



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO PÚBLICO**

Ruan Carlos Pereira Costa

**A EMENDA CONSTITUCIONAL 90/2015: O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL
AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO SOB UMA PERSPECTIVA SIMBÓLICA**

Uberlândia
2018

Ruan Carlos Pereira Costa

**A EMENDA CONSTITUCIONAL 90/2015: O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL
AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO SOB UMA PERSPECTIVA SIMBÓLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Público.

Orientadora: Dra. Cândice Lisbôa Alves

Área de concentração: Direitos e Garantias Fundamentais

Linha de Pesquisa: Tutela Jurídica e Políticas Públicas

Uberlândia
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

C83e Costa, Ruan Carlos Pereira, 1990-
2018 A emenda constitucional 90/2015 : o direito fundamental social ao transporte público coletivo sob uma perspectiva simbólica / Ruan Carlos Pereira Costa. - 2018.
149 f.

Orientadora: Cândice Lisbôa Alves.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito.
Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.905> Inclui bibliografia.

1. Direito - Teses. 2. Direitos fundamentais - Teses. 3. Movimento Passe Livre - Teses. 4. Transporte público - Tarifas - Teses. I. Alves, Cândice Lisbôa. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 340

Gerlaine Araújo Silva – CRB-6/1408

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Ruan Carlos Pereira Costa

**A EMENDA CONSTITUCIONAL 90/2015: O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL
AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO SOB UMA PERSPECTIVA SIMBÓLICA**

Esta dissertação foi julgada adequada à obtenção do grau de Mestre em Direito Público e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Curso de Mestrado em Direito Público da Faculdade de Direito ‘Prof. Jacy de Assis’ da Universidade Federal de Uberlândia – CMDIP/FADIR/UFU.

Profª. Dra. Cândice Lisboa Alves

Orientadora

Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges

Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Prof. Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmiento
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

*Para os meus pais,
Meus alicerces e exemplo de vida!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me iluminado e dado força durante toda esta jornada, principalmente nos momentos em que as incertezas, adversidades e cansaço pareciam ser insuperáveis.

Aos meus pais, exemplo de seres humanos que carrego em meu coração, obrigado por terem embarcado comigo nessa caminhada, me apoiando incondicionalmente e incentivando para que eu pudesse seguir sempre em frente!

Minhas irmãs e demais familiares, meus agradecimentos pelo carinho e consideração que sempre tiveram por mim e, principalmente, por compreenderem a minha ausência durante todo esse tempo.

Agradeço à minha namorada, melhor amiga e incentivadora, Paula Amélia. Muito obrigado por todo o seu apoio, companheirismo e pela felicidade que me proporciona.

À minha orientadora, Dra. Cândice Lisbôa Alves, pela sabedoria e conhecimentos transmitidos. Gratidão eterna pela sua paciência, humildade e incentivo nesta jornada. Obrigado por ter caminhado ao meu lado e me ensinado a ser um profissional e ser humano melhor!

Aos Professores integrantes da minha banca de qualificação, Dr. Alexandre Walmott Borges e Dr. João Victor Rozatti Longhi, sou grato pelas valiosas contribuições que deram ao desenvolvimento do meu trabalho.

Agradeço aos amigos da turma do mestrado, pela cumplicidade, pela partilha das incertezas e dificuldades, pelos momentos de alegria vividos. Apreendi com todos vocês!

Não poderia deixar de agradecer também aos demais professores da Universidade Federal de Uberlândia pelos ensinamentos, discussões e conselhos que foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Minha gratidão eterna a todos os envolvidos!

O Tempo

Marca a tua passagem...

*Na convivência, o tempo não importa.
Se for um minuto, uma hora, uma vida.
O que importa é o que ficou deste minuto,
desta hora, desta vida...
Lembra que o que importa
é tudo que semeares colherás.
Por isso, marca a tua passagem,
deixa algo de ti,...
do teu minuto,
da tua hora,
do teu dia,
da tua vida.*

(Quintana, 2012).

RESUMO

O desenvolvimento desta pesquisa tem por objetivo primordial analisar a inclusão do direito ao transporte público coletivo no rol do art. 6º da Constituição Federal, fato este que se deu através da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 90/2015, fortemente influenciada pelas manifestações populares em 2013, as Jornadas de Junho. Inicialmente foi estudado o surgimento do Movimento Passe Livre (MPL) e as principais manifestações encartadas pelo MPL que possibilitaram seu protagonismo nas Jornadas de Junho. Em sequência, focalizou-se o estudo da classificação do direito ao transporte e seu sentido de universalidade e fundamentalidade enquanto categoria de direito fundamental social de cunho prestacional. A partir de sua positivação no rol dos direitos sociais, questionaram-se os motivos que levaram à aprovação desta Emenda, bem como as alterações fáticas verificadas após a sua constitucionalização. Nessa toada, partiu-se da hipótese de que houve, em verdade, uma constitucionalização simbólica do direito fundamental ao transporte público coletivo em resposta às grandes mobilizações que paralisaram o Brasil. Utilizou-se da pesquisa teórica a partir do recurso ao método argumentativo sobre a teoria da constitucionalização simbólica frente às particularidades do direito ao transporte público coletivo na realidade brasileira, valendo-se dos procedimentos bibliográficos, documentais e jurisprudenciais para o alcance dos objetivos colimados na pesquisa.

Palavras-chave: Direito fundamental. Transporte. Constitucionalização simbólica.

ABSTRACT

The development of this research has as main objective to analyze the inclusion of the right to collective public transportation in the roll of art. 6 of the Federal Constitution, a fact that occurred through the approval of Constitutional Amendment (EC) nº 90/2015, strongly influenced by the popular demonstrations in 2013, the June Days. Initially, it was studied the emergence of the Free Pass Movement (MPL) and the main manifestations of the MPL, which made it possible to play a leading role in the June Days. Subsequently, the study focused on the classification of the right to transport and its sense of universality and fundamentality as a category of basic social right of a benefit. From its positivation in the roll of social rights, the reasons that led to the approval of this Amendment were questioned, as well as the factual changes verified after its constitutionalization. In this sense, it was assumed that there was, in fact, a symbolic constitutionalization of the fundamental right to collective public transport in response to the great mobilizations that paralyzed Brazil. Theoretical research was based on the use of the argumentative method on the theory of symbolic constitutionalization in relation to the particularities of the right to collective public transport in Brazilian reality, using bibliographic, documentary and jurisprudential procedures to reach the collimated objectives in the research.

Keywords: Fundamental Right. Transport. Symbolic constitutionalisation.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos
CAS – Construção ao Socialismo
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CCP – Coordenação de Comissões Permanentes
CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos
CNI – Confederação Nacional das Indústrias
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTC-RJ – Companhia de Transportes Coletivos do Estado do Rio de Janeiro
DL – Decreto-lei
EC – Emenda Constitucional
EPT – Empresa Pública de Transporte
IDH – Índice de Desenvolvimento Urbano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
JRI – Juventude Revolução Independente
LBI – Liga Bolchevique Internacionalista
MPL – Movimento Passe Livre
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Políticos
PL – Projeto de Lei
PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana
POR – Partido Operário Revolucionário
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
SIT – Sistema Integrado de Transportes
STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 MOVIMENTO PASSE LIVRE: ESCORÇO HISTÓRICO DAS MANIFESTAÇÕES ENVOLVENDO O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO	16
2.1 O Movimento Passe Livre e sua origem.....	16
2.2. Jornadas de Junho: as manifestações que pararam o Brasil	26
2.3 A influência das manifestações para a pauta legislativa do transporte público coletivo....	37
3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRANSPORTE TERRESTRE URBANO MUNICIPAL MOTORIZADO DE PASSAGEIROS COM CARACTERÍSTICA COLETIVA DE NATUREZA PÚBLICA E A EMENDA CONSTITUCIONAL 90/2015.....	46
3.1 Delimitação normativa do direito ao transporte terrestre urbano municipal motorizado de passageiros com característica coletiva e de natureza pública	47
3.2 O significado da universalidade e fundamentalidade do direito ao transporte público coletivo com a aprovação da EC 90/2015	54
3.2.1 Uma análise sobre a (não) universalidade do transporte público coletivo no Brasil...	55
3.2.2 A fundamentalidade formal e material do direito ao transporte público coletivo	62
3.3 Direitos fundamentais sociais: o caráter prestacional.....	67
3.3.1 O surgimento dos direitos fundamentais sociais: da igualdade formal à igualdade material	67
3.3.2 Balizamento conceitual dos direitos fundamentais sociais e sua dimensão prestacional	71
3.4 Implicações da fundamentalidade: judicialização do transporte público coletivo ou constitucionalização simbólica?	76
4 A TEORIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO	81
4.1 A teoria da constitucionalização simbólica sob a perspectiva teórica de Marcelo Neves.	82
4.1.2 A constitucionalização simbólica como álibi do direito ao transporte público coletivo .	88

4.1.3 A constitucionalização simbólica do direito ao transporte público coletivo como compromisso-fórmula-dilatória	93
4.2 A alopoiese entre direito e política quanto ao direito ao transporte público coletivo: uma perspectiva sob a ótica da teoria sistêmica	98
4.3 A posição do Supremo Tribunal Federal quanto ao direito ao transporte público coletivo: a incipiência quanto ao tema e as dificuldades práticas do por vir	107
4.3.1 Julgamento da ADI 3768-4 DF: o caso dos idosos	108
4.3.2 Julgamento da ADI 2649-6 DF: o caso dos deficientes	114
4.4 Um panorama geral dos dados referentes às cidades brasileiras que adotam a tarifa zero e sua relação com a promulgação da Emenda Constitucional nº 90/2015	119
5 CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS	136

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação propôs-se a analisar o direito fundamental social ao transporte público¹. A discussão envolvendo direitos fundamentais sociais normalmente traz consigo vários aspectos polêmicos. *A priori*, verifica-se que são direitos indispensáveis à sobrevivência e manutenção de uma vida digna a todos os cidadãos. Frente a essa fundamentalidade dos direitos sociais, constata-se uma triste realidade que demonstra a recorrente ineficiência dos poderes públicos no cumprimento efetivo desses direitos.

Dentro dessa perspectiva, surge o debate acerca do direito fundamental social que foi recentemente inserido no art.6º da Constituição Federal (CRFB/88) por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 90/2015, qual seja, o direito ao transporte público coletivo. Pensa-se que a inserção do direito ao transporte público junto ao art. 6º da Constituição deveu-se às manifestações populares, especialmente às acontecidas em julho de 2013, em todo o país. Deve-se ter em mente que havia a Proposta de Emenda nº 90/2011 na Câmara dos Deputados acerca do tema que, todavia, estava paralisada há anos e que foi visivelmente impulsionada pelas grandes manifestações em todo o país mencionado acima, denominado de “Jornadas de Junho”.

Devido à magnitude desse protesto no Brasil e com efeitos espalhados até mesmo no exterior, pensa-se que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) tenha sido rapidamente destravada. Fato: o processo legislativo recebeu um impulso que não vinha acontecendo, de maneira que tramitou célere na Câmara dos Deputados ocasionando sua posterior aprovação e inserção na CRFB/88. Não obstante a aprovação da EC, não se percebe, ainda, de maneira firme uma mudança no comportamento do Estado após a promulgação da aludida Emenda Constitucional.

Pela dimensão das Jornadas de Junho e, conseqüentemente, da importância que envolve a criação de um novo direito fundamental social, sobretudo um direito indispensável para a garantia da dignidade de milhares de cidadãos brasileiros, levanta-se o questionamento se o direito fundamental social ao transporte público coletivo pode ser visto com um exemplo de constitucionalização simbólica – fruto de manobra política do legislador constitucional

¹ Deve ser esclarecido de antemão, que a modalidade de transporte que se descortina nesta pesquisa e se enquadra como sendo o direito fundamental social objeto da EC 90/2015 é o transporte terrestre urbano municipal motorizado de passageiros com característica coletiva de natureza pública. Essa modalidade será mais bem abordada e delimitada no capítulo 3. Logo, por motivos de objetividade conceitual e redacional de pesquisa, quando da referência textual à modalidade de transporte terrestre urbano municipal motorizado de passageiros com característica coletiva de natureza pública, cita-se, exemplificativamente, apenas transporte público ou transporte público coletivo.

brasileiro – ou se a sua inserção no texto constitucional teve por mote a real intenção de modificar a forma de exercício desse direito no Brasil. Pergunta-se, ainda, a razão de o direito ao transporte público ter sido inserido na Constituição entre o rol estabelecido no art. 6º já que, por interpretação, ele já poderia ser reconhecido como direito fundamental e social.

Assim, aventa-se a hipótese de trabalho de que a inserção do direito fundamental ao transporte público coletivo no art. 6º da CRFB/88 foi considerada uma manobra política em resposta às manifestações que paralisaram o Brasil em 2013. Percebe-se que o predomínio dos discursos político e ideológico não permitiu que houvesse uma esfera pública ampliada de diálogo para que a construção desse direito fosse realizada da forma mais democrática possível, estabelecendo-se diretrizes e políticas públicas que assegurassem sua aplicabilidade prática.

Dessa maneira, não houve alteração fática para a sociedade brasileira após a aprovação da pauta legislativa do transporte como direito fundamental social, tendo em vista que a constitucionalização do transporte não passou de uma constitucionalização simbólica. Na verdade, defende-se que o transporte serviu como álibi dentro da atuação estratégica do legislador, que objetivava pôr fim às manifestações e possivelmente dar uma resposta que, em tese, fosse satisfatória à população brasileira naquele momento, preservando-se a credibilidade do Legislativo.

Nessa senda, o desenvolvimento desta dissertação teve por objetivo geral estudar a constitucionalização do direito fundamental social ao transporte público coletivo, levando-se em conta as intercorrências que permearam a proposição, criação e aplicação desse direito sob a perspectiva teórica da constitucionalização simbólica.

Como objetivos específicos deste trabalho, está presente o estudo do surgimento e manifestações promovidas pelo MPL, tendo em vista que toda a análise da constitucionalização do direito fundamental ao transporte público passa obrigatoriamente pela influência direta desse movimento social. Em sequência, focalizam-se as Jornadas de Junho – especificamente nos protestos que ocorreram na capital paulista – e seus desdobramentos no sentido de compreender a real dimensão e importância desses protestos. Além disso, são analisados os reflexos que esses protestos tiveram para a retomada, tramitação e consequente aprovação da pauta legislativa do direito ao transporte.

Ademais, são estudadas as modalidades de transporte existentes no Brasil, no intuito de delimitar qual espécie de transporte a Emenda Constitucional abarca em seu bojo e pretende alcançar com a inserção no rol dos direitos sociais. Algumas características do transporte público coletivo mencionado no texto da Emenda deverão ser problematizadas, a

exemplo da universalidade e fundamentalidade – tanto formal quanto material – para em sequência prosseguir na investigação sobre os aspectos conceituais e dogmáticos dos direitos fundamentais sociais e seu caráter prestacional.

Concluindo os objetivos específicos, buscou-se identificar as principais características que dão origem à constitucionalização simbólica, identificando as classificações que se relacionem e amoldem ao objeto de pesquisa. E, no intuito de buscar respostas para alguns dos questionamentos propostos e investigar a natureza jurídica do direito ao transporte público coletivo são examinados dois julgados sobre o direito ao transporte no Supremo Tribunal Federal e, também, auferido quais Municípios brasileiros adotam a política da tarifa zero no transporte público coletivo.

A obra de Marcelo Neves, “A constitucionalização simbólica” (NEVES, 2016), foi utilizada como marco teórico. Nela o autor se dedica ao estudo da relação controversa entre a hipertrofia legislativo-constitucional (simbólica), marcada pelas inúmeras disposições constitucionais existentes, e a sua ineficiente concretização práticas. Contudo, devido às diversas modalidades apresentadas pelo autor, este estudo se limita a duas modalidades classificatórias que mais se amoldam ao tema: constitucionalização-álibi e constitucionalização como compromisso-fórmula-dilatatório.

No intuito de alcançar os objetivos propostos desta pesquisa científica, recorreu-se a utilização do método argumentativo para analisar a perspectiva teórica da constitucionalização simbólica em relação ao processo de aprovação do direito ao transporte público como um direito fundamental social expreso. Para tanto, os procedimentos de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial permitiram o entrelaçamento das discussões teóricas com os aspectos e dados concretos sobre o direito ao transporte público, no sentido de contribuir para a investigação da hipótese de pesquisa.

Esquemáticamente, a dissertação foi estruturada em cinco capítulos, de maneira didática e lógica dentro da proposta de abordagem e conhecimento atinente ao tema desenvolvido, para então apresentar o contexto de surgimento das discussões sobre o direito ao transporte, e, em sequência, problematizar as principais características inerentes ao direito e seus reflexos práticos. Este primeiro capítulo apresenta os fatores que permearam o desenvolvimento da pesquisa, bem como as diretrizes que foram adotadas para analisar o processo de constitucionalização do direito ao transporte público.

No segundo capítulo, delineiam-se as Jornadas de Junho e seu principal agente precursor, o MPL, para, ao final, verificar as possíveis interferências dos protestos para a pauta legislativa do direito ao transporte público. Nessa senda, apresenta-se um esforço

histórico do surgimento do MPL e as principais manifestações encartadas pelo Movimento, chegando-se ao cume de todos os protestos com as Jornadas de Junho. Paralelamente, investiga-se a influência desses protestos para a retomada da PEC do transporte e sua interferência no processo de tramitação e posterior aprovação da Emenda Constitucional.

O terceiro capítulo será dedicado a apresentar as principais modalidades de transportes existentes com base na lei 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU), delimitando-se e descortinando-se a modalidade de transporte abarcada pela EC 90/2015 e fruto do objeto de pesquisa. Algumas características importantes são então discutidas, a exemplo da universalidade e fundamentalidade – formal e material – do direito ao transporte público coletivo após aprovação como direito fundamental social expreso, observando-se as repercussões dessas características e os reflexos práticos na realidade brasileira, ainda que a doutrina seja escassa quanto à análise proposta.

Ainda são abordados, no terceiro capítulo, os direitos fundamentais sociais. Para tanto, apresenta-se um breve delineamento histórico do surgimento desses direitos com base na transformação da igualdade formal para a igualdade material, permitindo-se compreender seu processo de transformação para a sociedade. Nessa direção, os direitos sociais são conceituados levando-se em conta o caráter prestacional (presente na maioria dos direitos sociais) desses direitos a partir de distintas contribuições teóricas. Ao final, problematizam-se as consequências do reconhecimento dessas características ao direito fundamental social ao transporte público, lançando-se a dúvida sobre a judicialização do direito ou seu alinhamento à teoria da constitucionalização simbólica.

O quarto capítulo abordará a teoria da constitucionalização simbólica sob a perspectiva de Marcelo Neves, apresentando-se os principais conceitos desenvolvidos pelo autor, como simbólico, legislação simbólica, constitucionalização simbólica, entre outros. A constitucionalização simbólica possui algumas classificações que são, neste estudo, desenvolvidas com base na pertinência do objeto de pesquisa. Para tanto, colaciona-se a constitucionalização como álbi e como compromisso-fórmula-dilatória. O entrelaçamento dessas modalidades classificatórias à constitucionalização do direito ao transporte público ainda é discutido a partir da perspectiva sistêmica de uma alopoiese entre o direito e a política.

Ademais, neste capítulo são estudados dois casos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que tramitaram perante o STF e que abordaram alguns aspectos atinentes a fundamentalidade do direito ao transporte público coletivo. Tais casos abordam diversas características do direito ao transporte público e podem se apresentar como um parâmetro ou indicativo em casos futuros de judicialização – sobretudo em virtude da

aposição expressa desse direito no art.6º da Constituição – fazendo-se necessária a sua problematização.

Encerrar-se-á o quarto capítulo com uma pesquisa sobre as cidades brasileiras que adotam o modelo de tarifa zero como política pública de garantia e efetividade do direito ao transporte público coletivo aos cidadãos, investigando-se a sua relação com as Jornadas de Junho ou mesmo com a aprovação da EC 90/2015.

Na conclusão são retomadas as percepções e resultados obtidos com o desenvolvimento de cada capítulo, elaborando-se uma síntese conclusiva no que se refere aos objetivos colimados e averiguando-se a hipótese de pesquisa, na medida em que se considera a inserção expressa do direito ao transporte no rol dos direitos fundamentais sociais como um fenômeno de constitucionalização simbólica.

2 MOVIMENTO PASSE LIVRE: ESCORÇO HISTÓRICO DAS MANIFESTAÇÕES ENVOLVENDO O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

O objetivo desta pesquisa é a análise da constitucionalização simbólica do direito fundamental ao transporte no artigo 6º da Constituição Federal. Entretanto, tal fato não ocorreu de forma instantânea no cenário legislativo e político brasileiro, sendo imprescindível analisar detidamente quais foram os fatores que influenciaram a inserção desse novo direito na Carta Magna e os fundamentos que o classificam como sendo um fenômeno de constitucionalização simbólica.

Para tanto, faz-se necessário o aprofundamento em relação a todos os aspectos que permearam a criação do direito ao transporte enquanto direito fundamental social². Dessa forma, neste capítulo, procede-se ao estudo de um agente social que foi considerado um dos maiores precursores da inserção desse novo direito na Constituição, o MPL. De início será feita uma abordagem sobre o surgimento desse grupo social no cenário brasileiro, de que maneira ele se formou e quais foram as principais manifestações encartadas pelo Movimento e que possibilitaram a construção de um agente social mais forte e coordenado em nível nacional.

Após a compreensão das particularidades envolvendo a formação do MPL, passa-se a investigação a respeito das manifestações populares em prol do transporte público coletivo no Brasil, as quais foram iniciadas e conduzidas pelo MPL, denominadas de Jornadas de Junho. A partir do entendimento do que foi esse conjunto de protestos no ano de 2013 e de suas dimensões, focaliza-se na influência das Jornadas de Junho para a tramitação legislativa da pauta do transporte público, com ênfase na PEC nº 90/2011 que alçou o transporte a direito fundamental na Constituição.

2.1 O Movimento Passe Livre e sua origem

O surgimento do Movimento Passe Livre passa pelo estudo de alguns dos principais movimentos populares em prol do transporte público vivenciado no Brasil. Sua formação foi

² Alinha-se ao pensamento de Ingo Sarlet nesta pesquisa a respeito da concepção de que todos os direitos sociais também são considerados direitos fundamentais da pessoa humana enquanto valores supremos e fundantes da sociedade brasileira, nos moldes descritos no preâmbulo da Constituição Federal. Todavia, ressalta-se que há posicionamentos contrários à admissibilidade dos direitos sociais enquanto categoria dos direitos fundamentais; para tanto, há a classificação adotada por Torres (2009), o qual enquadra os direitos sociais dos arts. 6º e 7º como direitos sociais não fundamentais.

sendo desenhada gradualmente com base no fortalecimento dos movimentos populares³ locais em prol da pauta do transporte público coletivo em seus respectivos Municípios, restringindo-se, normalmente, a discussões com abrangência local ou regional. Nesse sentido, duas grandes manifestações foram fundamentais para que posteriormente fosse possível se pensar e desenhar uma organização mais forte com alcance em nível nacional. O primeiro movimento social ficou popularmente conhecido como Revolta do Buzú, juntamente com outra grande manifestação de vital importância para se lançar as bases do MPL, alcunhada de Revolta da Catraca.

A Revolta do Buzú, nome que alude a um filme do argentino Carlos Pronzato e que serviu de estímulo à eclosão do movimento, foi uma manifestação que ocorreu na capital baiana durante os meses de agosto e setembro do ano de 2013. O principal fator que possibilitou o surgimento dessa revolta estava diretamente ligado ao aumento das tarifas do transporte público coletivo na cidade. Todavia, alguns fatores externos, a exemplo de altas taxas de desemprego, queda dos índices de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Município e instabilidades políticas, reforçavam esse ambiente de tensão.

Além de todas essas dificuldades enfrentadas naquele momento pelo povo soteropolitano, a população foi surpreendida pela notícia de que a tarifa do transporte público coletivo seria aumentada. A medida havia sido anunciada pelo então prefeito da cidade, Antônio José Imbassahy da Silva, que propunha um aumento da tarifa de R\$1,30 para R\$1,50. Essa medida contrastava frontalmente com as condições socioeconômicas da população e seria o estopim para o desencadeamento da Revolta do Buzú.

A amplitude e heterogeneidade do movimento foi uma das características marcantes dessa manifestação. De acordo com o texto redigido por uma comissão do Movimento Passe Livre-SP seria impossível estabelecer um cálculo exato de quantas pessoas participavam efetivamente da Revolta do Buzú, mas estima-se que algo em torno de 40 mil pessoas teriam participado desse protesto (MPL-SP, 2013, p. 14).

Em meio à insatisfação popular com o precário serviço de transporte público coletivo prestado em Salvador, marcado pela falta de linhas, veículos com pneus carecas, sujos, velhos, entre outros problemas, a população não seria conivente com o aumento proposto pelo

³ De acordo com Warren (2006) os movimentos sociais surgem de distintas maneiras e em diferentes níveis de organização. A autora estabelece uma tripartição dos níveis de organização da sociedade civil pautados pelas seguintes categorias: associativismo local, formas de articulação inter-organizacionais e as mobilizações na esfera pública. A partir dessa classificação, permite-se uma melhor compreensão do âmbito de surgimento dos movimentos sociais e de que forma eles se organizam e desenvolvem na sociedade.

governo conjuntamente com os empresários e concessionários do transporte público local (NASCIMENTO, 2008).

Iniciada em grande parte por estudantes, a maior parte por secundaristas, as manifestações tomaram conta da capital baiana. Os estudantes pulavam os muros de suas escolas e saíam em marcha pelas ruas, promovendo o bloqueio de avenidas, ruas e praças, ocasionando uma verdadeira paralisação geral na cidade. As deliberações sobre quais seriam as estratégias e os próximos passos a serem tomados pelo movimento eram determinados coletivamente nos próprios bloqueios realizados pelos manifestantes nas ruas (MPL-SP, 2013, p. 14).

O grito de ordem era um só, a população não iria tolerar o aumento abusivo das passagens do transporte público. Não só protestavam contra essa atitude impopular anunciada pelo governo, como também reivindicavam melhorias efetivas no transporte público, como a reimplantação do Conselho Municipal de Transportes, a ampliação da meia passagem durante todo o ano, sua garantia aos estudantes em nível de pós-graduação, bem como a criação de uma comissão dedicada à análise de redução das tarifas na cidade (NASCIMENTO, 2008).

Todavia, constatou-se que as pautas reivindicatórias eram propostas diretamente pelos estudantes e demais manifestantes, os quais se negavam a ser representados pessoalmente por qualquer partido político ou entidades representativas. Essa foi uma das características marcantes que tornou a Revolta do Buzú um movimento autêntico e autossustentável na medida em que os próprios manifestantes conduziam as paralisações e negociavam paralelamente com os representantes do governo local⁴.

No dia 2 de Setembro foi formada uma comissão para então negociar com o prefeito e os representantes das entidades locais. Ressalta-se que referida comissão foi auto-constituída e não eleita democraticamente pelos manifestantes. Entre as reivindicações propostas pelo grupo estava a concessão de meia passagem durante o ano inteiro, bem como a ampliação da meia passagem aos estudantes em nível de pós-graduação, além da promoção e amplitude do debate acerca do transporte público coletivo na cidade. Entretanto, ressaltando essa falta de legitimidade representativa da comissão⁵, verifica-se que ela foi destituída por meio da

⁴ Os manifestantes recusaram qualquer tipo de entidade de classe ou partido político para representá-los nas ruas ou mesmo em negociações com os poderes públicos. Essa foi uma das características principais que marcaram a “Revolta do Buzú” como um movimento autenticamente popular e desvinculado de qualquer bandeira militante. Todo esse esforço popular tinha como objetivo central a redução do valor das tarifas.

⁵ Ribeiro (2017) averiguou os principais pontos que levaram essa falta de legitimidade representativa da comissão, bem como os fatores que ocasionaram a sua dissolução. Trazendo um depoimento do mestre em História e participante do protesto, Virgílio Sena, desnuda-se que a questão central girou em torno da falta de promoção de um canal de diálogo entre a comissão e os estudantes que manifestavam nas ruas. A comissão

organização de assembleias que ocorreram no decorrer dos dias 4, 5 e 9 de setembro. Verifica-se que essas assembleias foram importantes para o movimento, tendo em vista que elas fixaram de forma clara quais eram as pautas reivindicatórias dos manifestantes, como a concessão de passe livre estudantil para os estudantes de colégios públicos, além da diminuição do valor da passagem para o montante de R\$1,30 e a estabilização desse valor pelo período mínimo de um ano (NASCIMENTO, 2008).

Ao mesmo tempo em que foi considerado um diferencial da Revolta do Buzú essa falta de representatividade do movimento por alguma entidade de classe, partido político ou mesmo líderes da manifestação, também foi apontada como o motivo primordial que ocasionou o declínio do movimento. Não havia uma comissão bem definida com legitimidade para dialogar com o prefeito e entidades públicas, fazendo com que o movimento fosse paulatinamente desarticulado.

Nesse sentido, constata-se que as manifestações que ocorreram em Salvador foram fundamentais para fomentar o debate sobre a pauta do transporte público coletivo no Brasil. A forma como a população local se uniu para tentar revogar o aumento das passagens demonstrou que, a partir daquele momento, os cidadãos poderiam se unir em prol da luta pelo transporte público coletivo em um âmbito ainda mais abrangente e inclusivo.

Mesmo não atingindo o objetivo principal que era o de reverter o aumento da tarifa de R\$1,50 para R\$1,30, a Revolta do Buzú lançou as bases para que outros movimentos em prol do transporte se insurgissem em outros Estados do país. Foi o caso de outra grande manifestação que iria se desenrolar posteriormente na cidade de Florianópolis-SC, no ano de 2004, popularmente conhecida por Revolta da Catraca ⁶.

A Revolta da Catraca apresentou uma similaridade com as manifestações que ocorreram em Salvador, principalmente por envolver o debate sobre o direito ao transporte público. Iniciada no dia 22 de junho de 2004 na capital catarinense, os protestos tiveram início após a autorização do Conselho Municipal de Transporte e consequente anúncio de um aumento de 15,6% das tarifas de transporte público coletivo na cidade. Marcada por bloqueios em importantes vias de acesso à cidade, inclusive na ponte que dá acesso aos seus principais pontos, essa manifestação se destaca das demais pelo maior engajamento em relação à

deu espaço somente para entidades e organizações que não representavam os anseios do povo, tendo sido esta a causa primordial que gerou a falta de legitimidade e dissolução da mesma.

⁶ O nome alude ao equipamento utilizado nos transportes públicos coletivos com o objetivo de controlar o fluxo de entrada das pessoas e consequente tarifação pela utilização do serviço público prestado. A catraca gira apenas em um sentido e não permite o movimento em sentido contrário. Faz-se uma alusão à imagem da catraca como um objeto opressor das liberdades fundamentais do cidadão, principalmente em relação ao seu direito fundamental de ir e vir.

organização e coesão entre os manifestantes. Os protestos conseguiram canalizar os ideais dos estudantes e de associações em prol de um movimento que pudesse ser organizado de forma horizontal e contundente para combater o aumento das tarifas.

O surgimento desse grande protesto remonta à própria estruturação do sistema de transporte público coletivo na cidade de Florianópolis. Em um blogue criado para fortalecer a memória de resistência do movimento, Cruz e Cunha (2009) redigiram um texto intitulado ‘Sobre os cinco anos das Revoltas da Catraca’, o qual apresenta um apanhado geral dos principais acontecimentos que foram fundamentais para a ocorrência daquelas manifestações.

Tudo se inicia no ano de 1996, momento em que a Prefeitura apresentou um projeto que estabelecia a criação de um Sistema Integrado de Transporte (SIT) com a finalidade de integrar as diversas linhas de transporte público coletivo, mais especificamente as linhas de ônibus dentro da cidade. Esse projeto impactava diretamente o cotidiano da população que dependia do serviço público de transportes, bem como redefinia a mobilidade urbana na cidade. Ressaltando os impactos que a propositura desse projeto teve para a cidade de Florianópolis, assim como para a eclosão da Revolta da Catraca, os autores pontuam em seu texto a constatação de que foi um: “empreendimento cuja implantação teve papel definitivo na organização da mobilidade urbana da cidade, que por sua vez causou indignação nos usuários e acabou fomentando as revoltas e protestos que aconteceriam quase uma década depois” (CRUZ; CUNHA, 2009). Verifica-se que a criação do SIT acentuou os problemas vivenciados pelos usuários do transporte público, sendo fundamental para o início de debates e discussões acerca da prestação do serviço de transporte público na capital catarinense e, por consequência, das altas tarifas praticadas pelas empresas concessionárias.

Para que se viabilizasse a criação do sistema, uma vez que a Prefeitura Municipal não tinha previsão orçamentária suficiente para a sua implantação, previa-se uma parceria com a iniciativa privada. Realizou-se então o processo licitatório para que fosse definida a empresa responsável pela construção e implantação do SIT, o qual ficou sob a responsabilidade da empresa COTISA (Companhia Operadora de Terminais de Integração S/A). Ressalta-se que por detrás dessa empresa havia sido formado um consórcio contendo diversas outras empresas do ramo de transportes e até mesmo de construção civil. Com a vitória da empresa na licitação, deu-se continuidade ao projeto de execução do SIT. A Prefeitura Municipal ofereceu todo o suporte necessário para que a empresa construísse os terminais de integração das linhas, por meio de doações de lotes, e prosseguisse na conclusão das obras. Com a inauguração do novo sistema de transporte, no mês de Agosto de 2003, a população catarinense se mostrou insatisfeita com as alterações realizadas, a exemplo de terminais novos

já inativados e da excessiva troca de veículos para se chegar ao destino final (baldeações), o que ocasionava a existência de percursos mais longos e com demora excessiva, além da cobrança de tarifa por regiões⁷ (CRUZ; CUNHA, 2009).

A complexidade do novo modelo de transporte público implantado aliado à má-prestação desse serviço causava indignação em toda população local, acrescentando-se, outrossim, a todos esses fatores, os constantes reajustes tarifários que impactavam frontalmente o orçamento familiar da população que dependia do transporte público coletivo diariamente. Essa informação é corroborada por uma pesquisa realizada pela ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos), a qual mostra que:

Segundo pesquisa da ANTP (2006) a população de renda até R\$ 250,00 consome 29% de seu salário com transporte, enquanto os de renda alta (maior que R\$ 3.600,00) consomem apenas 10%, sendo esta realidade um dos combustíveis das graves revoltas populares, como visto em episódios recentes nas cidades de Florianópolis, Salvador e Região Metropolitana de Porto Alegre, onde a população promoveu quebra-quebra em protesto contra os reajustes tarifários. (CONRADO, 2007, p. 28).

Foi então que no dia 22 de junho de 2004, o Conselho Municipal de Transportes da cidade aprovou um aumento de 15,6% nas tarifas de ônibus. Aquele aumento seria o estopim para que a população se organizasse no sentido de promover uma grande manifestação. Em Florianópolis já existiam associações locais que lutavam em prol do transporte, desde a criação do Fórum de Transportes em 1996 com o projeto do SIT, além da JRI (Juventude Revolução Independente) e da Campanha pelo Passe-Livre⁸, esta última impulsionada fortemente pela JRI há quatro anos na cidade. Nesse sentido, foram marcadas manifestações para o dia 28 de junho, exatamente um dia após a entrada em vigor da nova tarifa, em frente ao Terminal do Centro da cidade. O comparecimento em massa de estudantes, em sua maioria, foi fundamental para fazer pressão nos políticos e iniciar uma jornada de manifestações que transcorreriam durante o período de 28 de Junho a 08 de Julho de 2004 (VINICIUS, 2005).

⁷ De acordo com dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis-SC, a cobrança tarifária com a implantação do Sistema Integrado de Transporte era feita através de tarifas por regiões. A cidade era dividida em sete regiões, e, com a promulgação do decreto 2726/2004, criou-se ainda a tarifa intra-regional aplicada para o deslocamento realizado dentro dos bairros constantes das Regiões Norte, Centro-Sul e Sul, Leste/Centro-Norte, cobrando-se o mesmo valor da tarifa fixada na Região Centro (FLORIANÓPOLIS, 2007).

⁸ Ressalta-se que neste momento ainda não havia a formação do Movimento Passe Livre enquanto agente social organizado. A Campanha pelo Passe-Livre era uma luta dos estudantes de Florianópolis, que lutavam pela implantação de um sistema em que os mesmos não pagassem as tarifas pela utilização do transporte público coletivo, uma vez que grande parte deles necessitava desse transporte para se deslocar diariamente para as escolas e faculdades. Essa luta em prol do passe livre também era defendida pela Juventude Revolução Independente (JRI) a qual, posteriormente, foi dissolvida e deu origem a dissidentes que viriam a promover a fundação do MPL.

A força das mobilizações foi notada de imediato pelos poderes públicos e até mesmo pela Ordem dos Advogados do Estado (OAB-SC). Dessa feita, cientes dos impactos das manifestações e no intuito de alcançar uma solução para que os protestos pudessem cessar a OAB-SC convocou os representantes do movimento social e do Poder Executivo local para que pudessem transigir e evitar maiores transtornos. Contudo, não houve comparecimento de representantes por parte da Prefeitura Municipal, frustrando qualquer possibilidade de acordo em relação aos reclamos dos manifestantes. Tal fato levou a OAB-SC a pleitear medidas mais drásticas, as quais se deram por meio do ingresso de uma medida cautelar preparatória requerendo a imediata revogação do aumento da tarifa pelo período mínimo de 30 dias, prazo este de salutar importância para o ingresso de uma ação civil pública.

Assim, por entender que as manifestações estavam ocasionando uma grave turbulência em Florianópolis, gerando um clima de verdadeira instabilidade institucional, a Justiça Federal acatou o pedido da OAB-SC e suspendeu o reajuste da tarifa pelo prazo de 30 dias. Com a concessão da medida cautelar pleiteada suspendendo o aumento, não houve recursos por parte do Executivo; pelo contrário, houve a alegação de que em virtude de ser uma decisão judicial iria prontamente acatá-la e cumpri-la. Enfim, se mostrava clara a vitória da população. Ainda que a Prefeitura tenha se utilizado da decisão judicial para justificar que não iria mais efetuar o aumento, todos sabiam que na verdade a vitória era atribuída à força e articulação promovida pela Revolta da Catraca (VINICIUS, 2005, p. 47-48).

Dessa forma, com a vitória conquistada em Florianópolis, impedindo o aumento das tarifas, a base para a fundação do MPL estava lançada, permitindo que no ano seguinte fosse formalmente criado o Movimento, enquanto agente social. Portanto, percebe-se que a criação e organização do MPL foram fortemente influenciadas pela junção dessas duas manifestações que ocorreram em Salvador e, posteriormente, em Florianópolis, tendo em vista que se elevou a discussão da pauta do transporte público coletivo a um nível jamais imaginado pelos manifestantes que lutavam por sua melhoria.

Foi assim que no dia 29 de janeiro do ano de 2015 foi realizada a 1ª Plenária Nacional pelo Passe Livre na cidade de Porto Alegre-RS, ocorrendo concomitantemente ao 5º Encontro do Fórum Social Mundial. Naquela ocasião foram estabelecidas as resoluções e diretrizes do Movimento, o qual ficou definido e caracterizado pelos seus participantes como:

O Movimento Passe Livre é um movimento horizontal, autônomo, independente e apartidário, mas não antipartidário. A independência do MPL se faz não somente em relação a partidos, mas também a ONGs, instituições religiosas, financeiras etc. Nossa disposição é de Frente Única, mas com os setores reconhecidamente dispostos à luta pelo Passe-Livre estudantil e pelas nossas perspectivas estratégicas. Os

documentos assinados pelo Movimento devem conter o nome Movimento Passe Livre, evitando, assim, as disputas de projeção de partidos, entidades e organizações. (CARTA...,2005, p. 1).

De acordo com a resolução acima, percebe-se que em sua gênese o MPL estava mais engajado na busca pelo passe livre estudantil, uma vez que as manifestações que deram origem e fortaleceram a sua formação tinham fortes influências da classe de estudantes secundaristas e universitários. Mesmo angariando uma multiplicidade de pessoas de variadas classes sociais e orientações políticas e ideológicas, as pautas reivindicatórias do Movimento eram ligadas, por vezes, à imagem de organizações estudantis, a exemplo de agremiações, diretórios centrais, entre outros.

Por outro lado, verifica-se que os princípios iniciais definidos na Plenária do MPL eram voltados para a independência e autonomia do Movimento, ou seja, os próprios manifestantes deviam organizar o Movimento através da criação de regras entre os participantes, independentemente da influência de qualquer partido político, sindicato, entidade, órgão público ou qualquer outro ente representativo que pudesse financiar o Movimento e, por consequência, exigir uma contraprestação por esse apoio. Essa conturbada relação entre partidos políticos e movimentos sociais é visível não somente em movimentos sociais brasileiros, como também em diversos protestos estudados por Castells (2013) em outros países. Nesse sentido é sua constatação de que: “em todos os casos, os movimentos ignoraram partidos políticos, desconfiaram da mídia, não reconheceram nenhuma liderança e rejeitaram toda organização formal, sustentando-se na internet e em assembleias locais para o debate coletivo e a tomada de decisões” (CASTELLS, 2013, p. 12).

Portanto, o MPL acredita nessa nova maneira de se fazer política, independentemente da vinculação direta com partidos políticos, os quais são formados pela eleição de seus membros através do voto. Por isso, não há uma coordenação do grupo para apoiar ou eleger quaisquer representantes que possam se favorecer desse apoio do MPL. Através de manifestações públicas, todas as pessoas, inclusive aquelas que militam em favor de algum partido político, são convocadas para pressionarem o poder público a criar e garantir políticas públicas direcionadas a toda coletividade, reforçando, dessa forma, o poder que emerge diretamente do povo e das ruas.

Corroborando esse aspecto apartidário e colaborativo na luta por melhorias no transporte público coletivo, adotou-se também como um princípio estruturante do MPL a horizontalidade do Movimento. Dessa forma, não foi estabelecida qualquer estrutura

hierárquica dentro do MPL; as estratégias adotadas bem como as decisões a serem tomadas devem ser construídas por todos os participantes, cujo poder de participação é equânime.

Ressalta-se que todos os princípios norteadores do MPL devem sempre ser discutidos e delimitados somente por intermédio do método consensual. Já as pautas que não se vinculam diretamente a esses princípios estruturantes do Movimento devem ser solucionadas pelo recurso a ferramentas consensuais e, somente no caso de não ser possível a solução por meio de quaisquer dessas ferramentas, deve-se recorrer ao sistema de votação.

Após o sucesso verificado durante a plenária do MPL na cidade de Porto Alegre, cujo poder de mobilização foi verificado pela presença de 29 delegações de todas as partes do país, convocou-se uma nova plenária na cidade de Campinas-SP, que ocorreu durante os dias 22, 23 e 24 de Julho de 2005. Verifica-se que referido encontro seria marcado por diversos embates, a começar pelo momento crítico de lutas em prol do transporte público no Brasil que ocorriam naquele momento, a exemplo da segunda manifestação em Florianópolis⁹ contra o aumento abusivo das tarifas, bem como das manifestações em São Paulo, Porto Alegre, Brasília, Campinas, Uberlândia, entre outras cidades.

O encontro no interior paulista também foi marcado pelo tumulto promovido por alguns membros partidários do POR (Partido Operário Revolucionário) e do CAS (Construção ao Socialismo), os quais questionavam incessantemente alguns dos princípios norteadores do MPL, a exemplo do apartidarismo e das deliberações por consenso.

Segundo relatos de organizadores do evento em Campinas, assim como de militantes de outros estados do MPL, o POR e o CAS tumultuaram o encontro impedindo que várias pautas fossem discutidas. Não só esses dois partidos como também a LBI (Liga Bolchevique Internacionalista), PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados), entre outros partidários, foram acusados de tumultuar o encontro e tentar aparelhar o Movimento a correntes partidárias (ORTELLADO, 2005).

Buscando aprimorar o Movimento e traçar novas diretrizes, foi realizado o 3º Encontro do MPL, no ano de 2006, na cidade de Guararema-SP, encontro esse que ocorreu na Escola Nacional Florestan Fernandes. Naquela oportunidade seriam então reafirmados todos aqueles princípios norteadores do Movimento, a exemplo do apartidarismo, independência, horizontalidade e autonomia. Além desses princípios que já vigoravam desde a primeira edição da plenária, foi adicionado o federalismo, cujo principal objetivo era dar autonomia

⁹ Essa outra manifestação que ocorreu em Florianópolis em 2005 foi denominada por alguns autores como “A segunda Revolta da Catraca”. De forma semelhante ao ano anterior, a população foi às ruas em combate ao aumento de 8,8% das tarifas do transporte público coletivo que foram anunciadas estrategicamente no dia 27 de Maio de 2005, em pleno feriado.

aos Movimentos locais em face do Movimento federal, mas pregando sempre o respeito das unidades locais aos princípios federativos do MPL.

Com a aprovação de mais esse princípio, o MPL aumenta suas influências em nível nacional e amplia as pautas reivindicatórias ligadas ao transporte. Com uma pauta voltada inicialmente apenas para a conquista do passe livre estudantil, o MPL enxerga uma nova forma de se organizar a mobilidade urbana brasileira, bem como de democratizar o acesso nas cidades por intermédio do transporte público coletivo. Foi assim que houve uma aproximação do MPL com Lúcio Gregori, ex-secretário de transportes do Estado de São Paulo durante o governo da então prefeita Luiza Erundina (gestão 1989-1993). Lúcio Gregori foi o idealizador de um projeto ousado durante sua gestão como secretário do governo de São Paulo, propondo a criação e implantação da política “tarifa zero”¹⁰ para o transporte público coletivo. Realçando esse contato do MPL com o projeto tarifa zero e consequente ampliação de perspectiva reivindicatória do Movimento:

O salto de compreensão sobre o sistema que tal análise trouxe ao MPL terminou por desfazer o véu de argumentos técnicos que escondia os conflitos sociais e econômicos por trás da gestão do transporte. Daí em diante, 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, ocupações. (MPL-SP, 2013, p. 16).

A partir desse momento de abertura estrutural do Movimento, impulsionada pela adoção do princípio do federalismo, assim como da ampliação da pauta do passe livre para uma política pública mais abrangente, voltada para a obtenção da gratuidade no transporte público, o MPL se fortalece e ganha novamente às ruas de várias cidades brasileiras. Como reflexo dessa mudança de planejamento e engajamento do MPL, ressalta-se uma importante vitória alcançada nessa trajetória pela implantação da tarifa zero na cidade de Brasília-DF por meio da lei 4.462/2010, estabelecendo-se os requisitos para a concessão da gratuidade em seu art.1º¹¹, bem como a fonte de manutenção dessa nova política no art.2º¹² (BRASÍLIA, 2010).

¹⁰ A política da Tarifa Zero foi uma bandeira levantada durante o Governo da ex-prefeita Luiza Erundina, através de seu secretário Lúcio Gregori. O projeto defendia a criação de um fundo (Fundo de Transporte) para custear as despesas com os subsídios das tarifas do transporte público coletivo, prevendo que uma das formas de repasse para o seu custeio seria feito pelo direcionamento de uma parcela arrecadada com os IPTU's (Imposto Predial Territorial Urbano) do Município. Além disso, as tarifas seriam cobradas dos cidadãos com base em seus rendimentos salariais, buscando-se uma regra que pudesse garantir o acesso ao transporte de forma mais justa na cidade de São Paulo. Entretanto, verifica-se que tal projeto foi rejeitado pela Câmara dos Vereadores e não foi implantado por uma série de fatores, inclusive por gerar um aumento de impostos.

¹¹ Art. 1º Fica assegurada aos estudantes do ensino superior, médio e fundamental da área urbana, inclusive alunos de cursos técnicos e profissionalizantes com carga igual ou superior a 200 (duzentas) horas-aula

Portanto, ganha força em todo o Brasil a luta pela garantia do transporte público, fortemente impulsionado pelas mobilizações do MPL e de sua política de contenção do aumento tarifário aliado à bandeira da tarifa zero. Foi nesse cenário de empoderamento do Movimento e da população em prol de melhorias efetivas do sistema de transporte público que eclodiram protestos generalizados em todo país, a exemplo de Vitória no ano de 2006, Teresina em 2011, Aracajú e Natal em 2012 e Porto Alegre e Goiânia no começo do ano de 2013 (MPL-SP, 2013, p. 16).

Em síntese, constata-se que as manifestações que ocorreram inicialmente nas cidades de Salvador e Florianópolis foram consideradas um marco para a fundação do MPL. As experiências vivenciadas nesses movimentos foram de vital importância para o aprofundamento nas discussões e avanço na construção de uma pauta mais ampla e democrática em prol do transporte público coletivo. Todos esses fatores narrados permitiram que outras cidades se insurgissem no mesmo sentido e lutassem pela garantia do transporte público, contribuindo para que grandes manifestações nacionais sobre o transporte público eclodisse no ano de 2013, as Jornadas de Junho.

2.2. Jornadas de Junho: as manifestações que pararam o Brasil

Inicialmente, impende-se ressaltar que a expressão “Jornadas de Junho”¹³ é uma designação genérica utilizada para representar um conjunto de protestos que transcorreram em diversas cidades brasileiras no ano de 2013 em oposição ao aumento das tarifas do transporte público coletivo. Cingir sua denominação apenas aos protestos que ocorreram no mês de junho daquele ano seria simplificar por demais sua representatividade, já que os protestos se

reconhecidos pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal ou pelo Ministério da Educação e alunos de faculdades teológicas ou de instituições equivalentes, os quais residam ou trabalhem a mais de um quilômetro do estabelecimento em que estejam matriculados, a gratuidade nas linhas do serviço básico de transporte público coletivo de passageiros que sirvam a esses estabelecimentos, inclusive quando operados por micro-ônibus, metrô e veículo leve sobre trilhos ou pneus. (BRASÍLIA, 2010)

¹² Art. 2º A gratuidade concedida por esta Lei será custeada integralmente pelo Distrito Federal por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que destinará recursos específicos para tal finalidade. (BRASÍLIA, 2010).

¹³ Conforme discutido no capítulo anterior, percebe-se que as movimentações políticas e sociais em relação ao transporte se iniciaram em momento anterior ao mês de junho de 2013, e, conseqüentemente da eclosão das Jornadas de Junho. Tanto as atitudes tomadas pelo Governo Federal em relação à determinação dos valores das tarifas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro a fim de conter a inflação no país, bem como dos protestos que se iniciaram em Porto Alegre e Goiânia no começo do ano, já sinalizavam o que estaria por vir. Portanto, a designação utilizada neste trabalho como sendo “Jornadas de Junho” deve ser compreendida como esse conjunto de protestos que se iniciaram no começo do ano de 2013 e se desenrolaram para além do fatídico mês de Junho.

iniciaram em meses anteriores ao mês de junho e seus reflexos ainda são notados atualmente na sociedade (BRANDÃO; DA COSTA; SCHWARTZ, 2015).

Em que pese terem se espalhado por todo o país e ampliado sua pauta reivindicatória, ressalta-se que para se alcançar os objetivos colimados na presente pesquisa será realizada uma delimitação no que tange à análise dessas manifestações. Dessa forma, para uma melhor compreensão da influência das Jornadas para o estudo do direito fundamental ao transporte público, focalizam-se os protestos que ocorreram especificamente na cidade de São Paulo durante o período que abrange os dias 6 a 19 de junho, data final que ocorreu a revogação do aumento das tarifas do transporte público na capital paulista, tendo em vista sua maior representatividade no cenário brasileiro.

As conceituações utilizadas para exprimir o que esse movimento representou são das mais diversas ordens. Alguns autores utilizam termos como: revoltas, mobilizações, rebelião urbana, batalha, caos, entre outros. Fato é que as manifestações com seu grito eloquente de “Vem pra rua”¹⁴ causaram reações diversas em cada cidadão, seja a favor ou contra o movimento.

Devido a sua força de mobilização e alcance nacional e mesmo internacional, as Jornadas foram consideradas um dos maiores protestos sociais a favor do transporte público no Brasil, sendo também reconhecida como uma das manifestações brasileiras com maior dimensão desde os episódios que marcaram o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, no ano de 1992. O autor e professor de Sociologia da USP, Ruy Braga (2013), constata que:

Não há dúvida de que, em junho de 2013, as placas tectônicas da política brasileira movimentaram-se bruscamente, arremessando-me 21 anos atrás quando milhares de manifestantes tomaram as ruas de grandes metrópoles brasileiras para exigir o impeachment de Fernando Collor de Melo. (BRAGA, 2013, p. 79).

Essas manifestações não surgiram de um momento para o outro no cenário brasileiro. Alguns aspectos de suma importância como o fortalecimento do MPL em nível nacional foram cruciais para a organização e mobilização da luta pelo transporte público em São Paulo. Braga (2013) defende que para se compreender um pouco mais a maior manifestação popular que ocorreu no Brasil – as Jornadas de Junho – deve-se fazer uma digressão a meados dos anos de 1950. Segundo o autor, desde aquela época a classe trabalhadora, que sempre fora

¹⁴ “Vem pra rua” foi um grito de ordem utilizado constantemente pelos manifestantes, tanto em redes sociais quanto nas ruas durante as Jornadas de Junho. Através desse chamado, eles convocavam todas as pessoas para que se juntassem aos manifestantes e, por consequência, fortalecessem o movimento.

explorada, se organiza no sentido de reivindicar a garantia de seus direitos sociais, assim, “a questão da efetivação e ampliação dos direitos sociais é chave para interpretarmos a maior revolta popular da história brasileira” (BRAGA, 2013, p. 81). Em que pese existir elementos imediatos que influenciaram a ocorrência das manifestações, constata-se que em um contexto mais amplo de análise a falta de efetividade dos direitos sociais no Brasil ainda gera muitos debates e protestos, sendo considerada a mola propulsora de muitos protestos.

A partir do momento em que um Estado não atua de forma a garantir os direitos sociais insculpidos em seu ordenamento jurídico, acentuam-se as desigualdades sociais e propicia-se o surgimento de instabilidades no país, tendo em vista que “o principal objetivo dos direitos sociais é garantir a participação na vida política, econômica, cultural e social de pessoas individuais, bem como nos grupos em que estão integrados¹⁵” (LUÑO, 2004, p. 183, tradução nossa). Dessa feita, o cenário social, político e econômico no Brasil naquele momento eram caóticos; havia uma queda significativa da produção brasileira, ocasionando uma diminuição das arrecadações tributárias no país, juros altos e os índices inflacionários subiam vertiginosamente.

Como reflexo imediato dessa crise vivenciada no período, verifica-se que no mês de janeiro de 2013 o governo federal já atuava no sentido de conter a escalada da inflação. Dessa forma, houve uma aproximação da presidente Dilma com os prefeitos das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro para que os mesmos intervissem para conter, ainda que provisoriamente, o aumento das tarifas do transporte público, permitindo que o governo pudesse cumprir suas metas de inflação (IPCA¹⁶) (SOARES; SPINELLI, 2013). Com essa atitude tomada pelo governo, ficou claro que: “a confiança na passividade imposta aos movimentos sociais era tão grande que a presidente Dilma negociou para que o aumento das passagens não fosse lançado em janeiro, mas em junho, para tentar disfarçar a inflação” (IASI, 2013, p. 45). Todavia, os reflexos dessas medidas não passariam despercebidamente pelos movimentos sociais e, logo em seguida, no mês de fevereiro, em Porto Alegre¹⁷ se iniciaria a onda de manifestações que se desenrolariam durante o transcorrer do ano de 2013.

¹⁵ Los derechos sociales tienen como principal objeto asegurar la participación en la vida política, económica, cultural y social de las personas individuales, así como de los grupos en los que se integran

¹⁶ O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) é um índice utilizado para analisar a variação de preços de mercado aplicados ao consumidor final. Ele é realizado mensalmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e representa, de forma oficial, os índices de inflação da economia brasileira. Para a verificação desse índice são levados em conta despesas como: saúde, educação, moradia, alimentação, transporte, entre outras.

¹⁷ Os protestos em prol do transporte público coletivo no início do ano de 2013 na cidade de Porto Alegre e que, posteriormente, seriam difundidos para outras cidades brasileiras, foi investigado por Brandão; Da Costa e Schwartz (2015). A partir do estudo de alguns documentos como o Projeto de Lei que visava regulamentar as formas de manifestação pelos cidadãos, um relatório da Comissão dos Direitos Humanos elaborado pela

Foi nesse contexto de instabilidades que o então prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, com o apoio do governador de Estado, Geraldo Alckmin, cumprindo com o prazo de postergamento acordado junto ao governo federal, anunciaria no dia 2 de junho o aumento da tarifa do transporte público na capital paulista. Justificando o aumento, cuja alíquota estaria abaixo dos índices de inflação do período, o prefeito sobe a tarifa de R\$3,00 para R\$3,20, onerando frontalmente as tarifas de ônibus, trens e metrô. Demonstrando o impacto desses aumentos para os usuários do transporte público comparativamente aos índices de inflação:

[...] nas capitais brasileiras a tarifa de ônibus teve um aumento de cerca de 60% acima da inflação ao longo de 16 anos, citando como referência os dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano de 1995. Números mais recentes mostram que em São Paulo, entre 1994 e 2013, tanto a passagem de metrô quanto a de ônibus sofreram reajustes acima da inflação. Em quase duas décadas, a taxa inflacionária acumulada foi de 332%, enquanto o reajuste da tarifa do metrô alcançou 400% e a dos ônibus, 500%. (SANTOS, 2014, p. 2).

O anúncio desse aumento seria a fagulha que desencadearia uma onda de protestos na capital paulista. Mais uma vez entra em cena o MPL, mobilizando-se para tentar reverter esse aumento, assim, “[...] a estratégia para 2013 era a de realizar atos grandes e de maior impacto, em vias mais centrais, e com curto intervalo de tempo entre eles, de maneira a asfixiar o poder público, fazendo jus ao lema do MPL: Se a tarifa não baixar, a cidade vai parar!” (JUDENSNAIDER, 2013, p. 26). O Movimento se aproveita da amplitude e poder de mobilização das redes mundiais de alcance (internet) e, dessa forma, consegue ampliar seu discurso com novos aliados:

Ambientes virtuais como Facebook, Twitter, Instagram, blogs e outros sites permitiram a concepção das manifestações, divulgação de horários, dias e informações relevantes, além de um debate que ocorreu afastado do discurso jornalístico, o qual foi muitas vezes criticado pelos manifestantes, que acusaram os grandes grupos de comunicação de deturpar a realidade, alimentando estereótipos e estimulando a desinformação. (ALMEIDA, 2103, p. 85).

A internet tornou-se a principal aliada do MPL nessas manifestações, permitindo que mais pessoas fossem convocadas para os protestos e pudessem ter um contato mais próximo com os ideais e objetivos do Movimento. A internet permitiu, dessa forma, uma aproximação

Câmara Municipal de Porto Alegre e alguns dos inquéritos decorrentes da prisão de manifestantes, constatou-se a importância daquele protesto, mas, principalmente a onda de repressão e violência em um verdadeiro processo de criminalização do movimento.

das pessoas com os movimentos sociais, sem que qualquer barreira física, institucional ou midiática conseguissem contê-los¹⁸.

Percebe-se, inclusive, que a mobilização através da internet também contribuiu para que em momento posterior a pauta legislativa do transporte público fosse retomada, ou seja, houve uma nítida influência dessa ferramenta digital no cenário político-legislativo¹⁹. Portanto, à medida que os meios de comunicação popularizam-se entre as pessoas, encurtam-se as distâncias e propicia-se um alargamento de discussões que antes eram circunscritas a pequenos grupos de pessoas, a exemplo de protestos e manifestações populares.

Assim, as manifestações que iriam ocorrer durante aquele mês foram chamadas simbolicamente pelo Movimento de “atos”. Inicia-se o primeiro ato no dia 6 de junho, em sequência o segundo no dia 7 de junho, o terceiro no dia 11 de junho, o quarto no dia 13 de junho, o quinto no dia 17 de junho, o sexto no dia 18 de junho, e, por fim, a revogação da tarifa do transporte público se daria no dia 19 de junho do ano de 2013. Cada ato trouxe consigo acontecimentos peculiares e importantes que foram fundamentais para o fortalecimento e conquista da pauta legislativa do transporte público.

Estima-se que no primeiro grande ato realizado no dia 6 de junho havia algo em torno de cinco mil pessoas reunidas em prol da manifestação (LOCATELLI, 2013, p.7). O MPL definiu o trajeto dos protestos que seguiria do Teatro Municipal em direção ao Vale do Anhangabaú. Durante esse percurso passaria então pela Prefeitura Municipal de São Paulo, local onde se encontrava o prefeito Fernando Haddad, considerado, até o momento, um bom articulador político frente a movimentos sociais. Todavia, de maneira inesperada²⁰, os manifestantes seguem seu caminho e não se dispõem a discutir possíveis alternativas com o prefeito naquele momento, continuando a caminhada em direção à Avenida Vinte e Três de Maio.

¹⁸ Verifica-se que há uma ligação da internet como uma nova ferramenta que emerge frente às antigas estruturas de poder. Através da sociedade de redes – marcada pela interligação das pessoas através da rede mundial de computadores – constata-se a formação de um ambiente de comunicação propício a organização e difusão de ideias sem qualquer manipulação dos detentores do poder. Fato este que já pode ser notado pela eclosão de diversos movimentos sociais ao redor do mundo, inclusive no caso brasileiro das Jornadas de Junho (CASTELLS, 2013).

¹⁹ Em interessante artigo desenvolvido por Beçak e Longhi (2015) problematiza-se a possibilidade ou não de construção de um ambiente político plural e democrático por intermédio do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), sobretudo, a internet.

²⁰ Tal fato se deu de maneira inesperado, pois havia uma expectativa que os manifestantes terminassem o movimento ali em frente à Prefeitura Municipal, tendo em vista a atitude do prefeito Haddad nas manifestações do dia 10 de abril, quando desceu de seu gabinete e se dispôs a conversar com o MTST, que reivindicava mudanças efetivas em relação a políticas públicas de habitação no Município (JUDENSNAIDER, 2013, p.28).

Como a polícia militar não havia se preparado antecipadamente para os protestos, acabou sem efetivo suficiente para conter os manifestantes. Consequentemente, como era de se esperar, houve correrias e tumultos devido à repressão violenta por parte da polícia que se valeu de recursos como bombas de gás lacrimogênio, tiros com balas de borracha e outros artifícios que pudessem ser eficientes na dispersão dos manifestantes. Várias pessoas haviam sido detidas naquele primeiro dia, mesmo que não fossem integrantes do MPL, o qual se prontificou a auxiliar as vítimas com assistência jurídica gratuita. Entretanto, com gritos de ordem, o Movimento prometia uma mobilização ainda maior no dia seguinte, inabalados com a forte repressão que haviam sofrido no primeiro dia de luta.

Como prometido ao final do primeiro protesto, o segundo ato, no dia 7 de junho, seria ainda mais forte. O Largo da Batata foi o local escolhido pelo MPL como ponto de encontro dos manifestantes que marchariam em direção a uma das localidades mais movimentadas de São Paulo, a Marginal Pinheiros. Atuando de forma estratégica e bloqueando as artérias da capital paulista, o MPL revelou a consciência de que:

A cidade é usada como arma para sua própria retomada: sabendo que o bloqueio de um mero cruzamento compromete toda a circulação, a população lança contra si mesma o sistema de transporte caótico das metrópoles, que prioriza o transporte individual e as deixa à beira de um colapso. (MPL-SP, 2013, p. 16).

Dessa maneira, os manifestantes continuam a caminhada pela Marginal Pinheiros ocupando algumas de suas faixas laterais, o que já ocasionava um grande caos no trânsito local. Na tentativa de conter os manifestantes e impedir que ocupassem as faixas principais da via, causando seu bloqueio por completo, a polícia militar começa a agir lançando bombas de gás lacrimogênio. Em resposta à ação policial, um grupo trajando roupas e máscaras pretas, conhecidos por Black Bloc²¹, ganhou notoriedade ao enfrentarem os policiais e impedirem o êxito da operação em dispersar toda aquela multidão. O segundo ato termina sem que negociações efetivas tenham sido propostas e a imagem do movimento continuava sendo negativada pelos meios de comunicação. Fato é que a preocupação do governo municipal aumentava tendo em vista a relutância do MPL em continuar com os protestos, afetando o regular funcionamento da cidade e gerando uma instabilidade política para o governo local.

²¹ Em estudo desenvolvido pelo cientista político Dupuis-Déri (2014) verifica-se que os grupos denominados como “Black Blocs” surgiram na Alemanha Ocidental em meados dos anos de 1980 como forma de protesto. Black Bloc pode ser considerada uma tática de organização dentro de uma manifestação social, no qual esses integrantes se vestem de roupas e máscaras pretas para manterem o anonimato e protestam contra os símbolos e ideais capitalista. No Brasil, como em outros países a exemplo da Grécia, essa tática ficou conhecida pela atitude do grupo em defender a população dos ataques e truculência da polícia na contenção dos protestos sociais.

Reafirmando seu intento de baixar a tarifa, o MPL inicia o terceiro ato em uma terça-feira, dia 11 de junho, na Avenida Paulista. Naquele dia a concentração de manifestantes havia sido ainda mais expressiva, estimando em torno de 15 mil pessoas reunidas para o protesto mesmo debaixo de chuva (JUDENSNAIDER, 2013, p. 62). Como havia de se esperar, aumenta-se a repressão policial e, conseqüentemente, o número de pessoas que são presas por associação aos protestos sendo acusadas de formação de quadrilha, vandalismo e outros crimes que pudessem justificar penas mais severas e o envio dessas pessoas a presídios do Estado.

Os casos de prisões arbitrárias de manifestantes e até mesmo de jornalistas que cobriam os protestos chamou atenção inclusive da Anistia Internacional²², a qual condenou veementemente os atos arbitrários que estavam sendo cometidos, exigindo que uma solução pacífica fosse tomada entre o poder público e os manifestantes. Em nota, a Anistia manifesta sua preocupação com os protestos:

A Anistia Internacional vê com preocupação o aumento da violência na repressão aos protestos contra o aumento das passagens de ônibus no Rio de Janeiro e em São Paulo. Também é preocupante o discurso das autoridades sinalizando uma radicalização da repressão e a prisão de jornalistas e manifestantes, em alguns casos enquadrados no crime de formação de quadrilha. O transporte público acessível é de fundamental importância para que a população possa exercer seu direito de ir e vir, tão importante quanto os demais direitos como educação, saúde, moradia, de expressão, entre outros. É fundamental que o direito à manifestação e a realização de protestos pacíficos seja assegurado. A Anistia Internacional é contra a depredação do patrimônio público e atos violentos de ambos os lados e considera urgente o estabelecimento de um canal de diálogo entre governo e manifestantes para que se encontre uma solução pacífica para o impasse. (ANISTIA, 2013).

O que os governantes não conseguiam enxergar é que o movimento em prol do transporte público ganhava força a cada manifestação. O recrutamento da polícia militar em relação aos manifestantes também era paulatinamente fortalecido, gerando um ambiente de combate e revolta nas ruas paulistanas: “por toda a noite, as ondas de repressão policial motivam depredações, pichações e queimas de sacos de lixo” (JUDENSNAIDER, 2013, p. 63), ou seja, o aumento da violência policial acabou gerando mais violência durante os protestos por parte de alguns manifestantes.

²² No mesmo sentido foi a Organização Internacional não governamental dos Repórteres Sem Fronteira manifestando seu repúdio aos atos arbitrários cometidos pela polícia paulistana, que incluíam as prisões indevidas, agressões e acusações de formação de quadrilha aos profissionais que cobriam as manifestações. A íntegra da nota de repúdio pode ser verificada na seguinte página de domínio público dos repórteres sem fronteira, cf. <<https://rsf.org/pt/noticia/assassinato-e-abusos-policiais-os-jornalistas-pagam-carro-sua-profissao>>.

A organização para o próximo ato que ocorreria no dia 13 de junho é marcado por uma nova forma de apoio imprevisível para os manifestantes e também para o poder público, o ciberativismo²³. Um grupo de ativistas de alcance mundial, denominado “Anonymous”, invade a página da Secretaria de Educação de São Paulo, manifestando seu apoio expresso aos protestos e convocando a população para o próximo ato: “exigimos a redução da tarifa! Os supostos representantes devem ouvir a vontade do povo. Basta de políticos inócuos! Estamos acordados! Seus dias de fartura estão contados! Dia 13 de Junho, 17h no Teatro Municipal de São Paulo! Todos às ruas!” (JUDENSNAIDER, 2013, p. 82).

O ataque não se reduziu apenas à página virtual da Secretaria de Educação. Houve notícias de que outros sites também estavam sendo invadidos pelo grupo, como “sites da Polícia Militar do Rio de Janeiro, Goiás e Brasília, quando foram divulgados diversos dados das três corporações, como boletins internos e confidenciais, manuais de orientações aos policiais, cópias de provas de ingresso à polícia” (DONADON, 2016, p. 77). Esses ataques eram o reflexo da dimensão que o movimento havia tomado; seu poder de mobilização havia transcendido as ruas e também ganhava campo nas redes virtuais em nível internacional, desafiando as autoridades públicas acostumadas ao combate no campo corpo a corpo.

O quarto ato se iniciou com a promessa de intensa repressão por parte da polícia, promessa essa que foi cumprida ao se realizarem inúmeras detenções em momento anterior ao início do protesto. As pessoas eram revistadas e submetidas a uma intensa fiscalização; quem estivesse portando objetos como vinagre, gorro, bandeiras, câmeras, entre outros, eram detidos e levados para averiguação: “aquele foi o dia com mais detenções, sendo 61 presos em flagrante e mais de duzentos ‘levados para averiguação’” (LOCATELLI, 2013, p. 61). Essas detenções eram utilizadas como mecanismo de intimidação a quem estava se reunindo naquele dia para mais um protesto.

Não obstante o recrudescimento das forças policiais em relação aos manifestantes, a adesão ao movimento só aumentava. Estima-se que mais de 20 mil pessoas reuniram-se em frente ao Teatro Municipal para participar do quarto grande ato em prol da diminuição das tarifas no transporte público (JUDENSNAIDER, 2013, p. 94). Marcado para iniciar às 17 horas, a marcha se inicia com destino à Avenida Paulista, passando pela região da

²³ Entendido como “uma nova configuração comunicativa dos movimentos sociais, caracterizada pela reestruturação das práticas cotidianas de comunicação, por interações mediadas pelas NTIC’s e pela conexão digital entre indivíduos, grupos e sociedade. Esse novo padrão comunicativo implica na geração de novas dinâmicas de confronto, temporalidades e espacialidades para a ação coletiva contemporânea, assim como de subjetividades políticas” (ALCÂNTARA, 2016, p.332). Entende-se por NTIC’s, as novas tecnologias da comunicação e informação.

Consolação, quando, de forma inesperada é surpreendida pela tropa de choque que descia pela Rua Maria Antônia²⁴. De imediato a tropa se dirige aos manifestantes com toda sua força coercitiva, valendo-se de balas de borracha, gás lacrimogênio e todo tipo de artifício para conter o avanço dos protestos no sentido à Avenida Paulista.

Naquela noite, o movimento tomaria outro rumo que seria de fundamental importância para o seu fortalecimento e legitimidade. O emprego desmedido de violência pelas forças policiais, aliado aos abusos frequentemente cometidos com as detenções e prisões arbitrárias superavam a capacidade da grande mídia de conter ou mascarar a realidade do que realmente estava acontecendo naqueles protestos. Foi então que naquela noite, durante uma transmissão do noticiário, ao vivo, revela-se uma cena que iria chocar as pessoas e impelir a mídia a rever suas pautas de criminalização do movimento:

Já ao final do programa, na cobertura ao vivo, o repórter César Galvão relata a truculência policial, acompanhado de imagens do episódio em que estudantes, sentados e pedindo paz, são alvejados com bombas da polícia. O discurso contrário às manifestações é abalado, assim, por cenas explícitas de abuso policial. (JUDENSNAIDER, 2013, p. 97).

Com a divulgação dessas imagens ao vivo, houve uma grande repercussão em todos os meios de comunicação. Programas populares de televisão, rádio, jornais e páginas da internet começavam a rever seus comentários a respeito dos protestos que ocorriam em São Paulo. A partir daquele momento, a mídia passou a distinguir os manifestantes em pessoas de bem, que lutavam democraticamente pelos seus direitos, e os manifestantes que queriam tumultuar e depredar o patrimônio público.

No dia seguinte ao quarto ato, 14 de junho, corrobora-se a mudança dos discursos midiáticos em relação aos protestos. Várias cenas de violência policial e de repressão aos manifestantes passam a circular em redes sociais e nas grandes mídias nacionais, ocasionando uma notória indignação nacional e internacional. Há uma forte crítica direcionada a atuação truculenta e repressiva por parte da polícia militar, a qual passa a ser responsabilizada pela incitação de violência e revolta nas manifestações: “a repressão policial desencadeou uma onda de solidariedade ao MPL, o que levou ao ato seguinte cerca de 250 mil pessoas” (SECCO, 2013, p. 73). A crítica também ganha visibilidade em diversos jornais pelo mundo, a exemplo do El País, BBC e The New York Times, levando organizações de direitos

²⁴ A Rua Maria Antônia é popularmente conhecida na capital paulista por ser palco de diversos conflitos, inclusive no período militar. Possui duas Universidades de grande importância, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP e a Universidade Mackenzie, marcadas por alguns conflitos derivados de posicionamentos políticos-ideológicos divergentes.

humanos e entidades internacionais a manifestarem apoio aos manifestantes e exigirem das autoridades respeito ao direito de livre manifestação.

O apoio da população brasileira ao movimento cresce significativamente não só com relação à pauta do transporte público, mas agora, sobretudo, em relação ao direito das pessoas se manifestarem de forma livre e pacífica em um regime democrático, uma vez que “o regime democrático é uma garantia geral da realização dos direitos humanos fundamentais. Vale dizer, portanto, que é na democracia que a liberdade encontra campo de expansão” (SILVA, 2014, p. 236). Destarte, pesquisas populares apontam essa legitimidade da pauta reivindicatória do MPL. De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Datafolha (2013, p. 2), o apoio popular às manifestações, na data de 13 de junho, era de 55% da população paulista em favor dos protestos, índice este que subiria acentuadamente para 77% no dia 18 de junho.

Nesse contexto é que acontece o quinto grande ato em prol da diminuição das tarifas no dia 17 de Junho. A amplitude que os protestos haviam tomado na capital paulista se refletia em outras cidades: “além da impressionante dimensão tomada pelo ato na cidade de São Paulo, durante essa noite centenas de milhares de pessoas vão às ruas em todo o país. Manifestações acontecem em mais de 30 cidades brasileiras, incluindo 13 capitais” (JUDENSNAIDER, 2013, p. 163). Cartazes e palavras manifestavam uma pluralidade de reivindicações nas ruas, a exemplo da crítica de gastos públicos com a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil, PEC 37, que poderia diminuir a autonomia investigatória do Ministério Público, críticas ao Partido dos Trabalhadores, corrupção, melhorias na saúde, educação, empregos, entre outras. Ao final do ato, verifica-se a ocorrência de atos de vandalismos por parte de alguns manifestantes que, se aproveitando da inação das forças policiais, tentaram invadir a qualquer custo o Palácio dos Bandeirantes, levando a polícia militar a agir para dispersar o grupo. Ao final de mais um protesto, as tarifas mantinham-se incólumes, sem perspectiva de revogação.

Os protestos continuam e o MPL mobiliza a população para sair às ruas no dia 18 de junho no sexto grande ato. Todas as tentativas no sentido de não revogar o aumento estavam sendo perseguidas pelos representantes do governo estadual e municipal por meio de reuniões. Todavia, os próprios integrantes do Conselho da Cidade de São Paulo se mostravam favoráveis à revogação. Os efeitos dos protestos que ocorreram no dia anterior foram visíveis, ocasionando a revogação das tarifas em várias cidades: “nesse mesmo dia, as tarifas de transporte público são baixadas em Cuiabá, João Pessoa, Pelotas, Montes Claros, Foz do Iguaçu, Porto Alegre e Recife” (JUDENSNAIDER, 2013, p. 187).

Em que pese à notícia de revogação por várias cidades, a capital paulista mantém as tarifas incólumes e assim seguem os protestos. Diferentemente do que foi verificado no dia anterior, o dia 18 é marcado por uma onda de saques a lojas, violência e depredações no centro de São Paulo por parte de uma minoria dos manifestantes. Donadon (2013, p. 98-103) atribuiu essas ações a grupos *anarcopunk's* que se valem da desobediência civil²⁵ para chamar a atenção para suas causas contrárias a qualquer tipo de dominação e sujeição ao Estado. Contudo, a cena que marcou aquele ato de protesto foi a imagem de uma *van* da emissora de televisão Rede Record sendo incendiada:

O temor da guarda mostrou-se justificado quando manifestantes tentaram virar e arremessar o carro da televisão para baixo do viaduto. Já haviam tentado queimá-lo duas vezes, pelo lado de fora, quando atearam fogo em seu estofamento e finalmente tiveram sucesso. (LOCATELLI, 2013, p. 79-80).

Os protestos daquele dia foram tão violentos a ponto de causar um grande temor nas autoridades públicas; a capital paulista estava vivenciando um grande caos como nunca havia enfrentado. Naquela mesma noite, manifestantes se dirigiram para a porta do edifício onde morava o prefeito Haddad e gritavam palavras de ordem. Acuado e sem apoio do governo federal que já havia abrido mão de encargos para que o aumento ficasse abaixo dos índices de inflação, e de outros prefeitos a exemplo do Rio de Janeiro, que já anunciara a revogação do aumento, o prefeito Haddad não vê outra saída e comunica a revogação do aumento junto ao governador Geraldo Alckmin no dia 19 de junho de 2013.

Enfim, com o anúncio feito pelo prefeito, o MPL alcança seu objetivo como agente social catalisador das Jornadas de Junho, a revogação do aumento das tarifas no transporte público coletivo na cidade de São Paulo. Em nota o Movimento comemora a revogação:

A cidade não esquecerá o que viveu nas últimas semanas. Aprendemos que só a luta dos de baixo pode derrotar os interesses impostos de cima. A intransigência dos governantes teve de ceder às ruas tomadas, às barricadas e à revolta da população. Não foi o Movimento Passe Livre, nem nenhuma outra organização, que barrou o aumento. Foi o povo. (MPL-SP, 2013).

As manifestações ainda se estenderiam durante vários dias em diferentes cidades brasileiras, levando milhões de brasileiros às ruas do dia 20 em diante. Conforme já ressaltado, as pautas reivindicatórias ampliaram-se para além da redução das tarifas do

²⁵ Considerado o pioneiro neste método como protesto político, mas de forma pacífica, Thoreau (1997) esclarece em sua obra que os cidadãos possuem o direito à revolução, na medida em que os atos arbitrários e a própria ineficiência do governo se tornem algo insustentável para o desenvolvimento do povo.

transporte público coletivo e suas melhorias. Entretanto, devido ao enfoque e delimitação deste trabalho aos aspectos que circundam o direito ao transporte, não serão analisadas as demais pautas que foram lançadas posteriormente. Dentro dessa perspectiva foi que o campo de luta por melhorias e garantia do direito ao transporte sai das ruas e ganha o cenário político-legislativo, cujos debates foram visivelmente impulsionados pela repercussão das Jornadas de Junho.

2.3 A influência das manifestações para a pauta legislativa do transporte público coletivo

As Jornadas de Junho tiveram uma grande repercussão no cenário nacional e até mesmo internacional, pois a persistência do MPL aliada ao apoio de grande parte da população brasileira fez surgir um ambiente de discussões em prol da melhoria do transporte público coletivo no Brasil. No ambiente político-legislativo não poderia ter sido diferente, os reflexos foram rapidamente notados, destarte, nesta seção será feita uma análise das influências que as Jornadas de Junho tiveram para a política brasileira, com enfoque primordial na tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 90/2011, que há muitos anos estava paralisada e retomou seu processamento com a difusão dos protestos em 2013.

Reconhecendo a importância e, sobretudo, as dimensões das manifestações que paralisaram o país, o primeiro reflexo na seara política pode ser notado através da atitude da presidente Dilma que se viu na obrigação política de dar uma resposta imediata aos reclamos da população brasileira.

A atitude da presidente – ainda que desacreditada pelos movimentos sociais – não foi à mesma adotada por outros partidos políticos ou lideranças partidárias, os quais negavam a qualquer custo o reconhecimento de legitimidade ao movimento. O principal argumento apresentado por essas lideranças era o de que os protestos feriam a democracia brasileira, procurando então diminuir a representatividade do movimento e desarticulá-lo com esse discurso. Castells (2013, p. 219) atribui essa atitude de rejeição devido ao fato de que, posteriormente, uma das principais reivindicações dos protestos foi à corrupção e a ausência de representatividade política voltada exatamente para esses detentores do poder político.

Nesse intuito, a presidente convocou uma reunião geral com governadores e prefeitos das capitais brasileiras em Brasília para lançar o Programa dos Cinco Pactos em prol do desenvolvimento do país. Restou claro que “a reunião com governadores e prefeitos foi convocada como forma de resposta à série de manifestações que levaram milhares às ruas em

protesto contra aspectos da conjuntura política, econômica e a qualidade dos serviços públicos” (COSTA; MENDES; PASSARINHO, 2013). O plano englobava ações e medidas políticas voltadas a melhorias no setor econômico, reforma política, combate à corrupção, saúde e, por fim, transportes, considerado o estopim que motivara as Jornadas de Junho.

Foi anunciado um investimento inicial no aporte de 50 bilhões de reais para serem gastos com obras e avanços na mobilidade urbana brasileira. Tais investimentos seriam feitos através da segunda edição do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), como resposta às reivindicações da população brasileira por melhorias nas condições do transporte público em geral. Com essas medidas propostas pelo Poder Executivo, verifica-se a manifesta preocupação da presidente com os protestos que se alastraram pelo país e sua notória influência para os desdobramentos até mesmo da política brasileira.

Da mesma forma, no âmbito do Poder Legislativo, a repercussão das manifestações em junho também ficou evidente. Em anos anteriores ao início das Jornadas de Junho, já tramitava na Câmara dos Deputados uma PEC discutindo sobre a temática do direito ao transporte. A referida PEC de nº 90/2011 tinha como objetivo primordial transformar o direito ao transporte em um direito fundamental social por meio de sua inserção no artigo 6º da Constituição Federal.

A PEC foi apresentada na época pela deputada federal Luiza Erundina²⁶, na data de 29/09/2011. Seu histórico político já remontava a lutas sociais e políticas pelo transporte público durante seu governo como prefeita da cidade de São Paulo. A justificativa apresentada pela autora da PEC reconhecia e elevava o transporte público como um importante direito social e instrumento de acesso aos demais direitos insculpidos na Constituição:

Vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano, o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços. Como é de amplo conhecimento, a economia de qualquer país fundamenta-se na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte. Desse modo, o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção. Portanto, a evidente importância do transporte para o dinamismo da sociedade qualifica sua aposição na relação dos direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição. (ERUNDINA, 2011, p. 2, grifos nossos).

²⁶ Conforme já ressaltado neste trabalho, Luiza Erundina, já atuava há anos no sentido de democratizar o acesso ao transporte público coletivo. Para tanto, idealizou, junto a Lúcio Gregori, em seu mandato como prefeita da cidade de São Paulo, a política da tarifa zero, que mesmo não tendo sido aprovada, tornou-se uma referência ideológica para os movimentos sociais, inclusive para o MPL.

A justificação acima colacionada já evidenciava o sentido de direito fundamental social a que deveria ser enquadrado o direito ao transporte público. Mesmo realçando o caráter econômico, de vital importância para a circulação de pessoas, bens e serviços, a autora ressalta como fatores fundamentais da sua constitucionalização a emancipação social do cidadão e o bem-estar dos usuários do transporte público coletivo.

Dessa forma, observa-se que a autora já reconhecia a importância do transporte público no cotidiano dos cidadãos para o seu desenvolvimento em anos anteriores ao debate que foi proporcionado pela eclosão das Jornadas de Junho. Todavia, somente com a difusão de todos os protestos verificados no ano de 2013 é que se pode notar alguma modificação substancial para o direito ao transporte público, constatando-se a existência de uma correlação entre a proposição da PEC 90/2011 por Luiza Erundina às Jornadas de Junho.

Conforme já ressaltado, a PEC foi apresentada na Câmara dos Deputados no dia 29/9/2011 com a imediata publicação no Diário Oficial da Câmara, sendo publicada em seguida a confirmação de 190 assinaturas entre os deputados no dia 3/10/2011. Seguindo seu regular trâmite legislativo, houve a publicação do despacho feito pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) no dia 10/10/2011 com o posterior encaminhamento à publicação do avulso inicial em 19/10/2011. Até esta última data, verifica-se que a PEC tramita de forma regular, todavia, após seu recebimento pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) na data de 19/10/2011, há uma paralisação no seu andamento por um longo período de um ano, cinco meses e um dia sem que houvesse qualquer ato praticado; sequer houve a manifestação ou escolha de um relator pela CCJ.

Passado todo esse tempo, somente no dia 21/3/2013 a PEC retoma sua tramitação, sendo nesta data designado como relator o Deputado Beto Albuquerque para presidir a CCJ. Como era de se esperar, o voto do relator foi favorável pela admissibilidade da PEC, tendo em vista que a mesma cumpria com todos os requisitos formais e materiais nos termos do art. 60 da Constituição para o necessário prosseguimento na Câmara. Junto a esses aspectos formais verificados, o relator ainda destacou a importância fundamental do transporte público para a população brasileira:

Por fim, cabe lembrar que a aprovação da proposição sob exame se relaciona aos mais diversos direitos que são assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela própria Constituição Federal de 1988. *O direito ao transporte é chamado de direito-meio porque ele influencia e condiciona o acesso aos demais direitos, se constituindo em um elemento de vital importância para assegurar as condições necessárias para uma vida digna.* Para um cidadão ter acesso à rede pública de saúde, por exemplo, ele precisará utilizar algum meio de transporte. O

mesmo se aplica ao acesso à educação, centros culturais e de lazer, liberdade de ir e vir, local de trabalho, e tantos outros direitos que necessitam de deslocamento para serem exercidos e usufruídos. (ALBUQUERQUE, 2013, p. 2-3, grifos nossos).

De acordo com o parecer do relator, o reconhecimento do direito ao transporte como direito fundamental social seria de vital importância por se tratar de um direito-meio, uma vez que sua regular fruição garante o acesso aos demais direitos e serviços insculpidos em Tratados Internacionais e mesmo na Constituição Federal. Exatamente por ser considerado um direito tão importante sob vários aspectos, sua tramitação deveria ter tido uma atenção maior por parte dos legisladores. Ou seja, foram gastos mais de um ano apenas para que fosse designado um relator para conduzir os trabalhos de admissibilidade na Comissão, revelando a total inação do Poder Legislativo com a PEC e, por conseguinte, com o direito fundamental social ao transporte público.

Ao que tudo indica os parlamentares não atuaram da forma mais proativa que poderiam durante todo esse período, postergando-se uma discussão que poderia ter sido feita de forma mais democrática com os diversos setores da sociedade civil desde o ano de 2011 com sua propositura na Câmara. Além disso, em todo esse período de inação parlamentar, poderia ter sido propiciado um avanço tanto para a criação de um direito fundamental que fosse dotado de efetividade, quanto para a promoção de políticas públicas que tornassem esse direito uma realidade social, uma vez que a garantia de acesso ao transporte público representaria não apenas um direito-meio na obtenção de outros direitos fundamentais, mas também uma ferramenta social em busca da igualdade material, tendo em vista que:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. (SILVA, 2014, p. 288-289).

Todavia, como esse direito não representava os ideais e objetivos do Poder Legislativo naquele momento da propositura, bem como não havia qualquer instabilidade social ou política que afetasse o regular funcionamento das instituições brasileiras, a PEC foi deixada de lado pelos parlamentares. Foi somente no ano de 2013, marcado pela difusão nacional de protestos em prol da redução das tarifas no transporte público coletivo e, conseqüentemente, das Jornadas de Junho, que a PEC 90/2011 foi destrancada e impulsionada de forma célere como nunca havia sido feito até o momento.

Compactuando da mesma constatação, Erundina conclui que “para que haja soluções criativas no âmbito da política, precisa-se de vontade política, que hoje está vindo a partir das ruas” (ERUNDINA, 2013). Conjectura-se que essa “vontade política”, na verdade, foi uma manobra política encontrada pelo legislador para satisfazer ou mesmo conter os anseios da população, ou seja, essa vontade política vinha realmente das ruas e não de uma vontade tanto quanto espontânea por parte do Poder Legislativo.

No mesmo sentido foi a matéria publicada na Revista da Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbanos (NTU), reconhecendo a inação do Poder Legislativo e a consequente influência das manifestações para o retorno da tramitação da Proposta de Emenda:

Protocolada em 2011, a PEC 90 ficou em banho-maria durante um tempo, até ganhar força total em 2013 com as manifestações populares em várias partes do país contra o aumento da tarifa do transporte público. No centro dos holofotes, a proposta foi adiante e não enfrentou grandes resistências no Legislativo. Além disso, conquistou, naturalmente, o apoio dos mais diversos segmentos da sociedade. (TRANSPORTE..., 2015, p. 27-28).

Portanto, acredita-se que houve uma nítida influência das manifestações em prol do transporte público para a tramitação da PEC 90/2011 na Câmara dos Deputados. A retomada da tramitação legislativa coincide com o início das discussões envolvendo as tarifas no transporte público coletivo, a começar pela manobra política do Governo Federal em prorrogar o aumento das tarifas do transporte público nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro com o manifesto objetivo de disfarçar a inflação, bem como pelo início dos protestos nas cidades de Porto Alegre e Goiânia que logo em seguida se espalhariam para todo o Brasil e atingiriam seu apogeu com as Jornadas de Junho em São Paulo.

A retomada de sua tramitação fora motivada pelas intensas lutas travadas pela população nas ruas, principalmente durante as Jornadas de Junho, fazendo com que seus efeitos fossem rapidamente notados no âmbito político-legislativo. A partir desse momento, surge de forma reflexa o interesse político outrora não verificado e a PEC vai tramitando de maneira célere e conquistando o apoio de praticamente a unanimidade da casa legislativa, tendo em vista que de um total de 315 deputados votantes, foram computados 313 votos a favor da aprovação da PEC, uma abstenção e um voto contrário à aprovação²⁷. (ERUNDINA, 2011)

²⁷ De acordo com dados referentes à tramitação da PEC no site da Câmara dos Deputados, do total de 315 deputados federais votantes, houve a abstenção do deputado Marcos Rogério do Estado de Rondônia, e um voto pela não aprovação da PEC do deputado Jair Bolsonaro do Estado do Rio de Janeiro. (ERUNDINA,

Os reflexos foram perceptíveis não apenas na Câmara dos Deputados com relação à tramitação da PEC 90/2011; constata-se que o Senado Federal também foi impactado diretamente pelas manifestações, seja em virtude das cobranças por mudanças efetivas no transporte público ou mesmo pela criação de políticas públicas que propiciassem o acesso e garantia ao direito fundamental ao transporte. Nessa toada, foi proposto um Projeto de Lei de nº 248²⁸ com a autoria de mais de 53 senadores na fatídica data de 25/6/2013, ou seja, no ápice das Jornadas de Junho. Como não poderia ser diferente, de forma idêntica ao que foi fundamentada pelo relator em seu parecer pela admissibilidade na CCJ que tramitava na Câmara dos Deputados, a justificação apresentada para a propositura do PL também encontra guarida na importância das manifestações que ocorriam no Brasil em prol do transporte público no ano de 2013:

No mês de junho de 2013, o Brasil assistiu a uma série de manifestações populares nascidas a partir da constatação de que *o transporte público coletivo, além de precário e ineficiente, é caro, acabando por limitar o direito de ir e vir, previsto no art. 5º, XV da Constituição Federal*. [...] temos a certeza de que esta proposição merecerá acolhida dos demais Senadores, bem como atenderá a uma justa demanda da sociedade brasileira. (CALHEIROS, 2013, p. 2-3, grifos nossos).

Mais uma vez o Poder Legislativo, neste momento representado pela sua outra Casa Legislativa, o Senado Federal, se manifesta em razão da magnitude dos protestos exigindo mudanças efetivas no transporte público coletivo. Não somente as manifestações são utilizadas como argumentos no PL, como também a exclusão social que a falta de acesso ao transporte público fomenta na sociedade brasileira, garantindo acesso a determinados grupos de pessoas e segregando ou mesmo onerando excessivamente outra parcela significativa da população.

Com o objetivo aparentemente de sanar essas deficiências, o Projeto de Lei prevê a criação do Programa Passe Livre Estudantil para todos os estudantes de nível fundamental, médio e superior nos transportes públicos coletivos locais, permitindo que seu acesso seja feito de forma livre e gratuita desde que seja comprovada a matrícula e regularidade dos alunos nas instituições, sejam elas de caráter público ou mesmo de natureza privada (CALHEIROS, 2013, p. 1).

A fonte de custeio para garantir a gratuidade do transporte público seria angariada através da União por intermédio de parcela dos *royalties* advindos da extração do petróleo e

2011). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>>

. Acesso em: 09 jun. 2017.

²⁸ Os dados referentes à tramitação do Projeto de Lei 248/2013 podem ser analisados no seguinte domínio público: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113336>>. Acesso em: 03 set. 2017.

gás natural da exploração de bacias localizadas na região do pré-sal. Verifica-se que através de um cálculo baseado na análise da quantidade de estudantes usuários do transporte público coletivo, bem como das tarifas cobradas pelas concessionárias nas respectivas regiões, chegar-se-ia a um valor que seria então objeto de repasse através da União (CALHEIROS, 2013, p. 1).

Não obstante a existência de dispositivos de lei que proponham a democratização do acesso ao transporte público depreende-se mais um caso em que o legislador utiliza-se da construção normativa para tentar solucionar uma manifestação social de grandes proporções que acabou resvalando-se fortemente no cenário político, exigindo posicionamentos e medidas efetivas. De forma distinta da PEC 90/2011 que foi posteriormente aprovada com a inserção do transporte público no art. 6º da Constituição, o PL 248/2013 ainda tramita no Senado Federal tendo como última movimentação a escolha do relator pela CCJ na data de 14/9/2016, atingindo quase um ano sem qualquer andamento de sua pauta (SENADO, 2017).

Em síntese, quando se amplia o contexto de análise em que se desenrolaram as Jornadas de Junho, verifica-se que houve, em verdade, uma luta ideológica em prol do direito ao transporte público, notadamente pela redução de suas tarifas e, posteriormente, uma apropriação dessa luta ideológica pelo campo político, sem que houvesse uma esfera propícia e ampliada de debate que também pudesse albergar os aspectos jurídicos de se constitucionalizar o direito ao transporte público coletivo.

Em que pese defender uma pauta há muitos anos reivindicada pela coletividade, as Jornadas de Junho podem ser consideradas como o ápice dessas lutas. A falta de sensibilidade do poder público durante todo esse tempo com o transporte público aliado a um cenário nacional de pessimismo inflou o movimento e levou milhares de pessoas às ruas, reunidos em torno de um ideal em comum que seria a redução das tarifas. A junção desses fatores não oportunizou um cenário de discussão estável que pudesse favorecer um debate coerente para a construção de um direito acompanhado de políticas públicas que albergassem de forma mais efetiva os reclamos da população.

O MPL atingiu seus objetivos com os protestos quando houve o anúncio da revogação do aumento. Todavia, a amplitude e força das Jornadas de Junho não se cingiram apenas a um ato revogatório acatado pelos chefes do Poder Executivo; seus reflexos foram sentidos em todas as esferas institucionais do país. A luta ideológica travada em um primeiro momento pelo MPL e simpatizantes ultrapassou suas próprias perspectivas e disseminou seus efeitos no cenário político brasileiro.

A luta ideológica adquire um viés de luta política a partir do momento em que o Poder Legislativo, acuado pela dimensão das Jornadas de Junho procura dar uma possível solução política à população insatisfeita. Essa resposta somente poderia vir através de mecanismos que estivessem ao alcance direto dos parlamentares para barganharem com esse descontentamento social, ou seja, a propositura de um Projeto de Lei às pressas ou mesmo a retomada de uma PEC paralisada que poderia ser uma resposta mais ampla do que apenas revogar o aumento das tarifas, alçando o transporte público como um direito fundamental social.

Há uma nítida utilização pelo legislador dos mecanismos jurídicos em prol de suas conveniências políticas, constatando-se que: “o direito constitui o poder político e vice-versa, isso cria entre ambos um nexos que abre e perpetua a possibilidade latente de uma instrumentalização do direito para o emprego estratégico do poder” (HABERMAS, 1997, p. 211-212). Ou seja, ao que tudo indica, o legislador atuou de forma estratégica naquele momento tentando aprovar a qualquer custo disposições normativas que em tese fossem satisfazer os reclamos da população e trazer novamente a paz social e institucional no país, fazendo prevalecer seu discurso político-ideológico sem que houvesse um arcabouço normativo jurídico concreto.

Dessa forma, as manifestações permitiram que fosse acelerada a tramitação de uma discussão para a criação de um direito fundamental. Não que tal fato pudesse ser analisado apenas sob uma perspectiva negativa, entretanto, os problemas emergem quando se direciona a análise para as contribuições efetivas do ato de se acelerar a constitucionalização do direito fundamental ao transporte público. Consoante narrado constata-se que “a experiência constitucional brasileira tem demonstrado que a reiterada afirmação dos direitos sociais nos textos constitucionais não tem sido garantia necessária e suficiente de sua efetividade” (SILVA, 2014, p. 581).

Nesse sentido, é que surge o questionamento se o direito fundamental social ao transporte público coletivo pode ser visto com um exemplo de constitucionalização simbólica – fruto de manobra política do legislador constitucional brasileiro – ou se a sua inserção no texto constitucional teve por mote a real intenção de modificar a forma de exercício desse direito no Brasil. A resposta a essa problematização inicial somente pode ser alcançada levando-se em conta todo esse ambiente de manifestações populares, conveniências legislativas e reflexos práticos na sociedade com a sua internalização na Carta Magna. Contudo, essas indagações perpassam uma análise mais acurada do sentido atribuído ao

transporte público, além dos aspectos ligados a sua importância dentro de um aspecto de universalidade e fundamentalidade do referido direito.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRANSPORTE TERRESTRE URBANO MUNICIPAL MOTORIZADO DE PASSAGEIROS COM CARACTERÍSTICA COLETIVA DE NATUREZA PÚBLICA E A EMENDA CONSTITUCIONAL 90/2015

Verificou-se que as manifestações ocorridas durante as Jornadas de Junho catapultaram os debates sobre o direito ao transporte a uma nova dimensão. Por outro lado, constata-se que devido à escassez de discussões envolvendo o direito ao transporte, à falta de obras jurídicas que abordem as suas nuances ou mesmo à brevidade que o tema tem sido tratado em virtude da influência direta de sua constitucionalização pela Emenda Constitucional nº 90 – que se deu recentemente no ano de 2015 – não há um esclarecimento ou delimitação sobre a modalidade de transporte albergado pela Emenda.

Partindo dessas premissas, o desenvolvimento deste capítulo tem por objetivo inicial realizar uma delimitação da modalidade de transporte objeto de alcance da Emenda Constitucional 90, que, conseqüentemente, irá permear todas as discussões envolvendo o direito referenciado nesta pesquisa, qual seja o transporte terrestre urbano municipal motorizado de passageiros com característica coletiva e de natureza pública²⁹.

Para se alcançar tal desiderato, foi utilizada como parâmetro classificatório a redação da EC 90/2015 e a PNMU, por intermédio da lei 12.587/2012, cujas contribuições perpassam pela classificação dos diferentes modos de transporte urbano praticados no Brasil dentro de uma perspectiva de desenvolvimento, acessibilidade e integração urbana.

Em um segundo momento, após a delimitação da modalidade classificatória de transporte, objeto deste trabalho, será ventilado com base na Política Nacional de Mobilidade Urbana, a aplicabilidade de duas características essenciais que são abordadas quando do estudo do direito ao transporte público coletivo: a universalidade e a fundamentalidade. Serão pontuados os principais aspectos da universalidade para o direito ao transporte público coletivo e verificado sua real efetividade e alcance no que tange à prestação desse serviço à população brasileira. Posteriormente, a fundamentalidade será analisada sob as duas perspectivas, tanto sob o viés formal quanto material, permitindo o reconhecimento de sua importância jusfundamental no ordenamento jurídico nacional.

²⁹ Ressalta-se que o objetivo desta pesquisa não é dissecar o transporte enquanto categoria de serviço público na seara administrativista, mas sim esclarecer – sob o viés constitucional – a respeito da principal modalidade classificatória que motivara os protestos no ano de 2013 e que foi abarcada pela EC 90/2015. Tal recorte também permite a realização de uma análise mais apurada a respeito das possíveis políticas públicas – com enfoque na tarifa zero – dessa espécie de transporte que possam ter sido criadas ou não por influência direta da promulgação da Emenda.

Feitas essas primeiras incursões, será então desenvolvida uma abordagem sobre o surgimento dos direitos fundamentais sociais. Inicialmente será apresentado um breve contexto de surgimento e transformação dos direitos fundamentais afetos a cada momento histórico e sua relação com os modelos de organização do Estado. Ressalta-se que essa análise será contextualizada tendo por base a transformação do primado da igualdade, antes vista apenas sob o enfoque formal, migrando-se para uma perspectiva material e as consequências advindas dessa mudança.

Em sequência, delinea-se o conceito dos direitos fundamentais sociais com enfoque no seu caráter prestacional. Para cumprir com esse objetivo, primeiramente são abordadas algumas características afetas aos direitos fundamentais sociais, para em um segundo momento apresentar alguns dos principais conceitos trabalhados pela doutrina e as problematizações decorrentes do reconhecimento do caráter prestacional inerente à maioria dos direitos sociais.

Por fim, uma vez apresentados todos esses aspectos de suma importância para o estudo e análise desse direito, são problematizadas as implicações do reconhecimento da fundamentalidade formal e material do direito ao transporte público. Essa abordagem perpassa por um olhar crítico sobre a redação da EC 90/2015, seu contexto de tramitação e aprovação, e, conseqüentemente, das possíveis formas que esse direito poderá ser garantido aos cidadãos brasileiros. Ao final, lança-se o questionamento se o reforço da fundamentalidade formal do direito ao transporte público coletivo permite a inferência pela sua judicialização ou se apenas foi fruto de uma constitucionalização simbólica.

3.1 Delimitação normativa do direito ao transporte terrestre urbano municipal motorizado de passageiros com característica coletiva e de natureza pública

A busca pela conceituação ou mesmo delimitação normativa do direito ao transporte tem se mostrado uma tarefa de difícil elucidação uma vez que o referido tema não é amplamente trabalhado pela doutrina. Partindo-se dessa realidade metodológica, busca-se arrimo no texto constitucional, com enfoque especificamente na atualização do artigo 6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 90/2015, fazendo inserir o transporte público no rol dos direitos fundamentais sociais, bem como na PNMU, que buscou regulamentar as disposições contidas no art. 21, XX³⁰ e art. 182³¹ ambos da Constituição.

³⁰ Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (BRASIL, 1988).

A matéria atinente ao transporte sempre fora tratado de forma esparsa e ampla pela CRFB/88. Entre as várias previsões legais sobre o transporte, citam-se exemplificativamente as seguintes disposições constitucionais: art. 7, inciso IV³²; art. 208, inciso VII³³, art. 227, §2º³⁴ além do art. 244³⁵. Pode-se notar que ainda que não estivesse alocado topograficamente entre os direitos fundamentais sociais, o transporte já poderia assim ser considerado sob um viés material, tendo em vista a sua indispensabilidade para o deslocamento das pessoas e consequente acesso universal às cidades e sua correspondente infraestrutura.

Junto a essa fundamentalidade de ordem material que o transporte já albergava ganha relevância a discussão sob sua perspectiva formal com a PEC 90/2011. A referida PEC tinha como objetivo incluir o transporte público no rol dos direitos fundamentais sociais por meio de sua constitucionalização expressa no art.6º. Firme nesse propósito, a autora da PEC buscou realçar a importância do transporte público para o desenvolvimento da sociedade na produção de riquezas, circulação de bens e serviços, além da promoção de mobilidade urbana às pessoas.

Consoante apresentado pela autora da PEC em sua justificação ressaltou-se com mais vigor o aspecto socioeconômico do transporte público³⁶ para o desenvolvimento da sociedade. A sua garantia estaria ligada ao fomento das atividades produtivas do país na medida em que a circulação de bens, produtos, serviços e até mesmo de pessoas faz-se pelos meios de transporte em geral.

Esses aspectos vislumbrados por Erundina (2011) traz a lume uma das facetas do transporte público que seria o de funcionar como um direito-meio ou instrumental. Ele

³¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

³² Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (BRASIL, 1988).

³³ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

³⁴ § 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 1988).

³⁵ Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º (BRASIL, 1988).

³⁶ Importante ressaltar que no texto constitucional já havia referências a algumas disposições normativas a respeito do transporte em seu caráter econômico, sobretudo com enfoque em aspectos de competência ou matérias de ordem tributária e financeira, a exemplo do art. 21, XII e XX; art. 22, IX e XI; art. 30, V; artigo 178, entre outros.

funciona como um direito-meio, pois permite ao cidadão o acesso aos demais direitos fundamentais insculpidos no ordenamento jurídico, figurando como uma ponte de acesso entre o cidadão e o direito fundamental pleiteado. De maneira exemplificativa, constata-se que “é ainda direito-meio na medida em que é necessário para a fruição de diversos direitos fundamentais como saúde, educação, lazer entre outros” (ALVES; COSTA, 2017, p. 2).

Para que um cidadão tenha condições de usufruir desses direitos, será necessário seu deslocamento em direção aos locais e equipamentos públicos ou particulares que poderão disponibilizá-los, a exemplo de hospitais, escolas e universidades, parques, locais de trabalho, entre outros. Disponibilizar tais direitos sem que o acesso a eles seja garantido aos destinatários, seria praticamente o mesmo que não prestá-los.

Desse modo, o transporte desempenha papel fundamental para o acesso e fruição de outros direitos necessários à manutenção de uma vida melhor às pessoas, garantindo-se, em última análise, o respeito aos fundamentos da República Federativa do Brasil, em especial do art.1º, III, CRFB/88, a dignidade da pessoa humana, que nos dizeres de Sarlet representa:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida. (SARLET, 2010, p. 70).

Devido à importância que o transporte representa nessa busca por diversos outros direitos, bem como na própria condição de autonomia e liberdade das pessoas em busca de condições básicas para uma vida melhor, verifica-se sua intrínseca ligação com a promoção da dignidade da pessoa humana, nos termos pontuados pelo autor.

Por outro lado, ainda que a perspectiva socioeconômica tenha sido abordada pela autora da Emenda Constitucional com especial relevo na parte de justificção da PEC, algumas dúvidas ainda poderiam pairar a respeito da natureza do tipo de transporte que deveria ser enquadrado como direito fundamental social no art.6º da CRFB/88. Eis que mais adiante há uma referência, *an passant*, ao transporte de natureza pública:

Desse modo, o transporte, *notadamente o público*, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção. Portanto, a evidente importância do transporte para o dinamismo da sociedade qualifica sua aposição na relação dos

direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição. (ERUNDINA, 2011, p. 2, grifos nossos).

Nos termos citados em sua justificação, Erundina (2011) ressalta a escolha pelo transporte público como modalidade a ser abarcado pela PEC e consequentemente pelo art. 6º da Constituição. Seria o transporte público a principal categoria indispensável à autonomia das pessoas e condicionante para se garantir e promover um acesso amplo e democrático à cidade. Todavia, é sabido que o transporte público pode ser prestado de diversas maneiras, cabendo uma análise mais acurada de suas classificações as quais poderão ser vislumbradas com arrimo na PNMU.

Inicialmente deve-se pontuar que o transporte pode ser classificado por diferentes tipos, como, a exemplo, terrestre, aéreo ou aquático. O transporte terrestre, objeto deste estudo, pode ser prestado através de distintas modalidades, como o meio rodoviário, ferroviário ou tubular³⁷. Criado para fomentar a indústria e o consequente desenvolvimento do setor automobilístico estrangeiro no Brasil na década de 1950, o transporte rodoviário ainda é o principal meio de locomoção utilizado pelos brasileiros, seja percorrendo ruas, estradas ou mesmo rodovias. Para que esse deslocamento possa ser realizado, as pessoas se utilizam de inúmeras categorias de veículos, a exemplo dos carros, ônibus, caminhões.

Criada para promover a mobilidade urbana e a integração entre os diferentes meios de transporte dentro dos Municípios brasileiros, a PNMU auxilia nesse estudo já que tem por “objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2012). Esse acesso universal à cidade somente pode ser feito por mecanismos que garantam a mobilidade e acessibilidade urbana, ou seja, pelos meios de transporte.

Para que se possa compreender o modelo de organização dos transportes proposto pela PNMU, torna-se necessário analisar detidamente seu artigo 3º, que assim dispõe:

Art. 3º O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.
§ 1º São modos de transporte urbano:
I - motorizados; e
II - não motorizados.

³⁷ O transporte tubular é amplamente utilizado no transporte de líquidos, gases e seus derivados. Normalmente tais produtos são levados através de grandes tubos que podem cortar diferentes tipos de solo e vegetação, como montanhas ou mesmo por ambientes aquáticos, sendo considerado um meio de transporte com alta eficiência e segurança. Verifica-se que essa modalidade de transporte é comumente utilizada pela indústria petroquímica.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado. (BRASIL, 2012).

Pela leitura das disposições acima, verifica-se que o transporte pode apresentar duas características com relação ao seu serviço, podendo se desdobrar em caráter individual ou mesmo de cunho coletivo, subdividindo-se ainda em relação à natureza desse serviço em público ou privado.

Com relação à prestação do serviço de transportes de natureza privada em caráter individual, a lei não foi muito clara sobre sua regulamentação. Dessa maneira, fez surgir inúmeros debates a respeito de quem pode prestar ou não esse serviço. Como exemplo desse vácuo normativo deixado pelo legislador no artigo 4º da PNMU, surgiu o debate a respeito da legalidade do recente serviço de transporte prestado pela empresa multinacional norte-americana Uber³⁸. Problematizando e delineando os aspectos advindos da criação dessa nova modalidade de transportes:

De forma muito singela e abreviada, o Sistema “Uber” consiste numa plataforma tecnológica que suporta uma aplicação móvel para smartphones. Com base nessa plataforma tecnológica oferece serviços ao mercado – às pessoas em geral e a “motoristas privados”. Através do “sistema app” e recorrendo a um serviço de geolocalização, liga os utilizadores aos “motoristas privados”, sem ser necessários que o utilizador (consumidor) telefone ou se desloque do local em que se encontre. O simples acesso à app indica o número de automóveis mais próximos do local que utilizam o “sistema Uber”, bem como o tempo estimado que demoram a chegar ao local em que o utilizador se encontre. Nesse passo o utilizador escolhe o serviço que pretende: UberX ou UberBlack. (CANOTILHO, 2015, p. 24).

O sistema Uber ainda tem gerado inúmeros debates a respeito de sua legalidade em diversas cidades brasileiras, sendo fruto de um recente Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 5587/2016³⁹. Fato é que com o avanço das tecnologias e da rede mundial de

³⁸ Em parecer dedicado ao tema, Sarmento (2015) reconhece a legalidade da prestação dos serviços de transporte pelo sistema Uber. Para ele, o Uber desempenha uma atividade de transporte privado individual de passageiros, não afrontando os serviços de táxis que desempenham a prestação de transporte público individual de passageiros, esta última modalidade fortemente regulada pelo Estado. Ainda que esteja pendente de regulamentação estatal, a prestação da atividade pelo sistema Uber não seria ilegal em respeito ao princípio da livre empresa insculpido no art. 170, p. único, CRFB/88.

³⁹ No Senado Federal ele tomou corpo como PL 28/2017. O Projeto de Lei de autoria do deputado federal Carlos Zarattini busca regulamentar a prestação dos serviços de transporte individual de passageiros nas cidades brasileiras. Apresentando sua justificativa, o deputado alega que houve um crescimento da prestação dessa

alcance, a internet, os meios de transporte também foram impactados diretamente, fazendo surgir diferentes meios de se obter a prestação desse tipo de serviço em contrariedade ao antigo sistema de táxis.

Por outro lado, o transporte individual de natureza pública (art. 4º VIII, PNMU) tem sido prestado através dos serviços de táxi. Discorrendo sobre essa espécie, o professor Daniel Sarmento esclarece que: “a lei nº 12.587/2012 não é um primor de clareza e de técnica legislativa. Mas do seu art. 12 se infere claramente que o transporte público individual de passageiros é a atividade desempenhada pelos taxistas” (SARMENTO, 2015, p. 26). Todavia, em que pese serem dotados de especial relevo para toda população, a exploração da atividade de serviços de táxi não se configura essencialmente como um serviço público. Verifica-se que não há previsão constitucional ou mesmo em ordenamentos municipais que reconheça essa natureza aos serviços de táxis, pelo contrário, a CRFB/88 se refere somente ao caráter essencialmente público do transporte coletivo local de passageiros, nos termos do artigo 30, V, CRFB/88⁴⁰ (MELLO, 2011, p. 212-226).

Outra modalidade prevista é o transporte coletivo de natureza privada, descrito no art. 4º, VII como um “serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda” (BRASIL, 2012). Nessa categoria se enquadram o transporte prestado por intermédio de *vans*, peruas, micro-ônibus e outros veículos que sejam contratados por particulares, com rotas e destinos predefinidos. Nesse tipo de transporte o poder público somente exerce seu poder de polícia, fiscalizando e estabelecendo suas regras de exploração e conduta.

Por fim, a modalidade de transporte mais utilizada e objeto do presente artigo é o transporte coletivo de natureza pública, consoante mencionado pela autora da PEC em sua justificção. Conforme tratado pela PNMU, o transporte coletivo de natureza pública é o “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público” (BRASIL, 2012). Nessa categoria é que se enquadram os metrô, trens, bondes e ônibus.

O transporte coletivo de natureza pública é a principal modalidade de transporte utilizada em massa pela população brasileira, seja para se deslocar diariamente ao trabalho ou mesmo para ter acesso ao estudo, educação, saúde, etc. Além disso, dentro dessa categoria de

modalidade de transporte de maneira clandestina, inclusive por meios de aplicativos de internet. Assim, com a afirmação de que tal atividade prejudica os serviços de táxis, causa insegurança para os consumidores e afeta a gestão pública, o deputado defende a aprovação do Projeto (ZARATTINI, 2016).

⁴⁰ Art. 30. Compete aos Municípios: V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (BRASIL, 1988).

transportes, verifica-se que o ônibus⁴¹ é o meio de transporte mais utilizado pelos brasileiros no desempenho de suas tarefas cotidianas. Em pesquisa encomendada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2015, p. 2), constatou-se que “um quarto dos brasileiros adota o ônibus como seu principal meio de locomoção para se deslocar para suas tarefas diárias, como trabalho e estudo”. Conforme já abordado nesta pesquisa, os protestos que mobilizaram o país no ano de 2013 tinham como foco principal a diminuição das tarifas de metrô, trens urbanos e, principalmente, dos ônibus.

Procurando delimitar todas essas peculiaridades que em conjunto formam a modalidade do transporte público coletivo urbano, Marrara (2015) apresenta um conceito através da junção das principais características que envolvem a sua configuração:

Em termos teóricos, o transporte público coletivo urbano: 1) é serviço público local, desde que se limite ao território de um único Município; 2) sujeita-se aos princípios da universalidade, da continuidade e da adequação, pilares dos serviços públicos; 3) é remunerado, inclusive mediante tarifas diferenciadas, ou gratuito; 4) aceita delegação a empresas particulares por concessão ou permissão; 5) aceita delegação a consórcios públicos formados pelo Município responsável com outros entes políticos; 6) pode ser viabilizado por diversas técnicas de transporte, desde o tradicional ônibus, passando pelos trens e bondes até outros tipos de veículo e 7) tem seu itinerário fixado pelo Poder Público de acordo com os princípios da eficiência, da impessoalidade e da finalidade pública. (MARRARA, 2015, p. 1).

O primeiro aspecto delineado pelo autor na conceituação da modalidade de transporte público coletivo urbano é a prestação do serviço circunscrito apenas a um Município, ou seja, sua prestação não pode ser feita em caráter intermunicipal, interestadual ou mesmo internacional, o que ocasionaria a sua descaracterização. A vinculação aos princípios administrativos seria oriunda da própria natureza da atividade pública voltada para o atendimento da coletividade, devendo abarcar, portanto, a universalidade dos usuários que optem pela utilização desse transporte.

Em relação à forma de remuneração da modalidade de transporte analisado, verifica-se que no Brasil o principal meio utilizado se dá através da cobrança por tarifas⁴², salvo raras

⁴¹ A pesquisa da Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2015, p. 3) apurou a existência de uma relação direta entre a renda familiar e a utilização dos ônibus. Dessa forma, pessoas com renda familiar de até um salário mínimo por mês se deslocam prioritariamente a pé (39%) ou de ônibus (20%) em detrimento de carro particular (3%). Já quem possui renda de um a dois salários mínimos se deslocam a pé (27%) ou de ônibus (27%) em iguais proporções, em contraposição ao uso de carros particulares (8%). Tais dados permitem a compreensão da amplitude dos protestos que se espalharam no Brasil em 2013 por melhorias no transporte público coletivo brasileiro.

⁴² A discussão sobre as tarifas será retomada no tópico seguinte, fazendo-se uma abordagem sobre o subsídio cruzado e seus reflexos para o alcance da universalidade do direito ao transporte público coletivo.

exceções da gratuidade implantada por alguns Municípios brasileiros⁴³. Como ressaltado pelo autor, a prestação do serviço pode ser remunerado através das tarifas ou também ser prestado de forma gratuita, revelando-se aqui o principal motivo que fomenta os debates sobre a prestação dos serviços de transporte público coletivo no Brasil.

Na mesma esteira da forma de remuneração, a execução desse serviço também gera muitas polêmicas no contexto brasileiro, tendo em vista que, em regra, o serviço de transporte público coletivo tem sido prestado por empresas particulares ou pelo conjunto delas, por meio de consórcios, submetendo-se a um regime de concessão⁴⁴ marcado por contratos de longa duração com o poder público.

Concluindo as principais características do transporte público coletivo, o autor ainda ressalta que o trajeto a ser percorrido dentro do Município deve ser previamente determinado pelo poder público, respeitando-se, mais uma vez, todos os princípios inerentes ao serviço público administrativo. Por fim, alude-se aos meios que poderão ser utilizados na prestação do transporte público, a exemplo da principal modalidade de transporte utilizada pela população brasileira consoante apontado pela pesquisa da CNI (2015), o ônibus coletivo.

Portanto, após todas as considerações acima, pode-se constatar que o transporte apresenta diversas modalidades classificatórias. Mencionando-se o transporte de forma genérica, não há uma identificação clara de qual tipo o interlocutor está se referindo especificamente. Assim, para fins de desenvolvimento desta pesquisa delimitou-se a análise ao transporte terrestre urbano municipal motorizado de passageiros com característica coletiva e de natureza pública.

3.2 O significado da universalidade e fundamentalidade do direito ao transporte público coletivo com a aprovação da EC 90/2015

Feito esse esforço metodológico na classificação e recorte da modalidade de transporte investigado nesta pesquisa, passa-se ao estudo de algumas características do transporte público coletivo que foram problematizadas após a aprovação da Emenda Constitucional 90/2015.

Entre todos esses aspectos advindos da caracterização do transporte enquanto serviço público a ser prestado à coletividade surge algumas indagações a respeito do caráter de

⁴³ Esse tema será abordado com mais profundidade no capítulo 4, trazendo a análise sobre alguns dos Municípios brasileiros que implantaram o modelo de tarifa zero.

⁴⁴ Será brevemente conceituado e problematizado no tópico seguinte.

universalidade e fundamentalidade desse direito em virtude de ser considerado um serviço eminente público, bem como pela importância de sua inserção expressa no rol do art. 6º da Constituição.

3.2.1 Uma análise sobre a (não) universalidade do transporte público coletivo no Brasil

A universalidade ou generalidade é tratada como um princípio dentro da seara administrativista. Sua criação está vinculada a umas das características inerentes à prestação de um serviço público adequado, consoante o disposto no art.6, §1º⁴⁵ da lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessões e permissões na prestação dos serviços públicos. Há, portanto, uma nítida correlação dessas características em relação à modalidade de transporte que se descortina nesta pesquisa.

Alguns autores trazem outra conceituação desse princípio como sendo o princípio da igualdade dos usuários, a exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015). Para a autora, desde que o usuário satisfaça as condições estipuladas em lei para sua fruição, a ele deverá ser prestado o serviço público sem qualquer discriminação. A autora ressalta apenas a possibilidade de tratamento diferenciado em relação à cobrança de tarifas em virtude de aspectos técnicos e de condições socioeconômicas dos próprios usuários, a exemplo de cobrança diferenciada para os idosos (DI PIETRO, 2015, p. 144).

Nessa perspectiva, Justen Filho (2014) enquadra o princípio da universalidade como um desdobramento do princípio da igualdade. De acordo com o princípio da igualdade, os serviços públicos devem ser disponibilizados a todos indiscriminadamente que estejam em igualdades de condições, garantindo-se um tratamento neutro e universal, portanto: “a universalidade significa que o serviço público deve ser prestado em benefício de todos os sujeitos que se encontrem em situação equivalente, de modo indeterminado. Admite-se, como é da essência da isonomia, a discriminação fundamentada em critérios adequados” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 741). Reconhecendo a dificuldade na definição dos critérios de discriminação entre as pessoas, o autor defende a adoção da aplicabilidade do princípio da isonomia para auxiliar a atividade do intérprete.

A compreensão do que seja a universalidade remete a uma análise prévia sobre a

⁴⁵ Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (BRASIL, 1995).

configuração do conceito de serviço público. Isso ocorre devido ao fato da universalidade se apresentar como uma das características essenciais dos serviços públicos. Nessa senda, constata-se que:

Serviço Público é, portanto, toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2015, p. 695).

Pode-se notar que dentro do conceito de serviço público é extraída a característica da universalidade, na medida em que se deve garantir o oferecimento de um serviço que promova a satisfação da coletividade com a sua fruição. Dessa feita, a universalidade está umbilicalmente ligada à prestação de um serviço público adequado e eficiente a todas as pessoas que dele necessitem ou mesmo de todos aqueles que venham a usufruir de sua prestação, tornando-se clara a ideia de que “é fundamental assegurar a todos o acesso ao transporte, mas a universalização almejada é do transporte coletivo, e não do individual” (SARMENTO, 2015, p. 29). Exatamente por atingir a coletividade em geral em detrimento da minoria que se utiliza do transporte individual, é compreensível que a universalidade seja deveras voltada para o transporte público coletivo.

O princípio da universalidade também se enquadra como um dos princípios fundantes na prestação dos serviços públicos de concessão e permissão elencados pela Constituição. Conforme outrora abordado, a prestação do serviço de transporte público coletivo se caracteriza como sendo um serviço de natureza eminentemente pública, sendo explorado no Brasil há décadas sob o regime de concessões.

De maneira objetiva, consoante dispõe o art. 2º, II⁴⁶, da lei de concessões e permissões (lei 8.987/1995) verifica-se que as concessões são caracterizadas por ser a transferência da prestação de um serviço público de titularidade do Estado para a iniciativa privada. Por intermédio de um processo licitatório, transfere-se a exploração do serviço público ao ente particular, que fica obrigado a cumprir a prestação do serviço consoante o regime jurídico aplicado à administração pública, ou seja: “o instituto da concessão é um meio para atribuição a um sujeito privado de uma faculdade de que ele não era, até então, titular” (JUSTEN

⁴⁶ Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 1995).

FILHO, 2014, p. 425). A transferência dessa titularidade permite que a remuneração pela prestação do serviço público seja feita diretamente aos concessionários através do pagamento de tarifas pelos usuários.

Nesse sentido é que se traz a lume o debate sobre o real alcance e disponibilidade do transporte público coletivo a todos os cidadãos com a recente promulgação da Emenda Constitucional 90/2015. Assim, perscruta-se: após a inserção expressa do direito fundamental social ao transporte no rol do art. 6º da Constituição, o princípio da universalidade tem sido efetivado em relação à prestação dos serviços de transporte público coletivo? A resposta a esse questionamento perpassa por uma sucinta observação sobre a forma de prestação do serviço de transporte público coletivo no Brasil, a cobrança por tarifas, a acessibilidade do cidadão usuário e as possíveis mudanças na prestação desse serviço após a Emenda para que assim se reconheça sua nota de (não) universalidade.

A prestação dos serviços de transporte público coletivo no Brasil é prestada, em sua grande maioria, através do regime de concessão entre o poder público e a iniciativa privada. Através de contratos administrativos celebrados por longos e cativos anos, garante-se ao particular a exploração econômica exclusiva da atividade dentro daquele período determinado. A remuneração pela prestação do serviço é feita principalmente através do pagamento de tarifa pelos usuários no momento da utilização do serviço e complementado por subsídios fornecidos pelo Poder Executivo local concedente do serviço público.

Essa forma de exploração do serviço de transporte público já levanta diversas discussões sobre a real acessibilidade dos cidadãos a tais serviços, influenciando diretamente na possibilidade ou não de universalizar o seu alcance. Inicialmente constata-se que o pagamento pelas tarifas deve ser feito antes mesmo do usuário usufruir da prestação do serviço público, o que condiciona a sua liberdade de ir e vir ao fator econômico-financeiro. Assim, uma das primeiras barreiras que se impõe ao princípio universalidade do transporte público está ligada a essa falta de condições financeiras de grande parte da população brasileira para arcar com as altas tarifas praticadas pelas empresas concessionárias, tendo em vista que a maioria dos usuários desse tipo de transporte percebe de um a dois salários mínimos por mês, conforme pesquisa da Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2015, p. 3).

Porém, há quem possa objetar essa constatação afirmando que existe o incentivo da universalidade do transporte público coletivo pela aplicação da tarifa social⁴⁷. A tarifa social

⁴⁷ Em trabalho desenvolvido por Barouche (2015), intitulado “Tarifa social e subsídio cruzado: o mito da universalidade do transporte público brasileiro”, a autora dissecou a política da tarifa social em conjunto com o

se caracteriza por ser “um benefício social criado pelos governos municipais para beneficiar as famílias com baixa renda. Consiste na redução da tarifa em até 100%, para idosos, estudantes, portadores de necessidades especiais, dentre outros” (CÂMARA, 2009, p. 82). Nesse sentido, a tarifa social enquanto política pública municipal⁴⁸ tem como objetivo propiciar o acesso ao transporte público para aquelas pessoas ou determinados grupos sociais que não possuem condições de suportar tal encargo financeiro.

Aliada ao modelo de tarifa social ainda existe a tarifa única pela qual é cobrado um valor preestabelecido pela utilização do transporte público, a exemplo do que foi demonstrado no capítulo anterior quando da cobrança tarifária por regiões implantada em Florianópolis. A sua cobrança leva em conta delimitações prévia de áreas ou zonas a serem percorridas pelos cidadãos, e seus respectivos custos têm como objetivo privilegiar os usuários que se deslocam para regiões mais distantes do centro e que se utilizam com mais frequência dos transportes públicos.

Entretanto, a disponibilização dos modelos de tarifa social gera um decréscimo na arrecadação financeira do ente concessionário. Essa diminuição nos lucros pode gerar um desequilíbrio econômico-financeiro em relação ao contrato originário pactuado ou mesmo um desinteresse na exploração da atividade pela iniciativa privada. Assim, em busca de compensar as gratuidades estabelecidas através das tarifas sociais, institui-se o subsídio cruzado, que é caracterizado como um sistema em que:

[...] o poder público, adotando determinada política tarifária, faz com que um grupo de usuários arque com parte dos custos decorrentes da prestação do serviço a outros usuários. Trata-se de uma forma de distribuir os custos de uma maneira independente do ônus que cada um tenha gerado. Na maioria das vezes em que o sistema é adotado, busca-se cobrar mais da parcela de usuários teoricamente detentora de maior poder aquisitivo para que seja possível cobrar menos de usuários com capacidade econômica inferior. (CÂMARA, 2009, p. 68).

A tarifa cruzada teria esse papel de equalizar a arrecadação do concessionário frente às gratuidades incentivadas pelo poder público. De maneira sintética, há uma transferência do ônus de pagamento tarifário das pessoas que possuem o benefício de não pagar, a exemplo dos idosos ou deficientes, para aquelas pessoas que não se enquadram em nenhuma das modalidades de usuários não pagantes. A finalidade social do subsídio cruzado seria de, ao

subsídio cruzado. Após vasto material apresentado, chega-se a conclusão que tal política pública não propicia o almejado acesso universal ao transporte público coletivo, revelando-se apenas como um mito ou falácia.

⁴⁸ A tarifa social não se restringe apenas a uma política pública de âmbito municipal. Também se constata a presença da tarifa social no transporte coletivo interestadual de passageiros abarcando as pessoas deficientes nos termos da lei 8.899/1994, a tarifa social da energia elétrica conforme a lei 12.212/2010, entre outras.

menos em tese, cobrar mais daquele usuário do transporte público que possua melhores condições financeiras de arcar com a tarifa em detrimento de grupos economicamente vulneráveis, propiciando-se, assim, a promoção da universalidade do serviço público de transporte coletivo.

Apesar de carregar uma finalidade social positiva em prol da universalidade e inclusão de todos os cidadãos, a tarifa cruzada não garante a efetividade do princípio da universalidade. Conforme explanado, para suprir os usuários não pagantes, as tarifas são constantemente reajustadas, onerando em demasia os outros usuários que não se enquadram entre os grupos beneficiados. Além disso, já restou consignado em pesquisa (CNI, 2015, p. 3) que a maioria dos usuários que utilizam do transporte público coletivo recebe até dois salários mínimos de renda familiar por mês, ou seja, a tarifa cruzada acaba onerando a outra parcela de usuários que também não possuem condições financeiras de custear essa diferença tarifária.

As classes que poderiam suportar esse ônus de arcar com uma tarifa mais alta em prol de outros usuários que não tem condições seriam as classes com rendas mais altas. Porém esse cenário não é visualizado, já que 23% das pessoas que ganham entre dois e cinco salários mínimos utilizam carro particular. Essa proporção de utilizar carros particulares aumenta para 48% em relação às pessoas que percebem mais de cinco salários mínimos mensais (CNI, 2015, p. 3). Portanto, quanto maior a renda familiar, menor a possibilidade de utilização dos transportes públicos coletivos no cenário brasileiro, levando à conclusão de que a universalidade do transporte público não é alcançada através das tarifas sociais, trazendo, ao revés, efeitos negativos para todos:

Por óbvio a premissa fundamental do subsídio cruzado (ricos custeando pobres) é uma falácia de consequências negativas para os três sujeitos da relação: ente público, ente privado e usuários. Ao ente público porque a política da tarifa social não se mostra eficiente. Ao ente privado porque a perda de demanda resulta em diminuição da remuneração e produtividade e, por fim, ao usuário porque fica excluído da utilização do serviço público ao mesmo tempo em que acentua a desigualdade e exclusão social dos mais pobres quanto ao direito fundamental de ir e vir, e ao próprio direito à cidade. (BAROUCHE, 2015, p. 72).

Devido aos diversos fatores abordados, como o modelo de exploração e regulação da atividade de transporte público no Brasil, sua forma de financiamento e o perfil dos usuários que dele se utilizam, constata-se que a universalidade não é alcançada por intermédio da tarifa social.

No mesmo sentido, a preocupação sobre a universalidade também foi ventilada pelo

autor Ingo Sarlet (2017) ao analisar os aspectos que permearam a aprovação da EC 90/2015. Fazendo um apanhado dos fatos sociais que influenciaram a tramitação e posterior aprovação do transporte público como direito fundamental social, o autor problematiza as discussões que ocorreram sobre a universalização do transporte público de caráter gratuito em comparação a outros direitos fundamentais de vital importância:

Aliás, a discussão em torno da universalização do transporte público gratuito, objeto inclusive de diversas das manifestações que varreram as ruas do Brasil nos últimos tempos, remete a outros dilemas [...]. Se atentarmos ao fato de que saúde e educação ao menos foram dotadas, já do ponto de vista constitucional, de um percentual mínimo de investimento público, o restante da receita (ainda que as fontes e montantes sejam variáveis caso a caso) há de ser distribuída entre todos os demais direitos sociais, o que inevitavelmente poderá tensionar ainda mais os conflitos que se estabelecem nessa seara, mormente se o direito ao transporte for divulgado como sendo direito de todos a transporte público gratuito em todos os meios de transporte, arcando o Estado integralmente com os encargos que à evidência não tem logrado atender. (SARLET, 2017, p. 671).

A preocupação ventilada pelo autor seria no caso de se considerar que a universalização almejada seria por meio da disponibilização do transporte público gratuito. Fazendo uma breve comparação com os modelos implantados pelo direito à saúde e ao ensino, muitas dúvidas surgem em relação aos modos de concretização desse modelo aplicado ao transporte público, o qual sequer possui uma vinculação constitucional de receitas orçamentárias. Fato é que a Emenda Constitucional não esclareceu se a universalidade deveria ser alcançada através da implantação do transporte público gratuito, gerando muitas dúvidas e questionamentos nesse sentido: “daí ser impróprio classificá-los de transporte públicos por analogia, por exemplo, à educação e saúde públicas. São, na realidade, transporte de acesso público, mas de uso privado” (GREGORI, 2016, p. 120).

Outro fator que permite constatar que não houve a universalização almejada no sistema de transporte público coletivo no Brasil está ligado à falta de criação de políticas públicas que pudessem alterar essa realidade já excludente do atual modelo de transportes públicos. Para corroborar essa indagação, considera-se política pública como um:

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Tendo em vista o conceito apresentado, pode se afirmar que não houve atuações

efetivas através de processos de planejamento administrativo, orçamentário ou de quaisquer outras formas que tenham alterado a forma de prestação e execução desse serviço público. A universalidade já não era promovida antes da positivação do direito ao transporte público coletivo no art.6º da Constituição; além disso, não houve a criação de políticas públicas ou de um programa governamental que coligisse seus ideais e mecanismos em prol da consagração desse direito enquanto objetivo a ser alcançado pelo Estado.

Quem tem a perder com essa inação estatal são os cidadãos, já que a promoção universal do direito ao transporte para todos poderia garantir o acesso à cidade⁴⁹ e a toda sua infraestrutura, seja de caráter privado ou mesmo de natureza pública, a exemplo de escolas, hospitais, parques, praças, locais de trabalhos, etc., cumprindo-se, dessa feita, com uma das várias vertentes do transporte que no caso seria de servir como um direito-meio ou instrumento de alcance de outros direitos básicos.

Como já realçado anteriormente pela autora da PEC, o transporte público é um instrumento que garante a emancipação social e o bem-estar da população, principalmente das pessoas que não possuem condições socioeconômicas de se utilizarem dos meios de transporte individuais, ou seja, aqueles cidadãos que normalmente estão à margem da sociedade, com baixas rendas familiares e, além do mais, que ficam aquém dos parques serviços públicos disponibilizados pelo Estado.

A universalidade não se resume apenas a garantir o acesso à cidade de forma indiscriminada àqueles que estejam em igualdade de condições, mas também impõe o dever de garantir que o acesso seja disponibilizado a pessoas com diferentes necessidades ou com alguma hipossuficiência, seja em virtude da idade avançada ou mesmo de alguma limitação física, psicológica ou biológica, tais como pessoas idosas, deficientes, etc.

Dessa forma, constata-se que a inserção formal do transporte público entre os direitos fundamentais sociais não alterou a realidade fática com relação à prestação desse serviço público e, respondendo à indagação acima, não efetivou o princípio da universalidade. Tal constatação não poderia se resumir apenas a um desiderato legislativo, porquanto outros critérios vêm reforçar a nota de essencialidade universal do transporte público coletivo no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo da fundamentalidade.

⁴⁹ Em sua tese, Marco (2012) defende o enquadramento do acesso às cidades sustentáveis como um direito fundamental dos cidadãos. O autor enumera um conjunto de fatores, entre eles o transporte, que em conjunto vão permitir a garantia desse direito a partir de um equilíbrio socioambiental.

3.2.2 A fundamentalidade formal e material do direito ao transporte público coletivo

A análise sobre a fundamentalidade do direito ao transporte público coletivo tem por mote situá-lo dentro da teoria dos direitos fundamentais, reconhecendo o alcance de seu conteúdo sob a dupla perspectiva, formal e material, em consonância com os demais direitos fundamentais.

A expressão “direitos fundamentais”⁵⁰ é utilizada de forma recorrente para se referir a conceitos com distintos significados, fato este que ocasiona uma imprecisão terminológica. Nesse sentido, passa-se a diferenciar direitos naturais, direitos humanos ou direitos do homem⁵¹ e propriamente direitos fundamentais, para posterior compreensão de sua classificação em direito fundamental formal e material.

Os direitos naturais eram defendidos pelos jusnaturalistas como sendo direitos inerentes aos seres humanos pelo simples fato de possuírem a condição humana adquirida pela sua existência, sendo direitos considerados como anteriores a qualquer formação estatal. Dessa forma, “o jusnaturalista objetará que existem direitos naturais ou morais absolutos, direitos que — enquanto tais — são direitos também em relação a qualquer outro sistema normativo, histórico ou positivo” (BOBBIO, 2004, p. 38). O reconhecimento dessa anterioridade dos direitos naturais permite seu reconhecimento como direitos de natureza pré-estatal.

Já sobre os termos direitos humanos ou direitos do homem, que são utilizados de forma sinônima, deve-se fazer uma breve diferenciação entre os seus conceitos. A expressão “direitos do homem” possui características jusnaturalistas e está relacionada aos direitos anteriores à concepção de direito positivo interno e internacional, sendo considerado como uma *pré-história dos direitos fundamentais* (SARLET, 2015, p. 30). Por outro lado, os direitos humanos fazem alusão aos direitos naturais, mas positivados em instrumentos jurídicos de órbita internacional, tais como tratados e convenções internacionais. Dessa

⁵⁰ Como já verificado, nesta pesquisa utiliza-se a nomenclatura de direitos fundamentais de acordo com o disposto no Título II da CRFB/88, o qual porventura engloba os Capítulos I ao V, e, consequentemente, traz como espécie de direitos fundamentais os direitos sociais.

⁵¹ Apresentando a historicidade dos direitos do homem, aqui considerados como direitos inerentes à pessoa humana, Bobbio (2004, p. 20) esclarece que os direitos do homem se desenvolveram perpassando por três fases. A primeira fase foi marcada pela conquista dos direitos de liberdade, pregando a diminuição do poder do Estado ao restringir a sua intervenção nas relações dos particulares; a segunda fase ficou conhecida pela conquista da liberdade em um sentido positivo através do exercício dos direitos políticos, permitindo uma participação cada vez mais efetiva da comunidade no poder político; a terceira e última fase é identificada pelo surgimento dos direitos sociais, trazendo a lume o amadurecimento das ideias propostas nas fases anteriores através da implementação da liberdade e igualdade não somente no plano formal, mas também no aspecto material, exigindo sua materialização através da figura estatal.

maneira, consoante advertido por Sarlet (2015), as duas expressões podem ser utilizadas de forma equiparadas quando se referirem ao mesmo conteúdo, entretanto, tal fato não se configura no ordenamento pátrio.

Por fim, constata-se que a expressão “direitos fundamentais” diz respeito aos direitos positivos expressos no ordenamento jurídico interno de um Estado (LUÑO, 1995, p. 44). De forma semelhante, o autor lusitano reconhece os direitos fundamentais como sendo “os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente” (CANOTILHO, 2003, p. 393). Exatamente por representarem os ideais de um povo soberano, em determinado território e momento histórico, sob a concepção de um modelo de organização de Estado, tais direitos são elevados a fundamentos axiológicos do referido Estado.

É de vital importância ressaltar que deve ser feita uma delimitação temporal e territorial quando da análise dos direitos fundamentais, pois um direito pode ser considerado fundamental em determinada época e em outra não, da mesma forma que assim pode ser considerado fundamental para um Estado e para outro não.

Para o modelo de Estado Democrático de Direito, a presença dos direitos fundamentais é indispensável, uma vez que esse modelo estatal pressupõe a garantia dos direitos fundamentais aos seus cidadãos. Ademais, para que seja possível a realização plena desses direitos, necessita-se da presença de uma organização estatal que respeite os valores e normas de seu próprio ordenamento jurídico, ou seja, um Estado de Direito (LUÑO, 1995, p. 19).

Superados esses esclarecimentos terminológicos, verifica-se que os direitos fundamentais apresentam diversas classificações, sendo agrupados em algumas categorias como a concepção em direitos formal e materialmente fundamentais. A análise da fundamentalidade deve ser feita sob essas duas perspectivas, já que “a categoria de fundamentalidade aponta para a especial dignidade de proteção dos direitos num sentido formal e num sentido material” (CANOTILHO, 2003, p. 378).

A fundamentalidade formal é reconhecida quando o direito fundamental está expressamente previsto no texto constitucional independentemente da análise prévia de seu conteúdo. Dentro da perspectiva do ordenamento constitucional português, Canotilho (2003, p. 379) esclarece que o reconhecimento da fundamentalidade formal de um direito implica a constatação de que: a) tais normas possuem um lugar de destaque na ordem jurídica; b) se submetem ao procedimento de revisão agravado; c) constituem limites materiais à revisão do texto constitucional e; d) devido sua imediata vinculatividade, servem como parâmetro na

tomada de decisões dos poderes públicos.

Trazendo a análise para o ordenamento jurídico pátrio, Sarlet (2015, p. 75-76) considera que a fundamentalidade formal dos direitos fundamentais é formada pelas seguintes características: a) fazem parte de uma Constituição escrita possuindo valor de norma supralegal, tendo em vista que ocupam o lugar mais alto no ordenamento jurídico; b) enquanto norma constitucional está vinculada aos limites materiais e formais da Constituição (art.60, CRFB/88); e c) por força do art.5,§1º da Constituição, possuem aplicabilidade imediata, vinculando a todos, sejam de natureza pública ou privada.

Nestes termos, o reconhecimento de um direito fundamental no plano formal indica que ele foi submetido a um rigoroso processo legislativo-constitucional para alcançar o *status* de norma textualmente expressa, ocupando um lugar de destaque frente a outras normas do ordenamento jurídico.

Se um determinado direito superou todos esses requisitos procedimentais advindos da Carta Magna, o mesmo deverá ser respeitado por todas as esferas de poder, pois: “a fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais decorre da sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como direitos que vinculam diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário” (ALEXY, 2008, p. 520).

Já a fundamentalidade material, independentemente de constar expressamente no texto constitucional, irradia os seus efeitos em virtude da importância de seu conteúdo para o desenvolvimento dos cidadãos e alcance da dignidade humana enquanto integrantes de um Estado Democrático de Direito. Ainda que não estejam inseridos expressamente na Constituição, esses direitos possuem vital importância, tendo em vista que: “a fundamentalidade material, por sua vez, decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade” (SARLET, 2015, p. 76). Constata-se que é a partir dessa modalidade de direitos fundamentais que ocorre a abertura da Constituição para a previsão de novos direitos fundamentais em seu texto normativo, uma vez que tais direitos não possuem a nota de fundamentalidade formal, todavia carregam a importância da fundamentalidade material, corroborando o disposto no art.5, §2º da Constituição.

Pela sua representatividade material, são direitos que possuem grande relevância para o ordenamento jurídico na busca pelo cumprimento da justiça social⁵² e, conseqüentemente,

⁵² A justiça social, enquanto norma constitucional prevista no art.170 e art.193 da Constituição Federal e em seu preâmbulo, deve ser entendida como um dever do Estado brasileiro para a promoção e garantia de uma vida

do valor fundante do Estado brasileiro, a dignidade da pessoa humana.

No mesmo sentido, pode-se referir à fundamentalidade material como sendo um *princípio da não identificação* ou *cláusula aberta* (CANOTILHO, 2003, p. 404) exatamente pelo fato de abranger uma multiplicidade de direitos com valores fundamentais para os seres humanos, mas que não habitam expressamente o ordenamento jurídico. Com base nesse princípio, a identificação das normas que merecem ser consideradas fundamentais com base em seu conteúdo material é identificada a partir de uma equiparação de seu objeto e conteúdo em relação aos direitos fundamentais formais, ou seja, em comparação àqueles direitos que já possuem assento no texto constitucional (CANOTILHO, 2003, p. 403-404).

Tendo em vista a adoção nesta pesquisa do posicionamento de que os direitos sociais são considerados como autênticos direitos fundamentais, a eles são reconhecidas e atribuídas às características da fundamentalidade formal e material. Além disso, tal constatação já era feita por parte da doutrina:

Quer-se dizer que os direitos sociais, ao menos no que concerne à Constituição de 1988, possuem jusfundamentalidade [s] formal e material. Explica-se: topograficamente, incluem-se, em grande parte, entre os direitos e garantias fundamentais constante do já mencionado art. 5, §2º, permitem que aos mesmos sejam somados outros direitos previstos ao longo do texto constitucional. Materialmente, por outro lado, é certo que, por albergarem, em última análise, a justiça e a dignidade humana – valores decerto eleitos pelo constituinte originário como relevantes -, os direitos sociais podem ser remetidos às decisões políticas fundamentais a que se refere Carl Schmitt. (DERBLI, 2007, p. 101-102).

O reconhecimento da jusfundamentalidade dos direitos sociais denota a sua importância para a formação do Estado Democrático enquanto direitos indispensáveis à busca e manutenção de uma vida digna a seus cidadãos. Todavia, o reconhecimento da fundamentalidade formal e material dos direitos sociais fundamentais geram reflexos no âmbito de sua concretização, exigindo uma postura proativa dos poderes públicos no tocante ao seu cumprimento efetivo.

Contudo, essa perspectiva de mudança em prol da efetividade não tem sido observada na consagração dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro. O exemplo mais recente pode ser visto com a EC 90/2015, que consagrou expressamente o transporte público coletivo como direito fundamental social, o que descortina a possibilidade de seu reconhecimento sob a dupla perspectiva, material e formal.

digna às pessoas, buscando a correção das desigualdades fáticas existentes e promovendo uma justa distribuição dos bens sociais, em busca do atingimento da igualdade material.

Como já abordado nesta pesquisa, anteriormente à proposição da Emenda Constitucional 90/2015, o transporte público coletivo já ocupava lugar de destaque na legislação brasileira. Sua aposição como direito-meio junto a diversos outros direitos, sejam eles fundamentais ou não, já o qualificava como um direito materialmente fundamental, constatando-se que:

Quanto à sua fundamentalidade substancial, portanto, poucos provavelmente levantarão suas vozes contra a inclusão no texto da Constituição desse “novo” direito. Aliás, 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).

Desde o momento em que o transporte já era considerado um instrumento indispensável para a densificação e cumprimento efetivo de outros direitos fundamentais, como o direito à educação, acessibilidade, mobilidade urbana, direitos dos trabalhadores, entre outros, a ele já poderia ser atribuído o valor de direito fundamental sob a perspectiva material. Devido a essa importância que o transporte já carregava, podendo inclusive ser considerado como direito fundamental implícito, o autor considera que não restam dúvidas sobre o reconhecimento de sua fundamentalidade material antes mesmo da aprovação da Emenda.

Com relação à fundamentalidade do ponto de vista formal, foi somente neste momento de constitucionalização do transporte no art.6º da Constituição que ele ganhou notoriedade. Todavia, consoante já abordado e apresentado, havia diversos outros dispositivos constitucionais que se referiam ao transporte antes mesmo de sua inserção expressa no art.6º, a exemplo dos seguintes artigos: art. 7, IV; art. 208, VII; art. 227, §2º; art. 244; além da PNMU criada para regulamentar as disposições contidas no art. 21, XX e art. 182 todos da Constituição.

Portanto, não há como objetar que o direito fundamental social ao transporte público coletivo é considerado um direito jusfundamental sob as duas perspectivas apresentadas, tanto formal quanto materialmente. Essa constatação permite que o direito ao transporte público ocupe expressamente um lugar de destaque no ordenamento jurídico, impondo que todas as esferas de poder atuem em favor do seu cumprimento efetivo.

Mas uma vez apurado que os fatores da fundamentalidade formal e material se amoldam a esse direito, há consideráveis reflexos atinentes a sua aplicabilidade os quais geram algumas dúvidas:

Com efeito, tendo em conta que os elementos centrais da assim chamada fundamentalidade em sentido formal, que se soma ao viés material, residem na aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais e na proteção privilegiada contra intervenções por parte do poder público, mas também se consubstancia no fato de que os direitos fundamentais assumem a condição de limites materiais ao poder de reforma constitucional, resta avaliar como isso poderá se aplicar ao direito ao transporte, evitando, portanto, que o mesmo se transforme em mais uma promessa constitucional carente em grande medida de efetividade. (SARLET, 2017, p. 671).

Conforme reforçado pelo autor, os aspectos formal e material das normas consagradoras de direitos fundamentais implicam a sua imediata aplicabilidade, bem como exigem uma postura ativa dos poderes públicos na proteção de seu conteúdo contra intervenções de quaisquer esferas de poder e possíveis reformas pelo legislador constitucional.

Os reflexos acima ilustrados deveriam ter gerado uma influência direta para a aplicabilidade e consequente efetividade do direito fundamental ao transporte público no cenário brasileiro, todavia eles não foram notados até o momento.

À vista disso, para o melhor aprofundamento dessas repercussões práticas do direito ao transporte público coletivo no cenário jurídico brasileiro, torna-se imperioso o estudo prévio a respeito das principais características encartadas pelos direitos fundamentais sociais, categoria a qual o transporte público passou a integrar de maneira expressa.

3.3 Direitos fundamentais sociais: o caráter prestacional

Com o objetivo de tornar mais clara a análise do surgimento dos direitos fundamentais sociais, bem como as principais características que envolvem esses direitos, apresenta-se inicialmente uma breve abordagem de sua origem em consonância com a mudança de perspectiva da igualdade formal para a igualdade material.

Em sequência, delineiam-se os principais conceitos trabalhados pela doutrina sobre os direitos fundamentais sociais e a repercussão do reconhecimento – em sua maioria – do caráter prestacional desses direitos.

3.3.1 Surgimento dos direitos fundamentais sociais: da igualdade formal à igualdade material

Com o advento de importantes eventos históricos como a Revolução Francesa,

Revolução Gloriosa, o Iluminismo, entre outros, emerge uma nova forma de organização do Estado em contraposição ao modelo de Estado absolutista que vigorava até aquele momento. Surge então o Estado Liberal com valores fortemente engajados no lema da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade – defendendo a proteção dos indivíduos frente aos abusos e excessos cometidos pelos monarcas detentores do poder estatal. Seu surgimento está ligado a uma transformação do pensamento da época a partir de ideais iluministas que pregavam a valorização do homem (antropocentrismo) em detrimento do poder absoluto atribuído aos monarcas (teocentrismo), em um verdadeiro movimento pelo humanismo.

Dentro da concepção do Estado Liberal, os direitos considerados como fundamentais para o desenvolvimento dos cidadãos e da própria sociedade eram direitos e garantias individuais de caráter negativo⁵³, uma vez que exprimiam os anseios da ascendente classe burguesa a fim de que o Estado não intervisse nas relações econômicas e até mesmo sociais. Através de uma espécie de contrato social⁵⁴ elaborado entre o Estado e seus governados, a figura estatal deveria garantir as chamadas liberdades civis básicas ou clássicas dos cidadãos, a exemplo do direito à liberdade, à vida, ao voto, à propriedade privada, à liberdade de expressão e consciência, e à igualdade perante a lei, ou seja, condutas que normalmente impunham um dever de abstenção estatal.

A busca pela igualdade – um dos lemas defendidos pela Revolução Francesa – tinha grande relevância para o modelo de organização do Estado Liberal, principalmente por combater a antiga forma de organização do regime absolutista em classes estamentais dotadas de amplos privilégios, fator este que legitimava a abissal segregação entre ricos e pobres.

Pelo primado da igualdade é defendido um tratamento igualitário a todas as pessoas perante a lei⁵⁵, configurando a chamada igualdade formal ou jurídica. O Estado não podia dispensar tratamento distinto às pessoas, ainda que por critérios de raça, cor, gênero, etc.,

⁵³ Há diferentes nomenclaturas utilizadas pela doutrina para exprimir essa modalidade de direitos fundamentais, a exemplo: direitos de primeira geração ou dimensão, direitos fundamentais individuais, direitos de defesa, direitos de resistência ou oposição, direitos subjetivos, entre outros. Todavia, há que se ressaltar a crítica feita pela doutrina à adoção do termo “geração” para se referir à determinada categoria de direitos fundamentais, já que o uso desse termo pode dar a impressão de superação entre uma categoria e outra dos direitos fundamentais, e não de complementariedade, que é o correto.

⁵⁴ As teorias contratualistas surgiram para tentar explicar a relação existente entre a passagem do estado natural de vivência do homem para o convívio em sociedade, o que se daria através da delegação de poder a um ente soberano, o Estado. John Locke é o principal expoente do Estado liberal-burguês, já que defendia a propriedade privada como um direito natural do homem e não apenas como direito civil, em contraposição ao que defendiam os teóricos Rousseau e Hobbes.

⁵⁵ Silva (2014, p. 217) chama atenção para a subdivisão feita pela doutrina estrangeira entre igualdade perante a lei e igualdade na lei. A primeira modalidade prega que a lei deve ser aplicada ao caso concreto, ainda que ela possa gerar discriminações, configurando-se apenas a isonomia formal. Já a segunda classificação determina que não existam quaisquer discriminações nas leis sem que haja a autorização expressa da Constituição. Portanto, a igualdade perante a lei é dirigida ao aplicador das leis e a igualdade na lei é dirigida ao aplicador e ao criador das leis.

coadunando-se com a ideia predominante de garantir a ausência da intervenção estatal e garantir a autonomia individual das pessoas em face do Estado.

Todavia, a defesa da igualdade formal não foi suficiente para alterar as formas de dominação do poder, mantendo-se a exploração de uma classe pela outra. Houve, na verdade, uma inversão dos papéis de quem seria explorado, ocorrendo a substituição da figura do rei opressor pela ascendente classe burguesa capitalista (CALIL, 2012, p. 23).

Por consequência, essa forma de proteção dos direitos e garantias básicas calcada na ausência de ingerência do Estado também tinha como objetivo a garantia da manutenção da estrutura capitalista burguesa, fortemente impulsionada pela Revolução Industrial. Entretanto, em prol do aumento crescente dos lucros, a classe trabalhadora (proletariado) era continuamente explorada com excessivas jornadas de trabalho, locais de trabalho em condições insalubres, baixas remunerações e outras violações advindas do modelo de Estado absenteísta.

Surge então o modelo de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) pregando uma atuação positiva do Estado na construção de uma sociedade pautada pela justiça social e igualdade material entre as pessoas, levando-se em conta as desigualdades fáticas. Deve ser ressaltado que os direitos da segunda dimensão não se restringiram apenas aos direitos de cunho positivo; também são englobadas nessa dimensão as chamadas “liberdades sociais”, entre as quais se destacam os direitos fundamentais dos trabalhadores, como o direito de greve e a livre sindicalização (SARLET, 2015, p. 48).

Como o reconhecimento da igualdade formal não foi suficiente para promover a justiça social entre as pessoas, surge a igualdade material ou substancial com o objetivo de tratar as pessoas de maneira igualitária dentro de suas diferenças, valendo-se da prestação dos direitos sociais para alcançar tal desiderato.

A igualdade material pode ser sintetizada pelas palavras redigidas por Ruy Barbosa na célebre “Oração aos Moços”⁵⁶, na qual o autor busca explicar os critérios que devem ser levados em conta para aplicar a regra da igualdade:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. *Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.*

⁵⁶ Oração aos Moços foi um discurso redigido pelo jurista Ruy Barbosa em homenagem à formatura de uma turma da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP), em 1920, na cidade de São Paulo. Pela relevância da mensagem e dos trabalhos desenvolvidos pelo autor no âmbito jurídico, o referido discurso ganhou notoriedade para todos os estudantes e operadores do direito.

(BARBOSA, 1999, p. 08, grifos nossos).

Dessa forma, o tratamento pautado pela igualdade material deve levar em conta as desigualdades fáticas existentes entre as pessoas ou mesmo as suas igualdades, buscando a aplicação de critérios racionais no seu reconhecimento e aplicação, tendo em vista que “deve-se tratar de forma desigual situações que são faticamente diferentes, segundo um critério racional de igualação, pois nem todas as diferenças fáticas requerem um tratamento jurídico diferenciado” (ALVES, 2013a p. 70). Nesse sentido, devem ser levadas em conta as peculiaridades de cada pessoa para o atingimento da igualdade no plano material.

Dissertando sobre o alcance dos direitos de liberdade, Bobbio (2004, p. 34) adverte que a universalidade ou indistinção vale apenas para a igualdade em um sentido formal, não podendo ser aplicada no caso da igualdade material, tendo em vista que os direitos sociais devem ser aplicados levando-se em conta as peculiaridades de cada pessoa ou grupo de pessoas.

No mesmo sentido, são as lições de Canotilho (2008, p. 252) sobre o atingimento da igualdade real. Segundo o autor, a existência de um Estado Democrático de Direito pautado por procedimentos justos de participação política pressupõe a existência de uma justa distribuição dos seus bens sociais, permitindo que todos possam efetivamente participar do governo, fundamentando aqui a ideia de liberdade-igual, tendo em vista que não se constrói um regime democrático com exclusão, fome, miséria, etc.

Nessa senda, o valor da igualdade material foi de grande importância para o surgimento dos direitos sociais. Com os impactos econômicos e sociais negativos causados pela Revolução Industrial, além do surgimento das doutrinas socialistas, restou claro que o modelo liberal-burguês pautado pela proteção da liberdade e igualdade sob o prisma formal não surtia efeitos práticos para a maioria da sociedade, exigindo que houvesse a presença do Estado para atuar de forma positiva no alcance da justiça social.

Foi nesse contexto de crise e instabilidades que surge a discussão sobre os direitos sociais. A relevância dos direitos sociais ganha ainda mais notoriedade no século XX – sobretudo após a barbárie⁵⁷ que contribuiu para a eclosão da 2ª guerra mundial – com a

⁵⁷ A barbárie foi produzida pela difusão dos regimes totalitários na Europa, sobretudo o nazismo na Alemanha. Sob o manto do legalismo estrito (positivismo), os nazistas dizimaram milhões de pessoas em nome de uma suposta superioridade racial. As contribuições de Kelsen foram utilizadas pelo regime em busca de sua legitimação, já que: “segundo o Direito dos Estados totalitários, o governo tem poder para encerrar em campos de concentração, forçar a quaisquer trabalhos e até matar os indivíduos de opinião, religião ou raça indesejável. Podemos condenar com a maior veemência tais medidas, mas o que não podemos é considerá-las como fora da ordem jurídica desses Estados” (KELSEN, 1996, p. 44). Tal fato gerou a discussão sobre a valorização excessiva da legislação positiva em detrimento dos valores morais e éticos.

criação de Constituições⁵⁸ de caráter nitidamente social, a exemplo da Constituição do México de 1917, a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição da Espanha de 1931, que incorporaram de forma expressa dispositivos que buscavam a igualdade material e a justiça social.

3.3.2 Balizamento conceitual dos direitos fundamentais sociais e sua dimensão prestacional

Os direitos sociais surgem marcados por lutas históricas em um momento de grandes desigualdades sociais. As liberdades civis clássicas foram eficientes para garantir que o Estado não intervisse nas relações privadas, o que, por outro lado, ocasionou uma acentuada exploração da classe trabalhadora e fez surgir diversos problemas sociais.

Esse modelo pautado pela exploração de uma classe pela outra ocorreu, sobretudo, em virtude da euforia causada pelo avanço do modelo capitalista de produção que garantia altos lucros para os detentores dos meios de produção em contraposição à exploração da mão de obra operária.

Dessa feita, a tarefa de apreender o real significado dos direitos sociais se mostra como uma incumbência de difícil elucidação, tendo em vista a ampla carga valorativa que tais direitos abarcam em seu conteúdo. Na tentativa de apresentar um conceito que se aproxime de tal representatividade, aborda-se algumas características que se agregam à formação dos direitos sociais, para, em sequência, aventar as principais definições trabalhadas pela doutrina.

Inicialmente há quem se refira aos direitos sociais como direitos econômicos, sociais e culturais⁵⁹. A diferença entre tais expressões está ligada ao campo de abrangência que se procura englobar, sendo que direitos sociais estão ligados ao ordenamento constitucional circunscrito ao ordenamento nacional e a segunda expressão possui abrangência internacional, ou seja, ligada aos direitos sociais no âmbito internacional (FILETI, 2009, p. 61). Para Luño (1995, p. 192-193), utilizam-se direitos econômicos, sociais e culturais para denominar uma acepção mais ampla dos direitos sociais, em contraposição ao significado estrito de “direitos

⁵⁸ No Brasil, a principal representante deste período foi a Constituição de 1934, fortemente influenciada pela Constituição de Weimar de 1919, a qual previa um amplo leque de direito sociais, a exemplo dos direitos dos trabalhadores.

⁵⁹ Essa designação foi utilizada no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), celebrado através da Organização Geral das Nações Unidas em 16 dez. 1966, cuja finalidade principal é a garantia e promoção de diversos direitos sociais, conferindo efetividade aos direitos colacionados na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Brasil ratificou o PIDESC em 24 jan. 1992, o que impõe ao Estado brasileiro o dever de adotar medidas tendentes à promoção e efetividade progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, conforme previsto no art.2º no Pacto.

sociais”⁶⁰.

Ainda que suscitem muitas dúvidas sobre o seu alcance ou delimitação, as principais características dos direitos sociais podem ser vistas sob as seguintes constatações iniciais:

i. sua conceituação perpassa pela luta histórica em relação ao seu reconhecimento no cenário internacional e nacional dos direitos sociais; ii. que a configuração dos direitos sociais se faz em relação a situações concretas – privações concretas padecidas por indivíduos – que levaram o Estado a rever o seu comportamento absenteísta e trazer para si a responsabilidade pelo adimplemento de determinadas prestações de forma positiva ou negativa; iii. que o catálogo dos direitos fundamentais sociais não é taxativo [...]; iv. que tais direitos vão se fazendo necessários na medida do surgimento ou agravamento das demandas sociais, motivo que reforça a situação anterior. (ALVES, 2013a, p. 57).

Com base nesses delineamentos, afirma-se preliminarmente que o surgimento e evolução dos direitos sociais não foi um processo totalmente pacífico e repentino. Sua origem remonta a um contexto de exploração econômica e social que fez surgir diversas mazelas sociais, como desemprego, fome, doenças, pobreza, miséria, entre outras consequências nefastas para a sociedade. Somente após longos anos de lutas sociais em prol de uma igualdade material entre as pessoas é que o Estado sofre significativas alterações em sua estrutura organizacional, deixando de ser absenteísta e buscando a promoção dos direitos sociais.

Outro aspecto acima aventado é de que não há um rol taxativo dos direitos sociais. Tal fato se deve às necessidades humanas, que são infinitas e, consequentemente, sofrem inúmeras mutações conforme o contexto histórico vivenciado, as mudanças econômicas, sociais ou políticas de um Estado ou até mesmo o surgimento de quaisquer outras contingências que venham a exigir a proteção do ser humano através dos direitos sociais.

Para tanto, há a constatação de que “os direitos fundamentais sociais não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado, exigindo do poder público certas prestações materiais” (KRELL, 2002, p. 19). Como os direitos sociais deverão ser prestados por intermédio do Estado, constata-se que o ente estatal deverá reconhecê-los efetivamente como autênticos direitos sociais, “após, há a necessidade de o Estado equipar-se e organizar-se no sentido de implementação dessas novas atribuições que os direitos sociais lhe impingem” (ALVES, 2013a, p. 59). Dessa forma, ao Estado é incumbida a função de se organizar com o objetivo de promover a justa distribuição dos bens e serviços que garantam a igualdade de condições sociais a todos os seus cidadãos.

⁶⁰ Nesta pesquisa consideram-se como expressões sinônimas os direitos econômicos, sociais e culturais e, especificamente, direitos sociais.

Apresentados alguns aspectos que envolvem os direitos sociais, dedica-se a abordagem de alguns conceitos sobre esses direitos. Para Silva (2014), os direitos sociais são reconhecidos:

Como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real. (SILVA, 2014, p. 288-289).

Emerge-se neste conceito a percepção de que os direitos sociais seriam prestações de cunho positivas disponibilizadas pelo Estado com o objetivo de atender às pessoas que se encontram em condições de desigualdade social. Para o autor, essa atuação estatal permitiria o alcance não somente dos direitos de primeira dimensão, como também contribuiria para o alcance da igualdade material.

Nessa mesma linha, são as constatações de Alexy (2008), para quem os direitos sociais se caracterizam como: “direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares” (ALEXY, 2008, p. 499). Ressalta-se que o autor traz seu conceito com base no ordenamento jurídico alemão⁶¹, classificando os direitos fundamentais sociais em direitos a prestações em sentido estrito. Mais uma vez ganha relevo a menção ao caráter prestacional desses direitos que exigiriam do Estado uma atuação em favor do indivíduo, aqui considerado singularmente.

Além disso, Alexy (2008) parece condicionar o dever do Estado de prestar os direitos sociais, de forma subsidiária⁶², apenas a quem não possua condições financeiras de custeá-los. Importante ressaltar que essa exigência não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro, pois não há qualquer condicionamento econômico ou de qualquer outra natureza que impeça o gozo dos direitos sociais por pessoas com boas condições financeiras. O texto

⁶¹ Importante lembrar que Alexy (2008) formula a sua teoria tendo por base a realidade vivenciada no ordenamento jurídico alemão, o qual difere significativamente da realidade brasileira. A título ilustrativo verifica-se que na lei fundamental de Bonn (1949) não há a consagração expressa de direitos sociais em seu texto, prevendo apenas como modalidade de direitos prestacionais o dever de assistência comunitária e o direito de proteção a maternidade em seu art.6º, §4º. Tal fato foi fundamental para o recurso à ponderação como recurso indireto de exigência desses direitos.

⁶² Arango (2011, p. 27) esclarece que pelo princípio da subsidiariedade, o Estado atuaria somente no caso dos titulares dos direitos fundamentais sociais não terem condições de alcançarem tais prestações por si mesmos ou através do auxílio do círculo de pessoas próximas, a exemplo dos familiares. Dessa forma, evita-se o paternalismo e a dependência estatal.

constitucional não estabelece qualquer discriminação nesse sentido, nem mesmo estabelece critérios econômicos que eximam a atuação estatal nesses casos. Assim, tal alegação seria apenas no sentido de o Estado desincumbir-se das suas obrigações constitucionais perante os cidadãos.

Buscando diferenciar os clássicos direitos de defesa em relação aos direitos sociais prestacionais, há um posicionamento no sentido de que os direitos sociais prestacionais possuem como finalidade essencial uma “conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistente numa prestação de natureza fática” (SARLET, 2015, p. 291). Ressaltado a diferença de ordenamentos jurídicos, o posicionamento de Sarlet (2015) se aproxima do conceito de Alexy (2008), na medida em que também reconhece o caráter prestacional dos direitos sociais, assim como o agente que deverá prestá-los, o Estado.

De forma semelhante aos autores mencionados, colacionam-se as ponderações feitas por Tavares (2012), segundo o qual os direitos sociais são direitos “que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. Por esse motivo são conhecidos também como direitos a prestação, ou direitos prestacionais” (TAVARES, 2012, p. 837). De acordo com o autor, o aspecto prestacional dos direitos sociais se refere à conduta que se espera do Estado na promoção da igualdade social. Essa atuação deve, portanto, ser dirigida aos *hipossuficientes*, ou seja, pessoas que estejam em estado de necessidade ou vulnerabilidade social.

Dimoulis e Martins (2014, p. 52) ainda reconhecem os direitos sociais como direitos a prestações ou de *status positivus*, por representarem o direito das pessoas de exigirem do Estado atuações positivas em prol da melhoria de suas condições sociais. Na mesma esteira, Bulos (2015, p. 809) esclarece que os direitos sociais devem ser considerados como *liberdades públicas*, já que se direcionam a amparar as pessoas desfavorecidas, proporcionando a elas uma vida mais digna pautada pela igualdade material. O autor ainda pontua que os direitos sociais operam ou se realizam através de prestações de cunho positivo.

Dessa feita, constata-se *a priori* que grande parte da doutrina busca definir os direitos sociais como um direito a algo que deve ser prestado direta ou indiretamente pelo Estado. A forma que os autores vislumbram para a concretização dessa atuação estatal se dá através das prestações materiais de cunho positivo já que elas se: “revelam um fazer por parte dos órgãos do Estado, que têm a incumbência de realizar serviços para concretizar os direitos sociais” (BULOS, 2015, p. 809).

Apresentando um modelo de pensamento distinto a respeito dos direitos fundamentais sociais sob a perspectiva do ordenamento jurídico português, há quem reconheça a mudança

na forma de concretização desses direitos. Em uma acepção inicial, Queiroz (2006) reconhece que os direitos sociais são tradicionalmente conhecidos como: “obrigações de prestação *positivas* cuja satisfação consiste num *facere*, uma ‘acção positiva’ a cargo dos poderes públicos” (QUEIROZ, 2006, p. 25, grifos da autora). Posteriormente, reconhecendo algumas mudanças, a autora problematiza o fato de que existem direitos fundamentais sociais que não se destinam unicamente ao Estado, mas a toda a coletividade, a exemplo do direito à greve e à liberdade sindical, que deveriam então ser enquadrados como *direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores*. Portanto, ainda que pertencentes à classificação dos direitos fundamentais sociais existem alguns direitos sociais que independem de qualquer prestação positiva por parte do Estado.

A partir dos balizamentos conceituais acima apresentados, verifica-se que os direitos fundamentais sociais são – em sua maioria – direitos de carácter prestacional, exigindo-se do ente estatal uma ação positiva para a sua realização. Todavia, restou claro que essa identidade apresentada pelos autores entre a mera atuação positiva do Estado e a consequente realização dos direitos sociais não se mostra como única ou suficiente alternativa para a sua configuração. Como exemplo dessa afirmação, foi apresentado o direito fundamental social à greve e à liberdade sindical que, mesmo não exigindo uma prestação positiva do Estado para a sua realização, não deixa de ser considerado como autêntico direito social.

Além disso, não há como se descurar da importância do Estado para dar vazão à efetividade de grande parte dos direitos sociais. A começar pelo fato de que o reconhecimento expresso dos direitos sociais pelo ente estatal é de vital importância, observado o fato de que “esses direitos, por não serem naturais e sim escolhas políticas, devem ser reconhecidos pelo direito positivo” (ALVES, 2013a, p. 62). Esse reconhecimento possibilita que haja uma melhor organização e atuação da máquina estatal em prol do cumprimento efetivo desses direitos para toda a coletividade, e não somente ao indivíduo considerado singularmente.

As características sobre os direitos fundamentais sociais, os conceitos aventados pela doutrina, além da preponderância do carácter prestacional desses direitos aqui abordados são indispensáveis para a problematização da (in) efetividade do direito fundamental social ao transporte público coletivo. Nesse sentido, passa-se a análise das polêmicas que circundam o direito ao transporte público, trazendo à tona as repercussões do reforço de sua fundamentalidade formal no ordenamento jurídico pátrio dentro de uma perspectiva da judicialização ou do reconhecimento de seu carácter simbólico.

3.4 Implicações da fundamentalidade: judicialização do transporte público coletivo ou constitucionalização simbólica?

Uma vez ventilados os aspectos que corroboram o sentido de fundamentalidade sob os pontos de vista formal e material atribuído ao direito fundamental social ao transporte público coletivo, no subtítulo 3.2, bem como as decorrências advindas do reconhecimento do caráter prestacional da maioria dos direitos fundamentais sociais, passa-se à abordagem dos reflexos práticos desse direito na realidade brasileira.

Dessa maneira, resta perscrutar acerca dos efeitos práticos do reforço da fundamentalidade formal do transporte após a aprovação da EC 90/2015, trazendo à tona a discussão sobre sua judicialização⁶³ frente à atribuição de um efeito meramente simbólico à constitucionalização do transporte.

Que a criação de um novo direito gera muitas expectativas para os seus destinatários, não restam dúvidas. Com o direito fundamental ao transporte público não foi diferente; com o reforço de sua fundamentalidade formal no art.6º da Constituição, criou-se uma grande esperança de que algo poderia realmente mudar em relação à efetividade desse direito aos cidadãos brasileiros.

Todavia, não foi essa a realidade vivenciada até o presente momento. A inalterabilidade fática da prestação dos serviços de transporte público coletivo fez surgir, ao contrário, mais dúvidas e questionamentos sobre a real efetividade do direito.

Apresentando os principais dilemas que circundam o direito fundamental social ao transporte público coletivo e que ao mesmo tempo desafiam a análise de sua concretização no âmbito social, são as ponderações de Sarlet (2017):

De particular relevo nesse contexto é a discussão em torno da viabilidade de se assegurar, de modo individual e/ou transindividual, ao cidadão um direito subjetivo originário ao transporte gratuito, mesmo sem regulamentação legal ou política pública promovida pelo Poder Executivo, ou apenas limitar tal direito, na condição de posição subjetiva e exigível pela via jurisdicional, a um direito derivado a prestações, no sentido de um direito de igual acesso ao sistema de transporte já disponibilizado ou mesmo um direito a promoção pelo poder público de políticas de inclusão em matéria de transporte público, seja mediante subsídios alcançados a empresas particulares concessionárias, seja por meio de empresas públicas de transporte coletivo, em ambos os casos com tarifas diferenciadas e mesmo em caráter gratuito para determinados segmentos, a exemplo do que já se passa em sede

⁶³ Pela amplitude de significados que a palavra representa, adota-se aqui o termo ‘judicialização’ como sendo a transferência de decisões sobre “questões de larga repercussão política ou social” (BARROSO, 2008, p. 3) que normalmente caberiam aos Poderes Legislativo e Executivo para o âmbito do Poder Judiciário, sendo realizadas, geralmente, através de ações judiciais, nos moldes assinalados por Barroso (*op.cit.*).

do assim chamado ‘passe-livre’ para idosos e pessoas com deficiência etc. (SARLET, 2017, p. 671).

Os questionamentos apresentados pelo autor convergem para todas as características já discutidas nesta pesquisa com enfoque no direito fundamental ao transporte público. O cerne das discussões giram em torno da falta de esclarecimentos em relação à forma de implementação desse direito quando da sua inserção no art. 6º da Constituição Federal, o que acabou gerando um vácuo normativo e o surgimento de inúmeras dúvidas quanto ao reconhecimento de importantes características do direito fundamental social ao transporte como também dos aspectos relacionados à sua efetividade.

A primeira refutação seria no sentido de constatar se o direito ao transporte público pode ser considerado um direito subjetivo dos cidadãos a um transporte público gratuito. *A priori*, deve ser ressaltado que os “direitos sociais são, em sua grande maioria, prestacionais, todavia, nem sempre são subjetivos, pairando, ainda, sobre o tema a necessidade ou não de políticas públicas para sua implementação” (ALVES; COSTA, 2017, p. 9). O reconhecimento de tal característica ao direito fundamental ao transporte público poderia então legitimar o direito a pretensões jurídicas individuais ou coletivas em prol do acesso efetivo ao transporte público gratuito, ainda que possivelmente estivesse pendente qualquer regulamentação legislativa ou executiva no plano infraconstitucional.

Por outro lado, caso desconsiderado o direito ao transporte público como um direito subjetivo ao transporte público gratuito, a segunda refutação seria no sentido de considerá-lo como um direito condicionado à confecção de políticas públicas. Esse reconhecimento poderia se desdobrar em duas hipóteses de constatação: a) no direito de igual acesso ou de igual quota-parte (participação) nos serviços de transporte público da maneira que tais serviços públicos são prestados atualmente; ou b) se o reconhecimento desse caráter como direito derivado a prestações seria no sentido de incentivar o poder público a criar políticas públicas de acesso ao transporte público, o que poderia se dar por incentivos no atual setor privado ou mesmo pela prestação direta através do poder público.

Percebe-se que o ambiente de tensão promovido pelos inúmeros protestos que se espalharam pelo Brasil em prol do transporte público somado ao anseio em aprovar – a qualquer custo – a EC 90/2015 em resposta aos reclamos sociais, atropelaram as discussões que poderiam ter sido feitas sobre a efetividade do direito ao transporte, gerando inúmeras dúvidas quanto ao seu reconhecimento no caso concreto. O cerne do problema se inicia com a falta de uma atuação legislativa na definição dos contornos que o referido direito poderia assumir com a sua constitucionalização e de que forma seria tornado uma realidade na

sociedade brasileira.

Consoante polemizado por Sarlet (2017), essa falta de esclarecimentos normativos quanto à natureza da fundamentalidade do direito ao transporte público faz surgir algumas dúvidas em relação a sua efetividade concreta na sociedade. Não foram mencionadas pela Emenda políticas públicas que albergassem o direito ao transporte público, ou mesmo se seria implantado através da gratuidade das tarifas ou se, como direito subjetivo, seria pleiteado pelos cidadãos através da via jurisdicional. Além disso, mesmo que houvesse essa perspectiva para a judicialização do transporte público, a falta de regulamentação do direito traria dificuldades práticas, inclusive na construção da fundamentação dessas decisões judiciais, lançando-se a dúvida sobre “a qual construto teórico o magistrado deve remeter no momento de sua aplicação: se direito ao *transporte público condicionado a confecção de políticas públicas* ou se ao *direito subjetivo ao transporte público*” (ALVES; COSTA, 2017, p. 9, grifos nossos).

Nessa toada, não há como se descurar que havendo judicialização e o magistrado decida pelo condicionamento da efetividade do direito ao transporte público coletivo, a confecção de políticas públicas esbarrar-se-ia também em limitações de ordem econômico-orçamentária, o que por vezes é utilizado pelo Estado para fundamentar a sua denegação em respeito ao princípio da reserva do possível⁶⁴. Importada do direito alemão, a teoria da reserva do possível condiciona a efetividade dos direitos subjetivos prestacionais (sobretudo, os direitos sociais) à existência de recursos financeiros por parte do Estado, submetendo a decisão sobre a viabilidade de tais direitos à discricionariedade dos órgãos públicos, o que se daria através da definição do orçamento público (KRELL, 2002, p. 52).

Por óbvio, reduzir a falta de efetividade dos direitos sociais ao fundamento de que representariam apenas custos ao Estado seria mascarar a realidade e reduzir a sua importância. Além da constatação de que todos os direitos – inclusive os clássicos direitos e liberdades individuais – representam custos para o Estado (NABAIS, 2002, p. 12), há que se realçar o viés da busca pela efetivação da igualdade material aos destinatários dos direitos sociais.

Ressalta-se o posicionamento diametralmente oposto a de que os direitos sociais representariam apenas custos para o Estado, na medida em que eles também podem ser vistos sob uma perspectiva econômica de um investimento para o ente estatal. Dentro dessa visão, o

⁶⁴ Essa teoria foi originada de um julgamento feito pelo Tribunal Federal da Alemanha no ano de 1972. Invocando o art. 12 da Lei Fundamental, estudantes pleiteavam maior número de vagas nos cursos de medicina. Contudo, ainda que tenha reconhecido o direito dos estudantes de ingressarem no ensino superior, o Tribunal indeferiu o pedido alegando que o pedido não estava dentro do que os cidadãos poderiam razoavelmente exigir do Estado dentro dos parâmetros esperados (JÚNIOR, 2017, p. 680).

Estado realiza um investimento para efetivar e garantir os direitos sociais em um momento presente e, futuramente, colherá os resultados desse investimento, seja através da diminuição das desigualdades sociais que geram mais custos aos cofres públicos ou mesmo da promoção da felicidade de seus cidadãos (VAZ, 2015, p. 100-101).

Além dessa patente dificuldade de fundamentação das sentenças em caso de se judicializar o direito fundamental ao transporte público, surge outro problema de idêntica envergadura, a definição sobre a titularidade do polo passivo de uma possível demanda. Já constatado o fracasso do Estado na prestação eficiente de diversos direitos sociais, inclusive em relação ao direito à saúde e educação, que possuem vinculação orçamentária, a assunção da prestação do serviço de transporte público coletivo em caráter gratuito diretamente pelo Estado seria algo improvável. Entretanto, condicionar a prestação desse serviço público através da iniciativa privada sem qualquer apoio estatal também se revelaria como uma medida desproporcional:

Por outro lado, impor aos particulares tal ônus sem contrapartida que assegure a manutenção da empresa, a aquisição e manutenção dos meios de transporte, pagamento de pessoal, demais despesas incidentes, igualmente não se revela solução compatível com o ordenamento constitucional e de qualquer sorte resultaria no abandono completo dessa via negocial, com graves consequências para a acessibilidade diuturna dos cidadãos. (SARLET, 2017, p. 671-672).

A simples transferência do dever de prestar o serviço de transporte público em caráter gratuito à iniciativa privada também restaria infundada, a começar pela falta de interesse econômico das empresas concessionárias. Sem qualquer contraprestação estatal ao setor, ainda que realizada através de uma parceria público-privada, o desequilíbrio econômico financeiro seria latente, o que ocasionaria o esvaziamento natural da exploração da atividade e o consequente prejuízo para o deslocamento e acessibilidade das pessoas.

Ou seja, torna-se nítida a complexidade que envolve a efetividade do direito ao transporte público decorrente de sua constitucionalização no art.6º. Entretanto, afirmações no sentido de que a implantação desse direito seria inviável por afrontar a teoria da reserva do possível ou mesmo de que apenas representaria custos para o Estado, perdem força ante a teoria da concretude dos direitos fundamentais. Por essa teoria, o direito ao transporte público deve ser contextualizado sob o prisma da efetividade, tendo em vista que “a doutrina da efetividade ou concretude de direitos corrobora a análise da hermenêutica jurídica, no sentido de que interpretar requer algo mais que uma análise, ou seja, exige-se a possibilidade de concretização do direito” (ALVES, MARCONDES, 2013b, p. 4).

Nessa toada, não há como objetar os reflexos que o direito fundamental ao transporte público já irradiam sobre o ordenamento jurídico brasileiro, ainda que pendente de uma plena efetividade prática. O reforço de sua fundamentalidade, agora sob o aspecto formal, também impede que haja um retrocesso desse direito, em respeito ao princípio da proibição do retrocesso social⁶⁵. De vital importância para a proteção não somente dos direitos fundamentais sociais, o princípio da proibição do retrocesso social consagra que uma vez criado determinado direito a prestações sociais, não poderá haver medidas tendentes a extingui-las sem que sejam apresentadas alternativas ou propostas compensatórias (QUEIROZ, 2006, p. 102). Aplicando esse princípio ao direito fundamental ao transporte público coletivo passa-se a considerar que, de forma ampla, qualquer ato dos poderes públicos que tencionem minorar o seu alcance ou mesmo dificultar a sua concretização pode ser encarado sob a vertente do retrocesso social, pois “ainda que os direitos de natureza prestacional não imponham uma obrigação de “avançar”, estabelecem, contudo, uma proibição de ‘retroceder’” (QUEIROZ, 2006, p. 102).

Além disso, faz-se premente a proteção ao núcleo essencial do direito fundamental⁶⁶ ao transporte público, tendo em vista que “a garantia de proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais aponta para a parcela do conteúdo de um direito sem a qual ele perde a sua mínima eficácia, deixando, com isso, de ser reconhecível como um direito fundamental” (SARLET, 2015, p. 420). Pela proteção do núcleo essencial, impõe-se uma limitação às alegações de reserva do possível e estipula-se que deve haver um mínimo de concreção do direito fundamental ao transporte público, fator esse que ainda tem sido de difícil percepção na realidade brasileira.

Desse modo, as problematizações aqui apresentadas revelam algumas das diversas dificuldades que a efetividade do direito fundamental ao transporte público está enfrentando e ainda irá enfrentar: “percebe-se que são inúmeros os desafios e grande a chance de também essa nova promessa desaguar no já antigo problema da falta de efetividade das promessas constitucionais” (SARLET, 2017, p. 672). Restou consignado que a redação da EC 90/2015 não foi clara quanto ao modo de implementar o direito ao transporte público coletivo, se em

⁶⁵ Em que pese à adoção de princípio da proibição do retrocesso social nesta pesquisa, ressalta-se que há diversas expressões que são utilizadas pela doutrina para se referirem a tal princípio, como: efeito *cliquet*, proibição da contrarrevolução social, cláusula do não retrocesso social, proibição de regressividade, etc. Derbli (2007, p. 200) adverte que a expressão “princípio da proibição do retrocesso social” se adequa melhor à realidade constitucional brasileira em consonância ao sentido que foi atribuído pelo ordenamento jurídico português e diferentemente do ordenamento jurídico alemão responsável pela criação deste princípio.

⁶⁶ Silva (2006, p.23-51) aborda as complexidades que envolvem a teoria da concretude dos direitos fundamentais a partir de um modelo teórico que entrelaça conhecimentos sobre o estudo da eficácia das normas constitucionais e seus reflexos na doutrina e jurisprudência brasileira.

caráter gratuito ou não, ou mesmo se seria feito através de alguma política pública de incentivo ou promoção do atual modelo de prestação dos serviços de transporte público existente.

Entrementes, a falta de um rigor técnico legislativo na construção da Emenda Constitucional 90/2015 não pode ser apontada como a única causa da ausência de efetividade do transporte público coletivo. A aludida Emenda encontrou campo fértil de propagação em decorrência da onda de protestos que paralisaram o Brasil durante as Jornadas de Junho e estavam a exigir uma atuação rápida dos poderes públicos, sobretudo do Poder Legislativo, em prol do transporte público, vindo a calhar com a retomada da tramitação e consequente aprovação da Emenda que inseriu referido direito no art.6º da Constituição Federal.

Toda essa movimentação do Poder Legislativo para aprovar a Emenda do transporte público, em uma verdadeira manobra política, aliada aos questionamentos práticos acima apresentados convergindo para uma manifesta ausência de efetividade prática desse direito, permite-se a constatação inicial da ocorrência do fenômeno da constitucionalização simbólica do direito fundamental social ao transporte público coletivo.

4 A TEORIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

Neste capítulo, o direito fundamental social ao transporte público coletivo será analisado tendo por base a teoria da constitucionalização simbólica, trabalhada no ordenamento jurídico brasileiro por Neves (2016). Todas as considerações realizadas nos capítulos anteriores são de suma importância para que se possa, enfim, compreender a abordagem desse direito sob uma perspectiva simbólica. Percebe-se que o fenômeno da constitucionalização simbólica pode ser aplicado aos desdobramentos da inserção do direito fundamental social ao transporte público coletivo na Constituição Federal, motivo pelo qual esse modelo teórico será analisado.

Diante da novidade legislativa, não se pode deixar de ressaltar a incipiência do tema cujo corolário são as inúmeras dificuldades que o direito fundamental ao transporte público ainda irá enfrentar pela frente e que já podem ser antevistas tomando por base duas ADI's julgadas pelo STF e – referentes ao direito ao transporte público para os idosos e para as pessoas com deficiência – que margeiam as discussões atinentes à fundamentalidade do direito ao transporte público coletivo, e serão abordadas neste capítulo.

A judicialização desses dois casos é apresentada com o objetivo de retratar a importância que a Corte Superior atribuiu ao direito ao transporte público antes mesmo de sua inserção expressa no rol dos direitos sociais, e, quem sabe, elucidar umas das vias decisórias caso haja a judicialização do transporte público coletivo (o que é uma hipótese de desdobramento da constitucionalização estudada) decorrente de sua aprovação como direito fundamental social no art.6º da Constituição.

Por fim, como meio de comparação acerca das consequências da constitucionalização, apresentam-se dados dos Municípios brasileiros que adotam o modelo da tarifa zero como forma de garantir a efetividade do direito ao transporte público coletivo aos seus cidadãos, relacionando a adoção dessa política nas respectivas cidades com a EC 90/2015 e, consequentemente, com a alocação do direito ao transporte público como direito fundamental social expresso.

4.1 A teoria da constitucionalização simbólica sob a perspectiva teórica de Marcelo

Neves

A teoria da constitucionalização simbólica foi desenvolvida por Neves (2016) a partir de teorias e estudos realizados por estudiosos como Gusfield, Habermas, Kindermann, Schmitt e outros⁶⁷. Seu modelo teórico parte da compreensão prévia de alguns elementos, a exemplo do significado do que seria o termo simbólico. O simbólico é analisado a partir da sua utilização em diversos ramos das Ciências Humanas e Sociais, para, ao final, chegar a uma delimitação semântica do que seria a legislação simbólica. As comparações são feitas levando-se em conta o símbolo como intermediação entre o sujeito e o objeto, a estrutura social como esfera simbólica, o simbolismo e simbólico no campo da psicanálise, a instituição como uma rede simbólica, o símbolo na semiótica, o simbólico dentro da lógica e o simbólico no campo da sociologia (NEVES, 2016, p. 6-21).

Correlacionando o termo simbólico em relação aos diversos campos teóricos – sociologia, psicanálise, antropologia, entre outros – constata-se que não há apenas um sentido que possa se atribuído ao seu significado. Seu conceito sofre variações a depender do campo teórico que será aplicado ou analisado. Para tanto, se mostra como tarefa inviável o aprofundamento de seu conceito e complexidades em relação a outras áreas que não a trabalhada nesta pesquisa, delimitando-se sua abordagem à seara jurídica.

Em trabalho dedicado à abordagem do tema dos direitos humanos enquanto força simbólica de natureza ambivalente⁶⁸, pode-se compreender qual o real sentido e alcance do termo simbólico adotado pelo autor na construção de sua teoria jurídica sob o viés da constitucionalização simbólica:

⁶⁷ No desenvolvimento da teoria da constitucionalização simbólica, Neves (2016) se utiliza das contribuições teóricas de diversos autores, em sua maioria de origem germânica. Portanto, grande parte das obras por ele consultadas está redigida em língua estrangeira, sobretudo no idioma alemão, como se verifica em: GUSFIELD, Joseph R. (1967). “Moral Passage: The Symbolic Process in Public Designations of Deviance”. In: *Social Problems*, vol. 15, nº 2. Detroit, Michigan: Society for the Study of Social Problems, p. 175-88; GUSFIELD, Joseph R (1986). *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*. 2ª ed. Urbana/Chicago: University of Illinois Press [1ª ed. 1963;]; HABERMAS (1982b). *Theorie des Kommunikativen Handelns*. 2 ed. Frankfurt sobre o Meno: Suhrkamp, 2 vols. [1ª. ed. 1981]; KINDERMANN, Harald (1988). “Symbolische Gesetzgebung. In: Dieter Grimm e Werner Maihofer (orgs.). *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13)*. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp.222-45; KINDERMANN, Harald (1989). “Alibigesetzgebung als symbolische Gesetzgebung”. In: Rüdiger Voigt (org.). 1989ª, pp. 257-73; SCHMITT, Carl (1970). *Verfassungslehre*. 5ª. ed. Berlin: Duncker & Humblot [reimpressão inalterada da 1ª edição, de 1928].

⁶⁸ De acordo com o autor, os direitos humanos possuem uma força ambivalente na medida em que servem para dar vazão ao cumprimento efetivo de direitos de caráter inclusivo, ao mesmo tempo em que serviriam como instrumento de manipulação política, dificultando sua própria concretização e efetividade jurídica (NEVES, 2005, p.16). Ou seja, haveria uma dupla função desses direitos, um aspecto positivo e outro de caráter negativo.

Muito comumente, a referência ao termo ‘simbólico’ sugere que se trata de algo diferente do fático, real. No entanto, toda a dimensão do semiótico, não apenas o simbólico no sentido que pretendo utilizar aqui é realidade concernente à realidade. É um plano reflexivo da realidade construída socialmente. (NEVES, 2005, p. 3).

Partindo-se dessas premissas, percebe-se que a utilização do viés simbólico pelo autor está ligada à apreensão da realidade social. Não se trata de algo abstrato e intangível, mas pelo contrário, de um termo utilizado para representação das impressões sociais e seus significados.

Dessa forma, permite-se inferir que a legislação simbólica se caracteriza pelo: “predomínio, ou mesmo hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico-instrumental” (NEVES, 2016, p. 23). A atuação legislativa no processo de criação de leis bem como a própria lei que resulta desse processo possui apenas um caráter figurativo, pois se desvirtua efetivamente do verdadeiro sentido para o qual foram criados.

De acordo com o autor, há um predomínio da própria atividade legislativa em oposição à finalidade jurídica de seu objeto final, ou seja, o alcance ou objetivo da produção da norma e sua aplicabilidade. Essa atuação do legislativo faz surgir então a “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico” (NEVES, 2016, p. 30). Há, portanto, uma manipulação política por intermédio da atividade legiferante que se vale de textos normativos para alcançarem objetivos outros que não a efetividade do texto normativo.

Em busca de um parâmetro que permita o reconhecimento dos modelos de legislação simbólica e, conseqüentemente, dos reais objetivos que permeiam esses tipos simbólicos, Neves (2016) se baseia na proposta tricotômica de legislação simbólica criada pelo autor alemão Horald Kindermann, que subdivide o conteúdo dessas legislações em: “a) confirmar valores sociais; b) demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios” (KINDERMANN, 1988 *apud* NEVES, 2016, p.33).

A primeira modalidade de legislação simbólica destina-se a corroborar valores sociais de um determinado grupo social⁶⁹. Como o processo legislativo e, conseqüentemente, a

⁶⁹ Esses grupos sociais podem se manifestar de distintas formas. No cenário político-legislativo brasileiro, essa luta ideológica pode ser vista através da formação das “bancadas” no Congresso, ou seja, bancada dos

aprovação de uma matéria normativa carrega um alto grau axiológico, entende-se que o êxito dessa aprovação legislativa corrobora os ideais de um grupo envolvido nessa batalha legislativa. O processo legislativo é utilizado então como uma disputa de poder entre pessoas que buscam reafirmar sua superioridade ideológica em detrimento de outros grupos sociais contrários aos seus pensamentos.

Nestes casos, a legislação torna-se apenas um instrumento simbólico, pois não há uma preocupação voltada para a concretização de sua efetividade. Em caráter exemplificativo, verifica-se o caso da lei seca nos Estados Unidos, a qual proibia o consumo de bebidas alcoólicas no país. Se referindo a tese desenvolvida por Gusfield (1963/1967), Neves (2016, p. 33-34) esclarece que as pessoas que defendiam a aprovação dessa lei pretendiam obter apenas um respeito social, ou seja, uma posição de *status* perante a sociedade americana. A legislação foi utilizada então como um símbolo dessa luta pela confirmação de valores de um determinado grupo social, tendo em vista que não havia uma preocupação direcionada para os resultados ou efetividade da lei, mas apenas de conquistar essa visibilidade social.

Outro caso pode ser visto em relação às recentes discussões envolvendo a imigração de pessoas estrangeiras para o continente europeu. Neves (2016, p. 34-35) destaca as polêmicas que envolvem a criação de uma legislação mais rígida sobre a entrada dessas pessoas na Europa ou mesmo a flexibilização dos critérios migratórios. Nesse caso, a legislação se revela principalmente como um ato simbólico na medida em que busca apenas corroborar os valores sociais do povo europeu em relação aos povos imigrantes. Ou seja, a legislação se presta a externalizar a postura do povo europeu sobre esses estrangeiros, seja para aceitá-los como cidadãos integrantes da sociedade europeia, seja para considerá-los como povos invasores. Nesses casos, a legislação se prestou a confirmar os valores sociais de uma determinada camada social, servindo como um espelho ou padrão de comportamento e valores que deveriam ser seguidos por toda a sociedade, ainda que tais instrumentos normativos fossem destituídos de efetividade prática.

Por outro lado, quando a legislação é voltada apenas para comprovar a capacidade de atuação estatal, surge a modalidade de legislação simbólica como álibi, pois ela se destina a aumentar “a confiança dos cidadãos no respectivo governo ou, de um modo geral, no Estado” (KINDERMANN, 1988 *apud* NEVES, 2016, p. 36). A legislação se enquadra como álibi, pois atua como subterfúgio para dar credibilidade ao sistema político em alguns casos até mesmo ao sistema jurídico.

evangélicos, dos ruralistas, dos defensores dos grupos LGBTs, de partidos políticos de esquerda ou direita, de progressistas ou conservadores, entre outros.

De maneira semelhante à classificação anterior, não há interesse em dar concretude à produção legislativa, servindo apenas para dar vazão a interesses políticos. Constatase que “o legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas” (NEVES, 2016, p. 36). O legislador assim atua para “descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos” (NEVES, 2016, p. 37). Ou seja, há a utilização do texto normativo para manipular interesses políticos.

Essa manipulação política através do texto normativo constitucional também pode ser ilustrada a partir da alegoria entre Têmis e Leviatã⁷⁰, com base na conturbada relação existente entre a justiça e o Estado. Na medida em que o legislador constitucional – Leviatã – interfere e manipula o texto normativo – representado pela figura da deusa Têmis – movido por interesses escusos e particularistas, há um bloqueio da autonomia operacional do sistema jurídico e consequentemente do acoplamento estrutural⁷¹ entre a política e o direito.

O resultado imediato dessa relação conflituosa entre Têmis e Leviatã é o enfraquecimento de Têmis em virtude da falta de concretização jurídico-normativo do texto constitucional, portanto: “nessas circunstâncias, Leviatã não apenas subjuga Têmis; através do texto constitucional hipertroficamente simbólico, ele também a usa como meio lúdico ou como fachada que esconde a sua impotência” (NEVES, 2006, p. 257). Essa perda de normatividade jurídica em detrimento da hipertrofia dos efeitos políticos simbólicos do texto constitucional ocasiona a configuração da constitucionalização simbólica, sobretudo em sua vertente como álibi, tendo em vista que Têmis é utilizada meramente como uma fachada para a satisfação dos interesses de Leviatã.

Ademais, a legislação-álibi ainda se configura quando o legislador procura dar uma resposta imediata em momentos de graves crises ou instabilidades sociais. Nesses casos, normalmente exige-se uma atuação do Estado a fim de sanar os problemas que causam a

⁷⁰ Desenvolvida por Neves (2006) em sua obra “Entre Têmis e Levistã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas”, essa alegoria tem por objetivo contextualizar os paradigmas que permeiam a formação do atual modelo de Estado Democrático de Direito a partir dos modelos teóricos de Habermas e Luhmann. O autor problematiza a relação entre Têmis – ícone da justiça na cultura ocidental – e Leviatã – personificação da figura estatal – e a possibilidade de existência de uma relação pacífica e de coexistência entre as duas figuras no contexto atual.

⁷¹ Retirada dos ensinamentos de Maturana (1996), a expressão “acoplamento estrutural” foi inicialmente utilizada como sinônimo de “interpenetração” por Luhmann (1984/2016, p. 241) para expressar as relações entre sistemas pertencentes ao ambiente um do outro. Após sofrer algumas alterações e ganhar especial relevo na construção teórica do autor, foi utilizada para se referir ao processo de comunicação existente entre os sistemas e seu entorno, contribuindo para operacionalização das complexidades dos mesmos e, consequentemente, da própria autopoiese (CORSI; ESPOSITO; BARALDI, 1995, p. 19).

insatisfação popular. Mais uma vez, utiliza-se do regramento normativo para responder aos reclamos sociais, mesmo que a referida legislação não venha a surtir os efeitos para os quais foi criada. Assim, “a atitude legiferante serve como um álibi do legislador perante a população que exigia uma reação do Estado” (NEVES, 2016, p. 37).

Dentro dessa modalidade já pode ser vislumbrada uma das hipóteses que se amoldam ao objeto de investigação da pesquisa ora aventada, tendo em vista que a inserção do direito fundamental ao transporte público no texto constitucional foi uma tentativa do legislador de por fim às Jornadas de Junho e, possivelmente, dar uma resposta que fosse satisfatória à população naquele momento de grave instabilidade social e política no país.

Neves (2016, p. 41), pautando-se ainda na proposta classificatória desenvolvida por Kindermann (1988, 1989), apresenta a legislação simbólica como uma fórmula de compromisso dilatório. Discorrendo sobre esse modelo, o autor pontua que o emprego da expressão “compromisso-fórmula dilatório” foi criada por Carl Schmitt para se referir ao modelo de Constituição de Weimar⁷². A legislação simbólica como “compromisso-fórmula dilatório” é utilizada apenas para postergar a solução dos conflitos sociais, adiando a solução para um futuro incerto, tendo em vista que “nesse caso, as divergências entre grupos políticos não são resolvidas por meio do ato legislativo, que, porém, será aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, exatamente porque está presente a perspectiva de ineficácia da respectiva lei” (NEVES, 2016, p. 41). Ou seja, o texto normativo já nasce fadado a uma ineficácia latente, a exemplo do que se supõe estar presente no direito fundamental social ao transporte público coletivo.

Após apresentar, sucintamente, a delimitação semântica do que seria o termo simbólico bem como o conceito de legislação simbólica e suas classificações quanto ao conteúdo, adentra-se na análise do fenômeno conhecido como constitucionalização simbólica. *A priori* ressalta-se que o autor entende como Constituição⁷³:

[...] um subsistema normativo-jurídico, o qual, de um lado, tem uma relativa autonomia, de outro, encontra-se em permanente e variado inter-relacionamento com os sistemas sociais primariamente cognitivos, os outros sistemas ou formas de comunicação primariamente normativas e, especialmente, com as outras dimensões do sistema jurídico. (NEVES, 2016, p. 64).

⁷² A Constituição de Weimar possuía vários dispositivos que criavam obrigações para o Estado. Como tais dispositivos deveriam ser concretizados paulatinamente em um futuro próximo, ela foi utilizada como parâmetro no desenvolvimento teórico de Schmitt (1970), sobretudo na adoção da expressão “compromisso-fórmula-dilatatório”.

⁷³ Deve ser ressaltado que podem existir ordenamentos jurídicos que não utilizam a Constituição como vetor axiológico ou norte interpretativo na organização de seu Estado.

Nessa perspectiva, a Constituição pode ser considerada como um subsistema integrante de outro sistema ainda maior, ou seja, o sistema jurídico. A Constituição possui uma margem de autonomia para se relacionar constantemente com outros subsistemas, a exemplo do sistema social, político, jurídico e constitucional. Esse complexo intercâmbio comunicacional gera importantes efeitos em todos os subsistemas, podendo ser analisados e compreendidos sob o prisma da constitucionalização.

Direcionando o estudo da Constituição para o âmbito da constitucionalização, compreende-se que:

Embora na acepção estritamente moderna a Constituição possa ser apreendida como ‘uma limitação jurídica ao governo’, ‘a antítese do regime arbitrário (constitucionalismo), daí não decorre forçosamente que seja concebida como uma ‘declaração’ de valores político-jurídicos preexistentes, inerente à pessoa humana, ou como produto da evolução da consciência moral no sentido de uma moral pós-convencional ou universal. É possível também uma leitura no sentido de que a Constituição na acepção moderna é fator e produto da diferenciação funcional entre direito e política como subsistemas da sociedade. Nessa perspectiva, a constitucionalização apresenta-se como o processo através do qual se realiza essa diferenciação. (NEVES, 2016, p. 65).

Do conceito apresentado, extrai-se que além de ser considerada como uma limitação aos regimes arbitrários, a Constituição exerce um papel fundamental na separação das funções que abarcam o sistema jurídico e político. O ato de produzir essa diferenciação funcional é conhecido como constitucionalização. Ainda que cada subsistema tenha a sua própria autonomia operacional – graças a Constituição –, eles se comunicam e se influenciam reciprocamente. O grande problema surge quando não há o respeito da autonomia de um subsistema pelo outro, gerando graves consequências para o funcionamento de ambos os sistemas. Trazendo a análise especificamente para o subsistema jurídico e político, verifica-se que este pode ingerir-se na reprodução autônoma do direito, impactando diretamente todo o processo de constitucionalização.

Em caráter exemplificativo verifica-se que a economia ou mesmo o poder político pode causar essa interferência na medida em que “atuam como injunções bloqueantes e destrutivas do processo de reprodução autônoma e de construção da identidade (s) do Direito (s)” (NEVES, 1995, p. 12). Essas irritações trazem efeitos negativos para o sistema jurídico, afetando principalmente a concretização normativa dos textos constitucionais na medida em que há um predomínio apenas da sua função simbólica em detrimento da realidade normativa do texto constitucional.

Essa é uma realidade que pode ser vista facilmente nos países da América-Latina, locais em que essas injunções são mais frequentes, sendo, por vezes, confundido com a perspectiva da difusão do modelo de pluralismo jurídico⁷⁴. Entrementes, a diferença é que nos países latino-americanos não há a coexistência de distintas formas de organizações autônomas em relação ao Estado, mas sim “um intrincamento bloqueante e destrutivo entre a juridicidade estatal e os ‘Direitos socialmente difusos’ que impede a recepção do modelo pluralista euro-norte-americano à situação jurídica da América Latina” (NEVES, 1995, p. 12).

O resultado dessas constantes interferências entre as distintas esferas organizacionais é a anulação de qualquer possibilidade de autonomia ou reconhecimento da juridicidade entre elas, dando origem a uma verdadeira “miscelânea de códigos e critérios jurídicos” (NEVES, 1995, p. 12). Dessa forma, todas essas peculiaridades que envolvem o contexto dos países latino-americanos, sobretudo o Brasil, reforçam a ocorrência e contribuem para a origem do instituto da constitucionalização simbólica.

Nos mesmos moldes da classificação apresentada para a legislação simbólica, o fenômeno da constitucionalização simbólica pode se manifestar sob três perspectivas diferentes: “1) a constitucionalização simbólica destinada à corroboração de determinados valores sociais; 2) a Constituição como fórmula de compromisso dilatatório; 3) a constitucionalização-álibi” (NEVES, 2016, p. 102). Por se amoldarem ao caso do direito fundamental ao transporte público coletivo – objeto de pesquisa –, serão analisadas as principais características que envolvem as modalidades constitucionalização-álibi e a constitucionalização como compromisso dilatatório.

4.1.2 A constitucionalização simbólica como álibi do direito ao transporte público coletivo

A constitucionalização simbólica como álibi pode ser vista como o principal modelo que se adequa ao exemplo de constitucionalização simbólica trabalhada por Marcelo Neves (2016) e, conseqüentemente, ao processo que consagrou o direito ao transporte público como um direito fundamental social de forma expressa no art.6º da Constituição.

⁷⁴ De concepção eurocêntrica, foi desenhado para contextualizar a diversidade de culturas existentes nos Estados pertencentes ao hemisfério Norte, bem com para descrever a crescente imigração cultural Sul-Norte, além de contextualizar a perspectiva dos grupos minoritários em países como EUA e Canadá (SANTOS, 1999, p. 30). O pluralismo jurídico prega a coexistência e respeito de grupos sociais e comunidades minoritárias com suas respectivas formas de organização, cultura e valores dentro de um mesmo espaço territorial (WOLKMER, 2006, p. 118).

Neves (2016) relaciona a constitucionalização simbólica ao exercício da atividade política legislativa, sobretudo ao legislador constitucional, responsável pela proposição e criação dos textos constitucionais. O desempenho da atividade constitucional de legislar, bem como os resultados advindos dessa atividade através da produção normativa, é utilizado como *álibi* para a manutenção do *status quo* das classes detentoras do poder político e econômico.

Em regra, a utilização dessa manobra com o texto constitucional é utilizado pelo Poder Legislativo, devido a sua maior proximidade com a proposição, tramitação e aprovação dos textos constitucionais. Entretanto, a sua ocorrência não se restringe apenas à seara legislativa, podendo ser utilizada como artifício pelas outras esferas de poder e de diferentes maneiras:

A ‘constitucionalização simbólica’, ao contrário, configura-se somente nas situações em que os procedimentos eleitorais, legislativos, judiciais e administrativos, como também o comportamento dos grupos e indivíduos em geral, descumprem as disposições constitucionais ou delas desviam-se, de tal maneira que o discurso constitucionalista torna-se, antes de tudo, um *álibi*. (NEVES, 2016, p. 113).

Percebe-se que a constitucionalização simbólica como *álibi* também pode ser vista quando as outras esferas de poder – através de procedimentos administrativos ou judiciais –, utilizam-se do discurso constitucionalista em prejuízo do cumprimento efetivo e respeito da legislação constitucional. O discurso constitucional se sobrepõe ante a efetividade da norma, interferindo diretamente nas expectativas e funcionamento do próprio sistema jurídico, funcionando antes de tudo apenas como um *álibi*.

O recorrente uso da constitucionalização simbólica como *álibi* traz outras consequências ainda mais graves, como a excessiva previsão de disposições constitucionais, não que tal fato possa ser enxergado apenas sob o aspecto negativo, já que poderia sinalizar uma maior proteção aos cidadãos frente à figura estatal. Todavia, a internalização desses dispositivos constitucionais normalmente não vem acompanhada da efetividade necessária para o qual foram criados em virtude da sua manipulação como um discurso ou *álibi* no jogo político.

Essa foi uma das modalidades de constitucionalização simbólica pelo qual o direito ao transporte público coletivo pode ser enquadrado. Retomando as lições apresentadas nos capítulos anteriores, deve-se lembrar de que o Brasil se encontrava em um verdadeiro caos social no ano de 2013, principalmente pelas Jornadas de Junho, que afetaram o regular funcionamento das cidades e se espalharam por todo o território nacional e até mesmo no exterior.

Diversos textos normativos com propostas de inclusão do transporte público no ordenamento constitucional não ganharam visibilidade até aquele momento de revoltas. As manifestações ganharam tamanha repercussão e visibilidade social que os governantes sentiram-se na obrigação legal de darem uma resposta aos reclamos da população brasileira. A insatisfação popular era tamanha que ameaçava inclusive a credibilidade e possivelmente a reeleição de vários detentores do poder político, já que as eleições para cargos públicos ocorreriam no ano seguinte, em 2014, elegendo-se o Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Estaduais, ou seja, boa parte dos representantes do Poder Legislativo.

A capacidade de reação do legislador estava posta em xeque naquele momento com os protestos em prol do transporte público coletivo. Foi então que uma Proposta de Emenda à Constituição ganha destaque como um possível instrumento de apaziguamento das insatisfações populares. A PEC 90/2011 é rapidamente destravada e retoma seu processamento de forma célere nas Casas Legislativas como moeda de troca aos reclamos sociais.

Constata-se que a PEC do transporte público coletivo foi utilizada como discurso constitucional de viés político-ideológico para barganhar com as reivindicações da população por melhorias efetivas no sistema de transporte público. Houve, em verdade, uma manobra política em torno da aprovação de um direito fundamental social, o que não acabou passando de uma constitucionalização simbólica, ou seja, de um discurso com caráter predominantemente político-ideológico.

A consequência imediata da utilização do direito ao transporte público coletivo como álibi para manutenção da credibilidade do legislador é a ausência de efetividade da norma constitucional. Criou-se mais um dispositivo na Constituição destituído de concretização jurídica. Dessa feita, verifica-se que:

A constitucionalização simbólica está, portanto, intimamente associada à presença excessiva de disposições constitucionais pseudoprogramáticas. Dela não resulta normatividade programático-finalística, antes o diploma constitucional atua como um álibi para os agentes políticos. Os dispositivos pseudoprogramáticos só constituem “letra morta” em um sentido exclusivamente normativo-jurídico, sendo relevantes na dimensão político-ideológica do discurso constitucionalista-social. (NEVES, 2016, p. 116).

A constitucionalização simbólica como álibi ocasiona essa hiperinflação de dispositivos no texto constitucional. Há a predominância de disposições apenas com caráter

pseudoprogramáticos⁷⁵, ou seja, previsões que em tese estariam criando programas ou finalidades a serem alcançadas pelo Estado por meio de regulamentações posteriores, especialmente mediante a confecção de políticas públicas específicas. Todavia, como a criação dessas legislações serve apenas como álibi no jogo político, identifica-se a preponderância de sua perspectiva ideológica.

Destaca-se a relevância que esses dispositivos possuem para a manutenção do discurso constitucionalista social de viés ideológico-político. Ainda que não cumpram os objetivos para os quais foram criados, esses dispositivos possuem vital importância para os agentes políticos, na medida em que eles se utilizam desse artifício para alcançarem desideratos das mais diversas ordens, a exemplo do que ocorreu com as movimentações envolvendo o direito fundamental ao transporte público.

Essa manobra política revela a falta de compromisso do legislador com a concretização do texto constitucional e, até certo ponto, uma grande ingenuidade de quem possivelmente possa acreditar que a solução para todos os problemas está na pura e simples edição de dispositivos normativos destituídos de uma ampla e democrática discussão sobre políticas públicas que criem condições para sua efetividade. Muitas vezes, constata-se neste cenário que:

A responsabilidade pelos graves problemas sociais e políticos, é, então, atribuída à Constituição, como se eles pudessem ser solucionados mediante as respectivas emendas ou revisões constitucionais. Dessa maneira, não apenas se desconhece que leis constitucionais não podem resolver imediatamente os problemas da sociedade, mas também se oculta o fato de que os problemas jurídicos e políticos que frequentemente se encontram na ordem do dia estão associados à deficiente concretização normativo-jurídica do texto constitucional existente, ou seja, *residem antes na falta de condições sociais para a realização de uma Constituição inerente à democracia e ao Estado de direito do que nos próprios dispositivos constitucionais*. (NEVES, 2016, p. 187, grifos nossos).

Nesse sentido, não seria através da aprovação da EC 90/2015 pelo legislador que se resolveria de forma definitiva os protestos que se alastravam pelo Brasil e muito menos os dilemas que o sistema de transporte público coletivo enfrentava naquele momento e ainda enfrenta atualmente. Antes deveria ter sido propiciado um amplo cenário de diálogo

⁷⁵ Essa expressão remete ao conhecimento prévio da classificação de Silva (1993) sobre a aplicabilidade das normas constitucionais. Segundo o autor, elas se subdividem quanto à aplicabilidade em normas de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral; norma de eficácia contida (ou contível) e aplicabilidade direta, imediata, mas possível não integral; e normas de aplicabilidade limitada que se subdivide ainda em declaratórias de princípios institutivos ou organizativos e em declaratórias de princípios programáticos. Essa última, declaratória de princípios programáticos, “são aquelas, através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes princípios para serem cumpridos pelos órgãos estatais (legislativo, executivo, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado” (SILVA, 1993, p. 11).

democrático entre os diversos grupos e setores sociais em relação a medidas socioeconômicas, políticas públicas e propostas que pudessem dar vazão a esse direito, constatando-se que essa atuação deliberada fortalece a perspectiva de uma manobra política com o texto constitucional.

Essa atitude do legislador ainda pode ser confrontada com a teoria do agir comunicativo, desenvolvida por Habermas (1982b) e elucidada por Neves (2016). Esse autor adverte que a constitucionalização simbólica se amolda à forma de atuação do agir estratégico ou *agir ocultamente estratégico* (HABERMAS, 1982b *apud* NEVES, 2016, p. 119, grifos do autor). Ela pode se configurar de duas maneiras, seja iludindo os destinatários conscientemente ou mesmo inconscientemente. Essa conduta revela total dissonância entre o sentido manifesto ou aparente da norma em detrimento do sentido oculto carregado por interesses político-ideológicos (NEVES, 2016, p. 119).

Deve ser ressaltado que essa atuação pautada pelo agir estratégico se diferencia substancialmente do agir comunicativo desenvolvido por Habermas, pois “o agir comunicativo, ao contrário, não é direcionado pelo cálculo egocêntrico do êxito, mas sim coordenado por atos de entendimento entre os participantes” (NEVES, 2016, p. 118). Por não se tratar de um comportamento que preze pela clareza de intenções, a constitucionalização simbólica como álibi revela-se como uma espécie de agir estratégico oculto.

Portanto, verifica-se que a constitucionalização do direito fundamental social ao transporte público foi utilizada pelo legislador estrategicamente para dar uma solução aparente a um problema que exigia mudanças complexas, de caráter estrutural. A utilização do processo legislativo para dar vazão a essa manobra política não tinha como objetivo promover a efetividade do direito ao transporte público, mas sim, de utilizá-lo como álibi na contenção dos protestos sociais e garantir a credibilidade do poder político.

Neves (2016) já havia constatado esse efeito simbólico do texto constitucional na realidade brasileira em virtude da falta de concretização normativa de vários de seus dispositivos, chegando-se a conclusão de que:

Em face da realidade social discrepante, o modelo constitucional é invocado pelos governantes como álibi: transfere-se a ‘culpa’ para a sociedade ‘desorganizada’ e ‘atrasada’, ‘descarregando-se’ de ‘responsabilidade’ o Estado ou o governo constitucional. No mínimo, transfere-se a realização da Constituição para um futuro remoto e incerto. (NEVES, 2016, p. 186).

Como o legislador constitucional utilizou-se do texto normativo como álibi em virtude de interesses que não a efetividade do mesmo, dificilmente a norma produzirá os efeitos

jurídicos para o qual foi criada. Dessa maneira, a responsabilidade pelo resultado simbólico do texto normativo que deveria ser atribuída ao legislador ou mesmo ao Estado acaba sendo transferida diretamente para a sociedade ou mesmo descarregada na própria Constituição, descortinando-se a triste constatação de que:

[...] a Constituição, nessa sistemática, deve representar um filtro entre a política e o direito, pois nela está contida a forma como deve ser aquela domesticada, funcionalizada segundo os interesses atinentes ao código jurídico de preferência, consubstanciando um acoplamento estrutural interpenetrando sistemas sociais autônomos. *Sucedem que, especialmente no Brasil, as forças políticas se utilizam de suas normas programáticas como alibi para não cumpri-la.* (LONGHI, p. 8356, 2009, grifos nossos).

Verifica-se que a Constituição acaba sofrendo injunções de outros subsistemas – a exemplo da política – o que ocasiona essa interferência direta em sua autonomia operacional e, consequentemente, na capacidade de filtragem ou acoplamento estrutural entre os subsistemas do direito e da política.

Além dessa manipulação verificada por intermédio da utilização do texto constitucional como um alibi, Neves (2016, p. 186) ainda sinaliza que, no mínimo, os efeitos jurídicos desejados com a edição do texto normativo-constitucional acabam sendo postergado para o futuro, sinalizando outra vertente da constitucionalização simbólica, qual seja, como uma espécie de compromisso-fórmula-dilatória. Para tanto, passa-se ao estudo do direito ao transporte público dentro dessa outra vertente da constitucionalização simbólica.

4.1.3 A constitucionalização simbólica do direito ao transporte público coletivo como compromisso-fórmula-dilatória

A outra vertente trabalhada por Neves (2016) na teoria da constitucionalização simbólica se manifesta como uma espécie de compromisso-fórmula-dilatória. Como essa modalidade classificatória se baseia nos modelos de legislações simbólicas, suas características apresentam uma similaridade aos aspectos ventilados sobre a legislação simbólica.

Essa nomenclatura foi utilizada quando da análise da Constituição de Weimar de 1919 por Schmitt (1970). Como a referida Constituição continha muitos dispositivos que determinavam compromissos que deviam ser perseguidos e alcançados pelo Estado, o autor utilizou essa denominação para caracterizá-la. Todavia, há uma subdivisão desses

compromissos em “compromissos autênticos” e “compromissos não autênticos”, estes últimos também conhecidos como “compromissos-fórmula dilatória”.

Buscando diferenciar esses dois modelos de compromissos abordados pelo autor alemão, verifica-se que “os compromissos autênticos destinam-se à ‘regulação e ordenação objetiva’ de certos assuntos controversos, ‘mediante transações’ em torno da organização e conteúdo da Constituição” (SCHMITT, 1970, *apud* NEVES, 2016, p. 102). Percebe-se que através dos compromissos autênticos é perseguida uma solução efetiva para o deslinde de aspectos polêmicos em torno da matéria constitucional, ou seja, há uma intenção genuína de regulamentar determinado assunto através da assunção de um compromisso objetivo.

O que se percebe é que esses compromissos são claros e apresentam uma fidelidade quanto ao objetivo a ser alcançado. Por intermédio de transações, anseia-se que as controvérsias sejam dirimidas e solucionadas a partir de uma decisão de caráter objetivo e condizente com os preceitos constitucionais.

Por outro lado, apresentando as principais características do modelo de compromissos não autênticos ou como fórmula dilatória, chega-se à percepção de que “os ‘compromissos-fórmula dilatórios’ ou ‘não autênticos’, ao contrário, não levariam a uma decisão objetiva alcançada através de transações, servindo exatamente para afastá-la e adiá-la” (SCHMITT, 1970, *apud* NEVES, 2016, p. 102). De maneira contrária aos compromissos de caráter autênticos, os compromissos não autênticos destinam-se a postergar a solução definitiva de assuntos em torno da organização e conteúdo da Constituição.

Nesta modalidade, a atuação do legislador está imbuída de outros interesses que não a efetividade da norma constitucional criada. A garantia de não efetividade da norma ou a sua inaplicabilidade manifesta é condição necessária para que o dispositivo seja internalizado. Esses compromissos possuem como objetivo “encontrar uma fórmula que satisfaça todas as exigências contraditórias e deixe indecisa em uma expressão anfibológica à questão litigiosa mesma” (SCHMITT, 1970 *apud* NEVES, 2016, p. 103), ou seja, não há o interesse de resolver os assuntos controversos apresentados.

Analisando sob o prisma do objeto de pesquisa aventado – o direito fundamental social ao transporte público coletivo –, também pode ser constatada a ocorrência da constitucionalização simbólica como compromisso-fórmula dilatória. A aprovação da EC 90/2015 não teve por objetivo buscar a efetividade do direito constitucional por ela encartado, mas sim postergar indefinidamente a solução do caótico sistema de transporte público coletivo no Brasil.

A ausência de efetividade do direito fundamental ao transporte público era latente quando da retomada e posterior aprovação da PEC. Não houve uma preocupação direcionada para a discussão de políticas públicas ou de mecanismos que pudessem tornar essa modalidade de transporte uma realidade na vida dos cidadãos brasileiros. A movimentação da pauta legislativa do transporte público foi utilizada apenas como instrumento para refrear os conflitos que se instauraram por todo o Brasil durante as Jornadas de Junho.

Foi visto que a aprovação do transporte público como direito fundamental social expresso não enfrentou resistências entre os grupos políticos, pois além de votarem a favor no sentido de demonstrarem sua aparente preocupação com os reclamos sociais, era visível a inalterabilidade do cenário jurídico normativo mesmo com a aprovação da aludida PEC. Houve uma manipulação política através de um compromisso não autêntico perante a população brasileira que ansiava por mudanças concretas no sistema de transporte público coletivo e, por óbvio, esperava por compromissos autênticos vindos das esferas de poder.

Essa constatação é realçada pelas percepções da autora da PEC ao constatar que “a vontade política estava vindo das ruas” (ERUNDINA, 2013), pela celeridade que a PEC 90/2011 foi retomada e tramitou nas Casas Legislativas durante e após a eclosão das Jornadas de Junho, bem como pela inalterabilidade fática⁷⁶ da prestação dessa modalidade de transporte mesmo após sua inserção expressa no art.6º da Constituição Federal. Não houve qualquer atuação objetiva dos poderes públicos para dar vazão ao direito ao transporte público coletivo, tendo em vista que esse não era o principal objetivo com a aprovação da Emenda. O compromisso adotado pelo legislador nesse caso não se revelou como um compromisso ou atuação autêntica, mas sim como uma vertente do compromisso-fórmula dilatório. O legislador se valeu de todo o sistema político-legislativo, de forma célere e coordenada, para dar uma resposta imediata à população brasileira através de uma transação evidentemente inautêntica.

Além do direito fundamental social ao transporte público ficar caracterizado como uma vertente da constitucionalização simbólica – como compromisso fórmula-dilatória – evidenciou-se a sobreposição do sistema político em relação ao sistema jurídico, na medida em que não houve a implementação desse direito em momento posterior. Como resultado, essa interferência afetou o processo de construção do texto constitucional, sobretudo, em

⁷⁶ O quadro de inalterabilidade fática em relação ao cumprimento do direito fundamental social ao transporte será ilustrado no tópico 4.1.3 através da pesquisa e coleta de dados sobre os Municípios brasileiros que adotam a política da tarifa zero no transporte público coletivo e sua ligação com as Jornadas de Junho e, consequentemente, com a aprovação da pauta legislativa do transporte.

relação a sua concretização, impedindo que o subsistema jurídico se reproduzisse de forma autônoma.

Tal fato configura o que Neves (1966, p. 323) denomina como desconstitucionalização fática ou concretização desconstitucionalizante, ou seja, ela se caracteriza quando há uma interferência direta das esferas políticas, econômicas, entre outras, no processo de concretização das normas constitucionais, violando-se o sentido do texto normativo e as expectativas que dele poderiam ser esperadas por todos os destinatários da norma. Dessa feita, a atuação do poder público não encontra ressonância nos preceitos constitucionais, desembocando-se na frustração direta entre os desdobramentos da atividade legislativa e interpretativa em relação aos preceitos contidos no texto constitucional.

A desconstitucionalização fática ou concretização desconstitucionalizante se amolda perfeitamente a este caso, verificando-se que há um grande prejuízo para a efetividade do texto constitucional. Como o processo de criação do texto normativo possui grandes interferências externas, principalmente das relações de poder e interesses políticos, o produto final desse processo – o texto constitucional – restará destituído de efetividade e principalmente das finalidades para o qual fora criado.

As expectativas dos cidadãos e da própria sociedade com os efeitos e valores emanados⁷⁷ do texto constitucional entram em contradição com a atuação manipuladora dos órgãos públicos, os quais se valem muitas vezes do sistema jurídico em benefício próprio, verificando-se que “em tal contexto, não surge, de maneira generalizada, uma relação consistente da atividade de interpretação/aplicação constitucional e da prática política dos órgãos estatais e cidadãos com o modelo normativo do texto constitucional” (NEVES, 1996, p. 323). Percebe-se que nesses casos há uma violação de importante característica da Constituição, qual seja de funcionar como um mecanismo de estabilização das expectativas normativas da sociedade (LUHMANN, 1983, p. 109-123).

Analizada sob a perspectiva da constitucionalização simbólica, a desconstitucionalização fática do texto normativo através de interferências políticas ou mesmo econômicas gera efeitos ainda piores na medida em que impedem a reprodução autônoma do direito, levando ao que o autor denomina como “politização desjuridicizante da realidade constitucional”. Nesse sentido:

⁷⁷ Consoante ensinado por Hesse (1991, p. 24), através da Constituição se emana uma grande força capaz de determinar e transformar tanto a realidade política como social. O autor se contrapunha ao modelo de Lassalle que considerava a Constituição apenas como um pedaço de papel destituído de força normativa ante as forças políticas.

No caso de constitucionalização simbólica, o código ‘lícito-ilícito’ é sistemática e generalizadamente bloqueado em seu desenvolvimento por critérios políticos e econômicos, de tal maneira que a diferença entre sistema jurídico e ambiente perde nitidez. [...] O que há é a politização desjuridicizante da realidade constitucional, respaldada evidentemente nas relações econômicas. (NEVES, 2016, p. 169).

Como há uma apropriação do texto constitucional em favor de critérios políticos e econômicos, o texto constitucional perde sua autonomia de reprodução e operacionalização. As consequências imediatas desse processo é a falta de efetividade da Constituição e seus dispositivos em detrimento do que se verifica na realidade, uma vez que essa “politização” retira a juridicidade do texto constitucional quando há um descompasso entre a vontade da constituição e do processo de constitucionalização, ou quando a política é um mecanismo de evitar a própria política utilizando-se, para tanto, do texto constitucional.

Tal fato é comumente observado em países considerados como periféricos – a exemplo do Brasil – no qual a realidade dos textos constitucionais possui uma interferência direta das relações econômicas, dando origem a regiões desenvolvidas e a regiões subdesenvolvidas. Neves (2016, p. 170-171) ressalta que essa diferenciação entre países periféricos e centrais não levam em conta a clássica distinção entre países colonizados e colonizadores, mas sim o grau de autonomia do sistema jurídico formado nesses países em relação a interferências externas de outros sistemas, a exemplo da política ou do poder econômico.

Essas interferências e bloqueios sofridos pelo sistema jurídico causam sérios problemas para o desenvolvimento dos países periféricos, principalmente porque dão origem a relações desiguais de subintegração e sobreintegração entre seus cidadãos. Os subintegrados ficam à margem da sociedade e não desfrutam dos direitos fundamentais, todavia, devem cumprir com os deveres e obrigações de todos os cidadãos, submetendo-se ainda a todo o aparato e força coercitiva do Estado. Lado outro, os sobreintegrados se beneficiam dos direitos fundamentais e, mais do que isso, utilizam o poder político e econômico que possuem para interferir no sistema jurídico. Constatado esse quadro, há uma violação direta da cidadania dessas pessoas, apurando-se que “ela está ausente quando se generalizam relações de subintegração e sobreintegração no sistema constitucional, tal como ocorre nos países periféricos, destacadamente no Brasil” (NEVES, 1994, p. 260-261).

Mais do que essa patente violação da cidadania e igualdade entre os cidadãos e seus direitos fundamentais:

O agir e o vivenciar normativo do subcidadão e do sobrecidadão fazem implodir a Constituição como ordem básica da comunicação jurídica. Nessas condições, a Constituição não atua como mecanismo de autonomia operacional do Direito, sendo deformada durante o processo concretizador por força da sobreposição de injunções políticas particularistas e interesses econômicos específicos. Isso nos põe diante do problema da desjuridificação. (NEVES, 1994, p. 262).

Dessa feita, chega-se a percepção de que a constitucionalização simbólica como mecanismo dilatório traz consigo inúmeras consequências negativas para todo o ordenamento jurídico além da simples dilação de um problema para um futuro remoto e incerto. Ela segrega os cidadãos que não possuem condições socioeconômicas de se utilizarem das modalidades de transporte privado à categoria de cidadãos subintegrados, ou seja, pessoas que ficam à margem dos direitos fundamentais – sobretudo do direito fundamental social ao transporte público coletivo – e dos parques serviços públicos disponibilizados pelo Estado.

Portanto, a discussão sobre direito ao transporte público coletivo tem sentido para essas classes desfavorecidas, que não usam transporte privado e são, ao mesmo tempo, os subcidadãos no Estado brasileiro. Percebe-se que por falta de poder e representatividade política, os integrantes dessa camada popular não conseguem, equitativamente, atuar ou ter poder de barganha frente aos sobrecidadãos no jogo político, a não ser pelo recurso a protestos e manifestações sociais, constatando-se uma violação grave ao pressuposto básico dessas pessoas, ou seja, a sua própria cidadania enquanto pessoas integrantes de um Estado Democrático de Direito.

Quando constatado o fenômeno da constitucionalização simbólica como um compromisso de caráter meramente dilatório, não restam alternativas a essas pessoas que não a de serem relegadas ao esquecimento, tendo em vista que os compromissos não autênticos assumidos pelo legislador constitucional denotam apenas um valor simbólico no cenário político e social. Ademais, há um enfraquecimento da juridicidade da Constituição e interferência direta na reprodução autônoma do direito, dando origem – em oposição à autopoiese – a ocorrência da alopoiese entre o direito e a política, a exemplo do que se configurou com o direito fundamental social ao transporte público coletivo.

4.2 A alopoiese entre direito e política quanto ao direito ao transporte público coletivo: uma perspectiva sob a ótica da teoria sistêmica

A ocorrência da constitucionalização simbólica como álibi e como compromisso-fórmula-dilatatória no tocante ao direito fundamental social ao transporte público coletivo

denota a interferência que houve do subsistema político em relação à reprodução autônoma (autopoiese) do subsistema jurídico, acarretando, na verdade, uma alopoiese entre a política e o direito.

Essa conturbada relação existente entre os subsistemas sociais foi trabalhada por Luhmann (1984/2016) e também contribuiu para a construção da teoria da constitucionalização simbólica aqui abordada, merecendo ser analisada e contextualizada sob o prisma do direito fundamental social ao transporte público coletivo.

Luhmann (1984/2016) desenvolveu a teoria dos sistemas a partir de sua vasta compreensão sobre os diversos ramos das ciências humanas e sociais. Partindo-se de estudos do campo da biologia, com ênfase na teoria biológica de Maturana e Varela (1974) sobre a conservação e evolução das espécies, Luhmann (1984/2016) desenvolve a teoria sistêmica, mas com enfoque distinto dos aludidos autores.

Maturana (1996) construiu sua teoria com base na observação dos seres vivos, levando-se em conta os fatores que pudessem influenciar o desenvolvimento desses seres, a exemplo do meio ambiente. Foi através dele que também foi criado o termo ‘autopoiese’ (*autós*, do grego: próprio, si mesmo, e *poiesis*: produção, criação), recorrentemente utilizado por Luhmann (1984/2016) e Neves (2016), e que possui o seguinte conceito:

Existe uma classe de sistemas mecanísticos em que cada membro da classe é um sistema dinâmico definido como uma unidade pelas relações que o constituem como uma rede de processos de produção dos componentes que: a) participam recursivamente através de suas interações na geração e realização da rede de processos de produção dos componentes que os produzem; b) constituem esta rede de processos de produção de componentes como uma unidade no espaço em que eles (os componentes) existem, realizando seus limites. Para sistemas dessa natureza, eu os chamo de sistemas autopoieticos: a organização de um sistema autopoietico é a organização autopoietica. (MATURANA, 1996, p. 232, tradução nossa⁷⁸).

A criação desse conceito foi idealizada para se referir aos seres vivos, esclarecendo de que forma eles se organizam. Segundo o autor, os sistemas dessa natureza possuem mecanismos intrínsecos que geram o seu próprio funcionamento e organização, criando condições favoráveis para a sua autorreprodução.

⁷⁸ Hay una clase de sistemas mecanicistas en los que cada miembro de la clase es un sistema dinámico definido como una unidad por las relaciones que lo constituyen como una red de procesos de producción de los componentes que: a) participan recursivamente mediante sus interacciones en la generación y realización de la red de procesos de producción de componentes que los producen; b) constituyen esta red de procesos de producción de componentes como una unidad en el espacio en el que ellos (los componentes) existen realizando sus límites. A los sistemas de esta naturaleza yo los llamo sistemas autopoieticos: la organización de un sistema autopoietico es la organización autopoietica.

Pode-se dizer que os seres vivos funcionariam de forma independente de fatores externos, já que possuiriam todos os componentes necessários para sua própria autonomia operacional. De maneira geral, os autores concebiam que os seres vivos se valiam do ambiente externo apenas para a obtenção de material necessário para a produção de suas células; não obstante, o processo de produção dessas células se daria somente no interior do organismo dos seres vivos, o que reforçava sua característica de autopoiese.

Devido a esse fato, os autores consideravam que o sistema autopoietico agia de forma fechada ao meio externo, voltado apenas para a manutenção de seu sistema interno:

Por conseguinte, uma organização autopoietica constitui um domínio fechado de relações específicas apenas em relação à organização autopoietica que compõem, determinando assim um espaço onde essa organização pode se materializar como um sistema concreto, um espaço cujas dimensões são as relações de produção dos componentes que eles constituem. (MATURANA; VARELA, 1998, p. 79, tradução nossa⁷⁹).

Os autores enxergavam o sistema autopoietico como uma rede complexa de funcionamento interno que se dava através de seus próprios componentes. Ainda que os autores tenham reconhecido a comunicação entre diferentes sistemas através do acoplamento estrutural entre eles, esse modelo teórico não era suficiente para abarcar todas as peculiaridades vislumbradas por Luhmann (1983).

Rompendo com a concepção de autopoiese apenas com enfoque na análise dos seres vivos, o modelo luhmaniano parte da sua compreensão para aplicá-la no campo das Ciências Sociais. Percebe-se, entretanto, uma distinção do modelo apresentado pelo autor, já que “a concepção luhmaniana da autopoiese afasta-se do modelo biológico de Maturana, na medida em que nela se distinguem os sistemas constituintes de sentidos (psíquicos e sociais) dos sistemas não constituintes de sentido (orgânicos e neurofisiológicos)” (NEVES, 2016, p. 128). Dessa forma, há uma proposta de alargamento das modalidades em que o sistema autopoietico poderá ser aplicado, não se restringindo à análise apenas aos sistemas orgânicos e neurofisiológicos.

Luhmann (1983) desenvolve o modelo sistêmico com base em seus estudos sobre a Sociologia e Sociologia do Direito. Todavia, sua abordagem difere visivelmente das clássicas concepções sociológicas, por constatar que a sociedade se transformava rapidamente

⁷⁹ Por consiguiente, una organización autopoietica constituye un dominio cerrado de relaciones específicas solamente con respecto a la organización autopoietica que ellas componen, determinando así un espacio donde puede materializarse esta organización como sistema concreto, espacio cuyas dimensiones son las relaciones de producción de los componentes que la constituyen.

apresentando muitas complexidades e tal fato exigiria uma teoria que conseguisse abarcar todas essas transformações e se dedicasse a compreender esse fenômeno jurídico em sua completude e não apenas em partes isoladas (LUHMANN, 1983, p. 34). Sua constatação deu origem à teoria sistêmica.

A teoria dos sistemas foi criada para estudar a realidade, ou seja, o mundo fático como ele se apresenta. Dessa forma, “o conceito de sistema designa, portanto, algo que realmente é um sistema e, com isso, assume a responsabilidade de comprovar seus enunciados com a realidade” (LUHMANN, 1984/2016, p. 29). Como esse modelo teórico envolve muitos conceitos sociológicos, estrategicamente encadeados, a teoria sistêmica pode ser vista como um “labirinto”⁸⁰, tendo em vista que são “inúmeras as categorias conceituais com as quais teremos de lidar, muitas delas inusitadas à luz da terminologia sociológica clássica, todas mutuamente condicionadas, imbricadas em um emaranhado de trajetos pelos quais é possível passar de uma a outra indefinidamente” (BACHUR, 2010, p. 27).

Constata-se que a menção genérica a “teoria dos sistemas” pode representar uma multiplicidade de significados, a depender de qual enfoque o leitor pretenda aprofundar. Apresentando um esboço esquemático⁸¹ do desenvolvimento de sua construção teórica, Luhmann (1984/2016, p. 17) apresenta três níveis classificatórios para o estudo da teoria geral dos sistemas: no ápice está o sistema, que poderá ser subdividido em a) máquinas; b) organismos; c) sistema psíquico e; d) sistemas sociais. Por fim, os sistemas sociais se ramificam ainda em: d.1) interações; d.2) organizações e; d.3) sociedades.

Como o objetivo do autor era criar uma teoria que fosse universal e que estivesse voltada para a análise da sociedade enquanto complexo de comunicações⁸², o enfoque no modelo dos sistemas sociais faz-se necessário para melhor compreensão e delimitação do tema. Nessa senda, a teoria geral dos sistemas sociais tinha então por objetivo “compreender a totalidade do campo de objeto da sociologia, e, nesse sentido, de ser uma teoria sociológica universal” (LUHMANN, 1984/2016, p. 32).

⁸⁰ Com a obra “As portas do labirinto: para uma recepção da teoria social de Niklas Luhmann”, Bachur (2010) procura retratar criticamente a teoria dos sistemas sociais a partir da constatação das desigualdades sociais existentes na sociedade moderna. Entre os vários construtos teóricos abordados, o autor colaciona o pensamento desenvolvido por Neves (1994) no intuito de compreender a forma de reprodução das desigualdades sociais.

⁸¹ Esse esboço esquemático é representado através de um diagrama reproduzido pelo próprio autor.

⁸² Além de se diferenciar da visão de Maturana (1966) ao distinguir os sistemas constituintes de sentido dos sistemas não constituintes de sentido, a perspectiva sistêmica concebe a sociedade como um emaranhado de comunicações, e não como um sistema psíquico, ou seja, formado por pessoas. Todavia, não há como eliminar por completo a presença do indivíduo em seu modelo teórico, tendo em vista o próprio construto teórico da perspectiva sistêmica, feita a partir das experiências empíricas de um indivíduo, ou seja, o próprio Luhmann.

Como ela tinha por finalidade o estudo das intercorrências sociais, a teoria sistêmica com enfoque nos sistemas sociais influenciou consideravelmente as bases para a construção da teoria da constitucionalização simbólica. Essa interconexão passa pelo entendimento prévio de alguns dos elementos⁸³ constituintes da teoria sistêmica que permitem a compreensão e inferência da alopoiese entre o direito e a política, aplicando-se também à análise proposta nesta dissertação relacionada ao direito fundamental ao transporte público, como sistema e ambiente, comunicação, subsistemas e a relação do subsistema jurídico com o subsistema político.

Os primeiros elementos que influenciam diretamente na compreensão da teoria sistêmica são o sistema e o ambiente. Em regra, são considerados como o ponto de partida para a compreensão dessa teoria, tendo em vista que é a partir desses elementos que toda a operacionalização sistêmica ocorre, verificando-se que eles por vezes se diferenciam e se relacionam:

Sistemas são orientados pelo seu ambiente não apenas ocasional e adaptativamente, mas também estruturalmente; e, sem ele, não poderiam existir. Eles constituem-se e mantêm-se mediante a produção e manutenção de uma diferença em relação ao ambiente e empregam seus limites para a regulação dessa diferença. Sem diferença em relação ao ambiente não existiria nem mesmo autorreferência, pois diferença é premissa funcional de operações autorreferenciais. (LUHMANN, 1984/2016, p. 33).

Do conceito se extrai que o sistema é formado por um conjunto de elementos determinados a partir do critério da diferença ou da diferenciação. A ligação entre tais elementos forma um conjunto diferenciado em relação aos demais elementos existentes. Esses elementos que foram excluídos por intermédio da diferenciação dão origem ao que o autor chama de ambiente.

O mecanismo da diferenciação funcional pode ser visto como uma ferramenta que impede a prevalência do ponto de vista de qualquer observador externo⁸⁴ ou mesmo de um subsistema em relação ao sistema social como um todo. Nega-se, dessa forma, a redução do sistema social “a uma instância privilegiada de observação (a sociedade civil, o proletariado, a esfera pública, o intelectual e, em termos mais gerais: a economia, o direito, a política, a ciência, etc.)” (BACHUR, 2009, p. 9-10).

⁸³ Pela multiplicidade de elementos que integram a construção teórica de Niklas Luhmann, bem como em respeito a recorte temático e objetividade da pesquisa, não há a pretensão de abordar todos os elementos constituintes da teoria sistêmica ou mesmo de aprofundá-los em demasia.

⁸⁴ Bachur (2009, p. 10) adverte que a teoria sistêmica nega a possibilidade de existência de um observador externo dotado de capacidade superior de apreender todas as conjunturas e complexidades da sociedade e, a partir de então, transformá-la ou reduzi-la em seu objeto.

Para tanto, o sistema funciona de forma autônoma em relação ao ambiente; não há interferência do ambiente na reprodução do sistema, já que ele se configura como um mecanismo autopoietico. Não obstante, mesmo que o ambiente não interfira na autonomia operacional do sistema, ele poderá irritar⁸⁵ o sistema levando-o a se auto reproduzir, ou seja, a se aprimorar enquanto mecanismo funcional.

Essas irritações ocorrem devido às inúmeras complexidades que o ambiente circundante ao sistema possui e também às próprias complexidades que o sistema apresenta. Nesse sentido, complexidade “significa pressão seletiva, pressão seletiva significa contingência e contingência significa risco. Todo estado de coisas complexo baseia-se numa seleção de relações entre seus elementos, elementos esses que ele emprega para se constituir e se manter” (LUHMANN, 1984/2016, p. 43). Portanto, através de um rigoroso processo de seleção de elementos, o sistema irá reduzir essas complexidades existentes e se diferenciar enquanto sistema autopoietico.

Tal fato permite constatar que o sistema se abre em alguns momentos e em outros se fecha operacionalmente. A definição desse limite é de vital importância para que essa operação ocorra, pois “com o auxílio de limites, os sistemas podem ao mesmo tempo se fechar e se abrir, separando interdependências internas de interdependências entre sistema e ambiente e relacionando uma com a outra” (LUHMANN, 1984/2016, p. 48). Dessa forma, transladando para o sistema jurídico, o sistema pode se abrir cognitivamente para observar as complexidades existentes no ambiente e, conseqüentemente, através de seu processo interno, reduzi-las. Consecutivamente, ele irá se fechar normativamente para que as complexidades externas não afetem seu funcionamento operacional interno, ou seja, não há interferência do sistema no ambiente e nem do ambiente no funcionamento do sistema, sendo esta a condição para o seu aprimoramento e autonomia.

Outro elemento fundamental na teoria sistêmica é a ideia de comunicação. Este pode ser visto como um procedimento concatenado composto por três elementos: informação, participação e compreensão, para tanto: “se entendermos comunicação como síntese de três seleções, como unidade de informação, participação e compreensão, a comunicação só se realiza quando e na medida em que ocorre a compreensão” (LUHMANN, 1984/2016, p. 171). De acordo com o autor, somente haverá comunicação quando o sujeito receptor (Ego) compreende a informação emitida pelo emissor (Alter).

⁸⁵ Neste contexto, o termo “irritar” não deve ser compreendido em uma acepção pejorativa, mas sim no sentido de instigar ou fomentar.

Além disso, a comunicação possui um papel fundamental na teoria sistêmica, pois é a partir dela que os sistemas sociais operam, ou seja, é por intermédio da comunicação que haverá a operacionalização do critério de seleção dos elementos integrantes do sistema social. Importante ressaltar que não há a configuração do processo comunicativo entre o sistema e o ambiente, tendo em vista que tal ato ocorre apenas no interior do sistema.

Feito esses breves e pontuais esclarecimentos, concebe-se que devido ao crescente aumento das complexidades do sistema social, há uma tendência natural do sistema em se subdividir em outros sistemas parciais ou subsistemas. Essa reestruturação dá origem a subsistemas específicos funcionalmente, trazendo um benefício para todo o sistema social, uma vez que “isso leva a uma maior variedade, à superprodução de possibilidades de experimentação e de ação, inclusive de projetos normativos nos sistemas parciais, forçando assim uma maior seletividade” (LUHMANN, 1983, p. 175).

O autor considera que as diversas transformações pela qual passou a sociedade contemporânea ocasionou essa transformação do sistema social, transmutando-se inicialmente da diferenciação segmentária para o atual modelo de diferenciação funcional do sistema social:

A distinção entre diferenciação segmentária e diferenciação funcional refere-se ao princípio de divisão da sociedade em sistemas parciais. Na diferenciação segmentária são formados diversos sistemas iguais ou semelhantes: a sociedade compõe-se de diversas famílias, tribos, etc. Na diferenciação funcional os sistemas parciais, ao contrário, são formados para exercerem funções especiais e específicas, sendo, portanto distintos entre si: para a política e a administração, para a economia, para a satisfação de necessidades religiosas, para a educação, para cuidar dos doentes, para funções familiares residuais (assistência, socialização, recreação), etc. (LUHMANN, 1983, p. 176).

A ocorrência da diferenciação funcional do sistema faz surgir esses diversos subsistemas funcionais, a exemplo do subsistema jurídico, o subsistema político, o subsistema econômico, entre outros sistemas parciais altamente especializados. Tais subsistemas trabalham da mesma forma que o sistema social, ou seja, são autopoieticos e se diferenciam do ambiente que os circundam, de acordo com a teoria sistêmica luhmaniana.

Direcionando as contribuições teóricas de Luhmann para o estudo da constitucionalização simbólica desenvolvido por Neves (2016), há uma mudança de perspectiva, pois “o modelo luhmaniano do *direito moderno* (positivo) como *sistema autopoietico* é, numa perspectiva empírica, *suscetível de restrições*. A determinação alopoiética do direito prevalece na maior parte da sociedade moderno (mundial)” (NEVES, 2016, p. 140, grifos do autor).

Contrapondo-se ao modelo luhmaniano da autopoiese, Neves (2016, p. 142) considera que o subsistema jurídico não se operacionaliza de maneira autopoietica, mas pelo contrário, ele age de forma *alopoiética* (*allo*, do grego: outro, diferente, e *poiesis*: produção, criação), na medida em que falta autonomia operacional do sistema jurídico: “isso significa a sobreposição de outros códigos de comunicação⁸⁶, especialmente do econômico (ter/não-ter) e do político (poder/não-poder), sobre o código “lícito/ilícito”, em detrimento da eficiência, funcionalidade e mesmo racionalidade do direito” (NEVES, 2016, p. 146). Tal constatação leva a crer que fatores externos do ambiente, a exemplo do poder político, influenciam no funcionamento operacional do subsistema jurídico afetando diretamente sua autonomia.

Não apenas a autonomia do subsistema jurídico é afetada diretamente, mas também a sua capacidade de operacionalizar as expectativas nele depositadas. De acordo com Luhmann (1983, p. 118), a generalização das expectativas pode ser vista sob três dimensões: temporal, social e prática. Na dimensão temporal as expectativas podem ser estabilizadas através da normatização, evitando-se as frustrações sociais ante as crescentes complexidades sociais. Pela dimensão social, as expectativas são institucionalizadas recorrendo-se ao consenso a partir do que é esperado pela sociedade, a exemplo da edição de normas procedimentais. Encerra-se com a dimensão prática na qual essas “expectativas podem ser fixadas externamente através de um sentido idêntico, compondo uma inter-relação de confirmações e limitações recíprocas” (LUHMANN, 1983, p. 118). Portanto, todas essas três dimensões de generalização de expectativas atribuídas ao subsistema jurídico são afetadas diretamente pelos bloqueios ou injunções externas.

Esse bloqueio vislumbrado pelo autor é recorrente no contexto mundial e, sobretudo, na realidade periférica brasileira. A influência do poderio econômico e principalmente político é capaz de interferir no funcionamento da produção e reprodução do sistema jurídico. Esses outros subsistemas, normalmente representados por pessoas que se preocupam apenas com a manutenção de poder e privilégios, valem-se de todos os artifícios possíveis para defender interesses particularistas, ainda que tenham que interferir diretamente em outros subsistemas.

No caso da constitucionalização do direito fundamental social ao transporte público coletivo, pode-se vislumbrar essa perspectiva de alopoiese do subsistema jurídico por injunção direta do poder político. O funcionamento operacional do direito foi fortemente

⁸⁶ Os códigos de comunicação foram desenvolvidos por Luhmann (1984/2016) como uma espécie de linguagem utilizada para operacionalização do sistema. Eles se desenvolvem por intermédio de suas ambivalências e são vistos como códigos binários, a exemplo do ter/não-ter; poder/não-poder; lícito/ilícito; sistema/ambiente, entre outros.

influenciado pela manobra do subsistema político, na medida em que foi utilizado como discurso para a contenção das Jornadas de Junho – sobretudo pela falta de vontade legislativa em dar concretude a esse direito em momento posterior ao término das manifestações –, bem como para dar uma suposta resposta imediata aos anseios sociais, mantendo-se então a credibilidade do Poder Legislativo frente à população. Constatando essa perspectiva, certifica-se que:

A principal lição da experiência brasileira é a dificuldade de avaliar o efeito direto dos movimentos sociais sobre o sistema político segundo os valores e propostas por eles defendidos. Isso porque o processo de traduzir a indignação expressa pela sociedade na esperança de uma nova política é mediado por máquinas políticas que não estão preparadas para (nem dispostas) a articular essa esperança. *Elas tendem a reproduzir seus próprios interesses burocráticos, econômicos e pessoais.* (CASTELLS, 2013, p.226, grifos nossos).

Essa atuação do legislador constitucional brasileiro voltada para a manipulação dos próprios interesses impediu que o subsistema jurídico pudesse operacionalizar todos os seus elementos de forma autônoma, ou seja, sem quaisquer tipos de interferência de outros subsistemas. Tal fato permite a constatação de que não há a ocorrência do instituto da autopoiese em relação ao subsistema jurídico no caso do direito ao transporte público, mas sim, um caso de alopoiese que acabou dando origem à existência de algumas facetas da constitucionalização simbólica.

Ademais, constata-se que tal fato também pode ser visto não somente sob um ponto de vista negativo da falta de concretização da norma constitucional, mas também sob um viés positivo para os interesses do sistema político, revelando que:

Enquanto a sobreposição do sistema político ao jurídico, a constitucionalização simbólica não se apresenta apenas como mecanismo de bloqueio do direito pelo código-diferença primário da política, ‘poder superior/inferior’, ou seja, não tem um sentido apenas puramente negativo. Através do discurso constitucionalista, da referência retórica ao texto constitucional, é possível, com êxito maior ou menor, construir-se perante o público a imagem de um Estado ou um governo identificado com os valores constitucionais, apesar da ausência de um mínimo de concretização das respectivas normas constitucionais. Trazendo a esse contexto palavras de Luhmann, trata-se de um caso típico de ‘exploração’ do sistema jurídico pela política. Não se configura aqui uma ‘exploração’ eventual ou em aspectos isolados, mas sim uma ‘superexploração’ generalizada. Daí por que se fala de uma ‘sociedade hiperpolitizada’ em casos de constitucionalização simbólica. (NEVES, 2016, p. 151).

Do exposto, verifica-se que a constitucionalização simbólica abarca não apenas efeitos de caráter negativo, mas também engloba aspectos positivos, em especial voltados para os objetivos do legislador constitucional de exteriorizar uma imagem aparentemente preocupada

e sensível aos reclamos sociais. Ao que tudo indica, foi nesse sentido que o legislador atuou durante as Jornadas de Junho, demonstrando aparente preocupação com as reivindicações em prol de melhorias no transporte público através da aprovação da EC 90. Entrementes, o que se percebe é que após todo esse período não houve uma atuação firme ou mudança efetiva no que tange a concretude do direito ao transporte público coletivo.

Trazendo ainda contribuições a partir do pensamento luhmaniano, Neves (2016) destacou que nesses casos de constitucionalização simbólica há a configuração de uma interferência entre dois subsistemas, a partir da “superexploração” do subsistema jurídico pelo subsistema político, na medida em que o legislador se vale do discurso ou referência ao texto constitucional para se mostrar afeto aos valores constitucionais ainda que tais dispositivos sejam destituídos de efetividade, alcançando-se, ao final, seus objetivos no jogo político.

Portanto, constatado essa interferência no processo de criação e concretização do direito ao transporte público enquanto norma de caráter constitucional pode-se inferir que a teoria sistêmica enquanto sistema autopoietico não se amolda ao caso objeto de estudo, revelando-se, contrariamente, a ocorrência de uma alopoiese entre o direito e a política no que tange a constitucionalização simbólica do direito fundamental social ao transporte público coletivo.

Todos esses questionamentos e constatações sobre o direito ao transporte público apenas explicitam algumas das dificuldades existentes para dar concretude a esse direito aos cidadãos brasileiros, o que poderá vir a exigir dos Tribunais um delineamento acerca de sua garantia e efetividade, principalmente do guardião máximo da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, o qual julgou em momentos anteriores alguns casos que margeiam as discussões aqui trabalhadas.

4.3 A posição do Supremo Tribunal Federal quanto ao direito ao transporte público coletivo: a incipiência quanto ao tema e as dificuldades práticas do por vir

Restou claro que a tramitação do direito fundamental social ao transporte público foi acompanhada de muitas polêmicas, sobretudo de interferências causadas pelo Poder Legislativo na autonomia e reprodução do sistema jurídico. Tal fato se deu por influência direta das Jornadas de Junho, exigindo-se posicionamentos e atitudes proativas para sanar um problema que se arrastava há anos pelas cidades brasileiras, o caótico sistema de transporte público coletivo.

Entretanto, consoante narrado no capítulo anterior, a consagração do direito ao transporte público de forma expressa no art.6º da Constituição Federal, trouxe, na verdade, um emaranhado de dúvidas e questionamentos acerca de sua efetividade. A aprovação da EC 90/2015 não foi clara quanto ao modo de concretização do referido direito, nem mesmo trouxe discussões sobre políticas públicas que pudessem dar vazão a sua aplicabilidade.

As dúvidas mencionadas podem ser exemplificadas pelas seguintes indagações: quem deve prestar o transporte público coletivo? Essa prestação deve se fazer por meio do poder público ou da iniciativa privada? Em caráter gratuito ou não? Ainda não há respostas prontas ou pacíficas. Aliás, poucos doutrinadores se debruçam sobre o tema, sendo, neste deserto marcante a abordagem do professor Sarlet (2017) ⁸⁷.

Buscando, dessa maneira, responder às questões levantadas por Sarlet (2017) e antever a configuração e natureza jurídica acoplada ao direito fundamental social ao transporte público, diligencia-se junto ao Supremo Tribunal Federal em um sentido de apreender o que ele entende quanto ao direito ao transporte público. Neste sentido, adianta-se, não há ainda ação específica sobre o tema, todavia, já foram ajuizadas duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) sobre temas transversais que servem, por indução, na tentativa de formatação do que virá a ser o direito ao transporte público em decisões vindouras. Esta pesquisa, no viés apresentado, tem a intenção de estabelecer perspectivas de um modelo decisório que poderá ser adotado pelo STF em caso de judicialização do direito objeto de pesquisa.

Com esse intuito, será apresentando inicialmente os principais aspectos da ADI 3768-4 DF atinente à constitucionalidade de um dispositivo do Estatuto do Idoso, que alberga discussões acerca do direito social ao transporte público. Em seguida, será ventilado o julgamento da ADI 2649-6 DF, que também problematiza a garantia do direito ao transporte público, mas voltado às pessoas deficientes.

4.3.1 Julgamento da ADI 3768-4 DF: o caso dos idosos

A análise da 3768-4 DF se mostra como uma tarefa importante na medida em que apresenta diversas características que se amoldam ao direito ao transporte público coletivo, a

⁸⁷ Além da problematização apresentada por Sarlet (2017) em sua obra no capítulo referente aos direitos sociais em espécie, há um artigo intitulado “Direito fundamental ao transporte: uma análise a partir da constitucionalização simbólica e das consequências decorrentes da fundamentalidade do direito”, autoria de Alves & Costa (2017) que partem dessas percepções iniciais discutidas por Sarlet (2017) e apresentam uma perspectiva investigatória sobre os motivos que relegaram o direito fundamental ao transporte público coletivo ao *status* de norma constitucional com viés simbólico.

exemplo da correlação da garantia desse direito com a dignidade da pessoa humana, a importância de figurar como um direito-meio na obtenção de outros direitos como o próprio direito de ir e vir, o desvelar desse direito como um aspecto do constitucionalismo altruístico ou fraternal, entre outras nuances em sequência investigadas.

A ADI 3768-4 DF foi proposta pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (ANTU), no ano de 2007, em face da União, questionando a constitucionalidade do art. 39 da lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso). O referido dispositivo prevê que “aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares” (BRASIL, 2003). Insatisfeitos com a previsão da gratuidade na prestação do serviço de transporte público coletivo urbano e semiurbano aos idosos, a ANTU ingressou com referida ADI.

Com a propositura da ADI, a ANTU pretendia que o Supremo Tribunal Federal interpretasse o dispositivo do Estatuto do Idoso nos termos previstos na Constituição. A requerente alegava que a obediência à gratuidade prevista no dispositivo afrontaria a previsão constitucional do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos e que tal fato não permitiria a criação de leis que violassem as expectativas contratuais sem que fossem criadas alternativas compensatórias (BRASIL, 2007, p. 600).

Dessa forma, o art. 39 do Estatuto do Idoso não poderia ser aplicado “enquanto não, e até que, seja sanada a incompletude da norma, qual seja a instituição de mecanismo de compensação ou fonte de custeio” (BRASIL, 2007, p. 600). Ou seja, argumentou-se no sentido de que a manutenção da norma como ela estava prevista ia de encontro aos preceitos constitucionais, exigindo-se a declaração de sua inconstitucionalidade ou regulamentação legal que prevísse o subsídio aos concessionários e permissionários.

Em sequência, a requerente afirmou que a previsão contida no art. 39 do Estatuto do Idoso não estava em consonância com diversos dispositivos constitucionais, a exemplo dos seguintes artigos: art. 30; art. 37, XXI; art. 175, caput; art. 194; art. 195, §5º; art. 203, I; art. 230, caput e art. 230, §2º. Por supostamente contrariar todas essas disposições de ordem constitucional interpelaram-se para que fosse declarada a inconstitucionalidade da norma.

Além de violar o equilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos celebrados para a prestação do serviço de transporte público coletivo urbano e de não ser condizente com os preceitos constitucionais, a requerente pontuou que o transporte urbano de caráter gratuito aos idosos pode ser considerado como um direito de segunda ou terceira dimensão, argumentando que tal fato “já seria bastante para inferir que a sua implementação

pelo poder público municipal, sempre a atrair prestações positivas de cunho oneroso, submeter-se-á à luz da chamada reserva do possível⁸⁸ (BRASIL, 2007, p. 601). Com esse argumento, a ANTU pretendia eximir as concessionárias e permissionárias de prestar o serviço, tendo em vista que tal ônus deveria ser imputado ao Município e não às empresas particulares, condicionando ainda essa prestação ao princípio da reserva do possível, postulado constante quando se discute as dimensões dos direitos fundamentais.

Ainda foi alegado que a simples previsão do art. 39 do Estatuto do Idoso não poderia obrigar as empresas particulares a prestarem o serviço de forma gratuita, já que “o transporte coletivo urbano (...) não carrega em si nenhuma ação de amparo ao idoso, eis que decorre de prestação positiva municipal (art. 30, V, CF)” (BRASIL, 2007, p. 601). Mais uma vez, levantou-se o argumento de que a competência de prestar o serviço de forma gratuita não seria ônus a ser suportado pelos prestadores do serviço de transporte público, cabendo ao Município viabilizar tal direito seja pela via legislativa ou administrativa. Ademais, aventou-se que a modalidade de transporte público coletivo urbano não carregava em sua essência quaisquer ações que pudessem amparar a gratuidade aos idosos.

Entretanto, as fundamentações apresentadas pela requerente não foram suficientes para convencer a maioria⁸⁹ dos Ministros do STF. A relatora contestou todas as alegações apresentadas pela parte autora, restando consignado de forma resumida que: a) por força da previsão contida no art. 230, §2º⁹⁰ da Constituição, o constituinte originário já havia previsto a gratuidade na prestação desse serviço, não cumprindo mais do que a sua obrigação regulamentá-lo através do disposto no art. 39 do Estatuto do Idoso, tendo em vista que no Brasil não é adotada a teoria das normas constitucionais inconstitucionais⁹¹; b) a garantia do

⁸⁸ Verifica-se que o princípio da reserva do possível foi utilizado como argumento pela requerente no sentido de rechaçar o direito dos idosos ao direito de obterem o transporte público gratuito. Argumentou-se que sendo considerado como um direito social, de segunda ou terceira dimensão, a implementação do direito ao transporte público aos idosos exigiria prestações de cunho positivo do Município, o que por si só geraria um ônus a ser suportado pelo ente municipal. Portanto, por se tratar de uma decisão política, ele deveria ser limitado pela reserva do que seria financeiramente possível.

⁸⁹ O Ministro Marco Aurélio Mello não acompanhou os demais Ministros e votou a favor da declaração de inconstitucionalidade, alegando que o Estado não pode criar a obrigação de oferecer o serviço de transporte público gratuito sem que estabeleça a forma de custeio do benefício, devendo, portanto, arcar com o ônus que ele mesmo criou. Nesse sentido, a primeira parte do art. 39 do Estatuto do Idoso deve ser dada interpretação conforme a Constituição para afastar toda interpretação que atribua o ônus do custeio da gratuidade às pessoas jurídicas ou aos usuários desse meio de transporte – devendo então ser assumida pelo Estado –, bem como deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 39, §2º do Estatuto por vício de competência (BRASIL, 2007, p. 624-627).

⁹⁰ Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. §2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

⁹¹ No ordenamento jurídico brasileiro não se admite a teoria das normas constitucionais inconstitucionais, a exemplo do que foi sustentado na tese do professor alemão Bachof (2008). No Brasil, as normas constitucionais emanadas pelo poder constituinte originário não possuem hierarquia e, portanto, não podem ser

direito ao transporte público aos idosos não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para a garantia da dignidade da pessoa humana a um grupo vulnerável econômica e socialmente, o qual se vale do meio de transporte público coletivo para ter acesso aos serviços de saúde e a outros direitos; c) o direito ao transporte público gratuito aos idosos é dotado de eficácia plena e imediata desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo exigível pelos idosos independentemente de regulamentação infraconstitucional.

Da fundamentação extraída para denegação da ADI, percebe-se que o julgamento dessa ação é considerado de vital importância não somente para os idosos, mas também para toda população que se utiliza do transporte público coletivo, tendo em vista que foram apontadas diversas características que reafirmam essa modalidade de transporte como um meio indispensável na busca pela dignidade da pessoa humana do cidadão brasileiro.

Já no fatídico ano de julgamento desta demanda, 2007, foram rebatidos alguns dos principais argumentos – com destaque para a teoria da reserva do possível – utilizados recorrentemente para descumprir direitos fundamentais sociais. Naquela ocasião, a relatora salientou que ante o postulado da dignidade da pessoa humana, o direito fundamental de ir e vir, bem como o direito de ter acesso aos bens e serviços públicos prestados pelo Estado, o direito ao transporte público gratuito deveria ser garantido, ou seja, fora reforçado a teoria da concretude dos direitos fundamentais em contraposição à teoria da reserva do possível (ALVES; COSTA, 2017, p. 16).

As alegações de que a prestação desse direito de forma gratuita causaria um desequilíbrio econômico-financeiro para as concessionárias e permissionárias foram rejeitadas e consideradas perversas pela relatora. Inicialmente foi ressaltado que os contratos administrativos regem-se pelos princípios de direito público, pelo qual os particulares deverão prestar o serviço por sua conta e risco, além de respeitarem o princípio da juridicidade, ou seja, como há previsão do legislador originário prevendo a gratuidade, os particulares deverão cumpri-la (BRASIL, 2007, p. 609).

Ressaltou-se que os valores estipulados para a cobrança da tarifa do transporte público coletivo são estabelecidos quando da assinatura do contrato administrativo, e que nesse momento já são sopesados os valores tarifários em relação ao risco e outras intercorrências naturais do desempenho dessa atividade. Além disso, a administração pública tem o direito

objeto de controle de constitucionalidade. Quando encontrada alguma dissonância entre tais normas, o legislador deve atuar de forma a compatibilizá-las e não de excluí-las. Deve ser ressaltado que apenas as normas emanadas pelo poder constituinte derivado podem ser objeto de controle de constitucionalidade, consoante se verifica no posicionamento adotado pelo STF no julgamento da ADI 815 DF.

de alterar os contratos administrativos, unilateralmente, para adequar as prestações de serviços públicos às normas constitucionais.

Assim, o argumento de que o cumprimento da norma insculpida no art. 39 do Estatuto do Idoso causaria significativo desequilíbrio econômico-financeiro deveria ser comprovado pelos concessionários e permissionários do serviço público de forma contundente, pois “compete ao contratado particular comprovar perante o ente contratante a ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em quanto, como e porque para que seja refeito se for o caso e segundo dados específicos” (BRASIL, 2007, p. 610). Nesse caso, o manejo de uma ADI não seria o instrumento adequado para discutir revisão de valores tarifários, devendo ser feito através de um pedido de revisão contratual devidamente fundamentado e com dados concretos.

A perversidade ainda se desnuda na medida em que o direito ao transporte público coletivo é indispensável para prover a circulação das pessoas idosas e da própria condição de promover a acessibilidade a outros direitos considerados fundamentais para a manutenção de uma vida mais digna a esse grupo vulnerável. Nesse caso, a cobrança das tarifas pela utilização desse serviço público frustra qualquer expectativa dos idosos de usufruírem de seus direitos constitucionais, posto que:

Os preços das tarifas de transporte podem constituir dificuldades a mais, quando não impossibilidades, enfrentadas pelos idosos e que os levam a manter-se acantonados em suas casas, impedidos de se deslocar e fadados a esperar visitas que não vêm, médicos que não chegam, enfim, vidas que se acomodam pela falta de condições para que a pessoa circule. No interior de Minas se diz que "velho quando não anda, desanda". É inimaginável que estejamos construindo uma sociedade em que uma geração, que ainda tem pernas a andar e estradas a palmilhar, permaneça aquietado por carência de condições para circular. Nem é isso que dispõe a Constituição brasileira. (BRASIL, 2007, p. 607).

Dessa forma, verifica-se que o direito ao transporte público funciona como um alicerce ou direito-meio na obtenção do direito a saúde, ao bem-estar, a inclusão, ao convívio social, entre inúmeros outros direitos que propiciam melhores condições de vida a essas pessoas. Logo, a cobrança das tarifas constitui uma barreira à plena circulação dos idosos e, consequentemente, vai de encontro aos preceitos insculpidos no texto constitucional.

Essa perspectiva levantada pelo STF, ainda que direcionada exclusivamente para as pessoas idosas nessa ação, também pode ser enxergada sob um prisma mais amplo em consonância ao que tem sido trabalhado nesta pesquisa. Não somente as pessoas idosas necessitam dessa modalidade de transporte público para se deslocarem diariamente e usufruírem dos demais direitos que lhes são garantidos pelo ordenamento jurídico, como

também uma significativa parcela da população brasileira que não possui condições econômicas de custear os modelos de transporte de natureza privada.

Ou seja, por indução aplicam-se as mesmas constatações levantadas pelo STF ao caso de milhares de brasileiros que diariamente têm seus direitos fundamentais denegados pela falta de condições de ir e vir em busca do acesso a esses direitos. As barreiras impostas pelo sistema de transporte público coletivo impedem que esses subcidadãos tenham o direito de circular livremente pelas cidades e, por consequência, de usufruir de todos os modestos serviços e prestações disponibilizados pelo Estado.

Finalizando o julgamento da ADI, há interessante abordagem que fora ilustrada pelo Ministro Carlos Ayres Britto, que, além de votar pela denegação da ADI, ressaltou o aspecto do constitucionalismo fraternal ou altruístico. Elucidando os principais aspectos que permeia esse movimento constitucional originário da doutrina italiana, Britto (2006) pontua:

Efetivamente, se considerarmos a evolução histórica do Constitucionalismo, podemos facilmente ajuizar que ele foi liberal, inicialmente, e depois social. Chegando, nos dias presentes, à etapa fraternal da sua existência. Desde que entendamos por Constitucionalismo Fraternal esta fase em que as Constituições incorporam às franquias liberais e sociais de cada povo soberano a dimensão da Fraternidade; isto é, *a dimensão das ações estatais afirmativas*, que são atividades assecuratórias da abertura de oportunidades para os segmentos sociais historicamente desfavorecidos, como, por exemplo, os negros, os deficientes físicos e as mulheres (para além, portanto, da mera proibição de preconceitos). De par com isso, o constitucionalismo fraternal alcança a dimensão da luta pela afirmação do valor do Desenvolvimento, do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, da Democracia e até de certos aspectos do urbanismo como direitos fundamentais. Tudo na perspectiva de se fazer da interação humana uma verdadeira comunidade. Isto é, *uma comunhão de vida*, pela consciência de que, estando todos em um mesmo barco, não têm como escapar da mesma sorte ou destino histórico. (BRITTO, 2006, p.216-217, grifos do autor).

O constitucionalismo fraternal se revela como um desdobramento das transformações vivenciadas pelos modelos constitucionais em suas respectivas dimensões, passando-se da fase de abstenção estatal para o modelo social e, desta, para o atual modelo dos direitos de solidariedade ou fraternidade. Nessa dimensão verifica-se uma mudança de postura, pautando-se por uma atuação estatal tendente a corrigir as enormes distorções vivenciadas por grupos sociais que durante anos não tiveram as mesmas oportunidades na sociedade, portanto “é um direito mesmo fraternal, a exigir ações afirmativas, compensatórias de desvantagens historicamente experimentadas por segmentos sociais como os dos negros, dos índios, das mulheres, dos portadores de deficiência física e dos idosos” (BRASIL, 2007, p. 617).

Através dessas ações afirmativas anseia-se a inclusão dessas pessoas, de forma isonômica, no convívio e na participação social. Para tanto, medidas como esta de assegurar a

gratuidade ao transporte público coletivo às pessoas idosas se encontra em total consonância com o atual momento vivenciado pelos modelos constitucionais, ou seja, de inclusão e correção de distorções sociais.

Foi nesse sentido que o Ministro pontuou que a obrigação da requerente em cumprir com a gratuidade do transporte público aos idosos decorreria dos objetivos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro com base na previsão do art. 3º, incisos I e IV da CRFB/88, tendo em vista que o inciso I traz como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade pautada pela solidariedade, sendo complementado pelo inciso IV, que estabelece a promoção do bem de toda população, independentemente de quaisquer discriminações, sobretudo, de idade.

Portanto, do julgamento desta ADI, pode ser visto a relevância que foi dada ao direito ao transporte público coletivo. Deve ser pontuado que essa ação foi julgada em momento anterior à alocação do direito ao transporte público como um direito fundamental social expresso. Ou seja, antes mesmo do reforço de sua fundamentalidade formal e material no art.6º da Constituição fruto da EC 90/2015, o transporte público já era considerado como um direito indispensável para o alcance da dignidade da pessoa humana pelo STF.

Aspectos como a) figurar como um direito-meio na obtenção de outros direitos fundamentais, b) promover a bandeira do constitucionalismo fraternal ou altruísta mediante a inclusão de grupos socialmente vulneráveis na sociedade, e c) ser um aliado na promoção da dignidade humana, foram fundamentos levantados pelo STF em relação ao direito fundamental ao transporte público coletivo. Tais fundamentos garantem ao transporte público um lugar de destaque no ordenamento jurídico brasileiro e nas discussões que ainda estão por vir.

Reforçando a importância de todos os aspectos aqui ventilados, descortina-se outro julgamento realizado pelo STF, mas, desta vez, abordando-se a importância do transporte público coletivo para outro segmento social historicamente excluído de seus direitos fundamentais e garantias básicas: as pessoas com deficiência.

4.3.2 Julgamento da ADI 2649-6 DF: o caso dos deficientes

A ADI 2649-6 DF foi uma ação promovida pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Internacional de Passageiros (ABRATI), no ano de 2008, em face da União, pugnando pela inconstitucionalidade da lei nº 8.899/1994, a qual

estabelece o passe livre estudantil para as pessoas portadoras de deficiência,⁹² nos termos de seu art. 1º: “é concedido passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual” (BRASIL, 1994).

A ABRATI pugnou pela inconstitucionalidade da lei argumentando que a criação do passe livre para pessoas com deficiência se enquadraria como uma medida de assistência social nos termos do art. 203 da Constituição. Por conseguinte, a criação de tal benefício somente poderia ter sido feito com a correspondente fonte de custeio, consoante preleciona o art. 195, §5º da CRFB/88. Dessa forma, haveria uma suposta violação aos princípios da ordem econômica, à livre iniciativa e ao direito de propriedade nos termos do art. 170; art. 1º, IV e art. 5º, XXII, todos da Constituição Federal (BRASIL, 2008, p. 32).

Foi alegado pela Associação que a imposição do dever de prestar o serviço de transporte público coletivo teria causado uma interferência nitidamente inconstitucional tanto no patrimônio quanto no domínio das empresas particulares, tendo em vista que essa medida “teria restringido a utilização da plena capacidade de sua frota, sem, contudo, promover qualquer contraprestação que descaracterizasse o caráter confiscatório da medida imposta” (BRASIL, 2008, p. 32). Como as empresas deveriam disponibilizar alguns de seus assentos para cumprir com o disposto na lei 8.899/1994, eles alegavam que parte de sua capacidade econômica de prestar e explorar a atividade de transporte público estaria afetado, constituindo uma violação à livre iniciativa das empresas privadas.

Ainda fora ressaltado que o cumprimento do passe livre estudantil às pessoas portadoras de deficiência por intermédio apenas das empresas de transporte público seria flagrante violação ao princípio da isonomia, pois ações que visam ao atendimento de um benefício assistencial deveriam ser custeadas por toda a coletividade, e não apenas pelos prestadores desse serviço. Por conseguinte, todos esses argumentos ainda foram utilizados para reforçar que o cumprimento da gratuidade causaria um forte impacto financeiro na atividade, podendo chegar, inclusive, a inviabilizar a exploração econômica da atividade e, conseqüentemente, da continuidade dos serviços de transporte público (BRASIL, 2008, p. 32).

Requeru ainda a concessão de medida cautelar no intuito de que cessassem imediatamente a eficácia da lei 8.899/94, determinando que o Ministério dos Transportes

⁹² Aqui se utiliza, em alguns momentos, a expressão “pessoas portadoras de deficiências” em consonância ao que foi utilizado no respectivo julgado, lembrando-se que no texto constitucional também é utilizado dessa forma. Entretanto, ressalta-se que há quem considere a expressão “portador de deficiência” ou de “necessidades especiais” de cunho pejorativo, preferindo-se “pessoa com deficiência”, consoante adotado pela Organização das Nações Unidas.

suspendesse a concessão de credenciamento às pessoas que supostamente faziam jus ao direito e daquelas que já haviam sido credenciadas e, por fim, que fossem suspensos todos os processos e decisões atinentes ao caso objeto de julgamento (BRASIL, 2008, p. 33). Ou seja, foram utilizados todos os argumentos e instrumentos possíveis para que o direito ao transporte público coletivo daquele grupo vulnerável fosse neutralizado.

Apesar de todos os argumentos apresentados pela requerente, a maioria dos Ministros⁹³ não acataram os pedidos formulados na inicial e decidiram por não declarar a inconstitucionalidade da lei em questão. Com um voto minucioso, a relatora do caso – Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha – pontuou que a lei 8.899/94 veio exatamente para cumprir com as diretrizes da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. O Brasil aderiu à Convenção e ao Protocolo Facultativo em 30/03/2007, na sede da Organização das Nações Unidas em Nova York, comprometendo-se a adotar todas as medidas que fossem necessárias para promover a inclusão das pessoas com deficiência na comunidade.

De acordo com o decreto lei (DL) nº 6.949/2009⁹⁴, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e seu Protocolo Facultativo no Brasil, considera-se pessoa com deficiência “aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2009). Uma vez reconhecido que as pessoas com algum tipo de deficiência possuem maiores barreiras a serem superadas para desempenharem suas atividades cotidianas, bem como para interagirem com o meio social, devem ser criadas políticas públicas que promovam a inclusão plena dessas pessoas.

Foi nesse sentido que a relatora considerou que diversas outras medidas também já haviam sido criadas no Brasil em prol da inclusão das pessoas com deficiência, a exemplo da regulamentação de um número mínimo de vagas em estacionamentos públicos; incentivos

⁹³ Não houve unanimidade nos votos, já que o Ministro Marco Aurélio Mello votou pela declaração de inconstitucionalidade da lei. De acordo com ele, a criação da gratuidade através da lei questionada se enquadraria na hipótese de norma com caráter de assistência social, o que por si só, exigiria a atuação do Estado para dar vazão a esse direito, inclusive, por intermédio do orçamento destinado a Seguridade Social nos termos do art. 204 da CRFB/88. Portanto, não caberia ao *Estado cumprir com o chapéu alheio*. (BRASIL, 2008, p. 68-69, destaque do autor).

⁹⁴ Atualmente, o DL 6949 é o único exemplo de legislação que possui a natureza jurídica de Emenda Constitucional no ordenamento pátrio, tendo em vista que o Tratado sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo foram aprovados nos termos do art. 5, §3º da Constituição, ou seja, pelas duas Casas Legislativas, em dois turnos e pelo quórum de três quintos dos votos.

fiscais e tributários; prioridade no atendimento em órgãos públicos; políticas públicas de acessibilidade, entre outras (BRASIL, 2008, p. 39-40).

Assim, o tratamento diferenciado às pessoas portadoras de deficiência não poderia ser considerado uma afronta ao princípio da igualdade, como alegado pela requerente. De modo contrário, tratar igualmente os desiguais é que seria um afronta ao princípio da igualdade, pois “é desigualando os desiguais que se iguala juridicamente. O critério de *discrímen* é que haverá de guardar perfeita consonância com os fins buscados com a norma. E esses hão de ser legítimos segundo os valores estabelecidos no sistema” (BRASIL, 2008, p. 48). Por conseguinte, através do reconhecimento e tratamento desigual criado pela lei 8.899/94, as pessoas com deficiência terão maiores chances de se igualarem às outras pessoas na acessibilidade dos meios de transporte públicos coletivo, bem como em oportunidades e direitos enquanto cidadãos.

Invocando o preâmbulo da Constituição Federal, sobretudo para realçar os valores do bem-estar, igualdade e justiça na construção de uma sociedade fraterna, foi rebatido o argumento de que as empresas de transporte não teriam a obrigação de cumprir com esse direito regulamentado pela figura estatal. Alinhado a isso, também foi levantado que o art. 1º, III da Constituição impõe a toda a sociedade a busca e cumprimento dos valores constitucionais, pelo que aos prestadores de serviços de transporte público também deveria ser estendida essa interpretação em prol das pessoas com deficiência.

Trazendo o debate para os aspectos que envolvem a natureza jurídica da atividade de prestação dos serviços de transporte público coletivo, rebateram-se as alegações de que o cumprimento do passe livre pelas empresas causaria uma violação aos princípios da ordem econômica, da livre iniciativa e do direito de propriedade. A relatora salientou que a ordem econômica é fundada na busca da dignidade da pessoa humana nos termos da justiça social. Além disso, foi ressaltado que o serviço de transporte público é enquadrado como um serviço de natureza pública, e que a titularidade dos serviços públicos é do Estado e não dos particulares.

Somente por força do art. 175 da CRFB/88, é que o Poder Público autoriza a prestação dos serviços públicos por intermédio de concessão ou permissão, deixando claro que o interesse público prepondera sobre o particular. Portanto, não haveria de se confundir a livre iniciativa das empresas particulares em exercer uma atividade empresarial com a natureza e finalidade da atividade que prestam, pois:

O empresário que constitui uma empresa voltada á prestação do serviço público de transporte coletivo ampara-se no princípio constitucional da livre iniciativa para constituir a sua empresa, não dispõe de ampla liberdade para a prestação daquele serviço. Porque ele é concessionário ou permissionário de um serviço público. E quanto a esse nem ao menos o Poder Público tem liberdade. Presta-o porque tem de, não porque assim quer ou como decide. A decisão sobre esse serviço, a sua qualidade de serviço público está na Constituição (art. 21, inc. XII, al. e). (BRASIL, 2008, p. 47).

Dessa maneira, não há que se falar em afronta a qualquer princípio constitucional, pois a natureza jurídica da prestação dos serviços de transporte público coletivo condiciona que as empresas particulares se adequem ao regime jurídico de direito público. E coadunando-se com os preceitos constitucionais, os serviços públicos devem ser voltados para promover a inclusão de todos.

Percebe-se que os aspectos que norteiam a fundamentalidade do direito ao transporte público coletivo foram considerados determinantes para rebater as alegações da requerente e indeferir a declaração de inconstitucionalidade. Uma vez inserido no texto constitucional como uma modalidade de serviço público prestado direta ou indiretamente pelo Estado, verifica-se a importância desse direito para o atingimento dos fins e objetivos estatais, já que estes possuem “o seu fundamento na busca incessante da dignificação do ser humano, na igualação jurídica de todas as pessoas pela oferta igual de oportunidades na participação da vida social” (BRASIL, 2008, p. 45). Dessa feita, em última análise, o direito ao transporte público atua como um importante aliado no atingimento da dignidade da pessoa humana, já que promove a justiça social através da inclusão social dos cidadãos.

À vista disso, a inclusão social se materializa na medida em que o fornecimento do direito ao transporte público coletivo promove a acessibilidade das pessoas à cidade e, por conseguinte, aos seus direitos fundamentais básicos, como o acesso à saúde, à moradia, ao trabalho e ao lazer, entre diversos outros direitos. Considera-se esta uma das razões que justificam a alocação topográfica do direito ao transporte público entre os direitos fundamentais sociais, tendo em vista a sua imprescindibilidade para o atingimento das finalidades sociais do Estado, consagrando-se como um direito-meio ou instrumento de promoção dos direitos fundamentais.

Foi nesse sentido que pela leitura da ADI 2649-6 DF, desnuda-se uma importante diretriz voltada para todos aqueles que prestam ou disponibilizam o direito ao transporte público coletivo aos cidadãos, já que o “o desempenho das atividades relativas a transportes coletivos obedece, portanto, rigorosamente às regras específicas que o bem estar da sociedade haverá de determinar” (BRASIL, 2008, p. 44). Ou seja, sobressalta-se a fundamentalidade do

direito ao transporte público na medida em que se condiciona de antemão a prestação desse serviço público ao atendimento das necessidades sociais da coletividade, e não dos interesses financeiros ou econômicos da iniciativa privada.

Após todos os esclarecimentos sobre a importância do direito fundamental social ao transporte público coletivo e, consequentemente, da função social da lei 8.899/94 e sua relevância para as pessoas deficientes, restou assentado, sinteticamente, que: a) referida lei está em consonância com os valores e preceitos constitucionais; b) não há violação da ordem econômica, pois a prestação do serviço de transporte coletivo é um serviço público e, portanto, se submete aos preceitos administrativos e constitucionais voltados para a promoção da justiça social; c) a criação do passe livre para pessoas portadora de deficiência não viola o princípio da igualdade; pelo contrário, tende a igualizar as desigualdades sociais fáticas deste grupo social; d) o benefício criado pela lei em comento não se enquadra como um benefício ou serviço da Seguridade Social, pelo que não se submete a nenhuma exigência de criação da respectiva fonte de custeio; e) não há a configuração de confisco do domínio privado ao estabelecer a reserva de vagas nos ônibus para os deficientes, nem mesmo o desequilíbrio econômico-financeiro foi demonstrado, tendo em vista que tais alegações devem vir acompanhadas de dados concretos.

Portanto, da análise da ADI 3768-4 DF e ADI 2649-6 DF constata-se que o transporte público coletivo já se configurava como um direito fundamental para a promoção da inclusão das pessoas e para o desenvolvimento dos objetivos e fins do Estado. O reconhecimento desse direito como originário da prestação – seja direta ou indiretamente através do Estado – de um serviço de caráter eminentemente público, faz dele um importante aliado na busca da dignidade da pessoa humana, já que o mesmo se enquadra como um direito-meio ou instrumento de acesso aos demais direitos fundamentais e serviços básicos prestados pelo Estado.

Ainda que em tais demandas não tenham sido levantado medidas que pudessem tornar esse direito uma realidade para toda a população brasileira, o exame desses dois casos pode representar um indicativo da postura que poderá vir a ser adotada pelo STF caso haja a judicialização do direito fundamental social ao transporte público coletivo, decorrente de sua aposição expressa no art.6º da Constituição fruto da aprovação da EC 90/2015. Tendo em vista que uma vez verificada a falta de atuação do Estado no cumprimento desse direito fundamental, bem como a constatação do fenômeno da constitucionalização simbólica em relação ao mesmo, a judicialização torna-se uma consequência iminente.

Aliado a essas percepções e estudo sobre o direito fundamental social ao transporte público coletivo, pode-se corroborar a falta de efetividade desse direito e seu viés simbólico com uma averiguação das possíveis mudanças na forma de prestação desse serviço público ocorridas após a aprovação da Emenda Constitucional 90/2015. Dessa feita, passa-se ao estudo dos dados atinentes à promoção da política pública da tarifa zero no transporte público coletivo no Brasil.

4.4 Um panorama geral dos dados referentes às cidades brasileiras que adotam a tarifa zero e sua relação com a promulgação da Emenda Constitucional nº 90/2015

Restou demonstrado que o fenômeno da constitucionalização simbólica se amolda à tramitação e consequente aprovação do direito fundamental social ao transporte público coletivo. Constatações sobre os protestos que se difundiram por todo o país, a manipulação normativa realizada pelo Legislativo ao retomar a tramitação da PEC 90/2015, a aprovação célere da Emenda, bem como a falta de efetividade desse novo direito, corroboram o efeito simbólico que foi atribuído ao direito ao transporte público.

Junto a todos esses fatores aventados, corrobora-se a ocorrência da manipulação normativa realizada pelo legislador à falta de alteração fática da realidade no que diz respeito à ausência de políticas públicas que promovam a garantia do direito ao transporte público coletivo aos cidadãos. Essa breve análise será feita com base na verificação dos Municípios brasileiros que adotaram a política pública da tarifa zero⁹⁵, bem como sua relação ou não com a aprovação do direito ao fundamental social ao transporte público com a EC 90/2015.

Fora realçado no primeiro capítulo deste trabalho que a tarifa zero foi um projeto político criado durante o Governo (1989-1993) da então Prefeita da cidade de São Paulo, Luiza Erundina, com o objetivo de garantir o direito ao transporte público coletivo a todos os cidadãos. Idealizado por seu Secretário de Transportes, Lúcio Gregori, a política pública da tarifa zero previa a criação de um fundo para custear os subsídios das tarifas, bem como defendia o redirecionamento de parcela do IPTU para auxiliar no custeio com as despesas do benefício.

⁹⁵ Deve ser ressaltado que o poder público pode utilizar várias alternativas políticas para buscar dar vazão ao direito fundamental social ao transporte público coletivo. A política pública da tarifa zero não é a única opção para cumprir com o mandamento constitucional; todavia, por ser uma das principais políticas públicas discutidas no Brasil até o momento em relação à garantia do direito ao transporte público a todas as pessoas, sem quaisquer discriminações, ela será aqui enfocada.

Pela repercussão dessa política pública, tanto positiva quanto negativa, em diversos setores da sociedade, como para os empresários do ramo de transporte público coletivo, os usuários desse meio de transporte e até mesmo para as pessoas que não se utilizam do transporte público cotidianamente, a tarifa zero seria um projeto inimaginável ou mesmo utópico.

Ainda que a forma de exploração da atividade de transporte público coletivo já tenha sido desempenhada inclusive diretamente pelo poder público, a exemplo da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) em São Paulo e a Companhia de Transporte Coletivos (CTC) do Estado do Rio de Janeiro, os quais atendiam mais da metade das demandas do transporte público coletivo – somando-se as duas empresas, elas atendiam no ano de 1979, 72% dessa demanda – (VASCONCELLOS, 2013, p. 68-69), o projeto do poder público em buscar a implantação da tarifa zero em algumas cidades do Brasil não foi visto com muita credibilidade. Entretanto, pode ser visto que a política da tarifa zero já foi implantada em diversos países que pautam suas políticas públicas pela inclusão e acessibilidade de seus cidadãos. São países que passaram pelo processo evolutivo de migração dos meios de transporte particulares de natureza individual – momento vivenciado atualmente no Brasil – e que se conscientizaram da importância de investir em um modelo de transporte público que conduziria uma maior quantidade de pessoas, com conforto, segurança e menos poluição ambiental.

Contrariando as alegações de que a implantação do sistema de tarifa zero seria um projeto impossível, constata-se que diversos países no mundo já adotam essa medida como forma de garantir o acesso ao transporte público a todas as pessoas. Em um sítio eletrônico destinado ao monitoramento dos países e seus respectivos Municípios que adotaram a política da tarifa zero no mundo – Fare Free Public Transport⁹⁶ – percebe-se que países como Austrália, Bélgica, Bulgária, Canadá, China, República Checa, Dinamarca, Inglaterra, Estônia, Ilhas Faroé, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Itália, Lituânia, Malásia, Noruega, Polônia, Rússia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Estados Unidos e Países de Gales possuem cidades que adotam a tarifa zero, ou seja, os usuários não pagam tarifa pela utilização do transporte público coletivo nesses locais. Apenas nos Estados Unidos, existem 32 municípios que já implantaram esse modelo na forma de prestação dos transportes públicos coletivos, consoante retratado pelo Fare Free Public Transport.

⁹⁶ Esse domínio é o principal repositório de informações, a nível mundial, de quais os países adotam a política da tarifa zero em quaisquer de seus Municípios. Ele pode ser acessado através do seguinte endereço eletrônico: <<https://freepublictransport.info/city/>>. Acesso em: 19 out. 2017.

Ainda que possa parecer algo distante da realidade brasileira, no Brasil há alguns Municípios que também já implantaram e utilizam o modelo da tarifa zero no transporte público coletivo há alguns anos. Verifica-se que dos 5.570 Municípios brasileiros (IBGE, 2017), existem 13 Municípios que adotam a tarifa zero no transporte, são eles: Agudos-SP, Anicuns-GO, Eusébio-CE, Itatiaiuçu-MG, Ivaiporã-PR, Maricá-RJ, Monte Carmelo-MG, Muzambinho-MG, Paulínia-SP, Pitanga-PR, Porto Real-RJ, Potirendaba-SP e Silva Jardim-RJ. Resta saber se a adoção dessa política pública pelos Municípios listados acima estaria diretamente ligada à aprovação do direito fundamental social ao transporte público coletivo com a EC 90/2015, ou se não possuem qualquer vínculo com esse novo mandamento constitucional.

A primeira cidade listada, Agudos-SP, implantou o modelo de tarifa zero durante a gestão do então candidato a Prefeito José Carlos Octaviani. Utilizada como uma proposta de campanha política, a implantação do modelo de tarifa zero não foi vista com muita credibilidade pela população, todavia, com a vitória nas eleições, José Carlos implantou a tarifa zero de forma definitiva na cidade no ano de 2003. Considerado como um projeto de vital importância para o desenvolvimento da cidade, a tarifa zero é custeada pelo próprio Município através de uma reserva no orçamento, eficiência na arrecadação e atração de novas empresas para a região, a exemplo da Brahma e Duratex. Na cidade, o transporte público coletivo é prestado diretamente pelo Município, o qual possui seus próprios ônibus coletivos e funcionários para o exercício desse serviço público (CHEVALIER; WAKAI, 2011).

Em Anicuns-GO, a tarifa zero também está presente na prestação do transporte público coletivo local. Por meio da lei 1.178/2009 foi autorizada a concessão do serviço de transporte público coletivo intramunicipal em consonância ao disposto no art. 30, V da Constituição. Ficou estabelecido inicialmente que seriam disponibilizadas apenas duas linhas ou itinerários a serem percorridas de maneira prioritária, podendo ser ampliadas caso seja verificado a real necessidade por meio de estudos técnicos de viabilidade (ANICUNS, 2009).

Na cidade de Eusébio-CE, a tarifa zero foi implantada no ano de 2011 pelo Prefeito Acilon Gonçalves, criando-se o Transporte Regular Urbano (TRUE). Foi instituída uma autarquia municipal com o objetivo de gerir e administrar o transporte público coletivo na cidade. Por intermédio de um processo licitatório, concedeu-se a prestação do serviço público à empresa Conect, a qual se obrigou a prestar o serviço com as melhores técnicas e preços do mercado. Os custos com a manutenção do benefício aos cidadãos de Eusébio são pagos pela Prefeitura Municipal e representam, atualmente, algo em torno de 1% da arrecadação do Município (RAMIRES, 2017).

Avaliando o caso do Município de Itatiaiuçu-MG, verifica-se que a criação da tarifa zero se deu através da lei 1.251/2014, por intermédio do Prefeito Matarazo José da Silva. Com a finalidade de cumprir com o disposto no art. 30, V, da Constituição e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (art.1º⁹⁷), foi instituída a tarifa zero no transporte público coletivo da cidade, o qual é prestado diretamente pelo Município. Inicialmente, ficou estabelecido um prazo experimental de seis meses para avaliar os trajetos percorridos pelos ônibus, a quantidade de passageiros que vão utilizá-los, os custos de operacionalização, entre outros critérios inerentes à prestação desse serviço público. Após o período de testes, a melhor alternativa para a execução do serviço deverá ser instituída mediante decreto, nos termos do art.3º⁹⁸ e parágrafo único⁹⁹ da lei (ITATIAIUÇU, 2014).

Em Ivaiporã-PR, o prefeito municipal Pedro Wilson Papin sancionou durante a sua gestão a lei 1.141/2001 que determinava a criação do transporte público coletivo urbano gratuito na cidade. Entre as várias disposições que regulamentam a forma de prestação do serviço público diretamente pelo Município, ficou instituído que o custeio com a operacionalização da atividade seria feita através de repasse orçamentário e, curiosamente, pela exploração da publicidade feita nos próprios ônibus coletivos:

Art.23. As despesas decorrentes do Transporte Coletivo Urbano Gratuito ocorrerão por conta de dotação orçamentária e das remunerações auferidas pelas firmas vencedoras de inserções de propagandas comerciais, as quais serão criadas através de Lei específica, ficando vedada propaganda de cunho político eleitoral. (IVAIPORÃ, 2001).

A cidade se destaca pela criação de uma alternativa inusitada para auxiliar no custeio da prestação dos serviços de transporte público coletivo, valendo-se da publicidade para angariar fundos. Além disso, inova trazendo ainda uma série de dispositivos na lei que buscam a regulamentação desse serviço público a ser prestado e custeado pelo ente municipal.

Já a implantação da tarifa zero na cidade de Maricá-RJ, guarda algumas peculiaridades, entre elas, a de ser o primeiro Município brasileiro com mais de 100.000

⁹⁷ Art. 1º. Fica implantado o Serviço de Transporte Coletivo de Passageiros de Itatiaiuçu, nos termos do art.30, V da Constituição Federal e art. 3º, II, a, III, a e art. 18, II da Lei 12.587/, de 03 de Janeiro de 2012 (ITATIAIUÇU, 2014).

⁹⁸ Art.3º. Serão realizadas viagens de pesquisa pelo prazo de até 6 (seis) meses, com a finalidade de identificar os melhores itinerários, a quantidade de usuários, o quadro de horários, a quantidade de veículos, O/D (origem e destino) dos passageiros, custos e demais características inerentes à execução dos serviços (ITATIAIUÇU, 2014).

⁹⁹ Parágrafo único. Após o prazo estabelecido no caput deste artigo, a forma de execução das atividades será regulamentada, através de Decreto (ITATIAIUÇU, 2014).

habitantes¹⁰⁰ a adotar essa política no transporte público coletivo. A adoção dessa política pública foi feita no ano de 2013 pelo então Prefeito Washington Luiz Cardoso Siqueira, criando-se a Maricá Transporte Públicos S/A através da lei 2.474/2013 (MARICÁ, 2013). No ano seguinte, a empresa foi extinta pela lei 2.578/2014 para que fosse criada a autarquia municipal denominada Empresa Pública de Transporte (EPT) com base na Lei Complementar 244/2014 (MARICÁ, 2014).

A prestação do serviço público e respectivo custeio foram assumidos integralmente pela Prefeitura Municipal de Maricá, entretanto, a prestação do transporte público coletivo pela empresa privada Viação Nossa Senhora do Amparo coexiste com a EPT em Maricá.

Por outro lado, a cidade que primeiro implantou a tarifa zero no transporte público coletivo foi Monte Carmelo, em Minas Gerais. A prestação do serviço público foi instituída no ano de 1994, também sendo prestado diretamente pela Prefeitura Municipal, a qual adquiriu sua própria frota de ônibus coletivo. Verifica-se que o propósito de criação da tarifa zero no Município foi de buscar atender os estudantes e trabalhadores, mas, ainda assim, todas as pessoas podem utilizar o transporte público coletivo de forma gratuita (AMVAP, 2016).

No município de Muzambinho-MG, o transporte público coletivo urbano foi criado em 07 de Abril pela lei municipal 3.216/2011, a qual facultou a exploração desse serviço diretamente pelo Município ou mediante permissão, concessão ou outorga, consoante seu art.1º (MUZAMBINHO, 2011). A lei buscou regulamentar todos os aspectos atinentes à exploração da atividade, disciplinando a modalidade de veículos que seriam utilizados, seus períodos de circulação e a criação de pontos de embarque e desembarque, trazendo ainda importante regramento em seu art.6º:

Art. 6º. A exploração direta do serviço, pela Prefeitura, poderá ser executada a qualquer tempo, por intermédio de órgão próprio, a ser implantado no prazo máximo de 6 (seis) meses da data de início de funcionamento, observadas, no que for aplicável, as disposições contidas nesta Lei. (MUZAMBINHO, 2011).

A Prefeitura Municipal se resguardou no direito de prestar o serviço de transporte público coletivo diretamente, ou seja, sem que houvesse a necessidade de concessão à iniciativa privada; todavia, teria um prazo máximo de seis meses para se organizar nesse sentido nos termos do art.6º (MUZAMBINHO, 2011).

Como houve interesse do Município em explorar diretamente o serviço de transporte público coletivo, na data de 13 de Setembro de 2011, ou seja, dentro do interregno de seis

¹⁰⁰ De acordo com o último censo do IBGE (2017), a cidade de Maricá possui atualmente 153.008 habitantes, mantendo-se a política pública da tarifa zero no transporte público coletivo para os cidadãos.

meses exigidos pela lei 3.216/2011, promulgou-se a lei 3.559/2011. A referida legislação criou o Fundo Municipal de Transporte Coletivo Urbano de Muzambinho com o objetivo de angariar e gerir os fundos necessários para a operacionalização do serviço de transporte público na cidade, implantando-se, portanto, a tarifa zero para todos os seus usuários (MUZAMBINHO, 2011).

Em Paulínia-SP, a proposta de implantação da tarifa zero não foi recebida de forma positiva pelos Vereadores na Câmara Municipal. Apresentado no ano de 2013, fruto de uma promessa de campanha política, o Projeto Socializ/Tarifa Zero previa que as pessoas com renda de até dois salários mínimos mensais teriam o direito de utilizar o transporte público coletivo de forma gratuita. As pessoas que fizessem jus ao benefício teriam o direito de utilizar do transporte público gratuito de segunda a sexta-feira, através do uso de cartões pessoais, mantendo-se a cobrança da tarifa de R\$1,00 para os demais usuários que não se enquadrassem nesse requisito.

Entretanto, a proposta foi rejeitada pelos Vereadores e o Projeto Socializ/Tarifa Zero não foi implantado na cidade de Paulínia. Ainda assim, atualmente, a Prefeitura Municipal subsidia boa parte das tarifas do transporte público coletivo prestado pela empresa Viação Passaredo, mantendo-se o valor da tarifa em R\$1,00 para sua utilização nos dias úteis e de forma gratuita durante os finais de semana e feriados para todos os cidadãos, indiscriminadamente (PAULÍNIA, 2013).

Na cidade de Pitanga-PR, o transporte público urbano coletivo gratuito foi criado com base na lei 1.690/2011, sendo explorado de forma direta pelo Município sem quaisquer tarifas pela sua utilização. Em semelhança ao Município de Ivaiporã-PR, a lei que regulamenta esse serviço público também previu a exploração da publicidade nos ônibus coletivos como forma de arrecadação para o custeio da operacionalização do sistema. Além dessa opção arrecadatória, foram enumeradas alternativas em seu art.22, a exemplo de dotações orçamentárias, contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, financiamentos de quaisquer das três esferas de poder, verbas oriundas de parcerias no âmbito do Sistema Nacional de Transito e criações de outras de fontes de recursos por meio de lei específica (PITANGA, 2011).

Na mesma toada, em Porto Real-RJ, a Lei Municipal nº 292/2007 deu vida ao transporte público coletivo gratuito na cidade. De forma um pouco distinta dos demais Municípios já abordados, há uma regramento específico de quem poderá se beneficiar da gratuidade, consoante a previsão de seu art.2º:

Art. 2º. São beneficiários de gratuidade nos transportes coletivos:

- I – os portadores de necessidades especiais e seu acompanhante, no caso de dependência para locomover-se;
- II – os pacientes do Sistema Único de Saúde que necessitem de tratamento médico que somente é dispensado em outro município, e, no caso de dependência para locomover-se, seu acompanhante;
- III – os jovens regularmente inscritos no Programa Guarda Mirim, para os deslocamentos entre seu domicílio e o local onde exercem o seu aprendizado;
- IV – as pessoas em situação de indigência, oriundas de outros municípios que para eles necessitem regressar;
- V – os alunos regularmente matriculados em programas do Governo Federal, tais como SESI – SENAI – SENAC, localizados fora de Porto Real;
- VI – os pacientes participantes do “Programa de Saúde Mental”, da Secretaria Municipal de Saúde, e que residam nos bairros “Jardim das Acácias”, “Fátima”, “São José”, “Bulhões”, “Parque Mariana” e “Freitas Soares”;
- VII – as pessoas que tenham membro de sua família internado em hospital que se localize no eixo Volta Redonda-Itatiaia;
- VIII – as pessoas que frequentem cursos técnicos profissionalizantes, mesmo que particulares, localizados no eixo Volta Redonda-Itatiaia;
- IX – alunos que comprovem estar devidamente matriculados em curso superior nos períodos matutino e vespertino. (PORTO REAL, 2007).

Percebe-se que a gratuidade não se destina a toda população indiscriminadamente, sendo necessário que o usuário do transporte público coletivo se encaixe em uma das modalidades acima listadas. Os beneficiários ainda deverão fazer prova dessas condições com a documentação devida perante a Prefeitura Municipal e se apresentarem nas empresas¹⁰¹ concessionárias ou permissionárias do serviço de transporte público coletivo para que possam receber os passes ou vales-transportes.

Em sequência ao estudo das cidades com tarifa zero, na cidade de Potirendaba, localizada no interior de São Paulo, existe a lei 1.778/1998 sancionada e promulgada pelo Prefeito José Luiz Franzotti. Em referida legislação, foi criado o transporte público coletivo na cidade, realizado pelo uso de ônibus circulares, bem como ficou autorizado que o Poder Executivo realizasse isenções ou concedesse descontos nas tarifas desse transporte. Ressalta-se que de acordo com o art. 5º da lei, o custeio das atividades do transporte público coletivo será efetuado com base em dotação orçamentária do próprio Município (POTIRENDABA, 1998).

Finalizando essa breve incursão nos Municípios brasileiros que adotam a política da tarifa zero, ganha relevo a cidade de Silva Jardim-RJ. A criação do Serviço Municipal de Transportes Urbanos (SMTU) foi feito através da lei 1.554/2011¹⁰², sob o regime de autarquia, com o objetivo de prestar diretamente os serviços de transporte coletivo de pessoas

¹⁰¹ Atualmente o serviço de transporte público coletivo é prestado pela empresa Viação Penedo, sendo integralmente subsidiada pelo Município de Porto Real.

¹⁰² Em que pese a criação do SMTU através da lei 1.554/2011, o Fare Free Public Transport, reporta que a implantação da tarifa zero no Município de Silva Jardim ocorreu de maneira definitiva a partir do mês de Fevereiro do ano de 2014.

e bens dentro do perímetro urbano da cidade nos termos do art.1º da lei (SILVA JARDIM, 2011). Quando da criação da autarquia, ficou estabelecido no art.1º, parágrafo único, inciso IV que a definição sobre as tarifas públicas deveriam ser feitas levando-se em conta sua função social, já podendo ser visto como um indicativo da implantação da tarifa zero em momento futuro (SILVA JARDIM, 2011).

Já durante o ano de 2015, houve a extinção da autarquia municipal SMTU e criação da Política de Transporte Urbano Coletivo através da lei nº 1.692/2015. Tal legislação pode ser considerada como um importante instrumento na manutenção da tarifa zero na cidade, eis que dispõe: “Art.1º. Fica estabelecido como política pública permanente e ininterrupta o transporte coletivo de passageiros no âmbito do Município de Silva Jardim” (SILVA JARDIM, 2015). Com essa previsão, a adoção da tarifa zero enraizou-se definitivamente como política pública da cidade e através de Decretos Municipais¹⁰³ a tarifa zero tem sido constantemente prorrogada no Município.

Desses breves apontamentos sobre os Municípios brasileiros que implantaram a tarifa zero no transporte público coletivo, percebe-se que não houve uma influência ou relação direta com a aprovação da EC 90/2015. As maiorias das cidades que implantaram esse modelo de política pública adotaram-na inclusive anos antes da propositura dessa Emenda, ou mesmo da ocorrência dos protestos sobre as tarifas no transporte público coletivo em 2013.

Não há elementos que permitam a inferência da adoção da tarifa zero nesses Municípios por influência direta das Jornadas de Junho ou da inserção do direito ao transporte como um direito fundamental social expresso. Cada Município criou seu modelo de tarifa zero, algumas cidades disponibilizaram o benefício a todos os cidadãos, outras levaram em conta os aspectos socioeconômicos. Além disso, houve Municípios que resolveram prestar o serviço público diretamente; lado outro, houve casos em que o poder público assumiu por completo a prestação do transporte público coletivo.

Essas diferenças na forma de implementar a tarifa zero foram sopesadas levando-se em conta a necessidade de seus cidadãos, o custo para a manutenção do benefício, as pessoas que deveriam fazer jus à gratuidade ou mesmo a opção do ente municipal por uma política pública inclusiva do direito ao transporte público frente a outras opções de investimento. Fato é que em todas as leis e projetos de lei analisados não há menção à adoção dessa política pública por força da EC 90/2015, das Jornadas de Junho ou mesmo do direito ao transporte público enquanto direito fundamental social.

¹⁰³ O último Decreto Municipal (1.873/2017) renovou a adoção da tarifa zero na cidade até o dia 31 de dez. de 2017.

A maioria das cidades analisadas invoca em seus textos normativos a competência que lhe foi dada pelo art. 30, V da Constituição, o qual atribui a competência ao Município para prestar o transporte público coletivo, seja diretamente ou através de concessões e permissões. Ademais, constata-se que em tais cidades houve, na verdade, uma conveniência ou opção política em prol da promoção do direito ao transporte público coletivo gratuito, tendo em vista que os recursos que são subsidiados para a manutenção das gratuidades deixam de ser investidos em outras áreas que também poderiam ser beneficiadas.

Todas essas circunstâncias, dados, leis e projetos de leis foram abordados no sentido de apurar se a constitucionalização do direito ao transporte público pode ser vista como um fenômeno de constitucionalização simbólica. De um total de 5.570 Municípios brasileiros (IBGE, 2017), apenas 12 cidades adotam a política pública da tarifa zero no transporte público coletivo, ou seja, isso representa apenas 0,22% das cidades brasileiras. Fora essa constatação pífia quanto à adoção de políticas públicas em prol do direito ao transporte público coletivo, reitera-se que tais cidades não implantaram essa medida por força direta da aprovação da EC 90/2015, reforçando o fato de que não houve qualquer alteração fática em relação à concretude do direito ao transporte público com a sua aprovação expressa enquanto direito fundamental social, fortificando-se a perspectiva da constitucionalização simbólica.

5 CONCLUSÃO

Esta dissertação teve por objetivo investigar o real valor normativo-jurídico atribuído ao direito ao transporte público coletivo após a sua internalização expressa no art. 6º da Constituição Federal. Que o direito ao transporte público já era considerado um direito fundamental sob o aspecto formal e material, não restam dúvidas, até mesmo pelas diversas passagens no texto constitucional disciplinando sua forma de prestação ou regulamentação através dos entes federados.

Entrementes, com o surgimento da Emenda Constitucional nº 90/2015, as discussões sobre o direito ao transporte público e seus reflexos jurídicos foram solapados a um nível mais acentuado. Toda a movimentação em torno da Emenda e, conseqüentemente, do direito ao transporte público foram alçadas a esse patamar em decorrência de uma onda de protestos que se alastraram no Brasil durante o ano de 2013, ficando popularmente conhecidos como Jornadas de Junho. O aprofundamento sobre esses protestos tornou-se de vital importância para o estudo prévio e compreensão do direito fundamental social ao transporte público, tendo em vista que eles refletiram diretamente na postura do Poder Legislativo e, conseqüentemente, no valor normativo desse direito.

A partir desses delineamentos é que a pesquisa foi iniciada, sendo abordados no segundo capítulo todos os fatores que permearam as Jornadas de Junho. Inicialmente foi feito um estudo sobre as origens do principal agente social que impulsionou os protestos, o MPL. A retomada do histórico de surgimento e evolução do MPL permitiu compreender o seu protagonismo nas Jornadas de Junho, bem como situar os reais objetivos dessas manifestações, sem se imiscuir em discussões de cunho político-ideológico.

Dessa maneira, foram retratadas as principais intercorrências que se sucederam durante os dias 06 de Junho a 19 de Junho do ano de 2013, data final em que houve a revogação do aumento das tarifas de transporte público coletivo em São Paulo. A resistência do Movimento frente a todas as tentativas de contenção dos protestos pela polícia militar, pelo Prefeito e Secretário de Estado não foram suficientes, fazendo aumentar a força de resistência dos protestos e aumentar a sua influência em nível internacional.

Foi a partir dessa dimensão que os gritos de “Vem pra rua” ecoaram para além dos limites do Estado de São Paulo e se difundiram instantaneamente para outros Estados brasileiros. Restou claro que todas as esferas de poder sentiram-se pressionadas pelos reclamos da população em prol da contenção do aumento das tarifas no transporte público coletivo, fazendo surtir efeitos diretos sob a pauta legislativa do direito ao transporte público.

Em decorrências dos protestos é que houve a retomada de uma antiga Proposta de Emenda à Constituição, PEC 90/2011, que desde então estava com sua tramitação paralisada na Câmara dos Deputados. A mesma havia sido recebida pela Comissão de Constituição e Justiça na data de 19/10/2011, tendo ali permanecido pelo longo período de um ano, cinco meses e um dia sem que houvesse qualquer modificação em seu trâmite. Foi visto que apenas com a difusão das Jornadas de Junho em 2013 o referido Projeto foi retomado estrategicamente pelo legislador, em 21/03/2013, momento em que os protestos se iniciavam no Brasil.

Dessa feita, com base na análise realizada no segundo capítulo, ficou evidente que a magnitude das Jornadas de Junho influenciou diretamente na retomada, tramitação e consequente aprovação da PEC do transporte. Essa manobra política já poderia apontar alguns indícios do fenômeno da constitucionalização simbólica, tendo em vista que o legislador se valeu do texto constitucional normativo como uma espécie de álibi na contenção dos protestos, buscando agradar à população e dar credibilidade ao próprio Poder Legislativo.

Feita essa incursão nas manifestações e na tramitação da EC 90/2015, no terceiro capítulo foi delimitado a modalidade de transporte que a Emenda visava atingir com sua inserção no art. 6º da Constituição. O transporte terrestre urbano municipal motorizado de passageiros com característica coletiva e de natureza pública foi realçado como modalidade a ser almejada como direito fundamental social, em virtude da sua função social para integração e acessibilidade dos cidadãos. Essa modalidade de transporte, doravante mencionada apenas como transporte público nesta pesquisa, é responsável pelo transporte diário de milhares de pessoas em todos os centros urbanos brasileiros, para se deslocarem para o trabalho, hospital, escolas, lazer, entre outros lugares. Essa função de instrumento-meio na obtenção de outros direitos – em sua maioria, fundamentais – corrobora a fundamentalidade sob o prisma formal e material do transporte público coletivo trazendo a lume o debate sobre a universalidade desse direito.

A partir de um aprofundamento sobre os principais grupos de usuários do transporte público coletivo, bem como da política da tarifa cruzada e tarifa social, verificou-se que a universalidade não é implementada na prestação desse serviço público. Como a maioria dos usuários são pessoas de baixa renda, o ônus para custeio das gratuidades e benefícios direcionados a pessoas idosas, deficientes, estudantes, entre outras – política de tarifa cruzada – acabam sendo custeadas por pessoas que sequer possuem condições socioeconômicas de custear sua própria passagem, tendo em vista que pessoas com melhores condições financeiras se utilizam principalmente das modalidades de transportes privados individuais.

Além disso, como esse direito se enquadra de forma expressa no rol dos direitos sociais, foi traçado um panorama geral abordando o surgimento dos direitos sociais a partir das transformações da igualdade formal para igualdade material. O surgimento dos direitos sociais se descortina como sendo um processo lento, gradual e marcado por muitas lutas em prol de melhorias nas condições socioeconômicas dos cidadãos, exigindo-se mais do que a mera igualdade perante a lei, mas também da igualdade material ou substancial.

Com o fito de alcançar essa igualdade material, o Estado deixa de ser uma figura absenteísta e passa a atuar de forma proativa na correção das desigualdades sociais, valendo-se dos direitos sociais como mecanismo de busca da justiça social. Os direitos sociais possuem então esse importante papel de promover a melhoria nas condições socioeconômicas na vida da população, corrigindo distorções e permitindo que todos os cidadãos possam alcançar a dignidade da pessoa humana.

Essas percepções evidenciam o caráter prestacional que possui a maioria dos direitos fundamentais sociais, na medida em que cria uma posição jurídica favorável dos cidadãos ou titulares de direitos de exigirem que o Estado atue efetivamente para dar vazão aos direitos sociais, sendo, portanto, reconhecidos como direitos a prestações ou prestacionais. Ainda que nem todos os direitos sociais se enquadrem nessa modalidade, a exemplo do direito fundamental social à greve e à liberdade sindical, demonstrou-se que o simples fato de carregarem esse caráter prestacional não se mostra como condição única e suficiente para a plena realização dos direitos sociais, exigindo-se do Estado uma atuação positiva na sua concretização.

Entrementes, nem sempre se verifica essa postura ativa do Estado em relação à busca da efetividade dos direitos sociais, lançando-se o debate sobre a judicialização desses direitos. Com o direito fundamental social ao transporte público não foi diferente, a falta de esclarecimentos sobre a forma de se implementar esse direito social prestacional, bem como a inalterabilidade fática após sua internalização no art.6º da Constituição, lançaram alguns questionamentos, por enquanto meramente teóricos ou especulativos, sobre a possibilidade de um caráter de direito público subjetivo ao transporte público gratuito ou mesmo se ele estaria condicionado à confecção de políticas públicas, além da própria indefinição do polo passivo em caso de uma possível judicialização do direito.

A partir de todo o contexto social analisado, aliado às imprecisões e dificuldades jurídicas verificadas no caso de eventual judicialização desse direito é que se traz a perspectiva teórica da constitucionalização simbólica. A teoria da constitucionalização simbólica foi apresentada sob a visão trabalhada pelo autor Marcelo Neves, abordando-se

inicialmente o sentido de alguns termos e expressões importantes para o desenvolvimento dessa teoria, bem como os principais elementos que contribuem para a ocorrência desse fenômeno no ordenamento jurídico. O esclarecimento quanto ao termo simbólico, Constituição ou mesmo constitucionalização permitiu compreender como se forma uma legislação com efeitos simbólicos e, posteriormente, como se dá o processo de constitucionalização simbólica.

A primeira espécie de constitucionalização simbólica que se encaixa ao caso do direito ao transporte público é a constitucionalização como álbi, tendo em vista que o legislador utilizou a aprovação do direito ao transporte público como um álbi na contenção das Jornadas de Junho, bem como para se mostrar sensibilizado com os reclamos sociais. Essa manobra política foi realizada no intuito de dar credibilidade ao legislador, constatando-se que sua consequência imediata é a hiperinflação de dispositivos constitucionais destituídos de efetividade. Há uma excessiva valorização da função simbólica do dispositivo internalizado em detrimento de sua função normativo-jurídica, amoldando-se ao caso do direito fundamental social ao transporte público, já que o mesmo ainda não possui qualquer efetividade normativa.

Essa percepção sobre a inalterabilidade fática em relação à garantia e efetividade do direito ao transporte público mesmo após sua inserção expressa no rol dos direitos sociais também o amolda à constitucionalização simbólica como compromisso-fórmula-dilatória. Nessa modalidade o legislador possui outros interesses que não a criação de um dispositivo que cause transformações na realidade, ou seja, sem qualquer efetividade. Para tanto, há uma conjunção de vontades na aprovação do texto normativo ante sua ineficácia latente, ocorrendo um mero postergamento das soluções que deveriam ser combatidas com a aprovação desse dispositivo para um futuro remoto e incerto.

Dessa maneira, constatou-se que o ambiente para a aprovação do direito ao transporte público não enfrentou resistências entre os grupos políticos; pelo contrário, tramitou de forma célere até a sua aprovação. Através de um compromisso não autêntico perante os cidadãos brasileiros – já que não havia um objetivo real de aplicabilidade desse novo direito –, o legislador deu vida a um direito de viés constitucional fundamental expresso destituído de efetividade, constatando-se a configuração da constitucionalização simbólica como compromisso dilatório.

Além de demonstrar que a constitucionalização simbólica pode ser aplicada ao direito ao transporte público, foram trazidas considerações sobre a teoria sistêmica no sentido de contextualizar a interferência do subsistema político no subsistema jurídico. Considerada

como um elemento inerente ao funcionamento dos sistemas sociais, a autopoiese ou autonomia operacional dos sistemas não pode ser aplicada nesse caso ante a visível interferência do legislador na reprodução autônoma do direito. Tal fato pode ser visto – contrariamente à concepção luhmaniana – como uma alopoiese entre um subsistema e outro, consoante pontuado por Marcelo Neves.

Mesmo que o direito ao transporte público possa ser visto sob essa perspectiva simbólica, é notável a incipiência do tema no cenário jurídico brasileiro. Procurando substrato para dialogar com o tema e apresentar alguns dos desafios que ainda estão por vir, abordou-se o julgamento de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI 3768-4 DF e ADI 2649-6 DF – perante o STF.

Do exposto nestes julgamentos, apurou-se a fundamentalidade do direito ao transporte público coletivo para as pessoas idosas e para as pessoas deficientes. Mais do que isso, foi realçado que esse direito é indispensável na busca e manutenção da dignidade da pessoa humana, pelo qual não poderia ser denegado a essas pessoas. Argumentos e interesses particularistas não prevaleceram em relação a uma atividade de caráter estritamente público e, portanto, voltada para o cumprimento dos objetivos e fundamentos do Estado brasileiro. Portanto, esses julgamentos revelaram-se de suma importância aos delineamentos desta pesquisa, pois podem sinalizar uma tendência decisória do STF caso haja a judicialização do direito ao transporte público em decorrência de sua aposição expressa no art.6º da Carta Magna.

Contrastando-se com os atributos de fundamentalidade ratificados nos julgamentos perante o STF, os dados sobre a adoção da política da tarifa zero nos Municípios brasileiros corroboraram a falta de concretude que o direito ao transporte público ainda padece. Apenas 12 Municípios brasileiros adotam essa política pública de garantia do transporte público coletivo gratuito aos seus cidadãos. E além dessa constatação irrisória, não há elementos que permitam concluir que a tarifa zero nesses Municípios se deu em virtude das Jornadas de Junho ou pela aprovação da EC 90/2015, reforçando-se a ocorrência do fenômeno da constitucionalização simbólica do direito ao transporte público coletivo.

Consoante os fatos analisados, dados obtidos e abordagem teórica desenvolvida no transcurso destes capítulos, ganha força a hipótese de pesquisa apresentada inicialmente no sentido de que a internalização expressa do direito ao transporte público no art.6º da Constituição Federal brasileira, amolda-se a um caso típico de constitucionalização simbólica.

Uma vez atingidos os objetivos e delimitações que se propôs com esta pesquisa, enxerga-se que a criação de um direito fundamental não pode se dar em virtude de

manipulações ou interesses políticos com o texto normativo, pois o resultado imediato dessa manobra pode ser a falta de efetividade do respectivo direito. Constata-se a ocorrência de uma violação não apenas do direito fundamental criado – ausente de concretude – como também de todo o sistema jurídico constitucional. Isso ocorre, pois há uma interferência direta na reprodução autônoma do subsistema jurídico, causando uma frustração entre o que é determinado pelo texto constitucional e a atuação das esferas de poder em contrariedade às expectativas da população destinatária dos direitos fundamentais.

Medidas devem ser adotadas no sentido de buscar promover uma discussão amplamente democrática quando da propositura de direitos no texto constitucional, abrindo-se espaço para que toda a população, movimentos sociais, representantes e entidades de classe contribuam para que ocorra um debate objetivo e autêntico sobre a constitucionalização de um direito fundamental.

Em relação ao direito fundamental ao transporte público coletivo, verifica-se que diversas políticas públicas já foram e ainda são debatidas no intuito de tornar o transporte público uma realidade para toda população brasileira. Como exemplo dessas medidas, evidencia-se a política da tarifa zero, a participação público-privada na execução dessa atividade, a prestação realizada diretamente pelo poder público, a cobrança por trecho percorrido e não por pessoa usuária do transporte, os incentivos governamentais na indústria de fabricação de veículos destinados ao transporte público coletivo, as isenções de impostos em combustíveis e peças para os ônibus de transporte público coletivo, entre outras propostas alternativas que teoricamente podem dar vazão à investigação e desenvolvimento de outra pesquisa ainda mais aprofundada em busca da solução que concretize o direito fundamental social ao transporte público coletivo a todos os cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Luiz Roberto de. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Relatório**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1100086.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

ALCÂNTARA, Livia Moreira de. Ciberativismo e a dimensão comunicativa dos movimentos sociais: repertórios, organização e difusão. **Revista Política & Sociedade**, v. 15, n. 34, p. 315-338, 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Thiago D'Angelo Ribeiro. Manifestações no Brasil: uma referência de ação política integrada às novas tecnologias da informação. In: SOUSA, Cidival Moraes; SOUZA, Arão de Azevêdo. **Jornadas de Junho**: repercussões e leituras. Campina Grande: EDUEPB, 2013, p. 85. Disponível em: <<http://www.uepb.edu.br/download/ebooks/Jornadas%20de%20Junho%20-%20Repercuss%C3%B5es%20e%20Leituras.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

ALVES, Cândice Lisboa. **Direito fundamental à saúde**: uma análise da efetividade da saúde e do princípio da proibição do retrocesso social. 2013. 237 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013a.

ALVES, Cândice Lisboa; MARCONDES, Thereza Cristina Bohlen Bitencourt. **Liberdade Igualdade e Fraternidade**: 25 Anos da Constituição Brasileira. Belo Horizonte: D'Plácido, 2013b.

ALVES, Cândice Lisboa; COSTA, Ruan Carlos Pereira. Direito fundamental ao transporte: uma análise a partir da constitucionalização simbólica e das consequências decorrentes da fundamentalidade do direito. **Revista Prima Facie**, vol. 16, n. 31, 2017.

ANICUNS (GO). **Lei municipal n. 1178 de 18 de junho de 2009**. Autoriza o chefe do Poder Executivo a fazer concessão de linha de transporte regular de ônibus coletivo intra-municipal e toma outras providências. Disponível em: <<http://anicuns.go.gov.br/leis/>>. Acesso em 20 dez. 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Anistia Internacional defende solução pacífica para impasse entre manifestantes e autoridades**. 13 jun. 2013. Disponível em:

<<https://anistia.org.br/noticias/anistia-internacional-defende-solucao-pacifica-para-impasse-entre-manifestantes-e-autoridades/>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

ARANGO, Rodolfo. **Justiciabilidad de los derechos fundamentales sociales en Colombia**: aporte a la construcción de um ius constitutionale commune en Latino America. Ciudad del Mexico: Instituto de Investigación Jurídica, 2011. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3063/4.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO VALE DO PARANAÍBA. Transporte coletivo gratuito ganha novos ônibus em Monte Carmelo. Monte Carmelo: ASCOM, 2016. Disponível em: <<http://www.amvapmg.org.br/1/transporte-coletivo-gratuito-ganha-novos-onibus-em-monte-carmelo/>>. Acesso em 21 nov. 2017

BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Trad. Jose Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 2008.

BACHUR, João Paulo. **Às portas do labirinto**: para uma recepção crítica da teoria social de Niklas Luhmann. São Paulo: Azougue Editorial, 2010.

BACHUR, João Paulo. **Distanciamento e crítica**: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. 2009. 376f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BARBOSA, Ruy, (1999). **Oração aos Moços** / Edição Popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5ª edição. Rio de Janeiro. Fundação Casa de Rui Barbosa.

BAROUCHE, Tônia de Oliveira. **Tarifa social e subsídio cruzado**: o mito da universalidade do transporte público brasileiro. 2015. 163 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Disponível em: <http://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf>. Acesso em: 02 set. 2017.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Internet como esfera pública global e o papel atual dos parlamentos no processo legislativo. **Rev. Cult. e Ext.USP**, São Paulo, n.13, mai.2015.

BETO, Albuquerque. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Relatório**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1100086.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nélson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1992.

BRAGA, Ruy. As jornadas de junho. In: **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1.ed. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

BRANDÃO, Alexandre Fleck Soares; DA COSTA, Renata Almeida; SCHWARTZ, Germano. As respostas do direito e da política às jornadas de junho: uma análise da judicialização e do processo de criminalização na Cidade de Porto Alegre. **RBCCrim-Revista IBCCRIM** nº 115 / 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jan. 2014>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL, Lei n. 8.899 de 29 de Junho de 1994. Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de jun. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18899.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 815-3 DF**. Rel. Min. Moreira Alves. Julgamento em: 28/03/1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL, Lei n. 10.741 de 01 de Outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 3768-4 DF**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 19/09/2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491812>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 2649-6 DF**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 08/05/2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555517>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL, Decreto Lei 6.949, de 25 de Agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASÍLIA, Lei n. 4.462, de 13 de Janeiro de 2010. Dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo. **Diário Oficial do Município**, Brasília, 13 de jan. 2010. Disponível em: <<http://www.semob.df.gov.br/legislacao/leis/271-lei-no-4462-de-13-de-janeiro-de-2010-passe-livre-estudantil.html>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL, Lei n. 12.212, de 20 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis n^{os} 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12212.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL, Lei n. 12.587, de 03 janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico, in O conceito de Política Pública em direito, São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CALHEIROS, Renan. **Projeto de Lei 248, de 2013**. Institui o Programa "Passe Livre Estudantil", de âmbito nacional. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113336>>. Acesso em: 22 mai.2017.

CALIL, Mario Lúcio Garcez. **A efetividade dos direitos sociais: prestação jurisdicional com base na ponderação de valores**, vol. 35, n.3, 2004.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A atividade econômica privada de transporte individual de passageiros na sua modalidade privada e o ‘Sistema Uber’. **Parecer normativo**, 2015, Lisboa. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-canotilho-uber.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHEVALIER, Henri; Wakai, Alice. **Tarifa Zero em Agudos-SP**. Tarifazero.org. Disponível em: <http://tarifazero.org/2011/11/23/tarifa-zero-em-agudos-sp/>. Acesso em: 14 nov. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. Retratos da sociedade brasileira: mobilidade urbana. ISSN 2317-7012, ano 5, n.27, São Paulo: CNI, 2015. Disponível em: <https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7f/1d/7f1de722-455b-4a18-bc0a-6bdc5430b9a7/retratosdasociedadebrasileira_27_mobilidadeurbana.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2017.

CONRADO, Edgar José. **O impacto da tarifa na demanda por passageiro do transporte urbano de Florianópolis, 1985-2005**. 2007. 53 f. Monografia. Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoria Social de Niklas Luhmann**. Trad. Miguel Romero Pérez e Carlos Villalobos. 1 ed. México:Anthropos, 1995.

COSTA, Fabiano; MENDES, Priscilla; PASSARINHO, Nathalia. Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política. **Re vista eletrônica G1**. Brasília-DF. 24 jun. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>>. Acesso em: 5 jun.2017.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos Direitos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DONADON, João Arthur. **Manifestações de junho de 2013: análise da atuação dos movimentos sociais e antissistêmicos**. 2016. 127f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

DUPUIS-DÉRI, Francis. **Black blocs**. São Paulo: veneta, 2014.

ERUNDINA, Luiza. **Projeto de Emenda à Constituição 90 de 2011**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522343>> Acesso em 15 jan. 2017.

FARE FREE PUBLIC TRANSPORT. **Cities**. Disponível em: <<https://freepublictransport.info/city/>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

FILET, Narbal Antônio Mendonça. **A fundamentalidade dos Direitos Sociais e o princípio da proibição do retrocesso social**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

GOMES, David Francisco Lopes. Para uma crítica à tese da constitucionalização simbólica. **Revista eletrônica do curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v.12, n.2, p. 442-471, ago.2017. ISSN 1981-3694. Disponível em: <<http://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/24821>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

GREGORI, Lúcio. A luta pela universalidade das políticas públicas de transporte. **Revista Políticas Públicas (UFMA)**, São Luís, v. 20, p. 117-195, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5960/3574>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume I. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IASI, Mauro Luis. A rebelião, a cidade e a consciência. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC**. Brasil: IBGE, 2017. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 13 mar. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISAS DATAFOLHA. **Protestos sobre aumento na tarifa dos transportes II PO 813688**. São Paulo: DATAFOLHA, 2013. Disponível em:

<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/06/19/protestos-aumento-tarifa-ii.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

ITATIAIUÇU (MG). **Lei municipal n.1251 de 13 junho de 2014**. Implanta o serviço de transporte coletivo de passageiros de Itatiaiuçu e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.camaraitatiaucu.mg.gov.br/admin/arquivo/Lei%201251.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

IVAIPORÃ (PR). **Lei municipal n.1141 de 21 de junho de 2001**. Regulamenta o transporte coletivo municipal urbano gratuito e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/12074/150716100119_1_1_14101__regulamenta_o_transporte_gratuito_pdf.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2017.

JUDENSNAIDER, Elena et al. **Vinte centavos: a luta contra o aumento**. São Paulo: Veneta, 2013.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (dês) caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LOCATELLI, Piero. **#Vem Pra Rua**. As revoltas de junho pelo jovem repórter que recebeu passe livre para contar a história do movimento. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LONGHI, João Victor Rozatti. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e o direito à informação no sistema jurídico brasileiro. O “furto” de camelos jurídicos reais na domesticação do direito da propriedade intelectual no âmbito da internet. In: Fundação Boiteux. (Org.). X Congresso Nacional do CONPEDI. **Anais**. São Paulo: 2009, p. 8340-8369.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas Sociais**: esboço de uma teoria geral. Trad. Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior, Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes 2016 (1984).

LUÑO, Antonio Enrique Perez. **Los derechos fundamentales**. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

MARCO, Cristhian Magnus de. **O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia**. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Direito, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/2507> Acesso em: 13 jun. 2017.

MARICÁ (RJ). **Lei complementar n. 244 de 11 de setembro de 2014**. Cria a autarquia municipal de transportes denominada Empresa Pública de Transportes – EPT, na estrutura da Administração Indireta e revoga a autorização conferida pela Lei nº 2.474, de 09 de outubro de 2.013, para criação da empresa de transportes públicos de Maricá e dá outras providências. Disponível em: http://www.marica.rj.gov.br/legislacao/legislacao_tributaria/lei_complementar/lc_244_de_11_de_setembro_de_2014_cria_o_da_ept.pdf. Acesso em: 18 dez. 2017.

MARICÁ (RJ). **Lei municipal n. 2578 de 16 de dezembro de 2014**. Autoriza o chefe do Executivo a extinguir a sociedade de economia mista denominada Maricá Transporte S/A. Disponível em: http://www.marica.rj.gov.br/legislacao/legislacao_tributaria/lei_ordinaria/lei_2578_extin_o_maric_transportes.pdf. Acesso em 18 dez. 2017.

MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. **Revista digital de Direito Administrativo (FDUSPRP)**, Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, 2015. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/84691-127318-2-pb-3.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

MATURANA, Humberto; URIBE, Roberto; VARELA, Francisco. Autopoiesis: the organization of living systems, its characterization and a model". *Biosystems* 5:187-196, 1974.

MATURANA, Humberto. **La realidad**: ¿objetiva o construída? 1 ed. México: Nueva Ciencia, 1996.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **De máquinas y seres vivos** – autopieses: la organización de lo vivo. 5 ed. Santiago de Chile: Universitaria, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviços públicos e serviço de utilidade pública. Caracterização dos serviços de táxi. Ausência de precariedade na titulação para prestá-los. Desvio de poder legislativo. In: **Pareceres de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiro, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. **Carta de princípios do Movimento Passe Livre**. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20130805163723/http://mpl.org.br/?q=node/2>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

MOVIMENTO PASSE LIVRE – SÃO PAULO (MPL-SP). Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Erminia et al. **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 14-16.

MUZAMBINHO (MG). **Lei municipal n. 3216 de 07 de abril de 2011**. Dispõe sobre o serviço de transporte coletivo urbano no Município de Muzambinho e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.muzambinho.mg.gov.br/transparencia/legislacao-municipal>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

MUZAMBINHO (MG). **Lei municipal n. 3559 de 13 de Setembro de 2011**. Cria o fundo municipal de transporte coletivo urbano de Muzambinho e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.muzambinho.mg.gov.br/transparencia/legislacao-municipal>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, 2002, v.3, n.2.

NASCIMENTO, Manoel. Teses sobre a Revolta do Buzú. Caderno do CEAS: **Revista crítica de humanidades**. Salvador-BA, ISSN 2447-861X, nº 240, 2008, ed. 231, p. 31-45.

Disponível em:

<<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/91/72>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. In Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, ISSN 0011-5258, vol.37, n.2, 1994.

NEVES, Marcelo. Do pluralismo jurídico à miscelânea social: o problema da falta de identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina. In **Revista do Instituto dos Advogados de Pernambuco - IAP**, Recife, vol. 1, n. 1, 1995.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.33, n. 132, 1996.

NEVES, Marcelo. A força simbólica dos direitos humanos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, ISSN 1981-187X, ed. 4, p. 1-36, 2005. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/marcelo-neves/a-forca-simbolica-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 10 out. 2017.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. São Paulo: Martins Fontes: 2006.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dez. de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.

ORTELLADO, Pablo. **Sobre uma tentativa de aparelhamento**. Disponível em:

<<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2005/07/325136.shtml>>. Acesso em: 12 fev.2017.

PITANGA (PR). **Lei municipal n. 1690 de 22 de dezembro de 2011**. Regulamenta o transporte coletivo urbano gratuito e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/137/150416152226_lei_1690_pdf.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

PORTO REAL (RJ). **Lei municipal n. 292 de 28 de Fevereiro de 2007**. Dispõe sobre a concessão de gratuidade nos transportes coletivos permitidos ou concedidos em Porto Real. Disponível em:

<<http://www.cmportoreal.rj.gov.br/index1.php?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&id=292>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

POTIRENDABA (SP). **Lei municipal n. 1778 de 23 de dezembro de 1998**. Autoriza a Prefeitura a instituir o serviço de transporte coletivo e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.camarapotirendaba.sp.gov.br/norma/lei_municipal/1998/lei199801778.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Serviço regular de transporte público de passageiros de Florianópolis – SRTPP/FLN - Manual de cálculo tarifário**. Set/2004. Disponível em:

<http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/doc/21_02_2013_15.57.39.d903f09ce6fe36d3380014ac909bbd4c.doc>. Acesso em: 25 mai.2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULÍNIA. **Transporte**. 17 out. 2017. Disponível em: <http://www.paulinia.sp.gov.br/noticias?id=1646>. Acesso em: 23 nov. 2017.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos Fundamentais Sociais**: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade. Coimbra, 2006.

RAMIRES, Ana Rute. Eusébio mantém tarifa zero no transporte público há seis anos. *Jornal O Povo*. 01 nov. 2017. Disponível em:

<<https://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/11/eusebio-mantem-tarifa-zero-no-transporte-publico-ha-seis-anos.html>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

REPÓRTERES SEM FRONTEIRA. **Assassinatos e abusos policiais**: os jornalistas pagam caro sua profissão. 13 jun. 2013. Disponível em: <<https://rsf.org/pt/noticia/assassinato-e-abusos-policiais-os-jornalistas-pagam-caru-sua-profissao>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

RIBEIRO, Luana. 13 anos e dois reais e trinta centavos depois. **Revista semanal do grupo à tarde**. 22 jan. 2017. Disponível em:

<https://blog.ufba.br/nlpretto/files/2017/01/2017_01_22aTardeRevoltaBuzuCompleta.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

SANTOS, Eduardo Heleno de Jesus. **Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013**. Rio de Janeiro-RJ, v.10, n.1, 2014, p. 86-95. Disponível em:< <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3550>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Ordem constitucional econômica, liberdade e transporte individual de passageiros: “O caso Uber”**. Parecer normativo, 2015, Rio de Janeiro-RJ. Disponível em:< <http://s.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.
SECCO, Lincoln. As jornadas de junho. In: **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1.ed. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Revista Pensar**. Fortaleza, v.2, n.2, p. 7-22, ago. 1993. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2343/2519>. Acesso em: 14 dez. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo:Malheiros, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. In: **Revista de Direito do Estado** nº 4, out/dez.2006.

SILVA JARDIM (RJ). **Lei municipal n.1554 de 20 de abril de 2011**. Cria o serviço municipal de transporte urbano, dá outras providências. Disponível em: <[file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Meus%20documentos/Downloads/Lei%20n%C2%BA%201.554-11%20-%20Transporte%20Urbano%20\(1\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Meus%20documentos/Downloads/Lei%20n%C2%BA%201.554-11%20-%20Transporte%20Urbano%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

SILVA JARDIM (RJ). **Lei municipal n. 1682 de 16 de dezembro de 2015**. Estabelece a política de transporte urbano coletivo; extingue a autarquia municipal serviço municipal de transporte urbano, revoga a lei complementar nº 80, de 30 de agosto de 2011; altera a lei complementar nº 45, de 09 de fevereiro de 2006; cria o fundo municipal de transporte público coletivo urbano e rural e dá outras providências. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Meus%20documentos/Downloads/Lei_1682_2015%20-%20Extingue%20a%20autarquia%20de%20transporte.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2017.

SOARES, Pedro; SPINELLI Evandro. Dilma pede, e SP e Rio congelam a tarifa de ônibus para conter inflação. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/01/1214940-dilma-pede-e-sp-e-rio-congelam-a-tarifa-de-onibus-para-conter-inflacao.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

THOREAU, Henry. **A desobediência Civil**. Porto Alegre: L&PM, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRANSPORTE passa a ser direito social na Constituição. Brasília-DF, set/out 2015, **Revista NTU Urbano**. Ano III. Número 17, ISSN: 2317-160, p. 25-29.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil**: a construção da mobilidade excludente. Barueri: Manole, 2013.

VINICIUS, Leo. **A guerra da tarifa**. São Paulo: Faísca, 2005.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 113-128, jan. 2006. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

ZARATTINI, Carlos. **Projeto de Lei da Câmara nº 5587, de 2017**. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0FE88FF8DAC5BB987EC508BBE6FDF279.proposicoesWebExterno2?codteor=1468253&filename=Tramitacao-PL+5587/2016>. Acesso em: 17 mai. 2017.