

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO e PESQUISA - IDP
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

**TRANSPORTE PÚBLICO E SUA EFETIVAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL:
POLÍTICAS PÚBLICAS E DESAFIOS.**

RODRIGO RESENDE SILVA

Orientador: Dr. Guilherme Pereira Pinheiro

BRASÍLIA-DF

2024

RODRIGO RESENDE SILVA

**TRANSPORTE PÚBLICO E SUA EFETIVAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL:
POLÍTICAS PÚBLICAS E DESAFIOS.**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor Dr. Guilherme Pereira Pinheiro apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento - IDP.

Orientador: Dr. Guilherme Pereira Pinheiro

BRASÍLIA-DF

2024

Código de catalogação na publicação – CIP

S586tSilva, Rodrigo Resende

Transporte Público e Sua Efetivação Como Direito Social: Políticas Públicas e Desafios / Rodrigo Resende Silva. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

100f.:il.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro

Dissertação (Mestrado em Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2024.

1.Direito Social. 2.Efetividade. 3.Mobilidade Urbana. 4. Políticas Públicas.I.Título

CDDir 340

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

RODRIGO RESENDE SILVA

**TRANSPORTE PÚBLICO E SUA EFETIVAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL:
POLÍTICAS PÚBLICAS E DESAFIOS.**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor Dr. Guilherme Pinheiro Pereira apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento - IDP.

Orientador: Dr. Guilherme Pinheiro Pereira

Brasília-DF, 30 de setembro de 2024.

Banca Examinadora

Prof. Orientador: Dr. Guilherme Pereira Pinheiro

(Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento – IDP)

Prof. Avaliador 1: Dr. Leonardo Estrela Borges

(Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento – IDP)

Prof. Avaliador 2: João Trindade Cavalcante Filho

(Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento – IDP)

Dedico aos meus pais, esposa Daniella e filhos
Helena, Heitor e Henrique.

RESUMO

A pesquisa aborda a importância do transporte público nas dinâmicas urbanas e na vida cotidiana das populações, destacando seu papel vital para o acesso equitativo a oportunidades socioeconômicas. A mobilidade urbana não apenas sustenta o desenvolvimento econômico, mas também promove a equidade social ao possibilitar que todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, possam acessar serviços essenciais como educação, saúde, emprego e lazer. No entanto, a pesquisa identifica obstáculos na efetivação do direito social ao transporte, frequentemente atribuídos à teoria da reserva do possível e à suposta escassez de recursos por parte do Estado. Diante dessas questões, o estudo propõe responder quais os principais elementos de políticas públicas, que podem ser identificados em decisões jurisprudenciais e propostas em tramitação no Congresso Nacional, capazes de melhor promover a efetivação do direito social ao transporte no Distrito Federal? O objetivo geral é analisar o transporte público como um direito essencial para a preservação da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial, enfatizando sua natureza universal e indispensável para uma vida digna. Os objetivos específicos incluem discutir os direitos sociais como fundamentos constitucionais, examinar a legislação, doutrina e jurisprudência relacionadas ao transporte público, particularmente em Brasília, e avaliar as políticas públicas destinadas a garantir o acesso ao transporte para grupos vulneráveis. Também se propõe analisar os desafios na implementação dessas políticas e investigar as propostas legislativas em curso para melhorar o cenário atual. O estudo utilizou uma abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica, dados de instituições oficiais de transporte público e análise de políticas públicas. Os resultados apontam que as políticas de gratuidade e subsídios tarifários desempenham um papel fundamental em permitir o acesso equitativo ao transporte, promovendo a participação ativa na vida urbana e o exercício de outros direitos fundamentais, como educação, trabalho e saúde. No entanto, os desafios financeiros, como altos custos operacionais e carga tributária sobre os serviços, representam obstáculos significativos para a sustentabilidade dessas políticas. Assim, ao analisar os Projetos de Lei em tramitação para mitigar esses problemas, conclui-se que ainda se demonstra uma lacuna na elaboração de uma proposta interventiva eficiente para construir um sistema de financiamento mais adequado.

Palavras-chave: Direito Social; Efetividade; Transporte; Mobilidade Urbana; Políticas Públicas; Justiça Social; Acessibilidade; Gratuidade.

ABSTRACT

The research addresses the crucial importance of public transport in urban dynamics and in the daily lives of populations, highlighting its vital role in equitable access to socioeconomic opportunities. Urban mobility not only supports economic development, but also promotes social equity by enabling all citizens, regardless of their socioeconomic status, to access essential services such as education, health, employment and leisure. However, research identifies serious obstacles in the implementation of the social right to transport, often attributed to the theory of reserve of the possible and the supposed scarcity of resources on the part of the State. Faced with these questions, the study intends to answer how public policies can be improved, based on jurisprudence and legislative proposals currently discussed in the Legislative Branch. The general objective is to analyze public transport as an essential right for the preservation of human dignity and the existential minimum, emphasizing its universal and indispensable nature for a dignified life. Specific objectives include discussing social rights as constitutional foundations, examining the legislation, doctrine and jurisprudence related to public transport, particularly in Brasília, and evaluate public policies aimed at guaranteeing access to transport for vulnerable groups. It is also proposed to analyze the challenges in implementing these policies and investigate current legislative proposals to improve the current scenario. The results indicate that free fare policies and subsidies play a fundamental role in allowing equitable access to transport, promoting active participation in urban life and the exercise of other fundamental rights, such as education, work and health. However, financial challenges, such as high operational costs and tax burden on services, represent significant obstacles to the sustainability of these policies. Therefore, when analyzing the Bills in progress to mitigate these problems, it is concluded that there is still a gap in the development of an efficient intervention proposal to build a more adequate financing system.

Keywords: Social Law; Effectiveness. Transport; Urban Mobility; Public Policies; Social

Justice; Accessibility; free.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DIREITOS SOCIAIS: RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL, NATUREZA JURÍDICA, EFICÁCIA E APLICABILIDADE	14
1.1 DIREITO SOCIAL: OBRIGAÇÃO DE FAZER DO ESTADO	20
1.2 PAPEL DO JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL	23
1.3 DO TRANSPORTE PÚBLICO COMO DIREITO SOCIAL	28
1.4 DA UNIVERSALIDADE E TITULARIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS	34
1.5 DA RESERVA DO POSSÍVEL E DA PRESERVAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL	36
2 LEGISLAÇÕES, DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA ACERCA DO DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO E DA GRATUIDADE A DETERMINADAS CATEGORIAS.....	42
2.1 DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL	44
2.2 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE GARANTEM O DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO	51
2.3 EFETIVIDADE DAS NORMAS LEGAIS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFICÁCIA DO ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO NO DF	59
2.4 IMPACTOS E IMPLICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ORIUNDOS DA GRATUIDADE	66
2.5 QUALIDADE DA PROMOÇÃO E MANUTENÇÃO DESSE SISTEMA DE GRATUIDADE	74
3 OBSTÁCULOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À GRATUIDADE DO TRANSPORTE.....	76
3.1 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM ANDAMENTO PARA O APRIMORAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO E DA GRATUIDADE DO SERVIÇO	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	88

INTRODUÇÃO

O transporte público desempenha um papel fundamental nas dinâmicas urbanas e na vida cotidiana das populações. Historicamente, a mobilidade urbana tem sido uma questão central nas políticas públicas, especialmente nas grandes cidades, onde a densidade populacional e a necessidade de deslocamento diário evidenciam a importância de um sistema de transporte eficiente, acessível e inclusivo. A mobilidade é essencial não apenas para o desenvolvimento econômico, mas também para a promoção da equidade social, pois garante que todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, possam acessar oportunidades de emprego, educação, saúde e lazer.

Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 74/2013¹ foi um marco legislativo importante, que culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Esta emenda alterou o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, incluindo o transporte como um direito social. A proposição da PEC 74/2013 foi motivada pela necessidade de reconhecer formalmente a importância do transporte público no acesso a outros direitos fundamentais, como saúde, educação e trabalho. Com a aprovação desta emenda, o transporte público passou a ser um componente essencial das políticas de inclusão e justiça social no Brasil (Diário Oficial Da União, 2015).

A inclusão do transporte como direito social no artigo 6º da Constituição Federal representou um avanço significativo na legislação brasileira, haja vista que tal dispositivo constitucional, ao enumerar os direitos sociais, estabelece a base para a formulação de políticas públicas que assegurem a todos os cidadãos o acesso igualitário aos serviços de transporte. A mudança reforça a ideia de que a mobilidade urbana é fundamental para a concretização de outros direitos, reconhecendo que sem um transporte público eficiente e acessível, a população enfrenta barreiras significativas no exercício pleno de sua cidadania (Senado Federal, 2015).

¹ JUSTIFICAÇÃO: A presente Proposta de Emenda à Constituição – PEC pretende acrescer o transporte ao rol dos direitos fundamentais, mediante sua inclusão entre aqueles direitos elencados no mencionado artigo 6º da Constituição Federal. Esse artigo enumera aspectos relevantes da vida em sociedade. Educação, saúde, trabalho, dentre outros, são elementos centrais de políticas públicas necessárias ao alcance de uma coletividade que prime pela justa, garantia do desenvolvimento, erradicação da pobreza e promoção do bem comum, conforme preceitua o artigo 3º, também da Carta Magna. 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 serviços. 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 transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção (Senado Federal, 2013, p. 2).

A inserção do transporte como direito social no texto constitucional também se alinha aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Agenda 2030 da ONU. Este plano global pretende promover o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais, objetivos que são reforçados pela garantia do acesso ao transporte público. Com a Emenda Constitucional nº 90/2015, o Brasil dá um passo importante na direção de uma sociedade mais justa e inclusiva, reconhecendo o papel crucial do transporte público na promoção da equidade social e no fortalecimento da cidadania (Brasil, 2023).

Paralelamente, no cenário internacional, o Brasil comprometeu-se a cumprir a Agenda 2030 da ONU, um plano global que almeja alcançar um mundo melhor para todos os povos e nações. A Agenda 2030 propõe medidas essenciais para promover o Estado de Direito, os direitos humanos e a responsividade das instituições políticas, com a finalidade de reduzir a pobreza e proteger o planeta de maneira sustentável e resiliente. No contexto da mobilidade urbana, isso significa que o transporte público deve ser desenvolvido de maneira a ser sustentável, acessível e eficiente, contribuindo para o bem-estar geral da população e para a proteção ambiental (Brasil, 2023).

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de uma análise aprofundada sobre a efetivação do transporte público como direito social no Brasil, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015. Desde a promulgação desta emenda, o transporte foi formalmente reconhecido como essencial para o pleno exercício dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal. Contudo, a implementação prática desse direito enfrenta desafios significativos, sobretudo nas grandes cidades, onde os problemas de mobilidade urbana são exacerbados pela crescente quantidade de veículos particulares e pela infraestrutura insuficiente. Assim, investigar as políticas públicas e os mecanismos adotados para assegurar este direito torna-se imperativo para compreender os avanços e as lacunas existentes.

A relevância desta pesquisa também se fundamenta na conexão direta entre o transporte público e outros direitos sociais, como educação, saúde e trabalho, na medida em que a acessibilidade e a eficiência do transporte são determinantes para a inclusão social e a redução das desigualdades. Nesse contexto, fundamenta-se a hipótese de que, sem que haja um sistema de transporte público adequado, muitas pessoas encontram-se impedidas de acessar serviços básicos, o que perpetua ciclos de exclusão e marginalização. Dessa forma, uma análise crítica sobre a aplicação das políticas de transporte público evidencia a extensão em que os direitos sociais são efetivamente garantidos ou comprometidos.

A problemática desta pesquisa fundamenta-se na constatação de que a materialização do direito social ao transporte de passageiros enfrenta sérios obstáculos, amplamente atribuídos à teoria da reserva do possível e à disponibilidade de recursos por parte do Poder Público. O Estado frequentemente alega insuficiência de verbas para justificar a falta de investimentos necessários à garantia do transporte público para todos os cidadãos, conforme exemplificado pela previsão contida no artigo 25 da Lei nº 12.587/2012. Essa justificativa levanta críticas sobre as prioridades orçamentárias e a real intenção governamental de concretizar esse direito social essencial (Brasil, 2012).

Além da questão orçamentária, a falta de infraestrutura adequada constitui um dos principais entraves à efetivação do direito ao transporte. Muitas cidades brasileiras ainda carecem de um planejamento urbano que contemple a expansão e modernização dos sistemas de transporte público, o que resulta em serviços ineficientes e incapazes de atender à demanda crescente da população. A ineficiência dos serviços oferecidos, caracterizada por atrasos, superlotação e frequentes quebras de veículos, agrava a situação, desencorajando o uso do transporte público e perpetuando a dependência do transporte individual. Além disso, e principalmente, a falta de acesso ou a precariedade no transporte público implica um impacto negativo no pleno exercício de outros direitos e garantias fundamentais como a educação a saúde, o lazer, entre outros.

Assim, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar o transporte público como sendo um elemento fundamental para a preservação das garantias constitucionais, as quais são elaboradas em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, da preservação do mínimo existencial e da garantia da proteção aos grupos sociais mais vulneráveis. Os objetivos específicos se desdobram em dissertar sobre os direitos sociais como um aspecto constitucional fundamental, apontando o transporte público como prerrogativa universal cuja natureza faz parte do mínimo existencial para uma sobrevivência digna, deixando claros também as questões referentes à reserva do possível; abordar as legislações, doutrinas e jurisprudências que tratam dos direitos ao transporte público, categorizando a gratuidade e a sua efetividade no âmbito do Distrito Federal²; apresentar as políticas públicas direcionadas à concretização dos direitos de transporte público aos grupos sociais mais vulneráveis, seus impactos orçamentários bem como a qualidade de tais iniciativas; e analisar quais são as principais dificuldades na concretização de tais preceitos constitucionais fundamentais,

² A delimitação em pesquisar a região do DF justifica-se porque o autor mora em Brasília-DF e trabalha no Metrô-DF.

investigando também se há e quais são as propostas em tramitação no Congresso Nacional para a melhora do cenário nesse sentido.

A metodologia adotada nesta pesquisa é de natureza qualitativa, caracterizando-se por uma revisão bibliográfica abrangente, análise de legislações, jurisprudências e demais normas jurídicas pertinentes ao tema do transporte público como direito social. A escolha por uma abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de uma compreensão aprofundada e contextualizada dos aspectos legais, sociais e políticos que envolvem a efetivação deste direito. A revisão bibliográfica permitirá a identificação e o exame crítico da produção acadêmica existente sobre o tema, proporcionando uma base teórica sólida para a análise das políticas públicas e dos desafios enfrentados na implementação do transporte público como direito social. Essa análise normativa será complementada por um estudo das políticas públicas implementadas em diferentes contextos regionais, permitindo uma avaliação comparativa das estratégias adotadas e dos resultados alcançados. Dessa forma, a metodologia busca integrar diferentes fontes e perspectivas para fornecer uma visão abrangente e crítica sobre a efetivação do transporte público como direito social no Brasil.

A presente dissertação está estruturada de modo a abordar o transporte público como um direito social, começando pelo primeiro capítulo, no qual é realizada a análise dos direitos sociais em geral. Inicialmente, são definidos conceitos fundamentais, sua aplicabilidade e abrangência, estabelecendo uma base teórica sólida para a discussão subsequente. Essa parte inicial explora como o transporte público se enquadra no contexto dos direitos sociais, enfatizando a universalidade desses direitos e sua importância para a garantia de uma vida digna a todos os cidadãos. Ademais, essa seção também examina as limitações práticas impostas pela teoria da reserva do possível e pela preservação do mínimo existencial. Este debate é crucial para entender as justificativas legais e econômicas apresentadas pelo Estado quanto à dificuldade de implementar plenamente o direito ao transporte público. A análise dessas limitações permite avaliar de maneira crítica as alegações de falta de recursos e a necessidade de priorização orçamentária.

O segundo capítulo da dissertação se concentra na análise da legislação, doutrina e jurisprudência relacionadas ao direito ao transporte público e à gratuidade para determinadas categorias de cidadãos. Esse exame é contextualizado no âmbito do Distrito Federal, proporcionando uma visão específica e detalhada sobre como as normas legais são aplicadas e sua efetividade na prática. A investigação da eficácia das normas legais no Distrito Federal serve como estudo de caso para ilustrar os desafios e sucessos na implementação desse direito em uma região específica. Além disso, ainda no capítulo 2, encontra-se a análise das políticas

públicas que garantem o direito ao transporte público, seção na qual são discutidos os impactos e as implicações orçamentárias da gratuidade do transporte. Esse segmento teórico avalia a qualidade das iniciativas de promoção e manutenção do sistema de gratuidade, possibilitando uma perspectiva crítica sobre os custos e benefícios dessas políticas.

Por fim, em seu capítulo 3, são abordados os obstáculos financeiros, orçamentários e logísticos para a concretização do direito à gratuidade no transporte público, identificando as dificuldades enfrentadas na implementação dessas políticas. O trabalho conclui com uma análise das proposições legislativas em andamento que visam a aprimorar o transporte público e a gratuidade dos serviços, sugerindo possíveis caminhos para superar os desafios identificados e melhorar a efetividade das políticas públicas nessa área. Nessa esfera, será investigado se existem propostas legislativas para a implementação do sistema de transporte público, para que seja evidenciado o nível de iniciativa governamental para a resolução das demandas sociais mais urgentes.

1 DIREITOS SOCIAIS: RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL, NATUREZA JURÍDICA, EFICÁCIA E APLICABILIDADE

De acordo com o que explica Sarlet (2013), considerando o quadro normativo constitucional contemporâneo dominante, verifica-se uma significativa evolução em termos formais (textuais) e quantitativos dos direitos sociais. Esses direitos, compreendidos em sentido amplo para abarcar as dimensões cultural e ambiental, possuem uma estreita relação com a dignidade da pessoa humana e com a própria democracia. Eles constituem parte integrante de um autêntico Estado Constitucional Democrático de Direito. Essa integração não se limita a um constitucionalismo meramente textual ou aparente, que infelizmente ainda é observado em algumas realidades, mas busca efetivar a proteção e promoção desses direitos.

A essência de um Estado Constitucional Democrático de Direito repousa no dever do Estado de garantir que as pessoas não sejam reduzidas à condição de meros objetos no âmbito social, econômico e cultural. O princípio democrático-pluralista, que decorre da dignidade da pessoa humana, estabelece a necessidade de direitos políticos e participativos, os quais são inerentes à cidadania. Esses direitos políticos, por sua vez, demandam um mínimo de direitos sociais que possibilitem a efetiva participação dos cidadãos no processo democrático e deliberativo de uma sociedade verdadeiramente aberta (Sarlet, 2013).

Os direitos sociais são essenciais para que os cidadãos possam exercer plenamente seus direitos políticos e participativos. Sem a garantia de direitos básicos como saúde, educação, moradia e trabalho, a participação cidadã no processo democrático fica comprometida. Esses direitos sociais não são apenas complementares aos direitos políticos; eles são fundamentais para a existência de uma democracia substancial, onde todos os cidadãos têm as condições materiais para participar ativamente na construção das políticas públicas e na tomada de decisões que afetam suas vidas (Barroso, 2008).

A dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito, exige que os direitos sociais sejam efetivados de maneira concreta e não apenas proclamados textualmente. A evolução dos direitos sociais em termos constitucionais reflete um compromisso com a justiça social e a igualdade, valores que são intrínsecos a uma sociedade democrática. No entanto, esse compromisso precisa ser continuamente reforçado por meio de políticas públicas eficazes e da ação constante do Estado para garantir que esses direitos sejam realmente acessíveis a todos (Moraes, 2016).

Além disso, a inclusão das dimensões cultural e ambiental dentro do conceito de direitos sociais amplia a compreensão desses direitos e sua importância para a dignidade

humana. A cultura e o meio ambiente são componentes fundamentais para o desenvolvimento pleno do ser humano e para a sustentabilidade das comunidades. O reconhecimento constitucional desses aspectos demonstra uma visão holística da dignidade humana, que vai além das necessidades materiais imediatas e engloba também a preservação dos valores culturais e do meio ambiente para as futuras gerações (Sarlet, 2013; Moraes, 2016).

Ademais, um Estado Constitucional Democrático de Direito não pode se limitar a garantir os direitos sociais apenas em abstrato ou em texto consolidado. Deve haver um compromisso efetivo com a implementação desses direitos, assegurando que todos os cidadãos tenham as condições necessárias para participar plenamente na vida democrática. Isso inclui a promoção de políticas públicas que garantam o acesso à educação, saúde, moradia e trabalho, bem como a proteção dos direitos culturais e ambientais (Barroso, 2008; Sarlet, 2013).

Ainda, os direitos sociais, culturais e ambientais, ao estarem intrinsecamente ligados à dignidade da pessoa humana e à democracia, são pilares fundamentais de um Estado Constitucional Democrático de Direito. A evolução e a efetivação desses direitos representam um compromisso com a justiça social e a inclusão, garantindo que todos os cidadãos possam participar ativamente na construção de uma sociedade justa e igualitária (Sarlet, 2013; Barroso, 2008).

Inicialmente, faz-se necessário desenvolver o conceito e a natureza jurídica dos direitos sociais para o melhor entendimento do posto que esses direitos ocupam na ordem constitucional e de sua eficácia. Nesse passo, sem a pretensão de esgotar o tema, parte-se para a definição mais utilizada pela doutrina brasileira segundo José Afonso da Silva (2014), o qual define os direitos sociais como uma dimensão dos direitos fundamentais do homem, consistindo em prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, e enunciados em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais vulneráveis. Esses direitos visam a realizar a igualização de situações sociais desiguais e estão, portanto, intrinsecamente ligados ao direito de igualdade.

Os direitos sociais, segundo essa definição, são essenciais para garantir que todos os cidadãos tenham acesso a condições materiais que lhes permitam usufruir efetivamente de seus direitos individuais. Eles funcionam como pressupostos para o gozo desses direitos na medida em que criam um ambiente de igualdade real. Isso, por sua vez, proporciona uma condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. Em outras palavras, sem a garantia de direitos sociais, a igualdade material e a liberdade efetiva seriam inatingíveis (Silva, 2014).

Após a revolução industrial do século XIX e as primeiras vitórias dos movimentos sindicais em diversos países, os direitos sociais da "segunda geração" começaram a ser formalmente reconhecidos em nível constitucional apenas no século XX, marcando um avanço significativo na evolução dos direitos fundamentais. Constituições como as do México (1917), da República de Weimar na Alemanha (1919) e do Brasil (1934) foram pioneiras ao incluir esses direitos, embora tenham enfrentado desafios significativos em termos de normatividade e eficácia prática (Krell, 1999).

Os direitos fundamentais sociais não se configuram como direitos contra o Estado, mas sim como direitos mediados pelo Estado, que assume o papel crucial de agente para sua efetivação. Isso implica que o Estado não apenas reconheça esses direitos em documentos legais, mas também se comprometa ativamente com a provisão de condições materiais que permitam seu pleno exercício pelos cidadãos. Isso se materializa através da legislação, atos administrativos e criação de infraestrutura pública necessária para garantir acesso universal a serviços essenciais como educação, saúde, assistência social, previdência, trabalho e moradia (Krell, 1999).

As políticas sociais desempenham um papel fundamental nesse contexto, sendo o meio pelo qual o Estado implementa os direitos sociais previstos constitucionalmente. A implementação dessas políticas varia conforme as circunstâncias socioeconômicas e as necessidades da população, exigindo uma abordagem flexível e adaptativa por parte do Estado. A educação, por exemplo, não se limita à garantia de acesso às escolas, mas também à qualidade do ensino oferecido. Da mesma forma, a saúde pública não se restringe ao acesso aos serviços médicos, mas inclui a promoção de políticas preventivas e a gestão eficiente dos recursos de saúde. A eficácia dos direitos sociais depende, portanto, não apenas do reconhecimento formal, mas da capacidade do Estado em implementar políticas que assegurem a igualdade de oportunidades e a melhoria das condições de vida da população. Essa abordagem não apenas fortalece os princípios democráticos e de justiça social, mas também contribui para a construção de uma sociedade mais inclusiva e equitativa, onde todos os indivíduos possam desfrutar de uma existência digna e participativa (Krell, 1999).

A natureza jurídica dos direitos sociais pode ser entendida a partir de sua caracterização como direitos fundamentais, o que lhes confere uma posição de destaque na hierarquia normativa. Esses direitos não são meras concessões estatais, mas sim exigências constitucionais que impõem ao Estado o dever de atuar positivamente para garantir condições dignas de vida a todos os cidadãos. Eles são reconhecidos pela Constituição como essenciais para a realização da justiça social e para a promoção da igualdade material (Silva, 2014).

A eficácia dos direitos sociais, portanto, depende da efetiva implementação de políticas públicas que assegurem seu cumprimento. Isso significa que o Estado deve criar e manter estruturas e serviços que possibilitem o acesso universal a saúde, educação, moradia, trabalho e outros direitos sociais. A concretização desses direitos requer um compromisso contínuo com a justiça social e a igualdade, refletindo um entendimento de que todos os cidadãos merecem condições básicas de vida que lhes permitam participar plenamente da sociedade.

De acordo com o que explica Silva (1982), no sentido jurídico, refere-se à norma que tem a possibilidade de ser aplicada, ou seja, à norma que possui a capacidade de produzir efeitos jurídicos. Aqui, não estamos preocupados em saber se ela produz efetivamente esses efeitos, o que seria uma perspectiva sociológica, relacionada à sua eficácia social. Nosso foco, neste caso, situa-se no campo da ciência jurídica, e não da sociologia jurídica.

No campo do direito, a aplicabilidade de uma norma é essencialmente sua potencialidade de ser colocada em prática. Uma norma é considerada aplicável quando possui os atributos necessários para que possa ser utilizada pelos operadores do direito (juízes, advogados, administradores públicos, etc.) e, dessa forma, influenciar diretamente os comportamentos e as decisões dentro do sistema jurídico. Esse conceito difere da eficácia social, que se refere à norma que, de fato, é observada e cumprida pela sociedade (Silva, 2008).

Dessa forma, uma norma apenas pode ser considerada aplicável quando produz sua eficácia, que, nesse contexto, significa que a norma não apenas pode ser aplicada, mas que possui força normativa suficiente para influenciar e determinar condutas jurídicas. Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais são, portanto, fenômenos interligados, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes. A eficácia se refere à potencialidade da norma de produzir efeitos jurídicos, enquanto a aplicabilidade se refere à sua realizabilidade e praticidade:

Aplicabilidade significa qualidade do que é aplicável. No sentido jurídico, diz-se da norma que tem possibilidade de ser aplicada, isto é, da norma que tem capacidade de produzir efeitos jurídicos. Não se cogita de saber se ela produz efetivamente esses efeitos. Isso já seria uma perspectiva sociológica, e diz respeito à sua eficácia social, enquanto nosso tema se situa no campo da ciência jurídica, não da sociologia jurídica (Silva, 2008, p.13).

Nesse sentido, quando se falam de normas constitucionais, a aplicabilidade ganha uma importância ainda maior, pois estamos lidando com o conjunto de regras e princípios fundamentais que estruturam e orientam todo o ordenamento jurídico de um Estado. As

normas constitucionais devem, necessariamente, possuir um alto grau de aplicabilidade, pois são essas normas que garantem os direitos fundamentais, organizam os poderes públicos e definem as diretrizes básicas de funcionamento do Estado (Silva, 1982).

A aplicabilidade das normas constitucionais pode ser imediata ou mediata. Normas de aplicabilidade imediata são aquelas que, por si só, são suficientes para produzir efeitos jurídicos e não dependem de regulamentação infraconstitucional para serem efetivadas. Já as normas de aplicabilidade mediata requerem a elaboração de legislação complementar ou regulamentadora para que possam ser plenamente aplicadas. Essa distinção é crucial para entender como as normas constitucionais operam na prática e como elas se interrelacionam com o restante do sistema jurídico (Silva, 2008).

Além disso, a aplicabilidade das normas constitucionais está intimamente ligada à sua efetividade, que é a medida em que essas normas alcançam seus objetivos pretendidos e produzem os efeitos desejados na realidade social. Para que uma norma constitucional seja efetiva, não basta que ela seja apenas aplicável; é necessário que haja mecanismos institucionais, políticos e sociais que garantam sua implementação e cumprimento. Isso envolve, entre outras coisas, a atuação dos poderes legislativo e executivo na criação e execução de políticas públicas, e do poder judiciário na interpretação e aplicação dessas normas (Silva, 2008).

Ademais, a aplicabilidade das normas constitucionais é um conceito central no direito constitucional, refletindo a capacidade dessas normas de serem utilizadas e produzirem efeitos jurídicos concretos. É um conceito que se complementa com a eficácia, pois uma norma só pode ser considerada plenamente aplicável se for também eficaz. Essa interdependência ressalta a importância de se considerar tanto os aspectos teóricos quanto práticos das normas jurídicas, garantindo que elas não apenas existam no papel, mas que também possam ser efetivamente implementadas e cumpridas, promovendo a justiça e a ordem jurídica (Silva, 2008).

Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 (CF/88) estabelece diretrizes claras para as ordens econômica e social, enfatizando a necessidade de justiça social em um sistema frequentemente marcado pela concentração de riqueza. A realização da justiça social é um desafio significativo em um contexto onde as desigualdades profundas, a pobreza e a miséria prevalecem. Um regime democrático que busca justiça social não pode aceitar tais disparidades, pois elas comprometem a coesão social e a dignidade humana (Silva, 1982).

O reconhecimento dos direitos sociais, previstos na Constituição como instrumentos de proteção aos menos favorecidos, não tem alcançado a eficácia necessária para reequilibrar

a posição de inferioridade dessas populações. A insuficiência na implementação desses direitos impede que muitos cidadãos exerçam efetivamente as liberdades garantidas pela Constituição. Os direitos sociais, embora formalmente consagrados, muitas vezes não se traduzem em melhorias reais nas condições de vida daqueles que mais necessitam (Moraes, 2005).

A CF/88 é particularmente incisiva ao conceber a ordem econômica como subordinada aos ditames da justiça social, com o objetivo de assegurar uma existência digna a todos. Este princípio implica que as atividades econômicas devem ser orientadas não apenas pelo lucro, mas também pelo bem-estar social e pela redução das desigualdades. Assim, a Carta Magna brasileira estabelece que a função social da propriedade, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa devem coexistir de maneira harmônica e equilibrada, sempre com vistas à promoção da justiça social (Sarlet, 1988).

Para que os direitos sociais sejam efetivamente cumpridos, é necessário que o Estado adote políticas públicas robustas e eficazes, voltadas para a redistribuição de renda e oportunidades. Isso envolve investimentos significativos em educação, saúde, moradia e assistência social, bem como a criação de mecanismos de proteção ao trabalhador e de incentivo ao emprego. A justiça social, nesse sentido, não é apenas um ideal a ser perseguido, mas uma obrigação constitucional que requer ação concreta e contínua (Barroso, 1993).

A ordem econômica, conforme delineada pela CF/88, deve ser orientada por princípios que promovam a justiça social. Isso inclui a busca por uma economia que não apenas gere riqueza, mas que também a distribua de forma mais equitativa. A inclusão de dispositivos constitucionais que promovam a intervenção estatal na economia é uma tentativa de corrigir as falhas do mercado e de assegurar que os benefícios do crescimento econômico sejam amplamente compartilhados:

As normas programáticas, ou que nome tenham, são de grande importância, porque procuram dizer para onde e como se vai, buscando atribuir fins ao Estado, esvaziado pelo liberalismo econômico. Essa característica teleológica lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica, tendente a instaurar um regime de democracia substancial, ao determinarem a realização de fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Este é o fim que os arts. 170 e 193 da Constituição de 1988 prescrevem para as ordens econômica e social. Não é fácil realizar a justiça social num sistema em que predomina a concentração da riqueza. Um regime democrático de justiça social não aceita as profundas desigualdades, a pobreza e a miséria. Ora, o reconhecimento dos direitos sociais, como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não tem tido a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas. A Constituição de 1988 é mais incisiva no conceber a ordem econômica

sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso. Traz mecanismos na ordem social voltados à sua efetivação. Tudo depende da aplicação das normas constitucionais que contêm essas determinantes, esses princípios e esses mecanismos (Silva, 1982, p. 11-12).

Entretanto, a implementação prática desses preceitos constitucionais enfrenta inúmeros desafios. A resistência de setores privilegiados, a corrupção, a falta de eficiência administrativa e a limitação de recursos financeiros são alguns dos obstáculos que dificultam a efetivação dos direitos sociais. Além disso, a perpetuação de um sistema econômico que favorece a concentração de riqueza sobre a redistribuição contribui para a manutenção das desigualdades (Correia, 2004; Bonavides, 1980; Sarlet, 1988).

1.1 DIREITO SOCIAL: OBRIGAÇÃO DE FAZER DO ESTADO

A CF/88, ao impor a justiça social como um princípio orientador da ordem econômica, oferece um marco normativo robusto para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. No entanto, a transformação dessa prescrição constitucional em realidade demanda um compromisso contínuo e efetivo do Estado e da sociedade. A luta pela justiça social é um processo dinâmico, que exige vigilância constante, participação ativa da sociedade civil e a implementação de políticas públicas inclusivas e sustentáveis (Moraes, 2005).

Além do mais, a CF/88 prescreve uma ordem econômica e social orientada pela justiça social, pretendendo assegurar a todos uma existência digna. Embora o reconhecimento dos direitos sociais seja um passo fundamental, a sua eficácia depende da capacidade do Estado de implementar políticas que reduzam as desigualdades e promovam a inclusão. O desafio é grande, mas a Constituição fornece as bases para a construção de uma sociedade mais justa, onde a riqueza e as oportunidades sejam mais equitativamente distribuídas (Sarmiento, 2008).

Alinhados a tais preceitos, Barroso (1993) afirma que os direitos sociais, ao promoverem a igualdade material, também fortalecem a democracia, pois permitem uma participação mais ampla e inclusiva dos cidadãos no processo democrático. Quando as pessoas têm acesso a educação de qualidade, cuidados de saúde adequados e condições de vida dignas, elas estão em melhor posição para exercer seus direitos políticos e participar das decisões que afetam suas vidas. Dessa forma, os direitos sociais são fundamentais para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e justa.

Além disso, a dimensão dos direitos sociais abrange não apenas as necessidades materiais imediatas, mas também aspectos culturais e ambientais que são essenciais para o

desenvolvimento pleno do ser humano. A proteção e promoção da cultura e do meio ambiente são componentes integrados dos direitos sociais, reconhecendo que a dignidade humana inclui o direito a viver em um ambiente saudável e a ter acesso à riqueza cultural da sociedade. Isso amplia a compreensão dos direitos sociais e reforça a necessidade de políticas abrangentes que contemplem todas as dimensões da vida humana (Barroso, 1993).

Portanto, os direitos sociais, em sua natureza jurídica e conceito, desempenham um papel crucial na ordem constitucional, promovendo a igualdade e a liberdade efetiva dos cidadãos. Sua eficácia depende da ação contínua do Estado e da sociedade em assegurar que todos tenham acesso às condições necessárias para uma vida digna. Eles são fundamentais para a realização da justiça social e para a construção de uma democracia inclusiva e participativa (Barroso, 1993).

Segundo explicam Silva (1982) e Luño (1979), há uma corrente de pensamento que concebe os direitos sociais não como verdadeiros direitos, mas como garantias institucionais, negando-lhes a característica de direitos fundamentais. Essa visão argumenta que os direitos sociais não possuem a mesma força normativa e a mesma importância intrínseca que os direitos individuais, políticos e o direito à nacionalidade. Segundo essa perspectiva, os direitos sociais seriam meramente disposições programáticas, dependentes da ação estatal para sua implementação e, portanto, não teriam a mesma estatura dos direitos fundamentais clássicos.

No entanto, parte da doutrina refuta essa tese e reconhece nos direitos sociais a natureza de direitos fundamentais, ao lado dos direitos individuais, políticos e do direito à nacionalidade. São vistos como direitos fundamentais do homem social, e estima-se que, mais do que uma categoria separada de direitos, constituem um meio positivo para dar um conteúdo real e uma possibilidade de exercício eficaz a todos os direitos e liberdades. Essa visão holística entende que os direitos sociais são indispensáveis para a concretização de uma cidadania plena e para a garantia da dignidade humana (Silva, 1982).

A CF/88 seguiu essa doutrina mais abrangente, incluindo os direitos sociais entre os direitos fundamentais em seu Título II. Essa inclusão reflete o reconhecimento de que os direitos sociais são essenciais para a construção de uma sociedade justa e igualitária. Não lhes tira essa natureza fundamental o fato de sua realização eventualmente depender de providências do Poder Público. A Constituição impõe obrigações ao Estado para garantir esses direitos, caracterizando-os como prestações positivas impostas às autoridades públicas (Silva, 1982).

Os direitos sociais, portanto, são direitos fundamentais que requerem ações específicas do Estado para sua efetivação. Isso significa que a Constituição não apenas reconhece esses direitos, mas também estabelece um dever estatal de criar as condições necessárias para que sejam usufruídos por todos os cidadãos. Essa obrigação se manifesta em políticas públicas voltadas para a saúde, educação, moradia, trabalho e assistência social, entre outras áreas, como explica Canotilho (1983, p. 368):

O reconhecimento, por exemplo, do direito à saúde é diferente da imposição constitucional que exige a criação do Serviço Nacional de Saúde, destinado a fornecer prestações existenciais imanentes àquele direito. Como as prestações têm, igualmente, uma dimensão subjetiva e uma dimensão objetiva, considera-se que, em geral, esta prestação é o objeto da pretensão dos particulares e do dever concretamente imposto ao legislador através das imposições constitucionais. Todavia, como a pretensão não pode ser judicialmente exigida, não se enquadrando, pois, no modelo clássico de direito subjetivo, a doutrina tende a salientar apenas o dever objetivo da prestação pelos entes públicos e a minimizar o seu conteúdo subjetivo. Ainda aqui a caracterização material de um direito fundamental não tolera esta inversão de planos: os direitos à educação, saúde e assistência não deixam de ser direitos subjetivos pelo fato de não serem criadas as condições materiais e institucionais necessárias à fruição desses direitos

Dessa forma, ao observar as considerações de Canotilho (1983), torna-se possível perceber que a análise do direito à saúde, em contraste com a imposição constitucional de criar um sistema nacional de saúde, revela a complexidade e a dualidade dos direitos sociais. Por um lado, há uma dimensão subjetiva, representando o direito individual de cada cidadão à saúde. Por outro lado, existe uma dimensão objetiva, que se traduz na obrigação do Estado em criar e manter instituições e políticas que garantam esse direito. A prestação de serviços de saúde exemplifica essa dualidade. Embora o direito à saúde seja um direito fundamental garantido pela Constituição, sua efetivação depende da implementação de políticas públicas e da criação de um sistema de saúde eficiente e acessível a todos. A ausência dessas políticas e instituições não anula o direito subjetivo à saúde, mas dificulta seu pleno exercício.

No contexto dos direitos sociais, a doutrina muitas vezes enfatiza a obrigação objetiva do Estado em fornecer serviços e minimizar a dimensão subjetiva desses direitos, haja vista que essa abordagem pode ser vista como uma forma de reconhecer a realidade prática e as limitações institucionais que afetam a implementação dos direitos sociais. No entanto, essa visão não deve levar à conclusão de que os direitos sociais são menos fundamentais ou menos exigíveis que os direitos civis e políticos (Sarlet; Zockun, 2019).

Desse modo, a efetivação de muitos desses direitos depende do estabelecimento de instituições adequadas e da implementação de políticas públicas eficazes. Isso inclui a criação

e manutenção de um sistema de saúde pública acessível e de qualidade, a oferta de educação pública gratuita e de qualidade, programas de habitação que atendam às necessidades da população mais vulnerável, e políticas de emprego que promovam a inclusão social e a redução das desigualdades (Sarlet; Zockun, 2019).

Além disso, a efetividade dos direitos sociais também exige a participação ativa da sociedade civil. A mobilização social e a pressão popular são fundamentais para garantir que o Estado cumpra suas obrigações constitucionais e implemente políticas que atendam às necessidades da população. Organizações não-governamentais, movimentos sociais e outras formas de organização da sociedade civil desempenham um papel crucial na defesa e promoção dos direitos sociais (Simões, 2016).

1.2 PAPEL DO JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL

De acordo com o que explica Mello (2001), os direitos sociais são direitos fundamentais que constituem um meio positivo para dar um conteúdo real e uma possibilidade de exercício eficaz a todos os direitos e liberdades. Nesse passo, a CF/88 reconhece essa natureza fundamental e impõe ao Estado o dever de garantir esses direitos por meio de ações concretas e políticas públicas. Embora sua realização dependa de providências do Poder Público e do estabelecimento de instituições adequadas, a natureza fundamental dos direitos sociais não pode ser negada. Eles são essenciais para a construção de uma sociedade justa e igualitária, onde todos os cidadãos tenham a oportunidade de viver com dignidade e participar plenamente da vida social, econômica e política.

Além disso, também se deve mencionar que a Constituição é o pilar fundamental de um Estado Democrático de Direito, estabelecendo os princípios e valores que devem orientar todas as ações e legislações subsequentes. Dentro desse contexto, qualquer lei que contrarie esses princípios deve ser declarada inconstitucional, haja vista que esse processo é essencial para garantir que a legislação se mantenha fiel aos valores constitucionais fundamentais e proteja os direitos dos cidadãos (Carvalho, 2020).

Com base nisso, Canotilho (1983) menciona o papel do juiz, que é investido com uma função interpretativa significativa. A Constituição, ao estabelecer princípios como a valorização do trabalho humano, a existência digna e os ditames da justiça social, não fornece definições exatas ou detalhadas desses conceitos. Em vez disso, ela indica diretrizes gerais que devem ser observadas, deixando um espaço interpretativo considerável.

Nesse cenário, o juiz desempenha uma função criativa ao interpretar esses princípios. A tarefa de definir e aplicar conceitos como valorização do trabalho humano ou existência digna requer que o juiz vá além do texto legal e busque fundamentos nas ciências sociais e éticas, bem como nas valorações e convicções sociais vigentes. Este processo interpretativo é fundamental para adaptar os princípios constitucionais às realidades e necessidades contemporâneas, como explica Canotilho (1983, p. 184):

[...] o Poder Legislativo não pode emanar leis contra estes direitos e, por outro lado, está vinculado à adoção das medidas necessárias à sua concretização; ao Poder Judiciário está vedado, seja através de elementos processuais, seja nas próprias decisões judiciais prejudicar a consistência de tais direitos; ao poder executivo impõe-se, tal como ao legislativo, atuar de forma a proteger e impulsionar a realização concreta dos mesmos direitos [...]

As ciências sociais oferecem um conjunto de ferramentas analíticas e teóricas que podem ajudar os juízes a compreenderem melhor os contextos sociais e econômicos nos quais esses princípios devem ser aplicados. Por exemplo, ao interpretar o conceito de valorização do trabalho humano, um juiz pode considerar estudos sociológicos sobre a dignidade do trabalho, condições de trabalho justas e equitativas, e a importância do trabalho para o desenvolvimento pessoal e social (Silva, 1982).

Além disso, as ciências éticas fornecem um quadro de referência moral e filosófico que pode orientar a interpretação judicial. Os princípios de justiça, igualdade e dignidade humana, que são centrais nas teorias éticas, ajudam a moldar a compreensão dos valores constitucionais. Assim, ao interpretar o que constitui uma existência digna, o juiz pode recorrer a teorias éticas que enfatizam a importância de condições de vida adequadas, acesso a serviços básicos como saúde e educação, e a garantia de direitos fundamentais (Sarlet; Zockun, 2019).

As valorações e convicções sociais vigentes também desempenham um papel significativo nesse processo interpretativo. A sociedade está em constante evolução, e as percepções sobre justiça social, dignidade humana e trabalho podem mudar ao longo do tempo. O juiz, ao interpretar a Constituição, deve estar atento a essas mudanças e considerar as expectativas e valores atuais da sociedade. Isso assegura que a interpretação dos princípios constitucionais permaneça relevante e eficaz no contexto contemporâneo (Pereira, 2015).

O julgamento de valor do juiz, portanto, não é arbitrário, mas está ancorado em uma compreensão profunda e informada dos contextos sociais, éticos e culturais. A função interpretativa do juiz é essencial para garantir que os princípios constitucionais sejam

aplicados de maneira justa e apropriada, refletindo tanto as intenções originais dos legisladores quanto as necessidades e valores atuais da sociedade (Sarlet; Zockun, 2019).

Além disso, essa abordagem interpretativa permite uma aplicação flexível e dinâmica dos princípios constitucionais. Em vez de serem entendidos como regras rígidas e imutáveis, os princípios constitucionais podem ser adaptados e aplicados de maneiras que respondam eficazmente às novas situações e desafios sociais. Esta flexibilidade é crucial para a relevância contínua da Constituição e para a proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos (Moraes, 2016).

Nesse sentido, a tarefa de interpretar e aplicar os princípios constitucionais é uma responsabilidade complexa e essencial que recai sobre os juízes. Ao recorrer às ciências sociais e éticas, bem como às valorações e convicções sociais vigentes, os juízes podem garantir que sua interpretação dos princípios constitucionais seja informada, justa e relevante. Isso não apenas preserva a integridade da Constituição, mas também promove a justiça social e a dignidade humana em uma sociedade em constante evolução (Silva, 1982).

Por fim, José Afonso da Silva (2008) enfatiza que a doutrina que atribui ao Judiciário a responsabilidade de garantir o mínimo existencial (aspecto que será abordado mais detalhadamente entre as seções a seguir) em face da omissão de políticas públicas é uma posição com a qual se pode concordar, principalmente quando se considera a dignidade da pessoa humana como um valor supremo. A dignidade da pessoa humana é fundamental e, por isso, exige a aplicação das normas programáticas que consubstanciam os direitos sociais, inclusive por decisão judicial, se os outros ramos do poder não cumprirem essa função.

Quando o Legislativo e o Executivo falham em implementar políticas públicas que garantam os direitos sociais essenciais, cabe ao Judiciário intervir para assegurar esses direitos. O argumento de que a imposição judicial em tais casos poderia prejudicar a execução geral das políticas públicas estabelecidas pelo Legislativo e Executivo é válido até certo ponto. No entanto, é igualmente importante considerar o princípio de justiça que defende que cada pessoa deve receber o que necessita para uma existência digna. Esse princípio sugere que, em situações de extrema necessidade, a intervenção judicial não só é justificável, mas necessária (Silva, 2008).

O recurso ao Judiciário, em tais contextos, normalmente ocorre em situações de extrema necessidade, onde a falta de intervenção imediata pode resultar em violações graves aos direitos fundamentais das pessoas. Em tais casos, a Constituição seria desrespeitada em seus valores fundamentais se a necessidade urgente não fosse atendida pelo Judiciário. A

omissão dos outros poderes em garantir o mínimo existencial justificaria a atuação judicial para proteger a dignidade humana (Simões, 2016).

A função do Judiciário, portanto, se estende além da mera interpretação das leis, englobando também a garantia de que os direitos sociais sejam efetivamente protegidos. Quando os poderes Legislativo e Executivo não conseguem ou não desejam implementar políticas públicas necessárias para garantir esses direitos, o Judiciário deve atuar como um guardião da Constituição e dos valores que ela representa (Sarlet; Zockun, 2019).

Essa atuação judicial não deve ser vista como uma usurpação das funções dos outros poderes, mas como uma medida necessária para proteger os direitos fundamentais dos cidadãos. A intervenção judicial em políticas públicas, embora possa ser controversa, é essencial para assegurar que os direitos sociais sejam respeitados e que a dignidade humana seja preservada. O Judiciário, ao garantir o mínimo existencial, está cumprindo seu papel constitucional de proteger os direitos e liberdades fundamentais.

Além disso, Moraes (2016) corrobora tais entendimentos enfatizando que a atuação judicial para garantir o mínimo existencial é uma expressão do princípio de justiça distributiva, que busca assegurar que todos tenham acesso aos recursos e oportunidades necessários para uma vida digna. Este princípio é fundamental para a construção de uma sociedade justa e equitativa, onde todos os indivíduos possam desfrutar de seus direitos fundamentais.

A intervenção do Judiciário, portanto, é uma resposta necessária à omissão dos outros poderes em garantir os direitos sociais. É uma medida que busca assegurar que a Constituição e seus valores fundamentais sejam respeitados, mesmo diante de falhas ou lacunas nas políticas públicas. Ao proteger o mínimo existencial, o Judiciário está defendendo a dignidade humana e promovendo a justiça social (Moraes, 2016).

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem diversos temas de repercussão geral que abordam políticas públicas e direitos sociais. Como, por exemplo, o Tema 698, que trata da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. A tese fixada estabelece que a intervenção judicial em caso de ausência ou deficiência grave do serviço não viola o princípio da separação dos poderes. Quanto a educação infantil, o STF tem decisões importantes sobre a efetivação desse direito social. Um exemplo é a decisão que obriga o Estado a fornecer vagas em creches e pré-escolas para

crianças de 0 a 5 anos. Na saúde pública, há decisões que obrigam o Estado a fornecer medicamentos de alto custo e tratamentos específicos para doenças raras.³

Mas, existem critérios para a atuação do judiciário, o STF determinou que a atuação judicial deve se pautar por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitando o espaço de discricionariedade do administrador público. Em vez de determinar medidas pontuais, a decisão judicial deve apontar as finalidades a serem alcançadas e exigir que a administração pública apresente um plano ou os meios adequados para alcançar tal resultado.

Essa questão nos remete ao ativismo judicial, bastante criticada na atuação demasiada do poder judiciário. Mesmo porque o tema é bastante complexo e envolve um equilíbrio delicado entre a atuação do Poder Judiciário e a autonomia dos demais poderes, especialmente no que diz respeito às políticas públicas e direitos sociais.

Ativismo Judicial refere-se à atuação proativa dos juízes na interpretação e aplicação da lei, muitas vezes resultando em decisões que influenciam diretamente políticas públicas (Santano, 2019, *apud* Continentino, 2012). No contexto dos temas de repercussão geral do STF, o ativismo judicial pode ser visto de duas maneiras: 1- Proteção de Direitos Fundamentais: Quando o Judiciário intervém para garantir a efetivação de direitos fundamentais, como saúde e educação, ele está atuando para proteger direitos que são essenciais para a dignidade humana. Por exemplo, ao obrigar o Estado a fornecer medicamentos de alto custo, o STF está assegurando o direito à saúde. 2- Limites e Critérios: O STF tem estabelecido critérios para evitar excessos no ativismo judicial. A intervenção deve ser pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitando a discricionariedade do administrador público. Isso significa que, em vez de determinar medidas específicas, o Judiciário deve apontar as finalidades a serem alcançadas e exigir que a administração pública apresente um plano adequado.

Campos (2012) entende o ativismo judicial como o exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político-normativos por parte de juízes e cortes em face dos demais atores políticos, que: (a) deve ser identificado e avaliado segundo os desenhos institucionais estabelecidos pelas constituições e leis locais; (b) responde aos mais variados fatores institucionais, políticos, sociais e jurídico-culturais presentes em contextos particulares e em momentos históricos distintos; (c) se manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias.

³ ADI 3.510, rel. min. Ayres Britto, j. 29-5-2008, P, *DJE* de 28-5-2010; RE 1.165.959, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 18-6-2021, P, *DJE* de 22-10-2021, RG, Tema 1.161, com mérito em julgado. ACO 3.490-TP-Ref, rel. min. Rosa Weber, j. 11-6-2021, P, *DJE* de 24-6-2021.

Em resumo, o ativismo judicial no Brasil busca um equilíbrio entre a proteção de direitos fundamentais e o respeito à separação dos poderes, garantindo que a intervenção judicial seja justificada e proporcional.

Desse modo, a doutrina que defende a intervenção judicial para garantir o mínimo existencial, em face da omissão de políticas públicas, é uma posição que se alinha com os princípios de justiça e dignidade humana consagrados na Constituição. Essa intervenção é necessária para assegurar que os direitos sociais sejam efetivamente protegidos e que a dignidade das pessoas seja preservada, independentemente das falhas dos outros ramos do poder. O Judiciário, ao garantir esses direitos, está cumprindo seu papel constitucional de defender os valores fundamentais e promover uma sociedade mais justa e equitativa (Silva, 2008; Moraes, 2016, Barroso, 1993).

1.3 DO TRANSPORTE PÚBLICO COMO DIREITO SOCIAL

De acordo com o que explica Damo (2020), a inclusão do direito ao transporte no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 foi uma resposta do parlamento às manifestações populares que ocorreram na maioria das capitais brasileiras, conhecidas como os protestos da "Jornada de Julho", iniciados em 2013. Esse movimento teve origem em São Paulo, onde usuários do transporte público, após o anúncio do aumento da tarifa de ônibus, tomaram as ruas com cartazes e faixas, manifestando-se contra o reajuste tarifário. A repressão policial violenta contra os manifestantes gerou uma repercussão negativa, amplificando a mobilização.

Tais manifestações são frequentes nas grandes cidades quase sempre por causa dos reajustes, mas algumas se destacaram pela repercussão e grande porte e entraram para a história, como a Revolta do Vintém em 1879 no Rio, o quebra-quebra de 1947 em São Paulo quando mais de um terço da frota de ônibus e bondes foi depredada, a paralisação dos bondes no Rio em 1956, a Revolta das Barcas em Niterói em 1959, a Revolta do Buzu em Salvador em 2003, que dá origem ao aparecimento de movimentos sem organização vertical, a Revolta da Catraca em Florianópolis em 2004 e as Jornadas de Junho de 2013, que culminaram com a estrondosa vitória pela remoção do aumento tarifário em mais de 100 cidades brasileiras (Gregori, 2017).

O movimento, inicialmente focado na contestação do aumento da tarifa, que ficou popularmente conhecido como a luta pelos "vinte centavos" (p. 185), rapidamente evoluiu para abarcar uma série de reivindicações mais amplas. Entre as principais demandas estavam

a melhoria do transporte público, incluindo a renovação da frota de ônibus, aumento do conforto, redução do tempo de deslocamento e a promoção de uma melhor qualidade de vida para os usuários. Além disso, a insatisfação com a crise econômica e a percepção de um governo que não atendia às necessidades populares ampliaram as pautas, que passaram a incluir a melhoria geral dos serviços públicos (Damo, 2020).

Os protestos foram impulsionados por uma combinação de fatores sociais, econômicos e políticos. A crise econômica agravou a insatisfação popular, destacando a desigualdade social e a ineficiência dos serviços públicos. As manifestações expressaram um descontentamento generalizado com o governo e suas políticas, e a resposta às demandas dos manifestantes tornou-se uma questão urgente para o parlamento. A inclusão do direito ao transporte como direito social na Constituição representou um reconhecimento formal da importância dessa demanda e uma tentativa de atender às reivindicações populares (Damo, 2020).

O direito ao transporte, como direito social, implica a responsabilidade do Estado em assegurar um sistema de transporte público eficiente, acessível e de qualidade. Este direito está intrinsecamente ligado à promoção da dignidade humana e à garantia de condições de vida adequadas. O reconhecimento formal na Constituição é um passo significativo, mas a efetivação desse direito depende da implementação de políticas públicas concretas e eficazes que respondam às necessidades da população (Paiva, 2018).

A positivação do direito ao transporte no artigo 6º da Constituição também reflete um avanço na compreensão dos direitos sociais como fundamentais para a garantia da cidadania plena. O acesso ao transporte de qualidade é essencial para o exercício de outros direitos, como o direito ao trabalho, à educação e à saúde. Sem um sistema de transporte eficiente, muitos cidadãos encontram-se impedidos de acessar esses serviços essenciais, perpetuando a exclusão social e a desigualdade (Silva, 2016).

Além disso, a luta pela melhoria do transporte público é também uma busca por justiça social, haja vista que um sistema de transporte público eficiente e acessível contribui para a redução das desigualdades, promovendo a inclusão social e econômica. O reconhecimento deste direito no texto constitucional reforça a necessidade de políticas públicas que priorizem a equidade e a justiça social, garantindo que todos os cidadãos possam desfrutar de condições dignas de deslocamento (Cidade; Júnior, 2016).

A resposta do parlamento às manifestações populares, ao incluir o direito ao transporte como direito social na Constituição, é um exemplo de como a pressão social pode influenciar a agenda política e promover mudanças significativas. No entanto, a concretização deste

direito exige um compromisso contínuo do Estado em investir na infraestrutura de transporte e em implementar políticas que atendam às demandas da população (Paiva, 2018).

Além disso, a inclusão do direito ao transporte como direito social na Constituição Federal de 1988 é um marco importante na luta por direitos sociais no Brasil. Reflete a importância do transporte público na promoção da dignidade humana e da justiça social, e destaca a necessidade de políticas públicas eficazes para garantir o acesso a um sistema de transporte de qualidade para todos os cidadãos. O movimento popular que culminou nesta conquista demonstrou a força da mobilização social e a importância da participação cidadã na construção de um Estado mais justo e inclusivo (Silva; Lapa, 2019).

Vale observar que a CF/88 define, no Artigo 6º, os Direitos Sociais da República Federativa do Brasil, abrangendo Educação, Saúde, Lazer, Alimentação, Moradia, Trabalho, Segurança, Previdência Social, Proteção à maternidade e à infância, e Assistência aos desamparados. No entanto, o direito ao deslocamento, uma condição fundamental para a efetivação de muitos desses direitos, não foi originalmente incluído. A ausência deste direito básico compromete a possibilidade de realizar outras atividades essenciais à vida urbana, como trabalhar, consumir e acessar serviços básicos com um mínimo de qualidade de vida (Silva; Lapa, 2019; Brasil, 1988).

A necessidade de incluir o direito ao transporte no rol dos direitos sociais tornou-se evidente à medida que os problemas relacionados ao transporte público nas grandes cidades brasileiras se intensificaram. O transporte público inadequado e ineficiente tem um impacto significativo na qualidade de vida da população, especialmente daqueles que dependem exclusivamente desse meio para suas atividades diárias. A precariedade do sistema de transporte público afeta diretamente a capacidade dos indivíduos de exercer outros direitos fundamentais, como o direito ao trabalho, à educação e à saúde (Paiva, 2018; Silva; Lapa, 2019).

Motivada por essa realidade e pelo grande conflito urbano em torno do transporte, em 2011, a então prefeita de São Paulo e atual Deputada Federal pelo PSB-SP, Luiza Erundina, apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 90) que visava a instituir o Transporte Público como um Direito Social. A proposta reconhecia que o acesso ao transporte público de qualidade é essencial para garantir a mobilidade urbana e, conseqüentemente, a inclusão social e a justiça (Antunes; Romero; Sigrist, 2017).

A inclusão do transporte público no rol dos direitos sociais é um passo crucial para assegurar que todos os cidadãos tenham as mesmas oportunidades de acesso aos serviços essenciais e às atividades cotidianas. O direito ao transporte público eficiente e acessível

contribuiu para a redução das desigualdades sociais, facilitando o deslocamento de pessoas de diferentes classes sociais e promovendo a integração urbana (Castillo; Bertollo, 2022).

Além disso, a mobilidade urbana é fundamental para o desenvolvimento econômico e social das cidades. Um sistema de transporte público eficiente reduz o tempo de deslocamento, aumenta a produtividade dos trabalhadores e melhora a qualidade de vida da população. A inclusão do direito ao transporte público na Constituição representa um compromisso do Estado com a promoção da dignidade humana e com a garantia de condições mínimas para o exercício pleno da cidadania (Silva; Lapa, 2019).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 90) refletiu uma visão progressista e inclusiva, que reconhece a importância do transporte público para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa. A proposta visava a corrigir uma lacuna na Constituição e assegurar que o direito ao transporte seja reconhecido e protegido como um direito social fundamental (Antunes; Romero; Sigrist, 2017).

A aprovação da PEC 90 representou, desse modo, um avanço significativo na promoção dos direitos sociais no Brasil, reforçando o compromisso do Estado com a melhoria da qualidade de vida da população. A inclusão do transporte público como um direito social na Constituição teria um impacto positivo na vida de milhões de brasileiros, garantindo a todos o acesso a um sistema de transporte público eficiente, acessível e de qualidade (Castillo; Bertollo, 2022).

Nessa perspectiva, PEC 90, que instituiu o Transporte Público como Direito Social foi uma iniciativa necessária e urgente para promover a inclusão social e a justiça no Brasil, na medida em que o reconhecimento do direito ao transporte público na Constituição é fundamental para assegurar a efetivação de outros direitos sociais e para garantir a dignidade humana. Além disso, a mobilidade urbana é um direito básico que deve ser protegido e promovido pelo Estado, e a aprovação da PEC 90 foi um aspecto que impulsionou um importante avanço nesse sentido (Silva; Lapa, 2019).

As manifestações de Junho de 2013, como já foi mencionado, também evidenciaram a necessidade urgente de se analisar o sistema de transporte público urbano nas grandes metrópoles brasileiras. Essas mobilizações sociais, que começaram com a insatisfação popular diante do aumento das tarifas de transporte público, rapidamente se transformaram em um movimento mais amplo, demandando melhorias significativas nas condições de mobilidade urbana. As reivindicações por um transporte público de qualidade refletem uma insatisfação generalizada com a infraestrutura urbana e a gestão dos serviços públicos (Cafrune, 2016).

Tais demandas podem ser compreendidas como a reivindicação da classe trabalhadora por melhores condições para sua reprodução. A reprodução da força de trabalho, entendida como a capacidade dos trabalhadores de se manterem física e socialmente aptos a vender sua força de trabalho, é fundamental para a continuidade do processo de acumulação capitalista. Nesse contexto, o transporte público representa um aspecto fundamental, pois permite o deslocamento diário dos trabalhadores entre suas residências e os locais de trabalho, além de outros destinos necessários para a manutenção de suas vidas cotidianas.

A mobilidade urbana, portanto, não é apenas uma questão de conveniência ou conforto, mas um componente essencial para a estrutura econômica das cidades capitalistas. A capacidade de mover a força de trabalho de maneira eficiente e a um custo acessível afeta diretamente os custos de vida dos trabalhadores e, conseqüentemente, as taxas de salário estabelecidas pelo capital. Quando o transporte público é deficiente ou caro, isso eleva o custo de vida dos trabalhadores, o que pode, por sua vez, pressionar por aumentos salariais ou causar insatisfação generalizada. Nesse sentido, Paiva (2018, p. 166) afirma:

Tempo é, sem dúvida, um elemento importante para ser considerado no exame da mobilidade urbana que busca instrumentos mais eficazes para melhorar a qualidade durante a prestação do serviço. A quantidade de horas e minutos que são gastos durante os trajetos variará de acordo com a distância a ser percorrida e com a velocidade média do modal de transporte escolhido. O tempo investido no deslocamento diário dos trabalhadores tem sido um problema na realidade brasileira, independente da utilização de transporte público ou particular. Os longos minutos perdidos no trânsito representam verdadeiro teste de paciência e concentração da população. O fenômeno da urbanização impacta cada vez mais o tempo gasto nos deslocamentos diários nos centros urbanos. Isso porque a economia determina quanto uma cidade é atrativa para investimentos (centros comerciais, indústrias etc.). Com a rápida urbanização, a ocupação do solo se dá de maneira desordenada e, com isso, os motoristas ficam reféns de uma circulação negligenciada pelo crescimento da cidade. Dessa forma, o transporte público e as políticas urbanas de mobilidade não conseguem acompanhar o ritmo do crescimento de uma demanda inflada, em decorrência da alta taxa de urbanização. Essa situação gera gargalos nas vias públicas e dificuldades em se locomover durante congestionamentos intensos.

As manifestações de 2013, ao colocarem em destaque a necessidade de melhorias no transporte público, revelaram, além das questões já mencionadas anteriormente, uma tensão subjacente entre a necessidade de reprodução da força de trabalho e as limitações impostas pelo atual sistema de mobilidade urbana. As propostas de superação dos entraves na mobilidade urbana não são, portanto, opostas ao desenvolvimento do capital, mas sim funcionais a ele. Melhorias no transporte público podem contribuir para uma força de trabalho

mais produtiva e satisfeita, além de potencialmente reduzir os custos indiretos associados ao transporte ineficiente (Paiva, 2018).

A análise das demandas por melhores condições de transporte público permite compreender a interdependência entre a mobilidade urbana e o processo de acumulação capitalista. As reivindicações por um transporte público mais eficiente e acessível são, em última instância, reivindicações por melhores condições de vida para a classe trabalhadora, o que é essencial para a reprodução da força de trabalho. Ao atender essas demandas, não se está apenas respondendo a uma necessidade social imediata, mas também promovendo condições mais favoráveis para o desenvolvimento econômico sustentável (Harvey, 1982).

Além disso, a melhoria do transporte público urbano tem implicações significativas para a justiça social e a equidade. Um sistema de transporte público de qualidade pode contribuir para a redução das desigualdades sociais, ao facilitar o acesso a oportunidades de emprego, educação e serviços de saúde para todos os segmentos da população. A falta de um transporte público eficiente muitas vezes penaliza os mais pobres, que não têm alternativas viáveis para se deslocarem pela cidade (Bastos, 2023).

Conforme a pesquisa realizada por Paes, Martins e Santos (2017), o processo de desenvolvimento urbano no Brasil historicamente tem sido marcado pela exclusão socioespacial, onde políticas de liberalização e privatização frequentemente exacerbam desigualdades e perpetuam a segregação urbana. Este cenário se reflete de maneira aguda no Distrito Federal (o qual será abordado de forma delimitada no capítulo 2), cujo crescimento urbano tem sido desigual e frequentemente desvinculado das necessidades da população mais vulnerável.

Para compreender a dinâmica entre o direito à cidade e o direito ao transporte no Distrito Federal, é essencial contextualizar as concepções desses direitos. O direito à cidade, conforme proposto por Henri Lefebvre (2001), engloba não apenas o acesso físico aos recursos urbanos, mas também o direito de participar ativamente na construção e gestão desses espaços. Por outro lado, o direito ao transporte é fundamental para garantir a mobilidade urbana e o acesso a oportunidades econômicas, sociais e culturais dentro da cidade.

No contexto brasileiro, o desenvolvimento urbano tem sido caracterizado pela expansão das periferias, onde a população de baixa renda tende a se concentrar devido aos custos mais acessíveis da moradia. No entanto, essa expansão frequentemente ocorre sem a devida infraestrutura de transporte e serviços públicos adequados. Como resultado, os moradores das periferias enfrentam dificuldades significativas em termos de acesso a

transporte público eficiente e de qualidade, o que limita suas oportunidades de emprego, educação e participação social (Paes; Martins; Santos, 2017).

Um aspecto crucial a ser considerado é o custo da tarifa do transporte coletivo urbano no Distrito Federal. As tarifas elevadas não apenas impactam negativamente o orçamento das famílias de baixa renda, mas também constituem uma barreira significativa ao acesso universal aos serviços urbanos. Além disso, as limitações na oferta e na qualidade dos serviços de transporte público contribuem para a perpetuação da exclusão socioespacial, isolando comunidades das oportunidades econômicas e sociais disponíveis nas áreas mais centrais e mais bem servidas da cidade.

A democratização do direito à cidade no Distrito Federal, portanto, requer políticas públicas que não apenas garantam o acesso universal ao transporte público, mas também promovam a integração urbana e a inclusão social. Isso implica investimentos significativos em infraestrutura de transporte que atenda às necessidades de toda a população, especialmente daqueles que vivem nas áreas periféricas e historicamente marginalizadas. Além disso, uma análise crítica dos custos da tarifa do transporte coletivo urbano deve considerar não apenas o impacto econômico direto sobre os usuários, mas também seus efeitos mais amplos na equidade urbana e na qualidade de vida. Reduzir as tarifas, melhorar a qualidade dos serviços e expandir a cobertura para áreas atualmente mal servidas são passos essenciais para garantir que o direito ao transporte seja verdadeiramente acessível a todos os cidadãos do Distrito Federal (Paes; Martins; Santos, 2017).

Dessa forma, a relação entre o direito à cidade e o direito ao transporte no Distrito Federal reflete um desafio significativo de políticas públicas e planejamento urbano, uma vez que a superação das desigualdades socioespaciais e a promoção da inclusão social exigem um compromisso renovado com a democratização dos serviços urbanos, especialmente no que diz respeito ao transporte público. Em razão disso, as seções seguintes serão direcionadas à enfatizar tais aspectos, a fim de disseminar os conhecimentos necessários à compreensão da temática de forma crítica e equitativa.

1.4 DA UNIVERSALIDADE E TITULARIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

Para Sarlet (2024), de acordo com o princípio da universalidade, todas as pessoas, pelo fato de serem pessoas são titulares de direitos e deveres fundamentais. No entanto, ressalta que isso não significa que não possa haver diferenças a serem consideradas, por força do princípio da igualdade e exceções previstas na CF/88. Princípio da igualdade, previsto no

artigo 5º caput, que garante que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e os demais direitos previstos nos incisos seguintes. Ou seja, conferiu a titularidade aos brasileiros e aos estrangeiros residentes.

No entanto, a CF/88 estabelece generalidades na definição da pessoa natural como titular de direitos fundamentais. Pois, há direitos atribuídos a determinadas categorias de pessoas, como por exemplo, família, consumidores, trabalhadores, etc. Mas, o que importa é que toda pessoa que se encontre inserida em cada uma dessas categorias, será titular dos respectivos direitos. Há particularidades previstas na constituição que reserva alguns direitos: políticos (para brasileiros natos), de nacionalidade (expulsão ou extradição, asilo político), propriedade (empresa de radiodifusão ou propriedade rural) dentre outros.

Sarlet (2024, pg. 223) destaca ainda sobre o problema da titularidade individual ou coletiva dos direitos sociais, afirmando que a distinção entre direitos individuais e sociais não encontra sua razão de ser na titularidade dos direitos, isto é, na condição de ser, ou não, a pessoa individualmente, sujeito de direitos humanos e fundamentais, mas sim, na natureza e objeto do direito em cada caso. Reconhece que os direitos sociais surgiram como direitos assegurados por força mesmo da dignidade de cada pessoa individualmente considerada. Cita como exemplo o direito a liberdade de associação sindical e direito de greve, que não seriam direito coletivos, mas direitos individuais de expressão coletiva (de não se associar ou de não aderir a greve). Ou seja, o autor defende a dupla titularidade dos direitos sociais.

Quanto a universalização dos serviços públicos, Daniel Wunder (2014) entende que, à luz da cláusula do Estado Social, é impossível ignorar a diferença entre aqueles que só podem acessar os direitos fundamentais sociais por meio de serviços públicos gratuitos e aqueles que podem pagar por eles. Oferecer esses serviços gratuitamente para ambas as classes de pessoas seria incompatível com o propósito dos direitos fundamentais sociais. Esses direitos visam garantir prestações sem custos para aqueles que não têm outra forma de obtê-las, promovendo assim a igualdade entre os desiguais. Isso não significa que esses direitos não sejam universais; eles são, mas não implica que todos devam acessar os bens econômicos protegidos por esses direitos da mesma maneira.

De toda forma, quando a Constituição estabelece tais diretrizes, a concretização da universalidade dos direitos sociais significaria alcançar a todos. Como, por exemplo, ocorreu com as telecomunicações. As quais, a partir da privatização do setor em 1999, ampliaram significativamente seu número de usuários. Segundo dados da Anatel, nos últimos 20 anos o

número de telefones móveis passou de 28 milhões para 256 milhões⁴, ou seja, tornou-se acessível, ficando maior do que a população brasileira.

Os serviços bancários também tiveram expressivo aumento no número de usuários do sistema financeiro, conforme estudo do Banco Central do Brasil. O relatório revelou que no período de 2018 a 2023, o número de usuários ativos que realizaram ao menos uma transação de pagamento via Pix ou transferência eletrônica disponível (TED), mais que dobrou. Tendo os clientes pessoas físicas aumentado de 77,2 milhões para 152 milhões (46,8% e 87,7% da população adulta, respectivamente), o que representa uma elevação de 97% na base de clientes.⁵

Quanto ao contexto dos transportes e da mobilidade, objeto do nosso estudo, Gregori (2017) defende que a universalidade não se limita apenas ao acesso sem barreiras tarifárias, mas também envolve o planejamento das linhas. E que esse planejamento não deve seguir apenas a lógica do movimento pendular ou do menor custo, que muitas vezes penaliza certos usuários devido a ineficiências históricas na ocupação urbana, resultantes de anos de especulação imobiliária. Isso também se aplica aos horários, padrões de conforto e avaliação da qualidade do serviço, visando evitar os efeitos negativos da mobilidade. Destaca ainda que a mobilidade é um campo propício para a participação e democracia direta, pois a experiência cotidiana desempenha um papel crucial que dificilmente pode ser totalmente compreendido por especialistas e técnicos, especialmente em uma sociedade com tradições autoritárias e elitistas.

1.5 DA RESERVA DO POSSÍVEL E DA PRESERVAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL

De acordo com o que explica Scaff (2013), o princípio da "reserva do possível" surgiu no âmbito do Direito a partir de uma decisão proferida em 1972 pelo Tribunal Constitucional Alemão. Esse conceito destaca que qualquer orçamento possui um limite que deve ser gerido em conformidade com as exigências de harmonização econômica geral. Ao declarar a inconstitucionalidade da limitação de vagas imposta pela Universidade da Baviera, o Tribunal reconheceu a existência de uma limitação factual, que se traduz na reserva do possível. Isso implica que há um limite racional e prático ao que um indivíduo pode exigir da coletividade.

⁴ Fonte: ANATEL. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/aceessos/historico>. Acesso em 10/08/2024

⁵ Fonte: BACEN. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/20171/noticia>. Acesso em 10/8/24.

O princípio da reserva do possível estabelece que o Estado, ao ser solicitado a garantir determinados direitos, deve ponderar suas obrigações em face das limitações orçamentárias e da necessidade de atender a diversos interesses públicos. Portanto, é incumbência do legislador avaliar e decidir, dentro de suas responsabilidades, sobre a administração do orçamento e a priorização de recursos, considerando as exigências de uma harmonização econômica que beneficie a coletividade como um todo (Scaff, 2013).

Ao aplicar este princípio, o legislador deve equilibrar a alocação de recursos públicos de forma a atender tanto as demandas individuais quanto os interesses coletivos. Essa harmonização envolve uma análise criteriosa das necessidades prioritárias e dos recursos disponíveis, buscando uma distribuição justa e eficiente dos recursos públicos. A reserva do possível, assim, não deve ser utilizada como um escudo para a omissão estatal, mas como um parâmetro para a gestão responsável e equitativa dos recursos públicos (Matsushita, 2017).

Além disso, o princípio da reserva do possível ressalta a importância da transparência e da responsabilidade na gestão pública. Os gestores públicos devem ser capazes de justificar suas decisões e a alocação de recursos, demonstrando que estão agindo em conformidade com as prioridades estabelecidas pela sociedade e as limitações orçamentárias. Este princípio, portanto, exige uma abordagem equilibrada, onde a necessidade de garantir direitos fundamentais deve ser compatibilizada com a realidade fiscal e as demandas diversas da população (Matsushita, 2017).

A aplicação prática da reserva do possível também implica na necessidade de planejamento e previsibilidade na gestão pública. O Estado deve desenvolver políticas públicas que contemplem a sustentabilidade financeira, evitando comprometer a capacidade futura de atender aos direitos fundamentais dos cidadãos. Esse planejamento deve incluir a análise de impactos a longo prazo e a consideração de cenários econômicos variados, garantindo que as decisões tomadas hoje não prejudiquem a viabilidade de políticas essenciais no futuro (Souza, 2013).

Nesse contexto, a reserva do possível é um princípio que busca conciliar a efetivação dos direitos fundamentais com a realidade das limitações orçamentárias e as necessidades de harmonização econômica. Essa conjuntura demanda dos gestores públicos uma atuação transparente, responsável e equilibrada, onde a garantia dos direitos individuais deve ser compatível com os interesses coletivos e a sustentabilidade fiscal. Ao reconhecer essa limitação, o Tribunal Constitucional Alemão estabeleceu um marco importante na interpretação dos direitos sociais e na gestão pública, ressaltando a necessidade de um equilíbrio entre as demandas individuais e os recursos disponíveis (Matsushita, 2017).

No âmbito da doutrina brasileira, o princípio da reserva do possível tem sido objeto de diversas interpretações por parte de juristas, refletindo uma gama de perspectivas sobre a relação entre a disponibilidade de recursos e a obrigação estatal de garantir direitos sociais. Três posicionamentos distintos, representados por Ingo Wolfgang Sarlet (2021), Fernando FacuryScaff (2013) e Ricardo Lobo Torres (2009), sintetizam grande parte dos direcionamentos descritivos dos juristas nacionais.

Sarlet (2024) considera a reserva do possível um conceito que se concentra na correspondência entre a prestação reclamada e o que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade. Segundo o autor, mesmo que o Estado disponha de recursos e tenha poder de disposição, não há obrigação de prestar algo que exceda os limites do razoável. Essa interpretação ressalta a necessidade de equilíbrio entre as demandas individuais e as capacidades estatais, sublinhando que as obrigações estatais devem ser proporcionais e exequíveis dentro do contexto econômico e social vigente. Assim, a reserva do possível, na visão de Sarlet (2024), atua como um moderador que impede a imposição de obrigações desproporcionais ao Estado, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira justa e eficiente.

Scaff (2013), por sua vez, vincula o conceito de reserva do possível à progressividade na concretização dos direitos sociais, e argumenta que os direitos prestacionais, como o direito à saúde, não são fornecidos integralmente de uma só vez, mas de forma gradual pelo Estado. Essa progressividade permite que os direitos sociais sejam implementados passo a passo, em um ritmo crescente, até se tornarem completamente concretizados. Diferente de outros direitos, como o da maioria, que é adquirido de forma instantânea, os direitos sociais exigem uma implementação progressiva e contínua. Esse entendimento reforça a ideia de que a efetivação dos direitos sociais depende de um processo gradual de construção e fortalecimento das políticas públicas, ajustando-se às capacidades financeiras e administrativas do Estado.

Para Torres (2009), faz-se necessário apresentar uma crítica à aplicação do conceito de reserva do possível no Brasil, argumentando que houve uma deturpação de seu sentido originário. Torres destaca que, no contexto brasileiro, a reserva do possível passou a ser interpretada de forma fática, ou seja, condicionada à disponibilidade financeira imediata, muitas vezes restrita à existência de dinheiro em caixa. Ele argumenta que, como o Estado pode extrair mais recursos da sociedade, a possibilidade fática de garantir direitos é permanente, mesmo que isso implique o sequestro de renda pública. Em sua visão, essa interpretação fática da reserva do possível é problemática, pois ignora as limitações práticas e

a necessidade de uma gestão responsável dos recursos públicos. Torres defende que a interpretação correta deve considerar não apenas a disponibilidade financeira imediata, mas também a sustentabilidade e a viabilidade das políticas públicas a longo prazo:

[...] passou a ser fática, ou seja, possibilidade de adjudicação de direitos prestacionais se houver disponibilidade financeira, que pode compreender a existência de dinheiro somente na caixa do Tesouro, ainda que destinado a outras dotações orçamentárias! Como o dinheiro público é inesgotável, pois o Estado sempre pode extrair mais recursos da sociedade, segue-se que há permanentemente a possibilidade fática de garantia de direitos, inclusive na via do sequestro da renda pública! Em outras palavras, faticamente é impossível a tal reserva do possível fática! (Torres, 2009, p. 110).

Esses três posicionamentos possibilitam uma visão abrangente e analítica do princípio da reserva do possível, destacando suas implicações práticas e teóricas na implementação dos direitos sociais no Brasil. Resumidamente, Sarlet enfatiza a razoabilidade e a proporcionalidade das obrigações estatais, Scaff ressalta a necessidade de uma implementação progressiva e contínua dos direitos sociais, enquanto Torres critica a interpretação fática e defende uma abordagem mais sustentável e responsável na gestão dos recursos públicos.

Observa-se, nesse sentido, que o princípio da reserva do possível constitui um elemento crucial na discussão sobre a efetivação dos direitos sociais, refletindo a necessidade de um equilíbrio entre as demandas sociais e as capacidades estatais. A interpretação e aplicação desse princípio devem levar em conta não apenas a disponibilidade financeira imediata, mas também a viabilidade a longo prazo e a sustentabilidade das políticas públicas, garantindo que os direitos sociais sejam implementados de forma justa, eficiente e responsável (Schier; Schier, 2018).

O princípio da reserva do possível, quando relacionado à necessidade de garantia do mínimo existencial, é um tema complexo que abrange não apenas aspectos financeiros, mas também uma série de fatores operacionais e logísticos. Sarlet e Figueiredo (2007) argumentam que, mesmo diante de limitações financeiras, é imprescindível reconhecer um direito subjetivo em situações de urgência, especialmente aquelas em que a vida humana está em risco iminente. Essas circunstâncias demandam ações imediatas e efetivas do Estado para garantir o mínimo existencial.

O conceito de mínimo existencial refere-se às condições básicas necessárias para que um indivíduo possa viver com dignidade. Isso inclui, entre outros aspectos, acesso à saúde, alimentação, moradia, educação e segurança. A garantia desses direitos fundamentais é um imperativo constitucional e ético que orienta a atuação do Estado. No entanto, a efetivação

desses direitos enfrenta desafios significativos, especialmente em contextos de recursos limitados (Scaff, 2005).

A reserva do possível reconhece que os recursos financeiros do Estado são finitos e que as demandas sociais são, muitas vezes, ilimitadas. Portanto, é necessário equilibrar a alocação de recursos de maneira que se possa atender o maior número possível de necessidades sem comprometer a sustentabilidade financeira do Estado. Essa limitação orçamentária, contudo, não pode ser utilizada como justificativa para a omissão do Estado em situações de urgência que envolvem risco iminente à vida humana.

Sarlet e Figueiredo (2007) destacam que, além das questões estritamente financeiras, a reserva do possível também envolve a disponibilidade efetiva de recursos materiais e humanos. Por exemplo, garantir o direito à saúde não se resume apenas a ter fundos para financiar tratamentos, mas também requer a existência de leitos hospitalares, equipamentos médicos avançados e profissionais de saúde qualificados. A ausência de qualquer um desses elementos compromete a capacidade do Estado de prestar serviços essenciais, mesmo que haja recursos financeiros disponíveis.

A jurisprudência comparada, especialmente nos países com sistemas bem desenvolvidos, tem abordado essas questões de forma pragmática. Os tribunais têm frequentemente reconhecido o direito subjetivo dos indivíduos em situações de emergência, exigindo que o Estado tome medidas imediatas para garantir o mínimo existencial. Essa abordagem judicial reflete a compreensão de que a dignidade humana deve ser protegida acima de quaisquer limitações financeiras ou administrativas (Machado; Herrera, 2010).

No Agravo de instrumento nº 564035-SP (30/4/2007), a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, consignou em seu voto que o mínimo existencial afirma o conjunto de direitos fundamentais sem os quais a dignidade da pessoa humana é confiscada. E não se há de admitir ser esse princípio mito jurídico ou ilusão da civilização, mas dado constitucional de cumprimento incontornável, que encarece o valor de humanidade que todo ser humano ostenta desde o nascimento e que se impõe ao respeito de todos.

No entanto, é crucial que essa proteção judicial não ignore as realidades práticas enfrentadas pelo Estado. A implementação de direitos sociais deve ser equilibrada com a necessidade de manter a viabilidade econômica e a eficiência administrativa. Isso implica um planejamento cuidadoso e uma gestão responsável dos recursos públicos, garantindo que as prioridades sejam definidas com base em critérios de necessidade e urgência. Nesse sentido, Sarlet e Figueiredo (2007), utilizando como exemplo o direito à saúde, enfatizam a

importância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando se trata do equilíbrio entre a reserva do possível e a preservação do mínimo existencial:

Como mencionado anteriormente, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem sempre servir de critério para a decisão judicial. Nesse sentido, pode-se dizer que não se mostra razoável, por exemplo, compelir o Estado a fornecer ou custear medicamentos e tratamentos experimentais, assim compreendidos aqueles não aprovados pelas autoridades sanitárias competentes (o que não significa que a opção técnica do setor governamental respectivo não possa e mesmo deva ser sindicada em determinadas hipóteses), ou que o foram para finalidade diversa daquela pretendida pelo interessado, e que sequer constituíram objeto de testes minimamente seguros, de tal sorte que o autor da demanda, em alguns casos, pode estar servindo como mera cobaia, o que, no limite, poderá implicar até mesmo em violação da própria dignidade da pessoa humana, que, em situações mais extremas, importa até mesmo no dever de proteção da pessoa contra si mesma por parte do Estado e de terceiros. Num sentido ainda mais amplo, igualmente não se configura razoável a condenação do Estado em obrigação genérica, ou seja, ao fornecimento ou custeio de todo medicamento ou tratamento que vier a ser criado ou descoberto, conforme a evolução científica, ainda que oportunamente aprovado pelo órgão sanitário técnico competente. Lembre-se que nem sempre o “novo” é sinônimo do melhor (mais eficiente e seguro para o próprio titular do direito à saúde e, por vezes, para a própria comunidade em que se insere), seja em termos de diretrizes terapêuticas, seja em termos orçamentários propriamente ditos (Sarlet; Figueiredo, 2007, p. 205).

Portanto, a reserva do possível não deve ser vista como uma justificativa para a inação estatal, mas como um princípio que orienta a alocação racional e eficiente dos recursos. É necessário um equilíbrio entre a garantia dos direitos fundamentais e a sustentabilidade financeira, de modo a permitir que o Estado cumpra suas obrigações de forma responsável e contínua.

Dessa forma, o princípio da reserva do possível, ao ser aplicado na garantia do mínimo existencial, exige uma abordagem equilibrada e pragmática. Sarlet e Figueiredo (2007) argumentam que, embora as limitações financeiras sejam uma realidade inescapável, elas não podem justificar a omissão do Estado em situações de urgência que colocam em risco a vida humana. A efetivação dos direitos sociais requer não apenas recursos financeiros, mas também uma infraestrutura adequada e a disponibilidade de profissionais capacitados. A jurisprudência comparada tem demonstrado que é possível proteger os direitos fundamentais mesmo em contextos de recursos limitados, desde que haja um compromisso firme com a dignidade humana e a justiça social.

2 LEGISLAÇÕES, DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA ACERCA DO DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO E DA GRATUIDADE A DETERMINADAS CATEGORIAS

Conforme informações extraídas da Secretaria de Transporte e Mobilidade (SEMOB), a implementação de legislações que tratam da gratuidade no transporte público representa um avanço significativo nas políticas públicas de mobilidade urbana e de inclusão social. No Distrito Federal, a Lei nº 7.298⁶, de 24 de julho de 2023, sancionada pelo governador Ibaneis Rocha, reduziu a idade mínima para embarque gratuito nos ônibus do Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC/DF) de 65 para 60 anos, abrangendo uma parcela maior da população idosa e ampliando os benefícios de acesso gratuito ao transporte público.

A legislação não se limita apenas a garantir a gratuidade para pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Ela também estabelece a obrigatoriedade de admissão por qualquer porta dos veículos do STPC/DF para passageiros legalmente identificados como pessoas com deficiência e seus acompanhantes. Essa medida visa a facilitar o acesso ao transporte público para pessoas com mobilidade reduzida, promovendo maior autonomia e dignidade para esses cidadãos. A apresentação de um documento oficial com foto é suficiente para garantir o benefício, simplificando o processo de comprovação de elegibilidade (SEMOB, 2023).

Além disso, a lei reforça a prioridade no embarque e desembarque para idosos e pessoas com deficiência, assegurando que todos os assentos dos veículos do transporte público coletivo do Distrito Federal sejam considerados prioritários. Essa disposição visa a garantir que esses passageiros, que frequentemente enfrentam desafios adicionais de mobilidade, possam utilizar o transporte público com mais conforto e segurança (SEMOB, 2023).

O cumprimento da Lei nº 7.298 é monitorado através de um sistema de denúncias, que pode ser acessado via Ouvidoria, pelo telefone 162 ou pelo site participa.df.gov.br. As reclamações são encaminhadas para o setor de fiscalização, e caso sejam comprovadas

⁶ Art. 1º A [ementa da Lei nº 2.250, de 31 de dezembro de 1998](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Institui a obrigatoriedade da admissão por qualquer porta dos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF aos passageiros idosos e às pessoas com deficiência."

Art. 2º O art. 1º, caput e § 1º, da Lei nº 2.250, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica instituída a obrigatoriedade da admissão por qualquer porta dos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF aos passageiros legalmente identificados como pessoa idosa com idade igual ou superior a 60 anos, bem como às pessoas com deficiência e seus acompanhantes, mediante apresentação do documento oficial com foto.

§ 1º Os idosos e as pessoas com deficiência de que trata esta Lei têm prioridade no embarque e no desembarque."

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

irregularidades, são aplicadas penalidades que variam desde advertências até multas. Este mecanismo de fiscalização é crucial para assegurar a eficácia da legislação e garantir que os direitos dos passageiros sejam respeitados (SEMOB, 2023).

A implementação dessa legislação no Distrito Federal reflete um compromisso com a inclusão social e a mobilidade urbana sustentável. As políticas que promovem a gratuidade no transporte público para idosos e pessoas com deficiência não apenas facilitam o acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, mas também contribuem para uma maior participação desses grupos na vida social e econômica da cidade. Essas iniciativas legislativas estão alinhadas com as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que consagra o direito à mobilidade como um componente fundamental dos direitos sociais. Ao garantir o acesso gratuito ao transporte público para grupos vulneráveis, o Distrito Federal avança na promoção da igualdade de oportunidades e na redução das desigualdades sociais (Minatto, 2024).

Em termos de impactos sociais, a gratuidade no transporte público pode melhorar significativamente a qualidade de vida dos beneficiários. Para os idosos, a redução da idade mínima para gratuidade proporciona maior autonomia e acesso a atividades recreativas, culturais e sociais, contribuindo para um envelhecimento ativo e saudável. Para as pessoas com deficiência, a acessibilidade ampliada nos ônibus do STPC/DF promove a inclusão e a participação plena na sociedade, facilitando o acesso ao mercado de trabalho, à educação e aos serviços de saúde (SEMOB, 2023).

Além disso, essa política de gratuidade pode ter efeitos econômicos positivos, ao aumentar a demanda pelo transporte público e, conseqüentemente, promover um uso mais eficiente da infraestrutura de transporte existente. A maior utilização do transporte público pode também contribuir para a redução do tráfego de veículos particulares, diminuindo os congestionamentos e a poluição ambiental. Entretanto, a implementação dessas políticas requer uma gestão eficaz e um planejamento adequado para garantir a sustentabilidade financeira do sistema de transporte público. É necessário que o governo do Distrito Federal assegure fontes de financiamento suficientes para cobrir os custos associados à gratuidade, sem comprometer a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

Além disso, a Lei nº 7.298 representa um avanço importante nas políticas de mobilidade urbana e inclusão social no Distrito Federal. Ao ampliar os benefícios de gratuidade no transporte público para idosos a partir de 60 anos e para pessoas com deficiência, a legislação promove a igualdade de oportunidades e contribui para uma sociedade mais justa e inclusiva. O sucesso dessa iniciativa dependerá da continuidade dos

esforços de fiscalização e da garantia de financiamento adequado, assegurando que os direitos dos cidadãos sejam efetivamente protegidos e que o transporte público permaneça acessível e eficiente para todos (SEMOB, 2023).

Minatto (2024) realizou uma revisão bibliográfica com o objetivo de analisar os aspectos constitucionais relacionados à Lei Distrital nº 7.298, de 24 de julho de 2023, que instituiu a política de gratuidade no transporte coletivo do Distrito Federal para pessoas entre 60 e 64 anos. O estudo concluiu que o disposto no art. 272, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal consiste em uma norma de eficácia limitada, necessitando da edição da Lei Distrital nº 7.298 para conceder gratuidade de transporte público a essa faixa etária. Embora existam julgados tanto no TJDFT quanto no STF no sentido de que a iniciativa de projetos de lei que concedem gratuidade no transporte público é privativa do Poder Executivo, é possível defender que parlamentares também possam iniciar tais projetos (Minatto, 2024).

Além disso, a pesquisa destacou que leis que concedem benefícios devem incluir uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em vigor e para os dois seguintes, além de apresentar compensações pelo aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa. A análise dos aspectos constitucionais oferece subsídios para refletir sobre a legitimidade e a adequação da política pública de gratuidade no transporte coletivo para pessoas entre 60 e 64 anos, conforme implementada pela Lei Distrital nº 7.298. A pesquisa também enfatiza a importância de estudos futuros, especialmente sobre o cálculo do impacto orçamentário e financeiro da política, para enriquecer o debate. Tratar desta temática é essencial para aprimorar as ações governamentais voltadas à mobilidade urbana e ao bem-estar da população (Minatto, 2024).

2.1 DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL

As legislações que tratam da gratuidade no transporte público no Distrito Federal estabelecem critérios específicos para diferentes grupos de beneficiários, assegurando a isenção de tarifas em conformidade com as normativas vigentes. No contexto do sistema metroviário do Distrito Federal, menores de seis anos possuem passe livre, conforme disposto nos artigos 25 e 26⁷ do Decreto nº 26.516/2005, que regulamenta o transporte, tráfego e

⁷ Artigo 25 – Não são permitidos o ingresso e a circulação no metrô de menores de seis anos desacompanhados; aos maiores de seis e menores de dez anos, o ingresso e a circulação de menores desacompanhados exigirá expressa autorização, por escrito do responsável, cabendo ao METRÔ-DF emitir carteira para a circulação do menor desacompanhado.

Artigo 26 - Não será cobrada passagem de menores de 06 (seis) anos.

segurança do Metrô-DF. O artigo 26 especifica que "não será cobrada passagem de menores de seis anos", garantindo, assim, o direito à gratuidade para essa faixa etária (Brasil, 2005).

Além disso, pessoas portadoras de necessidades especiais também têm assegurado o direito ao transporte gratuito, conforme disposto no artigo 1º da Lei nº 566/93. Esta legislação concede transporte gratuito às pessoas com deficiência física, sensorial ou mental em grau acentuado, desde que a renda do beneficiário não ultrapasse três salários-mínimos. O direito à gratuidade se estende aos acompanhantes desses indivíduos, quando comprovadamente necessários. Para usufruir deste benefício, os beneficiários devem portar uma carteira de identificação fornecida pelo Governo do Distrito Federal, conforme esclarece o § 2º do artigo 1º da referida Lei (Brasil, 1993)⁸.

A análise das legislações mostra que a concessão da gratuidade no transporte público para pessoas com deficiência exige que a deficiência seja em grau acentuado, e a renda do beneficiário deve ser de até três salários-mínimos. Esta condição reforça a necessidade de critérios específicos para garantir que o benefício atenda aqueles que mais necessitam de apoio, proporcionando maior acessibilidade e inclusão social.

Nessa perspectiva, as legislações que tratam da gratuidade no transporte público no Distrito Federal evidenciam o compromisso do Estado em promover o acesso ao transporte para grupos vulneráveis, como crianças pequenas e pessoas com deficiência. Este direito, regulamentado por leis e decretos, visa a não apenas a inclusão social, mas também a garantia de mobilidade urbana para todos os cidadãos, respeitando critérios e condições estabelecidas para assegurar a justa distribuição dos benefícios (Lopes, 2018).

⁸ Art. 1º – É assegurada a gratuidade no uso dos transportes coletivos do DF aos portadores, em grau acentuado de deficiência físicas, mentais e sensoriais, com renda de até 3 (três) salários mínimos, e respectivos acompanhantes, quando comprovadamente necessários.

§ 1º – Para o disposto neste artigo, considera-se grau acentuado de deficiências físicas, mental e sensorial:

I – Portador de deficiência da visão:

a) cego: aquele que possui acuidade entre 6/60 ou menor, no melhor olho com a correção apropriada; ou limitação tal no campo da visão, que o maior dia metro do campo visual subentende distância angular não superior a 20 graus;

b) visão subnormal: aquele que possui acuidade entre 6/20 e 6/60 no melhor olho, após correção máxima;

II – Portador de deficiência auditiva: aquele que possui perda neurossensorial bilateral igual a 70 decibéis ou maior;

III – Portador de deficiência física: aquele que possui atrofia, ausência de membro ou sequela que impeçam ou dificultem os movimentos dos membros superiores, inferiores ou tronco;

IV – Portador de deficiência mental: aquele que apresenta defasagem em seu desenvolvimento mental, ainda que seja capaz de apresentar satisfatória adaptação social através de atuação independente na comunidade e de obter adequação ocupacional.

§ 2º – Para usufruir da gratuidade de que trata esta Lei, os beneficiários devera portar carteira de identificação fornecida pelo Governo do Distrito Federal.

§ 3º – Os acompanhantes dos deficientes a que se refere este artigo somente poderão se valer do benefício da gratuidade quando estiverem assistindo àqueles.

O artigo 1º da Lei nº 773⁹, de 1994, assegura o transporte gratuito às pessoas de baixa renda que são portadoras de câncer, vírus HIV, anemias congênitas e coagulopatias congênitas. Este benefício pode ser estendido, excepcionalmente, a um dos pais ou responsável que acompanhe ao hospital o paciente menor de doze anos, conforme disposto no § 2º do artigo 2º da mesma lei. A fim de operacionalizar esta concessão, as Secretarias do Governo do Distrito Federal são responsáveis pela emissão da carteira de transporte gratuito, conforme previsto no inciso III, do artigo 2º da Lei nº 773/94. Este mecanismo garante que os beneficiários possam usufruir do direito de transporte gratuito de maneira organizada e regulamentada, contribuindo para o seu acesso regular aos tratamentos médicos necessários (Brasil, 1994).

Além disso, a Lei nº 453, de 1993¹⁰, concede a gratuidade do transporte público às pessoas portadoras de insuficiência renal. A fim de formalizar este benefício, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Ação Comunitária e de Transportes é incumbida de fornecer a carteira de transporte gratuito, conforme estipulado no artigo 2º da referida lei. Esta medida é fundamental para assegurar que os pacientes com insuficiência renal possam deslocar-se para realizar hemodiálises e outros tratamentos médicos essenciais à sua sobrevivência e qualidade de vida (Brasil, 1993)

⁹ Art. 1º – Fica concedido o direito à passagem gratuita no transporte coletivo do Distrito Federal às pessoas de baixa renda portadoras de câncer, vírus HIV e de anemias congênitas (falciforme e talassemias) e coagulopatias congênitas (hemofilia), nas condições especificadas na presente Lei.

Art. 2º – Para se beneficiar do direito concedido por esta Lei, o interessado devera:

I – comprovar que faz, em virtude da doença, tratamento num dos hospitais públicos do Distrito Federal, mediante declaração fornecida pelo médico responsável por seu tratamento;

II – apresentar atestado que comprove pertencer à família de baixa renda e que o ônus da passagem sobrecarrega o orçamento familiar;

III – fornecer às Secretarias de Governo os documentos necessários a expedição da carteira de transporte gratuito.

§ 1º – Para efeito de concessão do benefício de que trata esta Lei, os portadores do vírus HIV deverão comprovar que não conseguiram internação em estabelecimentos da rede hospitalar do Distrito Federal.

§ 2º – Excepcionalmente e sem prejuízo do direito concedido pela presente Lei, a carteira de transporte gratuito também poderá ser fornecida a um dos pais ou responsável que tenha de acompanhar ao hospital o paciente menor de doze anos.

¹⁰ Art. 1º - As pessoas portadoras de insuficiência renal terão direito a passagem gratuita nos transportes coletivos do Distrito Federal.

Parágrafo Único - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações da Secretaria de Desenvolvimento Social e Ação Comunitária.

Art. 2º - Os beneficiários da medida prevista no artigo anterior deverão encaminhar às Secretarias de Desenvolvimento Social e Ação Comunitária e de Transportes os documentos comprobatórios de sua condição, para efeito de expedição da respectiva Carteira de Transporte Gratuito.

§ 1º - Da Carteira de Transporte Gratuito deverão constar o órgão examinador e o número da Carteira de Identidade ou da Certidão de Nascimento do portador.

§ 2º - A habilitação para o recebimento da Carteira de Transporte Gratuito será expedida, após os necessários exames realizados, opcionalmente, pela Fundação Hospitalar do Distrito Federal, pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social ou em entidades especializada.

Nesse sentido, pode-se entender que essas legislações demonstram que o Distrito Federal possui políticas públicas inclusivas e de suporte aos cidadãos que enfrentam condições de saúde debilitantes ou que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica. A gratuidade no transporte público para essas populações específicas facilita o acesso aos serviços de saúde, atuando como um mecanismo de redução de desigualdades sociais.

Ao implementar tais políticas, o governo do Distrito Federal reconhece a importância de proporcionar suporte adicional às pessoas que, devido à sua condição de saúde ou situação econômica, enfrentam maiores dificuldades no acesso ao transporte. Além disso, a regulamentação detalhada sobre a emissão das carteiras de transporte gratuito demonstra uma preocupação com a eficiência administrativa e a garantia de que os benefícios sejam distribuídos de forma justa e ordenada (Brinco, 2018).

Policiais Militares e Bombeiros Militares têm assegurada a livre locomoção em todos os veículos de transporte público do Distrito Federal, conforme previsto no artigo 1º da Lei nº 280/92. Esta legislação especifica que a gratuidade é garantida aos profissionais que estiverem fardados. No entanto, essa gratuidade também se estende aos policiais e bombeiros militares que não estiverem fardados, desde que apresentem a carteira de identificação funcional. A mesma lógica se aplica aos policiais civis e federais, que igualmente desfrutam desse benefício mediante apresentação de identificação funcional.

Os Oficiais de Justiça também possuem o direito ao passe livre no transporte público, conforme estabelecido no artigo 43 da Lei nº 5.010/66. De acordo com essa legislação, os oficiais de justiça têm direito a uma carteira de identificação, visada pelo juiz da vara em que servirem. Esse documento é utilizado para garantir a gratuidade no transporte quando os oficiais estão no exercício de suas funções, facilitando o deslocamento necessário para o cumprimento de suas atividades judiciais (Brasil, 1966).

Os Fiscais do Ministério do Trabalho, incluindo os Auditores-Fiscais do Trabalho, os Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho e os Agentes de Inspeção, também têm direito à gratuidade no transporte público. Este direito é garantido pelo §5º do artigo 630 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e pelo artigo 34 do Decreto nº 4.552/2002¹¹. Essas

¹¹ Art. 630. Nenhum agente da inspeção poderá exercer as atribuições do seu cargo sem exhibir a carteira de identidade fiscal, devidamente autenticada, fornecida pela autoridade competente.

§ 5º - No território do exercício de sua função, o agente da inspeção gozará de passe livre nas empresas de transportes, públicas ou privadas, mediante a apresentação da carteira de identidade fiscal.

Art. 34. As empresas de transportes de qualquer natureza, inclusive as exploradas pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como as concessionárias de rodovias que cobram pedágio para o trânsito concederão passe livre aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, no território

legislações estabelecem que esses profissionais, no exercício de suas funções de fiscalização, inspeção e segurança do trabalho, podem utilizar o transporte público sem custo, assegurando a mobilidade necessária para a execução de suas atividades (Brasil, 2002).

Os estudantes do Distrito Federal possuem o direito à gratuidade no sistema metroviário, conforme estabelece a Lei nº 4.462/2010. Este benefício inclui também os estudantes que estão realizando estágio obrigatório, conforme previsto no artigo 1º e seu parágrafo 1º da referida Lei. Esta gratuidade é uma medida importante para garantir o acesso à educação, facilitando o deslocamento dos estudantes para suas instituições de ensino e locais de estágio.

O financiamento desta gratuidade é de responsabilidade do Distrito Federal, que a realiza por meio da Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal. Conforme o artigo 2º da Lei nº 4.462/2010, "o Poder Executivo adquirirá, antecipadamente, no mês anterior àquele em que os passes serão usados, os créditos junto à operadora do Sistema de Bilhetagem Automática – SBA e junto à Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô/DF, que farão a transferência imediata para os cartões dos estudantes cadastrados", como descrito no parágrafo 1º do mesmo artigo. Este procedimento assegura que os estudantes tenham acesso contínuo e ininterrupto ao transporte público necessário para suas atividades acadêmicas (Brasil, 2010).

Além disso, os cartões de passe livre estudantil são de uso pessoal e intransferível, conforme previsto no artigo 6º da referida Lei. Esta regulamentação visa a prevenir abusos e garantir que o benefício seja utilizado exclusivamente pelos estudantes a quem é destinado. A fiscalização da utilização dos cartões é de responsabilidade dos operadores do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF e do Metrô/DF. Conforme o artigo 7º, em caso de identificação de uso indevido do benefício, os operadores estão autorizados a recolher ou bloquear, provisoriamente, o cartão do beneficiário. Esta medida é essencial para manter a integridade do sistema e assegurar que os recursos públicos destinados à gratuidade no transporte sejam utilizados de maneira adequada (Brasil, 2010).

Os estudantes rurais do Distrito Federal têm direito ao passe livre no sistema de transporte público, desde que estejam uniformizados ou apresentem a identidade estudantil. Essa disposição está contida no inciso I do artigo 21 da Lei nº 239/92, que estabelece que os estudantes regularmente matriculados no Distrito Federal gozarão do benefício de transporte gratuito, incluindo aqueles que residem em áreas rurais. Essa medida busca facilitar o acesso à

nacional em conformidade com o disposto no art. 630, § 5o, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mediante a apresentação da Carteira de Identidade Fiscal.

educação para os estudantes que vivem em regiões mais distantes dos centros urbanos, garantindo que possam se deslocar para suas instituições de ensino sem custos adicionais (Brasil, 1992).

Quanto aos Comissários da Infância e Adolescência, embora não exista um dispositivo legal específico que conceda passe livre a essa categoria, eles desempenham funções semelhantes às dos Oficiais de Justiça. Os Comissários são responsáveis por cumprir mandados judiciais, fiscalizar estádios, bares, cinemas, teatros e demais estabelecimentos, conforme descrito no artigo 17 da Portaria nº 025/2009 – Regimento Interno do Quadro de Comissário de Proteção da Infância e da Juventude do Distrito Federal. Essas atividades incluem a proteção e fiscalização em ambientes que envolvem menores de idade, atuando de maneira proativa para garantir a segurança e bem-estar desses indivíduos (Brasil, 2009).

Os Oficiais de Justiça, por sua vez, têm atribuições de fazer pessoalmente citações, prisões, penhoras, arrestos e outras diligências próprias de seu ofício, conforme estabelecido no artigo 143 do Código de Processo Civil. Por possuírem funções idênticas ou similares, os Comissários da Infância e Adolescência são equiparados aos Oficiais de Justiça com base no princípio da isonomia. Este princípio assegura tratamento igual para aqueles que estão em situações semelhantes, justificando assim que os Comissários também devam ter direito ao passe livre, similar aos Oficiais de Justiça, que possuem esse benefício conforme o artigo 43 da Lei nº 5.010/66 (Brasil, 1966).

Assim, é possível concluir que diversas categorias possuem passe livre no sistema metroviário do Distrito Federal. Isso inclui menores de seis anos, pessoas com necessidades especiais, idosos, policiais militares, bombeiros militares, oficiais de justiça, fiscais do Ministério do Trabalho, estudantes urbanos, estudantes rurais e comissários da infância e adolescência. Cada uma dessas categorias é contemplada por legislações específicas que visam a garantir o acesso ao transporte público, promovendo inclusão social e facilitando o cumprimento de suas respectivas funções ou necessidades.

No âmbito da jurisprudência brasileira, a gratuidade do transporte coletivo terrestre é um direito constitucional assegurado no art. 230, § 2º da Constituição Federal de 1988. Este dispositivo legal estabelece que o critério para a concessão da gratuidade é a faixa etária, garantindo o direito às pessoas maiores de 65 anos. A interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirma que este artigo é de eficácia plena e de aplicabilidade imediata. Isso significa que, desde a promulgação da Constituição em 1988, o direito ao transporte gratuito para idosos é autoaplicável, ou seja, compõe o sistema normativo brasileiro como um direito

exigível, sem a necessidade de leis complementares ou regulamentadoras para sua implementação (STF, 2007).

A Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmén Lúcia, ao proferir julgamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3768-DF, ressaltou que o direito ao transporte gratuito não deve ser entendido como uma finalidade em sentido estrito. Esse direito, segundo a ministra, tem um propósito mais amplo e está diretamente relacionado à dignidade da pessoa idosa, à inclusão social e à melhoria da qualidade de vida desse grupo etário. A decisão reforça que a gratuidade no transporte público é um instrumento que visa a assegurar o acesso dos idosos a diversos serviços essenciais, como saúde, lazer, e educação, bem como permitir uma maior participação social e comunitária (STF, 2007).

O reconhecimento da eficácia plena e aplicabilidade imediata do art. 230, § 2º da Constituição pela Suprema Corte brasileira sublinha a importância de proteger e promover os direitos dos idosos. Essa proteção é vital para garantir que este segmento da população possa exercer plenamente sua cidadania e gozar de uma vida digna. O transporte gratuito não apenas facilita a mobilidade dos idosos, mas também contribui para a sua autonomia e independência, aspectos fundamentais para a manutenção da saúde mental e física na terceira idade (STF, 2007).

Ainda o STF, na ADI 5.657, considerou constitucional lei federal que determina a reserva, por veículo, de duas vagas gratuitas e, após estas esgotarem, de duas vagas com tarifa reduzida em, no mínimo, 50%, para serem utilizadas por jovens de baixa renda no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros, por não ofender o direito de propriedade e os princípios da ordem econômica e do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (STF, 2023).

A inclusão do direito ao transporte gratuito no rol de direitos fundamentais destaca o compromisso do Estado brasileiro com a proteção social dos idosos. As políticas públicas voltadas para este segmento devem, portanto, estar em consonância com os princípios constitucionais de proteção à dignidade humana e à inclusão social. O entendimento do STF de que não é necessária a edição de legislação infraconstitucional para a aplicação desse direito reforça a responsabilidade dos entes federados de assegurar a implementação efetiva deste benefício (Lucena, 2017).

Essa posição jurisprudencial também impõe um dever aos operadores do transporte público e aos gestores públicos de viabilizar e fiscalizar a concessão da gratuidade aos idosos, conforme estabelecido pela Constituição. A atuação dos municípios e estados na regulamentação e execução desse direito deve ser orientada por princípios de universalidade e

equidade, garantindo que todos os idosos, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham acesso ao benefício (Lucena, 2017).

2.2 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE GARANTEM O DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO

A avaliação de políticas públicas e programas sociais é um processo crucial no campo da administração pública e da ciência política. Segundo Calmon (1999) e Cunha (2018), a avaliação de políticas é definida como uma espécie de análise rigorosa e baseada em dados concretos dos impactos que as políticas e programas em vigor produzem sobre seu público-alvo, considerando os objetivos que se propõem a atingir. Este conceito destaca a importância da objetividade e da empiria no processo de avaliação, enfatizando a necessidade de um exame minucioso e baseado em evidências dos impactos e resultados das políticas implementadas.

A avaliação de programas emergiu de forma mais sistemática a partir da aplicação de métodos de pesquisa científica aos problemas sociais, conforme observado por Calmon (1999, p. 8). Este desenvolvimento representou um avanço significativo, pois permitiu que as avaliações fossem conduzidas com rigor metodológico, assegurando que os resultados fossem confiáveis e válidos. A integração de métodos científicos na avaliação de políticas possibilitou uma análise mais detalhada e precisa dos efeitos das políticas sobre as populações-alvo, promovendo uma melhor compreensão dos fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso de uma política.

Cunha (2018, p. 31) complementa essa visão ao afirmar que "o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa". Este aspecto destaca o caráter prático e utilitário da avaliação de políticas, que visa a fornecer informações relevantes e úteis para os gestores públicos e tomadores de decisão. Por meio da avaliação, é possível identificar aspectos que funcionam bem e aqueles que necessitam de ajustes, permitindo que os responsáveis possam tomar decisões informadas sobre a continuidade, modificação ou término de um programa.

O processo de avaliação de políticas pode ser dividido em várias etapas, começando pela definição clara dos objetivos e metas da política ou programa a ser avaliado, e considerando que essa etapa é fundamental, pois estabelece os critérios contra os quais o desempenho da política será medido. Em seguida, é realizada a coleta de dados, que pode

incluir métodos quantitativos, como questionários e análises estatísticas, e métodos qualitativos, como entrevistas e grupos focais. A análise dos dados coletados permite uma compreensão abrangente dos efeitos da política, considerando tanto os resultados esperados quanto os inesperados.

A avaliação de políticas não se restringe apenas à análise de resultados, mas também envolve a análise de processos. Isto significa examinar como a política foi implementada, identificando fatores que facilitaram ou dificultaram sua execução. A análise de processos pode revelar problemas operacionais e administrativos que impactam a eficácia da política, fornecendo perspectivas importantes para melhorias futuras. Além disso, Alves (2019, p. 22) acrescenta:

O controle social tem papel fundamental enquanto princípio orientador das políticas públicas, pois possibilita a participação da sociedade na formulação, execução e fiscalização das políticas de transporte público. Portanto, o controle social trás o elo de ligação entre o usuário-cidadão, enquanto beneficiário do transporte público e o Estado garantidor deste direito social. Ouvindo os anseios da população que está em ligação direta, uma vez que utiliza o transporte público rotineiramente, a formulação das políticas públicas estará em consonância com o interesse da sociedade.

Além disso, a avaliação de políticas desempenha um papel crucial na prestação de contas e na transparência governamental. Ao fornecer uma análise detalhada dos resultados e impactos das políticas públicas, a avaliação permite que os cidadãos e outras partes interessadas vejam como os recursos públicos estão sendo utilizados e quais são os benefícios gerados. Isso contribui para fortalecer a confiança pública nas instituições governamentais e no processo democrático (Alves, 2019).

Ainda, a avaliação de políticas públicas é um componente essencial da gestão pública moderna, fornecendo uma base sólida para a tomada de decisões informadas. Ela permite identificar sucessos e falhas, otimizar o uso de recursos públicos e garantir que as políticas atendam efetivamente às necessidades e demandas da população. Por meio de uma abordagem sistemática e científica, a avaliação de políticas contribui para a melhoria contínua das ações governamentais, promovendo um governo mais eficaz e responsável.

De acordo com Façanha e Marinho (2001, p. 2), a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos. Esta definição destaca a importância de alcançar os objetivos estabelecidos ao se formular uma política ou programa. A efetividade é, portanto, um indicador crucial de sucesso, pois mede o grau em que as metas foram atingidas e os benefícios foram concretizados na prática.

Cunha (2010, p.98) amplia essa definição ao considerar a efetividade como a capacidade de as instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política. Essa perspectiva enfatiza o papel das instituições na governança e na implementação de políticas públicas. A capacidade institucional é vital para garantir que as políticas não apenas sejam planejadas adequadamente, mas também executadas de maneira eficaz, levando em conta as diversas dinâmicas e desafios do contexto em que são aplicadas.

Quando se trata de programas sociais, a efetividade é caracterizada pela implementação e pelo aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa (Marinho & Façanha, 2001, p. 6). Isso sugere que, mesmo quando há deficiências no planejamento inicial, a habilidade de ajustar e melhorar continuamente o programa pode levar à efetividade. A flexibilidade na gestão e a capacidade de adaptação são, portanto, componentes essenciais para alcançar os resultados desejados em programas sociais.

A avaliação da efetividade de políticas públicas, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), envolve o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados. Isso significa avaliar o sucesso ou fracasso de um programa em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. Essa abordagem destaca a importância de medir não apenas os outputs (como atividades realizadas e serviços prestados), mas também os *outcomes* (como mudanças reais nas condições de vida e bem-estar das populações beneficiadas).

A avaliação da efetividade é, portanto, um processo que requer uma análise detalhada e sistemática dos impactos de uma política ou programa. Isso envolve a coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos para entender como e por que certas mudanças ocorreram. Além disso, é essencial considerar o contexto social, econômico e político em que a política foi implementada, pois esses fatores podem influenciar significativamente os resultados.

A efetividade também está intimamente ligada à *accountability* (prestação de contas) e à transparência. Políticas e programas eficazes devem ser capazes de demonstrar, de forma clara e acessível, os resultados alcançados e os recursos utilizados. Isso não só aumenta a confiança pública nas instituições, mas também fornece informações valiosas para a tomada de decisões futuras e para o aprimoramento contínuo das políticas (Figueiredo, 1986).

Além disso, a efetividade pode ser vista sob diferentes dimensões, como eficiência (relação entre os recursos utilizados e os resultados alcançados) e equidade (justiça na distribuição dos benefícios entre diferentes grupos sociais). Uma política pode ser considerada

eficaz se atingir seus objetivos com o uso eficiente dos recursos e se distribuir de forma justa os benefícios entre a população (Façanha; Marinho, 2001).

A medição da efetividade também deve levar em conta a sustentabilidade dos resultados. Uma política é mais eficaz se seus impactos positivos forem duradouros e se puderem ser mantidos ao longo do tempo, mesmo após o término do programa. Isso implica na necessidade de estratégias de longo prazo e na construção de capacidades locais que possam continuar a promover os objetivos da política (Frey, 2015).

Nesse sentido, a avaliação da efetividade de políticas públicas é um processo complexo e multidimensional que envolve a análise detalhada dos resultados alcançados, a capacidade institucional, a adaptação e a melhoria contínua, a prestação de contas e a sustentabilidade dos impactos. A efetividade é um indicador fundamental do sucesso das políticas e programas, fornecendo informações essenciais para a tomada de decisões informadas e para o aprimoramento contínuo das ações governamentais (Pó; Abrucio, 2006).

De acordo com as informações coletadas no Portal Oficial do Ministério do Transporte (2023), a Política Nacional de Mobilidade Urbana, regulamentada pela Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012, representa um marco significativo no planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil. Esta política tem como objetivo central a promoção da integração entre os diversos modos de transporte, além de buscar a melhoria da acessibilidade e mobilidade tanto de pessoas quanto de cargas em todo o território nacional. A criação dessa política é uma resposta direta aos desafios urbanos crescentes, que demandam soluções sustentáveis e eficientes para a mobilidade urbana.

A Lei nº 12.587/2012, ao ser promulgada, buscou estabelecer diretrizes claras para o desenvolvimento de sistemas de transporte que atendam às necessidades da população, promovendo a inclusão social e a equidade no acesso aos serviços de transporte. Esta política é um desdobramento do artigo 182 da Constituição Federal, que trata da política de desenvolvimento urbano, e do inciso XX do artigo 21, que atribui à União a responsabilidade de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo o transporte urbano.

Para fins de distinção quanto a competência para legislar sobre o transporte, cabe aos Municípios, nos termos do artigo 30, V da CF/88, 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, e aos Estados o transporte intermunicipal (ADI 2.349, rel. min. Eros Grau, j. 31-8-2005, P, DJ de 14-10-2005.).

Um dos pilares da Política Nacional de Mobilidade Urbana é a integração dos diferentes modos de transporte. Esta integração é fundamental para a criação de um sistema

de mobilidade eficiente, que permite a conexão harmoniosa entre ônibus, trens, metrô, bicicletas e outros meios de transporte. Ao promover a complementaridade entre esses modos, a política visa a reduzir o tempo de deslocamento, minimizar congestionamentos e melhorar a qualidade de vida nas cidades (Morais; Santos, 2020; Valença; Santos, 2020).

Além da integração dos modos de transporte, a política destaca a importância da acessibilidade. A acessibilidade refere-se à facilidade com que todas as pessoas, incluindo aquelas com mobilidade reduzida ou com deficiência, podem acessar e utilizar os serviços de transporte. A Lei nº 12.587/2012 estabelece que a mobilidade deve ser inclusiva, garantindo que as infraestruturas de transporte sejam projetadas e mantidas para atender a todos os cidadãos de maneira equitativa.

Outro aspecto central da Política Nacional de Mobilidade Urbana é a melhoria da mobilidade de cargas. O transporte eficiente de mercadorias é crucial para o desenvolvimento econômico e a competitividade das cidades. A política incentiva a adoção de soluções logísticas que otimizem o fluxo de cargas, reduzam os custos de transporte e minimizem os impactos ambientais. Isso inclui o incentivo ao uso de veículos menos poluentes e a promoção de práticas logísticas sustentáveis (Echechipia; Cunham, 2023; Pereira; Carvalho, 2020).

A política também aborda a necessidade de planejamento e gestão integrados do transporte urbano. As cidades são incentivadas a elaborar planos de mobilidade urbana que sejam coerentes com os planos diretores municipais. Esses planos devem considerar aspectos como a densidade populacional, a distribuição dos serviços urbanos e a capacidade das infraestruturas de transporte. A coordenação entre os diferentes níveis de governo é essencial para a implementação eficaz das diretrizes estabelecidas pela política. Um dos grandes desafios na implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana é a obtenção de recursos financeiros. A política reconhece a necessidade de investimentos substanciais para a modernização e expansão das infraestruturas de transporte. Para enfrentar esse desafio, a Lei nº 12.587/2012 prevê a possibilidade de parcerias público-privadas (PPPs) e outros mecanismos de financiamento que possam complementar os recursos públicos (Valení; Santos, 2020; Fernandes, 2020).

A política também enfatiza a importância da participação social na formulação e implementação das políticas de mobilidade urbana. A inclusão da sociedade civil no processo de planejamento é vista como essencial para garantir que as soluções adotadas atendam às reais necessidades da população. Conselhos e fóruns de mobilidade urbana são instrumentos importantes para promover essa participação, permitindo que cidadãos, organizações não

governamentais e outros stakeholders contribuam com suas perspectivas e demandas (Guimarães; Pasqualetto; Sousa Cunha, 2021).

Nesse sentido, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, regulamentada pela Lei nº 12.587/2012, estabelece um marco regulatório abrangente e inclusivo para o desenvolvimento do transporte urbano no Brasil. A política busca integrar os diferentes modos de transporte, melhorar a acessibilidade, promover a mobilidade sustentável e eficiente de pessoas e cargas, e garantir a participação social no processo de planejamento e gestão da mobilidade urbana. Apesar dos desafios, a política representa um passo significativo na busca por cidades mais sustentáveis, inclusivas e eficientes (Santos; Santos; Bonatto, 2024).

A Política Nacional de Trânsito (PNT), instituída pela Resolução CONTRAN nº 514, de 18 de dezembro de 2014, estabelece um marco referencial essencial para o planejamento, organização, normatização, execução e controle das ações de trânsito no Brasil. Esta política tem como objetivo primordial garantir a proteção da integridade humana e fomentar o desenvolvimento socioeconômico através de diretrizes claras e bem definidas. A PNT é orientada por princípios fundamentais que buscam assegurar o pleno exercício do direito de locomoção, priorizar a defesa da vida, incluindo a preservação da saúde e do meio ambiente, e incentivar o estudo e a pesquisa voltados para a segurança, fluidez, conforto e educação no trânsito (Dantas, 2022).

Primeiramente, a PNT assegura ao cidadão o pleno exercício do direito de locomoção. Este princípio é essencial para a liberdade individual e coletiva, garantindo que todos possam se deslocar com segurança e eficiência. A política busca criar um sistema de trânsito que respeite os direitos dos pedestres, ciclistas, motoristas e usuários do transporte público, promovendo uma infraestrutura adequada e políticas que facilitem a mobilidade urbana e rural. Esta garantia está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento de uma rede viária segura, bem sinalizada e mantida, que atenda às necessidades de deslocamento de toda a população (Silva, 2022; Ministério do Transporte, 2023).

Em segundo lugar, a PNT prioriza ações voltadas para a defesa da vida, integrando a preservação da saúde e do meio ambiente. Este princípio reflete a preocupação com a segurança no trânsito, que é uma das principais causas de mortalidade e lesões no país. A política incentiva a implementação de medidas que reduzam os acidentes de trânsito, como campanhas educativas, fiscalização rigorosa e a promoção do uso de equipamentos de segurança. Além disso, a preservação do meio ambiente é um aspecto crucial, visto que o trânsito é uma das principais fontes de poluição urbana. A PNT promove a adoção de veículos mais eficientes e menos poluentes, bem como o desenvolvimento de infraestrutura para

modos de transporte sustentável, como ciclovias e transporte público de baixa emissão (Silva Pimentel; Azevedo, 2023).

Por fim, a PNT incentiva o estudo e a pesquisa orientados para a segurança, fluidez, conforto e educação no trânsito. Este princípio destaca a importância do conhecimento e da inovação na melhoria das condições de trânsito. A política promove a realização de pesquisas que possam identificar as causas dos problemas no trânsito e desenvolver soluções eficazes. A educação para o trânsito é um componente vital, que visa a formar cidadãos mais conscientes e responsáveis. Programas educativos nas escolas, campanhas de conscientização e treinamento para motoristas são algumas das ações incentivadas pela PNT para criar uma cultura de respeito e segurança no trânsito (Moura; Garcia; Oliveira, 2022).

A análise da Política Nacional de Trânsito revela um compromisso com a melhoria contínua das condições de trânsito no Brasil. A política reconhece a complexidade dos desafios enfrentados, desde a necessidade de infraestrutura adequada até a mudança de comportamento dos usuários do trânsito. A integração de princípios como o direito de locomoção, a defesa da vida e a promoção da pesquisa e educação indica uma abordagem abrangente e multifacetada, essencial para abordar as diversas facetas do trânsito no país (Moura; Garcia; Oliveira, 2022; Silva Pimentel; Azevedo, 2023; Ministério do Transporte, 2023).

Além disso, a implementação efetiva da PNT exige a colaboração entre diferentes níveis de governo e a sociedade civil. A coordenação entre órgãos federais, estaduais e municipais é crucial para garantir que as diretrizes da política sejam aplicadas de maneira consistente e eficaz. A participação da sociedade civil, por meio de organizações não governamentais, associações de vítimas de trânsito e outros grupos, é igualmente importante para promover a fiscalização social e a disseminação das boas práticas de trânsito (Moura; Garcia; Oliveira, 2022; Silva Pimentel; Azevedo, 2023; Ministério do Transporte, 2023).

Dessa forma, a Política Nacional de Trânsito, instituída pela Resolução CONTRAN nº 514/2014, estabelece uma estrutura abrangente e estratégica para a gestão do trânsito no Brasil. Seus princípios orientadores visam a garantir o direito de locomoção, priorizar a vida e a saúde, e fomentar a pesquisa e educação voltadas para a segurança e eficiência no trânsito. A implementação desta política é fundamental para promover um trânsito mais seguro, eficiente e sustentável, contribuindo significativamente para o bem-estar da população e o desenvolvimento socioeconômico do país (Moura; Garcia; Oliveira, 2022; Silva Pimentel; Azevedo, 2023; Ministério do Transporte, 2023).

De resto, também menciona-se a Política intitulada “Tarifa Zero”, a qual foi uma das políticas que gerou grande repercussão nas mídias e formou diversas opiniões e posicionamentos sociais. Enquanto a ANTT autorizou o aumento de 8,56% nas passagens de ônibus interestaduais na região do Entorno, a população de Luziânia-GO comemora a implementação da tarifa zero no transporte público. Após 3 meses da implantação, o programa começou a funcionar no município e já contabiliza mais de um milhão de passageiros transportados neste período.

A média antes do programa era de 4 mil usuários por dia, com o preço da passagem a R\$ 2,90. Já com o subsídio da prefeitura, mais de 11 mil pessoas usam diariamente o transporte no município, inclusive na zona rural, que possui três linhas especiais para atender as áreas mais povoadas. Segundo o prefeito Diego Sorgatto a Tarifa Zero garante o direito de ir e vir de todos os cidadãos, independentemente da idade e classe social. Já são mais de 45 mil usuários cadastrados e se beneficiando do programa. E os benefícios podem ser vistos nas áreas social, ambiental e econômica, como a redução da poluição, do congestionamento e da desigualdade. Esse aumento expressivo reflete a maior acessibilidade e uso do transporte público proporcionado pela gratuidade (Portal da Prefeitura de Luziânia-GO, 2024).

Já na cidade de Quatro Barras, situada na região metropolitana de Curitiba, a política de tarifa zero foi implementada de maneira distinta. A gratuidade foi estabelecida através de uma parceria entre o município e a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP). No âmbito dessa política, os moradores de Quatro Barras têm acesso gratuito a três linhas de transporte público que operam tanto nos dias úteis quanto nos fins de semana, com uma programação de 50 horários. No entanto, essa gratuidade é limitada às viagens dentro da cidade. Para aqueles que precisam se deslocar para fora de Quatro Barras, como em direção a Curitiba, a tarifa normal continua sendo cobrada (Gregori, 2020; Santarém, 2023).

Esses exemplos ilustram diferentes abordagens e impactos da política de tarifa zero no transporte público. Em Luziânia, a implementação total da tarifa zero resultou em um aumento significativo no número de passageiros, evidenciando como a gratuidade pode incentivar o uso do transporte coletivo e potencialmente aliviar o trânsito e a poluição. Por outro lado, em Quatro Barras, a gratuidade parcial, limitada ao transporte dentro do município, oferece uma solução mista que pode ser mais viável financeiramente e ainda beneficiar significativamente os residentes locais (Costa; Golla; Kassab, 2024).

Ambos os casos destacam a importância da política de tarifa zero em promover a acessibilidade ao transporte público e em facilitar a mobilidade urbana. No entanto, eles também evidenciam os desafios e as considerações financeiras que acompanham a

implementação de tais políticas. Em Luziânia, o subsídio significativo necessário para cobrir a tarifa zero e o conseqüente aumento no número de passageiros sugerem a necessidade de planejamento cuidadoso e sustentável para manter a qualidade do serviço.

Em Quatro Barras, a combinação de gratuidade limitada e tarifas pagas para viagens mais longas oferece uma alternativa que equilibra acessibilidade e viabilidade financeira. Essas experiências podem servir como referência para outras cidades que consideram a adoção de políticas de tarifa zero. A implementação dessas políticas requer uma análise detalhada das necessidades locais, das capacidades financeiras e dos impactos esperados no sistema de transporte público. A eficácia da tarifa zero não se limita apenas ao aumento do número de passageiros, mas também deve ser avaliada em termos de melhorias na qualidade de vida dos cidadãos, redução do tráfego e das emissões de poluentes, e a sustentabilidade econômica do sistema de transporte público a longo prazo (De Trói, 2023).

Desse modo, nos acervos literários pesquisados, encontram-se algumas pesquisas destinadas a apurar a efetividades de determinadas políticas destinadas à melhoria da qualidade do transporte público. Assim, na seção seguinte, serão apresentadas as investigações destinadas a verificar as implicações, nuances e impactos das leis e políticas públicas direcionadas ao aperfeiçoamento das questões de mobilidade urbana do Distrito Federal.

2.3 EFETIVIDADE DAS NORMAS LEGAIS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFICÁCIA DO ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO NO DF

Na contemporaneidade, diversos estudos têm sido realizados para analisar, sob diversas óticas e esferas, a efetividades dos direitos sociais e, em especial, na presente pesquisa, o direito ao transporte público, como uma forma de obter um parâmetro sobre a concretização dessa prerrogativa no contexto concreto. Nesse cenário, a pesquisa realizada por Freyer e Machado (2022) focou na análise de impacto legislativo da Lei distrital nº 4.566, de 04 de maio de 2011, que institui o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU/DF). Esta análise abordou principalmente a implementação e os efeitos das faixas exclusivas ou prioritárias para ônibus. A Lei nº 4.566/2011 foi promulgada com o intuito de melhorar a mobilidade urbana e promover um transporte público mais eficiente no Distrito Federal e seu entorno. Além do mais, a referida pesquisa evidencia a relevância da publicação deste normativo, considerando a necessidade de regulamentar e planejar ações voltadas para o transporte urbano. No entanto, um dos pontos críticos

identificados na análise foi a ausência de uma mensuração adequada dos indicadores necessários para avaliar a efetividade das ações implementadas.

A pesquisa teve como objetivo principal levantar informações sobre o bem-estar social proporcionado pela implantação das faixas exclusivas ou prioritárias para ônibus. Freyer (2022) buscou verificar se a implementação dessas faixas resultou em melhorias perceptíveis para os usuários do transporte público, especialmente em termos de redução do tempo médio das viagens e diminuição dos congestionamentos, com ênfase nos horários de pico.

A metodologia utilizada na pesquisa envolveu a análise de dados secundários e a aplicação de métodos quantitativos para medir os impactos das faixas exclusivas ou prioritárias. A expectativa era demonstrar, ao final da análise, que a introdução dessas faixas contribuiu significativamente para a elevação do bem-estar social dos usuários do transporte público. A pesquisa de Freyer e Machado (2022) tentou comprovar que a redução dos tempos de viagem e dos congestionamentos não apenas otimizou a eficiência do transporte público, mas também melhorou a qualidade de vida dos cidadãos que dependem desse serviço. Os resultados da pesquisa apontaram que, apesar de a Lei nº 4.566/2011 ter proporcionado um bom suporte na fase de elaboração do PDTU/DF, a ausência de indicadores de mensuração específicos impediu uma avaliação mais precisa da efetividade das faixas exclusivas ou prioritárias. Esse *gap* na avaliação dos impactos reforça a necessidade de um planejamento mais robusto e de uma gestão contínua das políticas de mobilidade urbana, com a inclusão de indicadores claros e mensuráveis que permitam monitorar e ajustar as ações conforme necessário.

Dessa forma, Freyer e Machado (2022) concluíram que, para alcançar os objetivos de redução do tempo de viagem e dos congestionamentos, é essencial que os planejadores urbanos e os gestores públicos adotem uma abordagem baseada em dados e evidências. Isso inclui a implementação de sistemas de monitoramento que possam fornecer *feedback* contínuo sobre o desempenho das faixas exclusivas ou prioritárias e outros elementos do PDTU/DF. Somente com essa abordagem será possível garantir que as políticas de transporte urbano atinjam seus objetivos de maneira eficaz e sustentada.

Também se pode mencionar a pesquisa de Ribas (2021), a qual analisa o direito social ao transporte no contexto da Constituição Federal, iniciando pela Emenda Constitucional nº 90/2015, considerando que essa foi a emenda que incluiu o transporte entre os direitos sociais, explicitamente previstos no artigo 6º da Constituição. Nesse sentido, o autor explora os fundamentos do estatuto jurídico dos direitos sociais, abordando conceitos essenciais como titularidades ativa e passiva, natureza jurídica dos direitos fundamentais e suas eficácias

jurídica e social. No desenvolvimento do estudo, discute-se como esses fundamentos se relacionam com o direito ao transporte, destacando a importância desse direito como condição para o exercício de outros direitos fundamentais e para a promoção da justiça social. A análise se aprofunda nos desafios para a efetividade do direito ao transporte, abordando questões como a reserva do possível, que se refere às limitações de recursos disponíveis para a implementação de políticas públicas; a discricionariedade administrativa, que envolve as decisões dos gestores públicos sobre a aplicação dos recursos; a falta de planejamento e gestão eficazes das políticas de transporte; e a necessidade de priorizar o atendimento aos segmentos sociais mais vulneráveis.

Um dos pontos importantes apontados por Ribas é a "reserva do possível", princípio jurídico determina que a realização dos direitos sociais está condicionada à disponibilidade de recursos do Estado, como já mencionado na presente pesquisa. A investigação aponta que, embora este seja um argumento válido, ele não deve ser utilizado para justificar a inércia ou a ineficácia do Estado na implementação de políticas públicas de transporte. Em vez disso, Ribas sugere que o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais deve prevalecer, exigindo que o Estado utilize todos os recursos possíveis para assegurar o direito ao transporte. A discricionariedade administrativa é outro ponto de análise. Ribas argumenta que, embora os gestores públicos tenham certa margem de manobra na execução das políticas públicas, essa discricionariedade não deve comprometer a efetividade dos direitos sociais. É necessário que as decisões administrativas sejam orientadas pelo princípio da legalidade e da finalidade pública, assegurando que os recursos sejam direcionados de forma justa e eficiente para garantir o direito ao transporte (Ribas, 2021).

A pesquisa também destaca a falta de planejamento e gestão das políticas de transporte como um obstáculo significativo. Ribas aponta que a ausência de uma estratégia clara e bem definida impede a implementação eficaz das políticas de transporte. O estudo sugere que é necessário um planejamento integrado e de longo prazo, que considere as necessidades reais da população e as particularidades de cada região, para que o direito ao transporte seja plenamente efetivado. Por fim, Ribas (2021) discute a necessidade de priorizar o atendimento aos segmentos sociais vulneráveis. O autor argumenta que, para que o direito ao transporte tenha real efetividade, é essencial que as políticas públicas dêem atenção especial às populações mais carentes, que são as que mais dependem do transporte público para acessar outros direitos fundamentais, como saúde, educação e trabalho:

O advento da Emenda Constitucional nº 90/2015 trouxe em evidência a função do transporte na sociedade brasileira, a ponto de ser reconhecido

como direito social, posto possibilitar o acesso da população às condições básicas de vida digna, em vista da realização da igualdade material. Contudo, em virtude do custo financeiro que esse tipo de direito demanda, a sua realização (efetividade) é obstaculizada pela alegada falta de recursos disponíveis, conforme sustenta a teoria da reserva do possível. Liga-se a essa tese a discricionariedade do Estado na alocação desses recursos, procrastinando a concretização dos direitos sociais. Além desses problemas, a ausência de planejamento e gestão de políticas públicas na área e o foco nos custos e demais fatores de administração prejudica o que é essencial: o atendimento prioritário às pessoas carentes. Isto posto, deduz-se que a EC nº 90/2015, sozinha, não tem o condão de transformar imediatamente a realidade do transporte na sociedade brasileira. Porém, a elevação ao status de direito social denota ser paradigmática porque impõe ao próprio Estado o dever de dar plena concretização desse direito, entendido como forma de garantir a sua fruição por parte dos indivíduos, sobretudo em se tratando de grupos mais vulneráveis, como meio para o exercício de uma vasta gama de direitos (Ribas, 2021, p. 18).

Dessa forma, a pesquisa conclui que, para superar a dicotomia entre o que a norma prescreve e a realidade apresentada, é necessário um compromisso efetivo dos gestores públicos com a implementação de políticas de transporte que assegurem a justiça social. Ribas sugere que, através de um planejamento adequado, gestão eficiente e priorização dos mais vulneráveis, é possível afastar a ameaça de esvaziamento do conteúdo do direito social ao transporte e conferir-lhe plena realização (Ribas, 2021).

Nesse ponto, destacamos a pesquisa de Ruan Costa (2018) que aborda a teoria da constitucionalização simbólica de Marcelo Neves, ao analisar como certos direitos, inclusive o direito ao transporte público, são inseridos na Constituição de forma simbólica, sem efetividade prática. A pesquisa apontou duas formas de constitucionalização simbólica: 1- Constitucionalização como álibi: O direito ao transporte público foi aprovado como uma resposta simbólica às demandas sociais durante as Jornadas de Junho, mas sem intenção real de aplicabilidade, resultando em dispositivos constitucionais sem efetividade. 2- Constitucionalização como compromisso-fórmula-dilatatória: O legislador aprovou normas sem intenção de transformá-las em realidade, adiando soluções efetivas para o futuro.

O texto também discutiu a interferência do subsistema político no subsistema jurídico, contrariando a ideia de autonomia dos sistemas sociais. Além disso, menciona julgamentos do STF que reconhecem a importância do direito ao transporte público (referentes ao direito ao transporte público para os idosos ADI 3768-4 DF e para as pessoas com deficiência ADI 2649-6 DF), mas que ainda enfrentam desafios para sua efetivação.

Ou seja, fica claro que a inserção do direito social ao transporte na Constituição Federal apenas respondeu aqueles anseios populares, caracterizando a definição da teoria da

constitucionalização simbólica, sob a perspectiva de Marcelo Neves (2016), na qual o autor demonstra a relação controversa entre a hipertrofia legislativo-constitucional (simbólica), marcada pelas inúmeras disposições constitucionais existentes, e a sua ineficiente concretização prática.

Sob outra perspectiva, a pesquisa conduzida por Gilvan (2021) explora a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), abordando sua função como ente regulador das concessões rodoviárias e analisando sua *accountability* e efetividade institucional e social. A pesquisa tem um caráter exploratório, analítico e descritivo, fundamentando-se na análise documental de legislações e relatórios, além de consultas a sites oficiais de órgãos governamentais. A pesquisa traça um panorama desde os dispositivos preliminares que prepararam o surgimento das agências autônomas até a criação da ANTT e sua atuação nos dias atuais. A metodologia utilizada na pesquisa inclui a análise da Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, e da Lei nº 10.233 de 2001, que estabelece as atribuições e objetivos da ANTT. Gilvan (2021) argumenta que a *accountability* é um mecanismo essencial para o acompanhamento e controle das atividades da ANTT, promovendo a participação social e funcionando como uma avaliação institucional para verificar a efetividade do órgão.

A ANTT, criada pela Lei nº 10.233 de 2001, tem como principal objetivo regular e fiscalizar as atividades de transporte terrestre no Brasil, incluindo rodovias concedidas à iniciativa privada. A pesquisa destaca que a criação das agências reguladoras autônomas visava a proporcionar maior eficiência e transparência na gestão dos serviços públicos, garantindo que os objetivos estabelecidos fossem cumpridos de maneira eficaz e em benefício da sociedade. Um dos pontos centrais da pesquisa é a análise da efetividade da ANTT em cumprir suas atribuições legais. Gilvan (2021) observa que, embora a agência possua um arcabouço legal robusto e objetivos claros, há uma carência de indicadores internos que demonstrem de maneira objetiva se a ANTT está atingindo suas metas e cumprindo os dispositivos legais pelos quais foi criada. Essa lacuna de indicadores compromete a capacidade de avaliação da efetividade institucional da ANTT.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011) é destacada na pesquisa como um instrumento vital para promover a transparência e a *accountability* da ANTT. Essa lei estabelece que os órgãos públicos devem disponibilizar informações de interesse coletivo ou geral, facilitando o controle social e permitindo que a sociedade acompanhe e avalie as ações e decisões da ANTT. No entanto, Gilvan (2021) aponta que a efetividade dessa lei depende da qualidade e da acessibilidade das informações fornecidas pela ANTT, o que ainda apresenta

deficiências. A pesquisa também aborda o conceito de *accountability*, destacando que esse mecanismo não apenas permite o controle e a fiscalização das atividades da ANTT, mas também promove a participação social. A *accountability*, segundo Gilvan (2021), é uma ferramenta crucial para garantir que a ANTT atue de acordo com os princípios de transparência, responsabilidade e responsividade, fundamentais para a efetividade das políticas públicas e para o fortalecimento da democracia.

No que diz respeito à efetividade social da ANTT, a pesquisa verifica que a agência enfrenta desafios significativos. Embora a ANTT tenha sido criada para melhorar a gestão e a fiscalização dos transportes terrestres, a falta de indicadores claros e a insuficiência de mecanismos de avaliação impedem uma análise precisa de seu impacto social. A pesquisa sugere que, para aumentar sua efetividade social, a ANTT precisa aprimorar seus mecanismos de monitoramento e avaliação, garantindo que suas ações estejam alinhadas com os objetivos de promover um transporte terrestre seguro, eficiente e acessível. Em conclusão, a pesquisa de Gilvan (2021) ressalta a importância da ANTT como ente regulador das concessões rodoviárias, mas também destaca a necessidade de aprimorar seus mecanismos de *accountability* e avaliação de efetividade. A criação de indicadores claros e a melhoria na transparência das informações são passos fundamentais para garantir que a ANTT cumpra seu papel de maneira eficaz e em benefício da sociedade.

Ademais, a pesquisa realizada por Moura e Freitas (2023) aborda a facilidade de acesso ao transporte público como um fator essencial para que os idosos permaneçam ativos e incluídos na sociedade. O estudo tem como objetivo investigar as dificuldades enfrentadas pelos passageiros idosos no uso do transporte público urbano no Distrito Federal e entorno. A amostra da pesquisa consistiu de 109 usuários de transporte público que responderam a dois questionários com questões objetivas: um para coletar informações demográficas, como idade e renda, e outro para avaliar aspectos relacionados ao uso do transporte público, como o grau de satisfação com o atendimento.

As coletas de dados foram realizadas em paradas de ônibus e em rodoviárias, com a análise dos dados sendo conduzida por meio do programa estatístico Statistical Package for the Social Sciences - SPSS. Entre as principais dificuldades relatadas pelos idosos estavam o atraso no horário dos ônibus, a falta de paciência dos motoristas em esperar que os idosos se acomodassem antes de acelerar, e a ausência de civilidade dos demais passageiros, que não cediam seus assentos para os idosos. Essas dificuldades apontam para uma série de problemas que comprometem a qualidade do serviço de transporte público para a população idosa. Adicionalmente, a pesquisa revelou que mais de 30% dos participantes relataram ter sofrido

maus tratos ou presenciado outros idosos sendo vítimas de maus tratos no transporte público. Esse dado é alarmante, pois indica a presença de etarismo, que é a discriminação contra pessoas idosas, no ambiente do transporte público. O etarismo pode se manifestar de diversas formas, desde a falta de respeito e consideração pelos idosos até comportamentos abusivos por parte de outros passageiros ou até mesmo dos funcionários do serviço de transporte (Moura; Freitas, 2023).

Os resultados obtidos no estudo de Moura e Freitas (2023) sugerem que os idosos enfrentam significativas barreiras no uso do transporte público urbano, o que pode afetar negativamente sua mobilidade e participação social. As dificuldades relatadas pelos participantes do estudo evidenciam a necessidade de intervenções específicas para melhorar a acessibilidade e a qualidade do serviço de transporte público para a população idosa. Essas intervenções poderiam incluir a implementação de políticas públicas que garantam o respeito e a consideração pelos passageiros idosos, a formação dos motoristas e funcionários de transporte público em atendimento inclusivo e respeitoso, e campanhas de conscientização para os demais usuários sobre a importância de ceder o lugar e respeitar os direitos dos idosos.

Além disso, a pesquisa sublinha a importância de um transporte público eficiente e inclusivo para promover um envelhecimento ativo. Um transporte público de qualidade é essencial para que os idosos possam manter suas atividades diárias, participar de eventos sociais, acessar serviços de saúde e realizar outras atividades que contribuem para sua qualidade de vida e bem-estar. Portanto, a melhoria das condições de transporte público para idosos não é apenas uma questão de conveniência, mas uma necessidade fundamental para garantir a inclusão social e a dignidade das pessoas idosas. Assim, a pesquisa de Moura e Freitas (2023) destaca as dificuldades enfrentadas pelos idosos no uso do transporte público urbano no Distrito Federal e entorno, evidenciando a presença de etarismo e a necessidade urgente de políticas públicas que assegurem um serviço de transporte público de qualidade para essa parcela da população. A promoção de um envelhecimento ativo e a inclusão social dos idosos dependem de ações concretas que melhorem sua experiência no transporte público, garantindo seu direito à mobilidade com dignidade e respeito.

Dessa forma, as pesquisas apresentadas evidenciam investigações em variados âmbitos do transporte público, demonstrando fatores, problemas e lacunas em diferentes ângulos dentro da temática. Esses problemas apontam para uma efetividade limitada das políticas de transporte público, que, apesar de bem-intencionadas, falham em garantir uma experiência satisfatória e segura para todos os usuários. Nesse sentido, observa-se que, para alcançar uma efetividade plena, é necessário não apenas a criação de políticas, mas também a

implementação de mecanismos de monitoramento, avaliação e ajustes contínuos, visando sempre a melhoria da qualidade do serviço e o atendimento às necessidades específicas de diferentes grupos da sociedade.

2.4 IMPACTOS E IMPLICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ORIUNDOS DA GRATUIDADE

No Brasil, o sistema de transporte público coletivo urbano está intimamente relacionado a políticas de inclusão social que visam a beneficiar determinados grupos sociais através da concessão de isenções tarifárias parciais ou totais. Essa prática, conhecida como gratuidade, é regulamentada por diversas leis e decretos que estipulam quais classes de usuários têm direito a esses benefícios. No entanto, uma questão frequentemente negligenciada é que os passageiros que pagam a tarifa integral acabam subsidiando, de maneira indireta, essas gratuidades. Isso ocorre porque o custo operacional do transporte público precisa ser coberto de alguma forma, e a receita oriunda das tarifas pagas pelos usuários regulares é utilizada para compensar a perda de receita causada pelas isenções tarifárias (Pires, 2009).

Segundo o Anuário 2014/2015 da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), o número de passageiros que utilizam o transporte público sem pagar a tarifa completa ou de maneira gratuita aumenta cerca de 1% anualmente. Este crescimento contínuo se traduz em um acréscimo de aproximadamente 120 milhões de viagens a cada ano desde 2013. A estatística destaca o impacto significativo das gratuidades no sistema de transporte, evidenciando tanto a importância social desses benefícios quanto os desafios econômicos que eles representam para a sustentabilidade do transporte público (NTU, 2015).

As gratuidades no transporte público são destinadas a diversos grupos sociais, incluindo idosos, pessoas com deficiência, estudantes e, em algumas regiões, profissionais de áreas específicas como policiais e bombeiros. Esses benefícios são implementados com o objetivo de promover a inclusão social, garantindo que indivíduos pertencentes a esses grupos possam se deslocar livremente, acessar serviços essenciais, e participar plenamente da vida urbana. No entanto, a concessão dessas gratuidades impõe um desafio considerável para as empresas de transporte e os gestores públicos, pois a redução da receita tarifária deve ser compensada por outras fontes de financiamento para assegurar a continuidade e a qualidade do serviço (Carvalho; Lucas, 2022).

O modelo de financiamento do transporte público no Brasil é um tema complexo e multifacetado. A prática de subsidiar as gratuidades por meio da tarifa paga pelos demais usuários é apenas uma parte dessa equação. Algumas cidades adotam subsídios governamentais diretos, onde recursos provenientes dos orçamentos municipais, estaduais ou federais são destinados para cobrir os custos operacionais do transporte público. Este modelo, embora possa aliviar a pressão sobre as tarifas pagas pelos usuários, depende fortemente da disponibilidade de recursos públicos e da prioridade dada ao transporte coletivo nas políticas públicas (Prado, 2021).

Além dos desafios econômicos, a crescente demanda por gratuidades também apresenta questões operacionais. O aumento do número de passageiros que utilizam o transporte público gratuitamente pode contribuir para a superlotação dos veículos, impactando negativamente a qualidade do serviço oferecido. A gestão eficiente do transporte público deve, portanto, equilibrar a necessidade de inclusão social com a garantia de um serviço de qualidade para todos os usuários (Zaban; Pompermayer; Carvalho, 2021).

A análise do impacto das gratuidades no sistema de transporte público revela a necessidade de políticas públicas integradas que considerem tanto os aspectos sociais quanto econômicos. A implementação de sistemas de transporte público que sejam economicamente viáveis e socialmente inclusivos requer uma abordagem holística que envolva planejamento urbano, financiamento adequado e gestão eficiente. Além disso, é crucial a participação da sociedade civil e dos diversos stakeholders na formulação e monitoramento dessas políticas, garantindo que as decisões tomadas reflitam as necessidades e prioridades da população (Kneib, 2020).

Além do que, as gratuidades no transporte público coletivo urbano são um componente vital das políticas de inclusão social no Brasil. Embora apresentem desafios significativos em termos de financiamento e gestão, esses benefícios são essenciais para garantir que todos os cidadãos tenham acesso igualitário ao transporte, promovendo a mobilidade e a inclusão social. A crescente demanda por gratuidades destaca a importância de um planejamento cuidadoso e de uma abordagem integrada para assegurar que o sistema de transporte público continue a servir eficientemente a todos os usuários, sem comprometer a sua sustentabilidade econômica.

De acordo com o anuário da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) de 2023, o setor de mobilidade urbana no Brasil tem experimentado um crescimento significativo no número de empreendimentos ativos. Esse crescimento se reflete nos dados de empreendimentos em diferentes fases de desenvolvimento, os quais aumentaram

13,7% nos últimos quatro anos. Atualmente, existem 879 empreendimentos ativos no banco de dados da NTU, demonstrando a expansão contínua do setor. Esse aumento significativo de projetos pode ser atribuído, em parte, aos programas de financiamento promovidos pelo governo federal desde 2010, que incentivaram o desenvolvimento de novas iniciativas de mobilidade urbana.

Analisando o período de 2019 a 2023, o maior crescimento foi observado na parcela de empreendimentos que já estão em operação, com um aumento de 24,5%, representando 64 novos empreendimentos. Esse dado é particularmente relevante, pois indica uma expansão concreta e utilizável da infraestrutura de transporte urbano, refletindo melhorias diretas na mobilidade dos cidadãos. A fase de projeto também mostrou um crescimento, embora mais modesto, com um aumento de 10,8%, equivalente a 37 novos projetos. Este crescimento sugere um *pipeline* saudável de futuros empreendimentos que podem potencialmente entrar em operação nos próximos anos, assegurando a continuidade do desenvolvimento do setor (NTU, 2023).

Por outro lado, os empreendimentos com obras em andamento apresentaram um aumento de apenas 3,0%, ou 5 novos empreendimentos, em comparação com 2019. Esse crescimento limitado na fase de construção pode indicar desafios na execução de projetos ou possíveis atrasos burocráticos e logísticos que impactam a transição de projetos do papel para a realidade. Esse dado aponta para a necessidade de uma análise mais profunda sobre os gargalos existentes no processo de implementação de novos empreendimentos de mobilidade urbana (NTU, 2023).

Em termos de desenvolvimento total ao longo dos últimos quatro anos, embora tenha havido um progresso em todas as fases de empreendimentos monitoradas, o avanço pode ser considerado pouco significativo para um ciclo de quatro anos. Isso sugere que, apesar dos esforços e do financiamento disponíveis, ainda há desafios substanciais que precisam ser enfrentados para acelerar o ritmo de desenvolvimento e implementação de projetos de mobilidade urbana no Brasil (NTU, 2023).

A análise dos dados do anuário NTU de 2023 sublinha a importância de uma abordagem estratégica e coordenada para superar os obstáculos atuais no desenvolvimento de infraestrutura de mobilidade urbana. É essencial que os atores envolvidos, incluindo governos municipais, estaduais e federal, bem como o setor privado, trabalhem juntos para garantir que os empreendimentos de mobilidade urbana não apenas sejam iniciados, mas também concluídos de maneira eficiente e oportuna. A melhoria na mobilidade urbana é crucial para o

desenvolvimento socioeconômico das cidades, contribuindo para a qualidade de vida dos cidadãos e a sustentabilidade ambiental (NTU, 2023).

Essa evolução no número de empreendimentos ativos, especialmente aqueles que já estão em operação, demonstra um progresso positivo, mas também destaca a necessidade de um planejamento mais eficaz e de uma gestão mais robusta dos projetos de mobilidade urbana. A continuidade dos programas de financiamento, aliados a um fortalecimento institucional e à melhoria nos processos de execução, são fundamentais para assegurar que a infraestrutura de transporte urbano atenda às demandas crescentes da população e contribua para um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo (NTU, 2023).

Diante disso, não se questiona que os investimento no transporte público, incluindo o sistema de gratuidade, sejam fundamentais para garantir e manter o direito ao transporte para todos os cidadãos. No entanto, este tema suscita debates significativos sobre os impactos financeiros que tais benefícios podem trazer para os orçamentos municipais e estaduais. Um dos principais pontos de impacto são os passes estudantis, que podem ser integrais ou parciais e são predominantemente concedidos a estudantes dos ensinos fundamental, médio e superior. Esses passes estão sujeitos a regras específicas e variam conforme a realidade de cada localidade (NTU, 2018).

Em algumas cidades, a concessão dos passes estudantis leva em consideração critérios econômicos, beneficiando apenas estudantes com uma renda familiar abaixo de um determinado patamar. Em outras localidades, a distância mínima entre a residência do estudante e a instituição de ensino é um fator determinante para a concessão do benefício. Essas regras visam a garantir que o auxílio seja direcionado a quem mais necessita, mas também refletem a necessidade de um equilíbrio entre a oferta do benefício e a sustentabilidade financeira dos sistemas de transporte. Além dos passes estudantis, há uma extensa lista de categorias que possuem benefícios garantidos por leis, especialmente em nível municipal. Esses benefícios incluem, por exemplo, gratuidade no transporte para bombeiros, oficiais de justiça, policiais civis e militares, agentes penitenciários, guardas municipais, fiscais das empresas de transporte, pessoas com necessidades especiais e seus acompanhantes. A diversidade de categorias contempladas reflete o reconhecimento do transporte público como um serviço essencial para diversos segmentos da sociedade que desempenham funções críticas ou que possuem necessidades específicas (NTU, 2018).

Destaca-se ainda que, em algumas cidades, há datas especiais em que a gratuidade do transporte público é obrigatória. Isso pode ocorrer em dias de vacinação, em que o objetivo é facilitar o acesso da população aos postos de saúde, ou em celebrações de santos padroeiros

locais, promovendo a participação da comunidade nos eventos culturais e religiosos. Essas medidas, embora aumentem a acessibilidade e inclusão, também geram um impacto financeiro adicional que precisa ser gerenciado adequadamente. A discussão sobre os impactos financeiros do sistema de gratuidade no transporte público é complexa. Por um lado, a gratuidade contribui para a inclusão social e facilita o acesso a serviços essenciais, como educação e saúde. Por outro lado, o custo de manter esses benefícios pode ser significativo, exigindo uma gestão cuidadosa dos recursos públicos e uma busca constante por fontes de financiamento que não comprometam a sustentabilidade do sistema de transporte (NTU, 2018).

Para mitigar os impactos financeiros, algumas cidades adotam estratégias como a segmentação dos beneficiários com base em critérios econômicos ou geográficos, e a realização de estudos periódicos para avaliar a eficácia e a eficiência dos benefícios concedidos. Essas medidas ajudam a garantir que os recursos sejam direcionados de maneira mais eficiente, beneficiando aqueles que realmente precisam, sem sobrecarregar o orçamento público. Nesse cenário, enquanto os investimentos no transporte público e nos sistemas de gratuidade são essenciais para garantir o direito ao transporte e promover a inclusão social, é fundamental equilibrar esses benefícios com a necessidade de sustentabilidade financeira. Políticas bem planejadas e baseadas em critérios claros e justos podem ajudar a alcançar esse equilíbrio, assegurando que o transporte público continue sendo acessível a todos, sem comprometer a viabilidade econômica dos sistemas de transporte (NTU, 2018).

As gratuidades e benefícios tarifários no transporte público urbano têm um impacto significativo no custo operacional dos sistemas de transporte. Esses benefícios são frequentemente estabelecidos por legislações que garantem o direito a determinados grupos sociais, como estudantes, idosos, pessoas com deficiência, entre outros, sem, no entanto, indicar claramente as fontes de financiamento para cobrir esses custos adicionais. Essa lacuna na definição de fontes de custeio resulta em uma situação em que os custos das gratuidades são repassados diretamente para os passageiros pagantes (SPTRANS, 2022; Lage et al, 2020).

No cálculo das tarifas de transporte público, considera-se apenas a base de passageiros que efetivamente pagam a tarifa. Isso significa que, embora o serviço seja disponibilizado para toda a população, os custos operacionais são distribuídos entre um número menor de usuários pagantes. Consequentemente, quanto maior for a proporção de passageiros que usufruem de gratuidades e benefícios tarifários, sem a existência de fontes específicas de custeio, maior será a tarifa cobrada dos usuários comuns (Shores, 2022; Pereira et al, 2015).

Essa dinâmica pode resultar em tarifas mais altas para os passageiros pagantes, o que pode tornar o transporte público menos acessível para uma parcela significativa da população. Isso é particularmente problemático em contextos onde o transporte público é a principal forma de mobilidade para trabalhadores e estudantes de baixa renda. Além de tornar o transporte mais oneroso, essa situação pode levar a uma redução no número de passageiros pagantes, criando um ciclo vicioso onde a diminuição da receita leva a aumentos tarifários adicionais (Maré; Gogliano; Malatesta, 2024).

Além disso, a ausência de fontes de financiamento específicas para cobrir os custos das gratuidades pode resultar em um desequilíbrio financeiro para os operadores de transporte público. As empresas de transporte precisam arcar com os custos operacionais, como manutenção de veículos, salários de motoristas e outros funcionários, combustível, entre outros, sem receber uma compensação adequada pelos passageiros que utilizam o serviço gratuitamente. Isso pode levar a um enfraquecimento da capacidade financeira dessas empresas, comprometendo a qualidade e a continuidade do serviço oferecido (Shores, 2022).

Para atenuar esses efeitos, alguns sistemas adotam modelos de financiamento que incluem subsídios governamentais para cobrir os custos das gratuidades. Esses subsídios podem ser financiados por meio de impostos específicos, contribuições empresariais ou outras fontes de receita pública. No entanto, a implementação de tais modelos requer uma gestão financeira eficiente e transparente, além de um planejamento estratégico para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e que o transporte público continue a ser uma opção acessível e de qualidade para toda a população (Maré; Gogliano; Malatesta, 2024).

Outra abordagem é a adoção de políticas de tarifas diferenciadas, onde as tarifas são ajustadas com base na capacidade de pagamento dos usuários. Isso pode incluir a implementação de tarifas sociais para grupos de baixa renda, enquanto usuários com maior capacidade financeira pagam tarifas completas. Embora essa abordagem possa ajudar a distribuir os custos de maneira mais equitativa, também exige um sistema robusto para identificar e verificar a elegibilidade dos beneficiários, o que pode aumentar a complexidade administrativa do sistema de transporte (SPTRANS, 2022).

Nesse sentido, as gratuidades e benefícios tarifários no transporte público são essenciais para promover a inclusão social e garantir o direito à mobilidade para grupos específicos. No entanto, a falta de fontes de custeio claras e adequadas para esses benefícios pode resultar em tarifas mais altas para os passageiros pagantes, comprometendo a acessibilidade do transporte público. Modelos de financiamento alternativos, como subsídios governamentais e tarifas diferenciadas, podem ajudar a equilibrar os custos e garantir um

sistema de transporte público sustentável e acessível para todos. Entretanto, de acordo com os dados coletados da NTU (2018, *on-line*):

Levantamento realizado pela NTU em 28 cidades mostra que o impacto dessas gratuidades nos custos da tarifa chega a 18%, em média, no país. Em outras palavras, a tarifa para usuários pagantes poderia ser reduzida em quase um quinto do valor se houvessem outras fontes que cobrissem esse impacto. Boa parte dos municípios sequer prevê subsídios para custear esses benefícios. Dessa forma, as tarifas ficam mais caras e o sistema, engessado em termos de investimentos em infraestrutura e melhorias no serviço. Mesmo as cidades que destinam recursos públicos para arcar com as gratuidades enfrentam, muitas vezes, problemas com a demora nos repasses ou recursos insuficientes para cobrir todos os custos envolvidos.

A situação descrita evidencia uma problemática crônica no financiamento dos sistemas de transporte público urbano no Brasil. A falta de uma estratégia financeira robusta para cobrir as gratuidades impõe uma carga significativa sobre os usuários pagantes, resultando em tarifas elevadas que, paradoxalmente, podem reduzir a adesão ao transporte público. Esse cenário gera um ciclo vicioso: tarifas altas afastam usuários, diminuindo a receita e limitando a capacidade de investimento dos operadores de transporte, o que, por sua vez, pode comprometer a qualidade e a eficiência do serviço prestado (NTU, 2018).

A pesquisa da NTU ilustra a magnitude do impacto das gratuidades sobre os custos tarifários, mas também aponta para uma necessidade urgente de reformulação das políticas de financiamento. Uma abordagem mais sustentável poderia incluir a criação de fundos específicos alimentados por diversas fontes de receita, como impostos sobre combustíveis fósseis, taxas de congestionamento, ou mesmo parcerias público-privadas. Esses fundos poderiam ser direcionados exclusivamente para cobrir os custos das gratuidades e investimentos em infraestrutura, aliviando a pressão sobre as tarifas pagas diretamente pelos usuários (NTU, 2018).

Ademais, a implementação de subsídios diretos para o transporte público, com repasses regulares e adequados, poderia estabilizar financeiramente os operadores de transporte. Isso permitiria não apenas a manutenção das gratuidades, mas também a realização de investimentos necessários para a modernização da frota, melhoria das condições das vias e paradas de ônibus, além da incorporação de novas tecnologias que aumentem a eficiência operacional e a satisfação dos usuários (Maré; Sobrinho; Malatesta, 2024; Pereira *et al*, 2015).

Outro aspecto relevante é a necessidade de uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos destinados ao transporte público. A criação de conselhos de controle social e auditorias independentes poderia assegurar que os fundos e subsídios destinados ao setor

sejam utilizados de maneira eficaz e conforme planejado, evitando desvios e promovendo a confiança da população nos sistemas de transporte (SPTRANS, 2022).

Sobre isso, Maré; Sobrinho; Malatesta, (2024, p. 720) afirmam:

A prestação de serviços públicos como o de transportes depende da definição de políticas públicas que tragam recursos financeiros das várias instâncias governamentais, de modo a não sobrecarregar os orçamentos municipais e os usuários pagantes do transporte público, bem como de outras fontes a serem avaliadas, eventualmente pelo critério de externalidades negativas impostas à mobilidade urbana (a exemplo do transporte por automóveis). Exemplificando-se, em novembro de 2022, o prefeito da capital paulista afirmou que, para o ano de 2023, haveria recursos públicos para o financiamento da gratuidade do transporte público apenas para as pessoas idosas na faixa etária entre 60 e 64 anos, cadastradas no CadÚnico.

Além disso, políticas de tarifação socialmente justa, onde a tarifa é ajustada conforme a capacidade de pagamento dos usuários, poderiam garantir que o sistema seja acessível para todos os segmentos da população. Isso poderia incluir, por exemplo, a implementação de tarifas reduzidas para trabalhadores de baixa renda e tarifas plenas para aqueles com maior capacidade financeira. Essa abordagem ajudaria a distribuir os custos de maneira mais equitativa e a manter a sustentabilidade financeira do sistema (SPTRANS, 2022).

Finalmente, a integração de políticas de mobilidade urbana com outras políticas públicas, como habitação, saúde e educação, pode maximizar os benefícios sociais e econômicos do transporte público. Por exemplo, a proximidade de moradias populares com linhas de transporte eficientes pode reduzir o tempo de deslocamento e aumentar a qualidade de vida dos moradores. Da mesma forma, a integração com políticas de saúde pode promover o uso de meios de transporte ativos, como caminhar e andar de bicicleta, contribuindo para a saúde pública (Shores, 2022).

Desse modo, a sustentabilidade e eficácia do transporte público urbano dependem de uma abordagem integrada e bem planejada, que contemple tanto a justa distribuição dos custos das gratuidades quanto a garantia de investimentos contínuos em infraestrutura e qualidade do serviço. Somente com uma visão de longo prazo e um compromisso com a equidade social será possível construir sistemas de transporte público que atendam às necessidades de toda a população, promovendo a mobilidade urbana inclusiva e sustentável.

2.5 QUALIDADE DA PROMOÇÃO E MANUTENÇÃO DESSE SISTEMA DE GRATUIDADE

A maior parte das pesquisas que versam sobre a gratuidade do transporte público se debruça, de forma majoritária, nas questões de gratuidade para os idosos, na medida em que tal temática se demonstra essencial para a preservação dos princípios constitucionais inerentes à proteção das categorias mais vulneráveis. No entanto, como já visto na presente pesquisa, a gratuidade alcança outros grupos sociais considerados habilitados a receber tais benefícios, na medida em que esse sistema deve ser estendido de forma a ser concretizada a igualdade e a justiça social para todos. Feitas tais considerações, a presente seção analisa o sistema de gratuidade de forma ampla e geral, na medida em que diversas pesquisas apontam a sua importância para a preservação e concretização do direito social ao transporte público.

Dessa forma, segundo explicam Maré; Sobrinho; Malatesta, (2024), os subsídios cruzados no contexto do transporte público são um mecanismo polêmico e complexo de financiamento, onde parte dos usuários pagantes subsidia os custos das gratuidades concedidas a determinados grupos sociais. Esses subsídios são essenciais para garantir o acesso ao transporte para populações vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência, estudantes e trabalhadores de baixa renda. No entanto, a falta de uma fonte específica de custeio para essas gratuidades significa que os operadores de transporte são obrigados a compensar esses custos com as tarifas pagas pelos demais usuários. Esse modelo de financiamento gera um dilema: por um lado, as gratuidades são um importante instrumento de inclusão social e garantia de direitos básicos, como acesso à saúde, educação e trabalho. Por outro lado, a dependência dos subsídios cruzados pode levar a aumentos frequentes nas tarifas para os usuários pagantes, o que pode prejudicar a atratividade do transporte público e comprometer sua sustentabilidade financeira a longo prazo.

Nessa mesma perspectiva, Caribé (2021, p. 165) afirma:

O fato de a regra brasileira ser financiar o transporte em comum exclusivamente através da arrecadação tarifária não significa que não existam gratuidades (ou descontos). Aliás, essas gratuidades e descontos acabam por dar um caráter ainda mais cruel à forma de financiamento do transporte coletivo brasileiro, pois se caracterizam como subsídio cruzado e acabam recaindo sobre os usuários mais pobres. Assim, os custos representados pela meia passagem estudantil ou o acesso gratuito ao ônibus para idosos e para diversas categorias profissionais que também podem embarcar sem passar pela catraca, são arcados, em grande medida, pelos trabalhadores informais que, sem o vale-transporte, pagam a tarifa “cheia”. É claro, os pagamentos realizados através do vale-transporte, e pelos demais

trabalhadores não precarizados assim como por outros usuários do transporte em comum, também rateiam tais custos.

A questão se agrava quando se considera que muitos municípios não têm políticas claras ou fontes estáveis de financiamento para cobrir esses benefícios. Isso cria uma pressão adicional sobre os orçamentos municipais e pode resultar em atrasos nos repasses financeiros para os operadores de transporte, afetando diretamente a qualidade e a eficiência do serviço prestado. Para lidar com essa complexidade, algumas cidades têm buscado alternativas, como a criação de fundos específicos para subsidiar as gratuidades, a revisão das políticas de tarifação e a implementação de políticas de mobilidade urbana integradas com outras áreas sociais. A transparência na gestão dos recursos públicos e a participação social também são fundamentais para garantir que os subsídios sejam aplicados de maneira eficiente e equitativa (Maré; Sobrinho; Malatesta, 2024).

Nesse sentido, Maré; Sobrinho; Malatesta, (2024, p. 721) dissertam:

Diante disso, sugerem-se alguns itens complementares à implementação da gratuidade no transporte público para pessoas idosas que, entende-se, possam melhorar a qualidade de seus deslocamentos: a educação e o preparo de todos os agentes do transporte público envolvidos com o atendimento à pessoa idosa, essencial ao conjunto de adaptações necessárias às cidades; uma atuação integrada das instâncias municipais e estaduais, para que a mobilidade da pessoa idosa, por meio da gratuidade, seja possível entre municípios vizinhos/fronteiriços (incluindo-se, portanto, os ônibus intermunicipais, dentro dessa abrangência geográfica) e pelos municípios por onde circulam trens; o efetivo cumprimento de todos os direitos da pessoa idosa no transporte público, com os assentos específicos à sua disposição e a incorporação de dispositivos mecânicos que permitam a fácil entrada e saída dos ônibus; a incorporação de TICs que contribuam para o atendimento das necessidades de operadores, gestores e usuários da rede de transportes; a revisão e adequação da rede de mobilidade urbana, considerando-se, aqui, o conceito de caminhabilidade, favorecendo a mobilidade a pé que, além de fundamental para o envelhecimento ativo, também o é para atender à primeira e à última milhas dos usuários do transporte público e conectar todos os demais modos de transporte.

Dessa forma, o debate sobre os impactos orçamentários (abordados na seção anterior e relacionados diretamente à presente seção) no transporte público não se resume apenas a questões econômicas, mas também envolve considerações éticas e sociais, que se debruçam também sobre a qualidade do sistema de gratuidade. Encontrar um equilíbrio justo entre a necessidade de inclusão social e a sustentabilidade financeira dos sistemas de transporte público é um desafio constante que exige o envolvimento de todos os stakeholders, incluindo governos, operadores de transporte, usuários e sociedade civil organizada.

3 OBSTÁCULOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À GRATUIDADE DO TRANSPORTE

De acordo com informações coletadas do Portal de Trânsito e Mobilidade (2023), a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) identifica vários desafios críticos que as empresas de transporte público devem enfrentar a curto prazo. Entre esses desafios está a necessidade de reconquistar passageiros que abandonaram o ônibus em favor de outros modos de transporte, evitar a perda adicional de clientes e atrair novos usuários. Esse desafio tornou-se ainda mais complexo no cenário pós-pandemia, onde as expectativas dos passageiros mudaram significativamente. Atualmente, os usuários não apenas exigem regularidade e confiabilidade no serviço, mas também pontualidade, segurança, conforto, menor lotação e melhores condições nas estações de embarque e desembarque (NTU, 2013).

O presidente da NTU enfatiza a importância de responder a essas novas exigências dos passageiros para garantir a recuperação e sustentabilidade do transporte público. A pandemia trouxe mudanças significativas nos atributos das viagens, aumentando as expectativas em relação à qualidade do serviço. As empresas de transporte precisam se adaptar rapidamente a essas novas demandas para evitar a perda de passageiros e melhorar a satisfação dos clientes.

Além disso, o relatório da NTU destaca a implementação crescente da tarifa zero como um fenômeno pós-pandemia, especialmente em cidades de pequeno porte, com população inferior a 50 mil habitantes. Esses municípios representam 55% dos casos de adoção da tarifa zero. Atualmente, 74 cidades brasileiras adotaram essa política, sendo que 67 delas implementaram tarifa zero em todo o sistema de transporte durante todos os dias da semana. Em três cidades, a tarifa zero é aplicada em todo o sistema, mas apenas em dias específicos da semana, enquanto em quatro outras cidades, o benefício é parcial, abrangendo apenas partes do sistema durante todos os dias (NTU, 2014).

A adoção da tarifa zero apresenta uma nova dinâmica no transporte público, visando a aumentar a acessibilidade e incentivar o uso do transporte coletivo. No entanto, a sustentabilidade financeira desse modelo depende de um planejamento adequado e de fontes de financiamento alternativas para cobrir os custos operacionais. As empresas de transporte e os governos locais precisam encontrar soluções viáveis para manter a qualidade do serviço enquanto implementam políticas de tarifa zero (NTU, 2013).

Em resumo, a NTU aponta que o cenário atual exige uma resposta rápida e eficaz das empresas de transporte público para atender às novas expectativas dos passageiros e adaptar-se às mudanças trazidas pela pandemia. A implementação da tarifa zero é uma estratégia

crecente, especialmente em cidades menores, mas requer um planejamento cuidadoso para garantir a sustentabilidade financeira e a manutenção da qualidade do serviço. As empresas de transporte devem focar em melhorar a experiência dos usuários para reconquistar e atrair passageiros, garantindo a viabilidade e o futuro do transporte público no Brasil (NTU, 2014).

O levantamento realizado pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) revela mudanças significativas no financiamento do transporte público urbano no Brasil, especialmente após o impacto da pandemia de Covid-19. Antes da pandemia, subsídios expressivos em relação ao custo total de produção dos serviços eram limitados a poucas cidades, como São Paulo e Brasília. No entanto, o cenário mudou drasticamente, e atualmente existem 59 sistemas de transporte urbano que recebem subsídios permanentes, abrangendo um total de 159 cidades em todo o país.¹²

Além dos subsídios permanentes, o estudo da NTU também destaca a implementação de 153 iniciativas de concessão de subsídios pontuais em 138 sistemas de transporte coletivo urbano. Essas iniciativas foram fundamentais para garantir a continuidade da oferta de serviços durante a pandemia, um período em que a demanda por transporte público foi severamente afetada. A introdução de subsídios pontuais permitiu que os sistemas de transporte pudessem operar mesmo com a redução significativa de passageiros e, conseqüentemente, de receitas tarifárias (NTU, 2014).

Outro aspecto relevante apontado pelo presidente executivo da NTU é a prática crescente de diferenciação entre a tarifa de remuneração e a tarifa pública. A tarifa de remuneração é destinada a cobrir os custos operacionais da prestação do serviço, enquanto a tarifa pública é o valor efetivamente pago pelo passageiro para realizar sua viagem. Atualmente, 38 sistemas de transporte já adotam essa prática, abrangendo 12 capitais e regiões metropolitanas, além de outras 26 cidades. Essa diferenciação é uma estratégia importante para equilibrar as finanças dos sistemas de transporte, permitindo que os custos sejam cobertos de maneira mais eficiente sem sobrecarregar os passageiros (NTU, 2014).

A expansão dos subsídios e a diferenciação tarifária refletem a necessidade de ajustes no modelo de financiamento do transporte público urbano no Brasil. Essas medidas são essenciais para garantir a sustentabilidade dos serviços, especialmente em um contexto de demandas crescentes por melhorias na qualidade, pontualidade, segurança e conforto dos transportes públicos. Ao mesmo tempo, é crucial que os governos locais e as empresas de transporte continuem a buscar soluções inovadoras e eficientes para manter a viabilidade

¹² Portal de Trânsito e Mobilidade: <https://www.portaldotransito.com.br/noticias/mobilidade-e-tecnologia/transporte-coletivo/desafios-setor-de-transporte-coletivo-urbano-acumula-prejuizo-de-r-36-bi/>.

econômica dos sistemas de transporte, sem prejudicar a acessibilidade dos usuários (NTU, 2013).

Nesse sentido, o levantamento da NTU evidencia um esforço significativo para adaptar e melhorar o financiamento do transporte público urbano no Brasil. A ampliação dos subsídios permanentes, a implementação de subsídios pontuais durante a pandemia e a diferenciação tarifária são estratégias que visam a garantir a continuidade e a qualidade dos serviços de transporte coletivo. Esses esforços são fundamentais para atender às necessidades da população e para promover um sistema de transporte público mais eficiente e acessível, contribuindo para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

Sob a perspectiva de Caribé (2021), os obstáculos orçamentários da gratuidade no transporte público representam um desafio significativo para a sustentabilidade financeira dos sistemas de transporte urbano no Brasil. A gratuidade, embora seja um direito fundamental que garante a mobilidade das populações mais vulneráveis, impõe um peso considerável sobre os orçamentos das empresas de transporte e das administrações municipais. De acordo com a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), cerca de 30% dos custos operacionais dos serviços de transporte público são atribuídos à carga tributária, composta por impostos diretos e indiretos, especialmente os incidentes sobre os combustíveis. Embora tenha havido uma desoneração desses impostos nos últimos anos, essa medida não foi suficiente para compensar a elevação do preço final do diesel, um dos principais insumos no transporte público. A combinação dos custos de gratuidade com a carga tributária aproxima-se de metade dos custos totais de operação (NTU, 2013).

A gratuidade no transporte público inclui diversos grupos sociais que, por leis ou decretos, são isentos do pagamento das tarifas. Isso inclui estudantes, idosos, pessoas com deficiência e seus acompanhantes, além de outros grupos específicos dependendo da legislação local. No entanto, a legislação que garante essas gratuidades raramente indica fontes de custeio para cobri-las, transferindo assim o ônus financeiro para os passageiros pagantes. Esta dinâmica resulta em tarifas mais altas para os usuários que pagam, o que pode desencorajar o uso do transporte público e contribuir para a exclusão de parcelas da população que não podem arcar com esses custos elevados (NTU, 2013).

A NTU estima que uma desoneração completa dos impostos e a implementação de subsídios para cobrir as gratuidades poderiam resultar em uma redução tarifária na ordem de 40%. Essa medida não apenas tornaria o transporte público mais acessível para a população em geral, mas também representaria uma significativa transferência de renda para a população mais pobre, estimada em cerca de 10 bilhões de reais por ano. Essa transferência de renda

poderia melhorar a qualidade de vida de muitas pessoas, facilitando o acesso ao trabalho, à educação e aos serviços de saúde (NTU, 2013).

No entanto, a implementação de tais medidas enfrenta diversos obstáculos. Primeiro, há a necessidade de um comprometimento político e financeiro por parte dos governos municipais, estaduais e federal para subsidiar o transporte público. Isso requer a criação de mecanismos financeiros estáveis e sustentáveis que possam garantir os recursos necessários sem comprometer outros serviços públicos essenciais. Além disso, a alta carga tributária sobre os combustíveis e outros insumos precisa ser abordada. A desoneração fiscal é um passo necessário, mas deve ser acompanhada por políticas que garantam a estabilidade dos preços dos combustíveis e a eficiência operacional das empresas de transporte. Isso pode incluir incentivos para a modernização das frotas de ônibus, a adoção de tecnologias mais limpas e eficientes, e a melhoria da infraestrutura de transporte urbano (Caribé, 2021).

Outro desafio é a necessidade de uma gestão eficiente dos recursos e a transparência na aplicação dos subsídios, haja vista que se faz urgente que os subsídios destinados ao transporte público sejam usados de forma eficiente e que haja mecanismos de controle e auditoria para garantir que os benefícios cheguem aos usuários finais e não sejam desviados ou mal utilizados.

Dessa forma, embora a gratuidade no transporte público seja essencial para garantir o direito à mobilidade das populações mais vulneráveis, os obstáculos orçamentários são significativos e exigem uma abordagem multifacetada. A combinação de desoneração fiscal, subsídios bem geridos e um comprometimento político robusto pode ajudar a superar esses desafios, tornando o transporte público mais acessível e sustentável para todos (Caribé, 2021).

De acordo com Caramano (2014), um dos principais obstáculos é a carga tributária elevada, que responde por cerca de 30% dos custos operacionais dos serviços de transporte público. Esses custos incluem impostos diretos e indiretos, especialmente sobre os combustíveis, cujo preço tem se elevado nos últimos anos. Embora tenha havido algumas iniciativas de desoneração fiscal, essas medidas não foram suficientes para contrabalançar o aumento dos preços dos insumos, como o diesel. Portanto, a combinação de custos de gratuidade e carga tributária representa quase metade dos custos totais de operação.

A falta de fontes de custeio para as gratuidades é outro desafio crucial. As legislações que garantem a gratuidade raramente especificam como esses custos serão cobertos, transferindo a responsabilidade para os passageiros pagantes. Isso resulta em tarifas mais altas, o que pode desincentivar o uso do transporte público e aumentar a exclusão social daqueles que não podem arcar com esses custos.

Contudo, o impacto da gratuidade pode ser mitigado pelo comportamento específico de alguns grupos beneficiários, como os idosos. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os hábitos de deslocamento dos idosos são diferentes dos de outros usuários. Eles tendem a utilizar o transporte público fora dos horários de pico, quando os veículos estão vazios ou parcialmente vazios. Nesse contexto, a utilização dos transportes pelos idosos não adiciona custos adicionais ao sistema, uma vez que aproveitam a capacidade ociosa dos equipamentos. Esse fator é significativo, pois ajuda a diluir o impacto do subsídio cruzado, onde os usuários pagantes subsidiam os usuários isentos. Diversas cidades têm incentivado o uso do transporte público fora dos horários de pico, oferecendo descontos nas tarifas durante esses períodos.

Essa estratégia não só alivia a pressão financeira sobre os sistemas de transporte, mas também promove uma melhor distribuição da demanda ao longo do dia. A proposta de desoneração fiscal e subsídios para as gratuidades, sugerida pela NTU, estima que poderia reduzir as tarifas em até 40%. Isso representaria uma transferência de renda para a população mais pobre, estimada em cerca de 10 bilhões de reais por ano. No entanto, para que essa proposta seja viável, é necessário um comprometimento político e financeiro robusto, com a criação de mecanismos de financiamento estáveis e sustentáveis (Caramano, 2014).

3.1 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM ANDAMENTO PARA O APRIMORAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO E DA GRATUIDADE DO SERVIÇO

Na presente seção, de forma objetiva, serão apresentados os projetos de lei que são direcionados a melhorar o transporte público, em âmbito nacional. Nesse sentido, foi realizada uma busca para localizar, no Congresso Nacional e Câmara Legislativa do DF, quais propostas foram feitas, a que se destinam e apenas foram coletadas as que ainda permanecem em tramitação ou que foram recentemente aprovadas.

A começar pela análise do DF, dois projetos relacionados à mobilidade no Distrito Federal foram aprovados pela Câmara Legislativa em 2023. Ambos são de autoria do deputado Max Maciel (PSOL) e passaram no primeiro turno. O primeiro projeto aprovado, PL nº 362/2023, estabelece o Fundo Distrital de Transporte Público. Este fundo visa a garantir os recursos necessários para o financiamento, investimento e promoção de políticas públicas voltadas à melhoria do transporte público coletivo e da mobilidade urbana. O projeto prevê a captação de recursos de diversas fontes, que podem ou não estar previstas nas leis

orçamentárias. Além disso, o PL nº 362/2023 propõe a criação de um conselho diretor para assegurar o controle social e a gestão das políticas públicas de mobilidade urbana, garantindo transparência e participação cidadã na administração desses recursos.

O segundo projeto Distrital, PL nº 281/2023, institui a política de mobilidade a pé no Distrito Federal. O objetivo é promover a integração da mobilidade a pé com outras políticas públicas, assegurando o acesso universal à cidade. Este projeto enfatiza a segurança nos deslocamentos das pessoas a pé, a equidade no uso dos espaços públicos e a distribuição justa dos benefícios dos diferentes modos e serviços de transporte. A política proposta visa a proteger os pedestres, garantir que todas as pessoas, independentemente de sua condição social ou física, possam se deslocar com segurança e conforto, e promover uma cidade mais acessível e inclusiva para todos os cidadãos. Estes projetos refletem uma preocupação governamental com a melhoria da mobilidade urbana no Distrito Federal, buscando não apenas aumentar a eficiência e qualidade do transporte público, mas também assegurar que todas as pessoas tenham acesso igualitário aos espaços e serviços de transporte. Se sancionados, eles poderão trazer mudanças significativas para a infraestrutura de transporte e para a qualidade de vida dos habitantes do Distrito Federal.

O Projeto de Lei Federal nº 2.147, de 2022, propõe ampliar o alcance do benefício de passe livre para pessoas com deficiência, originalmente limitado ao transporte interestadual, aos sistemas de transporte coletivo municipal e intermunicipal. Essa extensão visa a promover maior inclusão e acessibilidade, facilitando a mobilidade dessas pessoas em todas as esferas do transporte público. Criticamente, a proposta é positiva por ampliar direitos e acessibilidade, mas pode enfrentar desafios logísticos e financeiros para a implementação nos diversos municípios, exigindo adequações nas infraestruturas locais e ajustes orçamentários.

O Projeto de Lei Federal nº 6.396, de 2019, propõe alterar o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 2003) para aumentar o número e o percentual de assentos reservados para idosos no transporte coletivo. Especificamente, eleva de 10% para 15% os assentos reservados nos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, e de 2 para 3 o número de assentos reservados para idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos nos transportes coletivos interestaduais. Criticamente, essa medida visa a ampliar os direitos dos idosos, mas pode exigir adaptações logísticas e financeiras das empresas de transporte.

O Projeto de Lei Federal nº 3.494, de 2021 (SENADO FEDERAL), propõe uma modificação significativa no artigo 40 da Lei nº 10.741, de 2003, conhecida como Estatuto do Idoso. Especificamente, busca aumentar o limite de renda para concessão de desconto no transporte coletivo interestadual para idosos, elevando-o de dois para quatro salários-

mínimos. Essa proposta levanta questões importantes sobre a acessibilidade ao transporte para os idosos no Brasil. Aumentar o limite de renda pode expandir o acesso ao benefício de desconto para uma parcela maior da população idosa, considerando o contexto econômico atual e a inflação que afeta diretamente o poder aquisitivo dos aposentados e pensionistas.

Por outro lado, há desafios e críticas a serem considerados. Aumentar o limite de renda pode impactar os recursos disponíveis para subsidiar esses descontos, especialmente considerando o orçamento limitado dos sistemas de transporte público. Além disso, há a necessidade de garantir que a medida seja implementada de forma eficaz e justa, sem comprometer a sustentabilidade financeira dos serviços de transporte. Do ponto de vista da política pública, o PL 3.494/2021 reflete uma tentativa de ajustar uma legislação existente às necessidades atuais da população idosa, buscando equilibrar a equidade no acesso ao transporte com a viabilidade econômica. É crucial que o debate sobre esse projeto considere não apenas o impacto imediato no acesso ao transporte, mas também suas implicações econômicas e administrativas a longo prazo.

O Projeto de Lei Federal nº 5.559, de 2023 (SENADO FEDERAL), propõe uma alteração na Lei nº 10.098, de 2000, para estabelecer como obrigatórios os requisitos de acessibilidade nos veículos de transporte de saúde. Essa iniciativa visa a garantir que todos os veículos utilizados para o transporte de pessoas em situações de saúde, como ambulâncias e outros meios de transporte relacionados, sejam adequadamente adaptados para atender às necessidades de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. A proposta é crucial para promover a inclusão e garantir o acesso igualitário aos serviços de saúde, independente da condição física dos usuários. Ao tornar obrigatória a acessibilidade nos veículos de transporte de saúde, o projeto busca eliminar barreiras arquitetônicas e tecnológicas que frequentemente impedem ou dificultam o acesso de pessoas com deficiência aos cuidados médicos de que necessitam. No entanto, é importante considerar os desafios práticos e financeiros que podem surgir com a implementação dessa medida. Adaptar todos os veículos de transporte de saúde para cumprir com os requisitos de acessibilidade pode demandar investimentos significativos por parte dos serviços de saúde e das instituições responsáveis, especialmente em um contexto onde recursos podem ser limitados.

O Projeto de Lei Federal nº 2.467, de 2023, propõe regulamentar a emissão e uniformização de passes livres para idosos e pessoas com deficiência física em todo o território nacional. Essa iniciativa visa a simplificar o acesso e garantir a mobilidade desses grupos em diferentes regiões do país, através de um sistema unificado de passes livres. A proposta é benéfica, pois elimina a necessidade de diferentes procedimentos e documentos

exigidos atualmente por diferentes estados ou municípios, facilitando a vida dos beneficiários e tornando mais eficiente a gestão dos sistemas de transporte público. Além disso, ao estabelecer um padrão nacional para a concessão desses passes, o projeto busca garantir maior igualdade de acesso aos serviços de transporte para idosos e pessoas com deficiência em todo o Brasil.

No entanto, a implementação do PL 2.467/2023 também enfrentará desafios significativos. Será necessário um esforço coordenado entre os diferentes níveis de governo, bem como com as empresas de transporte, para garantir a efetivação desse sistema unificado. Além disso, questões logísticas e financeiras precisarão ser cuidadosamente consideradas para assegurar que o sistema seja sustentável e viável para todas as partes envolvidas.

Além disso, de acordo com informações do Portal Oficial da Câmara dos Deputados (2023), a Proposta de Emenda à Constituição 25/23 apresenta uma iniciativa ambiciosa para estabelecer um sistema de transporte público universal e gratuito no Brasil. Proposta pela deputada Luiza Erundina (Psol-SP) e outros parlamentares, a PEC visa a assegurar o direito ao transporte como um direito social, equiparando-o a outras garantias constitucionais fundamentais como saúde e educação.

O principal objetivo da PEC é criar um sistema de mobilidade que seja universal, ou seja, acessível a todos os brasileiros sem cobrança direta aos usuários. Para viabilizar esse sistema, a proposta prevê o financiamento através de um novo tributo, que será pago pelos proprietários de veículos e pelos empregadores, além de contar com recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A deputada Erundina argumenta que a iniciativa fortalece o texto constitucional ao definir mecanismos claros e objetivos para garantir o direito ao transporte. Para ela, eliminar barreiras econômicas é essencial para que todos os cidadãos possam exercer livremente esse direito social.

O sistema proposto inclui diretrizes como a universalidade do acesso, a gratuidade no transporte coletivo urbano, a descentralização da gestão, uma rede de transporte integrada e intermodal, e a participação social na formulação e monitoramento das políticas de mobilidade.

A regulamentação da PEC será feita por meio de uma lei específica, que estabelecerá as diretrizes detalhadas e definirá as regras de financiamento. Além do novo tributo, a proposta prevê a utilização das receitas provenientes da exploração de estacionamentos públicos e contribuições decorrentes da valorização imobiliária resultante de investimentos públicos em mobilidade.

Nesse sentido, a PEC 25/23 representa uma tentativa significativa de transformar o transporte público no Brasil, buscando torná-lo um serviço universal e gratuito, alinhado com os princípios de equidade social e acesso democrático aos direitos fundamentais. A sua implementação exigirá não apenas ajustes legislativos, mas também um comprometimento efetivo de recursos e uma ampla colaboração entre os diversos níveis de governo e a sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões do presente estudo, primeiramente, enfatizam que a acessibilidade ao transporte público não se limita apenas à mobilidade física; ela é intrinsecamente ligada à inclusão social, à igualdade de oportunidades e à garantia dos direitos básicos dos cidadãos. Por meio da presente análise, foi possível constatar que o acesso ao transporte público é um facilitador essencial para a participação plena na vida social, econômica e cultural das cidades. As políticas de gratuidade e os subsídios tarifários desempenham um papel crucial em assegurar que grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e estudantes de baixa renda, possam exercer seu direito à mobilidade sem barreiras financeiras significativas.

A dignidade da pessoa humana, princípio fundamental dos direitos humanos, implica não apenas o respeito à integridade física e moral, mas também a garantia de condições mínimas para uma vida digna. Nesse sentido, o acesso ao transporte público não pode ser negligenciado, pois representa um elo direto com outros direitos fundamentais, como o direito ao trabalho, à educação e à saúde.

Contudo, a implementação de políticas eficazes de transporte público que garantam a dignidade dos indivíduos enfrenta desafios consideráveis. Os obstáculos financeiros, como os altos custos operacionais e a carga tributária sobre os serviços, frequentemente limitam a expansão e a qualidade dos sistemas de transporte. A falta de fontes de financiamento adequadas para cobrir os custos das gratuidades e dos subsídios tarifários pode comprometer a sustentabilidade desses programas a longo prazo.

Para mitigar esses desafios, é essencial um compromisso político contínuo e uma gestão eficiente dos recursos públicos. Investimentos em infraestrutura, tecnologia e planejamento urbano integrado são fundamentais para melhorar a eficiência dos sistemas de transporte e aumentar sua acessibilidade. Além disso, a revisão e aprimoramento das políticas

públicas devem visar não apenas a redução das desigualdades sociais, mas também a promoção de cidades mais sustentáveis e inclusivas.

Além disso, foi possível evidenciar que a gratuidade no transporte público apresenta-se como um direito essencial para diversos grupos sociais vulneráveis, como idosos, estudantes e pessoas com deficiência, proporcionando-lhes acesso à mobilidade urbana e promovendo inclusão social. Contudo, também se percebe que essa política enfrenta uma série de desafios orçamentários que impactam diretamente na sustentabilidade financeira dos sistemas de transporte.

Uma das principais questões levantadas é a falta de fontes de custeio específicas para cobrir os benefícios da gratuidade. As legislações frequentemente estabelecem o direito à gratuidade sem indicar claramente como os custos serão cobertos, deixando essa responsabilidade para os passageiros pagantes. Isso resulta em um subsídio cruzado onde os usuários que pagam tarifas acabam subsidiando aqueles que são isentos, elevando o custo da tarifa para a população em geral.

Além disso, o impacto da carga tributária sobre os custos operacionais dos serviços de transporte público é significativo, uma vez que, conforme os levantamentos realizados nesta pesquisa, estima-se que cerca de 30% dos custos sejam destinados a impostos diretos e indiretos, especialmente sobre combustíveis, cuja variação de preço influencia diretamente na viabilidade econômica das operadoras de transporte. A desoneração fiscal tem sido proposta como uma solução para reduzir esse impacto, porém, as medidas adotadas até agora não têm sido suficientes para compensar o aumento dos custos operacionais.

A pesquisa também destacou a importância dos hábitos de deslocamento diferenciados de certos grupos beneficiários, como os idosos, que tendem a utilizar o transporte público fora dos horários de pico. Isso minimiza o impacto econômico da gratuidade, uma vez que aproveitam a capacidade ociosa dos veículos, não adicionando custos adicionais ao sistema. Incentivar o uso do transporte público em horários alternativos pode ser uma estratégia eficaz para distribuir melhor a demanda ao longo do dia e reduzir a pressão sobre os custos operacionais.

Desse modo, também se menciona que a sustentabilidade financeira do transporte público requer uma abordagem integrada e multidimensional. A desoneração fiscal, aliada a subsídios bem direcionados e uma gestão eficiente dos recursos, são fundamentais para garantir a acessibilidade e a qualidade dos serviços prestados. Além disso, é essencial um comprometimento político para implementar políticas públicas que assegurem o direito à mobilidade urbana para todos, sem comprometer a saúde financeira dos sistemas de

transporte. Perceber as complexidades e os desafios envolvidos na política de gratuidade no transporte público se faz essencial para promover discussões informadas e buscar soluções sustentáveis e equitativas. A busca por um equilíbrio entre garantir direitos sociais e assegurar a viabilidade econômica dos serviços de transporte público é um imperativo para o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável.

A avaliação periódica das políticas públicas também se revela indispensável. Através de pesquisas e análises regulares, é possível monitorar a implementação das legislações, identificar eventuais lacunas ou áreas de melhoria e ajustar as estratégias conforme necessário. Essa prática não apenas fortalece a eficácia das políticas em vigor, mas também possibilita a adaptação às mudanças socioeconômicas e tecnológicas que impactam o transporte e a gestão pública.

Adicionalmente, foi possível observar que diversos projetos de lei atualmente em tramitação no Brasil buscam promover significativas melhorias em áreas fundamentais como acessibilidade, direitos dos idosos e proteção às vítimas de violência doméstica. Cada um desses projetos reflete um esforço legislativo para adaptar e aprimorar as políticas públicas de forma a atender às necessidades emergentes e garantir direitos essenciais para grupos vulneráveis da sociedade.

As proposições legislativas representam um elemento imprescindível à melhoria da qualidade do transporte e na eficiente gestão do orçamento público, uma vez que essas iniciativas não apenas delineiam diretrizes e normas para aprimorar a acessibilidade e eficiência dos sistemas de transporte, mas também estabelecem bases sólidas para a fiscalização e a avaliação contínua das políticas públicas.

Também foi evidenciado, por meio das análises apresentadas, que a qualidade do transporte impacta diretamente a vida dos cidadãos, influenciando desde a acessibilidade aos serviços essenciais até a mobilidade urbana sustentável. Por meio de legislações que promovem melhorias nesse setor, como investimentos em infraestrutura adequada, tecnologias limpas e acessibilidade universal, é possível não apenas garantir um serviço mais eficiente e seguro, mas também reduzir custos operacionais e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Além disso, as proposições legislativas focadas na gestão do orçamento público são fundamentais para assegurar que os recursos financeiros sejam alocados de maneira eficaz e transparente. Ao estabelecer critérios claros e responsabilidades bem definidas, tais legislações ajudam a evitar desperdícios e garantem que os investimentos públicos se traduzam em benefícios tangíveis para a população.

Por conseguinte, a garantia social do transporte público não se resume apenas a uma questão de conveniência ou eficiência econômica; é uma questão de justiça social e direitos humanos. Assegurar que todos os indivíduos tenham acesso equitativo ao transporte é essencial para promover a dignidade da pessoa humana e construir sociedades mais justas e solidárias.

Nessa perspectiva, ao observar as propostas legislativas em tramitação do Congresso Nacional, tornou-se possível perceber que, embora existam disposições direcionadas ao aprimoramento desse serviço público, ainda são necessários investimentos em estudos e pesquisas que possam elaborar uma solução para os problemas orçamentários que permeiam a gratuidade, fazendo com que esse sistema possa ter uma fonte de financiamento que não traga prejuízos para outras esferas públicas e administrativas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Débora de Paula. Percepção da efetividade do transporte público do Distrito Federal sob a ótica de estudantes da Universidade de Brasília. 2019. 77 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ANTUNES, Mileny Gomes; ROMEIRO, Tamires InauêOgatta; SIGRIST, Vanina Carrara. Avaliação da qualidade do serviço de transporte público de ônibus na cidade de Santos. REFAŠ: Revista FATEC Zona Sul, v. 3, n. 2, p. 3, 2017.

ARAÚJO SILVA, Maria Magdala Vasconcelos de. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. Estado e cidadania: Reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo, p. 17, 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Gratuidades: dói no bolso (dos outros) e gera injustiça social. 2018. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idSegundoNivel=107&idNoticia=945>. Acesso em: jul 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Anuário 2014/2015. Brasília: NTU, 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Anuário NTU: 2022-2023 / Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. - Brasília: NTU, 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de característica urbana. 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Entrave ao desenvolvimento do país. Revista NTU Urbano. Ano I, n. 2, mar / abr, 2013a.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). O transporte público que o Brasil quer. Revista NTU Urbano. Ano II, n. 4, jul / ago, 2013b.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Faixas exclusivas: proposta emergencial para a qualificação do transporte público. Revista NTU Urbano. Ano I, n. 5, set / out., 2013c.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Ataques a ônibus sobem mais de 200% desde início de 2013. Revista NTU Urbano. Ano II, n. 09, jul / ago, 2014a.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). Como atender as demandas sociais referentes ao transporte público? Revista NTU Urbano. Ano II, n. 10, jul / ago, 2014b.

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas : limites e possibilidades da Constituição brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BARROSO, Luís Roberto et al. A nova interpretação constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BASTOS, Pedro Luiz Santos. Transição para a eletromobilidade do transporte público no Distrito Federal: estudo de viabilidade e valoração dos benefícios ambientais e sociais. 2023.

BONAVIDES, Paulo. Direito constitucional. Forense, 1980.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. O Brasil e a ONU. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/delbrasonu/a-missao-do-brasil/a-missaodo-brasil#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20um%20membro,21%20de%20setembro%20de%201945>. Acesso em: 25 jun 2024.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 25 jun 2024.

BRASIL. LEI Nº 7.298, DE 24 DE JULHO DE 2023. Altera a Lei nº 2.250, de 31 de dezembro de 1998, que "institui a obrigatoriedade da admissão, pela porta da frente dos veículos do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPCDF, aos passageiros idosos e portadores de necessidades especiais". Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59cac81e43844546ae2d0459335b22ae/Lei_7298_24_07_2023.html. Acesso em: 28 jun 2024.

BRASIL. Lei nº 566, de 20 de julho de 1993. Dispõe sobre a gratuidade no uso dos transportes coletivos do Distrito Federal aos portadores de deficiência física, sensorial ou mental, com renda de até três salários mínimos, e seus acompanhantes, quando comprovadamente necessários. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 22 jul. 1993 (a).

BRASIL. Decreto nº 26.516, de 23 de março de 2005. Regulamenta o transporte, tráfego e segurança do Metropolitano do Distrito Federal (RTTS). Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 24 mar. 2005.

BRASIL. Lei nº 453, de 29 de dezembro de 1993. Concede transporte gratuito às pessoas portadoras de insuficiência renal. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=103351>>. Acesso em: 28 jun. 2024 (b).

BRASIL. Lei nº 773, de 28 de dezembro de 1994. Concede transporte gratuito às pessoas de baixa renda portadoras de câncer, vírus HIV, anemias congênitas e coagulopatias congênitas. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104312>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966. Organização da Justiça Federal de primeira instância e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 33.26, de 5 de fevereiro de 1941. Dispõe sobre a concessão de passes livres para empregados de correios nas linhas de transporte público de ferro-carris. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 239, de 10 de fevereiro de 1992. Estabelece normas para a concessão de transporte gratuito para estudantes no Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.768-4 Distrito Federal. Relatora: Min. LÚCIA, Cármem. Publicado no DJe 26-10-2007 DJ 26-10-2007. Página 02. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491812>. Acessado em 10 jul 2024.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 jun. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Transporte passa a ser direito social na Constituição. Da Agência Senado: Redação | 09/09/2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao>. Acesso em: 25 jun 2024.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 74, de 2013. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Determina que 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. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115729>. Acesso em: 25 jun 2024.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 3.494, de 2021. Altera o art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para aumentar de dois para quatro salários-mínimos o limite de renda para concessão de desconto no transporte coletivo interestadual aos idosos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150232>. Acesso em: abr. 2024.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 5.559, de 2023. Altera a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, para tornar obrigatórios os requisitos de acessibilidade nos veículos de transporte de saúde. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161139>. Acesso em: abr. 2024.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 2.467, de 2023. Dispõe sobre a emissão e a uniformização de passes livres para idosos e pessoas com deficiência física válida em todo território nacional. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157330>. Acesso em: abr. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de instrumento nº 564035-SP. Agte.(S): Município de São Paulo. Agdo.(a/s): Ministério Público do Estado de São Paulo, Relatora: min. Cármen Lúcia. Julgamento: 30/04/2007. Publicação: 15/05/2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho32244/false>. Acesso em: abr. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade. Requerente: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. LUIZ FUX. Julgamento: 17/11/2022. Publicação: 28/04/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205657%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: ago. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 698. RE 684612. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 03/07/2023. Publicação: 07/08/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: ago. 2024.

BRASÍLIA (Distrito Federal). Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011. Institui o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTU/DF). Diário Oficial do Distrito Federal: Brasília, DF, 04 maio 2011. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/eef43f2141874e4f9a97bce9d66f3625/Lei_4566_04_05_2011.html. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASÍLIA (Distrito Federal). SECRETARIA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE (SEMOb). Lei garante gratuidade no transporte público a partir dos 60 anos de idade. Agosto de 2023. Disponível em: <https://semob.df.gov.br/lei-garante-gratuidade-no-transporte-publico-a-partir-dos-60-de-idade/>. Acesso em: 28 jun 2024.

BRINCO, Ricardo. Tarifação e gratuidade no transporte público urbano. Indicadores Econômicos FEE, v. 45, n. 2, p. 79-96, 2018.

- CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. Planejamento e Políticas Públicas (PPP/Ipea). Brasília, n. 19, p. 4-70, jun. 1999.
- CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016.
- CAMARANO, Ana Amelia et al. Envelhecimento populacional, gratuidades no transporte público e seus efeitos sobre as tarifas na região metropolitana de São Paulo. IPEA. Textos para discussão, n. 1966, Brasília, 2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta estabelece sistema de transporte público universal e gratuito Sistema único de mobilidade será financiado com novo tributo e verbas de União, estados, DF e municípios. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/974009-PROPOSTA-ESTABELECE-SISTEMA-DE-TRANSPORTE-PUBLICO-UNIVERSAL-E-GRATUITO>. Acesso em: jul 2024.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.
- CARIBÉ, Daniel Andrade. Tarifa Zero: mobilidade urbana, produção do espaço e Direito à Cidade. Universidade Federal da Bahia, 2021.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Revista de Investigações Constitucionais, v. 6, p. 773-794, 2020.
- CARVALHO, Augusto César Leite de; CARVALHO, João Vítor Barros de. Universalidade dos direitos sociais em tempo de pandemia. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais-IURJ, v. 1, n. 1, p. 30-45, 2020.
- CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; LUCAS, Vander Mendes. Novas fontes de custeio do transporte público urbano: princípios e potencialidades. 2022.
- CASTILLO, Ricardo; BERTOLLO, Mait. Mobilidade geográfica como direito social: uma discussão sobre o acesso à internet no campo brasileiro. Revista da ANPEGE, 2022.
- CIDADE, Roberto Berttoni; JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa Leão. O direito ao transporte como direito fundamental social. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 2, n. 1, p. 196-216, 2016.
- CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 99, p. 305-325, 2004.
- COSTA, Matheus Gregorini; GOLLA, Marcelo Renan; KASSAB, Pedro. Alternativa à tarifa zero como política pública de subsídios ao transporte coletivo. 2024.

COSTA, Ruan Carlos Pereira. A emenda constitucional 90/2015: o direito fundamental social ao transporte público coletivo sob uma perspectiva simbólica. 2018. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Revista Estudos de Planejamento, Rio Grande do Sul, n. 12, dez. 2018.

DAMO, Arlei Sander. A tragédia que a Copa legou ao Brasil—as Jornadas de Junho e a efervescente anticorrupção. Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 22, n. 2, 2020.

DANTAS, Denner Moraes. Direito à cidade e mobilidade urbana: uma avaliação de implementação da política nacional de mobilidade urbana (Lei Nº 12.587/12) no município de Mossoró-RN. 2022. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

DE TRÓI, Marcelo. A Tarifa Zero é uma proposta concreta: entrevista com Lúcio Gregori. Journal of Sustainable Urban Mobility, v. 3, n. 1, p. 139-146, 2023.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Emenda Constitucional nº 90 de 15/09/2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. ORIGEM: PEC 74/2013. Autor: Deputada Luiza Erundina E Outros. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/540693>. Acesso em: 25 jun 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 513, de 30 de julho de 1993. Dispõe sobre a criação da empresa pública Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (METRÔ-DF) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.df.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a gratuidade no sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal para os estudantes da educação básica e superior. Disponível em: <http://www.df.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 025, de 5 de janeiro de 2009. Regimento Interno do Quadro de Comissário de Proteção da Infância e da Juventude do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.df.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2024.

ECHECHIPIA, Rafael; CUNHA, Alexandre Abdal. Os dez anos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. FGV RIC Revista de Iniciação Científica, v. 4, n. 1, 2023.

FAÇANHA, Luís Otávio e MARINHO, Alexandre. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro, n. 787, p. 1-22, abril. 2001.

FERNANDES, Ana Carolina Machado de Oliveira. Qualidade de vida e mobilidade urbana através do IMUS: o caso de Ribeirão Preto. 2020.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Análise & Conjuntura, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

FREY, Márcia Rosane. Integração da sustentabilidade no controle e na prestação de contas na gestão pública municipal sob os fundamentos da accountability. 2015.

FREYER, Cristina Barros; MACHADO, Karoline Guimarães Castro; RESENDE, Mariana Cristina RGV. CUSTO DO BEM-ESTAR DAS FAIXAS PRIORITÁRIAS OU EXCLUSIVAS DE ÔNIBUS NO DISTRITO FEDERAL. Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2022.

GALVAN, Gustavo. Concessões rodoviárias: accountability e efetividade institucional e social da agência nacional de transportes terrestres. 2021.

GREGORI, Lúcio. A LUTA PELA UNIVERSALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE. Revista de Políticas Públicas, v. 20, p. 117–126, 9 Jan 2017 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5960>. Acesso em: 2 set 2024.

_____. Tarifa zero: a cidade sem catracas. Autonomia Literária, 2020.

GUIMARÃES, Bruna Rodrigues; PASQUALETTO, Antônio; SOUSA CUNHA, Júlia Pereira. A vital necessidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras. Revista GeoSertões, v. 6, n. 11, p. 65-88, 2021.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão – Repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

HOGEMANN, Edna Raquel RS. Direitos humanos: sobre a universalidade rumo ao direito internacional dos direitos Humanos. Enciclopédia Digital de Direitos Humanos, 2007.

JÚNIOR, Lauro Guimarães Machado; RESENDE, Ulisses Borges de. O PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS E A EFICÁCIA DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Revista de Direito-Trabalho, Sociedade e Cidadania, v. 12, n. 12, p. 19-32, 2022.

JÚNIOR, Marconi Albuquerque Carneiro. Efetividade das Políticas de Mobilidade Urbana para a Cidade Sustentável: Índice de Mobilidade Urbana Sustentável para Brasília [Versão corrigida a melhorada após defesa pública]. 2021.

KNEIB, Erika Cristine. Transporte público coletivo e mobilidade: a relevância da governança interfederativa. Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, v. 25, n. 3, p. 1123-1143, 2020.

KRELL, Andreas J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). Revista de informação legislativa, v. 36, n. 144, p. 239-260, 1999.

LAGE, A. O. et al. (2020). Aspectos multifatoriais da mobilidade e mobilidade urbana do idoso na cidade de São Paulo. Revista Kairós-Gerontologia São Paulo, v. 23, n. 4, pp. 45-64.

LEFEBVRE, Henri. [1968]. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, Neiva Aparecida Pereira. GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E MOBILIDADE URBANA: estudo de caso do processo de implantação do transporte coletivo gratuito na cidade de Monte Carmelo/MG. 2018.

LUCENA, Beatriz Emília Dantas de. DIREITO DO IDOSO AO TRANSPORTE: uma análise à luz da Constituição Federal, Estatuto do Idoso, Decreto 5.934/06. 2016. 19 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó/RN, 2017.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. Delimitación conceptual de los derechos humanos. In: Los derechos humanos: significación, estatuto jurídico y sistema. Universidad de Sevilla, 1979. p. 13-46.

MACEDO CUNHA, Felipe Hotz de. Direitos econômicos, sociais e culturais e sua proteção pela Corte Interamericana de Direitos Humanos: um avanço necessário. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, p. 79, 2018.

MACHADO, Edinilson Donisete; HERRERA, Luiz Henrique Martim. O mínimo existencial e a reserva do possível: ponderação hermenêutica reveladora de um substancialismo mitigado. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza. jun, 2010.

MARÊ, Renata; SOBRINHO, Osvaldo; MALATESTA, Maria Ermelina Brosch. Efetividade do transporte público gratuito para inclusão de pessoas idosas (São Paulo). Cadernos Metrópole, v. 26, n. 60, p. 707-726, 2024.

MATSUSHITA, Thiago Lopes. Reserva do possível. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/508/edicao-1/reserva-do-possivel>

MATOS, Monique Fernandes Santos. A universalidade dos direitos sociais na jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 24., 2015, Aracaju. Direito Internacional dos Direitos Humanos. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 115-137. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/phc1kv31/1wbWZszhS1flrPK2.pdf>.

MEIRELLES, Hely Lopes; MONTEIRO, Izabel Camargo Lopes; MONTEIRO, Yara Darcy Police. Direito municipal brasileiro. Editora Revista dos Tribunais, 1977.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Cláudio Ari. Os direitos sociais e a teoria discursiva do direito. Revista de Direito Administrativo, v. 224, p. 239-284, 2001.

MINATTO, Otávio Goulart. Aspectos Constitucionais Da Concessão De Gratuidade No Transporte Público Para Pessoas Entre 60 E 64 Anos No Distrito Federal: Uma Análise Da Lei Distrital Nº 7.298/2023. Revista Contemporânea, v. 4, n. 6, p. e4581-e4581, 2024.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 13ª edição. São Paulo, 2016.

MORAIS, Aramidis, Cibelly Moura de; SANTOS, Enilson Medeiros dos. Avaliação das estruturas organizacionais dos organismos gestores da mobilidade diante da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, p. e20190232, 2020.

MOURA, Alda Abrahão Faiad de; FREITAS, Eduarda Rezende. ETARISMO NO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO: UMA REALIDADE?. *Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento*, v. 28, 2023.

MOURA, Fagner Sutel de; GARCIA, Lucas França; OLIVEIRA, Leonardo Pestillo de. Promoção Da Saúde E Mobilidade Urbana: Identificação De Grupos Vulneráveis Em Acidentes De Trânsito. *Anais Eletrônico ISBN 978-65-5615-164-9 X Mostra Interna de Trabalhos de Iniciação Científica III Mostra Interna de Trabalhos de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação*. 2022.

NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

PAES, José Eduardo Sabo; MARTINS, Anderson Santos Siqueira; SANTOS, JulioEdstron S. O Direito Ao Transporte Como Instrumento Fundamental Para Democratização Do Direito À Cidade Em Brasília: Uma Análise Dos Impactos Da Tarifa Do Transporte Coletivo Urbano Do Distrito Federal. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, p. 357-376, 2017.

PAIVA, Raphael Eyer Soares de. O direito social ao transporte público: os problemas existentes na mobilidade urbana das regiões metropolitanas brasileiras. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU*, p. 159-175, 2018.

PEREIRA, Jane Reis. Direitos Sociais, Estado de Direito e Desigualdade: Reflexões Sobre as críticas à judicialização dos direitos prestacionais (Social Rights, Rule of Law and Inequality: Reflections on the critical reviews about judicialization of positive rights). *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 2080-2114, 2015.

PEREIRA, Victor Hugo; CARVALHO, Hilda Alberton. Desenvolvimento de Questionário de Avaliação da Implantação da Política Nacional De Mobilidade Urbana nos Municípios Brasileiros. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 12, p. 102774-102798, 2020.

PEREIRA, R. H. M. et al. (2015). Envelhecimento populacional, gratuidades no transporte público e seus efeitos sobre as tarifas na Região Metropolitana de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 32, n. 1, pp. 101-120.

PIRES, Fátima Lauria. Deficiência e mobilidade: uma análise da legislação brasileira sobre gratuidade no transporte público. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 8, n. 2, p. 391-408, 2009.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, v. 40, p. 679-698, 2006.

PORTAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE. Onde há tarifa zero no transporte público no Brasil? Saiba como as cidades implantaram a tarifa zero no transporte público e quais as principais vantagens. 2014. Disponível em: <https://www.portaldotransito.com.br/noticias/mobilidade-e-tecnologia/transporte-coletivo/onde-ha-tarifa-zero-no-transporte-publico-no-brasil/>. Acesso em: jul 2024.

PORTAL DE TRÂNSITO E MOBILIDADE. Desafios: setor de transporte coletivo urbano acumula prejuízo de R\$ 36 bi. De acordo com dados do levantamento, além do prejuízo financeiro houve também a redução de 90 mil empregos diretos no setor. Pauline Machado, 2023. Disponível em: <https://www.portaldotransito.com.br/noticias/mobilidade-e-tecnologia/transporte-coletivo/desafios-setor-de-transporte-coletivo-urbano-acumula-prejuizo-de-r-36-bi/>. Acesso em: jul 2024.

PRADO, André Doca. O modelo tarifário de financiamento do transporte público e o volume de passageiros em São Paulo The fare model for financing public transportation and the volume of passengers in São Paulo. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 7, p. 73142-72161, 2021.

PREFEITURA DE LUZIÂNIA. Em três meses, programa tarifa zero já beneficiou mais de um milhão de passageiros. Marcos Langamer. 2024. Disponível em: <https://www.luziania.go.gov.br/em-tres-meses-programa-tarifa-zero-ja-beneficiou-mais-de-um-milhao-de-passageiros/>. Acesso em: abr 2024.

RIBAS, Marcelo Ferreira. O Transporte Como Direito Social E Os Desafios À Sua Efetividade. 2021. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/73204234/02_ARTIGO_O_Transporte_como_Direito_Social_e_os_Desafios_a_sua_Efetividade-libre.pdf?1634744356=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_Transporte_como_Direito_Social_e_os_De.pdf&Expires=1721074224&Signature=LnNhYUsWe00CprYt6sabAS0sunJZxkPaxIDUyKLA224qHm6awL7t32UZ4CQxMmWm6LBtooeWY7YgGdoU2Se7wFYLC71QWVUWd3ZmVKSh5SjVOy9lq8EKbnDSA69mlgxq14aQJqscyDTerc9t3XK9y7AOItGZOuBhb-zLHqu8eak7k0bMjYnMBBdXdvASS3sfo3KuszebuzYNmzsvpKgGsl0BOQkrLcuzvD6iTytALPh6gaLWsPhduwQ22nTd3oKm7lgzgLv5US2HjAQvWGMi9vSj3Y1qDxzP57l2IkzAD0XHV~lgiF41pRuDjn70Xz5zxjjRHp4UDVltNE93HN9Q_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 10 jul 2024.

RIBEIRO, Giovani Espíndola. Transporte público como direito social: regulação e financiamento do transporte por ônibus municipal em São Paulo de 1988 a 2015. 2015. Tese de Doutorado.

SANTANO, Ana Claudia. Direitos sociais e desenvolvimento: uma abordagem do ativismo judicial na Corte Interamericana de Direitos Humanos. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 19, n. 77, p. 273-300, 2019.

SANTARÉM, Paíque Duques. Ensaio sobre o incontornável: do ciclo vicioso da tarifa ao ciclo virtuoso da Tarifa Zero. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, v. 3, n. 1, p. 21-32, 2023.

SANTOS, André Pinto dos; SANTOS, Juliana Silva Almeida; BONATTO, Daniella do Amaral Mello. Mobilidade urbana sustentável em cidade de pequeno porte: o caso de Conde-PB. *Cadernos Metrópole*, v. 26, n. 60, p. 637-661, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 20, p. 163-206, 1988.

_____. Os Direitos Fundamentais (Sociais) e a Assim Chamada Proibição de Retrocesso: Contribuindo para uma Discussão. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa-RIDB*, 2013.

_____. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 14. ed. rev. e atual. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 3, n. 2, p. 115-141, 2019.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 553-586, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. *Revista Interesse Público*, v. 32, p. 213, 2005.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. *Consultor Jurídico*. Brasília, 26.02.2013. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pessupoe-escolhas-tragicas>>.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 18, n. 74, p. 67-96, 2018.

SHORES, N. (2022). Custo de subsídio público a gratuidade de idosos em ônibus pode crescer mais de 50% até 2030. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/focas/planeje-sua-vida/custo-de-subsidio-publico-a-gratuidade-de-idosos-em-onibus-pode-crescer-mais-de-50-ate-2030> Acesso em: 18 abr 2022.
» <https://infograficos.estadao.com.br/focas/planeje-sua-vida/custo-de-subsidio-publico-a-gratuidade-de-idosos-em-onibus-pode-crescer-mais-de-50-ate-2030>

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. Editora Revista dos Tribunais, 1982.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. 2a tir. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 13

SILVA, José Afonso da. *Constituição*. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 80, p. 1-12, 2014.

SILVA, André da. Mobilidade urbana e equidade social: possibilidades a partir das recentes políticas de transporte público na Metrópole do Rio de Janeiro. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, n. 10, p. 293-317, 2016.

SILVA, Marília do Nascimento; LAPA, Tomás de Albuquerque. O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife. *Cadernos Metrópole*, v. 21, p. 511-530, 2019.

SILVA, Lucas Gonçalves Bernardo da. Direito de trânsito: os desafios frente ao sistema de julgamentos administrativos. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2022.

SILVA PIMENTEL, Junívio da; AZEVEDO, Geiziane Oliveira de. Trânsito Urbano Em Caetité-Ba: Dinâmica E Constatações Na Avenida Woquinton Fernandes Teixeira. *Cenas Educacionais*, v. 6, p. e15647-e15647, 2023.

SIMÕES, Carlos. Teoria & crítica dos direitos sociais: o Estado social e o Estado democrático de direito. Cortez Editora, 2016.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; TATIBANA, Caroline Akemi. Restrição de idosos nos transportes coletivos municipais em tempos de pandemia: proteção ou privação de direitos da personalidade?. *Direito e Desenvolvimento*, v. 12, n. 1, p. 128-144, 2021.

SOARES, Débora Regina Mendes. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dos Grupos Vulneráveis como Normas Jus Cogens na Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista de Direitos Humanos em Perspectiva*, v. 1, n. 1, p. 60-89, 2015.

SOUZA, Lucas. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, v. 29, n. 1, 2013.

SPTRANS (2022). Gratuidade para pessoas entre 60 e 64 anos vale a partir desta quinta-feira (15) nos ônibus. SPTrans. Disponível em: <https://www.sptrans.com.br/noticias/gratuidade-para-pessoas-entre-60-e-64-anos-vale-a-partir-desta-quinta-feira-15-nos-onibus> Acesso em: 13 jan 2023.

» <https://www.sptrans.com.br/noticias/gratuidade-para-pessoas-entre-60-e-64-anos-vale-a-partir-desta-quinta-feira-15-nos-onibus>

TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Renovar, 2009.

VALENÇA, Gabriel; SANTOS, Enilson. A relação entre o conceito de ruas completas e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: aplicação a um projeto viário em Natal-rn, Brasil. *EURE (Santiago)*, v. 46, n. 139, p. 73-89, 2020.

VALENÍ, Gabriel; SANTOS, Enilson. A relação entre o conceito de ruas completas e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: aplicação a um projeto viário em Natal-RN, Brasil. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, v. 46, n. 139, 2020.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; SCHORR, Janaína Soares. Liberdade religiosa e Sistemas Regionais de Direitos Humanos: uma análise a partir de casos julgados pelo

Tribunal Europeu e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 817-146, 2017.

ZABAN, Breno; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. *Novo modelo de contrato de mobilidade urbana: Como gerar receita, aumentar uso e reduzir custos de transporte público urbano*. 2021.