



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GLÁUCIA SAYURI TAKAOKA

PULAR CATRACA É CRIME:
A TIPIFICAÇÃO DO ACESSO A UM DIREITO SOCIAL



FORTALEZA

2017

GLÁUCIA SAYURI TAKAOKA

PULAR CATRACA É CRIME:
A TIPIFICAÇÃO DO ACESSO A UM DIREITO SOCIAL

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado
Cabral

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

T142p

Takaoka, Gláucia Sayuri.

Pular catraca é crime : a tipificação do acesso a um direito social / Gláucia Sayuri Takaoka. – 2017.
86 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

1. Direito ao transporte. 2. Mobilidade urbana. 3. Direito à cidade. 4. Criminalização. 5. Seletividade do sistema penal. I. Título.

CDD 340

GLÁUCIA SAYURI TAKAOKA

PULAR CATRACA É CRIME:
A TIPIFICAÇÃO DO ACESSO A UM DIREITO SOCIAL

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado
Cabral

Aprovada em __/__/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Ma. Duane Brasil Costa
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. Mestrando Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos movimentos sociais, por não deixarem
que a chama da revolução se apague.

AGRADECIMENTOS

Para mim este trabalho representa o fim de um ciclo de muitas vivências e aprendizados. Uma fase da minha vida que foi inesperada, mas que depois se mostrou muito gratificante, engrandecedora e fortalecedora. Foi difícil tomar a decisão de ir estudar a 3000 km de casa. Mesmo sem ter certeza do que queria fazer da vida, do que queria estudar, resolvi me aventurar longe dxs meus pais. Não foi fácil, sinto muitas saudades da minha família, da minha terra da garoa, mas felizmente tive a sorte de conhecer pessoas maravilhosas nessa cidade que me acolheu tão bem.

Foram muitas crises durante a graduação, perceber o quão opressor e seletivo é o direito ao atuar junto a comunidades que tinham seus direitos violados cotidianamente. Mas parei para refletir que, para se combater o direito, é necessário entendê-lo. Com esse sentimento de revolta e vontade de mudar a realidade social, consegui superar os obstáculos do curso de Direito e me graduar.

Agradeço à minha mamãe e ao meu **とうちゃん** por sempre me apoiarem e me darem todo o suporte que precisei. Vocês sempre me incentivarem, me defenderam e me ensinaram a ser persistente e a não abrir mão de meus ideais, sempre lutando pelo que considero correto, sem baixar a cabeça.

Agradeço à tia Ção, à tia Yumie, ao Nanan, ao Dema, à Tia Mery e às demais pessoas da minha família por também me apoiarem e me ajudarem sempre que tive necessidade.

Vovó, vovô, **ばあちゃん** e **じいちゃん**, infelizmente vocês não estão aqui para ver sua neta se formar, mas com certeza, onde quer que estejam, estão sempre torcendo por mim.

Agradeço à Zizi, à Kau, à Kauharinha, à Vivi e ao Kaká. Vocês foram fundamentais para a minha sobrevivência em Fortaleza. Jamais esquecerei o apoio e o carinho que me deram ao me acolher em um momento tão difícil. Serei eternamente grata ♡

Agradeço ao NAJUC, espaço onde comecei minha militância e que foi fundamental para o meu crescimento e para minha sobrevivência nessa faculdade. O que seria de mim sem vocês ♡ 5 anos de muita luta e muito amor. Agradeço às minhas madrinhas Kau e Melka e ao meu padrinho Murilo e às/aos demais najussaurxs que me acolheram e que pude conhecer quando entrei no NAJUC: Zé Rafael, Ladis, Enale, Breno, Marquinho, Nicole, Mayara, Vitão, Liazinha, Larissa e Bruninho. Às/aos minhas/meus afilhadx: Pumpota, Emma

Dory, Bertold do Cerrado, Severino Esguicho e Joaquina Labrys. Às/aos demais najucanxs da minha geração: Carol, Carla, Walisson, Jéssica, Zezinho, Renan, Iara, Eduardo, Glá, Lara e Thaís.

Agradeço ao Coletivo Conteste!, que também foi muito importante para minha formação e por meio do qual pude militar no movimento estudantil.

Agradeço às comunidades com as quais pude atuar, em especial ao MLDM e ao Maravilha, pela oportunidade de lutar contra o sistema atual. Obrigada pela sabedoria que vocês transmitem. Continuamos fortes e juntxs nas lutas!!

Agradeço à ORL, espaço que está permitindo eu me encontrar politicamente.

Agradeço ao MPL, movimento social fundamental para minha formação e para minha vivência que me permitiu escrever o presente trabalho.

Agradeço ao Bruno, Socorro, Pedro, Rodrigo, Robson, Luan, Henrique, Emílio, Mossoró, Nonato, Iara, Jacy, André e tantas outras pessoas com quem convivi nessa minha estada em Fortaleza.

Agradeço a Rerê e o Dedeh, que, apesar da distância, estamos juntxs para o que der e vier. Dedeh sempre me socorrendo não importa a circunstância haha

Agradeço ao grupo de capoeira angola Òrun Àiyé e ao mestre Rafael Magnata pelo companheirismo e pela vivência que me proporcionaram.

Agradeço à RENAJU pelas inúmeras trocas de experiências e pelas diversas amizades construídas, principalmente ao Igor e ao SAJU UFRGS. É muito bom e importante saber que vocês existem Brasil afora e que estamos lutando por causas semelhantes. Porque a RENAJU é de luta (e de lama hahaha)!

Agradeço à REAJU pelo fortalecimento das AJUPs no Ceará.

Agradeço à Melka por ter me ensinado a andar de bicicleta \o/

Agradeço à Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, ao Sindiute e ao Vasques Advogados Associados pela oportunidade de estágio.

Agradeço às/aos minhas/meus defensorxs Raquel Mascarenhas, Adriana Benicio, Carlos Levi e Ian Mendonça, ao Rocha e ao Diego e à 9ª vara criminal pelos conhecimentos que me transmitiram.

Agradeço à Nathi por ter salvado minha banca de monografia haha

Agradeço ao Saulo e ao Breno por terem me emprestado seus livros. Entre altos e baixos e cervejas na cara, sobrevivemos Saulito haha

Agradeço às/aos estudantes secundaristas que colaboraram com minha pesquisa, em especial ao Rodrigo por me ajudar com os contatos.

Agradeço ao Seu Moura, José Wilson, Marvenier, Fabrício e demais funcionárixs da FD por sempre ajudarem xs alunxs.

Agradeço ao Caio e ao Xuxu da xérox por sempre serem tão prestativos e ajudarem xs estudantes.

Agradeço às/aos minhas/meus professorxs e plantonistas do Etapa, que me ajudaram a sobreviver naquele colégio e me ensinaram diversas coisas que, inclusive, permitiram que eu passasse no vestibular.

Agradeço à UFC por ter permitido que eu me graduasse em Direito.

Agradeço às Casas de Cultura, que permitiram que eu estudasse diversos idiomas, algo que gosto muito.

Agradeço à PREX e à CAPES pela oportunidade de ser bolsista de extensão e de pesquisa.

Agradeço ao meu orientador Gustavo Cabral, à professora Duane Brasil, ao mestrando Cláudio Silva e ao professor Gustavo Raposo por colaborarem na construção deste trabalho.

“Aos esfarrapados do mundo e aos que neles se descobrem e, assim descobrindo-se, com eles sofrem, mas, sobretudo, com eles lutam.”

Paulo Freire

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o direito ao transporte como um direito social, que é fundamental para garantir o direito de ir e vir e a mobilidade urbana. Desse modo, é possível constatar que o transporte é um direito social meio, necessário para o acesso a diversos outros direitos, como à saúde, educação, trabalho e lazer, ou seja, para a concretização do direito à cidade. Após diversas manifestações e muita luta dos movimentos sociais que reivindicavam melhores condições para o transporte coletivo, com destaque para o Movimento Passe Livre e as Jornadas de Junho de 2013, que conseguiram fazer com que o aumento da tarifa fosse revogado em mais de cem cidades brasileiras, o transporte foi incluído no rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 90/2015. Com sua positivação, poderia supor-se que o Estado passaria a adotar medidas que garantissem o acesso da população ao transporte, afinal, um direito social pressupõe ações governamentais positivas a fim de assegurá-lo. No entanto, além das políticas públicas serem deficitárias e insuficientes, a tarifa representa uma barreira que impede que o povo consiga utilizar o transporte coletivo. E, ao contrário de outros direitos sociais, como a saúde e a educação, não há transporte gratuito, pois quem não possui dinheiro para pagar a tarifa é impedido de utilizar o transporte coletivo. Ademais, além de não garantir o acesso ao transporte, o Estado criminaliza quem tenta utilizá-lo sem pagar a tarifa por meio do art. 176 do Código Penal. E, para assegurar suas determinações, o Estado utiliza seu aparato policial, que é violento, opressor, seletivo e racista, visto que quem é mais preso e agredido é a população negra, pobre e da periferia. Assim, fica evidente a incompatibilidade entre a previsão constitucional que qualifica o direito ao transporte como um direito social e a criminalização de quem pula a catraca e faz traseira. Portanto, o art. 176 do Código Penal não deve ser recepcionado pela Constituição Federal, e o meio adequado para tanto é a propositura de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Palavras-chave: Direito ao transporte. Mobilidade urbana. Direito à cidade. Criminalização. Seletividade do sistema penal.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyse the right to transport as a social right, which is fundamental to ensure the right to come and go and the urban mobility. Therefore, it is possible to verify that transport is necessary to access many other rights, such as health, education, work and leisure, in other words, to enforce the right to the city. After many manifestations and a lot of struggle of social movements that demanded for better conditions for collective transport, with emphasis on the Free Fare Movement and the June Journey in 2013, which managed to revoke the fare increase in more than a hundred Brazilian cities, the transport was included in the list of social rights of the article 6 of the Federal Constitution through Constitutional Amendment nr. 90 of 2015. With its affirmation, it could be assumed that the State would adopt measures that guarantee the population's access to transport, after all, a social right presupposes positive governmental actions in order to ensure it. However, besides public policies being deficient and insufficient, the fare represents a barrier that prevents people from being able to use collective transport. And, unlike other social rights, such as health and education, there is not free transport, because those who do not have money to pay the fare are barred from using collective transport. In addition, besides to not guaranteeing access to transport, the State criminalises who tries to use it without paying the fare through article 176 of the Penal Code. And, in order to ensure its determination, the State uses its violent, oppressive, selective and racist police apparatus, since black, poor and peripheral population is the most trapped and beaten. Thus, it is evident the incompatibility between the constitutional provision that qualifies the right to transport as a social right and the criminalisation of who jumps the turnstile and who leaves the bus by the same door that entered, without paying the fare. Therefore, article 176 of the Penal Code should not be admitted by the Federal Constitution, and the appropriate way to this is to propose a Claim for Non-compliance with a Fundamental Precept.

Keywords: Right to transport. Urban mobility. Right to the city. Criminalisation. Selectivity of the penal system.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL	14
2.1 O processo de formação dos direitos sociais.....	14
2.1.1 Os direitos fundamentais e suas gerações.....	14
2.1.2 A história dos direitos sociais.....	16
2.2 A evolução dos direitos sociais no Brasil.....	21
2.3 A positivação constitucional do direito ao transporte como direito social	27
2.3.1 A luta pelo direito ao transporte no Brasil	27
2.3.2 A Emenda Constitucional nº 90/2015	33
3 A QUEM SERVE O SISTEMA PENAL?.....	35
3.1 A evolução da criminologia	35
3.2 O recorte socioeconômico do sistema penal	41
3.3 Polícia brasileira: um modelo de violência e repressão.....	46
4 A IMPORTÂNCIA DO DIREITO AO TRANSPORTE E AS DIFICULDADES PARA SUA EFETIVAÇÃO	52
4.1 O transporte como um direito social meio	52
4.1.1 O transporte como garantia do direito de ir e vir e da mobilidade urbana	52
4.1.2 A necessidade do transporte para acessar outros direitos sociais	56
4.2 O Estado e o direito ao transporte	61
4.2.1 A falta de políticas públicas que garantam o acesso ao direito ao transporte.....	61
4.2.2 O impedimento ao acesso ao transporte coletivo através da criminalização	65
4.3 A não recepção constitucional do art. 176 do CP.....	68
5 CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS	75
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	84
APÊNDICE B – FOTO	85
ANEXO A – FOTO.....	86

1 INTRODUÇÃO

O processo de construção desta monografia tem origem nas experiências enquanto membro do Movimento Passe Livre (MPL) Fortaleza, do qual fiz parte de 2014 a 2016. O MPL é um movimento social¹ que luta por um transporte coletivo gratuito e de qualidade para todas as pessoas com o intuito de efetivar o direito à cidade. Através das atividades do MPL e como usuária do transporte coletivo, pude vivenciar e ouvir relatos de diversas violações de direitos, o que me causa profunda indignação e ensejou a escolha do tema do presente trabalho.

Desde aproximadamente abril de 2016, os ônibus de Fortaleza passaram a ter um aviso, junto ao cobrador, que informa que pular a catraca é crime, de acordo com o art. 176 do Código Penal, bem como sua respectiva pena. Além disso, a presença de fiscais do Sindiônibus² nos terminais e paradas de ônibus se intensificou.

É evidente que o objetivo de tudo isso é coagir os usuários a não pularem a catraca nem fazerem traseira³ e reprimir quem tenta utilizar o transporte coletivo sem dinheiro para o pagar. Uma comprovação disso é que, desde que esses avisos foram implantados no ônibus, os relatos de violência por parte da polícia e dos funcionários das empresas de ônibus se intensificaram.

A partir desse panorama, este trabalho busca analisar o direito ao transporte como um direito social, ou seja, um direito fundamental que pressupõe ações positivas do Estado a fim de garanti-lo. Procura-se mostrar o quão essencial o transporte é para garantir o direito de ir e vir e a mobilidade urbana, visto que não se pode considerar que andar a pé é suficiente para suprir as necessidades de deslocamento da população. E que, mesmo sendo um direito social, positivado constitucionalmente através da Emenda Constitucional nº 90/2015, além de não garantir sua efetivação, o Estado criminaliza quem tenta acessar o transporte coletivo sem pagar a tarifa.

No capítulo dois, mediante a análise da evolução histórica dos direitos

¹ Movimento social é “uma associação de pessoas e/ou de entidades que possuem interesses comuns na defesa ou na promoção de determinados objetivos frente à sociedade. Estes movimentos podem estar nos mais diferentes lugares da sociedade e ter as mais diferentes bandeiras de luta, que mostram as necessidades daqueles que estão em torno do movimento, uma causa em comum.” (FARJ, 2009, p. 109)

² Sindiônibus é o Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Ceará.

³ Em Fortaleza, o usuário dos ônibus entra pela porta traseira do veículo e sai pela porta dianteira. Desse modo, uma das alternativas para quem não tem recursos financeiros para pagar a passagem é embarcar e desembarcar pela porta traseira, prática conhecida como fazer traseira.

fundamentais, estuda-se como os direitos sociais foram formados e de que maneira eles se inserem enquanto direitos fundamentais de segunda geração. Em seguida, analisa-se a evolução dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro, por meio de todas as suas Constituições, até culminar na positivação constitucional do direito ao transporte no art. 6º da Constituição Federal.

Para ser possível entender o processo que permitiu a inclusão do transporte no rol constitucional de direitos sociais, examina-se o desenvolvimento da luta pelo transporte no Brasil e a participação dos movimentos sociais nesse processo através das revoltas que buscavam melhores condições para o transporte coletivo e a redução da tarifa. Faz-se um resgate histórico desde a Revolta do Vintém, ocorrida no fim do século XIX, passando por diversas manifestações até chegar às Jornadas de Junho de 2013, que mostraram a força do povo e resultaram na revogação do aumento da tarifa em mais de cem cidades do país.

No capítulo três, analisa-se o sistema penal brasileiro. Primeiramente, por meio do estudo da evolução da criminologia, examina-se como o crime e seu autor foram tratados com o passar dos anos. Depois, faz-se uma análise de quem mais é atingido pelo sistema penal brasileiro com intuito de demonstrar como ele é seletivo e possui um nítido recorte socioeconômico, de modo a punir e encarcerar, majoritariamente, a população negra, pobre e da periferia.

Posteriormente, analisa-se a polícia brasileira e a violência e repressão que ela propaga. Busca-se mostrar como o Estado utiliza seu aparato policial para impedir, não importa de que maneira, que suas determinações sejam descumpridas, mesmo que elas violem direitos. Como quem controla o Estado é quem detém o poder político e econômico do país, essas pessoas se importam somente em beneficiar a si mesmas, não demonstrando preocupação com as condições de vida do povo.

No capítulo quatro, analisa-se a importância do direito ao transporte e os obstáculos que devem ser enfrentados para ser possível sua efetivação. Mostra-se como o direito ao transporte é um direito social meio, pois, com a expansão e urbanização das cidades e conseqüente segregação socioespacial das classes mais baixas, o transporte coletivo tornou-se imprescindível para garantir a mobilidade urbana e permitir o acesso a outros direitos sociais.

Em seguida, analisa-se como o Estado é omissivo, pois não promove políticas públicas eficientes que consigam assegurar o acesso ao transporte coletivo. Aponta-se que, além do Estado não garantir o direito ao transporte, ele criminaliza quem tenta acessá-lo sem pagar a tarifa.

Para a construção desta pesquisa, foi utilizada uma metodologia histórico-evolutiva para analisar o desenvolvimento dos direitos fundamentais e sociais e das manifestações populares que reivindicavam um transporte coletivo gratuito e de qualidade; bibliográfica para estudar as principais fontes que tratam sobre direitos sociais, direito à cidade, direito ao transporte e criminologia; legislativa-comparada, para examinar o desenvolvimento das Constituições brasileiras; e qualitativa, para a realização de pesquisa com estudantes secundaristas da rede pública de ensino de Fortaleza, cujo propósito foi colher relatos que demonstrassem como a tarifa limita a locomoção pela cidade e como o Estado e as empresas de ônibus têm usado a polícia e a segurança privada, de modo violento e repressor, para impedir que passageiros utilizem o transporte coletivo sem pagar a tarifa.

Diante do que foi exposto, o presente trabalho busca analisar os motivos que impedem a concretização do direito ao transporte, como a existência da tarifa, que é cara, e o respaldo legal para criminalizar quem pula a catraca e faz traseira. Também procura mostrar como esses fatores afetam o acesso a outros direitos, causam imobilidade urbana e impedem a efetivação do direito à cidade.

Procura-se demonstrar que o fato de um direito ter sido positivado, inclusive na Constituição, não significa que ele será efetivado. Além disso, a partir do não acesso ao transporte coletivo, busca-se analisar as consequências que a população mais desprivilegiada socioeconomicamente, que é quem mais necessita utilizar o transporte coletivo, sofre.

Para fazer todas essas análises durante a monografia, irei me ater mais às questões sociais do que às jurídicas. Considero que a interdisciplinaridade é muito importante ao se analisar a sociedade. Ademais, como é ensinado nas aulas de Introdução ao Estudo do Direito, a sociedade vai evoluindo e o Direito vai atrás, tentando resolver problemas já existentes, visto que o Direito não é capaz de evitá-los por ser tardio. Desse modo, espero que este trabalho seja acessível para outras áreas de estudos, não se restringindo ao curso de Direito.

2 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL

2.1 O processo de formação dos direitos sociais

2.1.1 Os direitos fundamentais e suas gerações

A partir de 1988, com a promulgação da “Constituição Cidadã”, buscou-se um avanço na defesa dos direitos e garantias fundamentais e a instituição de um Estado Democrático de Direitos. O próprio preâmbulo da Constituição Federal afirma que a Assembleia Nacional Constituinte teve como objetivo “instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (BRASIL, 1988).

De acordo com George Marmelstein, os direitos fundamentais “são normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico” (MARMELSTEIN, 2009, p. 12-13).

A positivação dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico advém de uma evolução histórica. Eles começam a ganhar destaque com o propósito de garantir a primazia do indivíduo em detrimento do Estado. Segundo Norberto Bobbio:

[...] a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/cidadão ou soberano/súditos: relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos não mais súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano, em correspondência com a visão individualista da sociedade [...] no início da idade moderna. (BOBBIO, 2004, p. 4).

Paulo Branco também afirma:

Os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e, depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos. (MENDES; BRANCO, 2015, p. 136).

A partir dessa evolução histórica, Paulo Bonavides (2013, p. 580-583; 587-589) divide os direitos fundamentais em gerações. A primeira geração, oriunda do século XVIII e das Revoluções Francesa e Americana, corresponde aos direitos da liberdade, isto é, direitos

civis e políticos, que têm por titular o indivíduo e pressupõem a abstenção do Estado, ou seja, sua não interferência nas relações privadas através de obrigações de não fazer, caracterizando um Estado liberal. Tais direitos visam garantir as liberdades individuais, principalmente o direito de propriedade. Desse modo, não se preocupam com as desigualdades sociais.

No século XX, baseado no princípio da igualdade e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a segunda geração busca ser um contraponto ao agravamento e ao descaso para com os problemas sociais. Ela corresponde aos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos. Esses direitos pressupõem prestações positivas do Estado, e não mais sua abstenção, a fim de garantir justiça social e liberdade real e igual para todos, configurando um Estado social.

Já no final do século XX, a terceira geração versa sobre os direitos de fraternidade ou solidariedade, que têm como titular a coletividade. Trata-se do direito ao desenvolvimento, do direito à paz, do direito ao meio ambiente, do direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e do direito de comunicação, podendo vir a surgir outros direitos.

Atualmente, também se versa a respeito de uma quarta e uma quinta geração dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 2013, p. 589-591; 598-603). A quarta geração refere-se à globalização política e à universalização dos direitos fundamentais e corresponde à “derradeira fase de institucionalização do Estado social” (BONAVIDES, 2013, p. 589), abordando o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Já a quinta geração refere-se ao direito à paz, trasladando-o da terceira para a quinta geração, visto que naquela era invisibilizado. Ele é indispensável ao progresso de todas as nações e é “pressuposto qualitativo de convivência humana, elemento de conservação da espécie, reino de segurança dos direitos” (BONAVIDES, 2013, p. 602).

É importante frisar que a divisão dos direitos fundamentais em gerações visa apenas mostrar seu desenvolvimento histórico. Todas as gerações são cumuladas com o passar do tempo e coexistem. De acordo com Paulo Branco:

[...] a sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em instante seguinte. Os direitos de cada geração persistem válidos juntamente com os direitos da nova geração, ainda que o significado de cada um sofra um influxo das concepções jurídicas e sociais prevalentes nos novos momentos. (MENDES; BRANCO, 2015, p. 138).

Além disso, os direitos fundamentais também podem ser divididos entre a dimensão subjetiva e a dimensão objetiva.

A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais corresponde à característica desses direitos de, em maior ou menor escala, ensejarem uma pretensão a que se adote um dado comportamento ou se expressa no poder da vontade de produzir efeitos sobre certas relações jurídicas. [...] os direitos fundamentais correspondem à exigência de uma ação negativa (em especial, de respeito ao espaço de liberdade do indivíduo) ou positiva de outrem. [...] A dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional. Os direitos fundamentais participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação. As constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direitos fundamentais revelam e positivam. Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos. (MENDES; BRANCO, 2015, p. 167).

Desse modo, os direitos fundamentais não apenas representam garantias aos indivíduos; eles constituem a base do conjunto de normas jurídicas de um Estado democrático. E todos os direitos, positivados expressa ou implicitamente em toda a Constituição Federal (e não apenas em seu Título II) e nos tratados internacionais incorporados pelo Brasil, são direitos fundamentais (SARLET, 2008, p. 10).

2.1.2 A história dos direitos sociais

Como exposto no tópico anterior, os direitos sociais fazem parte da segunda geração dos direitos fundamentais e, dessa forma, “demandam do Estado uma atitude ativa, para que todos possam usufruí-los” (CORREIA, s.d., p. 314). São direitos necessários a uma vida digna, que surgem como tentativa de mitigar os desequilíbrios vividos numa sociedade liberal e individualista. Eles buscam alterar a lógica social, problematizando as violações de direitos que as classes menos favorecidas e oprimidas sofrem cotidianamente e tentando garantir o mínimo necessário a uma existência adequada.

Segundo José Afonso da Silva (*apud* BARUFFI, s.d., p. 6), os direitos sociais “constituem direitos fundamentais da pessoa humana, considerados como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” e sua positivação representou, na sua essência, “a doutrina segundo a qual há de verificar-se a integração harmônica entre todas as categorias dos direitos fundamentais do homem sob o influxo precisamente dos direitos sociais, que não mais poderiam ser tidos como uma categoria contingente. E ainda, [...] eles constituem, em definitivo, os novos direitos fundamentais do homem”.

A partir desses pressupostos, o objetivo do Estado deveria ser assegurar que a população tivesse seus direitos sociais efetivados a fim de evitar a existência de desigualdades sociais. Contudo, o que ocorre, na realidade, é uma omissão do Estado, e sua aparição apenas como sujeito apaziguador desses problemas sociais após provocá-los.

Na verdade, como quem controla o Estado é quem ocupa os poderes legislativo, executivo e judiciário, ou seja, as classes dominantes, que gerem a economia e as mídias, o que se dissemina é que assegurar os direitos sociais representa uma barreira ao progresso do Brasil. E o que é visto como progresso é a proteção dos interesses dos exploradores. Assim, há um “esvaziamento da função crítica das noções de igualdade e justiça” (TELLES, 1996, p. 9). As vitórias das lutas por direitos, que eram vistas como avanços da modernidade, hoje são vistas como atrasos que impedem o desenvolvimento do mercado e do capital.

Vera da Silva Telles explica que

Em terras brasileiras, o assim chamado neoliberalismo consegue a façanha de conferir título de modernidade a um privatismo selvagem e predatório, de sólidas raízes em nossa história, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social por via da recusa dos princípios da responsabilidade pública e obrigação social. [...] lançando mão dessa ficção regressiva do mercado auto-regulável, nossas elites podem ficar satisfeitas com sua modernidade e dizer, candidamente, que a pobreza é lamentável, porém inevitável dados os imperativos da modernização tecnológica em uma economia globalizada. [...] Quanto aos desempregados e excluídos, esses não têm lugar na atual fase do capitalismo globalizado, sua pobreza apenas é evidência de sua incapacidade de se adequar ao progresso contemporâneo (TELLES, 1996, p. 8-9).

É importante ressaltar que os direitos sociais são uma conquista dos movimentos sociais, como será explanado a seguir. Não se pode ter a ingenuidade de pensar que o Estado, por vontade própria, decidiu proteger os mais explorados. Não se deve esquecer que quem controla o Estado são os exploradores conforme seus próprios interesses. Desse modo, apenas após muita luta e pressão dos movimentos sociais foi possível a conquista dos direitos sociais hoje positivados constitucionalmente.

Nesse sentido, Vera da Silva Telles esclarece que

O que instaura o dissenso não é, portanto, o reconhecimento da espoliação dos trabalhadores, miséria dos sem-terra, o desamparo das populações nos bairros pobres das grandes cidades ou ainda a humilhações dos negros vítimas de discriminações seculares, a inferiorização das mulheres, o genocídio dos índios e também a violência sobre aqueles que trazem as marcas da inferioridade na sua condição de classe, de cor ou idade. Em todas essas negatividades o discurso humanitário pode seguir tranqüilo, é seu terreno por excelência [...] O que desestabiliza consensos estabelecidos e instaura o litígio é quando esses personagens comparecem na cena política como sujeitos portadores de uma palavra que exige o seu reconhecimento [...] que se pronunciam sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política. (TELLES, 1996, p. 4-5).

Nota-se, portanto, o papel fundamental dos movimentos sociais na construção dos

direitos sociais. Assim, para se entender essa evolução, faz-se necessário realizar um resgate do desenvolvimento das lutas pelos direitos sociais na história mundial.

Pode-se ter como ponto de partida as Revoluções Burguesas dos séculos XVII e XVIII, cujas principais foram a Revolução Inglesa de 1640 e 1688, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789, que representam o início da positivação de direitos fundamentais em constituições. As Revoluções Burguesas visavam acabar com os privilégios da nobreza e do clero presentes nas monarquias absolutistas. A burguesia possuía um papel periférico, mas, com o desenvolvimento do comércio, começou a acumular poderes econômicos, almejando também, portanto, poderes políticos.

As Revoluções Burguesas foram essencialmente liberais, uma vez que buscavam apenas direitos individuais, como o livre comércio e o direito de propriedade. Elas não lutavam por igualdade social para toda a sociedade. Fábio Konder Comparato (2008, p. 51-52) explica que “o espírito original da democracia moderna não foi, portanto, a defesa do povo pobre contra a minoria rica, mas sim a defesa dos proprietários ricos contra um regime de privilégios estamentais e de governo irresponsável”.

Durante a Revolução Americana, foi escrita a Declaração de Direitos de Virgínia (1776), que anunciava que “todos os seres humanos são, pela sua natureza, igualmente livres e independentes”. Já em 1789, durante a Revolução Francesa, é redigida a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que afirmava que “os homens nascem e são iguais em direitos”. Esses foram os primeiros documentos solenes a declarar que todas as pessoas são igualmente livres e possuem os mesmos direitos, dando ensejo à busca por mais direitos que garantissem uma igualdade real.

Entretanto, é necessário pontuar que ambos os documentos foram escritos em meio a uma sociedade escravocrata. Assim, fica evidente que os ideais de liberdade e igualdade que as Revoluções Burguesas conclamavam estavam restritos à burguesia e representavam apenas direitos individuais e liberais. Melka Germana de Sousa Barros (2015, p. 23) afirma que durante esse período “não se pode falar em direitos sociais, ou mesmo em direitos individuais dirigidos a todas as pessoas. Sobretudo se pensarmos que criar direitos sociais significa um exercício (muito limitado e insuficiente) de busca da igualdade social. Pelo contrário, aqui é negada a igualdade social”.

Essa igualdade apenas formal logo se mostrou insuficiente. Com a Revolução Industrial, entre os séculos XVIII e XIX, surgiram máquinas capazes de substituir a mão de obra dos trabalhadores e aumentar a produção. Dessa maneira, diversas pessoas se viram desempregadas e tendo que se sujeitar a condições cada vez mais degradantes para

conseguirem sobreviver.

Além disso, a liberdade trazida pelas declarações de direitos humanos permitia que os patrões e operários contratassem livremente, sem nenhuma garantia trabalhista, o que acarretava a exploração cada vez maior da mão de obra dos trabalhadores, com baixos salários, longas jornadas de trabalhos e condições extremamente precárias de trabalho. Diante dessa situação, a classe trabalhadora se uniu em busca de igualdades materiais, que analisassem os fatores sociais e econômicos da população.

Em 1848, devido aos governos autocráticos e às políticas liberais que favoreciam apenas a burguesia, diversas revoltas populares eclodiram em busca de igualdade social, o que ficou conhecido como a Primavera dos Povos. A partir desses conflitos, foi elaborada a Constituição Francesa de 1848, que

[...] reconheceu alguns direitos econômicos e sociais, exigências da classe trabalhadora. É, portanto, a primeira constituição das que se tem notícia a dar um tratamento jurídico aos direitos sociais, embora em pequena quantidade. É necessário, no entanto, esclarecer que a vida dos trabalhadores na França não melhorou consideravelmente após 1848. Pelo contrário, a miséria em que viviam e a organização visando a uma mudança social ocasionaram a Comuna de Paris. (BARROS, 2015, p. 26)

Devido às péssimas condições de trabalho, os trabalhadores começaram a se organizar em sindicatos, fundando, em 1864, a Associação Internacional dos Trabalhadores. “A AIT contribuiu com a formação dos direitos sociais no mundo na medida em que influenciou e apoiou diversas greves, em vários países, que tiveram como consequência, imediata ou não, a criação de leis que protegessem o trabalhador, como a redução da carga horária de trabalho diária” (BARROS, 2015, p. 27).

A primeira constituição a elencar um grande rol de direitos sociais foi a Constituição Mexicana de 1917. Ela foi fruto das lutas de indígenas, camponeses e operários liderados por Emiliano Zapata e pelo Partido Liberal Mexicano, que tinha como influência Flores Magón e que, em 1906, lançou o Manifesto à Nação Mexicana, o qual serviu de referência para a Constituição de 1917.

Fábio Konder Comparato relata que

O grupo lançou clandestinamente, em 1906, um manifesto de ampla repercussão, no qual se apresentaram as propostas que viriam a ser as linhas-mestras do texto constitucional de 1917: proibição de reeleição do Presidente da República (Porfirio Díaz havia governado mediante reeleições sucessivas, de 1876 a 1911), garantias para as liberdades individuais e políticas (sistematicamente negadas a todos os opositores do presidente-ditador), quebra do poderio da Igreja Católica, expansão do sistema de educação pública, reforma agrária e proteção do trabalho assalariado.

(COMPARATO, s.d.).

Em 1919, dois anos após a promulgação da Constituição Mexicana, foi elaborada a Constituição de Weimar na Alemanha. Assim como a mexicana, ela trouxe em seu texto diversos direitos sociais, mas de modo ainda mais inovador devido às reivindicações do movimento socialista após a Alemanha perder a Primeira Guerra Mundial. A Constituição de Weimar consagrou direitos como à educação, à proteção e assistência à maternidade, à cultura, à previdência e à proteção do trabalho, além de tratar sobre a função social da propriedade. Além disso, ela reestruturou a organização do Estado alemão, tornando-o uma república democrática parlamentar, cujo cerne era a sociedade e não mais o indivíduo.

De acordo com Fábio Konder Comparato

O reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista, iniciado na primeira metade do século XIX. O titular desses direitos, com efeito, não é o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu maravilhosamente. É o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização. (COMPARATO, 2008, p. 54).

Através desse panorama, a tendência foi a procura pela universalização dos direitos sociais. Um dos principais documentos com esse fim foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), editada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, que tinha como propósito defender direitos como à vida, à liberdade, ao trabalho, ao repouso, à educação, ao lazer, ao bem-estar, à saúde, à alimentação e à moradia.

Entretanto, é necessário destacar que a DUDH foi feita pelos e para os países ocidentais. Diversos deles, em 1948, ainda possuíam colônias e exploravam seus recursos naturais e sua mão de obra. José Augusto Lindgren Alves revela que

Adotada sem consenso num foro então composto de apenas 56 Estados, ocidentais ou “ocidentalizados”, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não foi, portanto, ao nascer, “universal” sequer para os que participaram de sua gestação. Mais razão tinham, nessas condições, os que dela não participaram – a grande maioria dos Estados hoje independentes – ao rotularem o documento como “produto do Ocidente”. (ALVES, s.d.).

Ademais, está presente na DUDH a defesa do direito à propriedade privada, o que mostra seu caráter capitalista e para quem ela foi feita. As pessoas socioeconomicamente excluídas sentem até hoje os efeitos dessa universalização dos direitos sociais executada por quem detinha (e ainda detém) o poder político e econômico, “cuja lógica consiste em atribuir aos bens de capital um valor muito superior ao das pessoas” (COMPARATO, 2008, p. 54).

2.2 A evolução dos direitos sociais no Brasil

Analisa-se agora como os direitos sociais foram tratados no decorrer da história brasileira e de suas Constituições.

A primeira Constituição brasileira foi a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por D. Pedro I em 1824, que instituiu uma “monarquia constitucional de base liberal que teoricamente considerava todos os cidadãos livres e iguais” (MATTOS, 2004, p. 7). O texto constitucional não tratou de direitos fundamentais, tampouco de direitos sociais, mas assegurou o direito à igualdade, à liberdade, à segurança, à propriedade, à educação gratuita e à saúde, a liberdade de pensamento, a inviolabilidade do domicílio e a proibição à tortura, ao açoite e outras penas cruéis (BRASIL, 1824).

No entanto, nessa época, o Brasil vivia em uma aristocracia escravocrata e latifundiária. As pessoas escravizadas não eram consideradas cidadãos nem possuíam direitos e eram vistas como mercadoria e não como ser humano. Assim, não há como se falar em direitos fundamentais em uma sociedade que ainda utilizava mão de obra escrava. Segundo Paulo Vargas Groff

O art. 179 [da Constituição de 1824] afirmava que a inviolabilidade dos direitos civis e políticos tinha por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade. Inspirava-se para isso no art. 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Porém, diferente da Declaração francesa, não fez menção a um quarto direito natural: o direito de resistência à opressão. [...] Apesar da declaração de direitos e garantias expressas na Constituição (art.179), resultante das idéias liberais da época, foi mantido o sistema escravocrata durante todo o Império, estando isso relacionado com a base econômica da época e a monocultura latifundiária. Somente no fim do Império, em 1888, é que foi abolida a escravidão. Isso demonstra o quanto esse regime político-constitucional era contraditório. (GROFF, 2008, p. 107-108).

A próxima Carta Magna foi a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891. Com a proclamação da república, o Brasil passou a adotar o federalismo como forma de Estado, tendo como base a organização estatal estadunidense, que permitia a descentralização do poder e dava maior autonomia aos demais entes federativos (no caso do Brasil, Estados e Municípios).

O que ocorreu, no entanto, foi o fortalecimento do coronelismo. A centralização do poder passou das mãos do Estado para as mãos das oligarquias.

O *coronelismo* demarca uma mudança significativa na tradicional dominação do

poder privado. Muito embora seja também uma forma de exercício de poder privado, ele não é uma prática. O *coronelismo* tem as suas especificidades, constitui um sistema político e é um fenômeno temporal. O coronel, segundo Carone (1988, p. 66), o "fenômeno do coronelismo tem suas leis próprias e funciona na base da coerção da força e da lei oral, bem como de favores e obrigações. Esta interdependência é fundamental: o coronel é aquele que protege, socorre, homizia e sustenta materialmente os seus agregados; por sua vez, exige deles a vida, a obediência e a fidelidade. É por isso que coronelismo significa força política e força militar." (TRINDADE, 2003, p. 178-179).

Nesse cenário, a política autoritária e conservadora prejudicou a efetivação dos direitos fundamentais. Ainda assim, a Constituição de 1891 manteve os direitos positivados na de 1824 (majoritariamente direitos individuais) e aumentou seu rol, o que foi possibilitado, também, pela desvinculação entre Estado e Igreja (GROFF, 2008, p. 110). Foram assegurados o direito de ir e vir, a liberdade de culto e a liberdade de reunião e associação (BRASIL, 1891).

Quanto aos direitos sociais, a Constituição de 1891 garantiu o direito de aposentadoria aos funcionários públicos em caso de invalidez e a liberdade para o exercício de qualquer profissão, além de manter a proteção à educação.

Uma inovação foi a previsão expressa no texto constitucional de que os direitos nele previstos não excluam a possibilidade do reconhecimento de outros direitos. "Com isso, a Constituição de 1891 introduz no constitucionalismo brasileiro um conceito materialmente aberto de direitos fundamentais, surgindo também na doutrina uma teoria dos direitos fundamentais implícitos e decorrentes" (GROFF, 2008, p. 110).

Já no século XX, com a Revolução de 1930 e o fim da República Velha, procurou-se romper com o sistema oligárquico e buscar uma maior proteção aos direitos fundamentais. Nesse contexto, após a Revolução Constitucionalista de 1932, foi promulgada a Constituição de 1934, que foi inspirada na Constituição de Weimar de 1919, Carta que possuiu um forte teor social.

Além de trazer os direitos individuais de primeira geração já assegurados nas Constituições anteriores, a Carta Magna de 1934 inovou ao proteger os direitos de segunda geração, isto é, os direitos sociais, com destaque para a defesa dos direitos trabalhistas e previdenciários e do direito à educação. Conforme relata Paulo Vargas Groff

No rol das normas de proteção social do trabalhador, constavam: proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; salário mínimo capaz de satisfazer às necessidades normais do trabalhador; limitação do trabalho a oito horas diárias, só prorrogáveis nos casos previstos em lei; proibição de trabalho a menores de 14 anos, de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres a menores de 18 anos e a mulheres; repouso semanal, de preferência aos domingos; férias anuais

remuneradas; indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; assistência médica sanitária ao trabalhador; assistência médica à gestante, assegurada a ela descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego; instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; regulamentação do exercício de todas as profissões; reconhecimento das convenções coletivas de trabalho; e obrigatoriedade de ministrarem as empresas, localizadas fora dos centros escolares, ensino primário gratuito, desde que nelas trabalhassem mais de 50 pessoas, havendo, pelo menos, 10 analfabetos. Para dirimir os conflitos resultantes das relações trabalhistas, regidas pela legislação social, a Constituição criou a Justiça do Trabalho (art. 122), vinculada ao Poder Executivo. Em relação aos direitos culturais, a Constituição previa: direito de todos à educação, com a determinação de que esta desenvolvesse, num espírito brasileiro, a consciência da solidariedade humana (art. 149); obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, inclusive para os adultos, e tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário (art. 150); ensino religioso facultativo, respeitada a confissão do aluno (art. 153); liberdade de ensino e garantia de cátedra (art. 155). (GROFF, 2008, p. 114).

Ademais, a Constituição de 1934 deu um tratamento diferenciado ao direito de propriedade, ao declarar que ele “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo” (BRASIL, 1934, art. 113). Também enunciou que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (BRASIL, 1934, art. 115).

Após o avanço da Constituição de 1934, ocorreu um grande retrocesso com a instauração do Estado Novo e a outorga da Constituição de 1937. Getúlio Vargas promoveu um golpe de Estado baseado em uma suposta ameaça comunista, o Plano Cohen, e estabeleceu um regime ditatorial.

A Carta de 1937 ficou conhecida como Constituição Polaca, pois foi baseada na Constituição Polonesa de 1935, de cunho fascista. Ela concedeu amplos poderes ao Presidente da República, restringindo as prerrogativas do Poder Legislativo e retirando a autonomia do Poder Judiciário, e “não passou de uma grande fraude política ou até mesmo um estelionato político, devido aos diversos artigos que concederam plenos poderes a Getúlio Vargas, e um mandato indefinido” (GROFF, 2008, p. 115-116).

Direitos fundamentais são incompatíveis com um regime ditatorial. Portanto, a Constituição de 1937 representou uma perda de direitos. “[...] a ditadura do Estado Novo tinha um caráter repressor e autoritário. Os partidos políticos foram postos na ilegalidade e vários de seus integrantes presos, torturados e mortos” (BARROS, 2015, p. 39). Foram instituídas a pena de morte, inclusive para quem tentasse mudar a ordem política ou social prevista na Constituição, e a censura, que limitava a liberdade de expressão e de imprensa. A greve e o lock-out foram declarados “recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (BRASIL, 1937, art. 139).

A Constituição de 1937 garantiu o direito à igualdade, à propriedade e à segurança e proibiu a aplicação de penas perpétuas. Quanto aos direitos sociais, ela assegurou o direito à educação, à cultura e à proteção à família e “a remuneração maior para o trabalho noturno, a criação de seguros que protegessem o trabalhador nas situações de acidente de trabalho, invalidez, velhice e morte” (ZAMBONE; TEIXEIRA, 2012, p. 63). Nesse período também foi criada a Consolidação das Leis do Trabalho. Contudo, nenhuma dessas garantias teve qualquer efetividade devido à ditadura do Estado Novo pela qual o Brasil passava.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a derrota do nazifascismo e do Estado Novo, em busca da redemocratização do Brasil, foi promulgada a Constituição de 1946, que teve como referência a Constituição de 1934. A forma federativa de Estado foi restaurada, assim como os direitos fundamentais previstos na Carta de 1934.

Foram restabelecidos a liberdade de pensamento, de reunião e de associação e a proibição à pena de morte, exceto em casos de guerra, e à prisão perpétua. Os partidos políticos obtiveram liberdade de organização e foi assegurado o direito à vida e a liberdade de correspondência, de consciência, de profissão e de crença. “Para a família, acrescentou-se a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e às famílias de prole numerosa” (ZAMBONE; TEIXEIRA, 2012, p. 64).

Em relação aos direitos sociais, foram introduzidos

salário mínimo capaz de satisfazer conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família; proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa; repouso semanal remunerado; proibição de trabalho noturno a menores de 18 anos; fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria; assistência aos desempregados; previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; obrigatoriedade da instituição, pelo empregador, do seguro contra acidentes do trabalho; direito de greve (art. 158); e liberdade de associação profissional e sindical (art. 159). [...] Os direitos culturais foram ampliados: gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário para os que provassem falta ou insuficiência de recursos; obrigatoriedade de manterem as empresas, em que trabalhassem mais de 100 pessoas, ensino primário para os servidores e respectivos filhos; obrigatoriedade de ministrarem as empresas, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores; instituição de assistência educacional, em favor dos alunos necessitados, para lhes assegurar condições de eficiência escolar. (GROFF, 2008, p. 119).

Quase trinta anos após o fim do Estado Novo, com o golpe militar de 1964, mais uma vez a população viu o Estado democrático e suas garantias fundamentais se esvaírem. Uma nova Constituição foi estabelecida apenas em 1967, mas, desde 1964, a Constituição de

1946 foi sendo modificada através dos Atos Institucionais.

Justificado como uma necessária e curta intervenção para defender a ordem e a democracia, que setores militares e civis consideravam ameaçadas pela corrupção e pela agitação de sindicalistas e comunistas, o movimento de 31 de março de 1964 durou mais do que previam seus mentores e fez mais do que combater essas ameaças. Com o apoio dos grupos mais conservadores da sociedade, as Forças Armadas assumiram o poder de Estado em nome da segurança e do desenvolvimento, calaram ou eliminaram oposicionistas, suprimiram direitos individuais e deixaram um espaço variável, embora cada vez mais restrito, para a manifestação política da sociedade. (ARAÚJO; MACIEL, s.d., p. 4-5).

A Constituição de 1967 foi outorgada com fundamento na proteção da segurança nacional. O poder político foi centralizado nas mãos do Presidente da República e seus atos não podiam ser controlados pelo Legislativo nem pelo Judiciário. E, como em qualquer regime ditatorial, houve diversos retrocessos na proteção dos direitos fundamentais.

[...] houve restrição da liberdade de publicação de livros e periódicos, ao afirmar que não seriam tolerados os que fossem considerados como de propaganda de subversão da ordem, bem como as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes; foi restringido o direito de reunião, facultando à Polícia o poder de designar o local para ela; foi estabelecido o foro militar para os civis (art. 122, 1º); criou-se a pena de suspensão dos direitos políticos, declarada pelo STF, para aquele que abusasse dos direitos políticos ou dos direitos de manifestação do pensamento, exercício do trabalho ou profissão, reunião e associação, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção (art. 151); e foram mantidas todas as punições, exclusões e marginalizações políticas decretadas sob a égide dos Atos Institucionais – isso só terminaria com a Anistia em 1979. [...] Em matéria de direitos sociais, houve os seguintes retrocessos: a redução para 12 anos da idade mínima de permissão de trabalho; a supressão da estabilidade, como garantia constitucional, e o estabelecimento do regime de fundo de garantia, como alternativa; as restrições ao direito de greve; e a supressão da proibição de diferença de salários, por motivo de idade e nacionalidade, a que se referia a Constituição anterior. (GROFF, 2008, p. 122).

A Carta de 1967 protegeu o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. No tocante aos direitos sociais, assegurou direitos trabalhistas e o direito à educação e à cultura. Todavia, a ditadura tornou ineficazes essas garantias.

Em 1968, o Ato Institucional nº 5 trouxe ainda mais restrições às liberdades e garantias fundamentais e fortaleceu o autoritarismo do regime militar, aumentando a repressão sofrida pelo povo. O *habeas corpus* foi suspenso nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Em 1969, foi outorgada a Emenda Constitucional nº 1, considerada por muitos autores como uma nova Constituição. Ela instituiu a pena de morte e a eleição indireta para Presidente da República, vedou a livre associação e excluiu da apreciação do Poder Judiciário os atos praticados durante a ditadura. Tudo isso permitiu que milhares de pessoas fossem

presas, torturadas e mortas durante os vinte e um anos de regime militar.

Após grande movimentação e pressão popular visando à redemocratização do Brasil, a ditadura militar chegou ao fim em 1985. Mas foi apenas em 1988 que uma nova Constituição foi instituída.

Chamada de “Constituição Cidadã”, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 é considerada inovadora e um grande avanço na defesa dos direitos fundamentais. Já em seu preâmbulo, a Carta Magna de 1988 assegura “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988). Em seguida, logo em seu primeiro artigo, estabelece a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Pela primeira vez, os direitos e garantias individuais são protegidos como cláusulas pétreas, não podendo ser abolidos. Além disso, é uma inovação o estabelecimento de que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988, art. 5º, §1º). Portanto, elas não precisam de uma lei infraconstitucional para serem colocadas em prática.

Assim como Constituições anteriores, o rol de direitos fundamentais não se esgota no texto constitucional: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988, art. 5º, §2º).

A Constituição de 1988 é a primeira a positivar direitos fundamentais de terceira geração, que são os direitos difusos e coletivos. Ela estabelece, entre outros, o direito a um meio ambiente equilibrado, o direito à paz e o direito à autodeterminação dos povos. Ademais, ela determina que o direito de propriedade fica vinculado a atender sua função social; busca a universalização do acesso à saúde e à educação; garante a liberdade de reunião, de associação, de pensamento, de consciência e de crença, a inviolabilidade da intimidade, da casa e da correspondência e o acesso à justiça; proíbe a pena de morte (em tempos de paz), a tortura e o tribunal de exceção.

A respeito dos direitos sociais, a Carta de 1988 protege, no Capítulo II do Título II, os direitos trabalhistas, a liberdade de associação profissional ou sindical e o direito de greve, além dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados (BRASIL, 1988,

art. 6º). Em 2000, com a Emenda Constitucional (EC) nº 26, a moradia foi inserida no rol de direitos sociais. Em 2010, a EC nº 64 incluiu a alimentação no art. 6º. E em 2015, através da EC nº 90, o transporte foi, finalmente, positivado no texto constitucional como um direito social.

A Constituição de 1988 também institui direitos sociais em outras partes de seu texto. Em seu Título VIII, ela dispõe sobre a ordem social, assegurando o direito à seguridade social (saúde, previdência social e assistência social), à educação, à cultura e ao desporto, e, no Capítulo II do Título VII, ela trata sobre o direito à cidade.

De fato, a Constituição Federal de 1988 possui uma bela redação. Contudo, de nada adianta um texto com tantas garantias se elas ficam apenas no papel. É de suma importância a busca pela efetivação dos direitos fundamentais, e, nesse sentido, os movimentos sociais são imprescindíveis. E também é essencial o combate às violações desses direitos, que ocorrem cotidianamente e atingem as classes mais desfavorecidas da sociedade. Apenas com a efetivação dos direitos fundamentais é que será alcançada uma sociedade justa, livre e igualitária.

2.3 A positivação constitucional do direito ao transporte como direito social

2.3.1 A luta pelo direito ao transporte no Brasil

Como exposto anteriormente, todo direito fundamental conquistado é precedido pelas lutas dos movimentos sociais. Faz-se necessário, portanto, a realização de uma análise da evolução histórica da luta pelo transporte coletivo⁴ no Brasil até culminar na positivação do transporte como direito social no art. 6º da Constituição de 1988.

A primeira movimentação pelo transporte foi a Revolta do Vintém, que ocorreu entre 1879 e 1880 na cidade do Rio de Janeiro em protesto contra o aumento da tarifa dos bondes em um vintém. Com a vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro, a cidade se expandiu, tornando o transporte coletivo uma necessidade. Fora isso, a urbanização deu início à segregação territorial.

Em 1879, o país passava por uma crise econômica devido à queda do preço do café. Para tentar equilibrar a economia, o Estado resolveu aumentar diversos impostos, dentre

⁴ Opto por utilizar a expressão “transporte coletivo” ao invés de “transporte público” por acreditar que o transporte coletivo não é verdadeiramente público. A tarifa é uma grande barreira que impede que diversas pessoas consigam acessá-lo.

eles o do transporte coletivo, que elevava o valor da tarifa dos bondes. Um vintém era um montante alto, que pesava no orçamento da população.

O vintém era de cobre e correspondia a 20 réis. Era a menor moeda do império. Com este valor se comprava 139 gr. de açúcar, 52 gr. e bacalhau, 29 gr. de banha, 125 gr. de batata, 45 de carne seca, 250 de farinha de mandioca, 13 de presunto, 9 de manteiga, 29 de toucinho. Com dois vinténs comprava-se um jornal, chá e se engraxavam os sapatos. (FERNANDES, 2009, p. 3).

Para barrar o aumento, a população se organizou, fazendo boicotes ao pagamento da passagem, arrancando trilhos e virando bondes. Contudo, a revolta foi duramente reprimida pelos militares. “Cerca de 4000 pessoas foram surpreendidas com 600 soldados avançando para as barricadas populares, levantadas com os paralelepípedos das calçadas. Tiros foram disparados. Houve três mortes e vinte feridos. A cidade do Rio de Janeiro viveu doze horas de terror” (FERNANDES, 2009, p. 4).

Já no século XX, entre 1947 e 1960, ocorreram as Revoltas do Quebra-Quebra, motivadas pela precarização da mobilidade urbana. Em 1947, a passagem de ônibus e bondes de São Paulo aumentou 50 centavos, mas isso foi apenas o estopim das indignações da população em relação à política urbana da cidade, dado que “São Paulo havia passado por um processo de urbanização que isolou a classe trabalhadora na periferia, distante dos locais de trabalhos, e, portanto, dependente do transporte coletivo para se locomover na cidade” (BARROS, 2015, p. 74).

Nesse cenário, de um transporte coletivo caro e sem qualidade, os trabalhadores também estavam sofrendo com a alta inflação e o congelamento dos salários (MOISÉS, 1983, p. 100). Tudo isso ensejou revoltas populares, que foram brutalmente reprimidas pelo governo de Eurico Gaspar Dutra.

Nos anos seguintes, ocorreram outras manifestações populares com as mesmas características das de 1947.

Em 1954 o Prefeito de São Paulo, Jânio Quadros, decreta um novo aumento da tarifa em transportes coletivos, gerando manifestações da população. Em 1959, em Niterói, a péssima qualidade do serviço de transporte executado pelas barcas que faziam o trajeto Rio-Niterói, o alto valor da tarifa e o não pagamento dos salários dos marítimos foram o estopim para a Revolta das Barcas, que envolveu usuários e trabalhadores do transporte. (BARROS, 2015, p. 75-76).

Já entre 1970 e 1990, novas revoltas populares ocorrem, semelhantes às que aconteceram em 1947. O transporte coletivo era de péssima qualidade e a demanda dos usuários aumentava cada vez mais. Ao mesmo tempo, com a alta da inflação no final da

ditadura militar, os salários dos trabalhadores se tornavam cada vez mais defasados e a tarifa representava um gasto extremamente elevado.

Somado a isso, devido à precarização do transporte, ocorriam acidentes, sobretudo com os pingentes⁵, e atrasos, que prejudicavam a condição de trabalho da população, pois o dia em que se chegava atrasado era considerado como dia não trabalhado pelo empregador, o que fazia com que os operários tivessem que compensar suas “faltas” aos domingos (MOISÉS; MARTINEZ-ALIER, 1978, p. 27). Além disso, os trabalhadores, que moravam nas periferias, gastavam de 3 a 4 horas por dia para se deslocarem entre suas casas e seus locais de trabalho.

Tudo isso fez com que a indignação do povo aumentasse, gerando revoltas, principalmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, que visavam pressionar o Estado em busca da garantia de direitos. José Álvaro Moisés declara que “a escolha dos seus alvos não é arbitrária; as revoltas respondem a anseios coletivos, dados por condições estruturais semelhantes – a condição de força de trabalho dos usuários – e, finalmente, exigem uma definição por parte do próprio Estado” (MOISÉS; MARTINEZ-ALIER, 1978, p. 30).

Em 1976, ocorreram manifestações em Brasília realizadas pela população das cidades-satélites contra mais um aumento da tarifa. Em 1979, estudantes de São Luís protestaram em busca da gratuidade do transporte coletivo. Novamente, a população foi cruelmente reprimida pelo regime militar.

Na década de 1980, em Curitiba, houve um investimento do governo federal que modernizou o transporte coletivo da cidade. Todavia, essa melhora beneficiou principalmente os empresários, pois a tarifa teve um grande aumento, excluindo diversas pessoas de terem acesso ao transporte coletivo, que era monopolizado por empresários que também ocupavam cargos na administração pública.

O transporte coletivo deveria ser fiscalizado por um Conselho Municipal de Transportes. Contudo, ele era ineficaz, uma vez que era composto apenas por representantes da prefeitura e dos empresários, impedindo-se a participação popular.

Em 1981, após mais um aumento da tarifa e em uma conjuntura de congelamento dos salários, alta inflação e greves trabalhistas, a população organizou protestos para pressionar o Estado a assegurar seus direitos, e dessa vez obteve algumas vitórias. O movimento conseguiu

⁵ “Pingente é como ficou conhecida a pessoa que viajava pendurado nas portas ou na parte superior do trem, de forma clandestina. Faziam isso devido à falta de dinheiro para pagar a tarifa ou à lotação dos trens nos horários de *rush*” (BARROS, 2015, p. 76).

[...] participação no Conselho Municipal de Transportes, com caráter consultivo. O prefeito assumiu o compromisso de debater com a população os aumentos na tarifa dos transportes, através da criação da Comissão de Verificação de Custos Tarifários. O Movimento de Luta Contra o Desemprego (MLCD) conseguiu a gratuidade nos transportes coletivos para desempregados. (BARROS, 2015, p. 80).

Além disso, foi implantada a fiscalização popular realizada através dos fiscais de linha, que tinham a função de “controlar a prestação de serviço de transporte coletivo pelas empresas prestadoras, o que garantiria um salto de qualidade e eficiência no serviço” (BARROS, 2015, p. 80). Isso também permitiu que a população controlasse o aumento da tarifa, dado que, anteriormente, “em seis meses, a tarifa de ônibus aumentou 160%, enquanto o salário mínimo teve um reajuste de 50,82%” (NEVES, 2002, p. 109).

Já na década de 2000, as lutas por um transporte coletivo de qualidade ganharam ainda mais força e apresentaram um novo elemento, que foi a organização. Em 2003, ocorreu a Revolta do Buzu em Salvador, que teve como ensejo o aumento da tarifa. Manolo relata que “a passagem de ônibus em Salvador, que antes da Revolta do Buzu custava R\$ 1,30, representava então 28% do salário mínimo de quem pegava dois transportes por dia de segunda a sábado; hoje, a passagem aumentada (R\$ 1,50) representa 30% deste mesmo salário” (MANOLO, s.d., p. 5-6).

As manifestações, que foram protagonizadas pela juventude da periferia e pelos estudantes secundaristas e universitários, mostraram uma nova forma de organização, de modo autônomo, horizontal e apartidário. Elas não conseguiram revogar o aumento da tarifa, mas obtiveram vitórias:

O que os estudantes conseguiram foi o congelamento da tarifa no valor de R\$ 1,50 por um ano (até setembro de 2004); extensão da meia-passagem para domingos, feriados e férias; aumento da cota de uso diária da meia-passagem (quatro para secundaristas, seis para universitários); concessão de meia-passagem para estudantes de pós-graduação; admissão da meia-passagem no sistema de transporte complementar (vans que rodam em linhas curtas, geralmente em subúrbios); reabertura do Conselho Municipal de Transportes; criação de uma Comissão para Estudos da Desoneração da Tarifa. (MANOLO, s.d., p. 1).

Influenciada pela experiência de Salvador, em 2004 ocorreu a Revolta da Catraca em Florianópolis, que foram movimentações contra o aumento da passagem dos ônibus. A maioria de seus manifestantes também eram jovens que se organizaram de forma horizontal, autônoma e apartidária e utilizaram a ação direta⁶ como modo de expressar suas indignações,

⁶ Segundo Émile Pouget (*apud* FARJ, 2009, p. 117), “a ação direta acontece quando o próprio movimento social em reação constante contra o meio atual, nada espera dos homens, das potências ou das forças exteriores a ele, mas [...] cria suas próprias condições de luta e retira de si mesmo seus meios de ação. [...] Portanto, a ação direta é a clara e pura concreção do espírito de revolta: materializa a luta de classes que ela faz passar do campo da

sofrendo, como consequência, repressão policial. Após duas semanas de intensos protestos, em que a população ocupou os terminais e bloqueou a ponte que dá acesso à ilha, o aumento da tarifa foi revogado e aprovada uma lei municipal que instituía o passe livre estudantil.

Foi a maior revolta ou movimento popular da história das últimas oito décadas desta cidade porque conciliou quantidade (adesão), formas contundentes de ação direta e um certo nível de organização e consciência. Uma revolta que não se expressou em simples fúria, que se esgota em si mesma, mas sim principalmente na forma de um movimento organizado horizontalmente, multifacetado, ligando principalmente, mas não somente, associações comunitárias e estudantes. (VINICIUS, 2005, p. 25).

A experiência de Florianópolis serviu de base para que, em 2005, durante o V Fórum Social Mundial em Porto Alegre, fosse fundado o Movimento Passe Livre (MPL).

Surge então um movimento social de transportes autônomo, horizontal e apartidário, cujos coletivos locais, federados, não se submetem a qualquer organização central. Sua política é deliberada de baixo, por todos, em espaços que não possuem dirigente, nem respondem a qualquer instância externa superior. (MPL SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Após a vitória em 2004, a prefeitura de Florianópolis voltou a reajustar a tarifa dos ônibus em 2005, gerando novas manifestações que ficaram conhecidas como a Segunda Revolta da Catraca. Dessa vez, os protestos contaram com a participação do MPL, que teve uma atuação importante na construção das ações que possibilitaram a revogação do aumento da tarifa. Além disso, também foi defendida e difundida “a idéia de municipalização dos transportes, que é um grande passo para a desmercantilização desse serviço” (VINICIUS, 2006, p. 64).

Desde sua fundação em 2005, o MPL cresceu e hoje conta com 16 coletivos⁷ espalhados pelo país.

Não fosse sua estrutura descentralizada, baseada em um pacto federativo, muito dificilmente poderíamos imaginar um crescimento tão grande quanto esse que o MPL vem sofrendo. Não fossem seus princípios de apartidarismo, horizontalidade, autonomia e independência, o MPL não seria uma nova alternativa política para a juventude e não teria a aceitação e a legitimidade que conquistou para atuar. Além disso, não ocuparia esse vácuo político gerado pela falta de autonomia e poder de decisão, frutos da política partidária e das entidades estudantis autoritárias, que impõem suas decisões de cima para baixo às suas bases. [...] Um novo campo de lutas sociais se abriu, e se depender da disposição do MPL, muitas Guerras da Tarifa ainda estão por vir... (KHALED, 2006 *apud* VINICIUS, 2006, p. 7 - PREFÁCIO).

teoria e da abstração ao campo da prática e da realização. Em consequência, a ação direta é a luta de classes vivida no dia-a-dia, é o assalto permanente contra o capitalismo”.

⁷ De acordo com o site do MPL Fortaleza, disponível em <<https://mplfortal.wordpress.com/>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

No início, o MPL defendeu o passe livre para estudantes, e depois também para desempregados. Contudo, passou a perceber que, ao permitir que uma parte da população continuasse pagando a tarifa, os ônus das gratuidades cairiam justamente sobre essa parcela de usuários, afinal os empresários não iriam diminuir seus lucros. “Quando as tarifas aumentam, evidenciam-se contradições que afetam a todos, não somente os estudantes, e então deixa de fazer sentido ter em vista apenas um recorte da população. A luta por transporte tem a dimensão da cidade e não desta ou daquela categoria” (MPL SÃO PAULO, 2013, p. 15-16). Assim, o MPL passou a defender a tarifa zero para toda a população.

Entre 2005 e 2013, diversas revoltas ocorreram contra o aumento da passagem e a condição precária do transporte coletivo. Em julho de 2005 em Vitória (que conseguiu revogar o aumento da tarifa); em novembro e dezembro de 2006 em São Paulo; em outubro de 2008 no Distrito Federal (que conseguiu a aprovação do passe livre estudantil no ano seguinte); em novembro de 2009 em São Paulo; em janeiro de 2010 em São Paulo; entre janeiro de março de 2011 em diversas capitais do país; em agosto de 2011 em Teresina (que conseguiu revogar o aumento da tarifa). (MPL SÃO PAULO, 2013, p. 18)

Em 2013, ocorreu o que ficou conhecido como Jornadas de Junho, que foram manifestações em todo o país que visavam, inicialmente⁸, a revogação do aumento das tarifas e melhor qualidade do transporte coletivo. No dia 19 de junho de 2013, após diversos protestos, entre eles o do dia 17, que levou cerca de 250 mil pessoas para as ruas de São Paulo, o decreto do prefeito que aumentava a passagem paulistana de ônibus e metrô de R\$ 3,00 para R\$ 3,20 foi revogado. No Rio de Janeiro, a passagem de ônibus, que havia sido aumentada para R\$ 2,95, voltou a custar R\$ 2,75⁹. A partir de então, através da pressão popular, os aumentos das tarifas começaram a ser revogados em diversas cidades do país.

Ao reverter o aumento das passagens em mais de cem cidades do país, as pessoas deslocaram momentaneamente - e com impactos duradouros - o controle político da gestão do transporte. Forjou-se, no calor das barricadas, uma experiência de apoderamento que não se resume à ocupação física das cidades, mas estende-se à maneira como se organizam os transportes no país. É essa tomada de poder que assusta os gestores estatais e privados, que tentam agora reocupar o espaço que perderam para os trabalhadores urbanos. (MPL SÃO PAULO, 2013, p. 17).

⁸ As Jornadas de Junho são consideradas manifestações ocorridas de abril a julho de 2013 no Brasil, tendo sua maior movimentação ocorrida no mês de junho. Levando às ruas cerca de 3 milhões de pessoas em pelo menos 157 cidades (SECCO, 2013, p. 75-78), elas começaram com a pauta do transporte, mas depois ampliaram suas reivindicações, com pautas relacionadas, por exemplo, aos impactos da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014.

⁹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/sao-paulo-e-rio-anunciam-reducao-das-tarifas-do-transporte-publico.html>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

Assim, fica evidente a importância dos movimentos sociais nas lutas pela efetivação dos direitos sociais. Sem a pressão popular, apenas quem detém o poder político e econômico estaria tomando as decisões de como gerir as cidades, sempre em prol de seus interesses particulares e sem se preocupar com as desigualdades sociais.

2.3.2 A Emenda Constitucional nº 90/2015

Somente após muita luta, pressão e resistência dos movimentos sociais, com destaque para o Movimento Passe Livre, é que o transporte ganhou notoriedade como um direito social. Sabe-se que o rol de direitos e garantias fundamentais presentes no Título II da Constituição Federal é apenas exemplificativo, e não taxativo, “a previsão textual apenas [...] chancela, afastando toda e qualquer recusa por parte dos poderes públicos de dar cumprimento ao comando constitucional” (SARLET, 2017, p. 672). Contudo, é evidente que estar positivado no texto constitucional proporciona um estímulo a mais para sua efetivação.

A proposta de emenda constitucional (PEC) que deu origem à Emenda Constitucional nº 90 é de 29 de setembro de 2011 e de autoria da Deputada Federal Luiza Erundina (PSOL/SP). Verifica-se, através de sua tramitação¹⁰, que, entre 2011 e 2013, ela esteve estagnada. Assim, é incontestável que as Jornadas de Junho foram fundamentais para pressionar o Congresso Nacional a dar andamento à PEC.

Agora, com a positivação do direito ao transporte como um direito social, é necessário analisar a sua efetividade e eficiência. Como visto anteriormente, os direitos sociais pressupõem uma prestação positiva do Estado. Desse modo, o Estado deveria garantir o acesso da população ao transporte coletivo, mas a tarifa representa uma barreira a esse acesso.

A Constituição Federal enuncia:

- Art. 21. Compete à União: [...]
 XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...]
 c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
 d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
 f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; [...]
 XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; [...]

¹⁰ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; (BRASIL, 1988).

Em relação aos Municípios, a Carta Magna determina em seu art. 30 que a eles compete “V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988).

Para orientar a execução dessa exploração, foi promulgada pela União a Lei nº 12.587/12, que cria a Política Nacional de Mobilidade Urbana, como forma de regulamentar o inciso XX, do artigo 22 e artigo 182 da Constituição Federal, além de atender ao previsto no inciso VII, do art. 2º e no § 2º do art. 40 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), constituindo princípios norteadores do direito ao transporte. (CIDADE; LEÃO, 2016, p. 205).

Percebe-se que há diversas previsões normativas com o intuito de assegurar o direito ao transporte. Ademais, a inclusão do transporte como direito fundamental “deveria pelo menos servir de fundamento para as ações judiciais impugnando toda e qualquer medida não justificada e desproporcional que tenha por escopo reduzir os níveis de acesso ao transporte” (SARLET, 2017, p. 672).

Todavia, já é possível notar que os rumos que o direito ao transporte está tomando é o de ser mais um direito que não sai do papel, afinal, mesmo após quase dois anos de sua inserção no art. 6º da Constituição Federal, nada foi feito a fim de concretizá-lo. Portanto, deve-se lutar para que ele não seja mais um direito que permanece apenas no texto legislativo, a fim de lhe proporcionar efetividade.

3 A QUEM SERVE O SISTEMA PENAL?

3.1 A evolução da criminologia

Para se compreender o sistema penal atual, que criminaliza quem pula a catraca ou faz traseira, é necessário entender como a criminologia foi sendo desenvolvida ao longo dos anos. É possível considerar a criminologia como uma ciência que tem como objeto a análise do delito, do delinquente, da vítima e do controle social e cuja finalidade é evitar que o crime ocorra. Sérgio Salomão Shecaira define criminologia como sendo

[...] um grupo de temas estreitamente ligados: o estudo e a explicação da infração legal; os meios formais e informais de que a sociedade se utiliza para lidar com o crime e com os atos desviantes; a natureza das posturas com que as vítimas desses crimes serão atendidas pela sociedade; e, por derradeiro, o enfoque sobre o autor desses fatos desviantes. (SHECAIRA, 2014, p. 35).

O estudo da criminologia pode ser dividido em três fases. A primeira foi uma fase pré-científica, em que não havia um método lógico-científico a ser seguido. Eugênio Raúl Zaffaroni (*apud* SHECAIRA, 2014, p. 73) afirma que, entre o final do Império Romano e o início da Idade Média, no século IV, a criminologia já existia de forma inorgânica, sem um corpo doutrinário ou teórico. A partir de Cesare Beccaria e de Cesare Lombroso, com a publicação, respectivamente, dos livros “Dos delitos e das penas” em 1764 e “O homem delinquente” em 1876, a criminologia passou a ter um método, que era baseado na investigação empírica da realidade criminal, passando, portanto, a ser tratada como ciência autônoma.

No século XVIII, a razão passou a ser o centro do conhecimento, dando origem ao Iluminismo, o que possibilitou “o aparecimento do pensamento racional que pretendia fazer encadear, logicamente, modelos explicativos para as questões sociais” (SHECAIRA, 2014, p. 75). Assim, surgiram a Escola Clássica e a Escola Positivista, que correspondem à segunda fase da criminologia.

A Escola Clássica se baseou exclusivamente na racionalidade. Ela “caracteriza-se por ter projetado sobre o problema do crime os ideais filosóficos e o *ethos*¹¹ político do humanismo racionalista. Pressuposta a racionalidade do homem, haveria de se indagar, apenas, quanto à racionalidade da lei” (SHECAIRA, 2014, p. 87). Desse modo, “todos os indivíduos poderiam ter a mesma capacidade de delinquir, isto é, violar o pacto social

¹¹ Ethos é o conjunto de costumes que determina a identidade sociocultural de um povo (nota da autora).

previamente ordenado” (RIBEIRO, 2010, p. 953). Assim, considerava-se que o criminoso, por sua livre vontade, infringia o pacto social.

Já a Escola Positivista fundamentou suas ideias na “exacerbação da razão confirmada por meio da experimentação” (SHECAIRA, 2014, p. 75). Para os positivistas, o criminoso desrespeita o pacto social porque “foi determinado, através de um conjunto de fatores “anormais”, a violar a ordem. [...] [Portanto,] a criminologia deveria se preocupar com as determinantes que influenciaram o comportamento do transgressor” (RIBEIRO, 2010, p. 953). A pena passa a ser

[...] uma medida de defesa social, visando à recuperação do criminoso. Tal medida, ao contrário do que pensavam os clássicos, defensores da pena por tempo determinado, terá denominação de medida de segurança e será por tempo indeterminado, até ser obtida a recuperação do condenado. O criminoso será sempre psicologicamente um anormal, temporária ou permanentemente. (SHECAIRA, 2014, p. 98).

Sérgio Salomão Shecaira (2014, p. 75-76) afirma que “clássicos focaram seus olhares no fenômeno e encontraram o crime; positivistas fincaram suas reflexões nos autores desse fenômeno, encontrando o criminoso. Clássicos e positivistas, na realidade, são distintas faces da moeda iluminista”. Ambas as escolas tiveram como base a psicologia, a antropologia e a biologia.

A fim de superar essa biologização e patologização e a visão etiológica do crime, principalmente da Escola Positivista, a terceira fase da criminologia se fundamentou na sociologia e em métodos lógico-científicos. Surgiram, assim, as Escolas Sociológicas do Crime, que tiveram início em estudos sociológicos norte-americanos e que geraram diferentes visões da criminalidade. Pode-se citar seis diferentes teorias advindas das Escolas Sociológicas: a Escola de Chicago, a Teoria da Associação Diferencial, a Teoria da Anomia, a Teoria da Subcultura Delinvente, a Teoria do Etiquetamento e a Teoria Crítica.

As Escolas Sociológicas podem ser divididas entre teorias do consenso, que são a Escola de Chicago, a Teoria da Associação Diferencial, a Teoria da Anomia e a Teoria da Subcultura Delinvente, e teorias do conflito, que são a Teoria do Etiquetamento e a Teoria Crítica.

Para a perspectiva das teorias consensuais a finalidade da sociedade é atingida quando há um perfeito funcionamento das suas instituições de forma que os indivíduos compartilham os objetivos comuns a todos os cidadãos, aceitando as regras vigentes e compartilhando as regras sociais dominantes. Para a teoria do conflito, no entanto, a coesão e a ordem na sociedade são fundadas na força e na coerção, na dominação por alguns e sujeição de outros; ignora-se a existência de acordos em torno de valores de que depende o próprio estabelecimento da força.

(SHECAIRA, 2014, p. 128).

A Escola de Chicago, também conhecida como teoria da ecologia criminal, foi criada no final do século XIX em Chicago e baseava seus estudos em análises empíricas dentro das cidades. Assim, caracterizava-se “pelo emprego da observação direta em todas as investigações (da observação dos fatos são induzidas as oportunas teses) e pela finalidade prática a que se orientavam: um diagnóstico confiável sobre os urgentes problemas sociais da realidade norte-americana de seu tempo” (MOLINA; GOMES, 2012, p. 299-300).

Sua primeira e grande consequência é priorizar a ação preventiva, minimizando a atuação repressiva do Estado. O controle social informal deve ser reforçado, dando-se menor importância ao controle social formal, que tem posição acessória em relação ao controle primário. Além das contribuições na esfera da política criminal, especialmente no que concerne à prevenção da criminalidade de massas, produziu substanciais influências na órbita do direito penal, principalmente quanto às questões ambientais. (SHECAIRA, 2014, p. 319-320).

Critica-se a Escola de Chicago por ela considerar “implicitamente que a sociedade era responsável pela existência da *própria* criminalidade” (SHECAIRA, 2014, p. 167). Ela substituiu o determinismo positivista por um determinismo ecológico, pois relacionava pobreza e áreas deterioradas com criminalidade e riqueza e áreas nobres com não criminalidade. Assim, ela “não tem condições de explicar as condutas desviadas ocorridas fora das *áreas delitivas*” (SHECAIRA, 2014, p. 168). Ademais, ela se prendia apenas a dados oficiais, o que excluía das análises os casos que não eram comunicados às autoridades. Fora isso, “a teoria ecológica em nenhum momento questionou o conceito de delito, partindo daquilo que era convencionalizado no período como ato antissocial” (SHECAIRA, 2014, p. 168).

A Teoria da Associação Diferencial foi elaborada na década de 1930 nos Estados Unidos e

[...] amplia a crítica ao fenômeno criminal por ter ele um caráter exclusivamente biológico e, pela primeira vez na história, volta o foco da observação para a criminalidade dos poderosos, desnudando a forma diferenciada com que a Justiça Penal os tratava. O crime de colarinho-branco é, pois, analisado em sua essência, traduzindo inúmeras contribuições que põem por terra muitos preconceitos em relação aos autores dos delitos. A partir da ideia segundo a qual o comportamento delituoso é aprendido, Sutherland tece um mosaico de características específicas desse tipo de crime, que o distingue daqueles crimes praticados no cotidiano pelas pessoas. No plano jurídico-penal, a teoria da associação diferencial permite compreender o direito penal econômico, com todas as suas especificidades, mostrando como a empresa pode ser um centro de imputação. (SHECAIRA, 2014, p. 320).

As críticas à Teoria da Associação Diferencial dizem respeito a ela desconsiderar a “incidência de fatores individuais de personalidade, ocultos e até inconscientes na associação

e demais processos psicossociais. O crime nem sempre decorre de padrões racionais e utilitários, pois há fatos absurdos, ocasionais, espontâneos, impulsivos, alheios a qualquer processo de aprendizagem” (SHECAIRA, 2014, p. 189). Essa teoria simplifica o processo de aprendizagem a algo mecânico. Ademais, ela não esclarece como pessoas, nas mesmas condições, podem ter ou não comportamentos delituosos e não consegue “explicar a conduta individual dos agentes” (SHECAIRA, 2014, p. 190).

A Teoria da Anomia surgiu no início do século XX a partir do pensamento de Émile Durkheim na França e de Robert Merton nos Estados Unidos. Ela não considera que o crime é uma anomalia, mas sim que ele é “resultado de um normal funcionamento da sociedade” (SHECAIRA, 2014, p. 320). Essa teoria possui dois postulados principais: a normalidade e a funcionalidade do crime.

[o crime] seria normal por que não teria sua origem em nenhuma patologia individual nem social, senão no normal e regular funcionamento de toda ordem social. Apareceria inevitavelmente unido ao desenvolvimento do sistema social e a fenômenos normais da vida cotidiana. O delito seria funcional no sentido de que tampouco seria um fato necessariamente nocivo, prejudicial para a sociedade, senão todo o contrário, é dizer, funcional, para a estabilidade e a mudança social. (MOLINA; GOMES, 2012, p. 303).

Desse modo, para a Teoria da Anomia “o anormal não é a existência do delito, mas seu súbito incremento; e isto decorre de um desmoronamento das normas vigentes em dada sociedade, por haver uma debilitação da consciência coletiva” (SHECAIRA, 2014, p. 320).

A grande contribuição desta teoria para o direito penal está na concepção de *pena funcional*. Esta tem três manifestações: como meio de intimidação individual se dirige ao delinquente ocasional; como instrumento de reinserção social, ao delinquente habitual corrigível; e, enfim, como mecanismo de neutralização, ao delinquente incorrigível. Ou, em outros termos, a atribuição de responsabilidade à pena é querer evitar que a consciência coletiva seja debilitada. (SHECAIRA, 2014, p. 320-321).

A Teoria da Anomia é criticada por partir de um “falso e indemonstrável pressuposto do consenso coletivo original” (SHECAIRA, 2014, p. 206).

Nas sociedades diferenciadas, de difícil manejo e de variados núcleos culturais, o consenso coletivo não pode significar mais do que um critério imposto pelos grupos que detêm o poder e que simplificam assim as divergências em benefício de seus interesses. Por outro lado, deve-se entender a consciência como um produto cultural. Como tal é algo que se aprende (e que se ensina). Assim, as normas e todas as outras convenções sociais também são impostas pelo convívio comunitário. Assentar, portanto, o fundamento das normas penais em uma consciência coletiva que não é original significa partir de uma premissa que não é verdadeira. (SHECAIRA, 2014,

p. 206-207).

A Teoria da Subcultura Delinquente foi desenvolvida, no início da segunda metade do século XX, a partir da obra “Delinquent boys” de Albert Cohen. Ela “decorre das chamadas sociedades complexa, contemplando a existência de padrões normativos divergentes daqueles que presidem a cultura dominante” (SHECAIRA, 2014, p. 320) e possui três ideias fundamentais:

[...] o caráter pluralista e atomizado da ordem social, a cobertura normativa da conduta desviada e a semelhança estrutural, em sua gênese, do comportamento regular e irregular. A premissa destas teorias subculturais, antes de tudo, é contrária à imagem monolítica da ordem social que era oferecida pela Criminologia tradicional. Referida ordem social, a teor deste novo modelo é um mosaico de grupos, subgrupos, fragmentado, conflitivo; cada grupo ou subgrupo possui seu próprio código de valores, que nem sempre coincidem com os valores majoritários e oficiais, e todos cuidam de fazê-los valer frente aos restantes, ocupando o correspondente espaço social. (MOLINA; GOMES, 2012, p. 311).

Desse modo, a conduta delitiva é vista como um “reflexo e expressão de outros sistemas de normas e de valores distintos: os ‘subculturais’”. (MOLINA; GOMES, 2012, p. 312).

Os atos criminais praticados pelos agentes, nessas circunstâncias, são não utilitários, maliciosos e negativistas. A abordagem da teoria subcultural permite um melhor equacionamento do problema das minorias, bem como da criminalidade juvenil; é que, dadas as suas características particulares, o combate a essa criminalidade não se pode fazer por meio dos mecanismos tradicionais de enfrentamento do crime. Primeiramente, pelo fato de que a ideia central dessa forma de prática delituosa tem certas particularidades que são dessemelhantes de outras formas mais corriqueiras. Ademais, algumas dessas manifestações não se combatem com a pura repressão, mas sim com um processo de cooptação dos grupos, envolvendo-os com o mercado de trabalho e com o acesso à sociedade produtiva. Mais uma vez o caminho da pura repressão é abandonado, tendo uma função acessória de controle desses delitos. (SHECAIRA, 2014, p. 320).

Critica-se a Teoria da Subcultura Delinquente por ela se restringir a determinado tipo de criminalidade, sem conseguir oferecer uma abordagem ampla, e por supervalorar “algumas conclusões válidas, em princípio, somente para determinadas manifestações da delinquência juvenil nos grandes centros urbanos” (SHECAIRA, 2014, p. 239). Assim, corre-se o perigo de “tomar o todo pela parte, com o que teríamos uma generalização inadequada e que transferiria para algumas manifestações criminosas outras características que não lhes seriam aplicáveis” (SHECAIRA, 2014, p. 239).

Alessandro Baratta afirma que a teoria das subculturas é uma “teoria criminológica *de médio alcance*: ou seja, uma teoria que parte da análise de determinados setores da fenomenologia social (como seria, no nosso caso, os fenômenos da criminalização

e da pena) para permanecer, no próprio contexto explicativo, dentro dos limites do setor examinado” (BARATTA, 2002, p. 82).

A Teoria do Etiquetamento, também chamada de teoria interacionista ou da rotulação social ou de “labelling approach”, surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos e “parte da premissa segundo a qual a sociedade não é um todo consensual, mas que vivemos em uma sociedade pautada pelo conflito” (SHECAIRA, 2014, p. 321). Anteriormente, perguntava-se os motivos que levavam uma pessoa a ter condutas delituosas. A partir dessa teoria, a indagação passou a ser a razão pela qual nem todas as pessoas seguem os impulsos desviantes que todos os indivíduos possuem. Partindo-se dessa perspectiva

[...] não se pode compreender o crime prescindindo da própria reação social, do processo social de definição ou seleção de certas pessoas e condutas etiquetadas como delitivas. Delito e reação social são expressões interdependentes, recíprocas e inseparáveis. A desviação não é uma qualidade intrínseca da conduta, senão uma qualidade que lhe é atribuída por meio de complexos processos de interação social, processos estes altamente seletivos e discriminatórios. (MOLINA; GOMES, 2012, p. 325-326).

Assim, conclui-se que “o delinquente apenas se distingue do homem normal devido à estigmatização que sofre, particularmente aquela decorrente do recolhimento às chamadas instituições totais, em especial a prisão” (SHECAIRA, 2014, p. 321).

A Teoria do Etiquetamento é criticada por não conseguir “tratar as origens mediatas (e, em realidade, também as imediatas) da desviação, e [...] [por evitar] discutir as causas da reação da sociedade concentrando-se na questão importante, mas limitada, da influência que essa reação exerce sobre o comportamento posterior do desviado” (Ian Taylor *apud* SHECAIRA, 2014, p. 288). Dessa maneira, “o pensamento dos autores da *Rotulação social* não deixa de ser encarado como puro reformismo liberal que se basta com a sugestão de “melhorias” nas instâncias de controle, de modo a respeitar, até onde for possível, o pluralismo cultural e moral” (SHECAIRA, 2014, p. 288-289).

A Teoria Crítica, também denominada radical, surgiu na década de 1970 e teve como precursores os ingleses Ian Taylor, Paul Walton e Jock Young. Ela critica as “posturas tradicionais da criminologia do consenso, incapazes de compreender a totalidade do fenômeno criminal” (SHECAIRA, 2014, p. 287), e

[...] trata o conflito como luta de classes, desenhado diante dos modos de produção e da infra-estrutura socioeconômica da sociedade capitalista. É nesse momento que se dá a ruptura do pensamento crítico com aquele liberal, que não contesta os processos discriminatórios de seleção de condutas desviadas, além de ter por funcionais e necessários os conflitos sociais que mantêm a sociedade coesa. (LOPES, s.d., p. 151).

A Teoria Crítica se divide em três correntes: o neorealismo de esquerda, a teoria do direito penal mínimo e o pensamento abolicionista.

Ainda que de formas distintas, tais visões apontam para uma transformação da sociedade e do próprio direito penal, traçando caminhos humanistas de tratamento do criminoso. Dentre as contribuições da criminologia crítica está o fato de que o fundamento mais geral do ato desviado deve ser investigado junto às bases estruturais econômicas e sociais que caracterizam a sociedade na qual vive o autor do delito. A proposta desta teoria para o processo criminalizador objetiva reduzir as desigualdades de classe e sociais: o Estado deve assumir uma criminalização e penalização da criminalidade das classes sociais dominantes, como a criminalidade econômica e política, [...] fazer uma minimização da intervenção punitiva para pequenos delitos, crimes patrimoniais (cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa), delitos que envolvem questões morais e uso de entorpecentes. (SHECAIRA, 2014, p. 321).

Alessandro Baratta declara que

Na perspectiva da criminologia crítica a criminalidade não é mais uma qualidade ontológica de determinados comportamentos e de determinados indivíduos, mas se revela, principalmente, como um *status* atribuído a determinados indivíduos, mediante uma dupla seleção: em primeiro lugar, a seleção dos bens protegidos penalmente, e dos comportamentos ofensivos destes bens, descritos nos tipos penais; em segundo lugar, a seleção dos indivíduos estigmatizados entre todos os indivíduos que realizam infrações a normas penalmente sancionadas. A criminalidade é [...] um “bem negativo”, distribuído desigualmente conforme a hierarquia dos interesses fixada no sistema sócio-econômico e conforme a desigualdade social entre os indivíduos. (BARATTA, 2002, p. 161).

Através do desenvolvimento da criminologia, é possível notar que as condutas passaram a ser criminalizadas a partir de critérios socioeconômicos a fim de favorecer quem detém o poder, prejudicando, portanto, as classes mais marginalizadas e desprivilegiadas. Dessa forma, o sistema penal passou a ser seletivo e a ter um nítido recorte de cor e classe, como será mostrado no próximo tópico.

3.2 O recorte socioeconômico do sistema penal

O sistema penal é racista e burguês, sendo, portanto, seletivo e opressor. Ele criminaliza e encarcera a população preta, pobre e periférica com penas severas, enquanto que, quando a elite comete um crime, sua punição, quando chega a ser punida, é muito mais branda.

[...] o sistema punitivo é *seletivo e estigmatizante*. Ele visivelmente cria e reforça as desigualdades. A clientela habitual do sistema penal é formada por aquelas pessoas

que têm problemas com a lei, não por praticarem mais crimes do que os outros, mas porque o controle social formal é discriminatório. [...] a desviação não é uma qualidade ontológica da ação, mas antes o resultado de uma reação social e que o delinquente apenas se distingue do homem normal devido ao fenômeno da seletividade do sistema. O condenado, em face do processo criminal, fica marcado perante a sociedade e si mesmo. O estigma lhe pesa de tal forma que acaba interagindo com o rótulo criminal e ele é impulsionado a viver e a comportar-se com a imagem que incorpora. (SHECAIRA, 2014, p. 308).

“Tal seletividade ocorre no momento concreto de aplicação da lei penal (criminalização secundária), assim como no momento de escolha, pelo legislador, de determinadas condutas a serem consideradas crimes (criminalização primária)” (CONCEIÇÃO, 2011, p. 207). As pessoas detentoras do poder político e econômico do país muitas vezes têm suas penas privativas de liberdade, isto é, encarceramento, substituídas por restritivas de direitos¹². Até mesmo possuir maior grau de escolaridade é motivo para um tratamento diferenciado, dado que quem possui ensino superior (além de quem ocupa cargos de autoridade)¹³ é preso em celas diferentes em caso de prisão anterior ao término do processo, cujo caso mais comum é a preventiva¹⁴.

Um exemplo da seletividade do sistema penal são os crimes de colarinho branco, que são “aqueles delitos perpetrados por pessoas que integram os chamados segmentos de pressão social, ou seja, detentoras de poder econômico e (ou) político com capacidade de influir na decisão de política criminal e nas instâncias formais e informais de controle de condutas desviantes” (MAZONI; FACHIN, 2012, p. 10).

¹² De acordo com o Código Penal (CP):

Art. 43. As penas restritivas de direitos são: I - prestação pecuniária; II - perda de bens e valores; III - limitação de fim de semana; IV - prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; V - interdição temporária de direitos; VI - limitação de fim de semana.

Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:

I - aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos;

II - o réu não for reincidente em crime doloso;

III - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.

¹³ De acordo com o art. 295 do Código de Processo Penal (CPP): Serão recolhidos a quartéis ou a prisão especial, à disposição da autoridade competente, quando sujeitos a prisão antes de condenação definitiva: I - os ministros de Estado; II - os governadores ou interventores de Estados ou Territórios, o prefeito do Distrito Federal, seus respectivos secretários, os prefeitos municipais, os vereadores e os chefes de Polícia; III - os membros do Parlamento Nacional, do Conselho de Economia Nacional e das Assembléias Legislativas dos Estados; IV - os cidadãos inscritos no "Livro de Mérito"; V - os oficiais das Forças Armadas e os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; VI - os magistrados; VII - os diplomados por qualquer das faculdades superiores da República; VIII - os ministros de confissão religiosa; IX - os ministros do Tribunal de Contas; X - os cidadãos que já tiverem exercido efetivamente a função de jurado, salvo quando excluídos da lista por motivo de incapacidade para o exercício daquela função; XI - os delegados de polícia e os guardas-civis dos Estados e Territórios, ativos e inativos.

¹⁴ Art. 312 do CPP: A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria.

Os crimes que pressupõem a ação delitiva de colarinho branco, realizados mediante instrumentos funcionais (empresariais ou não) e econômicos, normalmente se consubstanciam em fraudes contra o Poder Público, sonegação de tributos, fraude contra credores, retenção de valores devidos aos empregados, infrações à lei de usura e práticas concorrenciais abusivas, entre outros, que geram infindáveis danos à sociedade e atingem, direta ou indiretamente, bens jurídicos de grande relevância. (MAZONI; FACHIN, 2012, p. 12).

Quem controla a política e a economia brasileiras se aproveita de seus poderes para, caso seja incriminado por algum delito, ser privilegiado com a condenação em penas brandas. Um exemplo evidente disso é a aposentadoria compulsória para juízes corruptos. Eles deixam de trabalhar, mas continuam recebendo seus salários integrais de modo vitalício, mesmo sem terem completado o tempo de contribuição previdenciária, que foi o que ocorreu com Nicolau dos Santos Neto, mais conhecido como Lalau.

Enquanto isso, uma mulher, acusada por furtar ovos de Páscoa e um quilo de peito de frango em 2015, que possui quatro filhos, sendo um deles um recém-nascido, foi condenada a três anos, dois meses e dois dias de prisão, pena que supera a condenação de sete réus da Lava-Jato. Ela teve seu recurso negado pelo Superior Tribunal de Justiça no dia 25 de maio de 2017¹⁵, então terá que continuar a conviver com o seu bebê num presídio lotado até ele completar seis meses, momento em que serão separados¹⁶. É importante ressaltar que nesse caso seria cabível prisão domiciliar¹⁷, visto que o processo ainda não transitou em julgado e não houve condenação em definitivo.

Outro caso que mostra, de modo inegável, como o sistema penal é racista é o de Rafael Braga, jovem negro e pobre da periferia do Rio de Janeiro, ex-catador de latinhas. Em 2013, ele foi preso durante as manifestações das Jornadas de Junho por portar um desinfetante Pinho Sol e um frasco de água sanitária. A polícia justificou sua prisão dizendo que esses produtos seriam utilizados para produzir um coquetel molotov. Mesmo com laudo dizendo que esses eles não são inflamáveis, Rafael Braga foi condenado a cinco anos de prisão. Em

¹⁵ De acordo com notícia disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/stj-nega-liberdade-mae-de-quatro-criancas-condenada-por-furtar-ovos-de-pascoa-21391425.html>>. Acesso em: 28 mai. 2017.

¹⁶ Conforme o §2º do art. 83 da Lei de Execução Penal, “os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade”.

¹⁷ Art. 318 do CPP: Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:

I - maior de 80 (oitenta) anos;

II - extremamente debilitado por motivo de doença grave;

III - imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;

IV - gestante;

V - mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos;

VI - homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.

2014, progrediu para o regime semiaberto, o que permitiu que saísse do presídio para trabalhar. Em um desses dias, ao voltar para o presídio, posou para uma foto em sua fachada onde havia a frase “Você só olha da esquerda p/ direita, o estado te esmaga de cima p/ baixo”¹⁸. Isso fez com que ele fosse punido com regressão para o regime fechado, incluindo dez dias na solitária. Em dezembro de 2015, Rafael conseguiu sair da prisão mediante o monitoramento por tornozeleira eletrônica. No entanto, em 12 de janeiro de 2016, ele foi preso acusado por tráfico de drogas. Rafael nega as acusações e declara que os policiais forjaram o flagrante. Mesmo assim, em 20 de abril de 2017, ele foi condenado a 11 anos e 3 meses de prisão, além do pagamento de multa de aproximadamente R\$ 1.600,00¹⁹.

Assim, é notório que o sistema penal é seletivo, através da aplicação de penas totalmente desproporcionais, manipulando as leis de acordo com a conveniência de quem detém o poder. Isso advém desde a época colonial e escravocrata, em que

Verdadeiros donos da mercadoria bem de produção do corpo do escravo, na esfera da posse patriarcal da grande terra, tais senhores eram os enunciadores da ordem que emanava de seu próprio corpo sobre o outro e sobre tudo mais em suas possessões, desconhecendo os pactos frágeis da lei externa colonial, lei que também desconhecia, por princípio de ordem, mesmo que buscasse alguma regulação, a natureza das violências decididas nas fazendas distantes do Brasil. (AB’SÁBER, 2015, p. 99).

Tales Ab’Sáber relata que

[...] nossa elite imperial cindiu a *ordem* econômica e simbólica da lei estabelecida por ela mesma, transformando o espaço público nacional em uma espécie original de *ordem pirata*, criando no processo um estatuto único de *irrealidade da lei*. [...] essa *grande recusa* em aceitar a própria lei, no caso da proibição não reconhecida do tráfico negreiro, é, de fato, a organização histórica que deu origem ao cinismo e à dissolução da relação subjetiva com a lei, o “pacto original”, sempre antissocial, tão próprio da elite dirigente brasileira e de sua ordem, interna e externa. (AB’SÁBER, 2015, p. 100-101).

Ressalte-se que quem controla o sistema penal é o Estado, então este é racista, burguês, seletivo e opressor. Eugenio Raúl Zaffaroni e Nilo Batista (*apud* BATISTA, 2015, p. 94) afirmam que “o Estado de direito é concebido como o que submete todos os habitantes à lei e opõe-se ao Estado de polícia, onde todos os habitantes estão subordinados ao poder daqueles que mandam”. Zaffaroni (*apud* BATISTA, 2015, p. 95) acrescenta que “os massacres praticados no próprio território sobre parte da população são obra do Estado de polícia”.

¹⁸ Ver anexo A.

¹⁹ Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/04/26/emblematico-caso-rafael-braga-nao-choca-o-brasil/>. Acesso em: 28 mai. 2017.

Assim, é possível perceber que “a verdade é que em todos os genocídios estiveram presentes as agências executivas do sistema penal” (BATISTA, 2015, p. 95).

Para agravar as violações de direitos perpetradas pelo Estado, a mídia contribui para esse recorte racista e burguês do sistema penal. Ela “acaba configurando parte integrante do exercício de poder do sistema penal, pois tem o poder de criar o punitivismo popular [...], vez que impõe uma forma de analisar os problemas sociais de uma forma muitas vezes exacerbada. Com isso, é responsável por criações legislativas “às pressas” que vão totalmente de encontro com as garantias constitucionais” (DIAS; DIAS; MENDONÇA, 2013, p. 390).

Segundo Ísis Aparecida Conceição

[...] a seletividade tem sua constância condicionada às leis de um assim chamado “código social latente”, integrado por mecanismos de seleção, no Brasil. Esses mecanismos têm caráter estratificador e buscam perpetuar as desigualdades e criminalizar o assim identificados como fora do padrão normal. Dentre os mecanismos de seleção, podemos destacar como de enorme importância os estereótipos de autores associados às “teorias de todos os dias”, isto é, o senso comum sobre o que é criminoso e o que é criminalidade. (CONCEIÇÃO, 2011, p. 206).

Ademais, a mídia manipula as notícias a fim de culpabilizar a vítima. Isso é muito comum em programas policiais sensacionalistas. Na TV aberta cearense, há cinco programas desse cunho, que são transmitidos e reprisados em diversos horários do dia, inclusive durante o fim de semana. E isso sem contar os programas de transmissão nacional, o que, somados, geram um bombardeamento de informações manipuladas.

O assassinato de um jovem trabalhador pela polícia é apresentado como “confronto”. A vítima, criminalizada, é invariavelmente acusada de ser traficante, de ter resistido à prisão, de estar armada, versão que a mídia tradicional retransmite docilmente e, na maioria dos casos, sem checar. É uma covardia. Dotada de imensa assessoria de imprensa, a Polícia Militar e a Secretaria de Segurança Pública fabricam suas “verdades” contra famílias pobres, desassistidas e desesperadas pela dor e pelo medo, muitas vezes ameaçadas caso osem a falar. Uma das maiores violências cometidas contra a família dos jovens assassinados pela Polícia Militar e contra a própria memória das vítimas reside em sua criminalização póstuma. (CAPRIGLIONE, 2015, p. 58).

É importante destacar que o posicionamento da autora desta monografia é contra o punitivismo e o encarceramento. Defende-se o abolicionismo penal, porque não é punir as pessoas que fará a realidade social mudar. Ademais, “a pena só se explica – e só pode se explicar – em sua função simbólica de manifestação de poder e em sua finalidade não explicitada de manutenção e reprodução deste poder” (KARAM, 1997, p. 67).

O abolicionismo faz uma crítica arrasadora ao sistema punitivo. Abolicionistas

afirmam que o sistema penal só tem servido para legitimar e reproduzir as desigualdades e injustiças sociais. O direito penal é considerado uma instância seletiva e elitista, daí porque é necessário desmistificar o papel das instituições penais (Magistratura, Ministério Público, Polícia etc.). (SHECAIRA, 2014, p. 305).

O sistema penal deve ser combatido, pois “quando se aceita a lógica da reação punitivista, está se aceitando a lógica da violência, da submissão e da exclusão, em típica ideologia de classe dominante” (KARAM, 1997, p. 83).

3.3 Polícia brasileira: um modelo de violência e repressão

Para efetivar o sistema penal brasileiro, que é repressor e seletivo, como exposto anteriormente, o Estado necessita de uma estrutura que cumpra suas determinações, que é a polícia, principalmente a polícia militar (PM). Ela é a responsável por concretizar as aspirações governamentais, prendendo, agredindo e matando o povo preto, pobre e periférico.

Para se compreender essa sistemática, primeiramente faz-se necessário entender a organização da polícia. Segundo o art. 144 da CRFB/88:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Este trabalho se restringe à análise acerca das polícias civis e militares, que representam a maioria do contingente policial brasileiro e onde reside as maiores problemáticas.

A divisão entre polícia civil e militar é um resquício da ditadura militar que perdura até hoje. “Os constituintes, por temor ou convicção, não mudaram uma vírgula da estrutura da segurança pública herdada do regime militar”, segundo Paulo Sérgio Pinheiro (*apud* MENA, 2015, p. 21). José Vicente da Silva (*apud* MENA, 2015, p. 23) afirma que a PM surgiu em 1970 a partir da fusão, imposta pela ditadura, entre o contingente de 25 mil membros da Força Pública e o contingente de nove mil integrantes da Guarda Civil.

O modelo policial brasileiro foi inspirado no francês, com uma polícia de natureza civil a conviver com outra de estatuto militar. [...] O espelhamento institucional com a tropa militar terrestre transformou as polícias militares em pequenos exércitos, acarretando a inevitável compreensão do ser policial militar não como um serviço

público que pode usar a força, mas como uma força garantidora da ordem. (PEREIRA, 2015, p. 42-43).

Os §§ 4º e 5º do art. 144 da CRFB/88 afirmam, respectivamente, que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” e que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (BRASIL, 1988). Já o § 7º do mesmo artigo declara que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades” (BRASIL, 1988). Essa divisão fez com que a investigação fosse atribuída exclusivamente à polícia civil, restando à polícia militar, da qual se cobra produtividade, prender e apreender drogas e armas, atividades que deveriam ser regulamentadas por uma lei que até hoje não existe.

Isso faz com que a efetividade da polícia militar, que deveria ser medida a partir da redução da violência, seja medida por índices de encarceramento. O Estado e a polícia utilizam o número de prisões para convencerem a população de que estão trabalhando para garantir a segurança pública. Isso permite que haja um estímulo para que a PM realize prisões em flagrante, o que ocorre “sob um filtro social, territorial e racial” (Luiz Eduardo Soares *apud* MENA, 2015, p. 25).

Se o dever é produzir, se produzir é sinônimo de prender e se não é permitido investigar, o que sobra? Prender em flagrante batedores de carteira, pequenos vendedores de drogas ilícitas, assaltantes de pontos de comércio, ladrões de automóveis etc. Com frequência, jovens de baixa escolaridade, pobres, moradores das periferias e das favelas, cujas dificuldades cotidianas estimulam a procura de alternativas de sobrevivência econômica. (SOARES, 2015, p. 29).

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²⁰, o Brasil possui mais de 711 mil presos, o que representa a terceira maior população carcerária do mundo, sendo que 1/3 deles são presos preventivos, ou seja, ainda estão aguardando o julgamento de seus processos. Ademais, “o Estado não cumpre a Lei de Execuções Penais, o que implica a imposição criminosa de um excedente de pena a cada sentença aplicada” (SOARES, 2015, p. 29). Fora isso, há mais de 25 mil jovens submetidos ao sistema penal juvenil²¹, sendo que mais de 55% deles são negros (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2017, p. 15 e 34).

²⁰ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

²¹ Opto por utilizar a expressão sistema penal juvenil ao invés de sistema socioeducativo por considerar que ele não cumpre seus objetivos, tornando-se uma extensão do sistema penal para adultos.

Todas essas ações policiais e judiciais têm como base uma política criminal punitivista e uma legislação proibicionista, o que corrobora com o sistema penal repressor e seletivo exposto no tópico anterior. Assim, o que ocorre é a “criminalização da pobreza, verdadeira consagração do racismo institucional” (SOARES, 2015, p. 29).

O discurso fácil, que reclama contra a impunidade, que exige maior rigor e melhor aparelhamento das agências encarregadas da repressão penal, serve para ocultar este mecanismo essencial à operacionalidade do sistema penal, que, por mais intensa que seja sua intervenção nunca irá pôr fim à impunidade ou à criminalidade de qualquer natureza, simplesmente porque não é este seu objetivo. O sistema penal não se destina a alcançar todos os responsáveis pelas condutas criminalizadas, residindo, ao contrário, sua real eficácia, exatamente, na excepcionalidade de sua atuação. (KARAM, 1997, p. 72).

Além disso, o fim da ditadura militar não representou o fim do modelo belicista. “O confronto armado continuou a ser estimulado com ampla escala, da cobertura jornalística espetacular ao discurso político de ocasião, como estratégia de enfrentamento do crime – sobretudo do tráfico de drogas –, a empurrar a polícia em sucessivas cruzadas na defesa de uma sociedade que demanda drogas” (PEREIRA, 2015, p. 43). Desse modo, os policiais viram “máquinas de matar e morrer – à toa” (PEREIRA, 2015, p. 44).

Luiz Eduardo Soares afirma que a função da PM deveria ser

[...] garantir os direitos dos cidadãos, prevenindo e reprimindo violações, recorrendo ao uso comedido e proporcional da força quando indispensável. Segurança é um bem público que deve ser oferecido universalmente e com equidade. Os confrontos armados são as únicas situações em que haveria alguma semelhança com o Exército, ainda que mesmo aí as diferenças sejam significativas. (SOARES, 2015, p. 30).

Segundo Vera Malaguti Batista, “a segurança pública só existe quando ela decorre de um conjunto de projetos públicos e coletivos capazes de gerar serviços, ações e atividades no sentido de romper com a geografia das desigualdades no território usado. Sem isso, não há segurança, mas controle truculento dos pobres e resistentes na cidade” (BATISTA, 2015, p. 93-94).

Outro problema em relação às polícias civis e militares é a organização de suas carreiras. Cada uma possui duas carreiras distintas, com formas de ingresso e hierarquias diversas. Na polícia civil, de um lado há os delegados e de outro os agentes (detetives, inspetores, peritos, etc.). Na polícia militar, há os oficiais e os praças. Isso gera hostilidade entre eles, de modo a estarem sempre competindo entre si, o que interfere em seus trabalhos de modo negativo.

Segundo a pesquisa da FGV, 95% dos policiais afirmam que a falta de integração entre as diferentes polícias torna o trabalho menos eficiente, 99,1% avaliam que os baixos salários são causa desse problema e 93,6% apontam a corrupção como causa do mau serviço prestado à sociedade. Outro problema quase unânime nas corporações, segundo avaliação dos próprios policiais, é a formação deficiente (98,2%). (MENA, 2015, p. 24).

Também é necessário abordar a questão da abrangência do termo “ordem pública”, trazido no texto constitucional. Como mostrado no tópico anterior, isso faz com que a “ordem” seja utilizada pelas pessoas detém o poder na forma que lhes for mais conveniente, desrespeitando, inclusive, as normas que elas mesmas formulam.

A injustiça ainda mais se acentua, quando se considera que, dada a já apontada função da pena de manifestação de poder – e, no que nos diz respeito, poder de classe do Estado capitalista –, será a reação punitiva necessária e prioritariamente dirigida aos excluídos, aos desprovidos deste poder. (KARAM, 1997, p. 74).

Dessa maneira, constata-se que a organização da polícia brasileira e a legislação que a embasa refletem diretamente na violência e repressão sofridas pelo povo. “Pelo menos seis pessoas são mortas pelas polícias brasileiras todos os dias” (PEREIRA, 2015, p. 39). Segundo a ONU (*apud* AB’SÁBER, 2015, p. 102), o Brasil chegou a “produzir 11% dos assassinatos do mundo, em sua mais plena normalidade social, institucional e psíquica”.

Além disso, o número de homicídios no Brasil é 18,3% superior aos registros oficiais, ou seja, cerca de 8.600 homicídios não são reconhecidos anualmente. A partir desses dados, é possível constatar que mais de 60 mil pessoas são mortas por agressões a cada ano no país (CERQUEIRA, 2013, p. 5). Isso representa a institucionalização da “democracia das chacinas” (MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO, 2015, p. 88).

A existência da “bancada da bala” é outro fator que estimula a política punitivista. Trata-se de um grupo de parlamentares ligados à indústria de armas e que defendem medidas como a redução da maioria penal, o recrudescimento das penas e a instituição da prisão perpétua e da pena de morte²².

Diante dessa realidade, “70% da população do país não confia na instituição [policial], e 63% se declaram insatisfeitos com sua atuação. O medo diante da polícia também é registrado em cifras: um terço da população teme sofrer violência policial, e índice semelhante receia ser vítima de extorsão pela polícia” (MENA, 2015, p. 20).

Orlando Zaccone (*apud* MENA, 2015, p. 25) afirma que “a condição de vida de quem morreu, o local onde se deram os fatos ou a existência ou não de antecedentes criminais

²² No Brasil, é permitida a pena de morte em caso de guerra declarada, de acordo com o art. 5º, XLVII, a, CRFB/88.

já são suficientes para que o Ministério Público identifique a morte como legítima e arquive o caso [sobre óbito por intervenção policial]”. Não apenas a polícia considera que um criminoso é matável, como também o promotor de justiça, a mídia e a sociedade. 44% dos brasileiros concordam que “bandido bom é bandido morto” (MENA, 2015, p. 25). Segundo João Alexandre Peschanski e Renato Moraes (2015, p. 65) “[...] o extermínio só é racionalmente possível e politicamente aceito quando a vida é supérflua. É a vida do ‘bandido’, que não tem valor porque ele é bandido e que é bandido porque sua vida não tem valor”.

A partir desse contexto

Somente a resistência em nossos bairros, locais de trabalho, delegacias e prisões e frente a cada novo dispositivo de controle, gestão institucional ou espaço de opressão imposto a nós, a busca incessante pela verdade (denunciando/protestando contra cada uma de suas versões oficiais), a reivindicação de formas alternativas de organização social, justiça e reparação e *luta direta nas ruas* fazem frente a cada um dos novos episódios semelhantes a esses. Fazem frente ao futuro. Alimenta os ânimos, porém, saber que ao longo dos últimos nove anos de caminhada nossa luta autônoma direta – o barulho, o incômodo e até mesmo o preço que temos cobrado incansavelmente do Estado – certamente já poupou algumas vidas dos nossos, evitou novas torturas de “suspeitos” e garantiu muitos anos de liberdade para irmãos e irmãs imprescindíveis de nossa gente. (MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO, 2015, p. 89).

Todo essa situação faz com que “mais de 70% dos policiais e demais profissionais de segurança pública, em todo o país, considerem falido o atual modelo [policial]” (SOARES, 2015, p. 28). Dessa forma, mostra-se essencial e urgente a desmilitarização da polícia. Isso implica

[...] cortar o vínculo das polícias militares com o Exército, livrá-las de regimentos disciplinares inconstitucionais e autorizar seus membros a organizar sindicatos, os quais se submeteriam a regras específicas, como é o caso no campo da saúde e da Polícia Civil, por exemplo. O processo de mudança encetado pela desmilitarização ofereceria a oportunidade para a reforma completa do modelo policial, que se daria em torno de dois eixos, ambos apoiados pela maioria dos próprios policiais, civis e militares, ainda que haja fortes resistências nos estratos superiores das corporações, entre oficiais e delegados (SOARES, 2015, p. 32).

O primeiro eixo seria a mudança da atual divisão do trabalho entre instituições: ambas seriam responsáveis pela investigação e pela prevenção e ação ostensiva. O segundo eixo seria a instituição de uma carreira única, pois, atualmente, tanto a polícia militar como a civil possuem duas carreiras cada: oficiais e praças no caso da militar e delegados e agentes no caso da civil.

A mudança da lógica do sistema penal e a desmilitarização da polícia mostram-se extremamente necessárias e urgentes para se combater as arbitrariedades governamentais e o

extermínio da população preta, pobre e periférica. O povo deve se unir a fim de derrubar esse Estado opressor e violento, que atua apenas para favorecer os interesses de quem detém o poder político e econômico.

4 A IMPORTÂNCIA DO DIREITO AO TRANSPORTE E AS DIFICULDADES PARA SUA EFETIVAÇÃO

4.1 O transporte como um direito social meio

4.1.1 O transporte como garantia do direito de ir e vir e da mobilidade urbana

Como foi visto, o crescimento das cidades e sua urbanização gerou segregação territorial. A ocupação do solo passou a ser determinada pelo poder aquisitivo de seus habitantes, o que fez com que as classes mais baixas não tivessem escolha a não ser morar nas periferias. Os equipamentos de infraestrutura ficaram concentrados nas regiões centrais das cidades, assim como os locais de trabalho.

Essa segregação fez com que a classe trabalhadora morasse longe de seus empregos. Ao mesmo tempo, com a expansão das cidades, andar a pé ou em veículos não motorizados movidos a tração animal não mais bastava para suprir suas necessidades de deslocamento. Portanto, o transporte coletivo passou a ser essencial para garantir a mobilidade urbana da população.

Desse modo, hoje em dia, o direito de ir e vir, garantido constitucionalmente através do art. 5º, XV, da Constituição Federal, está intrinsecamente ligado à mobilidade urbana e à efetivação do direito à cidade²³. Não se pode dizer que o direito de ir e vir limita-se a qualquer pessoa poder andar a pé para onde quiser. Assim, “o transporte coletivo urbano torna-se uma necessidade para a realização da vida das pessoas. É através do transporte coletivo que elas conseguem ter acesso ao trabalho, às escolas, às universidades, aos hospitais, aos centros de cultura e de lazer” (BARROS, 2015, p. 68).

“A mobilidade é, sem dúvida, o elemento balizador do desenvolvimento urbano.

²³ O direito à cidade é garantido pela Constituição Federal em seus arts. 182 e 183. Ele pode ser definido como “o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições eqüitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes” (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2006).

Proporcionar uma adequada mobilidade para todas as classes sociais constitui uma ação essencial no processo de desenvolvimento econômico e social das cidades” (FERRAZ; TORRES, 2004, p. 1). Contudo, assim como a expansão das cidades não foi planejada, também não se pensou em um modelo efetivo de mobilidade urbana, que suprisse a demanda dos usuários do transporte coletivo.

Desde meados do século XIX, já havia bondes no Brasil. Mas sua implementação mais massificada foi iniciada apenas no início do século XX, com o aumento da malha ferroviária. No entanto, a partir da década de 1920, os bondes começaram a concorrer com os ônibus, visto que aqueles não conseguiam mais atender as necessidades da população dos novos bairros que estavam surgindo com a expansão das cidades (VASCONCELLOS, 2012, p. 25). Desde então, o Estado brasileiro passou a investir mais nas rodovias e na indústria automobilística, de modo que, em 1968, o sistema de transporte por bondes foi extinto na cidade de São Paulo.

A escolha das rodovias em detrimento das ferrovias trouxe diversas consequências. Priorizou-se uma maior quantidade de veículos em circulação, dado que, enquanto o trem pode transportar centenas de usuários em apenas uma viagem, os ônibus e veículos particulares transportam bem menos pessoas. Há também a diferença de custo: enquanto a implementação de uma ferrovia é mais cara, sua manutenção é muito mais barata que a de uma rodovia, o que faz com que, a longo prazo, uma rodovia demande muito mais recursos. Ademais, há o fator ambiental: a ampla maioria dos veículos automotores são movidos a combustíveis fósseis, que são muito poluentes e prejudicam a saúde da população.

Outro ponto crucial para se entender a mobilidade urbana do Brasil foi a opção feita pelo governo brasileiro em priorizar o transporte individual em detrimento do coletivo. O Estado, ao invés de investir no transporte coletivo, a fim de oferecer um transporte de qualidade que, inclusive, atraísse cada vez mais usuários por ser mais vantajoso do que ter seu próprio veículo, privilegiou o transporte individual, através, por exemplo, de incentivos fiscais. A partir de 1990, com uma política que visava atrair indústrias automobilísticas para o Brasil, a capacidade de produção de automóveis e motocicletas mais que triplicou (CARVALHO, 2016, p. 14).

Sem investimento, o transporte coletivo se torna cada vez mais precário, o que faz com que as pessoas que têm condições financeiras de adquirirem um carro, mesmo que simples, ou uma motocicleta, optem por utilizar o transporte individual ao invés do coletivo. Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho afirma que os “gastos com transporte privado sobem exponencialmente à medida que a renda [familiar] aumenta” (CARVALHO, 2016, p. 15).

Outro fator que estimulou a aquisição de automóveis foi a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ocorrida entre 2012 e 2014, período em que o governo deixou de arrecadar 11 bilhões de reais em IPI (ZERO HORA, 2015). Isso fez com que a frota de veículos particulares circulando diariamente nas cidades aumentasse cada vez mais, gerando grandes congestionamentos, o que reflete diretamente na mobilidade urbana.

Um meio de transporte alternativo são as bicicletas. Enquanto que, para as classes com um maior poder aquisitivo, elas representam um elemento de lazer, para as classes mais baixas, elas são um meio de transporte cotidiano. O investimento inicial em uma bicicleta é elevado para pessoas de baixa renda. Contudo, a médio prazo, devido ao elevado custo da passagem do transporte coletivo, ela se torna uma alternativa economicamente mais acessível.

No entanto, nem todas as cidades são propícias para se deslocar de bicicleta. É importante que o Estado invista na construção de ciclovias e/ou ciclofaixas para garantir a segurança dos ciclistas. Além disso, em locais com muitos acidentes geográficos, é necessário um grande preparo físico para realizar grandes deslocamentos e uma bicicleta com marcha, que tem um custo maior, o que dificulta sua aquisição. As cidades ideais para se locomover de bicicletas são as planas, que é o caso de Fortaleza. Entretanto, seu clima sempre excessivamente quente prejudica quem anda de bicicleta, pois essas pessoas ficam sujeitas à insolação e desidratação.

Quem não consegue ter seu próprio automóvel ou sua própria bicicleta não tem escolha senão enfrentar, diariamente, ônibus, trens, metrô e barcas²⁴ lotados e desconfortáveis, como se fossem sardinhas enlatadas, isso tudo após um longo período de espera, muitas vezes expostos a um sol escaldante, à chuva ou ao frio, já que muitas paradas não possuem abrigo.

Tudo isso se deve ao fato de que quem controle o sistema de transporte coletivo são empresas privadas, que visam aumentar cada vez mais seu lucro. Assim, elas irão investir apenas o mínimo necessário para que a estrutura do transporte coletivo continue funcionando. Isso significa que haverá poucos ônibus em circulação, aumentando sua lotação e o tempo de espera dos usuários; o aperto aumenta o assédio sexual sofrido pelas mulheres²⁵; os veículos

²⁴ Trens, metrô e barcas estão presentes em apenas algumas cidades do país. Por isso, focarei meu estudo nos ônibus, que, nas cidades com mais de 60 mil habitantes, são responsáveis por 86% do transporte coletivo (ANTP *apud* VASCONCELLOS, 2016, p. 62). Os ônibus urbanos e metropolitanos operam em cerca de 85% dos municípios brasileiros (IPEA, 2010, p. 546).

²⁵ Em algumas cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, a fim de combater esses assédios, o governo implementou o “vagão rosa”, que é um vagão do trem ou metrô destinado apenas para mulheres, e o assento preferencial para mulheres. Sou contra essas políticas públicas. Ao invés de coibir o agressor, isola-se a vítima. Ademais, a mulher que escolhe não ficar no vagão rosa ou no assento preferencial é mal vista, como se

não receberão manutenção adequada e os funcionários das empresas possuirão salários defasados a fim dos empresários conterem gastos.

O transporte coletivo é tratado como uma mercadoria, e não como um direito. Assim, são os empresários que definem quantos ônibus irão circular, quantas linhas de ônibus existirão, qual trajeto eles irão fazer, qual seu horário de funcionamento²⁶, onde serão as paradas, qual o valor da tarifa e quem terá direito à gratuidade, a partir de uma visão puramente mercadológica.

Se o financiamento do transporte coletivo for proporcional à quantidade de passageiros transportados, uma pequena comunidade na periferia da cidade provavelmente não será servida por transporte coletivo, pois o número de passageiros não cobrirá os gastos com o combustível. Da mesma forma, se o financiamento do transporte coletivo for proporcional à quantidade de quilômetros rodados, as linhas que circulam apenas dentro dos bairros, ou aquelas que levam passageiros dos bairros para os terminais de integração, contarão com poucos transportes, mesmo que com uma grande demanda, pois o que importa para os empresários é a geração de lucros, e não as necessidades das pessoas. (BARROS, 2015, p. 86).

A principal fonte de financiamento do sistema de transporte coletivo é a tarifa (SANT'ANNA; LIMA *apud* MANOLO, 2007). “Nas cidades brasileiras, a operação dos serviços de transporte público por ônibus é (com raras exceções) integralmente financiada pelas tarifas” (GOMIDE, 2003, p. 28). Elas são uma forma de exclusão que impossibilita a mobilidade urbana. Quando a tarifa aumenta, menos pessoas conseguem pagá-la e ter acesso ao transporte coletivo. Quanto menos pessoas usam o transporte coletivo, há menos dinheiro sendo arrecadado pelos empresários. Como eles não irão abrir mão do seu lucro, ocorre um novo aumento da tarifa. Essa lógica é insustentável e exclui cada vez mais pessoas do transporte coletivo. Atualmente, cerca de 37 milhões de pessoas são excluídas do transporte coletivo por não conseguirem pagar a tarifa (IBGE *apud* MPL JOINVILLE, 2017).

estivessem querendo ser assediada. Também é necessário levar em conta que apenas um vagão (no total de 6 no metrô de São Paulo) é destinado apenas para mulheres, sendo que elas compõem a maioria da população brasileira (BRASIL, 2015), então elas são confinadas em um espaço extremamente limitado. No caso dos assentos preferenciais, eles foram criados para ajudar pessoas com dificuldades de locomoção ou de se manter em pé, seja por serem idosas, gestantes, terem alguma deficiência ou estarem com uma criança de colo. Colocar a mulher como alguém nessa situação, dizendo que ela deve ficar sentada, é muitíssimo inadequado. Além disso, estar sentada não impede o assédio, visto que o assediador ainda poderá, por exemplo, ficar olhando para o decote da mulher ou ficar se esfregando em seu ombro e braço. O MPL Florianópolis afirma que “se por um lado o Estado está reconhecendo a necessidade de políticas de mobilidade voltadas às mulheres, por outro a opção que se faz com tal medida é a de responsabilizar as passageiras por sua segurança. Ou seja: segrega-se as possíveis vítimas e não os violentadores” (MPL FLORIANÓPOLIS, 2013).

²⁶ Isso faz com que os usuários sejam feitos de “Cinderela”, dado que, na maioria das cidades do país, a frota de ônibus circula apenas até a meia noite. Em algumas cidades, como Fortaleza, há os corujões, que são ônibus que circulam durante a madrugada. Todavia, o tempo de espera entre um ônibus e outro é extremamente demorado e as linhas cobrem uma pequena região da cidade.

As catracas do transporte são uma barreira física que discrimina, segundo o critério da concentração de renda, aqueles que podem circular pela cidade daqueles condenados à exclusão urbana. Para a maior parte da população explorada nos ônibus, o dinheiro para a condução não é suficiente para pagar mais do que as viagens entre a casa, na periferia, e o trabalho, no centro: a circulação do trabalhador é limitada, portanto, à sua condição de mercadoria, de força de trabalho. (MPL SÃO PAULO, 2013, p. 15).

O tratamento mercadológico do transporte coletivo faz com que, mesmo quando a população organiza manifestações e pressiona o governo para que a tarifa não seja aumentada, os empresários consigam manter seu lucro de outras formas:

[...] vendo-se numa situação onde é difícil ou mesmo impossível exigir da prefeitura que aumente a tarifa, há várias possibilidades para que mantenham sua margem de lucro: reduzem gastos com manutenção dos veículos (o que aumenta a ocorrência de quebras de veículos); reduzem a frota em circulação (o que aumenta o tempo de espera do passageiro nos pontos e também o Índice de Passageiros por Kilômetro - IPK); não compram ônibus novos (o que aumenta a idade da frota, com os evidentes problemas de se usar veículos envelhecidos) (MORALES, 2000). Além disso, impedem a recomposição da renda dos rodoviários contra a inflação, mantendo seus salários nos mesmos níveis por períodos cada vez maiores ou concedendo-lhes aumentos irrisórios; e, como último recurso, demitem funcionários. Chegam a reduzir o espaço entre os bancos dos ônibus para transportar mais passageiros por veículo, como denunciado por um leitor no jornal *A Tarde* de 26 de agosto de 2003 - com evidente incômodo para passageiros altos, gordos ou que portem algum volume, como uma sacola ou mochila. (MANOLO, 2007).

O transporte coletivo não pode ser tratado como mercadoria. Ele é um direito social, que agora está positivado constitucionalmente e que deve ser assegurado pelo Estado. Afinal, sem transporte não há mobilidade urbana, o que impede o acesso a diversos outros direitos, como será visto no tópico seguinte.

4.1.2 A necessidade do transporte para acessar outros direitos sociais

A Constituição Federal prevê a existência de diversos direitos sociais, dentre eles a educação, a saúde, o trabalho e o lazer. A não ser que o cidadão more em um bairro bem provido de equipamentos de infraestrutura, que é o caso apenas das regiões mais centrais das cidades, onde moram as pessoas com maior poder aquisitivo, e perto de onde trabalha e/ou estuda, não será suficiente ele se deslocar a pé para alcançar esses equipamentos ou outros lugares aonde queira ir e efetivar seus direitos. Dessa maneira, ele terá que recorrer ao transporte, seja coletivo ou individual.

Assim, o transporte pode ser caracterizado como um direito meio, necessário para

“atingir os objetivos constitucionalmente consagrados do Estado brasileiro (art. 1º, III, art. 3º, III, CF)”²⁷ (OLIVEIRA, 2011, p. 66). Sem ele, outros direitos são cerceados:

[...] assumiu-se o discurso do transporte como direito, aliás fundamental para a efetivação de outros direitos, na medida em que garante o acesso aos demais serviços públicos. O transporte é entendido então como uma questão transversal a diversas outras pautas urbanas. Tal constatação amplia o trabalho do MPL, que deixa de se limitar às escolas, para adentrar em bairros, comunidades e ocupações, numa estratégia de aliança com outros movimentos sociais – de moradia, cultura e saúde, entre outros. (MPL SÃO PAULO, 2013, p. 16).

Entretanto, como visto no tópico anterior, o direito ao transporte é constantemente violado. O sistema de transporte coletivo é precário e excludente por conta da tarifa.

Há um aspecto preocupante em relação às tarifas do transporte público no Brasil: os reajustes têm superado a variação da inflação. Entre 1995 e 2002, os bilhetes nas maiores capitais brasileiras aumentaram 25% em termos reais, ou seja, acima da inflação. Isto provoca a exclusão dos mais pobres, com graves consequências em sua mobilidade. (VASCONCELLOS, 2012, p. 89).

Dessa forma, ao impedir o acesso ao direito ao transporte, impossibilita-se o acesso a diversos outros direitos. A omissão do Estado e a violação de direitos que ele gera são múltiplas, o que impede que a população consiga acessar hospitais, escolas, equipamentos de lazer, etc.

Segundo Eduardo Alcântara de Vasconcellos, há três fatores que interferem na mobilidade dos indivíduos: “os fatores pessoais, como condição física e financeira; familiares, como a cultura local e o ciclo de vida pessoal; e externos, como a oferta de meios de transporte” (VASCONCELLOS, 2012, p. 49). Aspectos como a idade das pessoas (crianças e idosos geralmente não andam desacompanhadas), se elas trabalham ou estudam (o que faz com que tenham que se deslocar mais que as demais), acessibilidade para pessoas com deficiência e custo do transporte são elementos que influenciam a decisão da população em como irão se locomover pela cidade. Este trabalho focará no fator financeiro e na despesa que a tarifa representa.

Alexandre de Ávila Gomide afirma que “as populações de baixa renda das grandes metrópoles brasileiras estão sendo privadas do acesso aos serviços de transporte coletivo, um serviço público de caráter essencial, conforme a Constituição Federal de 1988”

²⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradica a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

(GOMIDE, 2006, p. 242) e que

A inexistência ou a precariedade na oferta dos serviços e as altas tarifas do transporte público, por exemplo, restringem as oportunidades de trabalho dos mais pobres (na procura de emprego ou no deslocamento ao local de trabalho), condicionam as escolhas do local de moradia, e dificultam o acesso aos serviços de saúde, educação e lazer. (GOMIDE, 2003, p. 10).

Devido ao elevado custo da tarifa, e mais ainda de se manter um automóvel particular, a renda familiar está diretamente ligada a como as pessoas dessa família se deslocam. Quanto menor a renda, menor a utilização de veículos motorizados e maior a porcentagem da renda familiar que é gasta pagando passagem. “Se a família é de baixa renda, os poucos recursos são utilizados para pagar o transporte coletivo. [...] Se a família é de classe média com um automóvel, a decisão de usar o carro vai depender do preço do combustível e do estacionamento” (VASCONCELLOS, 2012, p. 51). Alexandre de Ávila Gomide acrescenta que

[...] o número de deslocamentos motorizados das famílias de renda mais alta é cerca de cinco vezes superior às de menor renda. Tais disparidades sugerem menor acessibilidade urbana entre os mais pobres, já que o raio de alcance físico dos equipamentos sociais e oportunidades de trabalho fica restrito à sua capacidade diária de caminhada. (GOMIDE, 2006, p. 243).

O formato da família (quantidade de filhos, idade das pessoas²⁸, se trabalham ou não, se possuem alguma deficiência²⁹, etc.) é outro fator que interfere nos gastos com transporte. “Famílias com filhos são mais atingidas pelo aumento dos transportes e outros custos ligados à reprodução do trabalho, pois para cada salário há um tanto a mais de custos com crianças em idade escolar, quando estão na escola e não trabalhando, e o custo com transporte multiplica-se com o número de filhos” (MANOLO, s.d., p. 7).

O gênero também influencia no deslocamento pela cidade. As mulheres, que muitas vezes são chefes de família e devem dar conta de trabalhar e cuidar dos filhos e da casa sozinhas, possuem necessidades de locomoção diferentes, tendo, na maioria das vezes, que fazer mais viagens e, portanto, gastar mais com passagem.

²⁸ O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) garante, em seu art. 39, a gratuidade no transporte coletivo para pessoas com mais de 65 anos, e faculta às legislações locais estender esse direito para pessoas a partir de 60 anos. Em Fortaleza, crianças com 7 anos e/ou até 1,10 m de altura também não pagam passagem. (FORTALEZA, 2013)

²⁹ No Brasil, a lei nº 8.899/94 garante a gratuidade no sistema de transporte coletivo interestadual para pessoas com deficiência. No âmbito municipal, isso varia de acordo com a legislação local. Em Fortaleza, a lei complementar nº 0057/2008 garante a gratuidade no transporte coletivo urbano para as pessoas com deficiência.

Além de terem menos oportunidades de trabalho e menores rendimentos, se comparadas aos homens, as mulheres chefes-de-família possuem padrões de mobilidade diferentes. Por conciliar o trabalho com outras atividades, como tomar conta das crianças (levar e buscar para escola ou creche), as mulheres fazem mais viagens, porém mais curtas, e em horários e itinerários distintos. [...] As mulheres utilizam com mais intensidade o modo coletivo e andam mais a pé. Muitas mulheres que têm como ocupação principal o trabalho doméstico têm de fazer mais de duas viagens por dia e, por isso, vêem limitadas suas oportunidades de trabalho, pois têm de pagar mais de duas tarifas. (GOMIDE, 2003, p. 26).

Percebe-se, portanto que

A atual oferta de serviços muitas vezes não atende às necessidades dessas mulheres. Isso reforça a necessidade de redimensionamento da rede de serviços, com criação de horários, itinerários e serviços diferenciados, levando-se em conta os novos padrões de mobilidade e as necessidades impostas pelas permanentes transformações sociais e do mercado de trabalho. (GOMIDE, 2003, p. 26-27).

Para ilustrar o impacto financeiro do custo da tarifa, imagine-se um mês com 30 dias, sendo que 8 deles representam os fins de semana. Em Fortaleza, onde, atualmente, a passagem custa R\$ 3,20 e a meia estudantil custa R\$ 1,40, para um estudante da Universidade Federal do Ceará (UFC) que recebe uma bolsa mensal de R\$ 400,00³⁰, supondo que ele apenas pague 2 passagens por dia, de segunda a sexta, isso representa um gasto mensal de R\$ 61,60, que equivale a 15,4% de sua bolsa. Isso ao se supor que esse estudante vai para a faculdade apenas uma vez ao dia, o que não é a realidade da maioria deles, pois muitos têm aulas em mais de um período e, quando têm apenas em um, possuem atividades extras em outros. A fim de economizar o valor da passagem, muitos estudantes não veem alternativa senão fazer todas as suas refeições no restaurante universitário (RU) ao invés de comer em casa. Elas custam R\$ 1,10 cada (almoço ou jantar)³¹, o que faz com que os estudantes gastem R\$ 48,40 por mês em alimentação, o que corresponde a 12,1% de suas bolsas. Assim, apenas com transporte e alimentação (partindo do pressuposto que os estudantes fazem apenas 2 viagens por dia e almoçam e jantam no RU, sem contabilizar eventuais lanches ou deslocamentos extras), eles gastam R\$ 110,00 reais por mês, o que representa 27,5% de suas bolsas, restando apenas R\$ 290,00 para despesas com livros, xérox, materiais escolares, atividades de lazer, cultura, outros deslocamentos, etc., a partir de uma situação hipotética de gastos mínimos, o que se sabe que, muitas vezes, não representa a realidade.

³⁰ Esse é o valor atual da bolsa de permanência concedida aos estudantes de instituições federais de ensino superior que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Seu valor é estabelecido pelo Ministério da Educação. (MEC, s.d.).

³¹ Na UFC, apenas os estudantes que moram na residência universitária (estudantes de baixa renda oriundos de municípios diferentes dos de onde fica o campus onde estudam) ou que têm isenção no RU por serem de baixa renda podem tomar café da manhã no RU.

Já para um trabalhador que ganha um salário mínimo, que, hoje em dia, é R\$ 937,00, e que trabalha 44 horas semanais (8 horas de segunda a sexta e 4 horas aos sábados), em Fortaleza, ele gasta R\$ 166,40 por mês pagando passagem, o que constitui 17,75% de seu salário. Para os trabalhadores com carteira assinada, a lei do vale-transporte (lei nº 7.418/1985) prevê, em seu art. 4º, parágrafo único, que, quando o empregador fornece vale-transporte ao empregado, esse arcará com 6% dos custos, o que, na situação apresentada, corresponderia a R\$ 9,98. Todavia, sabe-se que uma grande parcela dos trabalhadores se encontra no mercado de trabalho informal, sem carteira assinada e sem seus direitos trabalhistas e previdenciários assegurados.

A partir dessas simulações, percebe-se como a tarifa é uma despesa muito onerosa na renda mensal das famílias. Dessa forma, como o transporte é necessário para se acessar outros direitos, as pessoas que não têm condições financeiras para pagar a tarifa, ou que têm apenas para realizar deslocamentos essenciais, como ir ao trabalho e ao hospital, têm seus direitos amplamente violados.

O direito social mais afetado pela tarifa é o lazer, pois sempre será priorizado o trabalho, a educação e a saúde. O lazer é essencial para uma boa saúde psicológica. No entanto, ela sempre será preterida em detrimento de gastos com alimentação e moradia. A distribuição pela cidade de equipamentos de recreação também influi na não efetivação do direito ao lazer, pois a maioria deles está localizada em regiões centralizadas, distantes das periferias, de modo que apenas através do transporte e do pagamento da tarifa as classes mais baixas conseguem chegar a esses locais.

Há três motivos principais para a redução dos deslocamentos com finalidade de lazer nos finais de semana. Primeiro, muitos desses deslocamentos precisam ser feitos pela família, em grupo, o que, diante das altas tarifas do transporte coletivo, implica gastos incompatíveis com o orçamento doméstico. Segundo, a oferta de serviços costuma cair drasticamente nos fins de semana, o que acarreta tempos de espera muito longos. Por fim, como são mantidos os itinerários dos dias úteis e os destinos dos deslocamentos mudam substancialmente nos fins de semana, as pessoas precisam usar mais de um modo de transporte ou completar as viagens com extensos percursos a pé. (ITRANS, 2004, p. 23).

Desse modo, fica nítido que a tarifa impede que diversas pessoas consigam ter acesso ao transporte coletivo, o que impossibilita a locomoção pela cidade. Assim, a população não consegue alcançar os equipamentos de infraestrutura e tem, portanto, seus direitos sociais e seu direito à cidade infringidos.

4.2 O Estado e o direito ao transporte

4.2.1 A falta de políticas públicas que garantam o acesso ao direito ao transporte

A tarifa dos transportes coletivos possui um alto custo, o que exclui diversas pessoas do acesso ao direito ao transporte e, conseqüentemente, a diversos outros direitos. Para mitigar essas violações de direitos, o governo estabelece diversas políticas públicas. Contudo, como será visto, elas são deficitárias e insuficientes.

Segundo Elenaldo Celso Teixeira, políticas públicas

[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. [...] As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente. (TEIXEIRA, 2002, p. 2-3).

Passar-se-á à análise de diferentes políticas públicas para o transporte coletivo e a mobilidade urbana, com enfoque na realidade fortalezense.

O sistema de integração tarifária é a política pública mais comum nas cidades brasileiras. Ela pode ocorrer através do bilhete único, que permite que o passageiro pegue diversos ônibus pagando apenas uma tarifa em um determinado intervalo de tempo, ou através da integração física nos terminais, onde passam diversas linhas de ônibus e o usuário pode descer de um veículo e entrar em outro sem ter que pagar uma nova tarifa. Em algumas cidades essa integração também ocorre entre modais diferentes (ex.: entre ônibus e metrô).

O intervalo de tempo em que é possível fazer integração costuma variar de 30 minutos (como em São Luís e Porto Alegre) ou 40 minutos (o que ocorre em João Pessoa) até 2 horas (que é o caso de Fortaleza) ou 3 horas (como em São Paulo). A quantidade de integrações pode ser ilimitada (o que ocorre em Fortaleza) ou limitada a, por exemplo, até 4 viagens em São Paulo. Em alguns locais, a integração ocorre somente se for no mesmo sentido (ex.: do bairro para o centro da cidade), como em São Luís.

O principal objetivo da integração tarifária é promover justiça social no sistema de transporte público, eliminando as discriminações geográficas, pois qualquer que seja o local onde o usuário mora, ele pode ir ao local de trabalho, estudo, lazer, etc., pagando uma única passagem. [...] A integração tarifária também atua no sentido de democratizar o espaço urbano, pois com a possibilidade de deslocamento entre

quaisquer pontos da cidade com o pagamento do valor correspondente ao valor de uma única passagem [...] aumentam as oportunidades de trabalho, estudo, compras, lazer, etc. (FERRAZ; TORRES, 2004, p. 127).

No entanto, é importante destacar que, na maioria das cidades, a integração não contempla a região metropolitana. Desse modo, seus habitantes, que costumam ser as classes mais desprivilegiadas socioeconomicamente, são quem mais devem despende pagando elevadas tarifas para chegar aos centros urbanos, onde geralmente estão localizados a maioria dos locais de trabalho da população.

Em algumas cidades, há um sistema de integração de bicicletas. Em Fortaleza, que é uma cidade propícia para se locomover de bicicleta, há esse sistema, chamado Bicicletar. Ele funciona da seguinte maneira: o usuário deve retirar uma bicicleta em alguma das estações e possui 1 hora para se deslocar até outra estação e entregar a bicicleta. Se ele ultrapassa o tempo limite de 1 hora, deve pagar uma taxa. Quem possui o cartão do bilhete único do transporte coletivo não precisa pagar para utilizar essas bicicletas, que custam R\$ 5,00 por dia, R\$ 10,00 por mês ou R\$ 60,00 por ano³². Entretanto, devido à possibilidade de atraso e de ter que pagar essa taxa, o usuário só consegue se cadastrar no sistema se tiver um cartão de crédito. Isso representa uma barreira muito grande para o acesso da maioria da população, que não possui cartão de crédito, ou que possui, mas devido ao baixo limite de crédito, a operadora do cartão não aceita a vinculação ao sistema do Bicicletar. Outro elemento importante a ser analisado é a localização das estações das bicicletas, que se encontram apenas em regiões centrais das cidades, impedindo o acesso das classes mais baixas que moram nas periferias.

Outra política pública é o vale-transporte, que foi criado em 1985 a fim de suavizar o impacto da elevação constante das tarifas. Os trabalhadores “pagam no máximo 6% da sua renda com o transporte (o restante é pago pelo empregador), mas a maior parte dos usuários permaneceu sem proteção, pelo fato de serem trabalhadores autônomos, sem direito ao benefício” (VASCONCELLOS, 2016, p. 62). Assim, a atuação do Estado se mostra, novamente, ineficaz.

Há também a meia-passagem para estudantes. Em Fortaleza, os estudantes podem realizar quantas viagens quiserem pagando meia-passagem. Todavia, há cidades em que há um limite de viagens que o aluno tem direito a pagar metade da tarifa. Muitas vezes essa cota estudantil se restringe a 50 passagens mensais, como se quem estuda se deslocasse apenas para ir e voltar da escola e fizesse isso apenas uma vez por dia. Além disso, em algumas

³² Disponível em: < <https://www.mobilicidade.com.br/bicicletar/comouutilizar.aspx>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

cidades, não há cotas de meia-passagem nos meses de férias escolares, quais sejam, janeiro, julho e dezembro, o que reforça o caráter da meia estudantil ser apenas para o estudante se descolar entre sua casa e sua escola. Limitar a meia passagem estudantil restringe a mobilidade urbana de quem estuda e impede que essas pessoas consigam ter seu direito à cidade efetivado.

Pessoas idosas e com deficiência, como já exposto, têm direito à gratuidade do transporte coletivo. Contudo, devido à falta de acessibilidade das cidades, elas têm esse direito restringido.

[Idosos] têm dificuldades físicas de adentrar veículos, em função da falta de degraus adequados e da superlotação. [...] No caso da caminhada, os idosos enfrentam obstáculos, tanto por limitações físicas pessoais quanto pela falta de adaptação de vias e calçadas às suas necessidades. [...] Um problema muito sério relacionado à caminhada é o intervalo dado para a travessia das vias, quando os tempos de sinal verde são muito curtos para garantir uma travessia segura e confortável. As pessoas com deficiência têm todas as dificuldades para circular, uma vez que o ambiente de trânsito nunca foi preparado para acomodá-los. Estas pessoas vivem a soma dos problemas e dificuldades das demais pessoas, além de os seus próprios problemas. A raiz do problema está tanto nos limites físicos e mentais, quanto nos limites políticos, referentes a não ter suas particularidades reconhecidas pela sociedade. (VASCONCELLOS, 2012, p. 57).

Isso faz com que as pessoas idosas e com deficiência evitem ao máximo sair de suas casas, a fim de não terem que enfrentar todos esses transtornos causados pela ausência de cidades planejadas para garantir a acessibilidade para pessoas com dificuldades de locomoção.

A gratuidade para determinadas categorias, como os idosos e as pessoas com deficiência, representa uma importante conquista. Entretanto, é necessário analisar o impacto econômico dessas gratuidades. Os empresários jamais abrirão mão de seus lucros. Dessa maneira, quem terá que arcar com as tarifas que eles estão deixando de receber são os demais usuários que continuam pagando pela passagem, o que faz com que o preço da tarifa aumente cada vez mais.

É por isso que a autora desta monografia não defende o passe livre apenas para estudantes e desempregados, pois, nessa situação, quem terá que suportar o ônus dessas gratuidades serão os usuários que continuarão pagando. Ela defende a tarifa zero para toda a população, garantindo, assim, de forma efetiva, o acesso ao direito ao transporte. E isso totalmente possível, tanto que já é uma realidade.

De acordo com o site *Fare Free Public Transport*, há 107 cidades no mundo com

tarifa zero³³. Dentre elas, 13 estão no Brasil, quais sejam: Itatiaiuçu - MG, Eusébio - CE, Anicuns - GO, Maricá - RJ, Silva Jardim - RJ, Monte Carmelo - MG, Potirendaba - SP, Paulínia - SP, Muzambinho - MG, Pitanga - PR, Ivaiporã - PR, Porto Real - RJ e Agudos - SP.

João Alexandre Peschanski afirma que “o real obstáculo para a propositura da tarifa zero diz respeito às relações de poder no capitalismo” (PESCHANSKI, 2013, p. 62) e explica que

As montadoras têm, evidentemente, interesse em manter a sociedade dependente dos carros que fabricam. Para garantir seus lucros, precisam manter essa dependência e investem para pressionar os governos locais e federal de forma a preservar seu controle sobre o sistema de transporte. No Brasil, têm alta capacidade de pressão, pois contam com políticos aliados em posições-chave, na Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputado, e potencial chantagem sobre o governo, ameaçando demitir trabalhadores se seus interesses não forem atendidos. (PESCHANSKI, 2013, p. 62).

A tarifa representa uma grande barreira que exclui a população do transporte coletivo. Ao contrário dos sistemas de saúde, em que existe o Sistema Único de Saúde (SUS), que atende qualquer pessoa gratuitamente, até mesmo estrangeiros, e o de educação, que oferece escolas públicas até o final do Ensino Médio para qualquer pessoa, no transporte, se a pessoa não possui o dinheiro suficiente para pagar o valor da tarifa, ela simplesmente é impedida de utilizar o transporte coletivo, o que representa uma notória violação ao direito ao transporte.

Ademais, como o sistema de transporte coletivo é controlado por empresas privadas, que apenas visam lucro, isso afeta diretamente o valor da passagem, que aumenta cada vez mais. Por isso, defende-se que a administração pública é quem deve gerir o sistema de transporte coletivo, o que representaria uma queda significativa no valor da tarifa, visto que não mais se visaria lucro.

Isso é o que ocorre nos trens da região metropolitana de Porto Alegre, que são controlados pela Trensurb (Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.), que é “uma sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério das Cidades, Governo Federal, que tem por acionistas a União (99,8558%), o Estado do Rio Grande do Sul (0,1116%) e o município de Porto Alegre (0,0326%)” (TREN SURB), ou seja, uma empresa sem capital privado. O transporte é de qualidade e, atualmente, custa R\$ 1,70, um preço bem inferior à tarifa dos ônibus porto-alegrenses, que custa R\$ 4,05.

É fundamental salientar que as políticas públicas, como quaisquer outras ações

³³ Disponível em: <<https://farefreepublictransport.com/city/>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

governamentais para a população, são conquistas sociais, são vitórias do povo, dos movimentos sociais, que, após se manifestarem e pressionarem o Estado, conseguem a implementação de ações que visam efetivar seus direitos. Não se pode ter a ingenuidade de achar que elas são concessões dos políticos. E, na verdade, essas conquistas ainda são mínimas comparado ao que o Estado deveria fornecer à população para que ela tivesse seus direitos assegurados. Assim, o Estado continua se mostrando omissos e opressor.

De acordo com uma pesquisa realizada pelo *Gallup World Poll* em 2009, apenas metade da população brasileira está satisfeita com o sistema de transporte coletivo. O Brasil ocupa a 110ª posição, dentre 150 países pesquisados, e “o brasileiro possui um nível de satisfação com transporte público inferior ao de países com a mesma renda” (NERI, 2011, p. 62).

4.2.2 O impedimento ao acesso ao transporte coletivo através da criminalização

Como visto no tópico anterior, se uma pessoa não se enquadra nas hipóteses de gratuidade do transporte coletivo e ela não tem o dinheiro para pagar a passagem, ela é impedida de utilizar o transporte coletivo, tendo, portanto, seu direito ao transporte violado. Diante dessa situação, quem não tem condições financeiras de pagar a tarifa, mas precisa se deslocar por uma distância que é impraticável percorrer a pé, não vê alternativa senão pular a catraca ou fazer traseira.

Entretanto, de acordo com o art. 176 do Código Penal, tais práticas são crimes:

Art. 176 - Tomar refeição em restaurante, alojar-se em hotel ou utilizar-se de meio de transporte sem dispor de recursos para efetuar o pagamento.
Pena - detenção, de quinze dias a dois meses, ou multa,
Parágrafo único - Somente se procede mediante representação, e o juiz pode, conforme as circunstâncias, deixar de aplicar a pena. (BRASIL, 1940)

Ater-se-á à parte final do enunciado do *caput* do artigo, em razão do objeto deste trabalho ser o transporte.

O Estado, além de ser omissos e descumprir sua obrigação de garantir o acesso ao direito social ao transporte, criminaliza quem tenta acessá-lo de uma forma que seja sem pagar a tarifa. E o próprio art. 176 já faz um recorte socioeconômico em relação a quem será criminalizado: pessoas que não possuem condições financeiras para pagar por tais serviços, ou seja, pessoas de classes baixas, que já têm diversos outros direitos desrespeitados cotidianamente, o que simboliza uma evidente criminalização da pobreza.

Desse modo, é possível perceber um conflito entre a norma penal, que criminaliza quem utiliza o transporte coletivo sem pagar a tarifa, e o princípio da insignificância³⁴. De acordo com a Teoria Geral do Direito, quando há uma incompatibilidade entre uma regra e um princípio, este deve prevalecer em detrimento daquele. Ademais, o próprio Código Penal prevê que o estado de necessidade³⁵ é uma excluyente de ilicitude, segundo seu art. 23, I, e o próprio art. 176 afirma que o juiz pode deixar de aplicar sua pena, mas, como visto, isso vai de encontro à seletividade do sistema penal que é propagada pelo Estado.

Para essas pessoas, que não têm escolha senão pular a catraca ou fazer traseira, tais ações configuram uma reação mínima em relação a um Estado que as oprime, que infringe seus direitos diariamente. São ações diretas, que mostram a indignação da população com os sistemas social, político e econômico atuais. “A ação direta é a forma de fazer política dos movimentos sociais” (FARJ, 2009, p. 117).

Diante dessa conjuntura de agitação popular, o Estado reage da única maneira que sabe reagir, reprimindo a população por meio da violência. Além de criminalizar quem pula a catraca através da legislação, ele reprime quem utiliza o transporte coletivo sem ter dinheiro para pagar por meio de seu aparato policial. Em Fortaleza, há, inclusive, um aviso dentro dos ônibus informando que pular catraca é crime³⁶, que tem um claro objetivo de coagir os passageiros.

A polícia, que teoricamente deveria proteger a população e representar segurança, torna-se o agente público mais temido pelo povo. A militarização da polícia faz esse medo aumentar ainda mais. Ela passa a significar repressão, agressão física, morte. Ela é a “força garantidora da ordem” (PEREIRA, 2015, p. 43), que tem como lógica o extermínio do povo preto, pobre e periférico. Prevenção e repressão tornam-se “a mesma coisa, sem nuances, sem disfarces” (BATISTA, 2015, p. 92).

Em pesquisa sobre o transporte coletivo realizada com estudantes secundaristas da rede pública de ensino de Fortaleza, diversos responderam que já foram agredidos fisicamente

³⁴ De acordo com o princípio da insignificância, “é necessária uma efetiva *proporcionalidade* entre a gravidade da conduta que se pretende punir e a drasticidade da intervenção estatal. Frequentemente, condutas que se amoldam a determinado tipo penal, sob o ponto de vista formal, não apresentam nenhuma relevância material, por não produzirem uma ofensa significativa ao bem jurídico tutelado. Nessas circunstâncias, pode-se afastar liminarmente a tipicidade penal porque em verdade o bem jurídico não chegou a ser lesado. (...) a insignificância da ofensa afasta a tipicidade.” (BITENCOURT, 2013, p. 369-370)

³⁵ Estado de necessidade é a “*colisão de bens jurídicos* de distinto valor, devendo um deles ser sacrificado em prol da preservação daquele que é reputado como mais valioso” (BITENCOURT, 2013, p. 409). No caso em tela, há a colisão entre o acesso ao direito social ao transporte e a proteção ao patrimônio das empresas de transportes.

³⁶ Ver apêndice B.

pela polícia, pelo motorista, pelo cobrador ou pelos seguranças das empresas de ônibus por terem pulado a catraca ou feito traseira. Eles relataram que, quando isso ocorre nos terminais, eles não mais conseguem pegar o ônibus e têm que ir andando até seus destinos. Alguns disseram que foram levados para a delegacia pelo motorista do ônibus, onde também foram agredidos pela polícia. Também contaram que, na região da Beira-Mar³⁷, há seguranças das empresas de ônibus nas paradas para garantir que ninguém irá pular a catraca. Eles mandam todos os passageiros subirem e já irem passando pela catraca, impedindo que alguém fique nos bancos do ônibus presentes antes da catraca, a fim também de coibir que alguém faça traseira. Além disso, esses seguranças mantêm seus rostos cobertos para não serem identificados, pois, caso alguém pule a catraca, eles retiram essa pessoa do ônibus e a agridem.

A ação da polícia comprova o caráter repressor e seletivo do sistema penal. Afinal, as pessoas com elevado poder aquisitivo, que são majoritariamente brancas, costumam cometer os chamados crimes de colarinho branco, nos quais não utilizam violência mas geram um impacto econômico muito maior nos cofres públicos do que deixar de pagar uma passagem, e, mesmo assim, geralmente recebem punições bem mais brandas se comparadas aos crimes patrimoniais mais comuns cometidos pelas classes mais baixas, como furto, roubo e receptação. Na verdade, ninguém deveria ter a obrigação de pagar a passagem para conseguir acessar o sistema de transporte coletivo e ter seu direito ao transporte efetivado.

Também é importante destacar a simbologia do art. 176 do CP. O nome do crime é outras fraudes, ou seja, é um tipo de estelionato. Contudo, o legislador achou necessário criar um tipo penal³⁸ específico para determinadas condutas, quais sejam, utilizar meio de transporte, comer em um restaurante ou alojar-se em um hotel sem ter recursos para pagar por esses serviços. Dessa maneira, o legislador, além de tipificar o acesso ao direito ao transporte, também tipificou formas de acesso ao direito social à alimentação e à moradia.

Constata-se, portanto, que o Estado, ao invés de garantir a efetivação do direito ao transporte, veda seu acesso através da imputação como crime de condutas como pular a catraca e fazer traseira, criminalizando as classes mais desfavorecidas da sociedade, que não possuem recursos para pagar a passagem dos transportes coletivos. Trata-se de uma tipificação inconstitucional, como será explicada no tópico seguinte.

³⁷ Região central de Fortaleza junto à praia, onde moram pessoas com elevado poder aquisitivo e há diversos equipamentos de lazer.

³⁸ Tipo penal é a descrição, na legislação penal, de uma conduta delitiva. Tipificar é quando o legislador descreve, de modo abstrato, uma conduta e a classifica como crime.

4.3 A não recepção constitucional do art. 176 do CP

Antes mesmo do direito ao transporte ser positivado no art. 6º da Constituição Federal, muitos já o consideravam como um direito social. “[...] em se tratando de dimensão do mínimo essencial, a própria positivação textual poderia ser dispensada, justificando-se o reconhecimento do direito ao transporte na condição de direito fundamental implícito” (SARLET, 2017, p. 670). Agora, com a positivação, não há mais dúvidas em relação a sua caracterização.

Sendo um direito social, exige-se do Estado prestações positivas a fim de garanti-lo. Contudo, no Brasil, além do governo não assegurar que as pessoas tenham seu direito ao transporte efetivado, ele criminaliza quem tenta acessá-lo por meio que não seja pelo pagamento da tarifa. Dessa forma, fica evidente a incompatibilidade entre a previsão constitucional do transporte como um direito social e a tipificação, através do art. 176 do Código Penal, de quem o utiliza sem ter recursos financeiros para pagar pelo serviço.

Como o Código Penal é de 1940, ou seja, anterior à atual Carta Magna, que é de 1988, o art. 176 não deve ser recepcionado pela Constituição Federal. Para isso, deve-se propor uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)³⁹, cuja competência para julgamento é do Supremo Tribunal Federal⁴⁰.

A lei [nº 9882/1999] que disciplina a arguição de descumprimento de preceito fundamental estabeleceu, expressamente, a possibilidade de exame da compatibilidade do direito pré-constitucional com norma da Constituição da República. Assim, toda vez que se configurar controvérsia relevante sobre a legitimidade do direito federal, estadual ou municipal anteriores à Constituição, em face de preceito fundamental da Constituição, poderá qualquer dos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade formular a arguição de descumprimento. (MENDES; BRANCO, 2015, p. 1277).

A ADPF é uma ação do controle concentrado de constitucionalidade, ou seja, analisa as normas de modo abstrato e não casos concretos. “Trata-se [...] de um controle

³⁹ Lei nº 9882/1999: Art. 1º A arguição prevista no §1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

Art. 2º Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental:
I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

⁴⁰ Art. 102 da CRFB/88: §1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

direto. Nesse caso, impugna-se perante determinado tribunal uma lei, que poderá perder sua validade constitucional e conseqüentemente ser anulada *erga omnes* (com relação a todos).” (BONAVIDES, 2013, p. 318).

No entanto, o rol taxativo de legitimados a sua propositura é muito limitado. De acordo com o art. 103 da CRFB/88, podem propor uma ADPF:

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

É possível notar que apenas quem já ocupa cargos elevados e detém o poder pode apresentar uma ADPF. Não há iniciativa popular. Nem ao menos associações constituídas há pelo menos um ano podem propor uma ADPF, o que é possível no caso da ação civil pública (ACP), desde que a finalidade institucional da associação tenha relação com a finalidade da ACP.

Ao contrário da ação popular, o cidadão não pode propor uma ADPF. Assim, a população fica refém da boa vontade de um dos legitimados a sua propositura. Todavia, como são pessoas ou entidades que detêm o poder, eles não têm interesse em reivindicar perante o judiciário as demandas do povo. Tanto que, após quase dois anos desde a inclusão do transporte no rol de direitos sociais, realizada pela EC nº 90 em 15 de setembro de 2015, ainda nada foi feito contra a criminalização das pessoas que pulam a catraca e em busca da não recepção do art. 176 do CP pela Constituição Federal.

Há um projeto de lei (PL) que propõe a revogação do art. 176 do CP. O PL nº 5642 é de autoria da Comissão de Legislação Participativa (CLP)⁴¹ e foi proposto em 16 de julho de 2009. Através da tramitação do PL⁴², é possível perceber que ele já foi arquivado duas vezes. Atualmente, o PL foi desarquivado pela terceira vez, em 19 de março de 2015, e

⁴¹ A CLP é um órgão da Câmara dos Deputados que permite a participação popular no processo legislativo. A CPL recebe sugestões de associações e órgãos de classe, sindicatos, organizações não governamentais e demais entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos (a CLP não recebe proposições de iniciativa individual). Essas sugestões são analisadas e, se aprovadas, são transformadas em projetos de lei, que são encaminhados à Mesa Diretora da Câmara.

⁴² Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443044>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

desde então não há mais movimentações, o que mostra o desinteresse parlamentar em dar continuidade ao PL para que ele seja aprovado.

Assim, resta extremamente difícil a concretização da não recepção pela Constituição Federal ou da revogação do art. 176 do CP a fim de impedir que a população que não possui recursos para pagar a tarifa dos transportes coletivos seja criminalizada. Quem continuará sendo encarcerado serão as pessoas negras, pobres e da periferia.

Na atual conjuntura, em que o povo é subjugado por quem possui o poder, que são as pessoas que ocupam ou controlam os cargos dos poderes judiciário, legislativo e executivo, e vê seus direitos sendo violados rotineiramente, apenas com a organização popular por meio das bases da população será possível reverter tal situação. É necessário que todos se unam na busca “por um mundo onde sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres” (LUXEMBURGO, s.d.).

5 CONCLUSÃO

A partir das análises desenvolvidas até aqui, é possível constatar que o direito ao transporte é imprescindível. A urbanização expandiu os limites das cidades e excluiu as classes baixas das regiões centrais. Fora isso, os equipamentos de infraestrutura e os locais de trabalhos ficaram concentrados nos locais habitados pelas classes com maior poder aquisitivo, o que gerou uma segregação territorial. Assim, andar a pé ou por veículos não motorizados passou a não mais ser suficiente para que a população conseguisse se locomover.

Essa segregação urbana perdura até hoje e faz com que quem tenha que percorrer maiores distâncias para chegar ao trabalho, hospitais, escolas, equipamentos de lazer, etc. seja a população mais pobre. “A desigualdade socioespacial demonstra a existência de classes sociais e as diferentes formas de apropriação da riqueza produzida. Expressa a impossibilidade da maioria dos trabalhadores em apropriar-se de condições adequadas de sobrevivência” (RODRIGUES, 2007, p. 75).

Desse modo, o transporte tornou-se essencial para a efetivação do direito de ir e vir e da mobilidade urbana, além de permitir o acesso a diversos outros direitos sociais a fim de concretizar o direito à cidade. “O sistema de circulação é um elemento essencial na mobilização da força de trabalho, considerando-se a separação física entre os locais de moradia, de trabalho e de realização das atividades necessárias à reprodução” (VASCONCELLOS, 2001, p. 35).

Todavia, o transporte coletivo é de péssima qualidade. Há poucos ônibus circulando, resultando em um longo período de espera e em lotação e desconforto para os passageiros, além de assédio para as mulheres; as linhas de ônibus são pensadas visando apenas levar a mão de obra da periferia para os seus locais de trabalho, então não há linhas que cubram toda a cidade, limitando a circulação da população; os ônibus não recebem manutenção adequada; muitas paradas não possuem abrigo, fazendo com que os usuários tenham que ficar aguardando o ônibus debaixo de sol, frio ou chuva.

Ademais, a tarifa configura uma barreira que exclui diversas pessoas do acesso ao transporte. Não há transporte gratuito, visto que quem não possui condições financeiras para pagar a tarifa é impedido de utilizar o transporte coletivo, diferentemente, por exemplo, do SUS e das escolas públicas. Assim, devido ao elevado preço da passagem, a população restringe-se a se deslocar apenas para locais imprescindíveis, como ir ao trabalho, ao hospital e à escola. As classes mais baixas não conseguem ir a parques, praças, locais de

entretenimento, etc. Isso representa uma evidente violação ao direito à cidade. Portanto,

A luta pelo direito à cidade é luta pelo direito à vida. A construção da utopia do direito à cidade tem como meta transformar o espaço segregado em um espaço em que diminua a opressão, exploração e espoliação, o preconceito de raça, classe, etnia, gênero. Que o espaço segregado produto do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo não continue a ser condição de permanência, mas que se torne condição de mudança. (RODRIGUES, 2007, p. 87).

Como quem controla o sistema de transporte coletivo são empresas privadas, seu principal objetivo é obter lucro. Elas não estão preocupadas em oferecer um serviço de qualidade, e sim apenas investir o mínimo possível para manter a estrutura de transporte coletivo funcionando e lucrar cada vez mais. Isso faz com que a população proteste, reivindicando um transporte coletivo de qualidade e gratuito para todas as pessoas.

Desde o século XIX há registro de revoltas contra a má qualidade do transporte coletivo e as elevadas tarifas. Em 2013, o povo foi às ruas para lutar por melhores condições no transporte coletivo, o que ficou conhecido como Jornadas de Junho. Através dessas manifestações, a população pressionou o Estado e mostrou aos governantes sua força, tendo como vitória a revogação do aumento da tarifa em mais de cem cidades brasileiras.

[...] as manifestações que explodiram de norte a sul, leste a oeste, superaram qualquer possibilidade de controle, ao mesmo tempo que transformaram a cidade como um todo em um caldeirão de experiências sociais autônomas. A ação direta dos trabalhadores sobre o espaço urbano, o transporte, o cotidiano da cidade e de sua própria vida não pode ser apenas uma meta distante a ser atingida, mas uma construção diária nas atividades e mobilizações, no debates e discussões. (MPL SÃO PAULO, 2013, p. 17-18).

A partir das reivindicações e pressão populares, o transporte foi incluído no rol de direitos sociais presente no art. 6º da Constituição Federal por meio da EC nº 90/2015. Enquanto direito social, pressupõe ações positivas do Estado a fim de garantir a efetivação do direito ao transporte. Contudo, como exposto, o Estado se mostra omissivo, sem realizar políticas públicas eficazes que consigam assegurar o direito ao transporte e o direito à cidade da população.

Ademais, além de impedir o acesso ao transporte por meio de elevadas tarifas, o Estado criminaliza, através do art. 176 do CP, quem tenta acessá-lo por meios alternativos sem pagar a tarifa, isto é, pulando a catraca ou fazendo traseira. Por meio de seu aparato repressor chamado polícia, o Estado prende e agride as pessoas mais desprivilegiadas socioeconomicamente, ou seja, a população negra, pobre e da periferia, que já tem diversos outros direitos desrespeitados cotidianamente.

Diante dessa conjuntura, é necessário que os movimentos sociais se unam para lutar contra a retirada e violação de seus direitos. Somente por meio da luta popular é que os direitos são assegurados. Afinal, o Estado, que é controlado por quem ocupa os poderes executivo, legislativo e judiciário, não está preocupado nem possui interesse em garantir os direitos do povo. Quem detém o poder político e econômico do país quer apenas aumentar seus privilégios.

Se o modelo da vida urbana contemporânea é traçado pelas exigências de controle social do capitalismo, então a tentativa de transformar este modelo tem de se articular em última análise com uma estratégia a longo prazo de abolição e superação do próprio capitalismo. As reformas que poderiam melhorar significativamente a qualidade da vida urbana para a imensa maioria das pessoas levantam imediatamente o problema do poder de classe. (SCHECTER, 1978, p. 52).

O povo deve lutar pela desmilitarização da polícia e pelo fim do extermínio da população negra. Também deve reivindicar que o controle do transporte coletivo seja retirado da iniciativa privada. Não visar lucro reflete diretamente na qualidade do transporte e no valor da tarifa, como foi comprovado a partir do exemplo dos trens da região metropolitana de Porto Alegre. Ademais, devido à ausência de iniciativa popular para a propositura de ADPF, o povo deve pressionar os legitimados para tanto a fim de que seja declarada a não recepção pela Constituição Federal de 1988 do art. 176 do CP.

Outra reivindicação fundamental é a instituição da tarifa zero para todas as pessoas, dado que, quando apenas parcela dos usuários não paga a passagem, os demais que deverão arcar com esse ônus, pois os empresários nunca abrirão mão de seu lucro.

O programa Tarifa Zero significa uma resposta consistente [...] a uma série de problemas urbanos verificados nas cidades brasileiras de hoje em dia. Ao incentivar o uso do transporte coletivo em detrimento do individual, os benefícios gerados são verificados no trânsito das cidades – acarretando menor número de acidentes de trânsito, menores coeficientes de poluição sonora, visual e atmosférica, além de aliviar o comum *stress* urbano –, no acesso à cidade por parte das classes subalternas – cuja segregação espacial é parcialmente superada, ensejando a superação final da lógica da cidade capitalista, que se dará apenas com a superação da mercantilização do solo e do espaço – e mesmo num contexto geopolítico global, no qual há temas como o efeito estufa e as recentes guerras motivadas pelo controle da produção mundial de petróleo, que estão diretamente relacionadas com a superação da “cultura do automóvel”. A Tarifa Zero visa socializar os custos de um serviço público cujos benefícios são sociais, mas que são suportados atualmente apenas por seus usuários diretos. Ora, pode-se dizer que o empresário também é beneficiado – e talvez seja o maior beneficiado – pelo transporte coletivo, que transporta seus empregados até o local de trabalho, onde lhes será extraída a mais-valia decorrente do processo de produção capitalista. Igualmente, o comércio é beneficiado pelo transporte coletivo, que viabiliza o escoamento de produtos e o deslocamento de consumidores até seus estabelecimentos comerciais, gerando lucros para os seus donos. Trata-se, portanto, de onerar economicamente todos os beneficiados pela prestação do serviço de transporte coletivo, e não apenas os seus usuários diretos,

que pertencem justamente à parcela da população com menores condições econômicas de arcar com os custos do sistema. (DIEHL, 2008, p. 64-65).

Por tudo que foi exposto, conclui-se que apenas com a organização da população e dos movimentos sociais, lutando e reivindicando a concretização de seus direitos, é que a realidade social poderá ser modificada. Não se pode esperar que as melhorias partam por livre e espontânea vontade dos governantes e detentores do poder.

REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Tales. Ordem e violência no Brasil. In: KUCINSKI, Bernardo. *et al.* **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ALVES, José Augusto Lindgren. **A Declaração dos Direitos Humanos na Pós Modernidade.** [s.l.: s.n.],[s.d.]. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/lindgren_100.html>. Acesso em: 04 mar. 2017.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **A Comissão de Alto Nível – História da Emenda Constitucional Nº 1, de 1969.** [s.l.: s.n.],[s.d.]. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/136/3/07.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

BARATTA, Alessandro; tradução Juarez Cirino dos Santos. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal.** 3. ed. Rio de Janeiro: Reavan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARROS, Melka Germana de Sousa. **Do direito à cidade ao direito ao transporte: ensaio sobre a criação de um direito social.** Monografia – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/00001e/00001e97.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

BARUFFI, Helder. **Os direitos sociais na constituição de 1988 e algumas reflexões em torno da sua concretização pela jurisdição.** [s.l.: s.n.],[s.d.]. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima3/anima3-Helder-Baruffi.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BATISTA, Vera Malaguti. Estado de polícia. In: KUCINSKI, Bernardo. *et al.* **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral, 1.** 19. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 10.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 28. ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5,** de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Código de Processo Penal.** Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. **Código Penal.** Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** outorgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil,** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 mar. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil:** outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil:** outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 01,** de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. **Estatuto do Idoso.** Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. **Lei de Execução Penal.** Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. **Lei nº 7.418,** de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7418.htm>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. **Lei nº 8.899,** de 29 de junho de 1994. Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8899.htm>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. **Lei nº 9.882**, de 03 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. **Mulheres são maioria da população e ocupam mais espaço no mercado de trabalho**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/mulheres-sao-maioria-da-populacao-e-ocupam-mais-espaco-no-mercado-de-trabalho>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

CAPRIGLIONE, Laura. Os mecanismos midiáticos que livraram a cara dos crimes das polícias militares no Brasil. In: KUCINSKI, Bernardo. *et al.* **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Desafios da mobilidade urbana no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6664/1/td_2198.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2017.

CERQUEIRA, Daniel. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1848.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2017.

CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. O direito ao transporte como direito fundamental social. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 196-216, jan/jun 2016. Disponível em: <indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/download/509/506>. Acesso em: 26 mar. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **A Constituição Alemã de 1919**. [s.l.: s.n.],[s.d.]. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/alema1919.htm>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

_____. **A Constituição Mexicana de 1917**. [s.l.: s.n.],[s.d.]. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

CONCEIÇÃO, Ísis Aparecida. Discriminação racial e sistema de justiça no Brasil. In: BORGES, Paulo César Corrêa (Org.). **Marcadores sociais da diferença e repressão penal**. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2011.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. [s.l.: s.n.],[s.d.]. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67627/70237>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

DIAS, Fábio Freitas; DIAS, Felipe da Veiga; MENDONÇA, Tábata Cassenote. Criminologia Midiática e a Seletividade do Sistema Penal. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE**

DIREITO E CONTEMPORANEIDADE: mídias e direitos da sociedade em rede, 2, 2013, Santa Maria. Anais. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/3-7.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

DIEHL, Diego Augusto. **O programa tarifa zero no transporte coletivo de Curitiba.** Monografia – Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30979/M%20989.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Declaração de Direitos de Virgínia**, de 12 de junho de 1776. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1776.htm>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

FEDERAÇÃO ANARQUISTA DO RIO DE JANEIRO. **Anarquismo Social e Organização.** São Paulo: Faísca, 2009. Disponível em: <<https://editorafaisca.files.wordpress.com/2015/02/farj-anarquismo-social-e-organizacao1.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

FERNANDES, Neusa. A Revolta do Vintém. In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, XXV**, 2009, Fortaleza. Anais. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S25.1511.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

FERRAZ, Antonio Clóvis Coca Pinto; TORRES, Isaac Guillermo Espinosa. **Transporte público urbano.** 2. ed. São Carlos: RiMa, 2004.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0057**, de 18 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.portalinclusivo.ce.gov.br/phocadownload/legislacaodeficiente/lei_0057.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. **Prefeitura de Fortaleza garante gratuidade para crianças nos coletivos.** 2013. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-garante-gratuidade-para-criancas-nos-coletivos>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade:** publicada em 12 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, de 26 de agosto de 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais.** IPEA, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio5_alexandre12.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2017.

_____. **Transporte urbano e inclusão social:** elementos para políticas públicas. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0960.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2017.

GROFF, Paulo Vargas. **Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras**. [s.l.: s.n.], 2008. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE.

Mobilidade e Pobreza: Relatório Final. [s.l.: s.n.], 2004. Disponível em:

<<https://mplfloripa.files.wordpress.com/2011/01/relato3b3rio-mobilidade-e-pobreza.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**, livro 6, v. 2. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_Infraestrutura_Social_vol2.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2017.

KARAM, Maria Lúcia. Utopia transformadora e abolição do sistema penal. In: PASSETI, Edson; SILVA, Roberto Baptista Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva**. São Paulo: IBCCrim, 1997.

LOPES, Luciano Santos. **A criminologia crítica: uma tentativa de intervenção (re)legitimadora no sistema penal**. [s.l.: s.n.],[s.d.]. Disponível em:

<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/332/criminologia%20critica_Lopes.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 abr. 2017.

LUXEMBURGO, Rosa. Disponível em: <<https://www.pensador.com/frase/NjM4NDMw/>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

MANOLO. **Teses sobre a Revolta do Buzu**. [s.l.: s.n.],[s.d.]. Disponível em:

<http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2009/07/por_QS3_RevoltaBuzu.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

_____. Transporte coletivo urbano e luta de classes: um panorama da questão. **Cadernos do CEAS**, [s.l.], n. 226, p. 57-84, abr./ jun. 2007. Disponível em:

<<https://mplfloripa.files.wordpress.com/2011/01/transportecoletivoelutadeclases.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTOS, Hebe Maria. **Escravidão e cidadania no Brasil monárquico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2004. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=M0nNtb5yFZsC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Constitui%C3%A7%C3%A3o+dos++Estados+Unidos+do+Brasil+de+1824&ots=E5H7yrnRJ0#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

MAZONI, Ana Paula de Oliveira; FACHIN, Melina Girardi. A teoria do etiquetamento do sistema penal e os crimes contra a ordem econômica: uma análise dos crimes de colarinho

branco. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 1, p. 3-18, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/10183/10422>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

MENA, Fernanda. Um modelo violento e ineficaz de polícia. In: KUCINSKI, Bernardo. *et al.* **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O que é o Programa de Bolsa Permanência?** Disponível em: <<http://permanencia.mec.gov.br/>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Levantamento Anual SINASE 2014**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-sinase-2014>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

MOISÉS, José Álvaro. **Protesto urbano e política: o quebra-quebra de 1947**. In: *Movimentos Sociais Urbanos, Minorias Étnicas e Outros Estudos*. Brasília: ANPOCS, 1983. Disponível em: <http://cedec.org.br/files_pdf/Protestourbanoepolitica.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

MOISÉS, José Álvaro; MARTINEZ-ALIER, Verena. A revolta dos suburbanos ou “patrão”, o trem atrasou. In: MOISÉS, José Álvaro. *et al.* **Contradições urbanas e movimentos sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. Criminologia. In: GOMES, Luiz Flávio; CUNHA, Rogério Sanches (Coord.). **Coleção Ciências Criminais**, v. 5, 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012

MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO. Mães e familiares de vítimas do Estado: a luta autônoma de quem sente na pele a violência policial. In: KUCINSKI, Bernardo. *et al.* **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MOVIMENTO PASSE LIVRE FLORIANÓPOLIS. **Mulheres e transporte: um debate necessário – Relato**. 2013. Disponível em: <<https://mplfloripa.wordpress.com/2013/09/13/mulheres-e-transporte-um-debate-necessario-relato-2/>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

MOVIMENTO PASSE LIVRE JOINVILLE. **Gráfico mostra que os aumentos de tarifa continuam acima da inflação**. 2017. Disponível: <<http://mpljoinville.blogspot.com.br/2017/01/grafico-mostra-que-os-aumentos-de.html>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

MOVIMENTO PASSE LIVRE SÃO PAULO. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia. *et al.* **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

NERI, Marcelo. **Impactos do Bilhete Único**. [s.l.: s.n.], 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/22503/21264>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

NEVES, Lafaiete Santos. Movimento popular e transporte coletivo em Curitiba (1970-1990). **Revista dos Transportes Públicos**, ANTP, ano 24, 2002, 2º trimestre. Disponível em: <http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/BA181722-FEF1-4A78-9CE1-A191DF91D8E9.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

OLIVEIRA JÚNIOR, João Alencar. Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social. **Revista dos Transportes Públicos**, ANTP, ano 33, 2011, 1º quadrimestre. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/15799415-Direito-a-mobilidade-urbana-a-construcao-de-um-direito-social-1.html>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2017.

PEREIRA, Íbis Silva. Os lírios não nascem da lei. In: KUCINSKI, Bernardo. *et al.* **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

PESCHANSKI, João Alexandre. O transporte público gratuito, uma utopia real. In: MARICATO, Ermínia. *et al.* **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____; MORAES, Renato. As lógicas do extermínio. In: KUCINSKI, Bernardo. *et al.* **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

RIBEIRO, Homero Bezerra. A necessidade de superação do paradigma criminológico tradicional: a criminologia crítica como alternativa à ideologia da “lei e ordem”. In: XIX **ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI**, 2010, Fortaleza. Anais. Disponível em: <http://www.observasmjc.uff.br/psm/uploads/A_necessidade_de_supera%C3%A7%C3%A3o_do_paradigma_criminol%C3%B3gico_tradicional_a_criminologia_cr%C3%ADtica_como_alternativa_%C3%A0_ideologia_da_%E2%80%9Clei_e_ordem%E2%80%9D.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. **Revista Cidades**, São Paulo, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/571/602>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**. [s.l.: s.n.], 2008. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2017.

_____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHECTER, Stephen. **Política da Libertação Urbana**. Lisboa: Sementeira, 1978.

SECCO, Lincoln. As Jornadas de Junho. In: MARICATO, Ermínia. *et al.* **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar as polícias? In: KUCINSKI, Bernardo. *et al.* **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. [s.l.: s.n.], 2002. Disponível em: <<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** [s.l.: s.n.], 1996. Disponível em: <<http://www.veratelles.net/wp-content/uploads/2013/04/1996-Direitos-sociais1.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

TRENSURB. **Empresa**. Disponível em: <http://www.trensurb.gov.br/paginas/paginas_detalle.php?codigo_sitemap=3>. Acesso em: 19 abr. 2017.

TRINDADE, Sérgio Luiz Bezerra. Constituição de 1891: as limitações da cidadania na República Velha. **Revista da FARN**, Natal, v.3, n.1/2, p. 175 - 189, jul. 2003/jun. 2004. Disponível em: <<http://www.revistaunirn.inf.br/revistaunirn/index.php/revistaunirn/article/view/98/110>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Mobilidade cotidiana, segregação urbana e exclusão. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (Orgs.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_cidade_movimento.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2017.

_____. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: Senac Editoras, 2012.

_____. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. 3ª Edição. São Paulo: Annablume, 2001.

VINICIUS, Leo. **A Guerra da Tarifa**. São Paulo: Faísca. 2005. Disponível em: <<https://editorafaisca.files.wordpress.com/2015/02/leo-vinicius-guerra-da-tarifa.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. **Guerra da Tarifa 2005: uma visão de dentro do Movimento Passe-Livre em Floripa**. São Paulo: Faísca, 2006. Disponível em:

<<https://editorafaisca.files.wordpress.com/2015/02/leo-vinicius-guerra-da-tarifa-20051.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

ZAMBONE, Alessandra Maria Sabatine; TEIXEIRA, Maria Cristina. Os Direitos Fundamentais nas Constituições Brasileiras. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, São Paulo, v. 9, n. 9, 2012. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/3542/3199>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

ZERO HORA. **Por que a redução do IPI para veículos acabou em 2015?** 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/11/por-que-a-reducao-do-ipi-para-veiculos-acabou-em-2015-4648893.html>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Questionário aplicado com estudantes secundaristas da rede pública de ensino de Fortaleza:

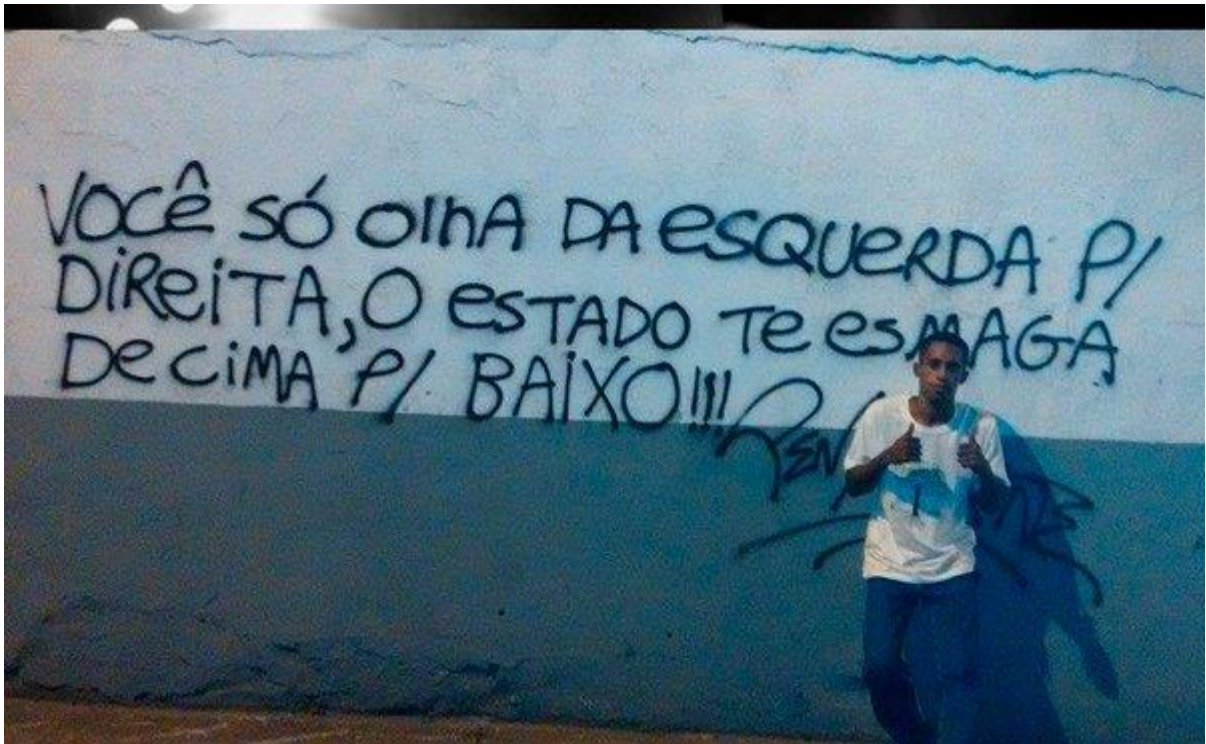
1. Apenas andar a pé é suficiente para suprir suas necessidades cotidianas de deslocamento? (Ex.: ir à escola, hospital, parque, praia, etc.)
2. Se você responder não para a pergunta anterior, qual meio de transporte você costuma utilizar? Para quais lugares/finalidades (escola, hospital, lazer, trabalho, etc.) você costuma utilizar esse meio de transporte?
3. Você já deixou de ir a algum lugar por não ter dinheiro para pagar a passagem?
4. Você já pulou a catraca ou fez traseira por não ter dinheiro para pagar a passagem? Se sim, você já sofreu alguma consequência por causa disso? (Ex.: ser agredido pela polícia ou pelo cobrador, ser levado para a delegacia, etc.)
5. Caso você nunca tenha sofrido alguma consequência por não ter tido dinheiro para pagar a passagem, você conhece alguma pessoa que já sofreu? Se sim, o que aconteceu com ela?
6. Você sabia que pular catraca e fazer traseira são crimes (de acordo com o artigo 176 do Código Penal)? O que você acha disso?

APÊNDICE B – FOTO



Fonte: Fotografia da autora, 23 mai. 2017.

ANEXO A – FOTO



Fonte: Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2014/11/30/esmagados-pelo-estado-uma-pichacao-agua-sanitaria-e-detergentes-para-contar-historia/>>. Acesso em: 28 mai. 2017.