

A LUTA DOS MOVIMENTOS POPULARES PARA A CONQUISTA AO TRANSPORTE E SUA CONSTITUCIONALIZAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL NO ANO DE 2013

THE STRUGGLE OF THE POPULAR MOVEMENTS FOR THE CONQUEST OF TRANSPORT AND ITS CONSTITUTIONALIZATION AS A SOCIAL RIGHT IN THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL IN THE YEAR OF 2013

Marco Henrique Soares Pereira¹

Resumo: O artigo tem como objetivo analisar a força das lutas populares nas manifestações de junho de 2013 para a constitucionalização do transporte como um direito social prestacional. O estudo está embasado na Teoria Crítica dos Direitos Humanos de Joaquín Herrera Flores, nas epistemologias do Sul, tecidas por Boaventura de Sousa Santos e, por fim, na teoria do Ser Mais da pedagogia de Paulo Freire. Através das teorias buscar-se-á desvendar a construção do Direito Social ao Transporte e seu reconhecimento a partir das exigências das lutas dos movimentos sociais populares e, principalmente, da atuação do MPL – Movimento Passe Livre nas chamadas Jornadas de Junho de 2013. A metodologia do estudo foi desenvolvida utilizando pesquisa e revisão bibliográficas e legislativas como fonte para a construção argumentativa do conhecimento científico. Ao final, apontam-se as contradições entre a real efetivação de direitos sociais e o modo de produção capitalista.

Palavras chave: Direitos Sociais; Direito ao Transporte; Epistemologias do Sul; Movimentos Sociais; Teoria Crítica dos Direitos Humanos.

Abstract: The article analyzes the legislative process to make transportation a social right by the Constitutional Amendment 90/2015, the result of popular demonstrations in June 2013. The theoretical frameworks of the study will be the Critical Theory of Human Rights by Joaquín Herrera Flores, the epistemologies of the south, woven by Boaventura de Sousa Santos, and finally, the theory of Being More of Paulo Freire's pedagogy. Through the theories will be sought to unravel the construction of the Social Right to Transportation and how it was born from the demands and struggles of the popular social movements and especially the performance of the MPL - Movimento Passe Livre in the so-called June Journeys of 2013. The methodology of the study was developed using bibliographical and legislative research and revision as a source for the argumentative construction of scientific knowledge. At the end, the contradictions between the real efetivation of social rights and the capitalist mode of production are showed.

Key words: Critical Theory of Human Rights; Epistemologies of the South; Right to Transportation; Social Rights; Social Movements.

Introdução

¹ Graduando em Direito pela UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados. marcohspereira@gmail.com

Os Direitos Humanos são direitos historicamente construídos através de processos de lutas de classes. Nascem da resistência à opressão e das lutas por reconhecimentos às dignificações das vidas e, depois, por sua difícil efetivação (FLORES, 2009). Sendo assim, cada momento histórico vê o surgimento de novas demandas, próprias de sua época, que por sua vez exigem ser elevadas à condição de direitos que buscam efetivar as muitas formas de ser, fazer e viver dos seres humanos.

Sendo reflexo da realidade social em que estão inseridas, as lutas sociais pela conquista de direitos possuem um caráter marcadamente questionador do atual estado de coisas. Colocam-se assim questões sobre para quem são os direitos destinados e quais as formas de implementá-los concretamente para além das letras da lei.

O mais recente exemplo de uma demanda social emergida das lutas, reconhecida e positivada na Constituição Federal é o direito ao transporte, expressivamente reivindicado pelo Movimento Passe Livre (MPL), catalisador das chamadas “Jornadas de Junho” de 2013. Esse direito foi incluído no rol dos direitos sociais taxativamente elencados no art. 6º da Constituição pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de Setembro de 2015, proposta pela deputada federal Luiza Erundina (PSOL) na PEC nº 74 de 2011.

Ainda que se possa dizer que a positivação explícita desse direito não seria estritamente necessária por se tratar de um direito fundamental implícito, pré-condição para a fruição dos demais direitos sociais, é certo que ela traz importantes consequências enquanto decorrência da luta de um movimento social popular. Portanto, deve ser ressaltada a importância que a linguagem dos direitos confere às lutas sociais, reconhecendo-as e legitimando-as no interior do ordenamento jurídico. Conforme Bobbio: “a linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos sociais que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais.” (BOBBIO, 2006, p. 10).

Ressalte-se que essas lutas sociais emergem a partir de uma realidade marcadamente conflituosa e desigual. As manifestações do MPL são embasadas em uma crítica radical da configuração urbana brasileira, oriunda de um processo de urbanização segregacionista. Dessa forma, a luta pelo direito ao transporte está atrelada ao direito à cidade, levantando questionamentos sobre a lógica de mercado que impera no processo de urbanização brasileiro.

Nesse sentido, podemos dizer que a influência dos movimentos sociais populares para a promulgação da referida Emenda é um marco no procedimento formal de mutação constitucional brasileiro, uma vez que este ainda se dá em sua maior parte com mínima

participação popular e geralmente servindo a fins pragmáticos específicos que em nada contribuem para a formação de uma cultura política democrática.

Ademais, a constitucionalização do direito ao transporte levanta a contradição entre sua previsão legal e sua efetivação fática. Assim, percebe-se que os direitos conquistados através de lutas sociais se chocam com os entraves impostos pelo modo de produção capitalista para a realização desses mesmos direitos.

Feitas essas considerações iniciais, o presente artigo pretende analisar o processo que levou à promulgação da EC 90/15, a relação entre os conflitos sociais que emergem da realidade concreta e o reconhecimento do direito ao transporte pela sua inserção no texto constitucional, bem como apresentar o Direito ao Transporte como um Direito Humano e Fundamental que dignifica o viver e demonstrar que, apesar do importante reconhecimento constitucional do Direito ao Transporte através da luta popular, sua efetivação para além das letras da lei, passa, novamente, pela luta popular frente ao Estado, levando em consideração o histórico de luta social pelo transporte no Brasil e os procedimentos legislativos na Câmara de Deputados, valendo-se das teorias dos professores Boaventura de Sousa Santos, Joaquin Herrera Flores e Paulo Freire como marco teórico. A pesquisa, valendo-se da revisão bibliográfica e legislativa, levanta a questão de como as lutas sociais influenciam o reconhecimento de direitos, sobretudo no âmbito da Constituição.

Na obra de Boaventura de Sousa Santos encontramos importantes contribuições para entender o Direito como algo mais do que uma dádiva natural. Através do conceito de Epistemologias do Sul, o jurista e sociólogo português nos faz enxergar os conhecimentos produzidos fora da racionalidade Ocidental, conhecimentos estes denominados de Epistemologias do Norte. Para além do conhecimento técnico-científico fruto da consolidação do sistema capitalista de produção, existe uma vasta gama de conhecimentos produzidos por sociedades marginalizadas. Norte e Sul são aqui entendidos não geograficamente, mas como centro e periferia do mundo. Existe um Sul global que se manifesta até mesmo no interior de sociedades ditas centrais, como são, por exemplo, os imigrantes e comunidades ciganas na Europa. No caso específico deste artigo, percebe-se conhecimentos sendo produzidos por aqueles que não temem lutar dignamente pela construção dos seus direitos. Estas lutas mostram possibilidades para além daquilo que está posto, ainda que a racionalidade hegemônica as descredibilize. Para combater esse descrédito Boaventura de Sousa Santos propõe uma sociologia das ausências que torne presente aquilo que é propositalmente tornado

ausente por um sistema que não aceita alternativas. Outrossim, faz-se presente uma sociologia das emergências, isto é, práticas e pensamentos voltados para a transformação social².

Já a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, na acepção dada por Joaquin Herrera Flores, nos remete a uma compreensão dos direitos humanos que ultrapassa o seu reconhecimento meramente formal. Em contraposição a um entendimento que postula nos direitos humanos uma finalidade meramente declaratória, resumida no “direito a ter direitos”, a Teoria Crítica dos Direitos Humanos demonstra como as lutas travadas pela conquista da dignidade por aqueles que têm suas demandas e carecimentos constantemente negados é que impulsionam a construção dos direitos. Não se trata, portanto, de declarações ou concessões do Estado, mas sim de processos de lutas pelos bens materiais que perfazem a dignidade da vida. Sem as lutas travadas no interior dos conflitos sociais, não há reconhecimento de direitos humanos. Desse modo, falamos de um processo histórico de oposições e resistências contra as violências, negações, explorações e opressões a qual é submetida enorme parcela da população, no mais das vezes relegada à miséria e ao desprezo. O resultado deste processo deve ser a efetivação dos direitos humanos e fundamentais a partir da compreensão do seu significado material. Significa dizer, o reconhecimento de direitos não se restringe à sua positivação, mas se perfaz na sua concretização.

Por fim, o conceito de Ser Mais formulado por Paulo Freire no contexto da Pedagogia do Oprimido demonstra como o ser humano, ao lutar contra as condições estruturantes que o oprimem, encontra sua verdadeira vocação ontológica. Restringidos em seu pleno potencial por uma ordem injusta que os fazem Ser Menos, os seres humanos se libertam quando compreendem sua capacidade transformadora sobre a realidade e reconhecem que nada do que está posto é eterno. Assim, novos direitos são construídos pela inquietude crítica e transformadora frente a um mundo que, por ser produto histórico, não pode jamais ser considerado estático.

A importância dessa análise está em demonstrar como o direito não é um fenômeno neutro, mas sim algo que influencia e sofre influência de outros aspectos da sociedade ligados aos conflitos sociais. Os marcos teóricos apresentados auxiliam a compreender a relação entre as lutas travadas por aqueles que sofrem a realidade da opressão e a conquista de direitos, tomando-se como exemplo o direito social ao transporte.

² Os conceitos de sociologia das ausências e sociologia das emergências são tratados por Boaventura de Sousa Santos especialmente no artigo intitulado Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências, publicado em 2002 na Revista Crítica de Ciências Sociais do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

I. A Mobilidade urbana como Direito Humano à Cidade

A liberdade de ir e vir é tradicionalmente associada às formulações teóricas do liberalismo clássico. Seu reconhecimento enquanto direito remonta à Magna Charta Libertatum inglesa de 1215, que estabelecia aos mercadores a plena liberdade de locomoção. Esse direito evoluiu num longo transcurso histórico, sendo inserido no rol das chamadas liberdades públicas construídas nas Revoluções Americana e Francesa, incrustando-se na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Posteriormente, foi inserido no âmbito do direito internacional com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que versa em seu artigo 13: “Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” (ONU, 1948). Na atual Constituição brasileira o direito à liberdade de locomoção está previsto no Art. 5º, XV: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1988).

Observa-se, contudo, que apenas a previsão de garantia formal desse direito não é suficiente para sua efetivação. Trata-se de um direito componente do regime político da burguesia, tratado como universal, porém concretamente excluído para a enorme parcela da população que não dispõe dos recursos materiais necessários para dele sobreviver no cotidiano. Nesse sentido, a contradição entre a previsão de direitos e liberdades formais e sua não verificação na realidade fática já era levantada por Marx na obra “Sobre a Questão Judaica” escrita em 1843:

Os droits de l'homme, os direitos humanos, são diferenciados como tais dos droits du citoyen, dos direitos do cidadão. Quem é esse homme que é diferenciado do citoyen? Ninguém mais ninguém menos que o membro da sociedade burguesa. Por que o membro da sociedade burguesa é chamado de “homem”, pura e simplesmente, e por que os seus direitos são chamados de direitos humanos? A partir de que explicaremos esse fato? A partir da relação entre o Estado político e a sociedade burguesa, a partir da essência da emancipação política. (MARX, 2010, p.48).

O transcurso do processo histórico de consolidação do modo de produção capitalista influenciou a formação social do espaço. As cidades, sobretudo as maiores e localizadas nas periferias do sistema, tornaram-se verdadeiros caldeirões de conflitos e exclusões sociais. Os direitos, assim como as próprias cidades, tornaram-se mercadorias consumíveis por aqueles capazes de pagar os preços para sua utilização. Como demonstrou Marx no século XIX, os direitos humanos são, na realidade, os direitos de uma classe que detém os meios de produção. Para a outra classe, liberdades formais como o direito de ir e vir

se resumem a liberdade de ir e voltar do trabalho, ou seja, à livre circulação da mercadoria força de trabalho. De forma sintética, Guilherme Boulos analisa esse processo:

O capitalismo transforma tudo em mercadoria, inclusive o espaço em que as pessoas vivem. Como segregar valoriza, eles segregam. O interesse privado está acima de tudo e impede que, nesta lógica social, a organização do espaço seja racional e igualitária. Acaba por produzir as cidades caóticas em que vivemos. (BOULOS, 2015, p.64).

Dessa realidade contraditória decorrem importantes lutas sociais as quais objetivam a concretização de direitos. Ante as constantes transformações da sociedade, essas lutas influenciam no reconhecimento de novos direitos, mais afeitos aos ditames da justiça social. Tem-se assim, por exemplo, o direito à cidade como um direito humano fundamental capaz de ir de encontro aos interesses predominantes do ordenamento capitalista. Henri Lefebvre explica que “O *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada” (LEFEVBRE, 2001, p.117-118). Complementando as reflexões de Lefebvre, David Harvey conceitua:

A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização (HARVEY, 2012, p.74).

A partir disso depreende-se que o direito à cidade, muito mais do que o direito de se locomover no interior do espaço urbano, é o direito à democratização deste espaço. Significa o poder de participação na conformação da realidade urbana em todas as suas instâncias, desde a formulação de políticas públicas até o desfrute das possibilidades de lazer, cultura, esporte e trabalho oferecidas pela vida na cidade. Em consequência lógica, esse direito somente pode ser observado na e pela superação da exclusão social que impede a grande massa de trabalhadores de efetivamente viverem a cidade, vez que se encontram segregados nas margens periféricas em decorrência da especulação imobiliária e da exploração oriunda da incessante voracidade da busca pelo lucro.

O acesso ao direito à cidade pressupõe, portanto, mecanismos adequados de superação da exclusão social, donde a mobilidade urbana se demonstra como importante fator de universalização deste direito. Nesse sentido,

“O conceito de exclusão social engloba o de pobreza e sua superação pressupõe a universalização da cidadania. Combater a exclusão social significa, então, lutar contra as situações de privação, exclusão e carências, de tal forma que a toda pessoa sejam dadas condições mínimas para exercer seus direitos e suas capacidades. Uma estratégia de combate à exclusão social, nesta acepção, é a garantia do acesso aos serviços públicos essenciais, entre os quais o transporte coletivo. A inexistência de um serviço de transporte adequado, como evidenciado aqui, implica a queda da mobilidade urbana dos mais pobres, restringindo suas capacidades e oportunidades”. (GOMIDE, 2003, p.31)

Pode-se falar da existência de um direito à mobilidade urbana como decorrência do direito à cidade, sendo pré-condição para efetiva realização deste e impondo ao Estado o dever prestacional de assegurá-lo. Diversos instrumentos jurídicos internacionais elencam o direito à mobilidade, reconhecendo sua importância para a dignidade humana. Dentre tais instrumentos destacam-se: Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 13; Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), art. 22, §1º; Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, art. 14.2, inciso h; Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência, art. 3º; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, art. 20; e Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, art. 26.

No âmbito interno, o art. 182 da Constituição versa sobre a política urbana, aduzindo que: “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”. A partir do mandamento constitucional, tem-se a Lei nº 12.587 de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. Esse instrumento legal objetiva realizar a política urbana para mobilidade a partir da ótica constitucional, dispondo em seu art. 2º: “A Política Nacional de Mobilidade Urbana 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, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana”.

Dessa forma, é evidente a imbricação entre o direito à cidade, conforme a acepção histórica delineada por Henri Lefebvre e fruto das lutas sociais contra a segregação e desigualdade urbanas, e o direito à mobilidade urbana, enquanto um direito social meio para efetivação dos demais direitos.

II. Breve histórico das lutas pelo direito ao transporte no Brasil

O estudo da história das revoltas populares pelo direito ao transporte nos mostra que elas fazem parte de um contexto ampliado de luta contra as condições impostas pelo processo de urbanização brasileiro, o qual criou entornos periféricos como zonas de exclusão em consequência da desigualdade social. No dizer do Movimento Passe Livre - MPL,

“Como um fantasma que ronda as cidades deixando marcas vivas no espaço e na memória, as revoltas populares em torno do transporte coletivo assaltam a história das metrópoles brasileiras desde sua formação. Os bondes virados, os trens apedrejados, os ônibus incendiados, os catracas, os muros ‘pixados’ com as vozes das ruas, as barricadas erguidas contra os sucessivos aumentos das passagens são expressão da digna raiva contra um sistema completamente entregue à lógica da mercadoria”. (MPL, 2013, p.11)

A lógica de mercado sobreposta ao acesso democrático à cidade transforma o transporte público em objeto de lucro. Dessa dicotomia entre a necessidade de locomoção enquanto direito e os interesses do capital surgem conflitos urbanos que se manifestam de diversos modos:

1. Físico: decorrente da impossibilidade de acomodar, no mesmo espaço, os movimentos das pessoas; 2. Político: devido à diferenciada posição social das pessoas e interesses variados e conflitantes, resultando em usos diferentes do espaço de circulação; 3. Movimento: a movimentação ocorre em detrimento do ambiente e da qualidade de vida (gera poluição sonora e atmosférica, por exemplo) (ARAÚJO et al, 2011, p.575)

A primeira grande mobilização popular pelo direito ao transporte público de qualidade que se tem conhecimento no Brasil se deu no ano de 1959, em Niterói-RJ, na chamada Revolta das Barcas. Nessa ocasião, tendo por pano de fundo a crescente insatisfação com o sistema de transporte hidroviário que ligava Niterói ao Rio de Janeiro, “milhares de pessoas, enfrentaram e derrotaram um grupo de fuzileiros navais que fugiu após metralhar a multidão e esgotar a carga das armas” (NUNES, 2000, p.19). Essa revolta se alastrou por toda a cidade de Niterói e sua causa guarda elementos que ainda subsistem na realidade brasileira, a saber: “frações do governo, uma empresa privada (concessionária de serviços públicos), segmentos da população usuária dos serviços de transporte na baía da Guanabara e parcela do movimento sindical” (NUNES, 2000, p.21). No dia seguinte, o governo brasileiro assumiu o controle das barcas, estatizando-as.

A insatisfação com o transporte público urbano, entretanto, não se restringe à Niterói dos anos 50. A partir de 1975, em plena ditadura civil-militar, o movimento estudantil organizado de Belém-PA promoveu uma série de protestos tendo em vista a obtenção da

meia-passagem irrestrita para todos os estudantes. Esta luta reverbera até hoje, uma vez que suas demandas ainda não foram totalmente atendidas³.

No ano de 2003 acontece o primeiro grande passo rumo à expansão da luta pelo passe livre. Em Salvador-BA, o aumento da passagem de ônibus de R\$1,30 para R\$1,50 foi o estopim de uma série de protestos liderada pelo movimento estudantil e que recebeu o nome de Revolta do Buzu⁴. Os protestos duraram do dia 14 de Agosto até o início do mês de Outubro e envolveram táticas como o impedimento do tráfego de ônibus através de bloqueio e a entrada nos ônibus pela porta da frente com a finalidade de burlar o pagamento da passagem. Mesmo assim, a prefeitura de Salvador não voltou atrás no aumento da passagem, aceitando apenas congelá-la por um ano. Contudo, várias outras vitórias foram conquistadas pelos manifestantes, tais como: extensão da meia-passagem para domingos, feriados e férias; aumento da cota de uso diária da meia-passagem (quatro para secundaristas, seis para universitários); concessão de meia-passagem para estudantes de pós-graduação; admissão da meia-passagem no sistema de transporte complementar (vans que rodam em linhas curtas, geralmente em subúrbios); reabertura do Conselho Municipal de Transportes; criação de uma Comissão para Estudos da Desoneração da Tarifa⁵.

A partir da Revolta do Buzu a luta pelo direito ao transporte começou a se consolidar como uma reivindicação nacional. O caráter autônomo e espontâneo desta revolta serviu de inspiração para novos movimentos, como se verificou em Florianópolis em 2004 e 2005⁶. Nas ocasiões, a insatisfação popular se materializou na Revolta da Catraca. Nestes dois anos, o aumento das passagens de ônibus provocou a reação popular, encabeçada pela Campanha pelo Passe Livre. Estudantes, movimentos sociais e trabalhadores lotaram as ruas e, através da pressão exercida sobre as autoridades, conseguiram fazer com o que os aumentos fossem revogados. Em 2005, diversos movimentos que lutavam pelo direito ao transporte público gratuito ao redor do Brasil se juntaram em Porto Alegre durante o Fórum Social Mundial e fundaram o MPL - Movimento Passe Livre⁷. O MPL⁸, que desde então esteve na vanguarda das manifestações pela gratuidade do transporte público, organiza-se de forma horizontal, sem lideranças específicas e com autonomia local nos municípios onde atua.

³PINTO, Walter. A histórica conquista da meia-passagem. Disponível em: <http://tarifazero.org/2012/11/10/pela-conquista-da-meia-passagem-em-belem/> Acesso em: 30 de jul. 2017.

⁴MANOLO. Teses sobre a Revolta do Buzu. Disponível em: http://tarifazero.org/wp-content/uploads/2009/07/por_QS3_RevoltaBuzu.pdf Acesso em 30 de jul. 2017

⁵Ibidem

⁶Disponível em: <http://tarifazero.org/2009/07/22/revolta-da-catraca/> Acesso em 30 de jul. 2017.

⁷Disponível em: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2013/06/conheca-as-origens-do-movimento-passe-livre> Acesso em 30 de jul. 2017.

⁸Disponível em: <http://tarifazero.org/mpl/> Acesso em 30 de jul. 2017.

Em 2013, este movimento adquiriu maior visibilidade em decorrência dos protestos contra o aumento da tarifa em São Paulo. Ainda que posteriormente a intenção inicial tenha se diluído numa miríade de pautas desconectadas, dando origem às chamadas Jornadas de Junho de 2013, o MPL foi capaz não só de trazer atenção e legitimidade para suas ações e objetivos, como também conquistar alguns avanços pontuais⁹, como a revogação do aumento¹⁰.

Registre-se que no Brasil a primeira tentativa de implementar a Tarifa Zero para o transporte público ocorreu na gestão municipal de Luiza Erundina em São Paulo (1989-1993), na época no Partido dos Trabalhadores. Entretanto, o projeto foi inviabilizado devido à forte oposição da Câmara, que nem colocou o projeto em votação, e dos empresários do ramo (RIBEIRO, 2015, p. 16).

No âmbito da história constitucional, o Direito ao Transporte insere-se como direito social, isto é, espécie de direito fundamental que exige sua concretização através de uma prestação positiva do Estado, ou seja, de políticas públicas que permitam o efetivo acesso material ao bem constitucionalmente previsto.

Dessa forma, evidencia-se que o Direito ao Transporte surge de uma necessidade histórica a partir de conflitos e problemas localizados no interior das relações sociais humanas e, por essa razão, exige uma regulamentação estatal com a finalidade de realizá-lo de modo equânime. Percebe-se, ainda, que a desigualdade encontra-se na raiz desses conflitos, os quais fazem parte de uma ampla estrutura de violência e exclusão social urbana que se materializa sob diferentes matizes de classe, cor, gênero e orientação sexual (PIRES, 2013).

O transporte público totalmente gratuito permanece como uma demanda não concretizada, mas é inegável que a atuação de movimentos sociais populares como o MPL e das revoltas espontâneas permitiu avanços quanto ao reconhecimento desse direito. Nesse sentido, a Emenda Constitucional 90/2015, a qual será objeto de análise, se mostra como uma consequência histórica das lutas sociais por transformar essa demanda em direito fundamental social, permitindo que o processo para sua efetiva materialização se dê também através das vias jurídicas institucionais, sem a exclusão das necessárias manifestações populares nas ruas.

III. A luta pelo direito ao transporte público: da indignidade à indignação numa perspectiva de Boaventura de Sousa Santos, Paulo Freire e Joaquín Herrera Flores

⁹Disponível em: <http://www.ebc.com.br/esportes/2013/06/secretario-de-seguranca-de-sp-quer-reuniao-com-lideranca-do-movimento-passe-livre> Acesso em 30 de jul. 2017.

¹⁰Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/06/reajuste-de-tarifa-e-revogado-em-trens-metro-e-onibus-em-sp.html> Acesso em 30 de jul. 2017.

No Brasil, o transporte público destina-se majoritariamente aqueles que não possuem recursos para arcar com meios de transporte particulares (CNI-IBOPE, 2011, p.33)¹¹. Estabelece-se assim, desde o início, uma divisão desigual no que diz respeito aos destinatários desse serviço. Trata-se de uma divisão social inter-relacionada a outras divisões sociais, como o local de moradia e a posição no mercado de trabalho, uma vez que as pessoas usuárias de transporte público muitas vezes são as mesmas que residem na periferia das cidades, são estudantes de baixa renda, encontram-se empregadas em trabalhos vistos como subalternos ou até mesmo desempregadas. Trata-se, portanto, de uma questão de classe, de modo que

O acesso do trabalhador à riqueza do espaço urbano, que é produto de seu próprio trabalho, está invariavelmente condicionado ao uso do transporte coletivo. As catracas do transporte são uma barreira física que discrimina, segundo o critério da concentração de renda, aqueles que podem circular pela cidade daqueles condenados à exclusão urbana. Para a maior parte da população explorada nos ônibus, o dinheiro para a condução não é suficiente para pagar mais do que as viagens entre a casa, na periferia, e o trabalho, no centro: a circulação do trabalhador é limitada, portanto, à sua condição de mercadoria, de força de trabalho (MPL, 2013, p.13)

A exclusão social urbana é um dos exemplos daquilo que Boaventura de Sousa Santos chama de “linha abissal” que divide “a realidade social em dois universos distintos: o universo ‘deste lado da linha’ e o universo ‘do outro lado da linha’”. A divisão é tal que o ‘o outro lado da linha’ desaparece enquanto realidade, torna-se inexistente, e é mesmo produzido como inexistente” (SANTOS, 2007, p.71). Desse modo, os que sofrem essa particular forma de exclusão estão “do outro lado da linha”, em uma região na qual a dignidade é negada e suas existências invisibilizadas. Tornam-se indivíduos em meio a uma multidão aparentemente inerte e confinada à opressão e supressão dos seus direitos, pois a divisão abissal os relega a uma situação de cidadania meramente formal. Nesse sentido, percebe-se como característica dessa divisão o pós-contratualismo, processo por meio do qual os que antes podiam se considerar incluídos no pacto social veem suas aspirações de cidadania negadas (SANTOS, 2003).

Essa opressão se concretiza por meio de uma espécie de *fascismo social* denominada *fascismo territorial* (SANTOS, 2003). O fascismo social, ao contrário do fascismo político do século XX, define-se não por se opor frontalmente ao regime político democrático ocidental, mas por conviver com este. É um fascismo que surge a partir da própria sociedade. O fascismo territorial, em particular, se dá quando “atores sociais com

¹¹ Pesquisa CNI – IBOPE: retratos da sociedade brasileira: locomoção urbana. Brasília: CNI, 2011. Pág. 33.

forte capital patrimonial retiram ao Estado o controle do território onde atuam ou neutralizam esse controle, cooptando ou violentando as instituições estatais e exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem a participação destes e contra os seus interesses” (SANTOS, 2010). No caso da exclusão social urbana por meio do transporte público, percebe-se o fascismo territorial no modo de proceder das empresas de ônibus concessionárias de serviço público que unilateralmente decidem aumentar as tarifas ou cortar as linhas que atendem determinada região. Por meio do seu poder financeiro, impõe suas decisões ao Estado e à população sem levar em consideração as reais necessidades desta. Exercem, dessa maneira, controle sobre determinado território (as vias urbanas) através de seu controle sobre a propriedade (os ônibus), sobretudo porque as pessoas sob sua incidência necessitam desses meios para sobreviver.

Para a superação dessa situação surge a necessidade de um novo modo de ser, pensar e agir, um pensamento pós-abissal conjugado a uma prática de resistência que através de uma compreensão crítica permita uma construção social emancipatória. Os carecimentos daqueles que sofrem a opressão transmutam-se, assim, em luta por direitos, reconhecimento e emancipação e essas lutas trazem consigo um novo olhar sobre o mundo, um olhar libertador. Desse modo, o pensamento pós-abissal “pode ser sumariado como um aprender com o Sul usando uma epistemologia do Sul. Confronta a monocultura da ciência moderna com uma ecologia de saberes. A ecologia de saberes baseia-se na ideia de que o conhecimento é interconhecimento” (SANTOS, 2010, p.53). Sendo assim, uma epistemologia do Sul significa um modo de conhecimento diferente do conhecimento técnico-científico considerado como única forma de conhecimento pelo Ocidente (epistemologias do Norte). Nesse sentido, as lutas travadas pelos excluídos produzem um tipo próprio de conhecimento, um saber próprio que não exclui os demais saberes. Daí falar-se em “ecologia dos saberes”.

Quando, por exemplo, as pessoas que estão vulneráveis às práticas abusivas das empresas de ônibus buscam sua libertação acabam por criar a sua própria epistemologia. Como diz Boaventura de Sousa Santos, “A ecologia de saberes não concebe os conhecimentos em abstrato, mas antes como práticas de conhecimento que possibilitam ou impedem certas intervenções no mundo real”. Desde a Revolta do Buzu até a atuação do MPL nas Jornadas de Junho de 2013, o que se verifica são novas formas de organização política e atuação, partindo da estrutura horizontal, da independência dos movimentos em cada cidade e dos documentos produzidos a partir de sua análise da realidade, passando pelas táticas de protesto que, ao bloquear as vias de trânsito, usam o caos urbano a seu favor, até os modos de despistar a repressão policial. Tratam-se de formas de protesto e manifestação que evidenciam

a opressão contra a qual lutam através de algo que podemos chamar de “violência simbólica”, um reflexo da violência concreta a qual são submetidos. Tomando-se como exemplo protestos ocorridos em Teresina-PI,

Queimar ônibus em Teresina, portanto, é uma das expressões da luta pelo direito humano ao transporte público, que é, em suma, um imperativo para garantia do direito à cidade. O ônibus queimado é um símbolo da indignação dos corpos incendiados diariamente dentro e nas paradas dos ônibus precários e lotados na cidade, e sua fumaça não pode servir de cortina para esconder as arbitrariedades do Poder Público. A avenida Frei Serafim ocupada por estudantes e trabalhadores que reivindicam um transporte público significa a permanência de uma indignação contra a violação de direitos e é uma expressão legítima da construção do direito à cidade que nasce na rua.¹²

Ensinam, então, novos meios de se lutar pelo direito e buscar a emancipação para além dos limites daquilo que está posto. Combatem a linha abissal sem procurar reproduzi-la.

“Deste empenho surgirá uma capacidade nova de inquirição e indignação capaz de fundamentar teorias e práticas novas, umas e outras inconformistas, desestabilizadoras e mesmo rebeldes. (...) Desta forma, os poderes constituídos deixam de ser destino podendo ser realisticamente confrontados com os poderes constituintes” (SANTOS, 2010, p.63).

Trata-se, portanto, de uma ação radical contra os poderes estabelecidos, formadores de uma hegemonia excludente e que só podem ser combatidos a partir de uma postura de resistência total.

Desse olhar a partir da realidade material dos que lutam nasce um entendimento acerca dos direitos humanos diverso daquele propagado pela racionalidade ocidental. Ao invés do contentamento com meras declarações tautológicas de “direito a ter direitos” tem-se uma concepção crítica que visa à efetivação dos bens materiais e imateriais necessários para concretizar a dignidade humana a partir de uma visão totalizante que não considera determinados direitos como meras intenções políticas. Nesse sentido, “os direitos são processos de luta pelo acesso aos bens porque vivemos imersos em processos hierárquicos desiguais que facilitam ou impedem sua obtenção” (FLORES, 2009, p.30) com a finalidade de se viver com dignidade, isto é, tendo acesso igualitário, sem privilégio ou subordinação, aos bens que perfazem a dignidade humana.

Dizer que os direitos são processos de luta pela dignidade humana significa compreendê-los como frutos dessas lutas. Sendo assim, os direitos não precedem as ações

¹²Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/01/12/queimar-onibus-e-uma-das-expressoes-da-luta-pelo-direito-humano-ao-transporte-publico/> Acesso em 30 jul. 2017.

sociais daqueles que buscam a emancipação através do acesso igualitário dos bens, mas são precedidos por estas. Com efeito, “uma norma, e isso tem de ser reconhecido desde o princípio, não é mais que um meio, um instrumento a partir do qual se estabelecem caminhos, procedimentos e tempos para satisfazer, de um modo “normativo”, as necessidades e demandas da sociedade” (FLORES, 2009, p.40).

Ao mesmo tempo em que se sabe que o mero reconhecimento de um direito enquanto resultado de uma luta não implica na sua efetivação, não se afasta a importância da linguagem jurídica. Os dispositivos normativos, ao mesmo tempo em que reconhecem as demandas das lutas sociais, conferem certas garantias para a sua concretização, num processo que ocorre tanto externa quanto internamente. Ressalte-se, contudo, que este processo não é neutro ou apolítico. Nesse contexto, o direito se torna um campo de disputa entre as forças hegemônicas e contra hegemônicas.

Os direitos humanos devem, portanto, ser vistos a partir de uma abordagem que leve em consideração o meio político, econômico e social. Não há neutralidade possível em uma realidade histórica marcada pela desigualdade e opressão. É da possibilidade de conferir juridicidade às demandas sociais, escapando das amarras da hegemonia neoliberal globalizante e se transformando em um instrumento de luta e resistência, que advém o caráter crítico do direito. Como diz Joaquín Herrera Flores:

“Uma teoria crítica do direito deve se sustentar, então, sobre dois pilares: o reforço das garantias formais reconhecidas juridicamente, mas, igualmente, o empoderamento dos grupos mais desfavorecidos ao lutar por novas formas, mais igualitárias e generalizadoras, de acesso aos bens protegidos pelo direito”. (FLORES, 2009, p.59)

Dessa forma, a teoria crítica dos direitos humanos busca tornar conscientes os fundamentos que baseiam os direitos humanos, de maneira tal que possam ser vistos para além da usual concepção restritiva, que enxerga os direitos ditos de “primeira geração” como únicos direitos juridicamente exequíveis, para serem entendidos na sua real dimensão emancipatória.

O direito encarado sem as amarras de um positivismo mecanicista que o considera como algo dado, um fenômeno sagrado fora da sociedade, se torna um instrumento capaz de dar acesso aos bens da dignidade humana. Assim, “A força do direito manifesta-se basicamente na possibilidade de fugir das próprias constrições impostas pela forma dominante de considerar o labor jurídico, com o objetivo de criar novas formas de garantir os resultados das lutas sociais” (FLORES, 2009, p.59). O direito ao se reconhecer como consequência dos

conflitos e demandas sociais vai além de um mero papel regulatório para ser um garantidor dessas mesmas demandas.

Sendo um fenômeno social, o direito influencia e é influenciado pela realidade humana. A indignação com as condições materiais, expressada através das lutas, afeta o jurídico uma vez que este se vê obrigado a formular respostas para os carecimentos. Nesse sentido, a atuação dos movimentos sociais populares que em 2013 foram às ruas protestar contra as imposições autoritárias de aumento da tarifa acabou por evidenciar o descontentamento diante de uma situação indigna, pressionando as autoridades e indiretamente provocando repercussões na Constituição.

Concomitantemente, está-se diante de uma forma não-hegemônica de democracia, caracterizada pela mobilização social e participação coletiva na construção democrática. Segundo Boaventura de Sousa Santos:

Os processo hegemônicos de globalização têm provocado, em todo o mundo, a intensificação da exclusão social e da marginalização de grandes parcelas da população. Esses processos estão sendo enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social (SANTOS, 2002, p.457)

Desse modo, movimentos como o MPL são capazes de alargar o âmbito do espaço político, mesmo que a princípio estejam interessados em suas pautas específicas. Denota-se a insatisfação e descrença com o modelo tradicional de democracia representativa e a busca por novas práticas de participação democrática que possam trazer de modo eficaz o reconhecimento e a garantia de direitos sistematicamente negados.

Nesse cenário, os conflitos surgidos ao redor dos debates sobre políticas públicas que possam de fato suprir os carecimentos trazem à tona novas práticas e epistemologias que contribuem para o alargamento da democracia, tornando-a mais participativa e inclusiva.

Ao se deparar com uma situação de negação de direitos, o ser humano pode tomar consciência da possibilidade de transformação. Da indignidade nasce a indignação e desta a luta pela mudança. A luta pela emancipação começa ao se perceber a realidade e a capacidade de transformá-la. “O ponto de partida deste movimento está nos homens mesmos. Mas, como não há homens sem mundo, sem realidade, o movimento parte das relações homens-mundo. Daí que este ponto de partida esteja sempre nos homens no seu aqui e no seu agora que constituem a situação em que se encontram ora imersos, ora emersos, ora insertados. [...] Este

movimento de busca, porém, só se justifica na medida em que se dirige ao ser mais, à humanização dos homens.” (FREIRE, 1987, p. 48).

O ser mais, a vocação humana de se libertar das opressões, só é possível coletivamente. Um ser mais individual se traduz num desejo de posse egoísta, na busca por privilégios, que termina no sentido inverso de desumanização (FREIRE, 1987, p. 48). Dessa forma, a luta coletiva pelos bens que perfazem a vida digna é a essência da busca pelo ser mais. Os direitos humanos são fruto e processo dessas lutas. Tanto o seu reconhecimento jurídico quanto a sua efetivação material depende da indignação diante da indignidade.

IV. Análise do procedimento legislativo

A Constituição prevê em seu Título VII, Capítulo II, artigos 182 e 183, as diretrizes para a instituição da política urbana, sendo competência específica da União, conforme estabelecido no art. 22, XX, do mesmo texto. Já no art. 30, V, a Constituição aduz que “compete aos municípios: (...) o 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”. Portanto, compete à União estabelecer as diretrizes gerais que devem ser seguidas pelos municípios. Desse modo, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/12) vem ao encontro do disposto no art. 22, XX, ao mesmo tempo em que atende outro importante instrumento legal infraconstitucional, que é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o qual já previa, em seu art. 5º, os princípios orientadores da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Proposta originalmente pela deputada federal Luiza Erundina, a PEC 90/11 introduziu o direito ao transporte como direito social expressamente previsto na Constituição, conferindo maior amplitude e legitimidade às regulamentações infraconstitucionais atinentes a esse direito. Em sua justificação, a deputada diz que “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”¹³. Desse modo, percebe-se que o legislativo não estava totalmente alheio às demandas sociais quanto ao tema.

¹³Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRANSPORTE-E-TRANSITO/207502-TRANSPORTE-PODE-TORNAR-SE-DIREITO-SOCIAL-PREVISTO-NA-CONSTITUICAO.html> Acesso em 20 jul. 2017

Observa-se, contudo, a partir de seu processo de tramitação, que a PEC 90/2011, encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) ainda no ano de 2011, só teve seu relator designado em 2013. Com efeito, no dia 13 de Junho de 2013, enquanto ocorriam protestos do MPL em São Paulo, o relator apresenta parecer pela admissibilidade da PEC. Em 28 de Agosto de 2013 é instaurada Comissão Especial para proferir parecer à PEC. Nesse contexto temporal, fica clara a influência das lutas sociais para o avanço do trâmite no Congresso.

No dia 17 de Setembro de 2013, a Comissão Especial ouviu em Audiência Pública, entre outros, Marcelo Pomar, um dos fundadores do MPL, ocasião na qual “argumentou que o modelo de concessão vigente não mais serve aos anseios e direitos da população, e que o transporte deve ser encarado como responsabilidade política e social do Poder Público. Citou exemplos de remuneração do serviço por quilômetro rodado, e não por passageiro transportado, enfatizando, no entanto, que o debate capaz de trazer soluções para a questão da universalização de acesso ao transporte público não pode ser meramente técnico, mas, sim, político”. A fala de Marcelo Pomar evidencia a estreita relação entre o ato político expresso nas manifestações dos movimentos populares em Junho de 2013 e o reconhecimento do direito social ao transporte.

Em 19 de Novembro de 2013 a Comissão Especial apresenta parecer favorável e em 10 de Dezembro a Mesa da Câmara dos Deputados remete a PEC para apreciação do Senado, após aprovação em dois turnos na Câmara, conforme Art. 60 da Constituição, onde se tornou PEC 74/2013.

No Senado, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) publicou o parecer favorável em 24 de Abril de 2014. Consta do parecer que “Impor aos mais pobres uma condenação à imobilidade, seja pelas distâncias, seja pelas tarifas, ao mesmo tempo em que os proprietários de veículos podem usufruir de todos os espaços urbanos, é algo irreconciliável com a ideia de igualdade”. Em 15 de Setembro de 2015, após tramitar em dois turnos no Senado, a Emenda Constitucional nº 90, oriunda da PEC 74/2013, é promulgada em sessão solene. Dessa forma, o transporte se tornou um direito social constitucionalmente previsto.

A previsão constitucional, entretanto, não é suficiente para a plena regulamentação e efetivação do direito ao transporte. A aprovação da EC 90/2015 traz consigo a necessidade de uma legislação complementar que normatize os meios e recursos necessários para a materialização desse direito social fundamental. Nesse âmbito, merece destaque a Lei nº 12.587/2012, a qual estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana,

ainda não totalmente aplicada. Sendo anterior à EC 90/2015, o assunto de que trata a lei se reveste agora de proteção constitucional, conferindo maior força às demandas cidadãs pela sua concretização. Além disso, o caráter constitucional permite o uso do Mandado de Injunção nos casos em que houver omissão do poder público na realização dessas demandas (dimensão positiva), ou, ainda, Mandado de Segurança nos momentos em que o Estado não se abster de impedir o gozo do direito (dimensão negativa), por exemplo, quando houver aumento desproporcional ou não fundamentado de tarifa.

Mais do que consequência estritamente jurídicas, a EC 90/2015 representa um avanço e abre um novo horizonte de possibilidades para os movimentos populares. Para o MPL em específico, a “tarifa zero” torna-se agora um objetivo mais próximo, uma vez que a constitucionalização do direito ao transporte confere maior exigibilidade frente ao poder público, conforme atesta a sua implementação em várias cidades¹⁴.

V. Desafios à efetividade do Direito Social ao Transporte

Sendo a constitucionalização do direito ao transporte como direito social fundamental um importante passo, sua efetivação para além das letras da lei passa pela superação de problemas estruturais da realidade brasileira. A forma na qual se deu o processo de urbanização no Brasil, a exemplo de demais países periféricos, acarreta diversos entraves à plena efetuação desse direito. Historicamente, observa-se que a transformação do país em eminentemente rural para urbano ocorreu através de um fluxo migratório para grandes centros recém-industrializados, sem qualquer espécie de planejamento, relegando a população pobre que acorria às cidades em busca de emprego as franjas mais marginalizadas do espaço urbano. Tem-se, desse modo, o fundamento histórico da segregação espacial. No dizer de Raquel Rolnik “É como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeças, feito de peças diferenciadas, onde cada qual conhece seu lugar e sente estrangeiro nos demais” (ROLNIK, 1995, p.40).

Por certo, aqueles que foram forçados a residir nas regiões mais afastadas da cidade, por serem membros da classe trabalhadora, são, também, os principais destinatários dos serviços de transporte público que tem por objetivo justamente deslocar a mercadoria força de trabalho até o local onde será consumida. Dessa forma, as longas distâncias que separam os locais de moradia dos trabalhadores e trabalhadoras dos locais de trabalho e das áreas centrais, implicam em maior custo para o transporte. Sendo assim, o preço é repassado

¹⁴Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2016/01/tarifa-zero-e-adotada-em-86-cidades-de-24-paises-no-brasil-sao-12-municipios-que-aboliram-a-cobranca-3066.html> Acesso em 30 jul. 2017

na forma de tarifas, muitas vezes abusivas. Conforme se extrai do estudo “O desafio da mobilidade urbana” elaborado pela Câmara dos Deputados:

“Deslocados para a periferia dos centros urbanos, onde o valor da terra é mais acessível, ou para áreas impróprias à ocupação, como as encostas de morros e as margens dos recursos hídricos, grande contingente da população sem qualificação e renda construiu sua moradia, forjando a cidade informal, por meio da ocupação não planejada. Mas, independentemente de sua configuração, a consolidação de assentamentos gera a procura por serviços públicos, impactando o erário municipal, cujo orçamento é incapaz de atender a demanda requerida. A par da saúde e educação, a necessidade primária de deslocamento impulsiona a abertura de vias e a implantação de linhas de transporte público, mesmo incipientes e sem qualidade” (OLIVEIRA et al., 2015, p.35)

Destarte, o enfrentamento aos problemas oriundos da formação social do espaço urbano no Brasil, que representam obstáculo para acesso ao direito ao transporte, passa por um planejamento estratégico integrado. Isto enseja, por sua vez, uma visão ampla dos desafios colocados, tendo por referência o ser humano enquanto ser social. Não se trata, portanto, de simplesmente reavaliar políticas urbanas, mas de se ter em mente que a totalidade das políticas públicas deve estar alinhada ao objetivo perquirido.

Superar os desafios colocados à efetivação do direito social ao transporte passa igualmente pela superação da lógica cultural que impõe o uso do automóvel individual como principal meio de locomoção. Para tanto, faz-se necessário que as cidades se organizem para a criação de medidas tais como a criação de corredores para o transporte público coletivo, incentivo à locomoção não motorizada, integração dos sistemas de transporte público e utilização de tecnologias aptas a melhorar a qualidade da circulação urbana.

Contudo, nada disso será suficiente se permanecer a barreira da tarifa, principal impeditivo para o acesso ao direito ao transporte. Apenas a universalização do transporte por meio do passe livre pode eliminar completamente os óbices a esse direito. A tarifa zero se mostra como pré-condição para a real e verdadeira efetivação desse importante direito social fundamental. Sendo assim, importante a conclusão de Flávio Roberto Batista ao discorrer sobre a universalização dos direitos sociais:

“Não é possível buscar qualquer resultado minimamente emancipatório dentro do direito se as soluções eleitas continuarem reproduzindo a lógica da troca de equivalentes, ainda que sob o disfarce da moralidade. Os direitos sociais somente podem ser aliados da luta emancipatória na medida em que forem radicalmente universalizados, o que significa implementar sua distribuição genérica sem forma de contrapartida. O fim do modo de produção capitalista é o fim da garantia da subsistência apenas por meio da troca de força de trabalho por salário, e a única forma que o direito tem de ajudar nessa luta consiste em solapar a lógica da equivalência, inserindo mecanismos essencialmente não comportados pela forma” (BATISTA, 2013, p.265).

A possibilidade de implementação da tarifa zero passa, portanto, pela reorganização econômica. Isto porque a forma de subsidiar o transporte público, na modalidade do passe livre, é o pagamento direto às empresas concessionárias. Para tanto, faz-se necessário uma reforma tributária que retire os recursos das grandes empresas e dos mais ricos, sem onerar os destinatários do serviço público, invertendo a lógica da tributação sobre o consumo.

Em suma, este é o grande desafio posto. Apenas através da ruptura com a lógica do sistema do capital é que os direitos sociais, o transporte entre eles, poderão ser realmente efetivados para todas as pessoas. Isso passa pela humanização das cidades, sobrepondo as necessidades humanas àquelas do mercado.

Conclusão

A inclusão do direito social ao transporte como direito social fundamental previsto no Art. 7º da Constituição é uma conquista obtida através da luta de movimentos sociais populares, como o MPL, os quais, diante da frustração de terem suas demandas e carecimentos ignorados, organizaram protestos que, ao repercutir nacionalmente, colocaram em evidência suas pautas e exerceram pressão sobre as autoridades políticas. Mesmo que a intenção inicial fosse a revogação do aumento da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo, percebe-se através da análise do procedimento legislativo que a partir da repercussão dos protestos o debate sobre o direito social ao transporte se reveste de maior relevância, de tal maneira que influencia a aprovação da PEC 90/2015.

Historicamente, o processo de formação urbana das cidades brasileiras refletiu a realidade de gritante desigualdade social vigente no país. Sendo obrigados a viver nas regiões mais periféricas, os membros da classe trabalhadora são os principais destinatários do serviço público de transporte. Ocorre que as tarifas oneram sobremaneira esses trabalhadores, impedindo que se locomovam para algo mais do que o trajeto de ida e retorno dos locais de trabalho. Coloca-se, desse modo, a importante questão do acesso à cidade como um direito fundamental, cuja verificação prática passa de forma incontornável pela efetivação do direito ao transporte. Percebe-se, assim, que a exclusão social e as lutas por direitos que visem sua superação são fenômenos imbrincados.

Compreender a importância das demandas sociais para o reconhecimento de direitos implica em reconhecer o Direito como uma produção cultural da humanidade, sendo, portanto, produto das transformações históricas. Nisso reside a necessidade de se estabelecer

um enfoque multidisciplinar, vez que as concepções dogmáticas tradicionais não são suficientes para entender por qual modo os conflitos que emergem da sociedade são refletidos no próprio Direito.

A partir da constatação do direito como um fenômeno “impuro”, isto é, influenciado pela realidade material na qual está inserido ao mesmo tempo em que sobre esta exerce sua influência, podemos dizer que a busca por mudanças nas condições materiais também gera transformações na esfera do direito, mesmo que muitas vezes essas transformações estejam submetidas a condições previamente estabelecidas. Isso significa dizer que, mesmo as lutas sendo capazes de influenciar aspectos jurídicos através de seu poder emancipatório, ainda o fazem dentro de determinados limites impostos pelos procedimentos jurídicos e políticos adequados.

As lutas que originam a construção de direitos, por sua vez, só são possíveis quando os seres humanos pensam criticamente o meio no qual estão inseridos e, cientes das contradições em que vivem, organizam-se coletivamente para superá-lo.

Finalmente, o reconhecimento formal do direito ao transporte abre novas possibilidades enquanto instrumental para efetivação material desse bem, tratando-se daquilo que Amilton Bueno de Carvalho (CARVALHO apud WOLKMER, 2003, p.21) denomina uso alternativo do direito, positivismo de combate e direito alternativo em sentido estrito, uma ressignificação contra hegemônica das práticas jurídicas com viés emancipatório.

Contudo, a efetivação do direito ao transporte somente pode ser colocada em prática através do questionamento radical do modo de produção capitalista que condiciona as cidades em expressão fática da exploração a qual os trabalhadores são submetidos. O papel do direito nesse processo está em conferir legitimidade às lutas que buscam transformar a realidade social e por fim às desigualdades e opressões. Dessa forma, a constitucionalização do direito ao transporte somente poderá ter real eficácia na medida em que for absorvido e utilizado pelos movimentos sociais populares em suas lutas.

Bibliografia

AMERICANOS, Organização dos Estados. PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA. San José: Organização dos Estados Americanos, 1969.

ARAÚJO, M. R. M. et al. Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. **Psicologia & Sociedade**, v. 3, n. 23, p. 547-582, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. São Paulo: Elsevier, 2004.

BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. 4. ed. São Paulo: Autonomia Literária. 2015.

CARVALHO, Amilton Bueno *apud* WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico: Novo Marco Emancipatório na Historicidade Latino-Americana. *in Cadernos de Direito*, Piracicaba. v. 2, n. 4, p. 11-23, jul. 2003.

FLORES, Joaquim Herrera. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. Brasília: IPEA, 2003.

HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012.

LEFEVBRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro. 2001.

MARX, Karl. *Sobre a questão judaica*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MPL, Movimento Passe Livre. *Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo*. In: Cidades Rebeldes. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

NUNES, Edson. *A revolta das barcas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond. 2000.

Pesquisa CNI – IBOPE: retratos da sociedade brasileira: locomoção urbana. Brasília: CNI, 2011.

PIRES, F. Mobilidade e direitos sociais: uma questão de justiça na cidade. 2013. 155 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

RIBEIRO, G. E. *Transporte público como direito social: regulação e financiamento do transporte por ônibus municipal em São Paulo de 1988 a 2015*. 2015. 136 f. Monografia (bacharelado em Ciências Economicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências*. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p. 237-280, Coimbra, 2002.

_____. *Poderá o direito ser emancipatório?* Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 65, p. 3-76, Coimbra, 2003.

_____. *Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes*. Revista Novos Estudos, n. 79, p. 71-94, São Paulo, 2007.

_____. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.