

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SÍLVIA MOREIRA HORTA

**A TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS
PELO PODER PÚBLICO: AS LIMITAÇÕES DA PROPOSTA**

**CURITIBA
2010**

SÍLVIA MOREIRA HORTA

**A TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS
PELO PODER PÚBLICO: AS LIMITAÇÕES DA PROPOSTA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Ângela Cássia Costaldello
Co-Orientador: Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bodê de
Moraes

**CURITIBA
2010**

TERMO DE APROVAÇÃO

SÍLVIA MOREIRA HORTA

A TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS PELO PODER PÚBLICO: AS LIMITAÇÕES DA PROPOSTA

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, no Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, pela Comissão formada pelos professores:

ORIENTADORA: _____

Prof. Dra. Ângela Cássia Costaldello

Universidade Federal do Paraná

CO-ORIENTADOR: _____

Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bodê de Moraes

Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Fábio de Almeida Rego Campinho

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, novembro de 2010

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os guardadores de veículos, com quem pude compartilhar esta experiência.

AGRADECIMENTOS

Ao arquiteto universal, pelo alento nos momentos de angústia.

Aos meus orientadores, Ângela e Bodê, pela imensa compreensão ao longo da feitura deste trabalho.

Aos meus pais, que sempre estiveram ao meu lado, mesmo à distância.

Ao Sajup e aos meus amigos sajupanos, que me ajudaram a construir um olhar crítico sobre as contradições de classes, me permitindo sensibilizar com o tema.

A todos os meus amigos que se fizeram presentes nessa caminhada. Em especial, ao Felipe, que me ajudou a desvendar as idéias mais ousadas para este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a tentativa de regulamentação da atividade dos guardadores de veículos pelo Poder Público. O reconhecimento da profissão como trabalho autônomo foi previsto pela Lei Federal nº 6.242/75, cabendo aos Municípios determinar as normas locais para a regulamentação da atividade. Contudo, a previsão normativa não produziu os efeitos pretendidos, sendo que o crescimento das cidades e a desestruturação do mercado de trabalho fizeram com que a atividade dos guardadores tomasse proporções sociais preocupantes às classes dominantes e ao Estado, na medida em que o exercício da atividade foi sendo associado, cada vez mais, à criminalidade urbana. Nesse contexto, pretende-se analisar as condições estruturais que conformam a atuação dos guardadores de veículos, bem como as particularidades que a atividade assume, no âmbito social e jurídico. Ainda, traçam-se as principais respostas dadas pelo Estado para a solução do problema e as limitações inerentes a cada uma delas.

Palavras-chave: Guardador de veículos. Trabalho informal. Regulamentação. Criminalização.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. O CONTEXTO SÓCIO-ECONÔMICO E POLÍTICO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS	12
2.1 O TRAJETO HISTÓRICO DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL..	12
2.2 AS ATIVIDADES NA ECONOMIA INFORMAL: “ATORES RESSENTIDOS NUM TEATRO GROSSEIRO DE IMPROVISAÇÃO”	17
2.2.1 Principais aspectos da atividade dos guardadores de veículos: o conflito de interesses privados	25
3 AS RESPOSTAS DO ESTADO: REGULAMENTAÇÃO <i>versus</i> CRIMINALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS – AS FACES DA MESMA MOEDA?	33
3.1 REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS: A FACE DO DOMÍNIO	33
3.1.1 Regulamentação e as balizas do Direito	43
3.1.2 Regulamentação e fetichismo jurídico.....	56
3.2 CRIMINALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS: A FACE DA CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA	67
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	85
ANEXOS	88

1. INTRODUÇÃO

O sujeito estaciona o carro em uma vaga da via pública, num dia de sábado, às 16h, e se dirige ao guardador: “Não tem EstaR hoje não, né, amigo?” E o guardador, em tom de humor, lhe responde: “Não, hoje sou eu que vou *EstaR* cuidando...”.

Esse é um retrato verídico do cenário urbano de Curitiba, que revela, em um simples trocadilho, a complexidade das relações sociais que surgem no crescimento do trabalho informal, enquanto meio de sobrevivência daqueles que se encontram à margem do mercado de trabalho. Dentro dessa perspectiva, o presente estudo busca analisar o contexto sócio-econômico e político que conforma o surgimento da atividade dos guardadores de veículos, bem como os seus desdobramentos, nas relações sociais, econômicas e jurídicas da sociedade de produção capitalista.

O estudo se propõe, de início, a definir a forma e o conteúdo dessa atividade, para então, investigar as particularidades que ela assume, quando comparada com outras atividades da economia informal. A partir disso, pretendemos perscrutar as razões que determinam o seu nível de aceitação social e o conflito de interesses privados que surge entre guardadores de veículos e motoristas, o que passa a exigir uma atuação mais direta do poder público, nem sempre eficaz.

O primeiro capítulo pretende resgatar o contexto sócio-econômico e político da atividade dos guardadores de veículos. Para tanto, faremos uma breve passagem pelo trajeto histórico da precarização do trabalho, no Brasil, mediante a análise do processo de expansão industrial e suas principais conseqüências, como a migração da população rural para os centros urbanos e o fenômeno da proletarização das grandes massas de trabalhadores oriundos do campo, que passaram a compor o “exército industrial de reserva” das cidades. Paralelamente a isso, examinaremos como a adoção de políticas macroeconômicas liberalizantes, pelo Estado, ensejou a crescente desestruturação do mercado de trabalho, com o aumento do desemprego e da subutilização da força de trabalho.

Na sequência, abordaremos os principais aspectos que caracterizam a gênese da atividade informal, no cenário de reestruturação produtiva e econômica do Brasil, e o papel exercido pelo barateamento do custo de reprodução da força de trabalho, na acumulação do capital. Ainda, trataremos de compreender a

diferenciação entre os conceitos de setor informal, trabalho informal e setor ocupacional não-organizado, para o fim de melhor caracterizar a atividade dos guardadores de veículos.

Em seguida, passaremos ao estudo das formas e condições características, em que se desenvolve essa atividade e os contornos que ela assume, mais especificamente, na cidade de Curitiba. Veremos, ainda, o conflito de interesses que se trava, cotidianamente, sobre a exploração dos espaços públicos pelos guardadores de veículos e por que razões o clamor público exige uma maior atuação por parte das autoridades políticas, na solução do problema.

O segundo capítulo trata das principais respostas que o Estado apresenta à questão. A primeira delas, que se traduz no enfoque maior deste trabalho, consiste na regulamentação da atividade pelo poder público. Nesse contexto, a promulgação da Lei Federal nº 6.242, em 23 de setembro de 1975, definiu a atividade dos guardadores de veículos como trabalho autônomo, a depender do registro na Delegacia Regional do Trabalho competente e do preenchimento de uma série de requisitos exigidos na lei.

Desde então, com os crescentes dissabores trazidos pela presença dos guardadores nas vias públicas, diversos Municípios do Brasil iniciaram uma tentativa de definição de normas locais para a regulamentação da atividade, para, de tal modo, conferir eficácia ao conteúdo da Lei Federal nº 6.242/75. Em Curitiba, o Projeto de Lei nº 005.00214.2009, de 09 de outubro de 2009, tramita na Câmara de Vereadores, e propõe a criação do Cadastro Municipal de Guardador Autônomo de Veículos Automotores. Nesse ponto, destrincharemos o conteúdo normativo das propostas contidas na Lei Federal e especificadas no Projeto de Lei, acima mencionados.

Na continuação, pretendemos desvendar as implicações jurídicas decorrentes dessas propostas, para o fim de apontar as limitações, no Direito brasileiro, da argumentação que pretende o reconhecimento de qualquer vínculo empregatício dos guardadores de veículos, seja com empresas privadas, seja com a Administração Pública. Nesse último caso, investigamos por que uma eventual responsabilidade extracontratual do Estado dificilmente encontra guarida no Direito brasileiro, nos casos que envolvem danos causados ao patrimônio deixado sob a vigilância do guardador.

Em seguida, traçamos as características do trabalho autônomo e suas conseqüências jurídicas, principalmente no que tange aos seus direitos e deveres, no âmbito da Previdência Social. Com isso pretendemos perquirir até que ponto os guardadores de veículos podem ser enquadrados como trabalhadores autônomos e, efetivamente, desfrutar dos benefícios propostos pela regulamentação. Partindo dessa premissa, procuramos mostrar de que modo a regularização da atividade se revela mais como medida de proteção dos interesses das classes dominantes, do que, propriamente, como instrumento de realização dos direitos desses trabalhadores.

Destarte, diante da ineficácia da Lei nº 6.242/75, ao longo desses anos, o desafio lançado pelo presente estudo se propõe a buscar respostas para a resistência crônica oposta à regulamentação da atividade dos guardadores de veículos.

Nesse propósito, examinamos o conteúdo ideológico presente nas concepções jurídicas construídas pela classe burguesa liberal, para delas nos desprendermos e adotarmos uma análise materialista das relações sociais entre guardadores, sociedade e Estado. Sob esse espectro, adotando-se como marco teórico o jurista marxista Evgeni Pachukanis, pretendemos verificar a possibilidade fática, na sociedade de produção mercantil, do nascimento de uma relação jurídica entre guardadores de veículos e motoristas, a ser regulada pela lei e pela ordem jurídica.

Para tanto, e a partir da teoria do direito desenvolvida por Pachukanis, essa possibilidade fática exige, na prática, a existência de uma relação de troca entre os proprietários de mercadorias, que, só então, passaria a assumir a forma jurídica. A proposta do trabalho se dedica, nesse sentido, a analisar os conceitos desenvolvidos por Marx, acerca do valor de uso e valor de troca das mercadorias, para, em seguida, desenredar em que medida o produto do trabalho dos guardadores de veículos possui valor de uso e valor de troca perante a sociedade de produção capitalista, e até que ponto esses guardadores são reconhecidos socialmente como proprietários de mercadorias. Partindo desses conceitos, propomos uma resposta para a questão acerca da possibilidade de que a relação econômica entre guardadores e motoristas assumam a forma jurídica pretendida pela Lei nº 6.242/75.

Sob outro viés, perscrutamos a resposta contrastante dada pelo Estado à questão dos guardadores de veículos, e que se traduz na proposta de criminalização da sua conduta. Nesse sentido, destaca-se a tramitação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº. 4501/2008, que propõe a inserção, no Código Penal, de um tipo que enquadra a atividade dos guardadores de veículos como crime de extorsão indireta. Essa proposta se revela como expressão da intolerância e da visão estigmatizante da população com relação à atividade desses guardadores, ignorando, dessa forma, as razões estruturais que os levaram a recorrer ao trabalho nas ruas.

A proposta da criminalização, nesse sentido, também resguarda os interesses das classes dominantes, que clamam pela atuação do poder público, no sentido de implementar medidas de proteção aos seus direitos individuais de liberdade e propriedade. O estudo procura, entretanto, revelar de que forma essa estratégia da criminalização da pobreza se apresenta como um forte atrativo político, de eficácia questionável, transmitindo a ilusória sensação de combate à impunidade, e dessa forma, atendendo de modo mais visível aos anseios da população dominada pelo medo e pela insegurança.

Ao final, pretendemos desvestir o conteúdo de classe presente em ambas as respostas dadas pelo Estado aos problemas que envolvem a atividade dos guardadores de veículos, e que, ao evocarem a lei e a ordem, são instrumentalizadas por meio do Direito.

No presente trabalho, utilizamos o método da pesquisa de campo, que envolveu, ao todo, doze guardadores de veículos, sendo que, dentre estes, nove trabalham no centro de Curitiba e três, em ruas próximas ao centro, no bairro Rebouças. Dessa forma, utilizamos de uma pequena amostra qualitativa em nosso estudo, com o propósito de analisar as condições históricas, sócio-econômicas e culturais desses trabalhadores e, deste modo, investigar a forma como eles desenvolvem e concebem a atividade, sua relação com os motoristas e com o Poder Público, como também sua opinião a respeito da regulamentação da atividade pelo Projeto de Lei que tramita na Câmara de Vereadores de Curitiba.

Optamos por trabalhar no centro da cidade, tendo em vista que a região possui uma maior circulação de pessoas e de automóveis, sendo um espaço amplamente disputado pelos guardadores de veículos, que tentam conquistar o seu “ponto”, nas vias públicas. Além disso, esse nos pareceu o local onde é possível

visualizar, de forma ainda mais evidente, a dinâmica das relações sociais e econômicas entre guardadores de veículos e motoristas e a exploração do espaço público por esses guardadores.

2. O CONTEXTO SÓCIO-ECONÔMICO E POLÍTICO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS

2.1 O TRAJETO HISTÓRICO DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

No contexto brasileiro, a expansão do sistema enquanto modo capitalista de produção resultou na transformação da economia de base agrário-exportadora para a de base industrial-urbana. Nesse cenário, a crescente modernização e mecanização do campo acabaram por expulsar a população rural, que se viu obrigada a migrar para os grandes centros urbanos, à procura de trabalho.

Entretanto, à medida que o êxodo rural se tornava mais intenso, gerou-se um verdadeiro descompasso entre o crescimento demográfico e as oportunidades de emprego nas cidades, que, por seu turno, não comportavam a infra-estrutura necessária a esse contingente populacional. Nas palavras do geógrafo Marcelo Smaniotto:

Esta população se desloca para o meio urbano em busca de trabalho, que começa a surgir com expansão de indústrias, mesmo estas sendo a própria expansão do sistema capitalista mundial que, por sua vez, absorverá somente a mão-de-obra necessária para a produção e reprodução do capital¹.

Entre as décadas de 1940 e 1980, a dinâmica da industrialização, norteadas por políticas macroeconômicas comprometidas com a expansão da produção nacional, proporcionou taxas elevadas de estruturação do emprego assalariado com registro formal e da expansão de segmentos organizados da ocupação. De acordo com o economista Márcio Pochmann, nesse período, a cada dez postos de trabalho abertos no país, oito eram assalariados, sendo sete com carteira assinada².

¹ SMANIOTTO, Marcelo. *Os guardadores de veículos automotores no centro da cidade de Curitiba - Paraná: uma abordagem sócio-econômica e a formação da territorialidade*. Curitiba, 2001, 99 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná, p. 23.

² POCHMANN, Márcio. *Informalidade reconfigurada*. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/noticias/2007/08/13/informalidade_reconfigurada/>. Acesso em: 15.10.2010.

Dentre os fatores que influíram no movimento geral de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, Pochmann aponta, como um dos mais relevantes, a *“institucionalização das relações de trabalho, compartilhada pelo conjunto de normas legais difundidas a partir de um código de trabalho no país (CLT) ³”*.

Por outro lado, apesar da implantação e consolidação do projeto de industrialização nacional e da incorporação expressiva de parcelas da População Economicamente Ativa (PEA) ao estatuto celetista, ainda assim, não era possível visualizar a homogeneidade do mercado de trabalho, no mesmo nível alcançado pelos países desenvolvidos e que, segundo Pochmann:

Numa perspectiva de longo prazo, caminhava-se para uma maior taxa de assalariamento, porém permaneciam os problemas tradicionais do mercado de trabalho em economias subdesenvolvidas, tais como a informalidade, subemprego, baixos salários e desigualdades de rendimentos ⁴.

Esse “aparente” paradoxo entre desenvolvimento industrial e estruturação do mercado de trabalho, contrapostos ao elevado grau de absoluta pobreza e de concentração de renda, foi elucidado de forma peculiar pelo sociólogo e economista Francisco de Oliveira, para quem a regulamentação das leis de relação entre capital e trabalho exerceu um relevante papel no novo processo de acumulação capitalista. Sua teoria confronta com a idéia da legislação do trabalho concebida *“sob o ponto de vista de sua estrutura formal corporativista, da organização dos trabalhadores e da sua possível tutela pelo Estado” ⁵*.

Ademais, os defensores dessa visão são os mesmos que concebem a unificação do salário mínimo como uma medida artificial, calculada com base em níveis institucionais e, por conseguinte, acima do custo de reprodução da força de trabalho. Eles sustentam, assim, que a fixação do valor do salário mínimo não atenderia às reais condições de oferta e demanda do mercado de trabalho, de modo que, se houvesse a livre negociação entre trabalhadores e detentores do capital, o valor do salário seria, com efeito, inferior àquele instituído pelo Estado. Essa tese,

³ Idem. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. 3ª Ed. São Paulo: Contexto, 2002, p. 70.

⁴ Ibidem, p. 70.

⁵ Essa visão confrontada pelo autor foi sustentada, dentre outros, pelo economista Ignácio Rangel, que trabalhava na assessoria de Getúlio Vargas. OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 36.

portanto, sustenta a idéia comumente propalada da legislação trabalhista enquanto protetora do trabalhador ⁶.

Conforme mencionado anteriormente, a concentração da produção nas cidades, no segundo pós-guerra, deu início ao fenômeno da proletarização de grandes massas de trabalhadores rurais. Oliveira observa que esse contingente populacional, que migrava do campo para as cidades, exercia importante papel para a reprodução do capital, na medida em que se convertia em “exército de reserva”. Na visão do autor, essa conversão era pertinente e necessária à acumulação capitalista, por duas razões principais:

[...] de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores; de outro lado, a legislação trabalhista *igualava reduzindo* – antes que incrementando – o preço da força de trabalho. Essa operação de *igualar pela base* reconvertia inclusive trabalhadores especializados à situação de não-qualificados, e impedia – ao contrário do que pensam muitos – a formação precoce de um mercado dual de força de trabalho. Em outras palavras, se o salário fosse determinado por qualquer espécie de mercado livre, na acepção da teoria da concorrência perfeita, é provável que ele subisse para algumas categorias operárias especializadas; a regulamentação das leis do trabalho operou a reconversão a um *denominador comum de todas as categorias*, com o que, antes de prejudicar a acumulação, beneficiou-a ⁷.

Ou seja, a regulação das leis do trabalho veio, antes de tudo, para atender aos interesses do capital, o que vem a denunciar a ilusão presente na crença de que a legislação trabalhista possibilitaria ao trabalhador uma maior participação nos ganhos da produtividade. Ao revés, a formação do “exército industrial de reserva” e a instituição das leis trabalhistas revelaram uma funcionalidade essencial à acumulação capitalista.

Outro fator preponderante, no período compreendido entre as décadas de 1940 e 1980, foi o papel interventor do Estado na economia, operando nos demais setores, além do trabalho. Verifica-se, desse modo, no cenário brasileiro, a adoção de políticas macroeconômicas que visavam ao fomento da produção nacional,

⁶ Ainda conforme Oliveira, a percepção dos cientistas políticos que escreveram sobre o assunto não deixou de considerar o aspecto de “dominação” presente na legislação trabalhista, essencial para a expansão da produção e acumulação industrial. No entanto, essa percepção pecava ao conceber as leis do trabalho como uma “doação” getulista, que trocava o apoio das massas populares pela crescente participação dos trabalhadores nos ganhos de produtividade do sistema. Como bem observa Oliveira, o caráter “redistributivista” dos regimes populistas pode ser sustentado em termos políticos, mas jamais econômicos. OLIVEIRA, 2008, p.36.

⁷ Ibidem, p. 37-38.

dentre as quais, citamos o subsídio cambial para as importações de equipamentos para a indústria, a expansão do crédito a taxas negativas de juros e a política alfandegária protecionista.

Somaram-se a isso os investimentos em infra-estrutura, tudo no intuito de criar ou consolidar novos parâmetros e novos preços de mercado e, por consequência, fazer da empresa industrial o epicentro do sistema. Também nesse ponto vislumbramos o papel essencial exercido pelo Estado, ao criar as bases para que a acumulação capitalista industrial pudesse se expandir ⁸.

A partir da década 1980, as economias capitalistas mundiais vivenciaram um processo de crise estrutural do capital, com repercussões tão intensas, que levaram o capitalismo a desenvolver novas estratégias de recuperação, em escala global, da reprodução e acumulação do capital. No entanto, entre as décadas de 1970 e 1980, a contenção dos salários e a recuperação dos lucros não se mostraram estratégias suficientes para manter as altas taxas de crescimento, nas economias capitalistas avançadas, outrora tão expansivas, nas décadas de 1950 e 1960⁹.

No Brasil, a recessão econômica que grassou sobre o país levou o governo à procura de altas taxas de investimento, recorrendo às políticas de financiamento externo e, de tal modo, avultando a dívida no mercado internacional, elevando as taxas de juros e os cortes nos gastos públicos. O período foi fortemente marcado pela estagnação e por oscilações econômicas, num contexto hiperinflacionário. Como consequência, observa-se um descenso do movimento geral de estruturação do mercado de trabalho e a crescente dilapidação do Estado. O substrato sócio-econômico, portanto, não poderia ser mais fértil para que fossem lançadas as bases da ideologia neoliberal, dando início à sua cantilena genuinamente anti-social:

A eleição de Collor deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode

⁸ OLIVEIRA, 2008, p. 40.

⁹ A estratégia utilizada para superar a crise deu-se, basicamente, por meio da destruição parcial do capital acumulado, tanto constante como variável. *“Destruição de capital constante significa aumento da capacidade ociosa das empresas, diminuição do valor e até eliminação de empresas e mercadorias, falência de algumas empresas e absorção destas por outras; e destruição de capital variável implica rebaixamento de salários, aumento da taxa de desemprego e do “exército industrial de reserva”, fome, miséria etc”*. OFFE, Claus. Citado por: BRAGA, Cristóvão de Oliveira. *As novas formas de sobrevivência no contexto da reestruturação produtiva: uma análise da atividade dos guardadores de carro de Juiz de Fora*. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistalibertas/files/2010/01/artigo07_4.pdf> Acesso em: 11.10.2010.

expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais¹⁰.

A partir dos anos 90, quando o capitalismo avançado entrou novamente em profunda recessão, a desestruturação do mercado de trabalho acentuou-se ainda mais, acenando para um processo de desassalariamento, por meio da progressiva eliminação dos empregos com registro, e da crescente subutilização da força de trabalho e do nível de desemprego. A título ilustrativo, segundo Pochmann, “entre 1989 e 1995, a quantidade de desempregados aumentou cerca de 16% em média a cada ano, um acréscimo de 442 mil pessoas por ano”¹¹.

Não obstante esse quadro funesto, alguns autores sustentavam que a década de 90 daria início, em verdade, a uma reestruturação econômica, com o crescimento sustentado da economia, por meio da implementação de novos paradigmas competitivos, do aumento da produtividade do trabalho e da maior participação no mercado mundial. A fase, nesse sentido, seria transitória, rumo a uma nova onda de emprego, que naturalmente se propagaria, devido à capacidade de criação de novas ocupações para aqueles que se encontravam à margem do mercado de trabalho.

De outra banda, a corrente crítica atribuía, como principal causa do desemprego e da precarização das relações entre capital e trabalho, a adoção deliberada de um conjunto de políticas macroeconômicas liberalizantes, que traziam a reboque o desmonte do aparato estatal, a transferência da produção de bens e serviços ao setor privado, a abertura truculenta ao capital financeiro mundial e à especulação, e a subordinação da economia aos interesses de organismos internacionais.

Na perspectiva global, as economias nacionais, outrora articuladas em torno de um Estado intitulado de “bem-estar social”, passaram a se defrontar com uma intensa concorrência internacional, que reduzia a capacidade de decisão autônoma dos Estados, levando a economia mundial a uma crescente desordem. Nessa conjuntura, as relações de trabalho se viram diretamente afetadas pelo colapso da ordem econômica internacional e do Estado, conforme observado por Pochmann:

Este movimento de *modernização conservadora* resultou em mudanças estruturais, tecnológicas, produtivas e organizacionais em meio ao colapso

¹⁰ OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. Em: *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 25.

¹¹ POCHMANN, 2002, p. 75.

da velha ordem econômica internacional e das instituições que articulavam os diferentes Estados e interesses nacionais. Estas transformações na estrutura do capitalismo também favoreceram a maior instabilidade econômica, a ampliação – inusitada para os padrões do capitalismo do século XX – das inseguranças do mundo do trabalho (Mattoso, 1995) e da financeirização com crescente dependência de fluxos internacionais de capitais, agora ainda mais voláteis e atomizados (Braga, 1991; Guttman, 1995)¹².

Nesse cenário de globalização produtiva e financeira, a adoção de políticas neoliberais freou bruscamente os Estados nacionais na efetivação de políticas macroeconômicas voltadas ao pleno emprego e de políticas sociais capazes de promover a distribuição de renda. Os efeitos sobre o mercado de trabalho brasileiro foram devastadores, com o aumento significativo do desemprego e da fragilização das relações entre capital e trabalho. No caso do desemprego, a reestruturação produtiva e econômica produziu um novo fenômeno no mercado de trabalho, que assumiu a forma do desemprego estrutural:

Em relação ao desemprego, o aspecto mais preocupante diz respeito a sua natureza atual, de desemprego estrutural, no sentido de que o crescimento econômico não se constitui em garantia de criação de empregos em número superior à sua supressão. Estaria, portanto, ocorrendo uma paradoxal situação de desemprego numa sociedade cada vez mais rica¹³.

Ou seja, o desemprego estrutural se desenvolve, na medida em que os aumentos da produtividade se apresentam muito superiores ao aumento do emprego, gerando a aparente “estranheza”¹⁴ de um crescimento econômico sem o correlato aumento do emprego. No que diz respeito à precarização das relações entre capital e trabalho, ela se consubstancia, de forma mais expressiva, no aumento vertiginoso das atividades vinculadas à economia informal, a seguir apreciadas.

2.2 AS ATIVIDADES NA ECONOMIA INFORMAL: “ATORES RESSENTIDOS NUM TEATRO GROSSEIRO DE IMPROVISAÇÃO”

¹² POCHMANN, 2002, p. 27.

¹³ LARANGEIRA, Sônia M. G., *A realidade do trabalho em tempo de Globalização. Precarização, Exclusão e desagregação social*, p. 129. Citado por: SMANIOTTO, 2001, p. 23.

¹⁴ Conforme analisado, essa “estranheza” é aparente por não ter nada de estranho, quando considerada a funcionalidade exercida pelo desemprego na acumulação do capital.

A gênese da atividade informal, no cenário de reestruturação produtiva e econômica¹⁵ do Brasil, pode ser identificada na participação, ao longo da história brasileira, dos três setores da economia no produto interno bruto e no emprego. A esse respeito, Oliveira atenta para um paradigma erroneamente construído, segundo o qual a participação do setor Terciário seria desproporcional, na expansão capitalista brasileira, quando comparada à dos setores Primário e Secundário. No entendimento do autor, “[...] segundo os teóricos do subdesenvolvimento, o setor Terciário tem participações nos agregados referidos que ainda não deveria ter: é ‘inchado’”¹⁶.

Em radical contestação a esse paradigma, Oliveira destrincha as relações estruturais entre os três setores da economia e o papel exercido por cada um deles dentro do modo de produção concreto, apresentando-nos uma perspectiva sensivelmente distinta quanto à *performance* do setor Terciário na economia de base industrial-urbana, que teria a seguinte particularidade no contexto brasileiro:

[...] o crescimento do Terciário, na forma em que se dá, absorvendo crescentemente a força de trabalho, tanto em termos absolutos como relativos, faz parte do modo de acumulação urbano adequado à expansão do sistema capitalista no Brasil; não se está em presença de nenhuma “inchação”, nem de nenhum segmento “marginal” da economia¹⁷.

Em vista disso, Oliveira fundamenta sua análise, observando que a expansão industrial brasileira ocorreu sem uma acumulação capitalística prévia, nas cidades. Ao mesmo tempo, a expansão do setor de indústria dependia do auxílio dos serviços propriamente urbanos. Nessa dinâmica, a mencionada ausência de acumulação prévia impossibilitou, por sua vez, a formação de capital nos serviços, pois estes não podiam concorrer com a própria indústria pelos já tão escassos fundos disponíveis para a acumulação.

Donde se conclui que o “inchaço” no setor de comércio e serviços não consiste em anormalidade do sistema brasileiro, mas antes, em condição necessária

¹⁵ O processo de reestruturação produtiva e econômica se deu, conforme mencionado, em razão de uma série de fatores. Não se pode, desse modo, apartá-lo do desenvolvimento de um Estado neoliberal, com a abertura da economia brasileira ao capital mundial, a partir dos anos 90. Ademais, destacam-se as inovações tecnológicas no setor industrial (mecanização e automatização), com o crescimento do desemprego estrutural e da flexibilização das relações entre capital e trabalho. O descenso do emprego no setor Secundário da economia contribuiu para o seu crescimento paralelo no setor Terciário, com a também crescente reprodução da informalidade, conforme será abordado sequencialmente.

¹⁶ OLIVEIRA, 2008, p. 53.

¹⁷ Ibidem, p. 54-55.

para a acumulação do capital das indústrias. “Tal contradição é resolvida mediante o crescimento não-capitalístico do setor Terciário”¹⁸, explica Oliveira.

Ou seja, aqueles trabalhadores cuja força de trabalho não fora absorvida pela mão-de-obra do setor Secundário, passam a compor o “exército industrial de reserva” das cidades e, na tentativa de suprir suas necessidades materiais, reproduzem uma mão-de-obra de baixo nível de qualificação e remuneração, sem o amparo do sistema de proteção social e trabalhista.

O ponto crucial aqui abordado por Oliveira é que o crescimento não-capitalístico do setor Terciário consistiria, igualmente, em um mecanismo essencial à acumulação do capital: a expansão dos serviços não teria só como finalidade absorver o excedente do “exército de reserva”, mas também transferir às atividades tipicamente capitalistas uma parcela do valor da mão-de-obra explorada (mais-valia). Na perspectiva desse mecanismo, o autor incita a uma reflexão interessante:

Qual é a relação que existe entre o aumento da frota de veículos particulares em circulação e os serviços de lavagem de automóveis realizados braçalmente? Existe alguma incompatibilidade entre o volume crescente da produção automobilística e a multiplicação de pequenas oficinas destinadas à *re-produção* dos veículos? [...] Esses tipos de serviço, longe de serem excrescência e apenas depósito do “exército industrial de reserva”, são adequados para o processo da acumulação global e da expansão capitalista e, por seu lado, reforçam a tendência à concentração de renda¹⁹.

Noutras palavras, o crescimento das cidades brasileiras enfrentou, em seu início, a precariedade de infra-estrutura, o que gerou o barateamento do custo de reprodução da força de trabalho que migrava para o setor Terciário, possibilitando, dessa forma, a acumulação do capital das indústrias. Esse crescimento horizontal da mão-de-obra, no cenário urbano, dá forma e conteúdo ao denominado “caos das cidades”²⁰.

¹⁸ OLIVEIRA, 2008, p. 56-57.

¹⁹ Nesse particular, o autor traz o exemplo dos serviços pessoais prestados no âmbito familiar, como o emprego doméstico, que reforçam a acumulação do capital, na medida em que as cidades não dispõem de infra-estrutura capaz de oferecer serviços fora das famílias, com custos que possam competir com o baixo nível dos salários pagos às empregadas domésticas. De forma análoga, pode-se estender a análise aos serviços prestados pelos guardadores e lavadores de automóveis, na medida em que os custos despendidos pelos motoristas para a vigilância, em estacionamentos privados, e a lavagem, em estabelecimentos “lava-carros”, são consideravelmente superiores à contribuição dada àqueles profissionais. *Ibidem*, p. 58.

²⁰ *Ibidem*, p. 59.

Nesse contexto, a grande massa operária industrial tradicional passou a sofrer um processo de subproletarização intensificada, com a expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado e terceirizado. Paralelamente a esse movimento, as atividades vinculadas à economia informal tomaram corpo, transmudando-se, cada vez mais, em práticas de luta pela sobrevivência. Essa tendência foi descrita por Pochmann da seguinte forma:

Salvo períodos conjunturais determinados de desaceleração econômica, quando o segmento informal funcionava como uma espécie de colchão amortecedor da temporária situação do desemprego aberto, percebia-se que a informalidade era uma das poucas possibilidades dos segmentos vulneráveis de se inserirem no mercado de trabalho. Por não impor praticamente nenhuma barreira à entrada, o trabalho informal representaria uma atividade laboral que também poderia compreender a transição para o emprego assalariado formal²¹.

Desse modo, o que observamos, ao longo dos anos, é que, superado o momento em que o trabalho informal carregava consigo a possibilidade de integração no mercado de trabalho, sustentando um sistema de desigualdade, hoje, ele traz em seu bojo não só a desigualdade, como também a exclusão. Nas palavras de Cristóvão de Oliveira Braga, “o trabalhador para sobreviver está condicionado a se submeter às condições mais vilipendiosas e precárias do trabalho. Ademais, está sempre perdendo mais direitos e garantias sociais diante do avanço neoliberal [...]”²².

Isso porque o trabalho informal assume, como principais características, a baixa remuneração e a ausência de regras de proteção social e trabalhista, frente aos riscos mais gerais do exercício da atividade laboral. Nessas circunstâncias, apresenta-se como intangível, aos trabalhadores informais, o rol de direitos previstos no art. 201 e incisos, da Constituição Federal, que trata dos direitos assegurados pela Previdência Social. Também lhes são negados os direitos trabalhistas, como aposentadoria, auxílio para o acidente de trabalho, auxílio-doença, salário-maternidade, seguro-desemprego, auxílio reclusão, pensão, piso oficial para a

²¹ POCHMANN. *Informalidade reconfigurada*. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/noticias/2007/08/13/informalidade_reconfigurada/>. Acesso em: 15.10.2010.

²² BRAGA. *As novas formas de sobrevivência no contexto da reestruturação produtiva: uma análise da atividade dos guardadores de carro de Juiz de Fora*. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistalibertas/files/2010/01/artigo07_4.pdf>. Acesso em: 11.10.2010.

remuneração inferior, representação sindical, prestação jurisdicional pela Justiça do Trabalho, dentre outros²³.

Para melhor compreender o cenário do trabalho informal, no Brasil, necessário desvendar alguns elementos configuradores do setor informal da economia, para então, distingui-lo do conceito de trabalho informal. O último estudo sobre Economia Informal Urbana, realizado pelo IBGE, data de 2003 e contou com a parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas - Sebrae. Segundo os critérios metodológicos adotados na pesquisa²⁴, a delimitação do seu objeto está relacionada com o conceito de setor informal, de acordo com os parâmetros definidos na 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, em janeiro de 1993, que determina:

- para delimitar o âmbito do setor informal, o ponto de partida é a unidade econômica entendida como unidade de produção - e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
- fazem parte do setor informal as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo;
- as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção;
- a ausência de registros, embora útil para propósitos analíticos, não serve de critério para a definição do setor informal, na medida em que o substrato da informalidade se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não ao seu status legal ou às relações que mantêm com as autoridades públicas; e

²³ POCHMANN. *Informalidade reconfigurada*. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/noticias/2007/08/13/informalidade_reconfigurada/>. Acesso em: 15.10.2010.

²⁴ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/ECINFmetodpesquisa.pdf>>. Acesso em: 09.10.2010.

- a definição de uma unidade econômica como informal não depende do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades das empresas (permanente, sazonal ou ocasional) e do fato de se tratar da atividade principal ou secundária do proprietário da empresa.

Nesse espectro, verifica-se que o conceito de setor informal não corresponde, necessariamente, às atividades sem registro em carteira, mas se configura, sobretudo, conforme a unidade econômica, o modo de produção e a divisão técnica e social do trabalho, que ali se estabelece. À vista disso, a pesquisa definiu como pertencentes ao setor informal, as unidades econômicas que desenvolvem atividades não-agrícolas, de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas.

Logo, não restaram abrangidas pela pesquisa as atividades não-agrícolas exercidas por moradores de áreas rurais, ainda que seu modo de organização e produção se enquadre, em rigor, ao setor de economia informal. Tampouco restou abarcada a chamada “população de rua”²⁵.

Oportuno, ainda, assinalar as diferenças entre as posições na ocupação, que se expressam de acordo com a relação existente entre a pessoa e o empreendimento em que trabalha. Ainda segundo o IBGE²⁶, *empregado* é a pessoa que trabalha para o empregador (pessoa física ou jurídica), geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo, em contrapartida, uma remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios (moradia, comida, roupas, etc.). E *empregador* é a pessoa que trabalha em seu próprio empreendimento, explorando uma atividade econômica com, pelo menos, um empregado. *Trabalhador por conta própria* é a pessoa que trabalha em seu próprio empreendimento, explorando uma atividade econômica sozinha ou com sócio(s), sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não-remunerado, membro da unidade domiciliar.

²⁵ A justificativa dada pelo IBGE para não encampar, na pesquisa, a população de rua consiste no fato de essas pessoas não possuírem residência fixa, o que exigiria recorte e natureza distintos daqueles presentes na pesquisa. Ainda, o Instituto afirma que conjunto de pessoas ligadas a atividades ilegais, dificilmente pode ser captado pela pesquisa, de modo que o espectro desta se reduz ao conjunto de práticas econômicas “socialmente aceitas”, levadas a efeito por indivíduos domiciliados.

²⁶ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/ECINFmetodpesquisa.pdf>. Acesso em: 09.10.2010.

Complementando, *trabalhador não-remunerado* é a pessoa que trabalha sem remuneração, durante pelo menos uma hora por semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar que é trabalhador por conta própria, empregador ou empregado, em atividade da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal ou mineral, caça, pesca e piscicultura.

Por conseguinte, enquanto o *trabalho informal* encampa as ocupações econômicas que não gozam do amparo do sistema de proteção social e trabalhista, o *setor informal* abrange um leque amplo de atividades e se define de acordo com o modo de organização e produção, dentro da unidade econômica.

Sob outro prisma, o crescimento não-capitalístico do setor Terciário também comporta o estudo do surgimento, no mercado de trabalho brasileiro, do que Pochmann denomina de *setores ocupacionais organizado e não-organizado*²⁷. O primeiro compreende os postos de trabalho mais homogêneos, inseridos numa relação de produção estruturada em moldes tipicamente capitalistas. Englobam, em essência, os empregos regulares assalariados.

Em contrapartida, o segmento não-organizado se caracteriza por formas de ocupação mais heterogêneas, cuja organização não se insere nos moldes capitalistas, mas se encontra subordinada à sua lógica, isto é, depende de sua dinâmica.

Compreendidas essas terminologias, cumpre demonstrar em que medida a atividade dos guardadores de veículos se enquadra nesses conceitos.

Com base nessas premissas, pode-se considerar que ela se insere no setor informal, enquanto atividade econômica urbana que produz serviço, quando exercida com o principal objetivo de gerar emprego e renda para o sustento do guardador e de sua família e, também, quando caracterizada pelo baixo nível de organização e pela quase ausência de separação entre capital e trabalho.

De forma análoga, pode ser considerada uma atividade no âmbito do trabalho informal, na medida em que se revela uma ocupação remunerada em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (como alimentação, roupas etc.), em troca da produção de serviços, mas que se encontra desamparada pelo sistema de proteção das leis do trabalho e da Previdência Social, ou de qualquer regulamentação estatal.

²⁷ POCHMANN, 2002, p. 64.

Concluindo, a atividade dos guardadores também se enquadra no setor ocupacional não-organizado, visto que assume formas heterogêneas, que não se enquadram nos moldes da produção capitalista, mas se encontram subordinadas à dinâmica do capital. Ao exemplificar as mais freqüentes ocupações desse segmento, Pochmann²⁸ classifica os guardadores de veículos, ao lado dos engraxates, biscateiros, vendedores ambulantes, etc., como pequenos prestadores de serviços, que exercem uma atividade mercantil simples, não gozando do assalariamento permanente.

Nesta mesma ordem de idéias, Smaniotto elucida:

A não obrigatoriedade de assalariamento, nesse circuito, demonstra a dependência dos empreendedores do próprio trabalho, não tendo condições de arcar com custos trabalhistas advindos da contratação de funcionários, ou mesmo pela própria atividade, que não requer estas contratações. Este circuito é de pequena dimensão e não exige uma grande organização, pois os estoques são reduzidos e os custos fixos desprezíveis²⁹.

Destarte, independentemente da terminologia adotada, é inarredável o fato de que o surgimento da atividade dos guardadores de veículos se insere em um contexto sócio-econômico e político que envolveu, dentre outros fatores estruturais, a expansão industrial, a migração rural-urbana, a formação de um exército industrial de reserva, o desemprego estrutural, a ausência de capitalização no setor Terciário, o crescimento horizontal das cidades, o desmantelamento do Estado e a concentração de renda.

Nesse palco histórico de repertório desastroso é que surgem os guardadores de veículos, enquanto *atores ressentidos num teatro grosseiro de improvisação*³⁰. O próximo caminho a ser trilhado, no estudo dessa dinâmica do espaço urbano, é o da investigação das formas e condições em que se desenvolve a atividade dos guardadores de veículos e por que razão, muitas vezes, essa atividade se apresenta aos olhos da população como um “não-trabalho”.

²⁸ POCHMANN, 2002, p. 66.

²⁹ SMANIOTTO, 2001, p. 41.

³⁰ Esses foram os termos usados por um morador de rua dos Estados Unidos, ao observar a realidade de seus contemporâneos. Com efeito, essa definição também vem a calhar na situação dos guardadores de carros. ANDERSON, Leon; SNOW, David A. *Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 241.

2.2.1 Principal aspecto da atividade dos guardadores de veículos: o conflito de interesses privados

Consideradas as razões estruturais, na esfera nacional e global, que atuam sobre o comportamento e a atividade dos guardadores de veículos, passa-se a analisar os aspectos que ela assume, no cenário das cidades, sua forma de desenvolvimento e de aceitação social. De início, deve se destacar que a reestruturação econômica e produtiva, no Brasil, teve, evidentemente, reflexos atuantes sobre as políticas exercidas nos âmbitos estadual e municipal.

No Paraná da década de 1990, ocorreu, de forma mais sólida, a passagem de uma economia de base agroindustrial para a de base urbano-industrial. Nesse contexto, a cidade de Curitiba e Região Metropolitana formaram pólos atrativos de investimentos e empresas de grande porte³¹. A expansão do pólo industrial, na região, foi um fator relevante de atração da população que migrava do interior do Paraná e de outros estados, pretendendo melhores oportunidades de trabalho. Sem embargo, Smaniotto ressalta que esse fator é relevante, porém, não único:

[...] em primeiro lugar, são as condições adversas do local de origem que promovem a iniciativa de migrar e, em segundo lugar, a possibilidade de encontrar trabalho onde há uma expansão da atividade produtiva. Como os investimentos nas demais áreas do estado estão em desvantagem em relação à Região Metropolitana de Curitiba (28%), é visível e compreensível que a população seja mais fortemente por ela atraída pelas maiores possibilidades de trabalho³².

A realidade com que o migrante paranaense se depara é, contudo, verdadeiramente distinta, vez que o nível tecnológico das empresas que se instalaram em Curitiba e Região Metropolitana, exigia uma mão-de-obra de qualificação superior àquela que a população migrante podia oferecer, vez que os trabalhadores eram, em grande parte, oriundos do campo, com baixo (ou quase nenhum) nível de escolaridade.

³¹ O contexto é fortemente assinalado pela “guerra fiscal” disputada entre os estados, no intuito de oferecer seus territórios para que empresas nacionais e multinacionais se instalassem e produzissem suas mercadorias e serviços, mediante a concessão de incentivos fiscais, como os benefícios sobre o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). SMANIOTTO, 2001, p. 55.

³² Ibidem, p. 59.

Por conta disso, o desenvolvimento industrial de Curitiba e região também passa pela formação de um “exército de reserva”, desemprego estrutural, ausência de capitalização prévia nos serviços urbanos e, por consequência, crescimento do trabalho informal, enquanto forma de reprodução da existência daqueles que se viam à margem do mercado de trabalho formal, dentre eles, os guardadores de veículos:

É que agora eu sou autônomo. Eu trabalhava numa empresa registrado. Só que daí a empresa tinha funcionários já com muito tempo de serviço, diminuiu todos que era de mais tempo e eu também já tava com 7 anos, a empresa me mandou embora também. Só que daí como eu já trabalhava cuidando de carro, eu fiquei só cuidando de carro (A., guardador, 62 anos, 10 anos de profissão)³³.

Concomitante a isso, o crescimento das cidades e da frota de veículos automotores trouxe insito o problema, nas vias públicas, do espaço destinado ao estacionamento, que comportava cada vez menos o crescente fluxo de veículos. Envolvidos no processo de urbanização e marginalidade social, os guardadores viram ali uma estratégia de sobrevivência material, e, paulatinamente, começaram a ir para as ruas, oferecer aos motoristas que estacionavam nas vias públicas, o serviço de limpeza e polimento dos carros, feito com o uso de uma simples “flanela”. Daí a origem da alcunha “flanelinha”, popularmente usada para se referir a esses guardadores³⁴. Em troca do serviço prestado, eles solicitavam uma contribuição pecuniária, dada espontaneamente pelos motoristas.

Com o passar dos anos, a dificuldade de reintegração no mercado de trabalho acentuou-se ainda mais e o trabalho informal adquiriu proporções estratosféricas, na medida em que se consolidava como uma das poucas estratégias de sobrevivência material para esses indivíduos. Paralelamente a isso, as cidades brasileiras

³³ Conversa oriunda da pesquisa de campo realizada com os guardadores de veículos para o presente trabalho.

³⁴ Muito embora o termo “flanelinha” ainda seja largamente usado, nos dias de hoje, como referência aos guardadores de veículos, é importante ressaltar que, segundo o relato de alguns deles, o termo seria indesejado, por carregar consigo uma idéia pejorativa, que faria alusão ao sujeito “achacador”. Portanto, aqueles que realizam a atividade como verdadeiro ofício, agindo com responsabilidade e compromisso, autodenominam-se, em geral, “guardadores de veículos”, razão por que damos preferência ao uso desse termo, no presente trabalho. Por vezes, entretanto, o termo “flanelinha”, é utilizado para designar os guardadores clandestinos, que atuam ilegalmente nas ruas, sem o controle da Prefeitura, conforme se vê em: PALMA, Alexandre. *Trabalho, saúde e lazer do povo das ruas: um estudo sobre os guardadores de automóveis*. Disponível em: <http://www.nesc.ufrj.br/cadernos/2000_1/2000_1%20Alexandre%20Palma.pdf>. Acesso em: 06.09.2010.

passaram a implantar o sistema de cobrança pelo estacionamento de veículos nas vias públicas, a fim de garantir maior rotatividade nas vagas. Exemplo de tal afirmativa, em Curitiba, o Estacionamento Regulamentado (EstaR) foi criado pela Lei nº. 3.979/1971, regulamentada quase dez anos depois, pelo Decreto nº. 569/1980, sendo que a fiscalização do sistema compete à Urbanização de Curitiba S/A (URBS).

Em vista disso, grande parte dos guardadores de veículos passou a dar novos contornos à atividade, com o propósito de maior reconhecimento e retorno financeiro: as atividades de lavagem e polimento dos carros foram diminuindo gradativamente, e dando espaço aos serviços de vigilância e auxílio no estacionamento dos veículos (balizas), e também à revenda do cartão do EstaR, por um preço superior àquele instituído pela Administração Pública:

A gente compra a R\$1,00 e vende a R\$2,00, mas num vende, fica o dia todo e num vende 10. [...] então, ficar nessa profissão aqui oito horas e não ganhar pelo menos uns quarentão por dia, num sobrevive (T., guardador, 52 anos, 5 anos de profissão)³⁵.

Outrossim, a espontaneidade que outrora assinalava a contribuição pecuniária dada pelos motoristas aos guardadores, foi cedendo lugar ao sentimento de obrigatoriedade no pagamento, visto que a abordagem dos guardadores passou a assumir, muitas vezes, um caráter intimidador, sob a forma expressa ou velada, e resultando, em algumas ocasiões, no efetivo dano à propriedade ou à pessoa do motorista, dependendo da efetivação, ou não, do pagamento pelo serviço. A respeito desse ponto - a forma como essa coação é exercida -, Smaniotto afirma:

[...] logo quando se estaciona o carro, normalmente o guardador de veículos já está presente ao lado do carro sugerindo que ficará sob sua guarda. Quando não cobram antecipadamente, lembram aos usuários que no retorno deles estarão esperando uma “gorjeta”. Outra forma de coação é a ameaça, às vezes velada, outras explícita, sobre o que pode acontecer com o carro caso eles não tenham uma gratificação de acordo com que esperam (pneu furado, lataria riscada, vidros quebrados [...])³⁶.

Apesar desse comportamento, por vezes, ameaçador, dos guardadores de veículos, todos aqueles entrevistados em nossa pesquisa disseram cobrar pela

³⁵ Conversa oriunda da pesquisa de campo realizada com os guardadores de veículos para o presente trabalho.

³⁶ SMANIOTTO, 2001, p. 63.

venda do cartão do EstaR, sendo que o serviço de vigilância prestado depende da contribuição espontaneamente dada pelo motorista:

O valor fixo nós cobramos pela venda do EstaR, mas pra cuidar não. [...] Se a pessoa perguntar quanto que é, eu falo o seguinte: o tanto que você quiser dar, eu aceito. Eu num faço preço, porque fazer o preço não é o normal. [...] não tem como exigir mais. [...] a gente aceita aquilo que tiver ao alcance da pessoa, toda a vida eu aprendi isso aí (A., guardador, 62 anos, 10 anos de profissão)³⁷.

Não obstante o panorama relatado, alguns aspectos que envolvem a atividade são constantemente questionados, como por exemplo, quem assumiria a responsabilidade, nos casos em que o serviço é contratado e o veículo sofre qualquer tipo de prejuízo.

Isso porque, muito embora o guardador ofereça o serviço de vigilância, sabemos, por questões fáticas, que ele não tem condições materiais de assumir os riscos da atividade, considerando que a rentabilidade do serviço não é suficiente para arcar com tais riscos e que a atividade do guardador consiste em sua única fonte de renda. Nas palavras de Oneir Vitor Oliveira Guedes,

A principal atividade supostamente realizada pelos guardadores seria a de vigilância do veículo durante a ausência do condutor, mas sabe-se que este serviço sequer é realizado. Isto porque não tem o guardador qualquer instrumento ou qualificação que lhe habilite a coibir uma eminente ação criminosa diante do veículo³⁸.

E os próprios guardadores de veículos reconhecem essa limitação. Ao serem questionados se já presenciaram alguma situação de furto ou de roubo do veículo, a maioria respondeu negativamente, admitindo que, nesses casos, dificilmente teriam condições de reagir:

[...] Já perdi um monte de amigo aqui [...] aí tem que pedir pros pedestres, o pessoal da guarda de pedestres ali ó, aí eles já fala “se precisar de nós dá um grito aí” porque eu já perdi mais de meia dúzia de amigo, de querer

³⁷ Conversa oriunda da pesquisa de campo realizada com os guardadores de veículos para o presente trabalho.

³⁸ GUEDES, Oneir Vitor Oliveira. *Guardadores clandestinos de veículos (flanelinhas). O impacto deletério na sociedade e o fracasso de sua regulamentação legal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2197, 7 jul. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13110>>. Acesso em: 05.06.2010.

abordar os caras que iam lá e eles mataram (L., 46 anos, 26 anos de profissão).

[...] se caso acontecer, a nossa meta é a seguinte: identificar o elemento e na hora, chamar a polícia e dar as características da pessoa que fez o furto do carro. Mas nunca aconteceu, graças a Deus. Isso é muito importante. [...] No caso, as agentes do trânsito, elas vendem o cartão, no caso, e a URBS também não tem nada a ver com o que acontece com o veículo da pessoa (S., 48 anos, 19 anos de profissão)³⁹.

Assim sendo, a vigilância prestada pelo guardador de veículos poderia ser concebida sob dois aspectos: o primeiro residiria no caráter potencialmente preventivo que a presença do guardador assume, no sentido de intimidar eventuais ações indesejadas contra o patrimônio do motorista; o segundo residiria, por sua vez, no caráter potencialmente remediador da atividade, circunstância em que a função do guardador consiste em identificar o autor do dano causado, hipótese esta em que atua como testemunha de uma infração, ou ainda, por exemplo, quando anota a placa do veículo do motorista causador do prejuízo ou quando comunica o evento à autoridade policial.

Por oportuno, a ilustrar essa última situação, tem-se decisão jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que trata do crime de furto qualificado de um veículo que se encontrava sob a vigilância do guardador, tendo este logrado denunciar prontamente à autoridade policial a ocorrência do delito, o que possibilitou que os agentes fossem presos em flagrante e posteriormente sentenciados. Vejamos:

PENAL E PROCESSO PENAL. FURTO QUALIFICADO. ROMPIMENTO DE OBSTÁCULO (ART. 155 § 4º I E IV CP). PROVA PERICIAL (VEÍCULO E PAPILOSCÓPICA). FLANELINHA. DENÚNCIA. FLAGRANTE. POSSE DE OBJETOS SUBTRAÍDOS MOMENTOS ANTES. CONDENAÇÃO REGULAR. PENA BASE ACIMA DO MÍNIMO LEGAL. CONTUMÁCIA. PERSONALIDADE. CONDUTA SOCIAL E CIRCUNSTÂNCIAS NEGATIVADAS. REINCIDÊNCIA. PEQUENA REDUÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. O resultado positivo para impressões digitais dos réus no veículo da vítima serviria para corroborar a condenação, entretanto, o resultado negativo não tem o condão de, por si só, inocentá-los.

2. Se os réus foram presos em flagrante, na posse dos objetos pertencentes ao dono do veículo arrombado, após denúncia feita por flanelinha (vigia de carros) a guarnição da polícia militar, a qual saiu no

³⁹ Conversas oriundas da pesquisa de campo realizada com os guardadores de veículos para o presente trabalho.

encalço dos agentes, logrando alcançá-los em estacionamento próximo ao local do furto, mostra-se regular a condenação.

3. Danificada a porta do veículo para permitir a subtração dos objetos no seu interior (aparelho de CD, porta CD, cantis), resta configurada a qualificadora do crime de furto. Precedente (HC 108.599/DF, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 18-3-2010, DJe 12-4-2010)

4. Não pode ser considerada para tisanar os maus antecedentes condenação com trânsito em julgado, se extinta a punibilidade pela prescrição da pretensão executória do Estado. Precedente (STJ, (HC 47.714/PE, Rel. Ministro HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, SEXTA TURMA, DJU, 27-3-2006 p. 342).

5. Verificado que a incidência penal na qual se baseou o julgador não se refere ao apelante, deve a pena ser minorada.

6. Condenação por fato anterior, com trânsito em julgado, perante o Tribunal, pouco depois da sentença que decidiu esta ação penal, associada a várias incidências criminais por crimes contra o patrimônio, praticados após o fato em apuração, induzem personalidade e conduta social deturpada, em virtude da contumácia comprovada.

7. As circunstâncias do crime são graves, pois praticados os delitos em estacionamento de colégios e faculdades da Asa Sul, gerando transtornos e insegurança aos estudantes da região.

8. Indefere-se a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, se existentes circunstâncias judiciais desfavoráveis (personalidade, conduta social e circunstâncias do crime), bem como por considerar que a medida não seja socialmente recomendável, ante comprovação de reiteração criminosa.

9. Recurso de um dos réus parcialmente provido. Pena reduzida⁴⁰. (grifou-se)

Outrossim, em julgado da mesma Turma do TJDFT, tem-se o testemunho dado pelo guardador de veículos sobre a ocorrência do crime de furto qualificado mediante fraude, de um veículo sob sua vigilância, tendo o depoimento constituído relevante elemento de prova a demonstrar a autoria do crime pelo acusado, que foi posteriormente condenado. No caso concreto, o agente se fez passar por cunhado do motorista diante do guardador que vigiava os carros, para então, subtrair o veículo, conforme consta da denúncia:

[...] No dia 27 de maio de 2008, por volta das 16h30min, no estacionamento externo do Brasília Shopping, situado no SCN, quadra 5, bloco A, Brasília-DF, o denunciado, voluntária e conscientemente, mediante fraude, subtraiu, para si, o veículo FIAT STILO, cor preta, placa JGC 7642/DF, pertencente a Leonardo Fagundes Cândido.

Para a prática da empreitada criminosa o denunciado foi em direção ao 'flanelinha' Francisco de Assis da Conceição, que vigiava o FIAT STILO, e, passando-se por parente de Leonardo Fagundes Cândido, bem como, simulando estar com ele ao telefone, inclusive mencionando o nome 'Leonardo' em suas conversas, induziu o 'flanelinha' a lhe entregar as chaves do automóvel mencionado, sob pretexto de que precisava buscar a esposa de Leonardo no Conjunto Nacional.

⁴⁰ TJDFT - 20090110078783APR, Relator Silvano Barbosa dos Santos, 2ª Turma Criminal, julgado em 07/10/2010, DJ 20/10/2010 p. 233

Diante disso, o 'flanelinha' saiu do local conduzindo o veículo, levando o denunciado onde supostamente estaria a esposa de Leonardo. Lá chegando, o denunciado simulou falar ao telefone com a esposa de Leonardo, que teria lhe informado já estar em casa. Então, o denunciado tomou a direção do veículo, dizendo que precisava ir até a quadra 202 Norte entregar o carro à esposa de Leonardo. Lá chegando, desceu do carro, entrou em um dos comércios, e voltou dizendo ao 'flanelinha' que permanecesse fora do veículo, pois a esposa de Leonardo estava vindo, momento em que o denunciado adentrou no FIAT STILO e saiu acelerado rumo ao final da asa norte.

O 'flanelinha' voltou a pé ao estacionamento do Brasília Shopping, onde encontrou Leonardo e percebeu que tinha sido enganado.

Posteriormente, por volta das 7h30min do dia seguinte, o veículo FIAT STILO, placa JGC 7642/DF, foi abordado por policiais militares na altura da SQN 114, Brasília-DF, quando o denunciado aliciava passageiros em um ponto de ônibus a fim de realizar transporte clandestino, ocasião em que não apresentou nenhum documento pessoal nem do veículo, sendo constatado, após consulta via rádio, que se tratava de veículo furtado.

Indagado a respeito da restrição de furto do veículo, o denunciado confessou o delito, esclarecendo que no dia anterior pegou as chaves de um 'flanelinha' e subtraiu o referido imóvel. [...] ⁴¹.

Consideradas essas circunstâncias, pode-se concluir que o motorista que contribui para o guardador, o faz em razão de um ou mais dos seguintes principais motivos: I) por se sentir coagido; II) por reconhecer a utilidade do trabalho; III) porque movido por um sentimento de caridade ou aceitação social, que o faz compreender a situação de exclusão em que se insere a atividade do guardador.

A despeito das distintas razões que conformam o ato de pagamento do motorista, a contribuição dada aos guardadores está longe de se traduzir numa espécie de convivência geral e espontânea da população com a atividade, estando, na maioria das vezes, associada ao temor das consequências geradas por uma eventual recusa no pagamento. Corroborando essa constatação, Guedes ressalta:

A verdade é que, na grande maioria das vezes, não se paga ao flanelinha por altruísmo, por achar o seu trabalho justo, honesto, ou porque o sujeito estaria tomando conta do carro. O que faz alguém dar dinheiro a um guardador quase sempre é o temor suscitado por sua presença, afinal, é do conhecimento de todos, o fato de que, por muitas vezes, o flanelinha causa danos ao veículo, isso quando não ocorrem violências diretas ao motorista, sejam verbais ou físicas ⁴².

⁴¹ TJDF - 20080110660105APR, Relator Roberval Casemiro Belinati, 2ª Turma Criminal, julgado em 10/09/2009, DJ 20/10/2009 p. 175. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?DOCNUM=1&PGATU=1&l=20&ID=62032,38937,26484&MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPG=jrhtm03&OPT=&ORIGEM=INTER>>. Acesso em: 25.10.2010.

⁴² GUEDES, O. V. O, *Guardadores clandestinos de veículos (flanelinhas). O impacto deletério na sociedade e o fracasso de sua regulamentação legal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2197, 7 jul. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13110>>. Acesso em: 05.06.2010.

A presença dos guardadores de veículos, no cenário urbano, é tão crescente quanto a intolerância de grande parcela dos motoristas frente à atividade, o que veio a exigir, cada vez mais, uma atuação direta e imediata do poder público. A desaprovação generalizada por parte dos motoristas é visualizada no seguinte trecho extraído de artigo de Guedes:

É fato notório que a ação dos flanelinhas já se tornou um grande problema nas cidades brasileiras. As altas taxas de desemprego, o aumento da rentabilidade da atividade, o conformismo da população e a falta de controle pelo poder público fizeram com que o contingente de flanelinhas nas ruas aumentasse de forma caótica, tornando-se uma prática comumente associada à criminalidade e à degradação do ambiente urbano. Uma simples observação das manchetes dos principais jornais já é capaz de evidenciar o impacto lesivo da ação dos flanelinhas na sociedade: loteamento de ruas, intimidação e extorsão de motoristas, danos a veículos e disputas violentas por território são apenas alguns dentre os muitos fatos abomináveis que constantemente são relatados pela mídia⁴³.

Desse modo, o clamor público pela atuação das autoridades políticas no controle da atividade desses guardadores tem raízes seja no constrangimento que, por vezes, permeia a prestação do serviço; seja na visão da atividade como espécie de apropriação indevida do espaço público; seja no triplo pagamento, feito pelo motorista, para o uso desse espaço. Diz-se triplo porque ele ocorreria em três momentos: mediante o recolhimento do IPVA (Imposto de Propriedade de Veículo Automotor), o pagamento do EstaR e a contribuição paga ao guardador, estes dois últimos, no caso de uso da via pública⁴⁴.

O conflito de interesses privados que se trava, cotidianamente, sobre a exploração do espaço público pelos guardadores de veículos e a complexidade das relações sociais que nascem desse conflito, passaram a exigir uma atuação mais expressiva das autoridades políticas, até então inertes. As alternativas propostas pelo Estado, embora contem com o respaldo da lei, nem sempre se apresentam como medidas aplicáveis, tampouco eficazes, sendo palco de grande polêmica.

⁴³ GUEDES, O. V. O., *Guardadores clandestinos de veículos (flanelinhas). O impacto deletério na sociedade e o fracasso de sua regulamentação legal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2197, 7 jul. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13110>>. Acesso em: 05.06.2010.

⁴⁴ SMANIOTTO, 2001, p. 69-70.

3. AS RESPOSTAS DO ESTADO: REGULAMENTAÇÃO *versus* CRIMINALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS – AS FACES DA MESMA MOEDA?

3.1 REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS: A FACE DO DOMÍNIO

A atitude repulsiva de grande parte da população, diante da presença dos guardadores de veículos nas ruas, foi surpreendida pela notícia, até então ignorada, sobre a existência de uma lei federal, que data de 23 de setembro de 1975, e que dispõe sobre o exercício da profissão de guardador e lavador autônomo de veículos automotores.

Essa lei foi promulgada no governo do então presidente, Ernesto Geisel, num período em que, conforme vimos anteriormente, o Brasil vivia um intenso processo de industrialização. A impossibilidade de absorção da mão-de-obra pelas grandes indústrias ensejou a realocação da força de trabalho excedente, em atividades do setor Terciário, para o fim de atender a necessidades que exigiam qualificação e remuneração muito baixas.

Na própria justificativa do Projeto de Lei nº 88/1973 (anexo 1), que culminou na promulgação da Lei nº 6.242/75 (anexo 1), há o reconhecimento da atividade dos guardadores e lavadores de veículos enquanto único meio de sustento daqueles brasileiros que se encontravam à margem do mercado de trabalho, à época:

[...] Grande é, em todo o território nacional, sobretudo nas grandes cidades, o número daqueles que, carentes de maiores qualificações e oportunidades de trabalho, dedicam-se à lavagem e à guarda de veículos automotores. E não são apenas menores, frequentemente colaborando na formação do minguado orçamento doméstico, que exercem tais atividades, mas nelas se encontram, também, em não pequeno número, pais-de-família, que retiram desse humilde labor o sustento próprio e o de seus dependentes [...].

Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 6.242/75, diante da dificuldade enfrentada pelo Estado em criar condições de emprego formal para a grande massa de trabalhadores que compunha o exército de reserva, trouxe em seu bojo a

tentativa de institucionalização do trabalho informal, sob o pretexto da sua transitoriedade para a formalidade, por meio do avanço da modernização brasileira.

Não se pode ignorar, por outro lado, que a legalização da atividade dos guardadores de veículos traduz o relevante papel exercido pelo Estado, na acumulação do capital pelas classes dominantes, na medida em que os serviços dos guardadores e lavadores de carros, em sua origem mais remota, atendiam às necessidades das classes mais abastadas, sem que estas despendessem os altos custos exigidos pelos serviços privados de lavagem ou de vigilância de veículos.

Passemos a contemplar os principais aspectos da Lei nº 6.242/75, que em seu art. 1º, dispõe que o exercício da profissão de guardador e lavador autônomo de veículos automotores depende de registro na Delegacia Regional do Trabalho competente. Mais adiante, o art. 3º exige, como condição para a concessão do registro, a apresentação, pelo interessado, dos seguintes documentos: I) prova de identidade; II) atestado de bons antecedentes; III) certidão negativa dos cartórios criminais de seu domicílio; IV) prova de estar em dia com as obrigações eleitorais; e V) prova de quitação com o serviço militar, quando a ele obrigado.

A exigência dessa documentação pela Lei nº 6.242/75 visa a *“afastar do exercício da atividade os indivíduos que portem antecedentes comprometedores, deixando o campo aberto àqueles que, dela realmente necessitados, preenchem condições mínimas”*, nos termos da justificativa do Projeto de Lei nº. 88/73, anteriormente mencionado. Evidencia-se, nesse ponto, a prevalecente intenção do legislador em distinguir, dentre os guardadores e lavadores de veículos, aqueles que exercem a atividade de forma responsável, daqueles que recorrem a ela sob a forma da criminalidade:

[...] Por outro lado, não se há de ignorar que elementos desqualificados, às vezes até mesmo ladrões e assaltantes, se valem de tais misteres para mais facilmente praticarem seus desatinos, sobretudo contra os veículos e seus proprietários. Oportuno lembrar, de igual modo, a perplexidade em que se vêem, não raro, autoridades administrativas locais, no que tange a “como” e “quando” intervirem em tal matéria, na preservação do bom aspecto e da limpeza dos logradouros públicos, principalmente. Visa este projeto a servir de ponto-de-partida para o debate do problema em suas várias implicações [...].

Na sequência, o art. 3º, parágrafo único, condiciona o registro da profissão, em se tratando de trabalhador menor, à prévia autorização pelo Juiz da Vara de Infância e Juventude, nos termos do art. 405, § 2º, da CLT.

O art. 4º dispõe que *“a autoridade municipal designará os logradouros públicos em que será permitida a lavagem de veículos automotores pelos profissionais registrados na forma da presente lei”*. A intenção do legislador, aqui, nos termos da proposta do referido Projeto de Lei, ao que parece, foi resguardar, por um lado, o direito de exercício da profissão e, por outro, instrumentalizar as autoridades locais, em caso de dúvida sobre a utilização do poder de polícia administrativo por instância legal específica para intervenção disciplinadora, em assuntos de interesse local.

Quase dois anos após a publicação da Lei nº 6.242/75, sobreveio o Decreto nº 79.797, de 08 de junho de 1977 (anexo 2), a fim de regulamentar a profissão e definir as atribuições dos guardadores de veículos, editado nos seguintes termos:

Art. 3º O guardador de veículos automotores atuará em áreas externas públicas, destinadas a estacionamentos, competindo-lhe orientar ou efetuar o encostamento e desencostamento de veículos nas vagas existentes, predeterminadas ou marcadas.

§ 1º O encostamento ou desencostamento efetuado pelo guardador de veículos automotores, poderá ser feito por tração manual ou mecânica ou automovimentação do veículo.

§ 2º Para encostamento ou desencostamento com automovimentação do veículo é necessário que o guardador de veículos automotores possua habilitação de motorista, amador ou profissional, e autorização do proprietário do veículo.

§ 3º Durante o período de estacionamento o veículo, seus acessórios, peças e objetos comprovadamente deixados no seu interior, ficarão sob a vigilância do guardador de veículos automotores.

O Decreto também define, em seu art. 5º, que a atividade dos guardadores, quando autorizada pela Delegacia Regional do Trabalho e exercida em logradouros públicos explorados pelo poder público, terá assegurado um percentual sobre o valor total cobrado dos usuários e que será destinado:

- a) a pagamento dos serviços prestados pelos guardadores e lavadores autônomos de veículos automotores;
- b) à remuneração dos serviços administrativos do sindicato, cooperativa, ou associação, onde houver, relativos à seleção dos profissionais, organização de turnos e escalas de rodízio, fiscalização, folhas de pagamento e outros necessários às obrigações decorrentes da autorização, não excedente de 10% (dez por cento) do valor total cobrado dos usuários;

c) à remuneração do órgão público, municipalidade ou empresa estatal, pela manutenção, sinalização e marcação das áreas de estacionamento e não excedente de 20% (vinte por cento) do valor total cobrado do usuário.

Ou seja, o Decreto define percentual a ser calculado sobre o valor total cobrado do usuário, pelo estacionamento em logradouros públicos, que seja explorado pelo poder público. Hoje, se adotarmos como exemplo a cidade de Curitiba, equivaleria dizer que sobre o valor cobrado na compra do cartão do EstaR, seria assegurado o percentual detalhado no dispositivo acima, o que está longe de corresponder à realidade.

Ainda nos termos do Decreto, o art. 6º exige que os guardadores e lavadores de veículos usem cartão de identificação, fornecido pelo sindicato, cooperativa ou associação, onde houver, para o fim de exibição ao usuário e à fiscalização dos órgãos públicos e sindicatos.

Conforme se vê, em que pese o viés político que permeia essa tentativa de regulamentação, a Lei nº 6.242/75 agonizou em sua ineficácia, durante mais de três décadas, de modo que, somente com a virada do século, diante do aumento da desestruturação do mercado de trabalho e, conseqüentemente, do volume de transtornos trazidos pela atividade, as autoridades municipais se socorreram à aludida (e iludida) legislação, a fim de reverberar o seu teor e definir normas locais para a atuação dos guardadores de veículos.

É nessa perspectiva que se observam, na última década, em diversos Municípios do Brasil, propostas de regulamentação da atividade dos guardadores de veículos como formas de solucionar o problema. Em algumas cidades, pode-se dizer que, em termos administrativos, a proposta chegou a se concretizar. Em outras, porém, resultou em mera tentativa frustrada.

A título de exemplo, em Porto Alegre, a profissão de guardador e lavador de veículos foi regularizada, em 30 de junho de 2009, mediante um Termo de Compromisso entre a Prefeitura (por meio da Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio), a Brigada Militar e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O cadastramento inicial abrangeu um grupo de 72 guardadores, sendo que, para o cadastro, eles devem fazer parte do sindicato da categoria ou de cooperativa. Na

capital gaúcha, alguns deles são, inclusive, cooperativados (Cooperamplo - Cooperativa de Auxílio Amplo)⁴⁵.

No Distrito Federal, a atividade foi regularizada por meio do Decreto nº 30.522, de 03 de julho de 2009, que condiciona o exercício da profissão: I) ao registro na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego - SRTE competente; II) ao cadastramento pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal - SEDEST; e III) ao uso obrigatório do uniforme padrão e da Carteira de Identificação (Crachá), constando que o pagamento do serviço é opcional. O Decreto também prevê curso de capacitação para guardadores e lavadores. Ainda, o art. 7º determina que, transcorrido o prazo de 01 (um) ano da publicação do Decreto, os lavadores de veículos somente poderão exercer suas atividades pelo sistema de lavagem a seco (biolavagem)⁴⁶.

No Rio de Janeiro, antes mesmo da promulgação da Lei nº 6.242/75, foi reconhecida a utilidade pública da Associação dos Guardadores de Automóveis do Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual nº 413, de 26 de novembro de 1963. Após a regulamentação do exercício da profissão pela mencionada Lei Federal, a Associação se transmudou, em 1978, no Sindicato dos Guardadores de Automóveis no Estado do Rio de Janeiro e Região (Singaerj)⁴⁷.

Diante disso, a Lei Municipal nº 88/1979 autorizou a celebração de convênios entre os órgãos da Administração Pública e o Singaerj. Dentre eles, destaca-se o convênio celebrado pelo Sindicato com a Prefeitura, mediante a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-Rio), para exploração dos estacionamentos nos logradouros públicos. Posteriormente, a profissão foi regulamentada pela Lei Municipal nº 1.182/1987 e, na esfera estadual, pela Lei nº 2.077, de 11 de fevereiro de 1993.

O sistema Rio Rotativo foi controlado, durante muito tempo, pelos próprios guardadores, por meio do Singaerj, até que uma série de denúncias contra a atividade, pela prática de extorsão e venda dos pontos destinados ao estacionamento em logradouros públicos, levou a Prefeitura a realizar um processo

⁴⁵ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smic/default.php?p_noticia=109941> Acesso em: 07.09.2009.

⁴⁶ Disponível em: <http://sileg.sga.df.gov.br/legislacao/Distrital/Decretos/Decretos%202009/dec_30522_09.htm>. Acesso em: 09.09.2009.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.singaerj.com.br>>. Acesso em: 11.10.2010.

licitatório, em 2008, a fim de que uma empresa privada assumisse o gerenciamento do sistema de estacionamento nas vias públicas da zona sul da cidade⁴⁸.

Em Curitiba, a realização do cadastramento dos guardadores de veículos é de longa data, muito embora não seja possível definir, com precisão, a época em que surgiu a primeira tentativa. Sabemos, contudo, que em 2000, houve uma iniciativa por parte da Administração Pública Municipal em regularizar a atividade, com o cadastramento dos guardadores, por meio da criação da Associação dos Guardadores de Veículos Amigos do Trânsito, cuja fundação teve o apoio do Vereador Jair Cezar de Oliveira (ainda hoje, Vereador de Curitiba)⁴⁹. Inclusive, a sede provisória da Associação funcionava na própria Câmara Municipal⁵⁰, conforme previsto em seu Estatuto.

A finalidade da Associação se encontra prevista no art. 2º do Estatuto, e consiste em *“congregar os prestadores de serviço de guardadores de veículos, fiscalizar o respeito dos seus membros para com a sociedade e pelo bom serviço prestado, zelar pelo respeito humano e profissional a seus membros”*. Para o cadastro, a Associação exigia a apresentação do documento de identidade, CPF e uma fotografia 3 x 4. Em seguida, esses dados eram checados com a polícia, para verificação de antecedentes criminais. Caso se constatasse a ostentação de antecedentes, o cadastro não era aprovado.

Do contrário, os novos associados recebiam um crachá de identificação e um jaleco com a logomarca da Associação, sendo que ambos os materiais deveriam ser obrigatoriamente usados em serviço. Dentre outras obrigações dos associados, conforme prevê o art. 5º do Estatuto, encontram-se: manter-se em sua área de abrangência, com boa apresentação (roupas limpas, cabelos e barba aparados), educação e postura condizente; não ingerir bebidas alcoólicas no período de

⁴⁸ A empresa terceirizada Embrapark, vencedora do certame, gerencia as vagas em oito bairros da zona sul, sendo que seu quadro de funcionários era composto, inicialmente, por mais de 500 guardadores de veículos. Contudo, o desempenho deficitário da Embrapark tem sido alvo constante de reclamações, em razão do baixo nível de qualidade do serviço e das precárias condições de trabalho dos seus funcionários, cuja renda, em geral, era maior anteriormente, quando trabalhavam por conta própria. Diante disso, muitos dos guardadores deixaram o emprego, sendo que a exploração do sistema de estacionamento pela empresa sofre, amiúde, a resistência dos guardadores de veículos representados pelo Singaerj. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,guardadores-de-carros-do-rio-protestam-contra-licitacao,365272,0.htm>>. Acesso em: 11.10.2010.

⁴⁹ À época, o Vereador era filiado ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), sendo hoje filiado ao PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira).

⁵⁰ Mais especificamente, no gabinete do Vereador Jair Cezar.

trabalho e não transferir ponto sem comunicar à diretoria da Associação, tampouco permitir que terceiros usem o jaleco e permaneçam na área de trabalho.

A despeito do rol de direitos e deveres previstos aos guardadores de veículos, no Estatuto, observa-se que o principal objetivo da Associação era o reconhecimento desses profissionais pela população, de modo que se realizava um processo de seleção daqueles guardadores que preenchessem os requisitos necessários para exercer a atividade de forma responsável.

A um só tempo, o intuito da proposta consistia em oferecer uma garantia à sociedade, que passaria a ter um referencial para identificar, dentre os guardadores, aqueles que se propunham a prestar o serviço com responsabilidade⁵¹. O objetivo era, com isso, transmitir a iniciativa da Administração Pública em proteger os interesses das classes dominantes, afastando da atividade aqueles guardadores de veículos que se aproveitassem do serviço para perpetuar a criminalidade.

Todavia, observa-se que o controle proposto pela Associação não se desempenhava a contento, tendo em vista que o mero cadastramento dos guardadores não equivalia ao registro da profissão pela Delegacia Regional do Trabalho. Este, por seu turno, dependia do Cartão de Identificação (cadastro) fornecido pela associação, conforme exigido no art. 6º, do Decreto nº 79.797/77, já mencionado.

Vale dizer, o cadastramento realizado pela Associação deu um passo tímido para a regularização da atividade dos guardadores, pois não garantia o registro da profissão. Outrossim, a Associação tinha atuação limitada sobre a regularização dos guardadores porque, conforme visto, é de competência do Município disciplinar, de acordo com os interesses locais, o uso do espaço público urbano pelos guardadores e, malgrado, a lacuna na atuação da administração municipal permanecia aberta.

Uma nova tentativa de regulamentação da atividade foi retomada em 2009, quando o Vereador Jair Cezar (PSDB) teve a iniciativa de organizar a primeira conferência para discutir sobre o cadastro e o necessário registro da profissão na Delegacia Regional do Trabalho, conforme exigido nos termos da Lei Federal nº 6.242/75. A conferência foi realizada na Câmara de Vereadores de Curitiba e reuniu mais de trezentos e cinquenta guardadores de veículos, contando com a presença de autoridades envolvidas no setor, como representantes do Ministério do Trabalho,

⁵¹ SMANIOTTO, 2001, p. 65.

da Secretaria Antidrogas e da Secretaria para Assuntos Metropolitanos, além da Polícia Militar⁵².

Desde então, segundo informado pela assessoria do Gabinete do Vereador Jair Cezar⁵³, a Associação de Guardadores de Veículos Amigos do Trânsito, que permanecera inativa durante alguns anos, retomou seu funcionamento. Procederam, então, à realização de novos cadastros dos guardadores, sendo que alguns deles tiveram a profissão registrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (SRTE)⁵⁴.

Em 09 de outubro de 2009, deu-se início, na Câmara Municipal, ao trâmite do Projeto de Lei nº 005.00214.2009 (anexo 3), de autoria do mesmo Edil, propondo a criação do Cadastro Municipal de Guardador Autônomo de Veículos Automotores⁵⁵.

Em seu art. 1º, o Projeto atribui à Fundação de Ação Social (FAS) a promoção de todos os atos necessários ao credenciamento dos guardadores, sendo este último condicionado à apresentação, pelo interessado, do documento de identidade e CPF, registro expedido pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), comprovante de residência e duas fotografias 3 x 4.

No art. 2º, o Projeto restringe a atuação dos guardadores de veículos às áreas externas públicas, destinadas ao estacionamento, e define como atribuições do profissional, orientar as manobras dos veículos, zelar pela sua guarda e comunicar às autoridades a ocorrência de qualquer evento envolvendo o veículo que se encontrar na área de sua atuação. O art. 4º afirma que a FAS (Fundação de Ação Social), em conjunto com a URBS (Urbanização de Curitiba S/A), promoverá, periodicamente⁵⁶, o treinamento dos guardadores⁵⁶.

Por seu turno, o art. 3º determina o uso obrigatório do crachá de identificação e do colete padrão, fornecidos gratuitamente, cuja confecção poderá ser custeada por meio de publicidade comercial. Ainda, o Projeto dispõe que o uso do crachá é pessoal e intransferível, nele devendo constar o aviso sobre a não obrigatoriedade da contratação dos serviços. A esse respeito, a proposta é categórica, ao prever:

⁵² A conferência foi realizada em 24 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.bemparana.com.br/index.php?n=105423&t=vereadores-discutem-regularizacao-dos-flanelinhas-em-curitiba>>. Acesso em: 05.06.2010.

⁵³ Em contato pessoal que mantivemos com a assessoria.

⁵⁴ Dentre os guardadores entrevistados, apenas dois deles afirmaram possuir o registro na CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social) como guardadores autônomos de veículos.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select_action=&ordena=005.00214.2009&popup=s&chamado_por_link&pro_id=30486>. Acesso em: 23.08.2010.

⁵⁶ Segundo a justificativa do Projeto, os cursos de capacitação terão como objeto o estudo de leis de trânsito relativas a estacionamento, de direitos dos consumidores e de relacionamento interpessoal.

Art. 5º - Fica assegurado ao proprietário do veículo o direito de aceitar ou não os serviços oferecidos pelo Guardador Autônomo de Veículos Automotores.

Parágrafo Único – A eventual contribuição do usuário será espontânea e deverá ser paga ao Guardador Autônomo de Veículos Automotores, após a realização do serviço.

Art. 6º - A comprovação de qualquer irregularidade cometida por Guardador Autônomo de Veículos, no exercício das atividades reguladas por esta lei, implicará na suspensão do seu cadastramento, devendo ter o seu crachá de identificação recolhido, sem prejuízo das sanções civis e criminais cabíveis.

Logo, a justificativa do Projeto se pauta no controle da atividade dos guardadores pelo poder público municipal, com fundamento na Lei nº 6.242/75, regulamentada pelo Decreto nº 79.797/77, anteriormente mencionados. A motivação da proposta também invoca a necessidade de maior segurança nas vias públicas, visto que a competência para o controle dos estacionamentos, em tais vias, é da Prefeitura. Além disso, o propósito do cadastramento visa a permitir às autoridades constituídas, *“valorizar o profissional bom e afastar o que comete abusos”*, nos termos da justificativa.

Cabe destacar que, atualmente, o Projeto de Lei se encontra no gabinete do autor – o Vereador Jair Cezar - e, segundo informações de sua assessoria de comunicação, o prosseguimento do trâmite estaria aguardando a tramitação, no Senado Federal, do Projeto de Lei nº 434/2009 (anexo 4), de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS), que propõe a criação do Conselho de Regulamentação das Atividades Profissionais adstritas ao Trânsito de Veículos Automotores – CrapTran, acrescentando as seguintes alterações à Lei nº 6.242/75:

Art. 1º. A Lei nº 6.242, de 23 de setembro de 1975, passa a vigorar acrescida das seguintes alterações:

“Art. 4º-A. Fica instituído o Conselho de Regulamentação das Atividades Profissionais adstritas ao Trânsito de Veículos Automotores – CrapTran.

§ 1º O Conselho de Regulamentação das Atividades Profissionais adstritas ao Trânsito de Veículos Automotores - CrapTran será constituído por:

I – dois representantes dos guardadores e lavadores autônomos de veículos automotores;

II – um representante do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN;

III – um representante do Ministério do Trabalho e Emprego;

IV – um representante do Ministério da Justiça;

V – um representante do Ministério da Previdência Social”;

Em seu § 2º, o art. 4º-A define como competências do CrapTran:

- I – estabelecer as diretrizes gerais que deverão ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para o pleno exercício da profissão de guardador e lavador autônomo de veículos automotores;
- II – determinar a demarcação pelos entes federados de logradouros públicos para o exercício da profissão;
- III – definir parâmetros para a cobrança pela prestação de serviços executados;
- IV – fixar as condições para que as empresas, públicas e privadas, e demais instituições, franqueiem espaços delimitados, para o exercício profissional;
- V – determinar as condições mínimas de formação profissional exigidas para o exercício profissional;
- VI – estabelecer as demais regras para o exercício profissional, estimulando o aprimoramento profissional.”

O Projeto foi proposto em 24 de setembro de 2009 e encaminhado à Comissão de Assuntos Sociais, para relatoria da matéria. Designado como Relator o Senador Garibaldi Alves Filho (PMDB), este proferiu voto pela rejeição, na íntegra, da proposta, por considerar que o Projeto padece de inconstitucionalidade. Para tanto, o Relator sustenta que o art. 4º-A, inciso II, § 2º, na forma da proposição, determina que compete ao CrapTran – órgão federal, composto unicamente por representantes da categoria e do Poder Executivo – determinar a demarcação, pelos entes federados, de logradouros públicos para o exercício da profissão de guardador e lavador autônomo de veículos.

Destarte, num primeiro momento, o Relator atenta para a manifesta violação à autonomia dos Municípios, alegando, para tanto, que o art. 30, V, da Constituição Federal, define como competência daqueles entes federados, *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”*.

O Relator igualmente observa que a Carta Política, em seu art. 30, VIII, confere aos Municípios a capacidade para *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”*. Diante das competências definidas em sede constitucional, a autonomia dos Municípios, nas palavras do Relator, restaria violada no seguinte sentido:

Ainda que a regulamentação da profissão de guardador e lavador de veículo seja de competência privativa da União, a teor do art. 22, I, da Constituição Federal, dispor sobre os *locais* e *horários* nos quais os guardadores e lavadores autônomos poderão exercê-la é matéria que unicamente ao município pertence, por se achar intimamente relacionado às condições

locais. Em outros termos, apenas o município, ente federado mais próximo dos problemas cotidianos do cidadão, tem a capacidade para regulamentar o uso de seu próprio território urbano, pois somente ele teria condições de saber a conveniência de prestação desse serviço, em quais locais e em quais períodos. A atribuição de tal poder a um conselho federal composto unicamente de representantes de categoria e membros do Poder Executivo federal consiste em uma óbvia invasão da autonomia dos municípios⁵⁷.

Sob outro viés, ainda na concepção do Relator, a proposta é inconstitucional, na medida em que o CrapTran se insere, devido à sua composição⁵⁸, na estrutura do Poder Executivo, ao passo que, nos termos do art. 60, § 1º, inc. I, alínea “e”, da Constituição Federal de 1988, a criação e extinção de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Presidente da República. Vale dizer, a proposta de criação do CrapTran pelo Senado também estaria, desse modo, a violar a competência privativa do Presidente⁵⁹.

Exarado o voto de rejeição pelo Relator, o Projeto retornou ao seu gabinete, em 20 de abril de 2010, onde se encontra, desde então, para reexame da matéria⁶⁰.

Traçado o panorama geral da tramitação do Projeto de Lei nº 005.00214.2009, na esfera do Poder Legislativo de Curitiba, cabe realizar alguns apontamentos acerca do conteúdo normativo da proposta e suas implicações jurídicas.

3.1.1 Regulamentação e as balizas do Direito

Em primeiro lugar, muito embora se sustente que o prosseguimento do trâmite da proposta, que tramita na Câmara de Vereadores de Curitiba, aguarda decisão do Senado sobre a criação do CrapTran, não se pode ignorar que a sua

⁵⁷ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=93348>. Acesso em: 29.09.2010.

⁵⁸ Frise-se, para melhor esclarecer, que o Projeto define que parte da composição do CrapTran será formada por representantes do Departamento Nacional de Trânsito, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Justiça e do Ministério da Previdência Social.

⁵⁹ Nesse ponto, o Relator complementa, afirmando que tampouco se poderia cogitar, para o fim de afastar a inconstitucionalidade do Projeto, o argumento de que a criação do CrapTran não geraria aumento de despesas da administração, visto que, também nessa hipótese, o art. 84, VI, a, da Constituição, atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor, por decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal.

⁶⁰ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=93348>. Acesso em: 19.10.2010.

aprovação encontra grande resistência, mormente em razão dos obstáculos de toda ordem que apresenta.

A Lei nº 6.242/75, ao reconhecer o guardador de veículos como trabalhador autônomo, afasta o argumento corrente de que a atividade possuiria natureza de serviço público, refutando, outrossim, as implicações decorrentes de serviços dessa natureza, como por exemplo, a eventual responsabilidade extracontratual do Estado, nos casos de danos causados ao patrimônio deixado sob a vigilância do guardador. Conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

[...] a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos⁶¹.

A Constituição Federal, em seu art. 37, § 6º, afirma que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes causarem, no exercício de suas funções, a terceiros, cabendo o direito de regresso contra o responsável pelos danos, nos casos de dolo ou culpa. Dessa forma, o dispositivo constitucional abarca, a um só tempo, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado e a teoria da responsabilidade subjetiva do agente público.

A primeira prescinde da apreciação dos elementos do dolo e da culpa, bastando que o ato lesivo seja praticado por agente de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público; é preciso que haja o nexo de causalidade entre o dano a terceiros e a prestação do serviço público, independente da condição de usuário ou não do serviço; que o dano seja causado por agente público, no exercício de sua função⁶²; e por fim, que esse dano seja decorrente de ato antijurídico, podendo este ser lícito ou ilícito. Na definição trazida por Di Pietro, é necessário que o ato antijurídico seja causador de “*dano anormal e*

⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 643.

⁶² Celso Antônio Bandeira de Mello acrescenta que acarretam a responsabilidade do Estado não só os danos produzidos no próprio exercício da atividade pública do agente, mas também aqueles que só puderam ser causados graças ao fato de o agente prevalecer-se da condição de agente público. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 999.

*específico a determinadas pessoas, rompendo o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais*⁶³.

A teoria da responsabilidade subjetiva do agente público, por sua vez, estaria consagrada na parte final do mencionado dispositivo da Carta Maior, ao admitir a apreciação do elemento subjetivo, para exercer o direito de regresso contra terceiro. Diante desse quadro, evidencia-se que a atividade realizada pelos guardadores de veículos não assume natureza de serviço público, ao contrário do que comumente se sustenta. Onde não há de se falar, tampouco, na aplicabilidade da teoria da responsabilidade objetiva do Estado, prontamente afastada.

Nesse aspecto, cumpre salientar que, enquanto no caso das condutas comissivas, a responsabilidade do Estado decorre de atos antijurídicos, sejam eles lícitos ou ilícitos, nas condutas omissivas, a responsabilidade decorre somente de atos ilícitos, hipótese em que o Estado descumpra obrigação legal expressa ou implícita. Vale dizer, naqueles casos em que o comportamento omissivo é censurado pelo Direito. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello,

A responsabilidade estatal repontará apenas, consoante reiteradamente vimos afirmando, se o Estado não agiu para impedir o dano, embora estivesse juridicamente obrigado a obstá-lo, ou se, tendo agido, atuou insuficientemente, portanto, abaixo dos padrões a que estava, de direito, compelido⁶⁴.

Ainda, o autor afirma que, nos casos de responsabilidade subjetiva por omissão, haveria uma presunção de culpa do Poder Público, de modo que se a entidade pública lograsse demonstrar que sua omissão não decorreu de negligência, imprudência ou imperícia, ou de dolo, restará excluída a responsabilidade⁶⁵.

Destarte, embora Di Pietro afirme que o entendimento jurisprudencial pátrio tem sido no sentido de alargar cada vez mais as hipóteses de responsabilidade do Estado, independentemente da configuração de dano direto e imediato, é de se reconhecer que a omissão do Estado na segurança das vias públicas dificilmente resistirá à aplicação do princípio da reserva do possível.

O próprio Bandeira de Mello, ao dar exemplos de casos em que o cunho de injuridicidade do ato omissivo ensejaria a responsabilidade subjetiva do Estado,

⁶³ DI PIETRO, 2010, p. 651.

⁶⁴ MELLO, 2009, p. 1006.

⁶⁵ Ibidem, p. 1007.

menciona a lesão patrimonial sofrida pela vítima em um assalto, considerando a hipótese em que os agentes policiais tenham assistido, inertes e desinteressados, à ocorrência, ou quando, alertados a tempo de evitá-la, omitiram-se na adoção de providências cautelares. Depreende-se do exemplo dado, que o eventual argumento sobre a falta de vigilância das vias públicas pelo Estado, enquanto comportamento omissivo, pode ser acolhido na medida em que o poder público tem um dever de agir, mas por outro lado, é prontamente descartado, quando considerada a possibilidade de agir, dado o nível a que chegou o descontrole sobre a criminalidade.

Subsumindo a regulamentação dada pelo legislador à teoria da responsabilidade estatal, verifica-se que, ao reconhecer a atividade dos guardadores de veículos como trabalho autônomo, a Lei nº 6.242/75 também se destina a afastar a natureza pública do serviço e, conseqüentemente, a excluir eventual responsabilidade extracontratual do Estado pelos danos causados ao patrimônio ou à pessoa do motorista. Todavia, e porque pertinente, vale colacionar decisão proferida pela Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em que foi reconhecida a responsabilidade objetiva de entidade pública de ensino, no caso de furto de veículo que se encontrava sob a vigilância do guardador de carros, que explorava estacionamento nas dependências da universidade, decisão esta prolatada nos seguintes termos:

RESPONSABILIDADE CIVIL. FURTO DE AUTOMÓVEL EM IMÓVEL PERTENCENTE A UFRJ. ESTUDANTE. HORÁRIO DE AULA. GUARDADOR. RISCO TOLERADO. PROVA. DANO MATERIAL. DANO MATERIAL. DANO MORAL. CORREÇÃO. TABELA DE PRECATÓRIOS. - As autoras tiveram seu veículo furtado em imóvel pertencente à Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, que consentia que fosse explorado estacionamento em suas dependências. - A autora estudante, se encontrava em horário de aula. - Guardador de automóveis que não pertence aos quadros da Universidade. - Tolerância quanto à permanência que restou comprovada. - Dano material referente ao valor do veículo, devidamente atualizado. - Danos morais que se caracterizam pelos desconfortos causados às autoras. - Apelação a que se nega provimento. - Remessa oficial parcialmente provida para, ajustando a sentença, determinar que a correção dos valores se dê na conformidade da Tabela de Precatórios da Justiça Federal⁶⁶.

⁶⁶ AC 9702417112, Relator Desembargador Federal Sérgio Schwaitzer, TRF2 - Sétima Turma Especializada, DJU 11/09/2006.

No caso concreto, o entendimento proferido na decisão do juízo *a quo*, e mantido pela maioria dos membros da Turma julgadora do tribunal *ad quem*, foi no sentido de que a Universidade Federal do Rio de Janeiro, ao tolerar que o estacionamento de veículos, em suas dependências, fosse explorado por guardadores de carros, assumiu o risco da atividade, devendo responder pelos danos materiais e morais, decorrentes do furto de veículo da vítima, estudante universitária.

O voto divergente do Relator, que restou vencido, considerou não se tratar, no caso em apreço, de responsabilidade objetiva da UFRJ, uma vez não demonstrado que o furto do veículo tenha decorrido de conduta de agente público pertencente aos quadros da universidade e atuando nessa função. Tampouco considerou se tratar de hipótese de responsabilidade subjetiva, vez que o furto do veículo não teria decorrido de falta do serviço ou de omissão específica da UFRJ. Nos termos do voto do Relator:

A doutrina e a jurisprudência vêm se firmando no sentido de que, em se tratando de furto de veículo, haverá a responsabilidade subjetiva da Administração tão-somente na hipótese em que o particular ingresse com o automóvel na área do estacionamento pertencente a estacionamento público, restando caracterizado, este último, quando a Administração mantenha guarita e vigilância interna feita por servidor ou empresa contratada para tanto. Ou seja, só há o dever de a Administração indenizar quando o veículo tenha sido efetivamente furtado no seu estacionamento, pois, nessa hipótese, haverá a chamada "*faute de service*", a culpa *in vigilando*, e, por conseguinte, a responsabilidade subjetiva da Administração, o que não verifica *in casu*⁶⁷.

Ante aos argumentos expendidos, muito embora tenha o julgado mantido a decisão de primeiro grau, entendendo pela responsabilidade da entidade pública e condenando a universidade a indenizar a estudante, nota-se que a decisão encontra-se isolada no entendimento de grande parte da doutrina e da jurisprudência. Há, inclusive, dificuldade em buscar decisões dos tribunais a respeito da responsabilidade extracontratual do Estado, nas hipóteses de danos causados ao patrimônio ou à vítima que tenha deixado seu veículo sob os cuidados dos guardadores de carros.

Por conseguinte, tem-se que um dos corolários da Lei nº 6.242/75 é justamente a exclusão da responsabilidade extracontratual do Estado, vez que os

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.trf2.gov.br/cgi-bin/pdbi?PRO=9702417112&TOPERA=1&I1=OK>>. Acesso em: 09.10.2010.

guardadores de veículos passam a ser reconhecidos como trabalhadores autônomos, exercendo atividade por conta própria, sem nenhum vínculo com a Administração Pública.

Da mesma forma, o vínculo empregatício entre os guardadores de veículos e empresas privadas dificilmente é reconhecido pelos tribunais, que consideram não restar configurado, na grande maioria dos casos, elemento essencial da relação de emprego, qual seja, a subordinação jurídica, que se caracteriza pelo poder de mando do empregador sobre o empregado, a quem é imputada uma obrigação correlata de obediência no desempenho de suas tarefas.

Ademais, algumas decisões referem-se à ausência do elemento pessoalidade, decorrente da natureza *intuitu personae* do contrato de trabalho, conduzindo à inviabilidade de que o empregado se faça substituir por outrem na prestação do trabalho. Há, ainda, outros casos na jurisprudência pátria, em que o elemento da não-eventualidade resta descaracterizado, hipótese em que o serviço prestado pelos guardadores de veículos não é visto como duradouro, tampouco regular. E, por fim, há julgados que consideram, em muitos casos, não haver sequer o pagamento de valores pela reclamada ao guardador, restando também ausente o requisito da onerosidade e afastada a existência de relação de emprego entre as partes.

A esse respeito, confira-se jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região:

VÍNCULO DE EMPREGO. “FLANELINHA”. Mantida a Sentença que não reconheceu o vínculo de emprego vindicado porquanto afora o autor não ter logrado êxito em demonstrar suas alegações, o conjunto da prova evidenciou que ele era “flanelinha” na rua em que sediada a reclamada. (RO 0076700-22.2003.5.04.0019, Relator Juiz Ricardo Carvalho Fraga, TRT 4ª – 3ª Turma, 11/05/2005)

RECURSO DO RECLAMANTE. VÍNCULO DE EMPREGO. O mero exercício da atividade de “flanelinha” não enseja o reconhecimento do vínculo de emprego, porque ausentes elementos essenciais para a sua caracterização, elencados no art. 3º da CLT. Recurso desprovido. (RO 0023900-74.2005.5.04.0333, Relatora Juíza Cleusa Regina Halfen, TRT 4ª – 8ª Turma, 01/12/2005)

RELAÇÃO DE EMPREGO. GUARDADOR DE CARRO. Negada a prestação de serviços pela reclamada, cabia ao reclamante comprovar suas alegações, na forma do que dispõe o artigo 818 da CLT e inciso I do artigo 333 do CPC, ônus do qual não se desincumbiu a contento. (RO 0225900-39.2009.5.04.0231, Relator Desembargador João Alfredo Borges Antunes de Miranda, TRT 4ª – 9ª Turma, 07/10/2010)

Uma vez demonstrada a resistência, no direito brasileiro, em se reconhecer o vínculo de emprego dos guardadores de veículos, seja com a Administração Pública, seja com empresas privadas, passa-se à análise dos contornos que a atividade assume, enquanto concebida como trabalho autônomo, nos termos da Lei nº 6.242/75. De início, vale lançar mão dos ensinamentos de Maurício Godinho Delgado, para quem

o trabalhador autônomo distingue-se do empregado, quer em face da ausência da *subordinação* ao tomador dos serviços no contexto da prestação do trabalho, quer em face de também, em acréscimo, poder faltar em seu vínculo com o tomador o elemento da *personalidade*. [...] a *autonomia* traduz a noção de que o próprio prestador é que estabelece e concretiza, cotidianamente, a forma de realização dos serviços que pactuou prestar⁶⁸.

O elemento *subordinação* pode ser aferido a depender do sujeito da relação jurídica que detenha o direcionamento das ordens quanto à prestação do serviço. Nesse caso, o trabalhador é autônomo quando a direção central da forma e critérios do trabalho realizado preserva-se com o próprio profissional. Logo, ausente um dos elementos constitutivos da relação de emprego, a subordinação jurídica, não há que se falar na aplicação, ao trabalhador autônomo, das regras previstas na CLT.

Outro elemento ausente no vínculo autônomo é a *personalidade*. Isso decorre da possibilidade que o trabalhador autônomo tem de se fazer substituir por outro prestador que venha, efetivamente, a realizar o serviço contratado. Delgado complementa que “a falta de *personalidade*, aqui, soma-se à ausência de *subordinação*, para distanciar essa relação jurídica de trabalho da figura empregatícia da CLT, mantendo-a no âmbito civil”⁶⁹. Nesse caso, aplicam-se as regras sobre a prestação de serviços, previstas no Código Civil, com destaque para o art. 594, que dispõe que “*toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição*”.

Tomando-se o conteúdo dos vários elementos componentes do vínculo autônomo, conclui-se que a atividade dos guardadores de veículos se enquadraria nesse tipo de vínculo. Tal afirmação encontra respaldo no fato de que é o guardador quem detém a direção do modo de realização dos serviços contratados pelo

⁶⁸ DELGADO, Maurício G. *Curso de Direito do Trabalho*. 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 334.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 335.

motorista, não se submetendo a ordens emanadas de empresas privadas ou do próprio poder público, quanto aos critérios utilizados no exercício da atividade.

Ausente a subordinação, também não se vislumbra o elemento da personalidade, pois, amiúde, os guardadores revezam-se entre si, em diferentes turnos, na vigilância do trecho da via pública que se encontra sob a sua atuação. Ou seja, ainda que o serviço continue sendo prestado, pode haver a substituição ou alteração do profissional que efetivamente o realize⁷⁰.

Há, ainda, outra característica do trabalho autônomo, que não consiste propriamente em um pressuposto da relação jurídica configurada, mas antes, em um efeito contratual. Talvez, neste ponto, é onde se visualiza a grande dificuldade de enquadramento da atividade dos guardadores de veículos como trabalho autônomo. Isso porque a consequência jurídica inerente a esse tipo de vínculo é que, segundo Delgado,

De maneira geral, no contrato autônomo, o risco da prestação em desenvolvimento é do próprio prestador (no trabalho assalariado, ao contrário, o risco é exclusivo do empregador – art. 2º, CLT). Ou seja, o prestador tende a assumir os riscos da própria prestação laborativa⁷¹.

O Decreto nº 79.797/77, que regulamentou a Lei nº 6.242/75, previu em seu art. 3º, § 3º, que durante o período de estacionamento, o veículo, seus acessórios, peças e objetos comprovadamente deixados no seu interior, ficarão sob a vigilância do guardador de veículos. Da mesma forma, o art. 4º, parágrafo único, dispõe que, durante a lavagem do veículo, os pertences acima elencados ficarão sob a responsabilidade do lavador. Em contraposição a essa previsão normativa, vimos que, por limitações fáticas, os guardadores e lavadores de veículos não têm condições de assumir determinados riscos da atividade, ainda que adquiram o registro enquanto trabalhadores autônomos.

A questão guarda tamanha polêmica, que sequer é expressamente trazida pelo Projeto de Lei que tramita na Câmara de Vereadores de Curitiba. Nesse aspecto, a proposta se limita a prever a suspensão do cadastramento, sem prejuízo

⁷⁰ Deve se mencionar, por outro lado, que não raro, ao retornar, o motorista não encontra o guardador com quem contratou o serviço, nas proximidades do veículo, tampouco qualquer outro profissional que o esteja substituindo. Esse é um dos problemas que dificultam a concepção da atividade como trabalho autônomo.

⁷¹ DELGADO, 2008, p. 337.

das sanções civis e penais cabíveis, nos casos em que restar comprovada qualquer irregularidade cometida pelo guardador de veículos, no exercício da atividade. Atente-se, aqui, para a vagueza da expressão “qualquer irregularidade” e a exigência que o dispositivo faz, de que ela seja cometida pelo próprio guardador. Ou seja, não abarcando, assim, a responsabilidade por danos de terceiros.

Enquanto trabalhador autônomo, o guardador de veículos deve se filiar à Previdência Social, como contribuinte individual obrigatório. A esse respeito, cumpre ressaltar que a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, criou a categoria de contribuinte individual, abarcando as figuras do trabalhador autônomo, do equiparado a autônomo e do empresário.

À vista disso, são eles segurados obrigatórios, contribuindo compulsoriamente para a Seguridade Social, com direito aos benefícios pecuniários previstos para a sua categoria (aposentadorias, pensões, auxílios, salário-família, salário-maternidade), e aos serviços (reabilitação profissional e serviço social), tudo a encargo da Previdência Social. Oportuno trazer, nesse passo, os apontamentos de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, no sentido de que

O reconhecimento do indivíduo como segurado do Regime de Previdência Social é condição fundamental para a obtenção de direitos de tal natureza. Evidentemente, nem sempre o trabalhador consegue fazer prova cabal e inequívoca de tal qualidade, mormente em se tratando das chamadas relações informais de trabalho⁷².

Logo se observa, aqui, outro corolário da Lei nº 6.242/75, que, ao pretender regularizar a atividade dos guardadores de veículos, resgatando-a da informalidade e reconhecendo-a como trabalho autônomo, configura esses guardadores como segurados obrigatórios da Previdência.

O pressuposto básico para a condição de segurado do Regime Geral da Previdência Social é o de ser pessoa física, que exerce atividade laborativa, remunerada e lícita. A introdução da alínea “h” ao art. 12, inc. V, da Lei nº 8.212/91, classificou como contribuinte individual o trabalhador autônomo, este compreendido como a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não. É, portanto, nesse conceito que se enquadraria a atividade dos guardadores de veículos automotores.

⁷² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de.; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 152.

No que tange ao salário de contribuição dessa categoria, a nova redação dada ao art. 28, III, da referida Lei, o define como sendo a remuneração auferida em uma ou mais empresas, ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês. A par disso, para os segurados, contribuinte individual e facultativo, o limite mínimo do salário de contribuição corresponde ao valor do salário mínimo, sendo que, para o cálculo da contribuição, deve se aplicar a alíquota de 20% sobre o respectivo salário de contribuição⁷³, nos termos da nova redação dada ao art. 21, *caput*, da Lei nº 8.212/91.

Do ponto de vista jurídico dos efeitos que a Lei nº 6.242/75 produz sobre os guardadores de veículos regularizados, concluímos que, em termos práticos, os direitos que a eles são assegurados se restringem, basicamente, aos direitos da Previdência Social, correlatos aos deveres de contribuição. Muito embora não se negue a utilidade, em longo prazo, do desfrute dos benefícios previdenciários por esses guardadores, é necessário balizar a questão, mediante a consideração de algumas circunstâncias importantes.

A primeira delas consiste na falta de interesse de muitos guardadores na regulamentação da atividade. Mostra-se oportuna a formulação de analogia com o estudo feito por David Snow e Leon Anderson, sobre a vida dos moradores de rua, nos Estados Unidos, e a forma de sobrevivência que eles encontram, no que os autores chamam de “trabalho à sombra”⁷⁴. É possível enumerar duas respostas contrastantes para o questionamento acerca das razões que levam esse tipo de trabalho a figurar de maneira mais destacada na sobrevivência dos moradores.

A primeira resposta, segundo os referidos autores, encontra-se radicada no senso comum, que sustenta, simplesmente, que a preponderância do trabalho à sombra “*se deve a um declínio na orientação para o trabalho, o que os torna preguiçosos e desinteressados no trabalho tal como tradicionalmente conceituado*”⁷⁵. Essa visão encontra ecos na opinião pública brasileira, que concebe a atividade dos guardadores de veículos como um não trabalho, ou como um declínio na orientação para o trabalho, para usar a expressão de Snow e Anderson.

Todavia, da mesma forma como foi constatado pelos autores norte-americanos, nossas conversas com os guardadores de veículos de Curitiba

⁷³ CASTRO, LAZZARI, 2005, p. 229.

⁷⁴ ANDERSON; SNOW, 1998, p. 277.

⁷⁵ Ibidem, 1998, p. 277.

revelaram que a visão acima mencionada não corresponde nem à realidade desses guardadores, nem à natureza do “*trabalho à sombra*”. Pelo contrário, muitos dos guardadores de veículos entrevistados demonstram conceber a atividade como um verdadeiro ofício, assumindo como obrigação diária comparecer ao ponto da via pública do qual lhes incumbe a vigilância, cumprindo uma jornada que é praticamente fixa e que, muitas vezes, ultrapassa oito horas diárias.

Ademais, não se pode ignorar que a atividade lhes exige uma capacidade interacional grande, uma vez que dependem sobremaneira da construção de uma relação de confiança e de carisma com a clientela. Para tanto, é necessário que os guardadores estejam constantemente atentos à movimentação no espaço público, orientando os motoristas no estacionamento, memorizando a feição e o veículo de cada cliente e, evidentemente, vigiando⁷⁶. Nesse sentido, afirmam Snow e Anderson que

[...] o trabalho à sombra, assim como qualquer trabalho, exige a concentração de energia e atenção na busca de dinheiro ou outros bens materiais para uso pessoal ou troca. Difere de outros tipos de trabalho apenas no fato de não ser formalmente regulado nem sancionado em termos de tempo, local ou remuneração⁷⁷.

A outra resposta dada à questão, e que nos parece ser a que mais corresponde à realidade, é a de que não é o declínio na orientação para o trabalho tradicionalmente conceituado que fundamenta a resistência de alguns guardadores de veículos à regulamentação da profissão. O motivo seria a mudança do atrativo do mundo do trabalho regular para o do trabalho informal (ou à sombra). Isso significa dizer que, de fato, existe uma disposição para o trabalho, até mesmo porque este se traduz, na maior parte das vezes, em única fonte de renda dos guardadores de veículos.

Assim, os guardadores, em grande parte, recorrem ao mundo do trabalho informal, não porque estejam desinteressados no trabalho regular, mas porque o primeiro se apresenta, em regra, mais rentável que o segundo, e lhes proporciona mais vantagens, num contexto social que já não lhes é favorável.

Para ilustrar essa situação, tomemos como exemplo o guardador de veículos regularizado como trabalhador autônomo, que passa a ser segurado obrigatório da

⁷⁶ Essa dinâmica foi visivelmente percebida em nossa pesquisa de campo.

⁷⁷ ANDERSON; SNOW, 1998, p. 278.

Previdência Social, devendo contribuir com 20% sobre o salário de contribuição, cujo limite mínimo é o salário mínimo. Muitos dos guardadores sequer chegam a auferir, no final do mês, renda equivalente ao valor do salário mínimo. Não obstante, a lei previdenciária exige que ele contribua minimamente sobre esse valor, o que, evidentemente, não se apresenta como algo vantajoso, a curto prazo.

Sob esse prisma, o argumento que a opinião corrente usaria é que - parafraseando o trabalho de Snow e Anderson sobre os moradores de rua - se ao menos os guardadores *“olhassem para além do momento presente em direção ao futuro, se não fossem tão orientados para o presente ou pelo impulso, eles chegariam a se beneficiar dos frutos do jogo do trabalho remunerado”*⁷⁸. Contudo, o discernimento sobre a questão deveria perpassar pela existência de uma articulação negativa entre o presente e o futuro dessas pessoas. Ainda na visão de Snow e Anderson:

A maioria das pessoas de status mais alto vê uma articulação positiva entre seu presente imediato e seu futuro. Elas têm um forte senso de que o que fazem hoje produzirá um amanhã que é tão bom ou melhor que hoje. O psiquiatra Robert Coles chamou isso de uma percepção de direitos e observou que sua importância aumenta com o movimento ascendente no sistema de status⁷⁹.

Portanto, é precisamente a falta dessa percepção de direitos e a experiência reiterada do diminuto e inadequado retorno financeiro em face do tempo e da energia investidos no mundo do trabalho regular, que levam os guardadores de veículos a recorrerem ao mundo do trabalho informal e aí permanecerem. Em razão disso, grande parte dos guardadores entrevistados disse não conseguir visualizar benefícios concretos na tentativa de regulamentação da atividade pelo poder público municipal. Ainda assim, aqueles que acreditam nos eventuais benefícios trazidos, limitaram-se a dizer que, com esta medida, seu trabalho passaria a ser menos discriminado pelas pessoas:

Traz benefícios porque daí eu acho que daí já limpa um pouco a cara da gente, entende? Que tem muitos que entra aí, diz que cuida de carro e tal e pode vir pra roubar alguma coisa e daí suja os outros que não tinham nada a ver (D., 35 anos, 10 anos de profissão)⁸⁰.

⁷⁸ ANDERSON; SNOW, 1998, p. 279.

⁷⁹ Ibidem, p. 279-280.

⁸⁰ Conversa oriunda da pesquisa de campo realizada com os guardadores de veículos para o presente trabalho.

É diante desse panorama que a tentativa de regulamentação da atividade dos guardadores de veículos se revela mais como forma de proteção dos interesses das classes dominantes⁸¹ do que, propriamente, como garantia mínima de direitos a esses trabalhadores. Para que tenham assegurado esse “mínimo”, é-lhes exigida uma contraprestação financeira onerosa, se considerados seus padrões de sobrevivência. A medida exprime, portanto, em sua essência, um aparente controle por parte da Administração Pública sobre a atividade dos guardadores, de forma a inibir a violação de direitos individuais consagrados pelo ordenamento jurídico, como por exemplo, o direito de propriedade e de liberdade individual.

Sem embargo disso, partindo dessa premissa, a questão que se lança é por quais motivos a Lei nº 6.242/75 agonizou durante décadas e por que, ainda hoje, as tentativas de regulamentação pelo poder público, nos diversos Municípios do país, enfrentam grande resistência em se efetivar.

Para tanto, não é suficiente recorrermos a uma explicação que lança bases sobre a ideologia de caráter burguês, ao sustentar que a regulamentação das relações sociais que surgem entre os guardadores de veículos, o Estado e a sociedade não pode revestir conteúdo jurídico porque, essencialmente, baseada na afronta aos direitos dos indivíduos do Estado Democrático de Direito, como a propriedade, a autonomia da vontade, a liberdade individual, a segurança e a integridade física e moral.

Também não parece ser bastante simplesmente sustentar que a atividade dos guardadores de veículos, com efeito, não satisfaz a nenhuma necessidade social, revelando-se como um trabalho não útil, portanto, como um não trabalho e, dessa forma, desmerecendo a valoração do Direito.

⁸¹ Aqui, é importante destacar que, certamente, ao se falar em classes dominantes não nos referimos a todas as pessoas que estacionam seus veículos nas vias públicas e utilizam o serviço do guardador. Até mesmo porque não se pode afirmar que para fazer parte da chamada classe dominante basta possuir veículo automotor. Contudo, adotando uma visão materialista, tem-se que a regulamentação dos guardadores de veículos é uma ação política, que depende da atuação do Estado. Este, por seu turno, é um aparelho de dominação, usado pelas classes dominantes para reproduzir as relações de produção, e assim, manter a própria dominação. Ao se falar em classes dominantes, estamos a nos referir àquelas cujos interesses, efetivamente, exercem influência sobre o controle do aparato estatal. Para essas classes, que se subdividem em seu interior, conforme os diferentes interesses e ideologias, a regulamentação do guardador de veículos pode servir ou não.

Esses argumentos, por si só, são insuficientes para explicar a ineficácia da Lei nº 6.242/75 porque embebidos da própria noção burguesa positivista, legitimadora do Direito e do Estado, ambos concebidos como elementos heterônomos às relações sociais que surgem entre homens “livres” e capazes de se autodeterminar: o primeiro, a regular normas de conduta e o segundo, a imprimir a força coativa necessária à observância dessas normas. Até mesmo porque, nessa vereda, acabamos por contradizer frontalmente a tese antes apresentada, no sentido de que a regulamentação da atividade dos guardadores de veículos veio, sobretudo, para proteger os interesses das classes dominantes e garantir, em segundo plano, um mínimo de direitos aos trabalhadores regularizados.

A polêmica aqui lançada pretende, desse modo, investigar as razões pelas quais se pode fundamentar, sob um mesmo argumento – qual seja, a proteção das classes dominantes –, tanto a tentativa de regulamentação da atividade dos guardadores de veículos, quanto a resistência que lhe é visceralmente oposta, desde a promulgação da Lei nº 6.242/75. O encadeado dos tópicos almeja delinear uma possível resposta.

3.1.2 Regulamentação e fetichismo jurídico

Para nos lançarmos no desafio de responder à questão relativa às razões que justificam que sejam sustentados, com base na proteção dos interesses das classes dominantes, tanto a regulamentação da atividade dos guardadores, quanto a relutância em sua efetivação, é necessário, antes de tudo, desvelar as ideologias presentes nas concepções jurídicas que, ao longo da história do Ocidente, encontram-se tradicionalmente divididas, segundo Antônio Carlos Wolkmer, no idealismo do Direito Natural e no formalismo normativista do Direito Positivo⁸².

Nesse contexto, é sabido que o surgimento da burguesia capitalista se encontra fundado na ideologia jurídica do liberal-contratualismo, que falsamente evocava uma retórica formalística da igualdade, liberdade, dignidade e fraternidade de todos os cidadãos, dissimulando o verdadeiro propósito da transição de uma

⁸² WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 4ª Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p.156.

sociedade feudal para uma outra conformação de relação social, política e econômica, a ser conquistada pelo poder da classe burguesa ascendente⁸³.

É sob esse pretexto que, segundo o teórico marxista Evgeni Pachukanis, o princípio da subjetividade jurídica surge como meio dissimulatório e produto da hipocrisia burguesa, consagrador do princípio formal da liberdade, da igualdade, da autonomia privada, dentre outros. Sob a égide desse princípio, que surge e se consolida a propriedade privada,

a sua extensão universal tanto aos sujeitos como a todos os objetos possíveis; a libertação da terra das relações de domínio e servidão; a conversão de toda a propriedade em propriedade mobiliária; o desenvolvimento e preponderância das relações obrigacionais e, finalmente, a constituição de um poder político autônomo como particular forma de poder [...]⁸⁴.

O princípio da subjetividade jurídica e a precisão dos conceitos jurídicos dele derivados foram formulados pelas doutrinas clássicas do jusnaturalismo, com fundamento nas premissas abstratas da liberdade e da razão humana, estas compreendidas enquanto lei natural, eterna e imutável. Sem embargo, uma vez consolidados os interesses da classe burguesa, a sua ascendência ao poder passou a exigir uma maior estabilidade, construída por meio da fundamentação dos preceitos jurídicos na força coativa do Estado. Conforme preleciona Wolkmer⁸⁵:

Neste sentido, lembra Nico Poulantzas, a concepção ideológica do liberalismo jurídico burguês definia, claramente, que, em face de sua lei, todos eram livres e iguais, mas “sob a condição de que todos fossem e se tornassem burgueses”. Depreende-se a partir dessa afirmação que a burguesia, ao chegar ao poder, se adona do aparelho legislativo do Estado, não sendo mais necessário invocar a bandeira do jusnaturalismo libertário; nesse instante, constrói e solidifica o patamar de um ordenamento positivista que irá oficializar seus novos interesses imperantes⁸⁶.

Desse modo, o legado do positivismo jurídico que tradicionalmente carregamos, assentou-se na reação às correntes jusnaturalistas, que definiam a origem, a essência e o fim do Direito na razão e liberdade humanas. O Direito passou, então, a ser visto como ciência essencialmente normativa, afastando-se de

⁸³ WOLKMER, 2003, p. 159.

⁸⁴ PACHUKANIS, Evgeni Bronislavovich. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988, p. 10.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 34.

⁸⁶ WOLKMER, 2003, p. 159.

toda dimensão metafísica e, ainda, de toda investigação sociológica sobre as condições em que esse sistema específico de normas surge, para se ater à aridez técnica e ao rigoroso formalismo.

A teoria jurídica “pura” de Hans Kelsen se apresenta como expressão máxima dessa normatividade, fundamentando a validade da estrutura das normas em sua própria vigência. A respeito da concepção legalista do positivismo jurídico e sua institucionalização por meio do Estado, Wolkmer elucida:

A instrumentalidade do Direito enquanto técnica coativa (marcada pela imputação) repousa na autoridade estatal, erradicando os influxos condicionantes das formas ideológicas. Consequentemente, a Ciência do Direito não se subordina a qualquer interesse político específico que tenha como meta justificar ou legitimar uma determinada ordem social revolucionária. Daí advém a propalada pretensão de univocidade, completude e neutralidade transformadas em pilares míticos da ciência do Direito enquanto detentora da única verdade possível⁸⁷.

Destarte, a teoria jurídica “pura”, ao afirmar seu caráter anti-ideológico, defende que a Ciência do Direito tem como objetivo revelar o seu objeto, ao contrário da ideologia, que busca encobri-lo. Por isso, Kelsen não se preocupou em perscrutar as razões-de-ser das normas vigentes, precisamente porque as normas e sua pretensa neutralidade axiomática são, para ele, o objeto ideal do Direito, eximido de toda valoração ética. É nesse sentido que o filósofo alemão procura afastar qualquer caráter ideológico de sua Teoria Pura, mormente porque *“a ideologia nasce de interesses específicos não-verdadeiros, tem sua base, não no plano do conhecimento, mas no da vontade”*⁸⁸.

O extremo formalismo da escola normativa de Kelsen, ao invocar essa pretensa neutralidade, recai sobre *“estéreis artifícios metodológicos e lógico-formais”*⁸⁹, uma vez que se afasta da realidade, para se apegar à concepção do Direito enquanto atributo da sociedade humana abstrata. Da mesma forma, *“o Estado jurídico é uma miragem que muito convém à burguesia, uma vez que substitui a ideologia religiosa em decomposição e esconde aos olhos das massas a realidade do domínio da burguesia”*⁹⁰. É por essa razão que Pachukanis afirma que, na realidade histórica, o Estado de Direito, visto enquanto Estado situado acima de

⁸⁷ WOLKMER, 2003, p. 164.

⁸⁸ Ibidem, p. 164.

⁸⁹ PACHUKANIS, 1988, p. 34.

⁹⁰ Ibidem, p. 100.

todos e dirigido a todos, realiza-se apenas em seu contrário, isto é, como *“um comitê executivo dos negócios da burguesia”*⁹¹.

Destarte, o formalismo jurídico da teoria normativista consiste, na realidade, em verdadeiro produto da ideologia positivista consolidada pela classe burguesa, com a finalidade precípua de legitimar seu poder dominante, na nova ordem que se estabelece.

Logo, a análise da regulamentação da atividade dos guardadores de veículos não se torna suficiente, enquanto nos prendermos aos conceitos jurídicos de Estado Democrático de Direito, liberdade individual, propriedade privada e segurança. Afinal, como vimos, esses conceitos não são mais que produtos de sistemas ideológicos que, por sua vez, refletem relações sociais objetivas, concretas, e que se encontram definidas em um dado momento histórico, sendo que aqueles conceitos jurídicos sobre elas vão se fundar, muito embora não revelem seu retrato fiel, mas sim, distorcido, mistificado, consoante lembrado por Pachukanis:

O que importa demonstrar, então, não é que os conceitos jurídicos gerais possam entrar, a título de elementos constitutivos, nos processos e sistemas ideológicos – o que de modo algum é contestável – mas sim que a realidade social, em certa medida encoberta por um véu místico, não pode ser descoberta através destes conceitos⁹².

Justamente porque a teoria marxista pretende romper esse véu mistificador e mistificado do Direito, que nos impede de vê-lo para além de sua expressão positivista, puramente técnica e pragmática, é que optamos por uma análise materialista das questões que conformam a regularização da atividade dos guardadores de veículos, na busca pelas razões da ineficácia da Lei nº 6.242/1975. Para tanto, a premissa inicial de que partimos é a da concepção do Direito, parafraseando Pachukanis, *“como uma categoria histórica que corresponde a um regime social determinado, edificado sobre a oposição de interesses privados”*⁹³.

Ora, assentado esse pressuposto, constata-se que o regime social marcado pela produção mercantil enquanto modo de produção social será refletido nas categorias jurídicas burguesas. Nesse sentido, Pachukanis revela que o homem se torna inevitavelmente sujeito jurídico, na medida em que também transforma,

⁹¹ PACHUKANIS, 1988, p. 100.

⁹² Ibidem, p. 38.

⁹³ Ibidem, p. 36.

inevitavelmente, o produto natural numa mercadoria dotada das propriedades do valor, donde se conclui que o Direito se desenvolve enquanto um sistema específico de relações entre os homens, que não se realizam por meio de uma escolha livre e consciente, mas sob a pressão das relações de produção⁹⁴.

Nesse sentido, a regulamentação das relações sociais se reveste, em certas condições, de uma forma jurídica. Referimo-nos “em certas condições” porque essa regulamentação jurídica possui como premissa fundamental o conflito de interesses privados, vale dizer, a relação social da qual a forma jurídica será reflexo inevitável é, nos termos de Pachukanis, “*a relação dos proprietários das mercadorias entre si*”⁹⁵. Na contramão dessa tese, a teoria jusnaturalista defende a relação jurídica como relação da autonomia da vontade entre os sujeitos de direito, ao passo que a teoria positivista concebe a relação jurídica como produto da norma objetiva, que por sua vez, adquire significação graças à relação que dela deriva efetivamente.

Todavia, certamente a existência objetiva do direito não se esgota em seu conteúdo normativo, mas também depende da correspondência desse conteúdo com a realização das relações sociais. No entendimento de Pachukanis, o jurista dogmático, ao definir se uma forma jurídica se encontra ou não em vigor, ignora a realidade social e busca alicerce no “*vínculo lógico entre a proposição normativa dada e as premissas normativas mais gerais*”⁹⁶. Nessa perspectiva dogmática, a ineficácia da Lei nº 6.242/75 poderia ser compreendida em um contexto de desvinculação entre a proposição normativa e as premissas normativas mais gerais, como os direitos de liberdade, igualdade, segurança, propriedade, resguardados em sede constitucional.

Sem embargo, alerta Pachukanis:

O estudo científico, ou seja, teórico, não pode levar em consideração senão realidades de fato. Se certas relações foram efetivamente constituídas, isso significa que nasceu um direito correspondente; porém, se uma lei ou um decreto foram apenas promulgados sem que na prática tivesse surgido qualquer relação correspondente, então isso significa que foi feita uma tentativa fracassada para criar um direito⁹⁷.

⁹⁴ PACHUKANIS, 1988, p. 32-33.

⁹⁵ Ibidem, p. 45.

⁹⁶ Ibidem, p. 49.

⁹⁷ Ibidem, p. 49.

Destarte, ao nos debruçarmos sobre a lei que regulariza a atividade dos guardadores de veículos, constataremos que ela corresponde a uma realidade de fato, isto é, a relações sociais que foram efetivamente constituídas entre os guardadores, os motoristas e o Estado. Veremos, ainda, que a regulamentação da atividade se fundamenta num conflito de interesses privados, tendo substrato, portanto, para assumir conteúdo jurídico.

Por fim, se reconhecemos o vínculo interno que existe entre a forma jurídica e a forma mercantil, temos que, citando Pachukanis, *“uma sociedade que é coagida, pelo estado de suas forças produtivas, a manter uma relação de equivalência entre o dispêndio de trabalho e a remuneração [...], será coagida igualmente a manter a forma jurídica”*⁹⁸.

Logo, considerando que, na sociedade capitalista, o produto da força de trabalho materializa o valor da mercadoria, que, a par disso, a relação jurídica surge a partir da relação de troca entre os produtores das mercadorias, e que os sujeitos jurídicos são os proprietários dessas mercadorias, a relação social entre guardadores de veículos e motoristas enseja uma relação jurídica?

A resposta a essa indagação exige que se defina a relação de troca que existe entre os guardadores de veículos e os motoristas. Em tese, o produto do trabalho do guardador consiste, principalmente, na vigilância do veículo, no auxílio das balizas e na venda do cartão do EstaR. No processo de troca, o produto do trabalho do guardador assume o valor mercadoria, transformado em dinheiro, sendo que este último é a mercadoria trocada pelo motorista.

No conceito cunhado por Karl Marx, *“a mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa, a qual pelas suas propriedades satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie”*⁹⁹. A utilidade da coisa faz dela um valor de uso, que pode se consubstanciar no uso ou no consumo. Além disso, a mercadoria como valor de uso pode satisfazer a necessidades humanas, seja pelas suas propriedades naturais, seja pelas propriedades que lhe são conferidas por meio do trabalho humano.

No entanto, para que se torne mercadoria, é necessário que produza valor de uso para outros, isto é, valor de uso social. Do contrário, o trabalho nela contido será considerado inútil e, dessa forma, não constituirá valor algum, o que permite

⁹⁸ PACHUKANIS, 1988, p. 28-29.

⁹⁹ MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Vol I. 2ª Ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985, p. 45.

concluir que o valor de uso da mercadoria também é portador do seu valor de troca, isto é, desde que possa ser transferido para os outros e lhes sirva como valor de uso, por meio da troca.

Marx revela o caráter duplo da mercadoria, que se desdobra em valor de uso e valor de troca, produzidos pelo trabalho:

Todo trabalho é, por um lado, dispêndio de força de trabalho do homem no sentido fisiológico, e nessa qualidade de trabalho humano igual ou trabalho humano abstrato gera o valor da mercadoria. Todo trabalho é, por outro lado, dispêndio de força de trabalho do homem sob forma especificamente adequada a um fim, e nessa qualidade de trabalho concreto útil produz valores de uso¹⁰⁰.

Ademais, Marx enuncia o caráter fetichista da mercadoria, que consiste na peculiaridade social que esta carrega, pois, no processo da troca, as relações entre as pessoas (proprietários das mercadorias) se tornam reificadas e as relações entre as coisas (mercadorias) se tornam sociais. Ou seja, o trabalho humano objetivado no valor das mercadorias é a redução de todos os trabalhos reais e concretos à sua característica de trabalho humano geral, a “*meras gelatinas de trabalho humano indiferenciado*”¹⁰¹, para usar a expressão de Marx.

Outrossim, o caráter fetichista da mercadoria revela que a medida do trabalho consiste no dispêndio de força de trabalho do homem em sua duração, assumindo a forma de grandeza de valor dos produtos do trabalho. Já a forma equivalente da mercadoria, que é a forma de sua permutabilidade direta com outras mercadorias, permite que os seus produtores entrem em contato social por meio da troca dos produtos de trabalho, denotando a especificidade social do trabalho que produz mercadorias¹⁰².

No entanto, Marx alerta:

Para que essas coisas se refiram umas às outras como mercadorias, é necessário que os seus guardiões se relacionem entre si como pessoas, cuja vontade reside nessas coisas, de tal modo que um, somente de acordo com a vontade do outro, portanto cada um apenas mediante um ato de vontade comum a ambos, se aproprie da mercadoria alheia enquanto aliena a própria. Eles devem, portanto, reconhecer-se reciprocamente como proprietários privados. Essa relação jurídica, cuja forma é o contrato, desenvolvida legalmente ou não, é uma relação de vontade, em que se

¹⁰⁰ MARX, 1985, p. 53.

¹⁰¹ Ibidem, p. 67.

¹⁰² Ibidem, p. 71.

reflete a relação econômica. O conteúdo dessa relação jurídica ou de vontade é dado por meio da relação econômica mesma¹⁰³.

O proprietário aliena sua mercadoria porque esta não lhe tem nenhum valor de uso direto. Vale dizer, enquanto para outros, ela possui valor de uso, para o proprietário, a mercadoria apenas tem como valor de uso direto o fato de ser portadora do valor de troca. Nesse sentido, para Marx, *“todas as mercadorias são não-valores de uso para seus possuidores e valores de uso para seus não-possuidores”*¹⁰⁴. Para tanto, elas precisam da troca, por meio da qual se referem entre si como valores (forma equivalente) e, desse modo, realizam seus valores, de modo que, antes mesmo de se realizarem como valor de uso necessitam de se realizar como valor de troca.

Por outro lado, as mercadorias têm de comprovar-se como valores de uso, antes de poderem realizar-se como valores. Pois o trabalho humano, despendido em sua produção, conta somente na medida em que seja despendido de forma útil para outros. Se o trabalho é útil para outros, se, portanto, seu produto satisfaz a necessidades alheias, somente sua troca pode demonstrar¹⁰⁵.

Diante disso, é possível visualizar duas particularidades no exercício da atividade dos guardadores de veículos. A primeira delas consiste, justamente, em que o produto de seu trabalho tem um valor de uso para os motoristas, mas não porque atenda a uma necessidade social, desenvolvida nos moldes da produção mercantil, e sim, porque ela se apresenta, muitas vezes, como uma necessidade forçadamente criada.

Isso significa que o guardador oferece um serviço de segurança do veículo, que não tem utilidade para a sociedade em geral, mormente porque esse guardador não tem condições de assumir os riscos da atividade, o que dificulta que ele seja visto, na relação de troca, como um proprietário de mercadoria (coisa ou serviço) e, conseqüentemente, que essa mercadoria seja portadora de valor.

Diante dessa resistência, e na busca por meios de sobreviver, o guardador acaba “criando” uma utilidade para sua mercadoria (no caso, o seu serviço), oferecendo a prestação de segurança contra ele próprio, de modo que o motorista

¹⁰³ MARX, 1985, p. 79.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 80.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 80.

não sofra nenhum infortúnio causado por eventual ação do guardador contra sua propriedade ou contra sua integridade física ou moral.

A segunda particularidade que a atividade assume, e que se encontra imbricada na questão acima, reside no fato de que a troca das mercadorias, realizada entre guardadores e motoristas, via de regra, não ocorre mediante um ato de vontade comum a eles. Vale dizer, a vontade do motorista em adquirir o serviço do guardador é eivada pela coação, seja externa ou interna, expressa ou velada, exercida por este último ou pela simples representação estigmatizada de sua figura, no meio social.

Ao contrário do que foi anteriormente esposado e que Marx expõe como necessário para a troca das mercadorias, os seus proprietários, aqui, não se reconhecem reciprocamente como proprietários privados, pois, para os motoristas, os guardadores sequer são proprietários de mercadoria alguma. A inutilidade do serviço demonstra ser inútil também o trabalho nele contido e, dessa forma, não conta como trabalho e não constitui qualquer valor. Daí se concluir que essa relação social dificilmente assume a forma de contrato e, por consequência, de relação jurídica.

Por fim, ainda é preciso desvendar outra questão: a autonomia da vontade presente na dinâmica da relação jurídica que regulamenta a relação econômica. Vimos que a primeira, enquanto elemento caracterizador da relação jurídica, corresponde à ideologia da classe burguesa ascendente, e foi construída como categoria jurídica portadora da falsa idéia de que os sujeitos de direito têm a capacidade de se autodeterminar. No entanto, Pachukanis assevera que essa filosofia do direito burguês

nada mais é, com certeza, do que a filosofia da economia mercantil, que estabelece as condições mais gerais, mais abstratas, sob as quais se pode efetuar a troca de acordo com a lei do valor e ter lugar a exploração sob a forma de “contrato livre”¹⁰⁶.

Nessa perspectiva, o trabalhador assalariado que surge como sujeito de direito que vende a sua força de trabalho como mercadoria, não o faz porque é homem livre, capaz de se autodeterminar, mas antes, e acima de tudo, porque sofre as pressões das relações de produção capitalista, as quais se traduzem em relações

¹⁰⁶ PACHUKANIS, 1988, p. 8-9.

econômicas de exploração juridicamente mediatizadas sob a forma de um contrato¹⁰⁷. A esse respeito, informa Pachukanis:

Na realidade, a categoria de sujeito jurídico é, evidentemente, estabelecida no ato de troca que ocorre no mercado. E é justamente neste ato de troca que o homem realiza na prática a liberdade formal de autodeterminação. A relação do mercado revela esta oposição entre o sujeito e o objeto num sentido jurídico particular. O objeto é a mercadoria e o sujeito o proprietário de mercadorias que dispõe delas no ato de apropriação e de alienação¹⁰⁸.

É certo, de tal modo, que essa falsa subjetividade jurídica está presente tanto para o guardador de veículos, quanto para o trabalhador assalariado. Entretanto, a classe burguesa não se opõe à relação de troca com este último porque ela é uma relação que atende aos seus interesses de classe, sendo-lhe, desse modo, conveniente a liberdade formal de autodeterminação que se estabelece no ato de troca.

Frise-se, nesse ponto, que o produto do trabalho, para assumir o valor mercadoria, deve ter, para os não-possuidores, valor de uso direto, que atenda a uma necessidade social, conforme bem elucidado por Marx: *“na troca direta de produtos, cada mercadoria é diretamente meio de troca para seu possuidor, equivalente para seu não-possuidor, mas somente enquanto for valor de uso para ele”*¹⁰⁹.

Observa-se que, na relação de troca entre guardadores de veículos e motoristas, o produto do trabalho do guardador tem, para os motoristas, valor de uso que, todavia, atende a uma necessidade “forçadamente” criada, não portando, por outro lado, qualquer valor de troca. De outra parte, para os guardadores, o produto do trabalho não tem valor de uso, mas sim, valor de troca, posto que o dinheiro trocado pela prestação do serviço pode, por sua vez, ser trocado por outras mercadorias e que constituirão, ao menos num primeiro momento, o meio de sobrevivência.

Noutras palavras, diferentemente do que ocorre, por exemplo, na regulamentação dos trabalhadores assalariados, a classe burguesa não tem interesse na regularização dos guardadores de veículos, porque a atividade não lhe apresenta valor de uso que atenda a necessidades geradas na sociedade de

¹⁰⁷ PACHUKANIS, 1988, p. 14.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 75.

¹⁰⁹ MARX, 1985, p. 82.

produção mercantil e, tampouco, valor de troca. Precisamente porque a atividade não atende a seus interesses, a burguesia vem a se socorrer, neste caso, ao princípio da subjetividade jurídica e invocando a afronta à autonomia da vontade dos sujeitos jurídicos “livres”, que nada mais é do que a afronta à *sua* autonomia da vontade.

Nesse cenário, a forma jurídica possui um conteúdo de classe, enquanto esse sistema de relações sociais (em que o Direito também se apresenta como relação social¹¹⁰) corresponde aos interesses das classes dominantes, protegidos pelo aparelho do poder de Estado, que reforça o domínio de classe. Dessa forma, Pachukanis nos mostra a maneira como as relações dos homens, no processo de produção, assumem uma forma duplamente enigmática, quando então, o fetichismo da mercadoria se complementa no fetichismo jurídico:

Simultaneamente a relação unitária e total reveste dois aspectos abstratos e fundamentais: um aspecto econômico e outro jurídico. No desenvolvimento das categorias jurídicas, a capacidade de realizar atos de troca não é mais que uma das muitas manifestações concretas da característica geral da capacidade jurídica e da capacidade de agir. Historicamente, entretanto, o ato de troca possibilitou um aprofundamento na idéia de sujeito, como portador de todas as possíveis pretensões jurídicas. É somente na economia mercantil que nasce a forma jurídica abstrata, em outros termos, que a capacidade geral de ser titular de direitos se separa das pretensões jurídicas concretas¹¹¹.

Disso concluímos que, se tanto o direito, quanto a economia política convergem para o ato de troca, não é da promulgação de uma lei, pelo Estado, que surge a relação jurídica, mas sim, da própria relação econômica, isto é, das *“relações de produção de uma sociedade alicerçada na divisão do trabalho e na troca”*¹¹². É evidente que o poder público pode, por meio da lei, regular, modificar, determinar, especificar a forma e o conteúdo da relação jurídica, mas o substrato material que lhe é correspondente surge nas relações de produção.

Assumida essa perspectiva, as investidas para a regulamentação da atividade dos guardadores de veículos pelo poder público, ao longo dos anos, vem se defrontando com a falta, na prática, de uma relação econômica que imprima

¹¹⁰ Para Pachukanis, o Direito representa a forma mistificada de uma relação social específica. PACHUKANIS, 1988, p. 42.

¹¹¹ Ibidem, p. 75-76.

¹¹² Ibidem, p. 60.

conteúdo à correspondente relação jurídica regulada na forma da lei. Isso se deve, essencialmente, ao fato de que o produto do trabalho do guardador não tem valor de uso que atenda a uma necessidade social gerada pela produção mercantil, mas sim, de uma necessidade forçadamente criada, envolvendo um elemento de coação, que viola a autonomia da vontade caracterizadora da relação de troca e, conseqüentemente, da relação jurídica.

Uma vez não atendidos, nessa relação de troca, os interesses das classes dominantes, sua regulação pelo Direito sofre, evidentemente, forte rejeição. Nota-se, então, que a proposta de regulamentação da atividade dos guardadores de veículos se destina a proteger os interesses das classes dominantes, mas encontra, a um só tempo, a resistência desses próprios interesses, diante da ausência, na prática, de uma relação de troca, desenvolvida nos moldes do sistema de produção capitalista. Eis aqui a razão materialista para que a Lei nº 6.242/75 não lograsse produzir a eficácia pretendida, ao longo de todos esses anos.

Sem embargo, ao se cogitar a proteção dos interesses das classes dominantes, é preciso considerar que tais interesses não são uníssonos e que tais classes também se subdividem, conforme a distinção dos seus interesses. É dessa dissonância que surgem respostas igualmente contrastantes, por parte do Estado, para a solução dos problemas ocasionados pela atividade dos guardadores de veículos. O que se observa é que, se de um lado se propõe a regularização, de outro, a resposta apresentada é radicalmente oposta, e consiste na criminalização da conduta desses guardadores.

3.2 CRIMINALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DOS GUARDADORES DE VEÍCULOS: A FACE DA CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA

O fenômeno da globalização, suas raízes e conseqüências sociais, foram analisados pelo sociólogo Zygmunt Bauman¹¹³, que caracterizou as condições humanas geradas pelo processo globalizador a partir da expressão “*compressão tempo/espço*”. O avanço tecnológico teria anulado, dessa forma, as distâncias

¹¹³ BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

temporais e espaciais, de maneira que a sociedade pós-moderna de consumo se encontraria estratificada segundo o grau de mobilidade das classes, isto é, de acordo com a sua liberdade em escolher onde estar.

Esse fenômeno ocorre porque, para a classe detentora, sobretudo, do poder financeiro, *“as fronteiras dos Estados foram derrubadas, como o foram para as mercadorias, o capital e as finanças”*¹¹⁴. Tendo em seu poder uma rede complexa de informações em grande velocidade, a classe economicamente privilegiada alcança a extraterritorialidade, ainda que se encontre, corporeamente, na localidade. Afinal, o espaço não importa para as elites, que podem transpor qualquer distância, de forma instantânea. Nesse contexto, Bauman afirma que

Se a nova extraterritorialidade da elite parece uma liberdade intoxicante, a territorialidade do resto parece cada vez menos com uma base doméstica e cada vez mais com uma prisão – tanto mais humilhante pela introneteada visão da liberdade de movimento dos outros ¹¹⁵.

Tendo em vista que a marca dos excluídos, na era da compressão espaço-temporal, é a imobilidade, a realidade de grande parte dos guardadores de veículos se encontra inserida nesse cenário. Vimos que fatores estruturais, como a desindustrialização, a falta de qualificação técnica para o mercado de trabalho, o desmonte do aparato estatal e as conseqüências nefastas trazidas para as relações entre capital e trabalho, acarretaram sensíveis mudanças nos destinos ocupacionais e econômicos dos guardadores de carros.

A falta de acesso ao trabalho regular, seja pela escassez da oferta, seja pela desqualificação para o emprego, é o fator principal que leva os guardadores de veículos a recorrerem às ruas e a desempenhar atividade que gera tanta polêmica. Sabe-se que, numa sociedade capitalista de consumo, a impossibilidade de vender sua força de trabalho em troca de remuneração implica, como conseqüência quase que imediata, a impossibilidade de consumir.

Nessa perspectiva, ao definir como “turistas” aqueles que podem se mover no mundo e como “vagabundos” aqueles a quem não é dada essa opção, a não ser a de ver o mundo movendo sob seus pés, Bauman afirma que *“tanto o turista como o vagabundo foram transformados em consumidores, mas o vagabundo é um*

¹¹⁴ BAUMAN, 1999, p. 97.

¹¹⁵ Ibidem, p. 31.

*consumidor frustrado. [...] seu potencial de consumo é tão limitado quanto seus recursos”*¹¹⁶.

Ao usar o termo “vagabundo”, o autor intenta reproduzir o inconsciente coletivo, que vê esses sujeitos como preguiçosos, que optaram livremente pela situação do não-trabalho e, por não estarem dispostos ao trabalho regular, permanecem nas ruas e na condição de desempregados, em razão de sua postura indisciplinada e indolente.

Essa visão conduz a um processo de estigmatização e intolerância com relação a esses indivíduos, não só por não reproduzirem sua força de trabalho - e assim poder alimentar a sociedade de consumo -, mas também porque, estando vulneráveis à criminalidade, causam o medo e a insegurança na população, que os vê como uma constante ameaça à vida e à propriedade privada. São eles que, segundo Bauman,

[...] quebram a norma e solapam a ordem. São uns estraga-prazeres meramente por estarem por perto, pois não lubrificam as engrenagens da sociedade de consumo, não acrescentam nada à prosperidade da economia transformada em indústria de turismo. São “inúteis”, no único sentido de “utilidade” em que se pode pensar numa sociedade de consumo ou de turistas. E por serem inúteis são também indesejáveis¹¹⁷.

Inúmeros exemplos do sentimento de rejeição com relação a esses guardadores são ilustrados nas colunas dos leitores de jornais, nos “blogues” e sítios de relacionamento da *internet*, em que a figura dos guardadores chega a ser comparada a verdadeiras “pragas” a empestar o cenário urbano¹¹⁸, causando desconforto e insegurança aos motoristas, que se sentem constantemente ameaçados por sua presença.

Por outro ângulo, contrariamente ao que crê o senso comum, a polarização das classes sócio-econômicas e seus diferentes graus de liberdade em escolher onde estar e para onde ir, não se traduzem em fator externo ou impasse ao processo de globalização, mas antes, traduzem-se como efeito dele: em verdade,

¹¹⁶ BAUMAN, 1999, p. 104.

¹¹⁷ Ibidem, p. 104.

¹¹⁸ Destaca-se, nesse sentido, o blogue denominado “Eu odeio flanelinhas”, que reúne farto conteúdo de desaprovação da atividade. Disponível em: <<http://euodeioflanelinhas.blogspot.com/>>. Acesso em: 14.10.2010.

O léxico pejorativo, amplamente usado como referência aos guardadores, é o mais diverso: “sanguessugas marginais”, “aproveitadores”, “escória”, “bandidos”, “meliantes travestidos de trabalhadores”, “desocupados”. Disponível em: <<http://www.diariodeumjuiz.com/?p=1401>>. Acesso em: 14.10.2010.

para que haja a realização dos sonhos e desejos dos *turistas*, é preciso a transformação de muito outros em *vagabundos*.

*Um mundo sem vagabundos é a utopia da sociedade dos turistas. A política da sociedade dos turistas pode ser em grande parte explicada – como a obsessão com a “lei e a ordem”, a criminalização da pobreza, o recorrente extermínio dos parasitas etc. – como um esforço contínuo e obstinado para elevar a realidade social, contra todas as evidências, ao nível dessa utopia*¹¹⁹.

No histórico latino-americano de acumulação capitalista, que se encontra norteado pela mesma lógica da funcionalidade da desigualdade de classes, Francisco de Oliveira atenta para o fato de que o subdesenvolvimento não se traduz em uma fase transitória, em que as economias pré-capitalistas seriam gradualmente dominadas pelo modo de produção capitalista, para então alcançar suas formas mais avançadas. O subdesenvolvimento, na concepção do autor, “*é precisamente uma “produção” da expansão do capitalismo*”, conforme se segue:

No plano teórico, o conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor “atrasado” e um setor “moderno”, não se sustenta como singularidade: esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por outro lado, a oposição na maioria dos casos é tão-somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado”, se se quer manter a terminologia¹²⁰.

Ao desconsiderar a simbiose que existe entre o “atrasado” e o “moderno”, na realidade brasileira, o senso vigente insiste em reproduzir a figura dos guardadores de veículos enquanto marginais indispostos ao trabalho, que se assenhoram do espaço público como se apenas deles fosse, constringendo o usuário ao pagamento de um serviço que não é verdadeiramente prestado.

Vimos que essa visão pejorativa também desconsidera a análise do fator emprego, sob uma outra perspectiva. Cada vez mais, o sistema capitalista exige uma maior flexibilização no mercado de trabalho, a fim de atender ao seu pleno funcionamento. Isso requer a renúncia de tudo o que sugere a estabilidade do emprego e a proteção do trabalho e sua remuneração. Nas palavras de Bauman,

¹¹⁹ BAUMAN, 1999, p. 106.

¹²⁰ OLIVEIRA, 2008, p. 32.

Outrora ansioso em absorver quantidades de trabalho cada vez maiores, o capital hoje reage com nervosismo às notícias de que o desemprego está diminuindo; através dos plenipotenciários do mercado de ações, ele premia as empresas que demitem e reduzem os postos de trabalho¹²¹.

Diante desse mecanismo, não passa pelo crivo da percepção comum o fato de que grande parte dos guardadores de veículos tem poucas qualificações ocupacionais (ou quase nenhuma) que lhes possibilitem a garantia de empregos acima do nível mais inferior do mercado de trabalho. Ou seja, se a garantia de um emprego regular já se apresenta como uma perspectiva quase inalcançável aos guardadores, há ainda o risco de que consigam um emprego que não atenda rigorosamente à legislação trabalhista, submetendo o trabalhador às regras flexíveis de trabalho e deixando-o, assim, à mercê de direitos de manutenção e proteção do emprego.

Sobre o interesse das classes dominantes em flexibilizar, cada vez mais, as regras que regem as relações de trabalho, Bauman afirma:

Em outras palavras, o que se faz necessário são novas condições que favoreceriam hábitos e atitudes diametralmente opostos àqueles que a ética do trabalho professava e que eram promovidos pelas instituições panópticas encarregadas de implementar essa ética. Os trabalhadores devem desaprender a dedicação ao trabalho duramente adquirida e o apego emocional duramente conquistado ao local de trabalho, assim como o envolvimento pessoal no conforto desse ambiente¹²².

Nessas circunstâncias, a situação desamparada em que se vêem, condena os guardadores de veículos à busca pela sobrevivência material nas ruas, alternativa esta que acaba sendo a mais palatável, dentre as poucas existentes. Prova disso é que, nas entrevistas com os guardadores, muitos reconheceram que o rendimento auferido no final do mês, fruto da atividade nas ruas, chega a ser maior do que aquele que perceberiam, caso estivessem em um emprego regular, cumprindo uma jornada laboral fixa e sofrendo a incidência agressiva de impostos sobre os seus rendimentos.

Não obstante a conjunção de todos esses fatores estruturais a conformar a realidade de grande parte dos guardadores de veículos, nota-se que a intolerância à atividade por eles exercida é ainda maior quando comparada à de outras ocupações

¹²¹ BAUMAN, 1999, p. 119.

¹²² Ibidem, p. 120.

do setor informal. A peculiaridade que embasa o grau distinto de intolerância reside no fato de que, na atividade do guardador, o motorista seria frequentemente constrangido a pagar pelo serviço, o que não ocorre nas demais atividades, assinaladas pela “autonomia da vontade”.

Na análise de Oneir Vitor Oliveira Guedes, “*quem remunera o flanelinha não o faz por ato volitivo incólume, mas sim, tem sua vontade viciada pelo medo, pelo temor que [sic] um mal maior lhe sobrevenha*”¹²³. Para o autor, a atividade dos guardadores é merecedora de tutela penal diante do fracasso das medidas administrativas e da lesão a bens jurídicos relevantes. Além disso, Guedes sustenta que o grau de intolerância com relação à atividade é maior em razão dos diferentes bens jurídicos ofendidos no exercício das ocupações informais:

Ainda que outros agentes da economia informal igualmente venham a praticar atos contrários ao ordenamento jurídico, a diferença está na natureza do bem lesionado, pois suas atividades atingem, quando muito, a economia popular, enquanto a conduta dos guardadores atenta contra a liberdade individual das pessoas, seu patrimônio, sua livre capacidade de autodeterminação, dentre outros bens jurídicos, o que denota a sua maior reprovabilidade¹²⁴.

Conforme antes analisado, a espontaneidade inicialmente vista na contribuição pecuniária dos motoristas aos guardadores de veículos foi cedendo lugar a um caráter de obrigatoriedade na contribuição pelo serviço prestado, muitas vezes em razão da intimidação, expressa ou velada, exercida pelos guardadores, e que resulta, em certas ocasiões, no efetivo dano à propriedade privada ou à própria pessoa do motorista.

Noutro norte, vimos que essas formas de intimidação, antes mesmo de serem sinônimos da falta de disposição para o trabalho, consistem em estratégias de sobrevivência material encontradas por grande parte dos guardadores de veículos, ao se depararem com a realidade do desemprego ou das condições muito precárias de emprego. Frise-se, no entanto, que raramente essas circunstâncias são sopesadas na tolerância da população à atividade. Na opinião de Neiara Araújo, “é

¹²³ GUEDES, Oneir Vitor Oliveira. *A necessária criminalização da conduta dos guardadores clandestinos de veículos (flanelinhas)*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2231, 10 ago. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13272>>. Acesso em: 14.10.2010.

¹²⁴ GUEDES, Oneir Vitor Oliveira. *A necessária criminalização da conduta dos guardadores clandestinos de veículos (flanelinhas)*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2231, 10 ago. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13272>>. Acesso em: 14.10.2010.

*hipócrita achar que, organizando, eles estão melhorando de vida. É como se o cidadão tivesse que responder pelo desemprego em cada esquina*¹²⁵.

A ausência, em geral, do valor de uso do produto de seu trabalho faz com que os guardadores de veículos desenvolvam um mecanismo de defesa para a sua própria sobrevivência e passem, então, a “criar” uma necessidade, que é a da segurança, não apenas contra terceiros, mas contra si próprios. Esse mecanismo também envolve um sentido de auto-afirmação desses sujeitos perante a sociedade, conforme analisa Bauman:

A rejeição e a exclusão são humilhantes e pretendem isso; visam a fazer o rejeitado/excluído aceitar sua imperfeição e inferioridade social. Não admira que as vítimas ergam uma defesa. Em vez de aceitarem docilmente a sua rejeição e converter a rejeição oficial em auto-rejeição, elas preferem rejeitar os que as rejeitam. Para isso, o rejeitado/excluído recorre aos únicos meios à sua disposição, todos contendo alguma dose de violência; é o único recurso que pode aumentar seu “poder de prejudicar”, único poder que podem opor ao poder esmagador dos que os rejeitam e excluem¹²⁶.

Nessas circunstâncias, a figura ameaçadora do guardador de veículos, amplamente difundida entre a população, aliada aos sentimentos de medo, apreensão e ansiedade que inspiram, são preocupações que passam a reclamar medidas de segurança a serem tomadas pelas autoridades públicas. Nesse sentido, é possível afirmar que, se o advento da modernidade fez com que as pessoas trocassem um pouco da liberdade individual pela segurança, no estágio pós-moderno da modernidade, o movimento é inverso: o exercício pleno da liberdade individual apresenta riscos e exige que as pessoas abram mão de parcela de sua segurança. Na visão de Bauman:

[...] não admira que a escassez de opções livres de riscos, isto é, *seguras*, e a crescente falta de clareza das regras do jogo que torna *incerta* a maioria dos movimentos e, ainda mais, as consequências dos movimentos, sejam tidas como ameaças à *segurança* – primeiro ao corpo e depois à propriedade, extensão espacial do corpo¹²⁷.

O clamor pela segurança dos particulares é, desse modo, imediatamente atendido pelos governos, que buscam adotar as medidas que aparentem ser as

¹²⁵ TONIATTI, Mariana. *A atividade de flanelinha deve ser regulamentada?* Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/www/opovo/fortaleza/895026.html>>. Acesso em: 14.10.2010.

¹²⁶ BAUMAN, 1999, p. 134-135.

¹²⁷ Ibidem, p. 125.

mais eficazes contra as preocupações e os medos relacionados à questão da segurança.

Sabendo, de antemão, que as únicas garantias que podem ser seriamente prometidas são as flexibilizações das relações entre capital e trabalho e a liberdade de forças do mercado, os governos recorrem para a medida mais visível aos olhos da população, ainda que de eficácia bastante questionável. Nesse sentido, na análise de Bauman, *“fazer algo ou ser tido como fazendo é, no entanto, uma opção realista – uma opção com potencial eleitoral”*¹²⁸.

Nesse aspecto, o clamor público pela segurança contra a ação dos guardadores de veículos passou a exigir a atuação do Estado, sendo que uma das respostas por ele apresentadas consiste, precisamente, na criminalização da conduta desses guardadores. No Congresso Nacional, tramita o Projeto de Lei nº. 4501/2008 (anexo 5), de autoria do Deputado Federal Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), cuja proposta é a inserção, no Código Penal, de um “subtipo” que enquadra a atividade dos guardadores como crime de extorsão indireta. O Projeto se encontra, desde 27 de abril de 2010, aguardando parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado¹²⁹, e dispõe em seu art. 2º:

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do artigo 160-A com a seguinte redação:

“Art. 160-A Solicitar ou exigir, para si ou para terceiro, a qualquer título, dinheiro ou qualquer vantagem, sem autorização legal ou regulamentar, a pretexto de explorar a permissão de estacionamento de veículo alheio em via pública:

Pena – detenção, de 1 a 3 anos, e multa”¹³⁰.

Sem dúvida, ao propor a criminalização da conduta dos guardadores de veículos, o Estado lança mão de um artifício aparentemente eficaz aos olhos da

¹²⁸ BAUMAN, 1999, p. 126.

¹²⁹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=420804>. Acesso em: 14/10/2010.

¹³⁰ Na justificativa do Projeto de Lei 4501/2008, tem-se que a proposta objetiva *“enfrentar a grave situação a que estão sujeitos cidadãos e cidadãs que, ao procurarem um local para estacionar seus veículos, tornam-se reféns da ação injustificada e desordenada de guardadores clandestinos, conhecidos como “flanelinhas”, que controlam as vias públicas sem possuir qualquer autorização do poder público. Nos grandes centros urbanos, aqueles que, na direção de seus veículos, saem de suas casas para, trabalhar, estudar ou praticar qualquer outra atividade, enfrentam grandes dificuldades para estacionar seus veículos em áreas controladas pelos chamados “flanelinhas”. Aqueles que se recusam a pagar as elevadas quantias exigidas, tem seus veículos furtados, danificados ou sofrem agressões físicas”*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/626100.pdf>> Acesso em: 14/10/2010.

população e que lhe é mais cômodo. Por outro lado, a proposta ignora por completo as raízes estruturais do problema, que, por sua vez, exigem soluções mais complexas¹³¹. A estratégia da criminalização é, desse modo, cada vez mais utilizada, por transmitir a ilusória sensação de punição dos ditos “criminosos”, atendendo de forma mais aparente aos anseios da população dominada pelo medo e insegurança, conforme atestado por Bauman:

A construção de novas prisões, a redação de novos estatutos que multiplicam as infrações puníveis com a prisão e o aumento das penas – todas essas medidas aumentam a popularidade dos governos, dando-lhes a imagem de severos, capazes, decididos e, acima de tudo, a de que “fazem algo” não apenas explicitamente pela segurança individual dos governados mas, por extensão, também pela garantia e certeza deles – e fazê-lo de uma forma altamente dramática, palpável, visível e tão convincente. A espetaculosidade – versatilidade, severidade e disposição – das operações punitivas importa mais que sua eficácia, que de qualquer forma, dada a indiferença geral e a curta duração da memória pública, raramente é testada

¹³².

Pertinente nos socorrermos, nesse aspecto, da corrente da criminologia crítica, cujo teórico, Alessandro Baratta, afirma que a atenção da nova criminologia dirige-se, sobretudo, “*para o processo da criminalização, identificando nele um dos maiores nós teóricos e práticos das relações sociais de desigualdades próprias da sociedade capitalista*”¹³³. Ao tratar dos estereótipos e preconceitos socialmente construídos sobre os indivíduos marginalizados, o autor italiano traz o papel fundamental exercido pela opinião pública e reforçado pela mídia, na reprodução da criminalização, e o capital político envolvido na ação dos governos:

Na opinião pública, enfim, se realizam, mediante o efeito dos *mass-media* e a imagem da criminalidade que estes transmitem, processos de indução de *alarme social* que, em certos momentos de crise do sistema de poder, são diretamente manipulados pelas forças políticas interessadas, no curso das assim chamadas campanhas de “lei e ordem”, mas que, mesmo independentemente destas campanhas, limitadas no tempo, desenvolvem uma ação permanente para a conservação do sistema de poder, obscurecendo a consciência de classe e produzindo a falsa representação de solidariedade que unifica todos os cidadãos na luta contra um “inimigo interno” comum¹³⁴.

¹³¹ Prova disso é que, na própria justificativa acima, as atividades dos guardadores são referidas como “injustificadas e desordenadas”, o que reforça a recusa do legislador em considerar as razões estruturais que conformam as atividades dos guardadores de veículos.

¹³² BAUMAN, 1999, p. 127-128.

¹³³ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Introdução à Sociologia do Direito Penal. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002, p. 197.

¹³⁴ Ibidem, p. 204-205.

Ao evocar a lei e a ordem, o Estado consolida as posições econômicas e políticas que assume e que, instrumentalizadas pelo Direito, reforçam a ideologia dominante de um positivismo jurídico legalista, o que trocando em miúdos, traduz-se na ideologia da classe burguesa. Dessa forma, o legislador positivista descarta a interpretação sócio-econômica do Direito, as dinâmicas e contradições de classes, para se restringir a uma abordagem estritamente normativa, sob o argumento da pretensa neutralidade política e axiológica da norma; o que, com efeito, não existe.

Afora isso, o discurso da criminalização apresenta-se como um forte atrativo político, mormente porque o sistema penitenciário possibilita, não apenas a imobilidade dos sujeitos potencialmente criminosos, mas também a sua exclusão prolongada. Para tanto, não interessa se a única liberdade de movimento desses indivíduos é a de “ver o mundo movendo-se sob seus pés”, tampouco se a prestação do Estado, ao longo de suas vidas, resume-se à repressão da polícia. A criminalização *“significa atacar a questão numa linguagem contemporânea, usar uma linguagem que é prontamente compreendida e invocar uma experiência comumente conhecida”*¹³⁵.

De outra parte, a experiência histórica com o sistema prisional já nos mostrou à saciedade – principalmente, no caso brasileiro – que ele está muito longe de alcançar sua pretensa finalidade de reeducação e reintegração do condenado. O movimento é, de fato, inverso, sendo o indivíduo condenado duplamente; primeiro, pela própria condição marginalizada em que sempre esteve e, segundo, pelo reforço dado com a condenação ao estigma que carrega na sociedade, o que dificulta ainda mais a sua reinserção. Nesse ponto, Baratta assevera:

O cárcere é contrário a tudo sobre a “reeducação” e a reinserção -, no mesmo momento em que a estratégia conservadora do sistema deixa cair o mito da expansão ilimitada da produtividade e do pleno emprego. Esta estratégia conduz, de fato, a uma “democracia autoritária”, a uma sociedade em que se torna sempre mais alta a barreira que divide a população garantida da zona sempre mais vasta da população marginalizada e excluída da dinâmica do mercado oficial de trabalho¹³⁶.

Por analogia, a re-socialização do condenado, nesse aspecto, é tão longínqua quanto a quimera burguesa de uma sociedade sem a figura do guardador de

¹³⁵ BAUMAN, 1999, p. 129.

¹³⁶ BARATTA, 2002, p.195-196.

veículos. Sua presença é tão crescente quanto maiores as contradições estruturais próprias das relações de produção capitalista. Contudo, ao fechar os olhos para essa realidade, as classes dominantes exigem do Estado a atuação pontual, repressiva, o encarceramento em massa, a criminalização da pobreza.

E, ao se levantar visceralmente contra a violação de bens jurídicos sacralizados, como “o patrimônio, a liberdade individual e a livre capacidade de autodeterminação”¹³⁷, as classes dominantes lhes atribuem relevância tal, que são eles alçados à mais alta hierarquia no sistema de valores tutelado pelo direito penal. Logo, esse sistema, na análise de Baratta,

[...] reflete, predominantemente, o universo moral próprio de uma cultura burguesa-individualista, dando a máxima ênfase à proteção do patrimônio privado e orientado-se, predominantemente, para atingir as formas de desvio típicas dos grupos socialmente mais débeis e marginalizados¹³⁸.

Outro ponto curioso a se observar nesse processo de criminalização da pobreza é, precisamente, aquele que deu ensejo à própria terminologia. A intolerância da população com relação à atividade dos guardadores de veículos não só é desproporcional quando comparada a outras atividades do setor informal de ocupação, como o é, ainda mais expressivamente, diante de crimes praticados por integrantes das classes hegemônicas, os chamados “*crimes de colarinho branco*”. Essa distinção de tratamento pode ser explicada pelo fato de que, na percepção comum, a violação aqui não seria, propriamente, a de bens jurídicos “relevantes”. Ou quiçá porque as “intencções seletivas” dos legisladores atribuem outras denominações a essas condutas, como bem colocado por Bauman:

As ações mais prováveis de serem cometidas por pessoas para as quais não há lugar na ordem, pelos pobres diabos tiranizados, têm a melhor chance de aparecer no código criminal. Roubar os recursos de nações inteiras é chamado de “promoção do livre comércio”; roubar famílias e comunidades inteiras de seu meio de subsistência é chamado “enxugamento” ou simplesmente “racionalização”. Nenhum desses feitos jamais foi incluído entre os atos criminosos passíveis de punição¹³⁹.

A tendência é a de tornar imunes tais condutas, uma vez que se apresentam como funcionais à acumulação do capital, causando muito menos temor ou revolta

¹³⁷ Conforme sugerido por Oneir Vitor Oliveira Guedes.

¹³⁸ BARATTA, 2002, p. 196.

¹³⁹ BAUMAN, 1999, p. 133.

na opinião pública. Entretanto, o que certamente passa longe do discernimento comum é que os crimes de colarinho branco, ao reforçarem a acumulação do capital pelas classes dominantes, alargam o fosso social, nutrindo, em última análise, “*essa aborrecida ansiedade que persegue os cidadãos da sociedade no estágio final da modernidade e os torna tão obcecados com a segurança pessoal*”¹⁴⁰.

Nessa toada é que a corrente da criminologia crítica, a fim de desarraigar a cultura de criminalização da pobreza e desconstruir os estigmas carregados pelos indivíduos das classes subalternas, nos propõe, nos termos aduzidos por Baratta, a um exame mais aprofundado do sistema penal,

com o objetivo de compreender sua função histórica e atual para a conservação e para a reprodução das relações sociais de desigualdade. Isto requer que se supere o nível da visibilidade sociológica da desigualdade (a esfera da distribuição dos bens positivos ou negativos), para penetrar na lógica objetiva da desigualdade, que reside na estrutura das relações sociais de produção, na sociedade tarso-capitalista, para apreender a lei invisível, mas efetiva, à qual estas relações obedecem: a lei do valor¹⁴¹.

Por conseguinte, a lei do valor, que atua na sociedade de produção capitalista, consiste em fator determinante à resposta criminalizadora que é dada pelo Estado ao problema gerado pela atividade dos guardadores de veículos, pois se assenta na mesma idéia de que o produto da força de trabalho desses indivíduos não apresenta valor que atenda aos interesses das classes dominantes no processo de acumulação do capital.

¹⁴⁰ BAUMAN, 1999, p. 133.

¹⁴¹ BARATTA, 2002, p. 199.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho, pretendemos trazer a reflexão acerca da situação cotidianamente presenciada, no cenário urbano brasileiro, envolvendo a atividade dos guardadores de veículos.

Num primeiro momento, procuramos nos despojar da visão comum que se tem desses guardadores, enquanto pessoas desinteressadas pelo trabalho regular, que recorrem ao trabalho informal, em razão de um comportamento meramente comodista.

Investigamos, sob um outro prisma, as razões estruturais que conformaram o surgimento da atividade dos guardadores de veículos, no Brasil, para compreender de que modo ela se insere em um contexto sócio-econômico e político, que envolveu, sobretudo, a crescente desestruturação do mercado de trabalho, o desmantelamento do Estado e o alto nível de concentração de renda.

Vimos que, ao contrário do que sustentava o pensamento cepalista, em sua teoria do subdesenvolvimento, o “inchaço” do Setor Terciário não se traduziu em anormalidade do sistema brasileiro, mas, em condição necessária para a acumulação do capital. Isso porque a expansão dos serviços não só se prestou a absorver o excedente do “exército industrial de reserva” que se formava, mas, também possibilitou a transferência às atividades tipicamente capitalistas de uma parcela do valor da mão-de-obra explorada (mais-valia), reforçando a concentração de renda.

É neste sentido que não se pode deixar de conceber o surgimento da atividade dos guardadores de veículos dentro de um processo de expansão capitalista, contribuindo para a acumulação do capital pelas classes burguesas ascendentes, considerando que a baixa qualificação e remuneração da atividade dos guardadores poupavam àquelas o dispêndio dos altos custos exigidos pelas empresas privadas de estacionamento e lavagem de carros. Em contexto semelhante também surgiram as atividades de empregada doméstica, jardineiro, engraxate, dentre outras.

Ademais, vimos que a expansão da atividade dos guardadores de veículos, no Brasil, também se encontra condicionada à adoção de um novo modelo econômico, que encampou uma série de políticas liberalizantes e gerando, desse

modo, a crescente desestruturação do mercado de trabalho, o aumento do desemprego e da subutilização da força de trabalho.

A promulgação da Lei Federal nº 6.242/75 condicionou a regulamentação da atividade do guardador autônomo de veículos ao registro na Delegacia Regional do Trabalho competente, como tentativa do Estado, à época, de institucionalizar o trabalho informal, um paliativo adotado para o impasse que o governo enfrentava para criar condições de trabalho regular ante a crescente massa de trabalhadores cuja mão-de-obra não era absorvida pelas indústrias.

Ademais, o intuito do legislador em regulamentar a atividade visa, claramente, e desde o início, a atender aos interesses das classes dominantes, que sofriam com a ameaça provocada por grande parte dos guardadores de veículos, envolvidos na criminalidade. A referida Lei se propõe, desse modo, a afastar da atividade aquelas pessoas que dela se valem para perpetrar condutas criminosas, suscitando o medo e a insegurança nas vias públicas, principalmente no que tange à violação dos direitos de liberdade e de propriedade dos motoristas.

Uma análise mais acurada das consequências jurídicas geradas pela regulamentação aponta que a primeira delas diz respeito à impossibilidade de se conceber a atividade dos guardadores de veículos como um serviço público, afastando prontamente qualquer possibilidade jurídica de responsabilizar o Estado por eventuais danos causados ao patrimônio ou à pessoa do motorista, em razão da atividade dos guardadores.

Essa implicação jurídica resulta, justamente, da regulamentação da atividade como trabalho autônomo, a ser exercido por conta própria do guardador. Em que pese tal reconhecimento legislativo, observamos algumas limitações na proposta, tendo em vista que o guardador de veículos, enquanto autônomo, deveria assumir os riscos da atividade, algo que, na prática, não está ao seu alcance, em virtude da própria situação de exclusão em que vive.

Além disso, ao ser reconhecido como autônomo, o guardador passa a ser segurado obrigatório da Previdência Social, na condição de contribuinte individual e, para tanto, deve contribuir com 20% sobre a renda que auferiria com a atividade, ao final do mês, o que equivale a seu salário de contribuição, cujo valor mínimo é o do salário-mínimo. No entanto, a promessa legal do gozo de direitos previdenciários deixa de considerar que o percentual a ser contribuído pelo guardador acaba-lhe

sendo por demais oneroso diante das condições precárias de trabalho e remuneração da atividade.

Precisamente por tais fatores, é que o único benefício ocasionado pela regulamentação, e visualizado pela maior parte dos guardadores que participaram da nossa pesquisa, restringe-se à possibilidade de maior reconhecimento da atividade, no meio social. À parte disso, observamos uma grande dificuldade dos guardadores em elencar qualquer outro proveito.

Com efeito, o art. 5º do Decreto nº 79.797/77, que regulamentou a mencionada Lei Federal¹⁴², sem dúvida, é o dispositivo que resultaria em maior benefício, a curto prazo, aos guardadores de veículos. Quiçá por isso, que ele nunca tenha sido implantado. O referido artigo garante um percentual de 70% calculado sobre o valor total que o Poder Público cobra do motorista para o estacionamento nas vias públicas e destinado ao pagamento dos serviços dos guardadores. Evidentemente, a norma nunca foi aplicada pelos Municípios, seja pelo desinteresse do Poder Público, seja pela intolerância da população com a atividade.

Exemplo disso pode ser encontrado no próprio Projeto de Lei que tramita na Câmara de Vereadores de Curitiba e que propõe a regulamentação da atividade no Município. Ao mesmo tempo em que a proposta reconhece a prestação de um serviço pelo guardador, na condição de trabalhador autônomo, ela determina que, ainda quando o serviço é contratado pelo motorista, *“a eventual contribuição do usuário será espontânea”*.

Constata-se, pois, que nessa relação jurídica pretensamente criada, a obrigação (dever) de vigilância dos guardadores de veículos não surge com o reflexo da contrapartida de um direito subjetivo (pretensão), que é o pagamento pelo serviço

¹⁴² Art. 5º. Nos estacionamentos em logradouros públicos explorados pelos órgãos públicos, municipalidade ou entidades estatais, só poderão estes utilizar os serviços dos guardadores de veículos automotores, mediante autorização especial das Delegacias Regionais do Trabalho, ou demais órgãos por elas credenciados nos termos do artigo 1º.

Parágrafo único: A autorização prevista neste artigo, quando concedida, levará em conta que seja assegurado percentual sobre o valor total cobrado dos usuários e destinado a:

- a) a pagamento dos serviços prestados pelos guardadores e lavadores autônomos de veículos automotores;
- b) à remuneração dos serviços administrativos do sindicato, cooperativa, ou associação, onde houver, relativos à seleção dos profissionais, organização de turnos e escalas de rodízio, fiscalização, folhas de pagamento e outros necessários às obrigações decorrentes da autorização, não excedente de 10% (dez por cento) do valor total cobrado dos usuários;
- c) à remuneração do órgão público, municipalidade ou empresa estatal, pela manutenção, sinalização e marcação das áreas de estacionamento e não excedente de 20% (vinte por cento) do valor total cobrado do usuário.

prestado. O guardador não é visto, portanto, como sujeito jurídico dessa relação, o que só demonstra que a proposta quase nada apresenta de avanço para a situação dos guardadores de veículos, que continuam à mercê dos infortúnios da atividade informal.

De outro lado, evidencia-se a finalidade precípua da proposta, em proteger os interesses das classes dominantes, traduzidos mediante a regulamentação e ao afastar a presença, nas ruas, do guardador que comete abusos e se envolve em empreitadas criminosas. Quanto a estes, portanto, o caminho é desobstruído para a atuação repressiva da polícia, alternativa que se mostra como a mais cômoda para o Poder Público, na solução para as desigualdades de classes na sociedade de produção capitalista.

Porém, se esgotássemos, aqui, nossa investigação, ainda assim, não teríamos qualquer resposta para a questão da ineficácia da Lei nº 6.242/75, ao longo desses anos. Tampouco para a resistência enfrentada, no âmbito local, pela tentativa de regulamentação da atividade dos guardadores de veículos. Por isso, procuramos nos desvencilhar das concepções jurídicas construídas pela burguesia dominante, como os conceitos de Estado Democrático de Direito, liberdade individual, propriedade privada e segurança, que são evocados pelo discernimento comum para se posicionar contrariamente à regulamentação da atividade.

Se esses conceitos nada são mais que produtos da ideologia burguesa, que os criou para legitimar o seu poder dominante, na nova sociedade de produção mercantil, não são eles capazes de revelar as condições materiais em que surgem as relações sociais entre guardadores de veículos e motoristas.

Ante a esta construção, parece inafastável socorrer-nos da análise materialista dessas relações, a fim de compreender as limitações que se antepõem para que aquelas assumam a forma jurídica pretendida pela lei. Adotamos, portanto, a concepção marxista do Direito como relação social, que não se realiza por meio de uma escolha entre livres proprietários de mercadorias, mas sim, que se perfaz sob a pressão das relações de produção.

Lançamos mão, dessa forma, do que Pachukanis denomina de *fetichismo jurídico* a complementar o fetichismo da mercadoria, cunhado por Marx. Esse caráter enigmático das relações jurídicas se faz presente quando, na sociedade capitalista, o produto da força de trabalho materializa o valor mercadoria, que por sua vez, será trocada entre os proprietários das mercadorias, reconhecidos como sujeitos

jurídicos. Neste fenômeno, a relação de troca assume a forma jurídica e a capacidade de troca gera a capacidade jurídica. Partimos dessa análise para concluir que as relações entre guardadores de veículos e motoristas, dificilmente, assumirão a forma jurídica, por duas razões principais.

A primeira consiste no fato de que o guardador oferece um serviço de vigilância que não tem valor de uso para a sociedade, mormente porque não possui condições de assumir os riscos da sua atividade, o que dificulta seu reconhecimento como trabalho tradicionalmente concebido e, conseqüentemente, como portador do valor mercadoria.

A segunda razão surge da visão aviltante da atividade como um não-trabalho, visto que o produto do serviço do guardador tem valor de uso que não satisfaz a necessidades surgidas nos moldes da produção capitalista. Isso torna seu trabalho inútil e o guardador continua inserido num processo de rejeição social, deparando-se com as dificuldades de inserção no mercado de trabalho e buscando alternativas de sobrevivência.

Nessas circunstâncias, ele passa a criar uma utilidade para o seu serviço, isto é, a de segurança não só contra terceiros, mas também contra ele próprio. A coação por ele exercida, que ocorre de forma expressa ou velada, ou apenas a representação deteriorada de sua figura no meio social, retiram a desejada autonomia da vontade caracterizadora das relações jurídicas, que nada mais é do que a autonomia da vontade formatada legal e ideologicamente pelas classes dominantes.

Uma vez não atendidos, na relação de troca, os interesses dominantes, sua regulação pelo Direito sofre resistência. Se, de um lado, a proposta de regulamentação protege, essencialmente, esses interesses, de outro, ela sofre o contrapeso dos interesses econômicos dessas mesmas classes dominantes, o que se deve à ausência de uma relação de troca entre guardadores e motoristas que proporcione a acumulação do capital. Aqui se enuncia o fracasso na regulamentação da atividade dos guardadores de veículos.

Por fim, a outra face da moeda, que consiste na proposta de criminalização da conduta desses guardadores, não deixa também de se apresentar como resposta dada pelo Estado, instrumentalizada pelo direito penal enquanto expressão superestrutural do domínio de classe, no intuito de proteger os interesses da burguesia dominante. A estratégia adotada lança mão, assim, do capital político e

transmite a ilusória sensação de punição dos “criminosos”, quando, na verdade, as raízes do problema residem nas contradições estruturais próprias das relações de produção capitalista e exigem, por sua vez, soluções muito mais complexas.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Leon; SNOW, David A. *Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BRAGA, Cristóvão de Oliveira. *As novas formas de sobrevivência no contexto da reestruturação produtiva: uma análise da atividade dos guardadores de carro de Juiz de Fora*. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistalibertas/files/2010/01/artigo07_4.pdf>.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de., LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 6ª Ed. São Paulo: LTr, 2005.

COSTA, Orlando Teixeira da. *Profissionalização do guardador e do lavador autônomo de veículos automotores*. Em: Revista LTr: Legislação do Trabalho e Previdência Social, ano 42, p. 831/836, 1978.

DELGADO, Maurício G. *Curso de Direito do Trabalho*. 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIÁRIO OFICIAL DE PORTO ALEGRE. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/junho2009_30junho09.pdf>.

GUEDES, Oneir Vitor Oliveira. *A necessária criminalização da conduta dos guardadores clandestinos de veículos (flanelinhas)*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2231, 10 ago. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13272>>.

_____. *Guardadores clandestinos de veículos (flanelinhas). O impacto deletério na sociedade e o fracasso de sua regulamentação legal*. Jus Navigandi, Teresina,

ano 13, n. 2197, 7 jul. 2009. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13110>>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Série Relatórios Metodológicos. v. 35. Economia. Informal Urbana. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/ECINFmetodpesquisa.pdf>>.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Vol I. 2ª Ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. Neoliberalismo à brasileira. Em: *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PACHUKANIS, Evgeni Bronislavovich. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

PALMA, Alexandre. *Trabalho, saúde e lazer do povo das ruas: um estudo sobre os guardadores de automóveis*. Disponível em:
<http://www.nesc.ufrj.br/cadernos/2000_1/2000_1%20Alexandre%20Palma.pdf>.

POCHMANN, Márcio. *Informalidade reconfigurada*. Disponível em:
<http://www.revistaforum.com.br/noticias/2007/08/13/informalidade_reconfigurada/>.

_____. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. 3ª Ed. São Paulo: Contexto, 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INDUSTRIA E COMERCIO DE PORTO ALEGRE. Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smic/default.php?p_noticia=109941>.

SMANIOTTO, Marcelo. *Os guardadores de veículos automotores no centro da cidade de Curitiba - Paraná: uma abordagem sócio-econômica e a formação da*

territorialidade. Curitiba, 2001, 99 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná.

TONIATTI, Mariana. *A atividade de flanelinha deve ser regulamentada?* Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/www/opovo/fortaleza/895026.html>. >

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 4ª Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

ANEXOS

ANEXO 1 – Lei nº 6.242, de 23 de setembro de 1975. Dispõe sobre o exercício da profissão de guardador e lavador autônomo de veículos automotores, e dá outras providências.

ANEXO 2 – Decreto nº 79.797, de 8 de junho de 1977. Regulamenta o exercício das profissões de guardador e lavador autônomo de veículos automotores, a que se refere a Lei nº 6.242/75, de 23 de setembro de 1975, e dá outras providências.

ANEXO 3 – Projeto de Lei Ordinária nº 005.00214.2009. Fica criado o Cadastro Municipal de Guardador Autônomo de Veículos Automotores.

ANEXO 4 – Projeto de Lei do Senado nº 434, de 24 de setembro de 2009. Altera a Lei nº 6.242, de 23 de setembro de 1975, que dispõe sobre o exercício da profissão de guardador e lavador autônomo de veículos automotores, a que se refere, e dá outras providências.

ANEXO 5 – Projeto de Lei nº 4501, de 16 de dezembro de 2008. Acrescenta artigo ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

ANEXO 6 – Questionário da pesquisa de campo com os guardadores de veículos do centro de Curitiba