

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS — UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
NÍVEL MESTRADO

GUSTAVO CRUZ DE SOUSA JÚNIOR

O TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL:
O PROCESSO POLÍTICO QUE CULMINOU NA APROVAÇÃO DA PEC 90/2011

SÃO LEOPOLDO

2017

Gustavo Cruz de Sousa Júnior

O TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL:
O PROCESSO POLÍTICO QUE CULMINOU NA APROVAÇÃO DA PEC 90/2011

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos — UNISINOS

Área de concentração:

Orientador: Prof. Dr. José Luiz Bica de Mélo

São Leopoldo

2017

S725t

Sousa Júnior, Gustavo Cruz de

O transporte como direito social : o processo político que culminou na aprovação da PEC 90/2011 / por Gustavo Cruz de Sousa Júnior. – 2017.

105 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, 2017.

“Orientador: Prof. Dr. José Luiz Bica de Mélo.”

1. Questão urbana. 2. Mobilidade. 3. Processo político. 4. Movimentos sociais. 5. Repertório de ações. I. Título.

CDU: 316.334.56:656

Gustavo Cruz de Sousa Júnior

O TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL:
O PROCESSO POLÍTICO QUE CULMINOU NA APROVAÇÃO DA PEC 90/2011

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos — UNISINOS

Aprovado em 19 de outubro de 2017

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Luiz Bica de Mélo – Orientador – UNISINOS

Profa. Dra. Laura Cecília Lopes – UNISINOS

Prof. Dr. Mauro Roese – UFRGS

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado a Luiza Erundina de Souza, por sua simplicidade, caráter, retidão, coerência, postura ética e defesa aguerrida e incondicional dos interesses dos menos favorecidos.

AGRADECIMENTOS

Ao professor José Luiz Bica, cuja orientação teve início mesmo antes do mestrado, quando este não passava de uma ideia. Notável por sua elegância no trato, dedicação e paciência, foi o grande incentivador de todas as horas. É uma daquelas pessoas raras, cuja amizade quero levar para toda a vida.

Ao professor Jonathan Rosa Moreira, por todo o suporte inicial e acompanhamento no desenvolvimento do pré-projeto.

A minha mãe, Marta, que nunca poupou esforços, de que natureza fossem, para que eu buscasse sempre mais conhecimento. Foi minha grande incentivadora e mecenas na jornada do conhecimento.

À deputada Luiza Erundina e todos os funcionários do seu gabinete, por todo o suporte e acesso a informações que foram determinantes para este estudo.

À deputada Tereza Cristina, por me conceder preciosas horas para me dedicar a este estudo.

A minha companheira de todas as horas e todos os desafios, Denise. Sem o seu apoio, renúncias e suporte, nada disto teria sido possível. Te amo!

Aos meus filhos Natália e Henrique, por todos os momentos em que deixei de estar presente.

A todos os colegas desta caminhada, em especial Ivan e Eduardo, parceiros de todas as horas, responsáveis por tornar tudo bem mais divertido.

A toda a minha família, meu pai, Cristina, Digo, Binho, sempre presentes com apoio a todo instante; meus avôs, Ivan Cruz de Sousa e Aristides Rodrigues do Senhor Bom Jesus, meus grandes exemplos de integridade, esforço e retidão de caráter; minhas avós, Lita e Aparecida; minha madrinha Gododa, e tias Maurinda e Sinhaninha. Se eu cheguei até aqui, foi graças a todos vocês.

*"A minha fé é a fé no poder popular.
A governabilidade quem dá é o povo."*

Luiza Erundina

RESUMO

A questão urbana tem sido objeto de estudo das Ciências Sociais há décadas, constituindo-se em terreno fértil de análise diante da multiplicidade de atores, cenários e conflitos motivados por iniquidades. Tomando-se as cidades como o local das oportunidades, não são todos aqueles que têm acesso aos recursos ofertados, sobremaneira as populações mais pobres. A impossibilidade de deslocamento pelo tecido urbano se traduz na limitação do direito de uso da cidade, o que cerceia a possibilidade de desenvolvimento dos cidadãos. Neste contexto, os movimentos sociais passam a desempenhar o papel de trazer para a agenda política, questões que são essenciais para a redução das desigualdades tão facilmente encontradas nas regiões metropolitanas brasileiras. Também aí as Ciências Sociais se debruçam para compreender questões que vão da compreensão acerca da sua morfologia até os efeitos gerados por suas ações. Este estudo se volta à análise, a partir dos conceitos centrais da Teoria do Processo Político (TPP), dos impactos gerados pelas ações de um movimento social urbano, o Movimento Passe Livre (MPL), em torno da pauta da mobilidade e do acesso à cidade. Como eixo central está a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 90, de 2011, de autoria da deputada federal Luiza Erundina. Divide-se em três partes: *i*) a compreensão da dinâmica urbana, suas desigualdades e os processos de exclusão; *ii*) a observação das políticas de mobilidade urbana e de como a segregação se dá por meio da limitação do acesso ao transporte; e *iii*) a análise do repertório de ações do MPL em defesa do acesso ao transporte; a relação socioestatal e o seu impacto na tramitação da PEC.

Palavras-chave: Questão urbana. Mobilidade. Processo político. Movimentos sociais. Repertório de ações.

ABSTRACT

The urban issue has been object of study of Social Sciences for decades, being in a rich field of analysis before the multiplicity of actors, scenarios and conflicts motivated by iniquities. Considering cities as a place of opportunities, not everybody has access to the resources offered, especially the poorest populations. The impossibility of urban displacement reflects in the limitation of the city right of use, which limits the possibility of citizens development. In this context, social movements are fundamental to bring to the political agenda issues that are essential for reducing the inequalities so easily found in Brazilian metropolitan regions. Thus, Social Sciences also work to assimilate questions ranging from the understanding of their morphology to the effects generated by their actions. This study is based on the central concepts of Political Process Theory (TPP), the impacts made by the actions of an urban social movement, the Free Pass Movement (MPL), on the agenda of mobility and access to the city. As central axis is the procedure of the Proposed Amendment to Constitution (PEC) No. 90, 2011, authored by federal deputy Luiza Erundina. Thus, it is divided in three parts: i) the understanding of urban dynamics, its inequalities and the processes of exclusion; ii) observation of urban mobility policies and how segregation occurs by limiting access to transport; And iii) analysis of MPL's repertoire of actions in defense of access to transportation, the socioeconomic relationship and its impact on the PEC process.

Keywords: Urban issue. Mobility. Political process. Social movements. Repertory of actions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 — Índice de Gini de países selecionados em 2013	7
Gráfico 2 — Índice de Gini da Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>	8
Figura 1 — Projeto do Plano Piloto de Brasília criado por Lucio Costa.....	17
Fotografia 1 — Eixo Rodoviário.....	17
Fotografia 2 — Eixo Monumental	18
Tabela 1 — População residente e domicílios 1970 — 2010	19
Figura 2 — Mapa da regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais.....	32
Figura 3 — Mapa da estrutura viária	33
Figura 4 — Mapa das áreas econômicas	33
Gráfico 3 — Renda domiciliar e <i>per capita</i> média mensal segundo as Regiões Administrativas — Distrito Federal — 2015.....	35
Gráfico 4 — População segundo as Regiões Administrativas — Distrito Federal — 2015	36
Figura 5 — Campanha da cidade de Munster.....	42
Quadro 1 — Manifestações contra o reajuste nas tarifas de transporte público.	58
Quadro 2 — Processo de tramitação da PEC 90/2011	62
Fotografia 3 — Marcelo Pomar durante pronunciamento na tribuna da Câmara dos Deputados	72
Fotografia 4 — Luiza Erundina durante pronunciamento na tribuna da Câmara dos Deputados	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
ANTP	Associação Nacional dos Transportes Públicos
AUTC	Associação dos Usuários do Transporte Coletivo da RMGBH
BHTrans	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COMTU	Conselho Municipal de Transporte Urbano
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CUT/MG	Central Única dos Trabalhadores de Minas Gerais
DEM	Democratas
DFTrans	Transporte Urbano do Distrito Federal
EOP	Estrutura de Oportunidade Política
FAMEMG	Federação das Associações de Moradores do Estado de Minas Gerais
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ITrans	Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte
MPL	Movimento Passe Livre
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RMGBH	Região Metropolitana da Grande Belo Horizonte
SINDMETRO	Sindicato dos Metroviários de Minas Gerais
TMR	Teoria da Mobilização de Recursos
TNMS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPP	Teoria do Processo Político
Transcon	Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem
UNB	Universidade de Brasília
UTP	União dos Trabalhadores da Periferia de BH

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	ESPAÇO, URBANIZAÇÃO E DESIGUALDADES	6
2.1	As desigualdades e o urbano.....	10
2.2	Brasília: Da cidade ideal à cidade real.....	15
3	AS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA	26
3.1	O ordenamento jurídico	27
3.2	A segregação pela limitação do acesso.....	30
3.3	A cultura do automóvel.....	40
4	A CONCEPÇÃO DO TARIFA ZERO: O PROCESSO POLÍTICO	44
4.1	Ações coletivas, movimentos sociais e o repertório de ação.....	47
4.1.1	Repertório	50
4.1.2	Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP).....	54
4.2	A concepção da Tarifa Zero.....	55
4.3	O Movimento Passe Livre	56
4.4	O processo político nas negociações e aprovação da PEC 90: os caminhos até a aprovação de uma lei	61
4.4.1	O caminho de uma PEC até ela virar lei	65
4.5	A tramitação da PEC e o MPL.....	67
5	CONCLUSÃO	77
	REFERÊNCIAS.....	82
	ANEXO 1 — ENTREVISTA COM A DEPUTADA LUIZA ERUNDINA	94
	ANEXO 2 — ENTREVISTA COM O ENGENHEIRO LÚCIO GREGORI	99

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende, a partir da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011 — que tinha por objetivo promover a emancipação social a partir do acesso ao transporte, transformando-o em direito social —, e de fatos correlatos, analisar as ações coletivas empreendidas na esfera pública e na sociedade civil que conduziram à aprovação da nova lei. Busca-se também verificar em que medida os movimentos sociais influenciam o processo político, contribuindo para que agentes estatais envidem esforços na criação de políticas que tragam efetivos resultados para a sociedade.

Esta análise tem ainda como *locus* a cidade de Brasília, que servirá como base para a contextualização dos conceitos observados ao longo deste estudo.

O tecido urbano é região permeada por conflitos e desigualdades de todas as naturezas. A partir da perspectiva do acesso à cidade e aos seus recursos, organizam-se reivindicações de direitos como saúde, transporte, educação, moradia e lazer. Tais direitos são negados às classes menos favorecidas economicamente, segregadas e marginalizadas, alijadas dos serviços e dos bens sociais disponíveis nas cidades, em nome dos interesses de grupos mais privilegiados, historicamente detentores dos poderes político e econômico. A exclusão social é também espacial, associada à distância entre as moradias e o acesso ao trabalho, saúde, educação, comércio, lazer e cultura.

Observa, ainda, a necessidade de se pensar as cidades a partir de contextos sociais e políticos que levam em consideração a história de vida da sociedade que nelas habita.

A mobilidade, por sua vez, está diretamente relacionada ao acesso à cidade, seus bens e serviços.

Para relacionar a ação dos movimentos sociais ao processo político em torno de uma pauta que está ligada à mobilidade e ao direito à cidade, esta dissertação buscará compreender inicialmente a formação das cidades e o desenvolvimento urbano para, então, analisar as questões associadas ao deslocamento. Pretende-se, com isto, reunir o arcabouço necessário para se compreender as motivações que levaram militantes e cidadãos a se manifestarem por melhores condições de transporte e, a partir daí, sua interação com os atores estatais para atingir seus objetivos.

A metodologia utilizada neste trabalho inclui revisão bibliográfica de obras e textos acadêmicos nas áreas da Sociologia, Urbanismo, Geografia e Ciência Política que dão o aporte conceitual necessário — segregação, exclusão, mobilidade, processo político — ao seu desenvolvimento. Compreende, ainda, a análise documental de todo o ordenamento jurídico, bem como de relatórios, estudos e documentos relacionados ao planejamento urbano, mobilidade, desenvolvimento socioeconômico e acesso ao transporte. Inclui, ainda, os pareceres proferidos durante a tramitação da PEC 90 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Foi analisado o conteúdo dos pronunciamentos oficiais realizados em sessões ordinárias da Câmara dos Deputados, bem como nas reuniões da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e da Comissão Especial da PEC 90. Também foram analisados pronunciamentos de atores socioestatais durante audiências públicas, seminários e Comissão Geral promovidos dentro do escopo da tramitação da PEC. As análises incluíram, ainda, informações estatísticas referentes ao trânsito, modais de deslocamento, bem como dados socioeconômicos. Também foram realizadas entrevistas em profundidade com a autora da PEC, Luiza Erundina, e com o idealizador do Tarifa Zero, Lúcio Gregori; bem como entrevista informal com o relator de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição, Beto Albuquerque.

O presente estudo não demandou pesquisa de campo, por se tratar de análise conceitual das variáveis envolvidas, o que se concretiza como elemento de relevante importância acadêmica, podendo este servir como aporte inicial para futuros estudos sobre o tema.

Quanto à estrutura, este trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos, incluindo esta Introdução.

O capítulo 2, intitulado Espaço, Urbanização e Desigualdades, analisará como se dá a distribuição social no espaço urbano, suas idiossincrasias e como o processo de urbanização pode ser determinante no processo de acirramento das desigualdades.

Serão revisitados conceitos relacionados ao direito à cidade, de Henri Lefebvre e David Harvey. Lefebvre nos traz os efeitos da mercantilização do espaço e a sua transformação a serviço do capital, com as desigualdades asseveradas pela dinâmica que considera a cidade e a realidade urbana a partir do valor de troca, em detrimento do valor de uso. Já Harvey observa a cidade a partir da perspectiva da cidadania, em um ambiente que favoreça a interação social entre as pessoas, onde estas devem ter

participação ativa. Deste modo, a relação desigual entre a classe dominante e os dominados promove a restrição no acesso à cidade.

Ainda dão o amparo teórico necessário Lúcio Kowarick, que discute a espoliação histórica da classe trabalhadora, empurrada sistematicamente para regiões periféricas desprovidas de infraestrutura; e Raquel Rolnik, que nos dá o suporte necessário para a compreensão do modelo de segregação urbana praticada no Brasil. Com Celi Scalon vem o amparo sobre a desigualdade e as rotinas de perpetuação deste modelo no contexto urbano.

Neste capítulo analisaremos, também, o uso coletivo do espaço urbano dentro de uma perspectiva inclusiva que permita o uso cotidiano, irrestrito e indistinto de tudo aquilo que a cidade oferece a partir da observação de uma cidade idealizada, Brasília, dentro da perspectiva do funcionalismo urbanista de Le Corbusier. Observaremos, ainda, se a proposta de uma cidade com equidade para seus habitantes se concretizou.

O capítulo 3 se debruça sobre a questão da mobilidade urbana, tema que ganha cada vez mais espaço nos debates nas mais diversas esferas da sociedade, envolvendo atores sociais e estatais na busca de soluções que garantam o direito de “ir e vir” nas cidades. O deslocamento impacta diretamente as condições de emprego, lazer, moradia, saúde e renda.

Inicialmente, analisaremos o ordenamento jurídico que trata do tema, desde a Constituição Federal de 1988, que versa especificamente sobre o transporte, até a lei que instituiu, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Este é o principal marco legal sobre a questão e dá as diretrizes para o desenvolvimento e a implantação de políticas públicas que contribuam não só para os problemas já existentes, mas também para evitar que novos problemas surjam, garantindo melhores condições aos usuários das cidades. Entre as várias inovações trazidas pela PNMU, está, pela primeira vez em um texto legal, a definição para mobilidade urbana e para acessibilidade.

Neste capítulo, ainda, observaremos como a questão da mobilidade impacta na segregação social nos centros urbanos, sempre tendo, como referência, Brasília. Construída para ser uma cidade de carros, de fácil locomoção e acesso a todos, a capital brasileira viu, em poucos anos, os efeitos do adensamento populacional desordenado e a falta de políticas efetivas de mobilidade para fazer frente à crescente dificuldade em garantir a equidade no acesso à cidade. Para tanto, examinaremos

questões como o tempo gasto no deslocamento casa-trabalho e o impacto que as tarifas de transporte público têm no orçamento doméstico.

Abordaremos, também, como as ações do Estado, nas suas três dimensões — União, estados e municípios —, têm privilegiado sobremaneira o uso do automóvel particular, em detrimento de soluções mais racionais como o transporte público coletivo e até mesmo os modais não motorizados. Buscaremos ainda observar, a partir de referências empíricas, como a redução do uso do automóvel tem melhorado a mobilidade urbana.

O capítulo 4 visa discutir as ações diretas e indiretas envidadas pelos movimentos sociais — em particular, o Movimento Passe Livre (MPL) — para alcançar seus objetivos, e examinar como estas ações interferem no Processo Político.

Para tanto, tomaremos por base o processo legislativo que culminou na promulgação da Emenda Constitucional¹, de autoria da deputada Luiza Erundina, que incluiu o transporte no rol dos direitos sociais. Erundina, quando prefeita de São Paulo (1989 a 1993), foi também a responsável pelo projeto Tarifa Zero², que pretendia subsidiar todo o transporte público coletivo daquela capital a partir da inclusão de uma taxa no IPTU³. Deste modo, não haveria mais cobrança direta por transporte, podendo qualquer cidadão fazer uso da infraestrutura disponível. Esta proposta prometia promover justiça social, na medida em que todos aqueles que se beneficiam do transporte público pagariam por ele, ainda que não fossem usuários diretos, desonerando sobretudo os mais necessitados.

Tendo ainda como referência as manifestações de junho de 2013 — conhecidas como Jornadas de Junho —, convocadas pelo MPL e iniciadas a partir do aumento da tarifa de transporte público na cidade de São Paulo, examinaremos se e como os protestos de rua repercutiram nas casas legislativas federais e se houve interferência na tramitação da PEC. As jornadas ficaram marcadas na história brasileira como protestos que extrapolaram as pautas exclusivas e pontuais, abarcando as mais diversas bandeiras, muitas das quais antagônicas. Isto gerou grande dificuldade por parte de políticos, burocratas, acadêmicos, profissionais da mídia e até mesmo da sociedade em geral, em compreender a real motivação dos protestos.

¹ PEC 90/2011.

² Idealizado pelo então secretário municipal de Transporte, o engenheiro Lúcio Gregori.

³ Imposto Predial e Territorial Urbano.

O amparo teórico para esta análise vem da Teoria do Processo Político (TPP), que tem como expoentes os pesquisadores estadunidenses Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow. Vem daí dois conceitos-chave utilizados na análise: o de repertório de ações e o de Estrutura de Oportunidade Política (EOP).

Explicaremos quais as etapas de tramitação de uma PEC, da sua apresentação à promulgação.

Por fim, a partir da sistematização de todo o caminho percorrido pela PEC 90, combinada com as manifestações das Jornadas de Junho e com os principais fatos relacionados à origem e às atividades promovidas pelo MPL, buscaremos identificar os nexos causais, apontando as possíveis interações socioestatais.

Além dos contextos, serão analisados os conteúdos dos discursos dos principais atores estatais envolvidos — a autora da PEC, Luiza Erundina; o relator da admissibilidade, Beto Albuquerque; e o relator da matéria, Nilmário Miranda — e sociais — representantes do MPL e o idealizador do Tarifa Zero, Lúcio Gregori, quando ocasiões de participação institucionalizada —, bem como os documentos oficiais relacionados à tramitação.

O capítulo 5 corresponde à conclusão

2 ESPAÇO, URBANIZAÇÃO E DESIGUALDADES

As cidades se consolidaram como “palco” da Modernidade. Desde a antiguidade — como a Babilônia —, passando pela Londres do século XIX, onde o desenvolvimento da vida urbana foi acelerado pela Revolução Industrial, como ensina Raymond Williams (2007, p.76), até a Brasília do século XX, as cidades têm sido objeto de estudo de pesquisadores das mais diversas áreas, que buscam compreender as dinâmicas que envolvem a cena urbana.

Destaca Barreira, C. e Barreira, I.⁴ (2016, p. 17) que os centros urbanos são espaços plurais e dinâmicos, formando “um conjunto complexo de redes e interações sociais”.

Ainda que a Constituição brasileira (Brasil, 1988) determine em seu artigo 5º que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” e mais a seguir, em seu artigo 6º, estabeleça que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, o cidadão, tanto no campo quanto nas cidades, se vê cada vez mais desamparado pelo Estado e sujeito à própria sorte.

Como afirma Kowarick (2002, p. 16), os direitos básicos “podem estar na Carta de 1988, mas não se traduzem no fortalecimento de um campo institucional de negociação de interesses e arbitragem de conflitos, nem em políticas sociais de amplo alcance”.

Lembra-nos, ainda, o sociólogo (2002, p.10) que

há muita vulnerabilidade em relação a direitos básicos, na medida em que não só os sistemas públicos de proteção social foram sempre restritos e precários, como também, em anos recentes, houve desmonte de serviços e novas regulamentações que se traduziram em perda de direitos adquiridos.

Tais desmontes se reproduzem, como por exemplo, em leis e decretos que alteram completamente as regras do jogo em desfavor do cidadão, sobremaneira daqueles menos favorecidos. Explicam Sant’ana e Sathler (2017) que as leis em vigor

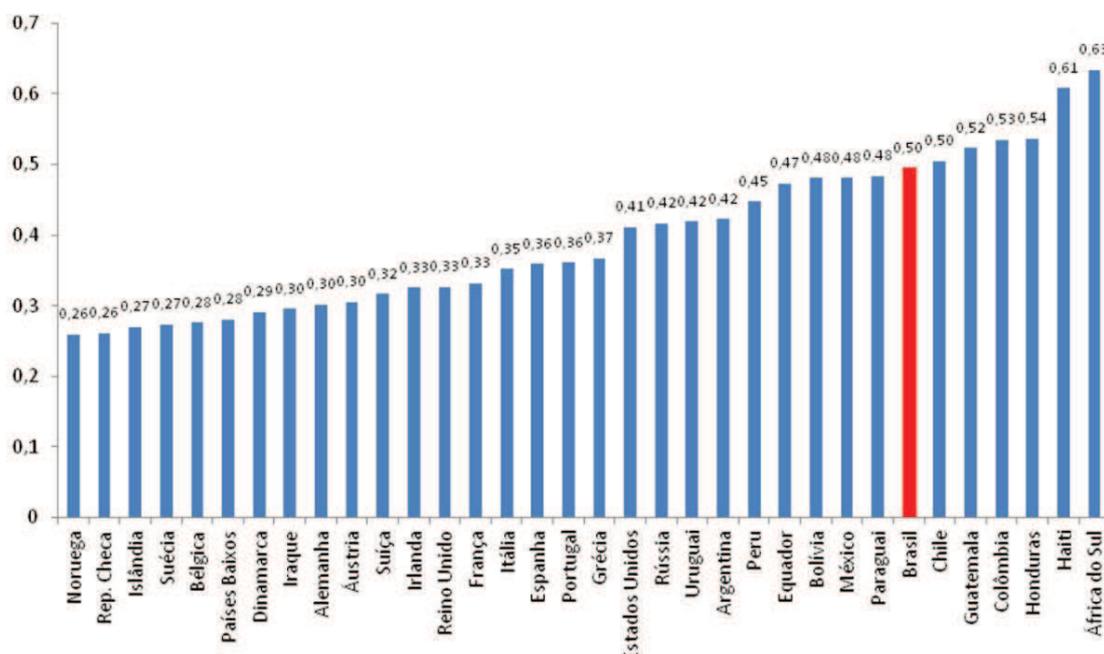
⁴ Em estudos sobre como moradores e instituições presentes nos bairros de Fortaleza percebem a capital cearense.

que estabelecem as regras funcionam como “um ‘contrato’ assinado entre o Estado e cada cidadão na própria Constituição Federal. Se a Carta é Magna, magno é o contrato que veio a estar insculpido em suas regras. As pessoas planejam suas vidas com base nas regras de longo prazo”.

São condições que asseveram ainda mais a extrema condição de desigualdade existente no Brasil. Como afirma Scalon (2011, p. 50), “a desigualdade é a marca mais expressiva da sociedade brasileira e apresenta-se como um fenômeno multidimensional, transversal e durável”.

Esta conjuntura é confirmada, ainda, pelo Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira, que afirma que “em uma perspectiva global, os países latino-americanos em geral, e particularmente o Brasil, destacam-se pela elevada desigualdade da distribuição da renda” (BRASIL, 2016, p.3), conforme apontado no Gráfico 1.

Gráfico 1 — Índice de Gini⁵ de países selecionados em 2013

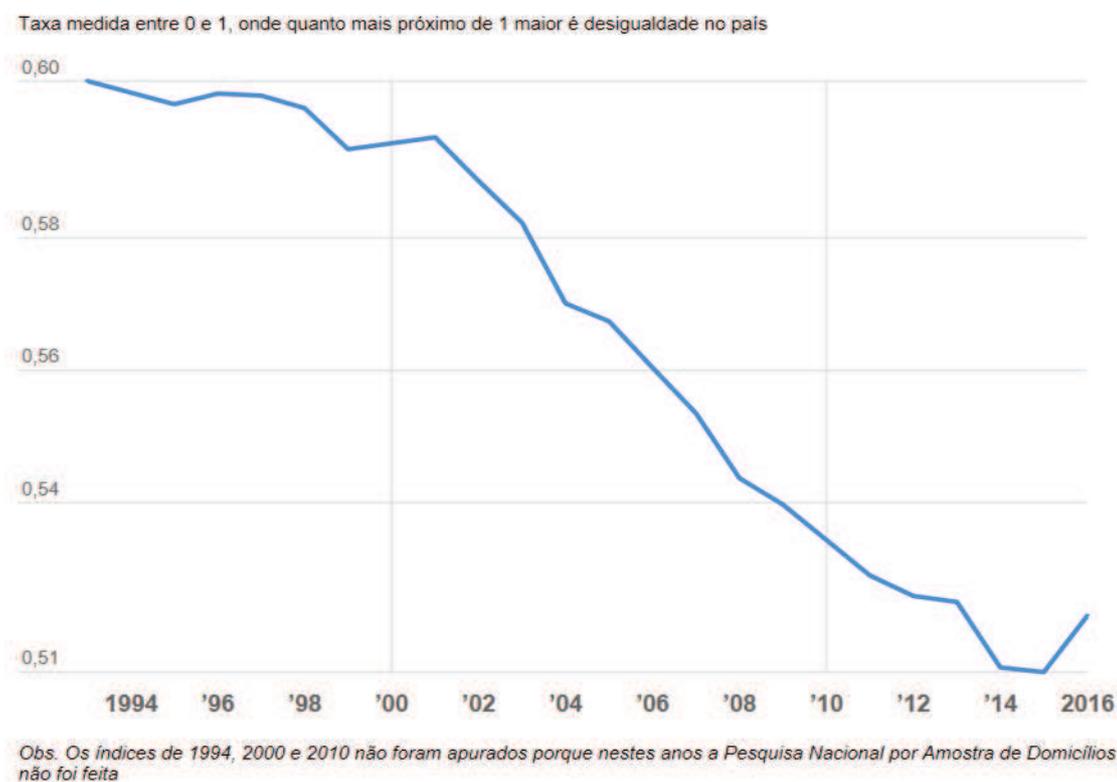


Fonte: Banco Mundial (*World Development Indicators*) — Dados de 2013 ou último disponível. Para Brasil, IBGE/PNAD 2013. In: BRASIL, maio de 2016, p.3.

⁵ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. (WOLFFENBÜTTEL, 2004)

Se considerada a América do Sul, o Brasil desponta como um dos líderes em questão de desigualdade, apresentando, inclusive, recuos no processo de redução desta, conforme observado no Gráfico 2.

Gráfico 2 — Índice de Gini da Renda Domiciliar Per Capita



Fonte: FGV Social/CPS a partir dos microdados da PNAD e PNADC/IBGE. In: COSTA; GONÇALVEZ, 2017.

Mas o que ocorre no Brasil, país que passou por um ciclo de desenvolvimento nas décadas pós-redemocratização? O Governo investe sistematicamente em programas de inclusão, mas estes não apresentam a eficiência desejada, ainda que o índice de Gini tenha apresentado recuos nos últimos anos (BRASIL, 2016, p.5).

Ao contextualizar a Teoria da Dependência, explica Kowarick (2002, p.12) que as

sociedades da periferia do capitalismo teriam leis gerais de acumulação inerentes ao desenvolvimento dependente periférico, que, ao mesmo tempo em que produz novas modalidades, reproduz antigas formas de produção capitalista estruturadas no pauperismo, desigualdade e marginalização, no subdesenvolvimento social e econômico.

Scalon (2011, p. 50), por sua vez, destaca que

a construção de uma base para a superação das desigualdades precisa envolver parcela significativa da população, tanto na elaboração como na implementação de políticas que vão ao encontro dos interesses e necessidades dos agentes. Contudo, pouco ou nada se sabe das percepções e avaliações que a população faz, tanto da situação de desigualdade e carência em que está mergulhada, como das iniciativas realizadas para ultrapassar essa situação.

A participação da população implica diretamente o exercício da cidadania. Porém, o processo de segregação e exclusão atinge direta e visceralmente este papel. “Num contexto de extrema desigualdade como o que temos no Brasil, até mesmo a cidadania, entendida aqui como participação, é desigualmente distribuída”, reforça Scalon (2011, p.51).

Defende Kowarick que essa exclusão se dá por meio daquilo que ele chama de “processo de descidadanização” (2002, pg. 30), em que o indivíduo se vê inserido em uma rotina que o leva impiedosamente ao isolamento, a partir “da fragilização da cidadania, entendida como perda ou ausência de direitos e como precarização de serviços coletivos que garantiam uma gama mínima de proteção pública para grupos carentes de recursos privados — dinheiro, poder, influência” (2002, p.16).

O autor observa que a constante perda dos direitos básicos — e por consequência, da cidadania — não está associada a uma crise das relações trabalhistas, uma vez que estas, em sua visão, sempre foram precárias e desequilibradas, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, mesmo durante governos de expansão das políticas públicas como o de Salvador Allende, no Chile⁶, ou Juan Domingo Perón, na Argentina⁷.

Isso porque ela [a sociedade salarial] supõe não apenas uma força de trabalho majoritariamente empregada de maneira permanente e regular quanto à legislação vigente, mas também percursos profissionais protegidos por contratos coletivos que levem à ascensão social e econômica ou, pelo menos, garantam certos direitos aos que nessa trajetória forem aliados do mercado de trabalho. (KOWARICK, 2002, p.16)

⁶ De 1970 a 1973.

⁷ De 1946 a 1955 e de 1973 a 1974

A realidade brasileira é oposta, nela há demasiada fragilidade nas instituições representativas. Observa, ainda, Kowarick que

no Brasil jamais houve instituições políticas, sindicais ou comunitárias com força suficiente para garantir a efetivação de direitos básicos do mundo do trabalho ou proteger das intempéries do mundo urbano o morador, transeunte e usuário de serviços básicos. (2002, p.16)

Conforme descreve o autor, o setor produtivo brasileiro passou por um processo de “modernização tecnológica, produtiva e organizacional [que] significou destruição do trabalho assalariado permanente e regular, em grande parte substituído pelo emprego precário, flexível, instável, irregular, autônomo, informal” (2002, p.17).

Apenas como breve recorte, é interessante observar que aquilo que Kowarick já apontava, em 2002, que acentuava a precariedade nas relações trabalhistas, é facilmente encontrado na Reforma Trabalhista⁸ que, sancionada em 13 de julho de 2017, entre outras questões, amplia as possibilidades de trabalho temporário.

2.1 As desigualdades e o urbano

Ensina Scalon (2011, p.52) que

desigualdade e pobreza, embora sejam conceitos distintos, estão fortemente vinculados, na medida em que as disparidades nas chances de vida acabam por determinar as possibilidades de escapar de situações de privação e vulnerabilidade.

Essa relação entre desigualdade e pobreza em nosso país se dá, basicamente, porque a renda das pessoas resulta da capacidade de mobilização dos ativos que elas possuem, mas a propriedade desses ativos é bastante concentrada.

Os pobres trabalham e podem ser, portanto, considerados “*deserving poors*”. Contudo, por ausência de ativos importantes, como capital físico, educação e ativos financeiros, obtêm rendimentos muito aquém do que deveriam receber para ter uma vida digna.

Corroborando neste sentido Katz (2013, p.269) ao explicar que há algum nível de concessão e assistência àqueles que, por sua condição — tais como viúvas, crianças,

⁸ PL 6787/2016 de autoria do Poder Executivo, apresentado em 23/12/2016 e que altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências. Foi aprovado no Senado Federal na forma do PLC 38/2017. Disponível em < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/13/sancionada-a-reforma-trabalhista>>. Acesso em 17 jul 2017.

doentes ou portadores de necessidades especiais —, não conseguem cuidar de si mesmos. Estes são os chamados “*deserving poors*” mencionados por Scalon. Porém, atualmente este universo “inclui trabalhadores cujos salários são muito baixos para mantê-los fora da pobreza”. Estes ainda conseguem ter acesso às limitadas políticas públicas voltadas aos pobres. Porém, aqueles em condição de não-trabalho têm sido tratados com negligência e desprezo.

Especialista no estudo da cena urbana, Kowarick analisa a perda da participação na vida social a partir de um ponto que conduz sistematicamente à perda daqueles ativos importantes aos quais Scalon se refere e, por consequência, à pobreza: a precarização nas relações de trabalho na segunda metade do século XX, que reduziram a renda dos trabalhadores, eliminando qualquer perspectiva de “mobilidade social ascendente” (KOWARICK, 2002, p.17). Como consequência da queda no nível de renda familiar, tivemos a precarização de “um componente vital na determinação do padrão de vida urbana, a moradia” (2002, p.19).

A metade dos favelados chegou a esse tipo de moradia extremamente espoliativo entre 1987 e 1993, o que denota a aceleração de uma dinâmica associada à grave crise econômica do início dos anos 1990. E mais: 39% saíram de casas alugadas e 9% de residências próprias, o que indica intensa mobilidade sócio-habitacional descendente. (2002, p.19)

O processo que empurra o trabalhador para condições precárias de moradia encontra suporte, ainda, na mercantilização dos espaços urbanos, que passaram a ser definidos pelo seu valor de troca e não pelo seu valor de uso, o que tornou várias áreas da cidade inacessíveis a ele. Trata-se de processos de exclusão que tomam lugar no cenário urbano pautados pela lógica “que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital”. (TRINDADE, 2012 p.140)

Autor do termo *Direito à Cidade* — que dá nome a uma de suas principais obras — posteriormente adotado por diversos autores e estudiosos, o sociólogo francês Henri Lefebvre toma como ponto de partida o processo de industrialização para contrapor o valor de uso ao valor de troca no espaço urbano, que passa a ser tratado como mercadoria e termina por funcionar como elemento de exclusão social.

Em sua perspectiva,

a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso. (LEFEBVRE, 2001, p.14)

Scalon (2011, p.54) também nos ajuda a compreender tal dimensão ao afirmar que a desigualdade “impõe-se, inclusive, na segregação do espaço em que os indivíduos se inserem e se movimentam, delimitando o lugar de cada cidadão na face urbana”.

O enfraquecimento nos dois aspectos — trabalho e moradia — leva ao processo de desfiliação, no qual o indivíduo perde suas raízes e suas referências, sendo, por fim, alijado da participação na vida da sociedade. Explica Kowarick (2002, p.21) que este “desenraizamento social e econômico” é marcado de um lado pelo “enfraquecimento dos laços da sociabilidade primária e, de outro, pelo desemprego de longa duração ou trabalho irregular, informal, intermitente ou ocasional que advém das várias modalidades de desinserção no sistema produtivo”.

Incapaz de manter uma renda regular com os direitos assegurados, o trabalhador (e o não-trabalhador) se vê empurrado para locais com moradias sem qualquer infraestrutura, em grande maioria localizadas em favelas, ou, em um eufemismo mais politicamente correto, comunidades.

Sobre essa modalidade de moradia, o imaginário social constrói um discurso que esquadrija a mistura de sexos e idades, a desorganização familiar, a moralidade duvidosa, os hábitos perniciosos, olhando esses locais como focos que fermentam os germes da degenerescência e da vadiagem, e daí o passo para a criminalidade. Ou seja: a condição de **subcidadão** (grifo nosso) como morador das cidades constitui forte matriz que serve para construir o diagnóstico da periculosidade. (KOWARICK, 2000, p.54-55)

Atirado à informalidade laboral e empurrado para áreas periféricas, o trabalhador tem ainda cerceada a sua mobilidade, uma vez que, lembra Gomide (2006, p.244), “o vale-transporte, o principal mecanismo de subsídio ao usuário [do transporte público], é restrito ao trabalhador formal e, por conseguinte, não beneficia os trabalhadores informais de baixa renda e os desempregados”. Neste quadro, o próprio indivíduo deixa de se ver como cidadão pleno.

Lembra Kowarick que, em tempos não muito distantes, a inserção e integração no espaço urbano daqueles que migravam das áreas rurais para as cidades se dava

por meio da autoconstrução da casa própria. “Moradia própria com infraestrutura urbana, educação e saúde constituíam vigorosas alavancas integrativas que abriam espaços valorativos e reais de ascensão social” (KOWARICK, 2002, p.22).

Hoje, as favelas se consolidam como espaços de segregação. Ali, fica o indivíduo inserido em um “processo de estigmatização e discriminação, repulsa ou rejeição — em última instância, de negação de direitos” (2002, p.23) até o “instante extremo em que representações e práticas levam à demonização do outro, tido e havido como encarnação do mal e, portanto, passível de ser eliminado” (2002, p.25).

O sonho da ascensão social tem sido o argumento que impõe aos indivíduos relações diretas entre o sucesso e o fracasso. Ter uma casa, os filhos na escola, um emprego estável são vistos como referências de êxito. Porém, conforme observamos, nem tudo é tão favorável, e alcançar os modelos de sucesso impostos pela sociedade não depende exclusivamente do indivíduo. Não é ele exatamente o “senhor do seu destino”.

Mostra Scalon (2011, p. 61), por exemplo, que uma das formas para se mensurar o fluxo da mobilidade em uma determinada sociedade é observar as oportunidades concretas — ou o acesso a estas — que permitam que indivíduos pertencentes a diferentes classes sociais tenham as condições necessárias para chegarem a ascender a uma mesma classe social.

Tanto Kowarick quanto Scalon deixam claro que as oportunidades ficam restritas a círculos fechados dentro das mesmas classes sociais, não permitindo, em qualquer dimensão, a mobilidade, senão daqueles que já contam com condições favoráveis para tanto, como é o caso das elites política, intelectual e econômica.

Lembra-nos, ainda, Scalon que “a conectividade das elites” (2011, p.60) — grupos com grande capacidade de mobilização — cria uma espécie de sistema de autoproteção e autopreservação que faz com que até mesmo as políticas públicas sejam desenvolvidas em conformidade com interesses, muitas das vezes, privados, que funcionam como mecanismo de preservação do *status quo*.

Essas mesmas elites, dado o seu poder político, econômico e social, “depositam sobre o Estado a responsabilidade por promover políticas de combate à pobreza e à desigualdade” (SCALON, 2011, p.60), com a ressalva de que estas não acarretem custos privados.

Kowarick (2002, p.28), por sua vez, lembra que, até por conta do momento em que sua análise foi feita, entre os argumentos que dão sustentação à lógica neoliberal,

a incapacidade do Estado de dar conta das demandas sociais impõe tal papel à iniciativa privada, esta sim, capaz de sanar os problemas com eficiência e eficácia. Em uma alusão a fatos recentes, diante da incapacidade do Estado em lidar, por exemplo, com a previdência social, deficitária e à beira da insolvência, abre-se espaço para a previdência privada, esta sim, competente.

O que observamos é que, apesar de haver quase uma década separando o texto produzido por Kowarick e aquele de autoria de Scalon, os problemas se reproduzem e, conforme observamos pelo Índice de Gini mais recente, se acentuam.

Independentemente dos pretensos avanços sociais obtidos nas últimas décadas, estes não foram suficientes para reduzir as desigualdades e permitir a mobilidade social de forma consistente.

Estudo realizado pelo Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos do Banco Bradesco (BARUFI, 2016), publicado em janeiro de 2016, aponta que “2,6 milhões de indivíduos deixaram as Classes A e B e 3,7 milhões de indivíduos deixaram a Classe C, e a contrapartida disso foi um aumento das Classes D e E em 6,5 milhões de indivíduos”, o que indica a movimentação social descendente. O mesmo relatório enfatiza que “essa queda precisa ser colocada em perspectiva, uma vez que o acréscimo do número de indivíduos nas Classes A, B e C entre 2004 e 2014 foi de mais de 50 milhões de pessoas”.

Como analisa Kowarick (2002, p.28), a pobreza nos centros urbanos se tornou tão marcante e presente, que o que se observa de forma concreta é a precarização “democrática” das relações de trabalho, uma vez que esta tem avançado por outras classes sociais, e a limitação, cada vez mais marcante, da capacidade de mobilidade social.

Os *self-made men* e as histórias daqueles que, por seu próprio e exclusivo esforço, de forma lícita, ascenderam socialmente ao topo, parecem ter se tornado figuras míticas, em um franco estímulo ao princípio de levar vantagem em tudo. Lembra Kowarick (2002, p.28) que “o trabalhador honesto, cumpridor de seus deveres, é visto como ‘o otário que labora cada vez mais para ganhar cada vez menos’”.

A redução das desigualdades (SCALON, 2011, p.64) exige modelos de desenvolvimento inclusivos, que criem efetivamente as condições que permitam aos indivíduos o acesso a melhores condições de trabalho, moradia, transporte, lazer; deixando a condição de vulnerabilidade em que se encontram.

2.2 Brasília: Da cidade ideal à cidade real

Dentro dessa perspectiva inclusiva, surge Brasília. Cidade planejada e criada para ser a capital federal do Brasil e sede dos três poderes, Brasília foi fundada em 21 de abril de 1960 pelo então presidente, Juscelino Kubitschek. Na perspectiva weberiana, Brasília foi concebida como uma “cidade principesca”, a partir “de uma sede senhorial-territorial, sobretudo uma sede principesca, como centro, para cujas necessidades econômicas ou políticas trabalham as indústrias, com especialização da produção, e o comércio local adquire bens”. (WEBER, 2004, p. 409)

O plano urbanístico da capital, conhecido como “Plano Piloto”, foi elaborado pelo arquiteto e urbanista Lucio Costa, vencedor de um concurso público em março de 1957, e a maior parte de suas construções foram projetadas pelo arquiteto Oscar Niemeyer, que foi aluno de Costa na Escola Nacional de Belas-Artes e aprendiz em seu escritório, na cidade do Rio de Janeiro⁹.

Ambos tiveram grande influência do arquiteto e urbanista Le Corbusier¹⁰, que consolidou, no documento conhecido como “Carta de Atenas¹¹”, a visão funcional no que se refere à maneira de pensar as cidades.

Como explica Freitag (2012, p.59),

a essência desse receituário do urbanismo moderno consiste em distinguir quatro funções básicas, a serem respeitadas na projeção, no planejamento e na reforma urbanos: **a função de habitar, a função de trabalhar, a função de circular e a função do lazer.** (grifo nosso)

As funções de Le Corbusier não foram ignoradas no projeto urbanístico de Brasília, que foi desenvolvido baseado em quatro escalas:

⁹ Observa-se, conforme conta Freitag (p. 144), que Juscelino Kubitschek de Oliveira, presidente do Brasil de 1956 a 1961, eleito presidente em 1956, contratou Oscar Niemeyer como diretor da empresa urbanizadora da nova capital, e este “foi quem abriu concurso para o projeto urbanístico da cidade, convidando [seu mestre e antigo chefe] Lúcio Costa a participar”.

¹⁰ Le Corbusier é o pseudônimo do arquiteto e urbanista suíço Charles Edouard Jeanneret-Gris, considerado a principal referência da arquitetura moderna. Apesar de sua nacionalidade, viveu grande parte da sua vida adulta na França. Foi um dos primeiros a compreender as transformações que o automóvel exigiria no planejamento urbano. (Freitag, 2008, p. 59-63)

¹¹ A Carta de Atenas, ensina Freitag (2008, p.59), é o manifesto urbanístico que consolida os debates de um encontro programático de arquitetos e urbanistas realizado na cidade grega de Atenas, em 1933. O documento final, redigido por Le Corbusier, define os paradigmas do urbanismo moderno e é visto pelos seus defensores como o melhor documento produzido pelo planejamento urbanístico no século XX.

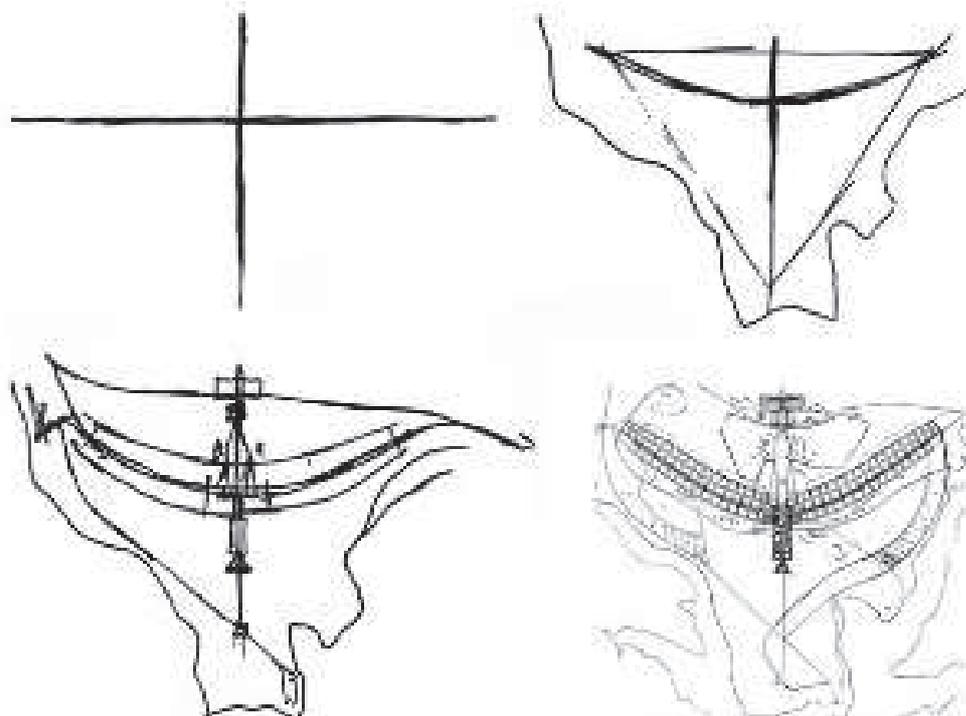
Monumental (é aquela que contribui para a formação do sentido de Capital, onde a monumentalidade confere aos edifícios seu valor simbólico), Residencial (define a relação entre os edifícios residenciais, possuidora de uma proposta inovadora de Lucio Costa — as Superquadras), Gregária (é aquela para onde convergem os fluxos no encontro dos Eixos Rodoviário e Monumental. É o centro urbano onde se previu edifícios maiores, pela grande densidade de fluxo) e a Bucólica (apresenta caráter particular e é do maior interesse. Ela se constitui dos gramados, passeios, bosques e jardins da cidade, que permeiam e envolvem as Superquadras, as Entrequadras, os diversos setores e conjuntos de casas, os comércios locais, e a cidade inteira, ou seja: é o imenso pulmão, cinturão verde que envolve e protege, invadindo-a de modo a garantir a Brasília a qualidade de cidade-parque que é). (COSTA; MEDEIROS, 2009, p. 10-11)

Por analogia, pode-se observar, portanto, a relação entre a escala monumental dentro da função do trabalho, a residencial na perspectiva da habitação, a gregária cumprindo a função de lazer e, por fim, a bucólica, associada aos amplos espaços de circulação.

Com o formato que se assemelha ao de um avião, o Plano Piloto é marcado por dois eixos que se cruzam no centro da cidade (Figura 1). As asas abrigam as áreas residenciais e estão posicionadas de norte a sul, com 15 quilômetros de distância de um extremo ao outro, onde fica o Eixo Rodoviário (Fotografia 1). De leste a oeste estão localizadas as áreas administrativas federal e local, além de áreas voltadas ao comércio, à diversão, à cultura, ao esporte e ao lazer. Este foi batizado como Eixo Monumental (Fotografia 2). Ambos possuem pistas centrais de alta velocidade, cujo objetivo é permitir o deslocamento fácil em todas as direções.

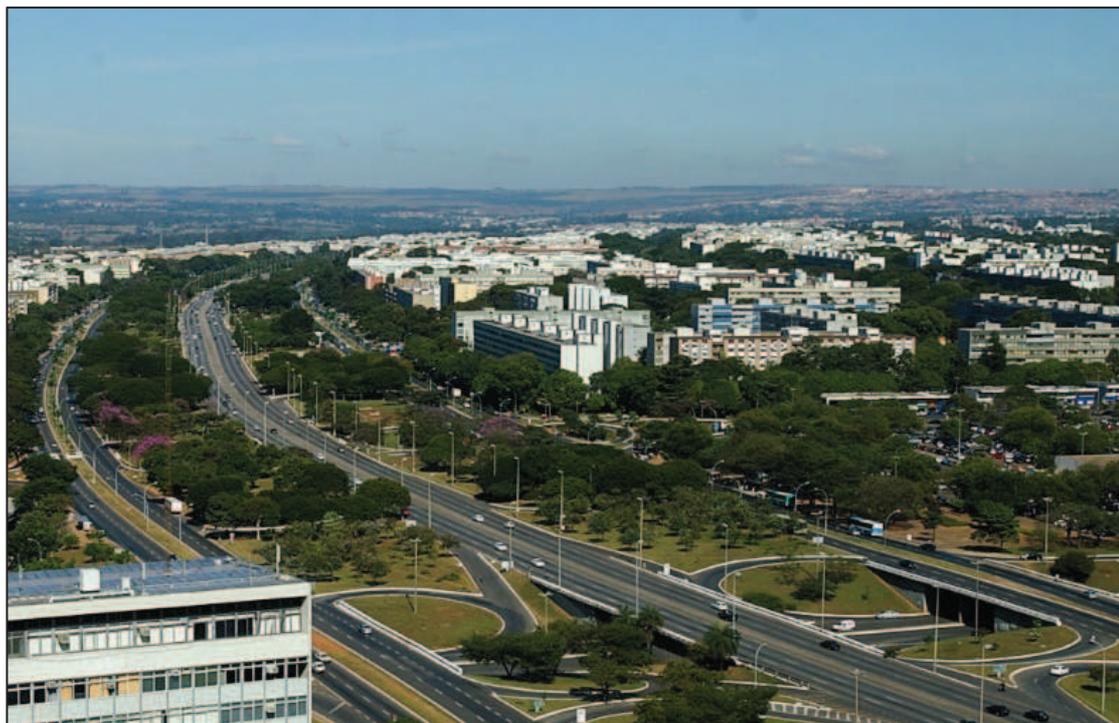
Como destaca Freitag (2012, p.142), a cidade foi projetada a partir de uma visão de mobilidade que prioriza os automóveis — individuais e particulares —, com vias de tráfego classificadas e hierarquizadas de maneira funcional, sem cruzamentos ou semáforos.

Figura 1 — Projeto do Plano Piloto de Brasília criado por Lucio Costa



Fonte: Relatório do Plano Piloto de Brasília (DISTRITO FEDERAL, 1991)

Fotografia 1 — Eixo Rodoviário



Fonte: Marcello Casal Jr/Agência Brasil/Fotos Públicas (2016)

Fotografia 2 — Eixo Monumental



Fonte: Marcello Casal Jr/Agência Brasil/Fotos Públicas (2016)

As áreas residenciais, as superquadras, foram projetadas para formar pequenas células autossustentáveis, chamadas de unidades de vizinhança, com equipamentos urbanos¹² de uso coletivo como escolas, igrejas, comércio, teatros localizados nos limites das áreas residenciais. O objetivo era promover a socialização entre os moradores, permitindo que todas as suas necessidades fossem supridas em uma perspectiva local, sem que houvesse necessidade de grandes deslocamentos.

Entre as concepções de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer para favorecer a integração entre os moradores das superquadras está a limitação da altura dos edifícios residenciais a seis andares construídos sobre pilotis, permitindo a interatividade com tudo que acontece no pavimento térreo.

Ademais, tal integração visava promover a proximidade de indivíduos de diferentes classes sociais, com, por exemplo, escolas onde os filhos de ricos e pobres estudariam em condições de igualdade.

¹² Equipamentos Urbanos são todos os bens públicos e privados de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados. São exemplos de equipamento urbano: ginásios de esportes, clubes, escolas, praças, parques, auditórios, estacionamentos e outros.

Retomando o pensamento de Scalon (2011, p.64), Brasília — ao menos aquela projetada — agregaria todos os modelos de desenvolvimento inclusivos, pelos quais os cidadãos efetivamente encontrariam as condições de acesso a melhores condições de trabalho, moradia, transporte e lazer.

A Brasília idealizada por Lúcio Costa e Oscar Niemeyer permaneceu no papel, distante da Brasília real.

O projeto original estimava que a cidade abrigaria em seu limite máximo uma população de 500 mil habitantes, praticamente um sexto dos atuais 3.039.444 habitantes (IBGE, 2016, 2017). Se for considerada toda a área metropolitana — chamada Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF)¹³, este número chega 4.201.737 habitantes — segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que a torna a terceira cidade mais populosa do Brasil. Brasília é também a sétima concentração urbana brasileira mais populosa. Migrantes de todo o País se dirigiram para a nova capital em busca de emprego e melhores condições de vida, o que contribuiu sobremaneira para o significativo e acelerado crescimento demográfico.

Ao observar os dados do IBGE (Tabela 1), é possível perceber, ainda, que o crescimento se deu de forma vertiginosa. Já em 1970, ou seja, apenas dez anos após a inauguração da nova capital, a população já havia ultrapassado o índice imaginado por Lúcio Costa, chegando a 537.492 habitantes.

Tabela 1 — População residente e domicílios 1970 — 2010

Ano	Domicílios	População
1970	99.148	537.492
1980	252.866	1.176.908
1991	377.669	1.601.094
2000	547.465	2.051.146
2010	774.037	2.570.160

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1970/2010.

¹³ Criada com o objetivo de promover a articulação da ação administrativa da União, dos estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal, para reduzir as desigualdades regionais causadas pela alta concentração urbana decorrente do fluxo migratório entre o Distrito Federal e os municípios vizinhos. Engloba o Distrito Federal, três municípios mineiros (Unaí, Buritis e Cabeceira Grande) e 19 municípios goianos (Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa). (BRASIL, 2017)

Porém, nem todos tiveram condições de residir na região central conhecida como Plano Piloto, sobremaneira aqueles que vieram construir a cidade e ali ficaram com suas famílias. O Plano Piloto foi pensado para abrigar apenas o contingente de políticos e servidores públicos. É ali também onde estão as principais oportunidades de emprego, além da maior parte dos equipamentos públicos, incluídas aqui as áreas voltadas à circulação e ao lazer pensados por Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, por influência de Le Corbusier.

Já no início da cidade, Brasília se mostrou segregatória e desigual, uma vez que aqueles que tinham menos recursos passaram a morar nas chamadas Cidades-Satélites, a maior parte destas funcionando apenas como cidades-dormitório. Durante o dia, todas as atividades se desenvolviam na região central e, ao final do dia, os trabalhadores retornavam para suas casas, nas regiões periféricas que “orbitam” o centro urbano. Este cenário persiste até os dias atuais.

Não constavam do detalhamento do projeto sugestões para moradia e transporte dos construtores de Brasília, os “candangos”, que dariam origem às mais de 20 cidades-satélites que hoje cercam o Plano Piloto. A prioridade aos princípios arquitetônicos da modernidade (espaços livres, ausência de cercas e muros, convivialidade, além de segregação racial e socioeconômica) e outros princípios socialistas (e utópicos, como a ausência de propriedade da terra e dos imóveis, entre outros) ignoraram os problemas de segregação social e espacial, de violência e pobreza, que desde sempre caracterizaram a sociedade brasileira. A concepção da capital do Brasil foi pensada para uma sociedade moderna, sem as mazelas da sociedade real, com algumas exceções: os edifícios para os moradores das superquadras continuavam tendo dois tipos de elevadores (o social para os patrões e o de serviço para os empregados). (FREITAG, p. 142-143)

Ao contrário de Brasília, as Satélites não foram incluídas no plano original e se notabilizaram pelo crescimento desordenado. Comparadas ao Plano Piloto, estas cidades apresentam flagrantes diferenças, tais como crescimento desordenado, pouca infraestrutura de serviços públicos — inclusive de mobilidade —, além de significativa falta de espaços de lazer e diversão.

Brasília tem uma das maiores desigualdades de renda entre as capitais brasileiras, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2016). Na cidade-satélite de Ceilândia encontra-se a mais populosa favela do Brasil, a comunidade do Sol Nascente.

Destaca o Portal R7 (2013),

Na capital federal, a pouco mais de 40 quilômetros do Palácio da Alvorada, residência oficial da Presidência da República, está a maior favela da América Latina, com 78.912 moradores. A região, conhecida como Aris (Área de Regularização de Interesse Social) Sol Nascente, estava em segundo lugar até agosto deste ano, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Apesar disso, de acordo com a Codeplan (Companhia de Planejamento do DF), em setembro de 2013 o local desbancou a famosa "Rocinha", no Rio de Janeiro, que tem 69.161 habitantes, e passou a liderar o ranking.

O Plano Piloto idealizado não se concretizou. As superquadras se transformaram em “ilhas” e os serviços e equipamentos urbanos terminaram por se concentrar em determinadas áreas, seguindo as orientações do mercado.

Nem mesmo a ideia das escolas vingou, ficando estas relegadas aos trabalhadores das redondezas, normalmente empregados domésticos ou porteiros que trabalham no Plano Piloto, enquanto os filhos da classe média passaram a frequentar escolas particulares distantes de suas casas, obrigando o deslocamento a partir de algum modal. A cidade idealizada para incluir se tornou a cidade da segregação.

Estes fatos acentuaram as distâncias não apenas sociais, mas físicas. Agravado por um problema crônico de falta de calçadas, com prejuízo direto à acessibilidade, e a um historicamente precário sistema de transporte público, o transporte individual particular se consolidou como sendo a alternativa viável de deslocamento. Neste cenário, a interação entre os moradores ficou restrita. O direito à cidade — da habitação, do trabalho, da circulação e do lazer — ficou acessível a poucos.

As Cidades-Satélites passaram a formar uma complexa periferia, muitas das quais desprovidas de infraestrutura e de equipamentos públicos, com problemas crônicos de mobilidade e um deficiente sistema de transporte público que promova a integração com o Plano Piloto.

Ao recorrermos a Rolnik (1995, p. 42), em análise de outras cidades brasileiras, podemos observar também em Brasília um cenário semelhante.

A segregação também se expressa através da separação dos locais de trabalho em relação aos locais de moradia. A cena clássica cotidiana das grandes massas se deslocando nos transportes coletivos superlotados ou no trânsito engarrafado é a expressão mais acabada dessa separação — diariamente temos que percorrer grandes distâncias para ir trabalhar ou estudar.

Em Brasília, a cidade pensada para o transporte individual, o transporte coletivo se apresenta como alternativa de integração e inclusão, uma vez que este pode assegurar o acesso aos lugares pensados para permitir a interação entre as pessoas.

Assim sendo, a oferta de transporte — nos mais diversos modais disponíveis — não deve ser vista apenas como ferramenta de mobilidade e acessibilidade, mas como instrumento capaz de promover o desenvolvimento sustentável de Brasília e das cidades que estão em sua “órbita”, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, por meio da interligação entre a sociedade e os seus elementos mais básicos como educação, saúde, trabalho e lazer.

A atual conjuntura do sistema de transportes do Distrito Federal, entretanto, produz um quadro de pouca mobilidade urbana, com um serviço de ônibus notadamente caro e ineficiente, e uma infraestrutura que privilegia o automóvel particular. Isso gera uma tendência de aumento no número de carros a níveis para os quais a cidade não foi projetada.

O desenho de Brasília e a sua distribuição associada às cidades que surgiram ao seu redor criaram um cenário de dispersão que se assemelha àquele apontado por Rolnik (2015, p.133) ao abordar a Região Metropolitana de Campinas, em São Paulo.

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) [...] caracteriza-se pelo predomínio de um padrão de urbanização disperso. [...] Esse modelo de desenvolvimento urbano favoreceu o estabelecimento de uma dinâmica metropolitana marcada pela necessidade de grandes deslocamentos, que estimula fortemente o uso do automóvel como meio de transporte.

Em 2016, a frota do DF chegou a 1,64 milhão de veículos, sendo 1,36 milhão, individuais (Detran-DF, 2016), o correspondente a uma taxa de motorização de 562,7 veículos por cada 1.000 habitantes, e esta taxa é ainda maior na área central de Brasília (Plano Piloto, Sudoeste, Lago Sul e Norte). Começaram a surgir inúmeros engarrafamentos na cidade. As largas avenidas do projeto original tornaram-se estreitas para o fluxo, e alguns lugares se tornam intransitáveis nas horas de pico. Os ônibus transportam pouco mais de 14 milhões de passageiros por mês.

Para tentar amenizar esse quadro, foi construído, em 1991, um metrô. Mas devido à sua extensão limitada a 42,38 km e ao próprio crescimento da cidade, ele não alterou significativamente o problema de trânsito na cidade. Das 29 estações planejadas, 24 estão em funcionamento, ligando o centro do Plano Piloto (rodoviária)

ao Guar, guas Claras, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. O Metrô de Brasília transporta cerca de 170 mil usuários por dia (METRÔ-DF, 2017).

Mais recentemente, como medida para resolver os problemas de deslocamento, a Secretaria de Mobilidade do Distrito Federal (DF) lançou, em 24 de maio de 2016, um programa de mobilidade batizado como Circula Brasília. Este, conforme noticiado pela Agência Brasil,

tem como objetivo promover e integrar as ações e políticas de transporte da capital federal de forma segura, inclusiva e sustentável. Entre as ações previstas no programa, destacam-se a implantação do bilhete único, obras em rodovas, ciclovas e rede integrada de metrô, BRT (transporte rápido por ônibus) e VLT (veículo leve sobre trilhos). Segundo o secretário adjunto de Mobilidade, Fábio Damasceno, [...] “Brasília tem a menor taxa de uso de coletivos do país. Por isso, precisamos investir em transporte coletivo de qualidade. O transporte público tem que ser atrativo, precisa gerar conforto para a população”. As ações previstas no plano deverão ser concluídas em prazo entre um e três anos, com exceção da expansão do metrô para a região norte do Distrito Federal, que deve começar em junho de 2018 e ficar pronta em maio de 2026. (2016)

A necessidade de se criar políticas públicas de mobilidade para Brasília é reflexo do crescimento desordenado que acirrou as distâncias físicas e sociais em todo o Distrito Federal.

Porém, antes de pensar qualquer política de mobilidade na dimensão prático-funcional, é preciso pensar a cidade nas suas múltiplas dimensões. É preciso entender a sua dinâmica política e social. Destaca o geógrafo britânico David Harvey (2012, p. 74) que

a questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estticos desejamos. O direito  cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: É o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformao depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

Se retomarmos as funções concebidas por Le Corbusier — habitar, trabalhar, circular e lazer —, chega-se  conclusão de que a Brasília real subverteu as regras

impostas por seus idealizadores quando pensaram a Brasília ideal, estando hoje repleta de disfuncionalidades.

Para Françoise Choay¹⁴, conforme nos conta Freitag (2012, p.63),

os modelos progressistas do urbanismo, do qual o de Le Corbusier é o protótipo, [apresentam] uma tendência autoritária, coercitiva, em que as funções de morar (na casa e na cidade, ambas concebidas como máquinas) subordinam os moradores à sua própria lógica. Trata-se de uma visão racionalista, tecnocrática, a-histórica, que ignora as tradições culturais e pretende estruturar o presente e o futuro, levando em consideração novas tecnologias, materiais de construção e ideias “progressistas”, em que prevalecem os princípios da higiene, da luz, da ventilação, da circulação.

A imposição urbanista funcional desconsidera a história dos atores sociais que compõem o tecido urbano. No caso de Brasília, uma cidade nascida a partir do nada em meio ao cerrado do Centro-Oeste brasileiro, esta história foi aquela trazida pelos candangos¹⁵, os trabalhadores que vieram erguer o sonho de Juscelino Kubitschek.

Esse modo de vida, de ver o mundo e todas as suas práticas que vão compor o espaço urbano subverte as regras urbanistas. Ajuda-nos a compreender isto Henri Lefebvre, crítico da funcionalidade idealizada por Le Corbusier. Ensina o sociólogo francês que “o espaço é um produto da história, com algo outro e algo mais que a história no sentido clássico do termo” (2016, p. 60).

É importante, ainda, destacar a distinção que Lefebvre faz entre o conceito de cidade e de urbano. Diz ele que

O urbano se distingue da cidade precisamente porque ele aparece e se manifesta no curso da explosão da cidade, mas ele permite reconsiderar e mesmo compreender certos aspectos dela que passaram despercebidos durante muito tempo: a centralidade, o espaço como lugar de encontro, a monumentalidade etc. O urbano, isto é, a sociedade urbana, ainda não existe e, contudo, existe

¹⁴ Françoise Choay, nascida em 1925, é historiadora das teorias e formas urbanas e arquitetônicas e professora de urbanismo, arte e arquitetura na Université de Paris VIII.

¹⁵ “Antes da construção de Brasília, [a palavra candango] foi durante séculos uma palavra geral de depreciação. Segundo a maior parte das autoridades, é uma corrupção de candongo, uma palavra da língua quimbundo ou quilombo, dos bantos do Sudoeste de Angola. Era o termo pelo qual os africanos se referiam, pejorativamente, aos colonizadores portugueses. Como tal, veio ao Novo Mundo com os escravos angolanos. (...) A palavra tornou-se o termo geral para as pessoas do interior em oposição às do litoral, e especialmente, para os trabalhadores itinerantes pobres que o interior produziu em grande quantidade. Com esses trabalhadores o termo chegou a Brasília” (HOLSTON, 1993, p. 209-210).

virtualmente; através das contradições entre o habitat, as segregações e a centralidade urbana que é essencial à prática social, manifesta-se uma contradição plena de sentido. (Lefebvre, 2016, p. 79-80)

Corroborando ainda neste sentido o geógrafo brasileiro Milton Santos (1988, p. 10), ao afirmar que

o espaço deve ser considerado com um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, seja a sociedade em movimento. O conteúdo (da sociedade) não é independente da forma (os objetos geográficos), e cada forma encerra uma fração do conteúdo. O espaço, por conseguinte, é isto: um conjunto de formas contendo cada qual frações da sociedade em movimento.

Nesta perspectiva, planejar a cidade sem pensar o urbano é pensar a cidade sem os seus habitantes, é pensar os espaços de maneira inerte e sem vida.

Como destaca Jan Gehl, Brasília exprime toda a sua beleza quando observada a partir de uma perspectiva aérea.

No entanto, a cidade é uma catástrofe ao nível dos olhos, a escala que os urbanistas ignoram. Os espaços urbanos são muito grandes e amorfos, as ruas muito largas, e as calçadas e passagens muito longas e retas. As grandes áreas verdes são atravessadas por caminhos abertos pela passagem das pessoas, mostrando como os habitantes protestam, com os pés, contra o rígido plano formal da cidade. (2013, p.197)

Retomando a ideia do urbano trazida por Lefebvre, para compreender os novos rumos da capital brasileira é fundamental conhecer as dinâmicas daqueles que vivem a cidade, seja como habitantes, seja como usuários que para ali se dirigem para ofertar a sua força de trabalho.

Entender Brasília reside em entender “os elementos que se agrupam dando a configuração espacial” (SANTOS, 1988, p.17) que hoje é observada no tecido urbano que subverteu — ou adaptou — as regras impostas por seus idealizadores.

O que Brasília evidencia, no entanto, é que mesmo sendo planejada, a cidade continua sendo o espaço da pluralidade, das demandas e dos conflitos, onde a limitação da mobilidade funciona como ferramenta para a segregação do espaço urbano.

3 AS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA

Falar em mobilidade urbana remete não apenas ao deslocamento pela cidade, mas também ao acesso a ela, em todas as suas dimensões: dos serviços públicos essenciais até as suas estruturas de lazer, passando pelo mundo do trabalho. Envolve, ainda, os meios e as condições que são gerados para que este deslocamento aconteça, levando em consideração a infraestrutura envolvida, bem como os recursos necessários para que uma pessoa tenha plenas condições de se locomover para um destino desejado, seja ele qual for.

A cidade concentra grande oferta de oportunidades. Porém, as altas densidades populacionais, sobretudo nas regiões metropolitanas, associadas a questões como as desigualdades sociais, ressaltadas por questões como a miséria e o desemprego, a concentração de renda e o próprio valor de posse da terra, fazem com que, como veremos mais adiante, o acesso à cidade se torne cada vez mais limitado. O espaço urbano é, nessa perspectiva, região marcada de forma conflituosa pela exclusão de muitos e pela oferta de melhores condições de vida a poucos.

Abordar a questão da mobilidade, portanto, não se resume meramente a essa visão técnica, com debates circunscritos a temas como planejamento e infraestrutura. Falar de transporte, sobremaneira o de caráter público, significa discutir o acesso à cidade, seus bens e serviços, bem como discutir a qualidade de vida dos cidadãos.

De acordo com Telles (2010, p.85),

habitação, serviços urbanos e transportes não compõem tão simplesmente os 'contextos gerais' que servem para enquadrar práticas sociais e o jogo dos atores. Terreno clássico das lutas urbanas, estas políticas condicionam os circuitos de práticas cotidianas, delimitando tempos, espaços e ritmos das mobilidades urbanas e as formas de acesso ou bloqueios à cidade e seus espaços.

A relação entre o acesso ao transporte e demais serviços sociais básicos é questão primordial quanto à definição de políticas públicas que estejam, além de aspectos como o desenvolvimento econômico, preocupadas em promover a dignidade, a equidade e o crescimento social.

Não se pode esquecer que um dos maiores objetivos das políticas sociais é abrir "portas de saída" para as famílias, ampliando suas oportunidades e capacidades de superação da condição em que

vivem — e as inadequadas condições de mobilidade e acessibilidade urbana também se constituem em barreiras efetivas para inclusão social. (GOMIDE, 2006, p.249)

3.1 O ordenamento jurídico

O Estado — em seus três níveis: União, estados e municípios — desempenha papel fundamental no que se refere à formulação das políticas públicas, mas também na definição dos princípios e das diretrizes que devem nortear esses conjuntos de ações.

O ponto de partida para abordar a questão da mobilidade do ponto de vista legal no Brasil é o texto constitucional, quando no inciso XX do art. 21 e no *caput* do art. 182 aponta como responsabilidade da União a atribuição das diretrizes gerais de desenvolvimento urbano que garantam o transporte e o bem-estar dos cidadãos. E no art. 30, inciso V, indica ser responsabilidade dos municípios a implantação, no âmbito local, dos serviços de interesse público, entre eles, o transporte coletivo urbano¹⁶. (BRASIL, 1988)

O transporte como direito foi citado inicialmente pela lei 10.257 de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana. Já em seu artigo 2º, inciso I, estabelece entre as suas diretrizes a

garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao **transporte** e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Porém, o principal marco legal brasileiro que trata da questão da mobilidade — inclusive, conceituando-a — foi a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela lei 12.587, sancionada pela Presidência da República no dia 3 de janeiro de 2012.

O projeto que deu origem à lei¹⁷, apresentado pelo Executivo em 2007, teve origem no Ministério das Cidades. O órgão do Poder Executivo já havia publicado, três anos antes, um documento intitulado “Política nacional de mobilidade urbana sustentável”, no qual foram explicitados os objetivos, princípios e diretrizes aprovados

¹⁶ A organização e a prestação de serviços de transporte público coletivo de caráter urbano intermunicipal é atribuição dos estados, e do interestadual, da União.

¹⁷ PL nº 1.687/2007

pelo Conselho das Cidades¹⁸ para a Política Nacional de Mobilidade Urbana. A formulação do projeto contou, ainda, com ampla participação de atores sociais e estatais ligados ao setor. (IPEA, 2012)

Foi justamente esta a lei criada para fornecer as diretrizes para a implementação de políticas públicas voltadas à melhoria nas condições de mobilidade nos centros urbanos brasileiros. Entre seus objetivos, destaca-se o de “reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais e proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade” (Art. 7º, incisos I, II e III). E, em seus princípios, estão a acessibilidade universal, a equidade no acesso ao transporte público coletivo, assim como a equidade no uso do espaço público de circulação. Em resumo, a garantia do acesso à cidade.

A Lei da Mobilidade define pela primeira vez a mobilidade urbana como sendo a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano”¹⁹. Ainda segundo o normativo, há a acessibilidade, que é conceituada como sendo a “facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor”²⁰.

A nova lei trouxe

avanço, ao definir como princípio da política a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços” e a “equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros”. De forma subjacente, portanto, a lei imprime um princípio de equidade na execução da Política de Mobilidade Urbana pelos municípios, no sentido de reconhecer a existência de determinadas desigualdades tanto no uso do espaço público (vias e logradouros) como na externalização dos custos do uso dos diferentes modos de transportes (entre o transporte público e individual motorizado, por exemplo). (IPEA, 2012. p.6-7)

Neste sentido, a lei prioriza o uso de transportes não motorizados em detrimento dos motorizados, e do público coletivo sobre o individual motorizado.

¹⁸ A criação do Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, representa a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Disponível em:

<<https://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

¹⁹ Artigo 4º da lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012

²⁰ Idem.

Portanto, em termos de hierarquia aos olhos da lei, o pedestre está em primeiro lugar, enquanto os veículos particulares estão em último.

Entre os instrumentos disponibilizados pela Lei da Mobilidade (2012) está o inciso III do art. 23, que trata da

aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei.

Este item, em particular, funciona como o elemento primordial para se promover o uso racional dos veículos particulares e criar formas de subsídio e de arrecadação de recursos para o investimento no transporte coletivo e em estruturas para os modais não motorizados, uma vez que o normativo estipula a vinculação direta no uso das receitas geradas pela aplicação desta taxa.

Apesar dessa priorização legal, o modelo de mobilidade adotado nas principais capitais brasileiras — e Brasília se destaca nesta questão, como já vimos anteriormente — privilegia o uso do veículo particular, com pouca ou nenhuma integração entre os modais.

É importante destacar que a Lei da Mobilidade expressa em seu art. 24 que a efetivação da política se dá por meio do Plano de Mobilidade Urbana, que deve contemplar os serviços de transporte público coletivo²¹. Esta determinação vem em consonância com o Estatuto da Cidade²², e estabelece a obrigatoriedade de se elaborar um plano de transporte urbano, dentro do plano diretor municipal, no caso de municípios com população superior a 20 mil habitantes. Anteriormente, o Estatuto estabelecia a obrigatoriedade do Plano para cidades com mais de meio milhão de habitantes. A partir da Lei da Mobilidade, a elaboração de um plano de mobilidade fica diretamente vinculada à elaboração do plano diretor. Deste modo, observa-se com clareza a percepção do legislador quanto à interdependência existente entre as questões relacionadas a ocupação urbana e mobilidade. Afinal, as ações do Estado

²¹ § 1

²² Art. 41 § 2º

direcionadas ao uso e à ocupação do solo, bem como ao seu parcelamento, impactam diretamente no planejamento de transporte, e vice-versa.

Vasconcellos (2012, p.141) destaca a importância deste aspecto, pois os moradores dos municípios passaram a poder exigir que o Plano de Mobilidade Urbana fosse feito efetivamente e que haja ativa participação popular, conforme define a lei.

Porém, a despeito da existência de um ordenamento jurídico que obrigue o planejamento coordenado sobre a ocupação do solo e a mobilidade, o que se vê é um cenário diferente.

Além disso, para os cidadãos, os atores estatais “**não estão preocupados em melhorar a situação do povo**”. (FGV DAAP, 2014, p.44, grifo do autor)

3.2 A segregação pela limitação do acesso

O alijamento social na cena urbana é também espacial, ligado à distância entre as moradias dos diferentes grupos sociais, fator causado pela excessiva valorização dos imóveis com localização favorável ao acesso ao trabalho, saúde, educação, comércio, cultura e lazer.

Deste modo, a segregação nas cidades está relacionada às condições econômicas familiares, em que o acesso aos bens de consumo está restrito a uma minoria privilegiada que possui melhores condições, inclusive de se locomover na cidade. A iniquidade no acesso aos serviços se repete no que diz respeito ao acesso aos meios de transporte e de locomoção.

Afirma Telles (2010, p.86) que,

[...] a noção de segregação diz respeito a uma relação — relação entre localidades e a cidade. [...] É uma relação social que diz respeito à dinâmica da cidade, aos modos como a riqueza é distribuída (e disputada) e corporificada nas suas materialidades, formas e artefatos (Harvey), definindo as condições desiguais de acesso a seus espaços, bens e serviços. A questão da acessibilidade, portanto, é fundamental.

O que se observa é que o distanciamento crescente entre o local onde residem os mais pobres e o seu local de trabalho — ou onde estão disponíveis as oportunidades de emprego —, agravado pela falta da priorização e alcance de políticas públicas voltadas à mobilidade, acentua a exclusão e torna cada vez mais inviável a condição de viver dignamente nas grandes e médias cidades, principalmente para

aqueles desfavorecidos, uma vez que quanto mais distante se está de onde são ofertados os serviços, maior é o tempo e o custo para se deslocar até eles.

Ensina Vasconcellos (2012, p.11) que o sistema de transporte, ou seja, a capacidade de se acessar um determinado espaço urbano, influencia diretamente o valor imobiliário em um determinado local. Quanto mais acesso se tem, mais cara e valorizada é a terra. “Uma nova avenida aumenta a acessibilidade às áreas atravessadas, aumentando o valor da terra ali localizada”, explica. E, como efeito colateral, “o valor da terra condiciona a localização das atividades e da população”. Forma-se, portanto, um ciclo vicioso na relação valor da terra e recursos disponíveis, no qual aqueles pertencentes às classes mais pobres ficam segregados a regiões com menos acesso e, por conseguinte, menos infraestrutura.

Tendo em tela Brasília, as regiões onde está localizada a maior parte dos serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos são também aquelas de maior valorização imobiliária. Na região do Plano Piloto, o preço médio cobrado por metro quadrado é de R\$ 9.247, enquanto em regiões periféricas, como Vicente Pires — onde apenas 23% das residências têm acesso a esgoto²³, por exemplo — não passa de R\$ 2.185, o metro quadrado (ALVES, 2016).

A forma do aglomerado urbano de Brasília privilegiou os espaços vazios sobre os cheios e a baixa intensidade construtiva. Muitas das denominadas cidades-satélites resgataram em seus desenhos urbanos as premissas adotadas no Plano Piloto, principalmente quanto à setorização dos espaços funcionais e à distribuição dos espaços livres. Esta determinação da forma urbana impacta diretamente na organização da população, em razão de fatores como o custo da terra e da moradia, que fortalecem o processo de exclusão espacial. (IPEA, 2016, p.18)

Comparando-se os mapas das regiões em processo de regularização fundiária no Distrito Federal (figura 2), ao mapa da infraestrutura viária (figura 3) e àquele que demonstra as áreas econômicas consolidadas na região (figura 4), observa-se claramente que as Áreas de Regularização de Interesse Social²⁴ (em amarelo, na

²³ Segundo dados do Brasília Metropolitana. O Brasília Metropolitana apresenta um perfil de cada Região Administrativa do DF e dos municípios da “Área Metropolitana de Brasília”, a partir dos dados coletados nas pesquisas realizadas pela Codeplan, pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) e pela Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD). Disponível em <http://brasiliametropolitana.codeplan.df.gov.br/>. Acesso em 04 ago. 2017.

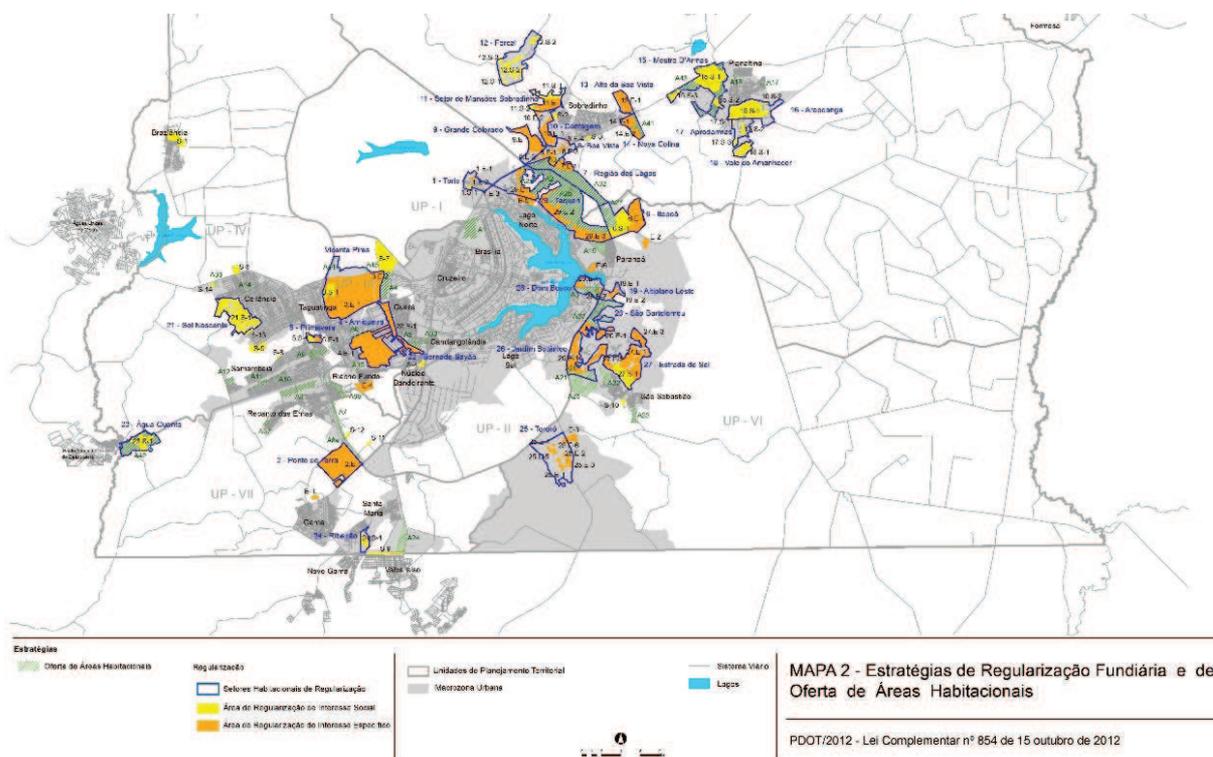
²⁴ As Áreas de Regularização de Interesse Social (Aris) são o resultado de assentamentos urbanos irregulares em terras públicas ou de particulares por populações de baixa renda. (BRASÍLIA, 2017a)

figura 2), destinadas às famílias de baixa renda, estão situadas em regiões com infraestrutura viária precária, desprovidas de redes estruturais de transporte coletivo, e distantes das áreas econômicas consolidadas (em verde, na figura 4).

A falta de acesso ao transporte coletivo e a condições que permitam a mobilidade interferem diretamente na condição de vida daqueles que são segregados. “Na medida em que excluem significativa parcela da população do acesso aos serviços essenciais e às oportunidades que as cidades oferecem, contribuem para a perpetuação da pobreza urbana e da exclusão social”. (GOMIDE, 2006, p.249)

Sobrepondo-se, portanto, os três mapas, fica evidente o mapa da segregação no Distrito Federal.

Figura 2 — Mapa da regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais



Fonte: BRASÍLIA, 2017b

Programas habitacionais²⁵ implantados nos últimos anos pelo Governo Federal também comprovam a reprodução do modelo de segregação. Apesar de apresentar grande volume de recursos concedidos para o financiamento, a construção e a aquisição de novas moradias, eles mantiveram a lógica da segregação espacial no que se refere à localização das moradias voltadas às classes de rendimentos mais baixos. Criados para beneficiar famílias com renda em três diferentes faixas²⁶, observou-se que, naqueles conjuntos habitacionais voltados aos mais pobres, com renda familiar mensal de até R\$ 1.600, houve o incentivo à

proliferação de grandes conjuntos em lugares onde o custo da terra é o mais baixo possível, reiterando um padrão histórico de ocupação do território onde o assentamento da população pobre é feito prioritariamente em periferias precárias e mal equipadas. (ROLNIK, 2015, p. 128)

A consequência deste processo é a grande quantidade de pessoas “empurradas” para as regiões periféricas, muitas delas irregulares e desprovidas de qualquer infraestrutura — inclusive de transporte — onde, por falta de condições, são obrigadas a se deslocar a pé ou de bicicleta, conforme aponta o relatório Mobilidade e Pobreza. (ITRANS, 2004, p.4) Sua capacidade de acesso aos equipamentos públicos, serviços, emprego e lazer está limitado, na maioria das vezes, ao alcance de uma caminhada. “Os mais pobres, devido ao alto custo de transporte, estariam restritos a um raio de distância menor para procurar emprego ou exercer uma atividade remunerada”. (PEREIRA; SCHWANEN, 2013)

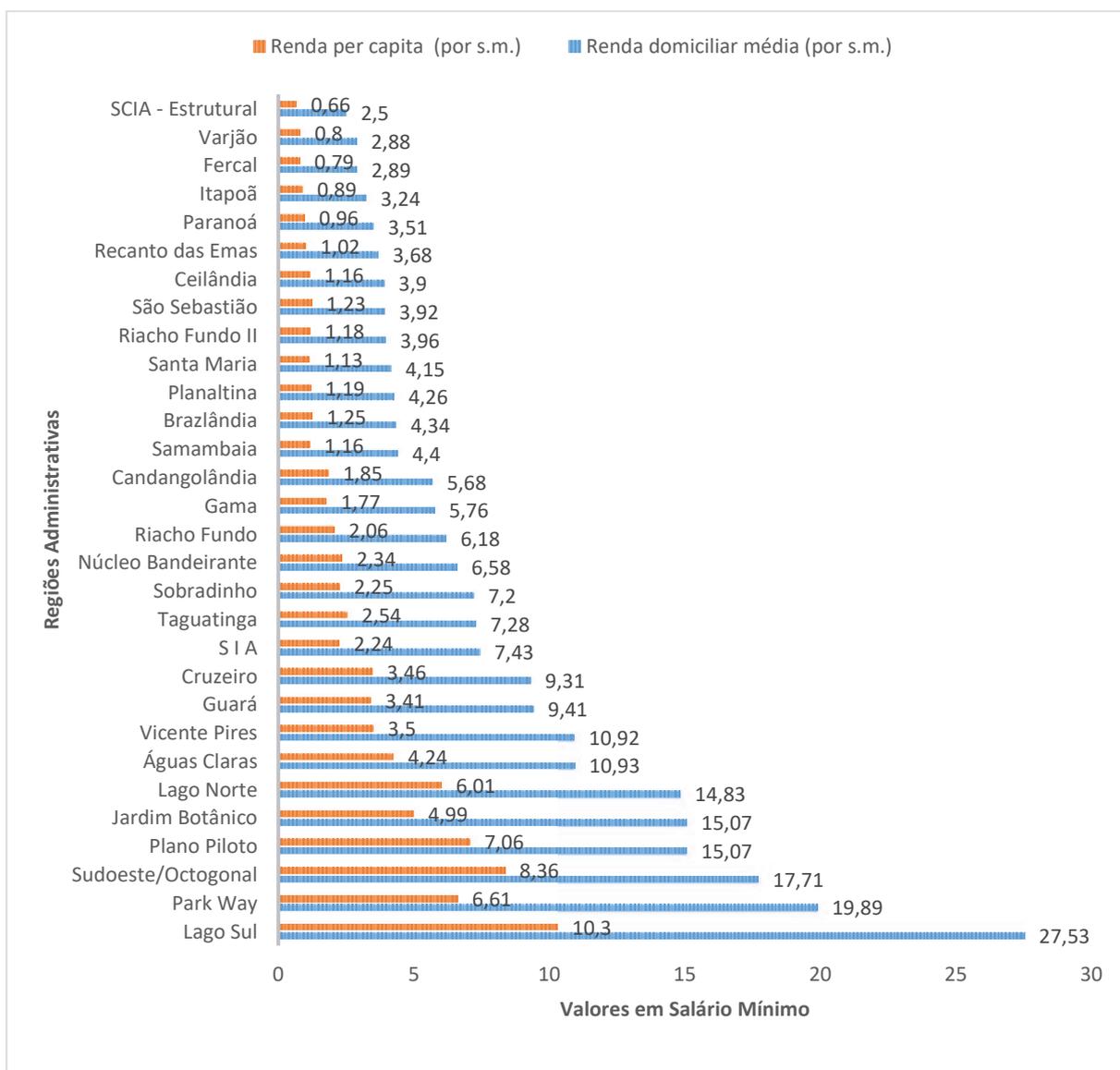
O binômio renda e espaço mantém forte relação, predominando as populações de renda mais alta na região central, enquanto as menores rendas familiares são encontradas nas regiões mais afastadas. Conforme observado nos gráficos 3 e 4, a região com maior densidade populacional no Distrito Federal — Ceilândia — é também uma daquelas com menor renda domiciliar, praticamente um quarto da renda

²⁵ Programa Minha Casa, Minha Vida.

²⁶ “O programa foi formulado para atender a três faixas de renda distintas, com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes. A Faixa 1 é destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de até R\$1.600,00; a Faixa 2 a famílias com renda mensal entre R\$1.600,00 e R\$3.100,00; e a Faixa 3 a famílias com renda entre R\$3.100,00 e R\$5.000,00. Na primeira fase do programa, estabeleceu-se como meta a construção de 400 mil U.H. para a Faixa 1; 400 mil U.H. para a Faixa 2; e 200 mil U.H. para a Faixa 3. Na segunda fase, as metas previstas foram de 1.2 milhão de U.H. para a Faixa 1; 600 mil U.H. para a Faixa 2; e 200 mil U.H. para a Faixa 3, dando-se maior prioridade ao atendimento das faixas de menor renda do que na etapa anterior” (ROLNIK, 2015, p. 129-130).

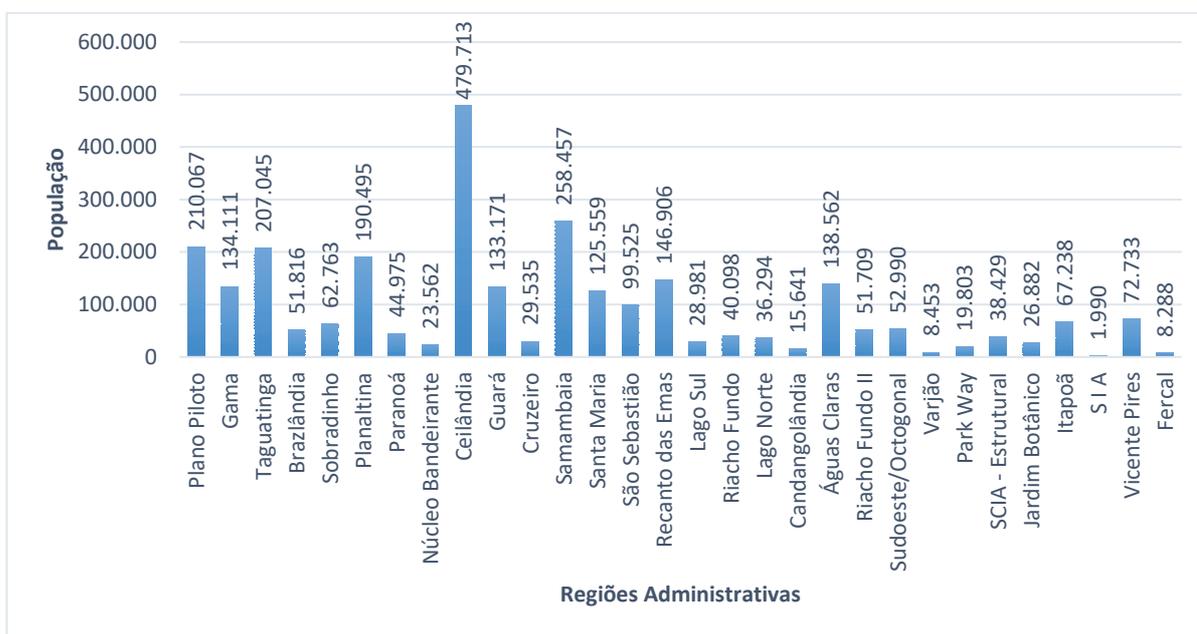
média do Plano Piloto. Em termos espaciais, é uma das mais distantes, a 30 km do centro urbano, no Plano Piloto, fruto da periferização da ocupação espacial. Este trajeto não é percorrido em menos de uma hora e meia, fazendo-se uso de ônibus coletivo, por exemplo.

Gráfico 3 — Renda domiciliar e *per capita* média mensal segundo as Regiões Administrativas — Distrito Federal — 2015



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios — PDAD 2015. Codeplan (DISTRITO FEDERAL, 2016)

Gráfico 4 — População segundo as Regiões Administrativas — Distrito Federal — 2015



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios — PDAD 2015. Codeplan (DISTRITO FEDERAL, 2016)

Esta segregação espacial, acentuada pela questão da mobilidade — ou ausência dela —, desequilibra sobremaneira a relação econômica nas cidades e acirra o distanciamento, cerceando o direito de ir e vir. E, como destaca Vasconcellos (2012, p.55), “a liberdade de ir e vir nas metrópoles é diretamente proporcional ao acesso que cada indivíduo tem aos meios de transporte e circulação na cidade”.

Constitui-se, portanto, em uma questão social, a partir da perspectiva de que, conforme define Telles (1996, p.85 e 89),

Essas diferenciações e segmentações (sociais, econômicas e civis) [...] podem ser tomadas [...] como a contraface de uma destituição de direitos [...] Trata-se de uma destituição [...] que, ao mesmo tempo em que gera fragmentação e exclusão, ocorre em um cenário de encolhimento de legitimidade dos direitos sociais.

O que se observa é que o distanciamento crescente entre o local onde residem os mais pobres e o seu local de trabalho — ou onde estão disponíveis os empregos —, agravado pela falta da priorização de políticas públicas voltadas à mobilidade, acentua a exclusão e torna cada vez mais inviável a condição de viver nas grandes e médias cidades, principalmente para aqueles desfavorecidos.

Aponta Vasconcellos (2012, p.55), que

são muitos os problemas de mobilidade enfrentados pelos menos favorecidos. Primeiro, a necessidade de viver em áreas periféricas, em geral muito longe do local de trabalho e desprovidas de equipamentos públicos, principalmente escolas e postos de saúde. Segundo, a existência (ou até a falta) de calçadas adequadas e de infraestrutura para desempenhar os papéis de pedestre e ciclista. Terceiro, a oferta deficiente de transporte público ou a imposição de tarifas insuportáveis. Quarto, a adaptação do ambiente de trânsito às necessidades do automóvel, o que frequentemente prejudica quem caminha, usa bicicleta ou o transporte público. Quinta, a manutenção de veículos altamente poluidores, sejam eles públicos ou privados.

Sem embargo, condições que apontam para a falta de políticas públicas efetivas, que criem concretamente as condições necessárias para a mobilidade urbana com equidade. Como aponta Touraine (2006, p. 35), é fator comum em todos os países que se apresentam como democráticos a “dificuldade de elaborar um conjunto de intervenções em favor daqueles cuja personalidade desmorona ou se esgota diante das agressões repetidas, e daqueles que já não podem mais encontrar emprego conveniente”.

Corroborando neste sentido ainda Gomide (2006, p.244) ao afirmar que,

a privação do acesso aos serviços de transporte coletivo e as inadequadas condições de mobilidade urbana dos mais pobres reforçam o fenômeno da desigualdade de oportunidades e da segregação espacial, que excluem socialmente as pessoas que moram longe dos centros das cidades. Os principais impactos desta situação são sentidos sobre as atividades sociais básicas: trabalho, educação e lazer.

Há, ainda, o fato de que o modelo de gestão de transporte público coletivo urbano vigente no País é resistente às mudanças, sempre desfavoravelmente ao cidadão. O inciso V do art. 3 da Constituição brasileira (BRASIL, 1988) determina que compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Salvo poucas exceções, a maior parte dos municípios brasileiros conta com empresas privadas prestando o serviço público na condição de concessionárias ou permissionárias. Apesar disto, muitas empresas mantêm uma visão patrimonialista em relação às linhas que operam, considerando-se destas e exercendo forte influência sobre os atores estatais, normalmente em

desfavor do usuário do transporte, uma vez que os critérios para a oferta ou melhoria do serviço se amparam tão somente em premissas mercantilistas. Segundo afirma Arretche (2000, p. 31), “o legado de políticas prévias [...] atuam no sentido de sua manutenção, apoiando-se nos recursos institucionais”.

Ainda de acordo com o relatório Mobilidade e Pobreza (ITRANS, 2004, p.4), o transporte público oferecido se torna ainda mais limitado em seu acesso pela população mais pobre por dois motivos críticos: *i)* o preço cobrado pela tarifa (excessivamente alto para aqueles cujos ganhos são mais baixos, e inacessível aos desempregados, por exemplo) e *ii)* pela frequência com que este é ofertado, o que submete o cidadão a “longos períodos de espera”.

Além de um percentual significativo do rendimento médio ser comprometido com transporte coletivo, esses valores apresentam tendência crescente desde 2010. Nos municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, essa informação é ainda mais preocupante, onde mais de 14% do rendimento médio seria comprometido para realização de 50 viagens em 2015. Em uma análise regional, a Região Sudeste é onde o consumo de transporte coletivo, no ano de 2015, teria maior impacto na renda, com valor acima de 13%. (BRASIL, 2016)

Dados da Fundação Getúlio Vargas²⁷(2014) apontam que 38% dos brasilienses consideram o transporte público caro e, para outros 24%, o valor pago pelo deslocamento é classificado como muito caro. Ou seja, para 62% dos usuários, o custo do transporte está além daquilo que deveria ser pago. E quanto ao impacto desse valor na renda, 51% dos entrevistados afirmaram que, nos últimos cinco anos, o preço do transporte passou a pesar ainda mais.

A falta de condições em arcar com as tarifas é, de igual maneira, um limitador no acesso à cidade, materializando-se como obstáculo para fazer uso dos serviços ofertados e disponíveis. Como aponta Gomide (2006, p.244),

Os deslocamentos para o lazer e visitas aos parentes e amigos também são prejudicados pelos mesmos motivos. Além disso, nos fins de semana a oferta de serviços de transporte coletivo se reduz significativamente. As atividades de lazer e integração social são essenciais para o bem-estar das famílias, apoiando a rede de solidariedade e ainda de contatos pessoais, fundamentais para se

²⁷ Pesquisa “Mobilidade Urbana e Cidadania: Percepções do Usuário de Transporte Público no Brasil”, em que foram entrevistados 3.600 usuários de transporte público em seis Regiões Metropolitanas do Brasil (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Brasília) entre fim de março e início de abril.

conseguir uma colocação no mercado de trabalho. Toda pessoa necessita permanecer integrada à comunidade, para preservar seu senso de valor. A segregação espacial, na medida em que impede o desenvolvimento das capacidades humanas e provoca a desigualdade de acesso às oportunidades entre os grupos sociais, colabora na perpetuação do círculo vicioso da exclusão social.

Um terceiro aspecto crítico é o que revela o estudo do IPEA sobre o Tempo de Deslocamento Casa-Trabalho no Brasil (PEREIRA; SCHWANEN, 2103, p.19). Segundo o levantamento, “via de regra, a população mais rica tende a gastar menos tempo no deslocamento casa-trabalho do que os mais pobres”. A partir da análise das nove maiores regiões metropolitanas do país²⁸ e do Distrito Federal, observou-se que a população mais pobre chega a demorar um quinto a mais do que os mais ricos para chegar até o seu local de trabalho. O estudo aponta, ainda, que a proporção entre aqueles que levam mais de uma hora para chegar ao trabalho é o dobro, se comparados os pobres àqueles com melhores condições econômicas.

Os moradores de regiões metropolitanas levam muito mais tempo no deslocamento entre suas casas e o seu local de trabalho do que aqueles que moram em cidades menores. Observa-se, ainda, que mesmo obras de infraestrutura voltadas à mobilidade não têm sido suficientes para resolver os problemas de mobilidade que se agravam. A tendência aponta, na verdade, para o aumento no tempo para deslocamentos residência-trabalho. (IPEA, 2013)

Os dados do censo demográfico de 2010 apontam que 559 dos 5.565 municípios brasileiros possuem mais de 10% de sua população levando mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho. Desses 559 municípios, 37% estão localizados em regiões metropolitanas (RMs) e regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) oficialmente estabelecidas. Quando analisados os 108 municípios que possuem 20% ou mais de sua população que levam mais de uma hora em seus deslocamentos casa-trabalho, observa-se que 80% deles pertencem a regiões metropolitanas. (BRASIL, 2016, p. 24)

Dados da FGV (2014) também corroboram para apontar essa realidade. Dos moradores do Distrito Federal, 71% se dizem insatisfeitos em relação ao tempo de deslocamento até os seus destinos. Percentualmente, a quantidade de pessoas que levam uma hora ou mais em seu tempo habitual de deslocamento para o trabalho no

²⁸ As nove maiores regiões são: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

DF passou de 7,6%, em 2004, para 11,5%, em 2009, chegando a 16,5%, em 2014 (IBGE, 2004, 2009, 2014).

No início dos anos 2000, com as inaugurações do metrô e da ponte Juscelino Kubitschek, o tempo de deslocamento apresentou viés de queda, uma vez que estes recursos facilitaram o acesso à área central da cidade a moradores provenientes das regiões periféricas. Entretanto, o tempo no trajeto casa-trabalho voltou a subir, diante de fatores como o aumento da frota de veículos particulares e a expansão de áreas residenciais em regiões mais afastadas. (PEREIRA; SCHWANEN, 2013)

Diante deste cenário, discutir a mobilidade urbana representa analisar a condição de deslocamento no espaço urbano considerando-se a interação entre pessoas, meios de transporte, bens e infraestrutura.

3.3 A cultura do automóvel

Apesar de a PNMU afirmar que a prioridade é o pedestre, o que se vê na estrutura viária das cidades é o favorecimento ao uso do veículo particular. As cidades brasileiras — sejam planejadas como Brasília ou mesmo não planejadas — possuem um modelo de distribuição urbanística que prioriza e estimula o deslocamento por meio de veículos particulares, promovendo a alta dependência deste modal. Como critica Jan Gehl (2013), são cidades onde a perspectiva macro não se preocupa com a dimensão humana, com os habitantes, ou seja, não desce ao nível do solo²⁹.

Some-se a isto o fato de que, desde a década de 1990, o Governo tem criado políticas que incentivam o consumo do carro, como políticas de desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (OLIVEIRA, 2015).

Os diferentes governos vêm prestigiando o segmento de modo especial, ao favorecer o crédito, prover incentivos fiscais e proteção alfandegária. Desde 2002, o setor mais que dobrou no território nacional, levando o Brasil ao posto de quarto maior produtor de automóveis do mundo. Mesmo optando pela prevalência do transporte individual sobre o coletivo, o Poder Público não foi capaz de prover a infraestrutura necessária no patamar da demanda sempre crescente. Afinal, a abertura e duplicação de vias, e a construção de pontes, viadutos e túneis nunca foram ou serão suficientes para assegurar

²⁹ Para Gehl (2013, p.195), o planejamento urbano contempla três diferentes escalas: a urbana, a de implantação e a humana. A primeira considera a cidade como um todo, com seus bairros, funções e tráfego. A segunda pensa a construção das edificações e a distribuição do espaço público. Por fim, a terceira se relaciona com a forma como a cidade é experimentada pelas pessoas.

mobilidade satisfatória à minoria motorizada e ao restante da população que depende do transporte público. A implantação da infraestrutura sempre favoreceu o veículo individual, seja em extensão, seja com vias de largura favoráveis ao estacionamento, que é gratuito na maior parte das cidades brasileiras. (OLIVEIRA, 2015, p.101)

E este estímulo tem produzido efeito, uma vez que “o padrão de mobilidade urbana no Brasil vem se alterando nos últimos anos com o aumento acelerado da taxa de motorização da população” (IPEA, 2013, p.3). Mais de 54% dos domicílios brasileiros contam com automóveis ou motocicletas para o deslocamento de seus moradores.

Esta realidade demanda altos investimentos por parte do Estado na solução de problemas que são gerados por este modelo, o que reforça o crescimento horizontal das cidades e a fragmentação do espaço urbano para acomodar os veículos. Gera-se a necessidade de estruturas para assegurar aos carros as melhores condições de circulação e abrigo, como vias mais largas para acomodar o fluxo, bem como estacionamentos e calçadas. Tudo isso dificulta a implantação de sistemas integrados de transporte.

Assevera ainda este quadro o fato de que quanto maior é a renda, menor é a quantidade de deslocamentos feitos utilizando-se modais coletivos ou não motorizados (IPEA, 2015).

Enquanto uma minoria detentora de meios individuais de transporte conta com melhores condições de deslocamentos nas cidades, a maioria que depende do transporte coletivo se vê sem alternativas, diante de um transporte público caro e de baixa qualidade. (GOMIDE, 2006, p.245)

Reverter este quadro implica alterar a política de desenvolvimento urbano, fazendo-o de forma integrada com uma política de transporte que, de fato, coloque em primeiro plano os modais de transporte coletivo ou aqueles não motorizados, em detrimento dos motorizados individuais.

A cidade alemã de Münster, no oeste do país, desenvolveu há 25 anos uma campanha publicitária (Figura 5) para desestimular o uso do automóvel particular, na qual compara o espaço usado por diferentes modais de deslocamento para transportar 72 pessoas, mostrando as vantagens do uso do transporte público coletivo e da bicicleta. Enquanto são necessários 60 carros, considerando-se uma média de

ocupação de 1,2 pessoas por carro, ocupando uma área de 1 mil metros quadrados, seriam necessárias 72 bicicletas, ocupando uma área total de 90 metros quadrados. Porém, basta apenas um ônibus para transportar o mesmo contingente, ocupando apenas 30 metros quadrados, considerando-se, ainda, que este dispensa a necessidade de estacionamentos. Mesmo depois de tanto tempo, a campanha continua atual (MÜNSTER, 2017).

Figura 5 — Campanha da cidade de Münster



Fonte: Münster (2017)

Exemplos mostram que a mudança cultural passa pela oferta de infraestrutura ou pelo estabelecimento de novos padrões de uso das vias, com modelos que incentivem o uso de outros modais como o transporte público coletivo ou mesmo a bicicleta e a caminhada. A instituição, em 2002, de um pedágio urbano para se transitar nos 24 km² de Londres, na Inglaterra, fez com que o uso do carro fosse reduzido, aumentando a procura pelo sistema de transporte público e reduzindo o trânsito naquela região. Já na cidade de Copenhague, na Dinamarca, foram feitos investimentos para a criação de melhores condições para a circulação de bicicletas, em detrimento dos automóveis, o que criou a cultura do uso da bicicleta, de forma que, em 2008, 37% dos transportes pessoais tendo como destino o trabalho ou a escola já eram feitos por este modal. Na América do Sul, dois exemplos também apontam que o bom planejamento urbano, associado ao planejamento de mobilidade, estimula a mudança de comportamento. Na capital colombiana Bogotá e em Curitiba,

no Brasil, a implantação de sistemas de BRT³⁰, com faixas exclusivas garantindo mais comodidade para os passageiros e menor tempo de deslocamento, levou melhores condições não só de mobilidade, mas de vida, especialmente para as pessoas mais carentes (GEHL, 2013).

³⁰ Sigla em inglês para *Bus Rapid Transport* ou transporte rápido por ônibus.

4 A CONCEPÇÃO DO TARIFA ZERO: O PROCESSO POLÍTICO

Não mais do que duas semanas, em junho de 2013. Este foi o tempo necessário para se colocar sob questionamento todo o discurso de inclusão social, redução das desigualdades e melhoria no acesso aos serviços promovidos pelo Estado. O Brasil da justiça social deu lugar a um Brasil onde os serviços públicos não funcionam, os direitos sociais são negligenciados e a democracia representativa padece em crise profunda, motivada pela corrupção desenfreada e pelo mais absoluto desinteresse pelos pleitos do povo.

A motivação inicial das manifestações — que ficaram conhecidas como, entre outros nomes, as Jornadas de Junho — foi o reajuste das tarifas de transporte público na cidade de São Paulo, de R\$ 3 para R\$ 3,20, que passou a vigorar no dia 2 de junho, o que desencadeou o primeiro protesto já no dia 6 daquele mês. A convocação teve como canal de comunicação e propagação a internet. A iniciativa partiu de diversas frentes, mas ganhou notoriedade e se tornou protagonista na mobilização das manifestações o Movimento Passe Livre (MPL).

A manifestação do dia 6 foi a primeira de seis que se seguiram. Porém, o dia mais emblemático foi 13 de junho — data da quarta manifestação —, marcado pela desproporcional repressão policial contra manifestantes, que atingiu também a imprensa que fazia a cobertura dos acontecimentos. Mais de 200 cidadãos foram presos. Vários foram agredidos ou alvejados com balas de borracha. A partir dos episódios daquela data, a pauta de reivindicações se pluralizou e os protestos ganharam mais corpo e voz.

Conforme destaca Gohn (2014 p.433), “na quarta manifestação do movimento em São Paulo, a polícia tratou todos como inimigos, e houve centenas de feridos, muitas prisões e muita indignação. Aquele dia marcou a virada do olhar da sociedade, que passou a apoiar o movimento e ir às ruas para se manifestar”. Os protestos ganharam corpo — e a atenção de diversos atores, incluindo os parlamentares no Congresso Nacional — a partir dos desdobramentos causados pela repressão policial desmedida, que provocou

o repúdio à repressão legitimada pelo Estado, por um lado, e a solidariedade à liberdade de expressão da cidadania, por outro, formaram o mote para a ampliação das manifestações em todo o país. O direito ao exercício da cidadania, da voz e da opinião pública a partir

do povo propriamente dito era o que estava em jogo. Esse foi um sentimento que se transformou numa articulação discursiva de defesa da participação cidadã, num sentido excessivamente genérico, estimulado através de um discurso mediático de longo alcance, mas de pouco aprofundamento. O resultado foi o aumento exponencial do número de participantes e a multiplicação, em vários territórios urbanos, de manifestações autônomas, expressando solidariedades, mas também, frequentemente, antagonismos verbais e, às vezes, físicos entre subgrupos, devido à expressão de alinhamentos políticos e (ou) partidários em disputa. (SCHERER-WARREN, 2014 p.419)

Estes fatos provocaram a súbita mudança na agenda política brasileira. Como explica Celina Souza, a definição da agenda por parte do governo se dá, entre outras possibilidades, a partir da ação de

participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas. (SOUZA, 2006, p. 30)

Ficou evidenciado, então, não se tratar de uma manifestação apenas pela redução no preço da passagem de ônibus, mas pelo direito a mobilidade, a cidade e a cidadania.

Deste modo, a atuação do MPL em torno de uma pauta específica trouxe, ainda que de forma incipiente, para a agenda das políticas públicas, questões que passavam ao largo ou ficavam relegadas a um segundo plano.

Este contexto poderia levar à interpretação dos fatos sob uma perspectiva essencialmente pluralista, em que o governo reagiria à atuação e aos pleitos dos grupos de interesse envolvidos. Afinal, o aumento fora revogado. Porém, o próprio desdobramento das primeiras manifestações contribui para a compreensão de que observar os fatos a partir de uma lente pluralista não é suficiente, tendo em vista que não se tratou mais de um grupo organizado em torno de uma pauta específica, mas da defesa dos direitos mais diversos, muitos dos quais antagônicos, defendidos por pessoas que não mantinham qualquer proximidade ou vínculo com movimentos sociais.

As manifestações passaram a acontecer reunindo as mais variadas “bandeiras”, se estendendo por diversas cidades onde também tinha havido reajuste nas tarifas de transporte público — mas com debates não mais em torno desta causa

apenas –, tendo na solidariedade o seu princípio organizador. Este foi o ponto de partida para, na conflituosa relação com o Estado, questionar e pressionar a estrutura deste a agir para solucionar os mais diversos problemas. Ou seja, não foram só 20 centavos.

Segundo Gohn (2014, p.431), “o crescimento das manifestações levou à ampliação das demandas com um foco central: a má qualidade dos serviços públicos, especialmente transportes, saúde, educação e segurança pública”. E, ao cabo, destaca a autora (2014, p.433), “o alvo passou a ser ‘contra tudo’, além da denúncia sobre a violência da polícia”.

Diante deste cenário, o Congresso Nacional brasileiro promulgou, no dia 15 de setembro de 2015, exatos dois anos, três meses e nove dias depois da primeira manifestação em São Paulo, a Emenda Constitucional 90/15, que incluiu o transporte como um direito social garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal³¹. A medida, de iniciativa e autoria da deputada federal paulista Luiza Erundina, trouxe mais garantias de mobilidade e acessibilidade a todos os cidadãos e passou a obrigar o Governo a desenvolver e adotar políticas públicas específicas neste sentido.

Destacou a autora da Proposta em sua justificação que:

Vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano, o transporte destaca-se na sociedade moderna pela relação com a mobilidade das pessoas, a oferta e o acesso aos bens e serviços. Como é de amplo conhecimento, a economia de qualquer país fundamenta-se na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte.

Desse modo, o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção. (PEC nº 90, de 2011, grifo nosso)

Ressalte-se o fato de que a autora da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) acresce à Carta Magna o termo “transporte” sem qualquer caracterização, classificação ou tipificação, apesar de, na justificação de sua Proposta, destacar que se trata do transporte “notadamente o público”. Questionada sobre o porquê, Erundina

³¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

explica que o escopo que se pretende atingir é mais amplo, alcançando os diversos modais de transporte, incluindo toda a infraestrutura de equipamentos públicos urbanos que promovam a acessibilidade, tais como ciclovias (informação verbal)³².

Na ocasião da promulgação³³, o então presidente do Congresso Nacional, Renan Calheiros (2015), lembrou que, em 2013, milhares de pessoas foram às ruas protestar contra os valores das tarifas de transporte público e a má qualidade dos serviços públicos prestados no País. O senador fez referência direta às Jornadas de Junho de 2013. “A evidente falta de recursos compromete a qualidade dos serviços de transporte e faz o brasileiro ficar muito tempo no trajeto até ao trabalho, o que é ruim para o trabalhador, para a empresa e para a sociedade”.

A declaração do senador suscita algumas questões no sentido de se compreender a real dimensão do papel desempenhado pelos movimentos sociais no processo para a aprovação da Emenda, e como a ação dos manifestantes, citados por Renan Calheiros, interferiu ou contribuiu para a alteração aplicada à Carta Magna.

Para tanto, é necessário que se traga à luz fatos, a partir de um novo recorte temporal que antecede o ano de 2013, que ajudem a dar sustentação à análise, tais como a concepção do programa Tarifa Zero, o surgimento do MPL, bem como a interação entre atores sociais e atores estatais até a promulgação da PEC. Revisitaremos, ainda, as teorias da Mobilização de Recursos (TMR), dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) e do Processo Político (TPP) para compreendermos como se posicionam os movimentos sociais na relação socioestatal.

4.1 Ações coletivas, movimentos sociais e o repertório de ação

Os movimentos sociais estão diretamente ligados à democracia — ou ao menos à luta por esta — e à garantia dos direitos fundamentais (TOURAINÉ, 1996,

³² Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

³³ A promulgação é o instrumento que declara a existência da lei e ordena sua execução. Emendas constitucionais são promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, em sessão solene do Congresso. A promulgação das leis complementares e ordinárias é feita pelo presidente da República, e ocorre simultaneamente com a sanção. No caso de sanção tácita, o próprio presidente da República é quem deve promulgar a lei. Caso não o faça, a promulgação fica a cargo do presidente do Senado. O presidente da República também promulga os projetos de lei cujos vetos são derrubados pelo Congresso. Não o fazendo, a atribuição se desloca para o presidente do Senado, e, se este se omitir, para o 1º vice-presidente. Os decretos legislativos são promulgados pelo presidente do Senado, bem como as resoluções adotadas pela Casa e pelo Congresso Nacional. As resoluções da Câmara dos Deputados são promulgadas pelo seu presidente. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/promulgacao>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

p.85). Desde o embrião daquilo que viria a ser conhecido como movimento social, com o surgimento dos Estados-Nação na Europa do final do século XVIII; passando pelas lutas do movimento operário no século XIX, cuja pauta era focada na relação capital-trabalho e na luta de classes; pela década de 1960, quando as pautas se voltam para questões como etnia, gênero e estilo de vida — período no qual o termo “movimentos sociais” foi cunhado —; até as disputas mais recentes, a Primavera Árabe³⁴, no Oriente Médio e África; como o *Occupy Wall Street*³⁵, nos Estados Unidos; ou as Jornadas de Junho, no Brasil; a mobilização ordenada e coordenada tem tido papel de destaque na conquista ou na ampliação das mais diversas demandas (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009; ALONSO, 2009, p.49).

Para analisar a participação e a importância dos movimentos sociais nos cenários de litígio, onde a disputa na maioria das vezes é desequilibrada, precisamos revisitar as teorias que se debruçam sobre o desafio de compreender a dinâmica que envolve esses grupos, que cada vez mais ganham protagonismo na política contenciosa.

Aponta Tilly (2010, p.135) que

na virada para o século XXI, no mundo todo, o termo “movimento social” foi reconhecido como um toque de clarim, como um contrapeso ao poder opressivo, como uma convocação à ação popular contra um amplo espectro de flagelos.

Ensina Alonso (2009) que as linhas teóricas podem ser divididas em três grandes grupos ou “famílias”: *i*) a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), *ii*) a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) e *iii*) a Teoria do Processo Político (TPP).

³⁴ A Primavera Árabe foi uma onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e norte do continente africano em que a população foi às ruas para derrubar ditadores ou reivindicar melhores condições sociais de vida. Tudo começou em dezembro de 2010 na Tunísia, com a derrubada do ditador Zine El Abidine Ben Ali. Em seguida, a onda de protestos se arrastou para outros países. No total, entre países que passaram e que ainda estão passando por suas revoluções, somam-se à Tunísia: Líbia, Egito, Argélia, Iêmen, Marrocos, Bahrein, Síria, Jordânia e Omã. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/primavera-Arabe.htm>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

³⁵ *Occupy Wall Street* é um movimento popular que começou em 17 de setembro de 2011 em *Liberty Square*, no distrito financeiro de Manhattan, em Nova Iorque, e se espalhou para mais de cem cidades nos Estados Unidos. Houve ações em mais de 1.500 cidades em todo o mundo. O movimento é inspirado por revoltas populares no Egito e na Tunísia, e tem como objetivo lutar contra o mais rico 1% das pessoas que estão escrevendo as regras de uma economia global injusta. Disponível em <<http://occupywallst.org/about/>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

Aqui um breve recorte para destacar que Gohn (2017, p.21) se refere ainda aos novíssimos movimentos sociais que entram em cena nos protestos de 2013, trazendo à luz uma nova estrutura de organização, marcada pela heterogeneidade — em contraponto à identidade coletiva homogênea dos movimentos existentes até então — e pela representação de “diferentes correntes e contracorrentes no mundo da política e da cultura”. Sobre estes, retomaremos a análise mais adiante.

A Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) — que tem entre seus expoentes os sociólogos estadunidenses John David McCarthy e Mayer Nathan Zald — analisa os movimentos sociais a partir da racionalidade estrutural neles existente, encaixando-os dentro de uma lógica administrativa, com sentido e organização, onde as ações teriam seus objetivos racionalmente traçados e sua estrutura — tanto interna, quanto suas vinculações — pensada em um modelo mercantilista, de forma análoga à de uma empresa. Questões como ideologia, razões, motivações e valores são de menor importância no conjunto das mobilizações coletivas.

Longe de emotiva, a decisão de agir seria ato de deliberação individual, resultado de cálculo racional entre benefícios e custos. [...] Mas a ação coletiva só se viabilizaria na presença de recursos materiais (financeiros e infraestrutura) e humanos (ativistas e apoiadores) e de organização, isto é, da coordenação entre indivíduos doutro modo avulsos. A criação de associações ou, mais comumente, o uso de estruturas comunitárias preexistentes, daria a base organizacional para os movimentos sociais. (ALONSO, 2009, p.52)

A segunda vertente teórica é a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS)³⁶, que se debruça em compreender a ação dos movimentos sociais a partir da perspectiva de que estes não se organizam para combater o Estado ou mesmo para conquista-lo, mas tem o seu foco direto nos problemas sociais. São exemplos aqueles movimentos que se organizaram na luta por questões como gênero, etnia, cultura, ambiental, etc., ou como movimentos populares de demandas urbanas, muitos dos quais incorporados pelas instituições políticas (*polity*) em suas estruturas organizacionais e que terminam por ser institucionalizados.

Explica Alonso (2009, p.61) que

os novos movimentos sociais seriam, então, antes grupos ou minorias que grandes coletivos. Suas demandas seriam simbólicas, girando em

³⁶ São expoentes desta Teoria Alain Touraine, Jürgen Habermas e Alberto Melucci.

torno do reconhecimento de identidades ou de estilos de vida. Recorreriam à ação direta, pacífica, baseada numa organização fluída, não hierárquica, descentralizada, desburocratizada. Não se dirigiriam prioritariamente ao Estado, mas à sociedade civil, almejando mudanças culturais no longo prazo.

Por fim, está a Teoria do Processo Político (TPP), que tem como expoentes os também estadunidenses Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow, e cujos conceitos serão a base para a análise das ações que envolveram o processo político que levou à aprovação da PEC 90.

Para ajudar na compreensão, McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.21) definem o movimento social como sendo “uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder: um desafio contínuo aos detentores de poder em nome da população cujos interlocutores afirmam estar ela sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso”. Tal interação está baseada, portanto, no confronto entre dois grupos, na busca por condições de inclusão. Na perspectiva da TPP, (ALONSO, 2009, p.56) o “Estado” e a “sociedade” não são entidades coesas e monolíticas, mas partes conflitantes.

a TPP opõe “detentores do poder” (os membros da *polity*), que têm controle ou acesso ao governo que rege uma população (incluídos os meios de repressão), e “desafiantes”, que visam obter influência sobre o governo e acesso aos recursos controlados pela *polity*. (ALONSO, 2009, p.56)

A TPP analisa os movimentos sociais a partir de dois pontos centrais nas suas relações com os seus grupos de interesse na busca de seus objetivos: *i*) o repertório e *ii*) a Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP).

Os conceitos de estrutura de oportunidades políticas e de repertórios, quando decompostos analiticamente, mostram o lugar secundário que as ações institucionalizadas ocupam na vertente do Processo Político. No entanto, a institucionalização aparece como critério analítico forte em relação aos protestos. Quando esses são institucionalizados, tendem a acarretar a desmobilização dos movimentos. (DOWBOR, 2012, p.51)

4.1.1 Repertório

Tendo em perspectiva a polaridade existente entre as partes em situação de confronto, os repertórios (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p.24) se constituem em

um volume limitado de ações políticas, praticadas por parte dos movimentos sociais para interagir com seus opositores e apresentar, de forma efetiva, a sua pauta de reivindicações. Ressalva Dowbor, (2012, p.50) que “repertórios de confronto político é um conceito amplo que engloba o de ‘repertório de ações dos movimentos sociais’”. Este, por sua vez, envolve a combinação de ações das mais disruptivas àquelas institucionalizadas.

A forma, ou *performance*, como estas ações são envidadas, é aprendida tendo como base, ainda, o modo pelo qual esses atores socioestatais interagem historicamente. Destaca Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p.330) que

a ação coletiva é influenciada não apenas pela natureza de problemas, conflitos ou demandas existentes, ou pelos recursos disponíveis para um grupo de atores, mas também pelo know-how organizacional que atores aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas.

Incluem iniciativas como, por exemplo, a criação de associações, coalizões, organizações ou partidos políticos, manifestações, passeatas, ocupação de espaços, a realização de petições, greves, entrevistas aos meios de comunicação e lobby. Atualmente, os ativistas de movimentos sociais podem criar também hotlines, aparecer em programas de televisão e organizar fóruns de correio eletrônico — frequentemente ultrapassando fronteiras nacionais (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p.24).

O repertório de ações dos movimentos sociais na interação com os atores estatais pode ser sistematizado, portanto, em quatro rotinas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.332-334): *i*) protestos e ação direta, *ii*) participação institucionalizada, *iii*) política de proximidade e *iv*) ocupação de cargos na burocracia. Complementa Alonso (2009, p.58) que “os agentes, em meio ao processo de luta, escolheriam dentre as maneiras convencionalizadas de interação presentes no repertório aquelas mais adequadas à expressão de seus propósitos”.

O *i*) protestos e a ação direta reúnem o arcabouço de *performance* mais emblemático, do ponto de vista histórico, de ação dos movimentos na interação com os atores estatais, usando como estratégia de pressão a demonstração direta da capacidade de mobilização. É também a forma mais pública, midiática e que procura gerar mais visibilidade. Pode envolver, por exemplo, a marcha, a ocupação de

organizações públicas ou privadas, o bloqueio de ruas, a apropriação de estruturas públicas, as greves, os pannels, os boicotes ou as resistências não violentas.

Explicam McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.25) que “especialmente durante os estágios iniciais de um ciclo de protesto, as escolhas táticas feitas por grupos desafiantes expressam sua identificação com os primeiros insurgentes e sinalizam uma definição mais ampla e inclusiva da luta que surge”.

Apesar de eles estarem em posições opostas, a relação existente entre atores sociais e atores estatais, no que se refere à permeabilidade destes em relação às reivindicações daqueles, faz com que haja, ainda,

dois tipos de rotinas de protesto e ação direta: “protesto para abrir ou restabelecer negociação”, no caso de governos que são menos permeáveis às demandas os movimentos; ou “protestos como parte do ciclo de negociação”, mais comuns em situações nas quais atores de governo e movimento são aliados em torno de projetos políticos comuns. (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA; 2014, p.332)

A *ii*) participação institucionalizada está voltada à interação socioestatal a partir de canais formais e reconhecidos oficialmente para tal finalidade. Envolve, por exemplo, a realização de fóruns, audiências públicas, reuniões públicas. A representação societária nestes espaços, entretanto, se dá, em geral, de forma indireta, por meio da delegação — a sociedade é representada por pessoas escolhidas em seu conjunto. E estes representantes, por sua vez, devem ser norteados e estar submetidos às demandas dos atores sociais, sob pena de perderem a sua representatividade, cuja falta termina por deslegitimar os espaços de participação (TOURAINÉ, 1996, p.82; DOWBOR, 2008, p.7).

Enquanto no protesto o ator social define a forma, o ritmo e a abrangência da ação, à revelia do ator estatal, no caso da participação institucionalizada ambos desempenham papéis de igual importância nos resultados obtidos.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) traz, no art. 14, incisos I, II e III, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como mecanismos da democracia participativa. Esta última é, inclusive, um dos elementos de *performance* dos movimentos sociais, na medida em que permite inclusive propor a criação de leis³⁷.

³⁷ Art. 61 § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988)

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, por exemplo, é uma instância que “foi criada para receber sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil” (BRASIL, 2017e), constituindo-se como um desses canais formais pelos quais a sociedade pode interferir e deliberar diretamente sobre as questões políticas do país.

Lembram Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p.332) que “no Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências”.

A terceira rotina na articulação entre os atores sociais e estatais é a *iii*) política de proximidade, “frequentemente tratada como *lobby*” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.333).

Como definem Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p.563-564), o *lobby*, ou *lobbying* “é o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos”.

Define ainda Romano (2015) que *lobby* é a prática de exercer pressão — ostensiva ou velada — “para interferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do poder legislativo, em favor de causas ou objetivos defendidos pelo grupo de interesse”.

A política de proximidade consiste, em suma, da interlocução direta e pessoal entre os atores sociais e os atores estatais — preferencialmente aqueles que são os tomadores de decisão —, com o objetivo de se conquistar novos espaços e de se avançar em pautas que podem estar fora da agenda política tanto do Executivo quanto do Legislativo, ou relegadas a posições secundárias.

O *lobby*, entretanto, por suas características que privilegiam sobremaneira as relações pessoais, pode — e não raras são as situações em que isto ocorre — ser marcado pelo compadrio, pelo favoritismo e por motivações pouco transparentes e equânimes. Aqueles que conseguem manter uma relação direta de diálogo com os legisladores, por exemplo, podem obter vantagens significativas no encaminhamento os seus pleitos.

Há, por fim, mas não menos importante, a *iv*) ocupação de cargos na burocracia. Nesta rotina, militantes passam a trabalhar na estrutura estatal — tanto na administração direta quanto na indireta — e, deste modo, ampliam seus espaços de

poder, bem como a sua capacidade de ver atendidos os seus objetivos. Esta rotina mantém forte vínculo com a política de proximidade, na medida em que “quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.334).

A ocupação de cargos na burocracia ganha mais vulto quando o espaço político estatal é ocupado por aliados do movimento social ou, até mesmo, pelo próprio movimento social. McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.34) destacam o caso de grupos políticos que são, ao mesmo tempo, partido político e movimento social³⁸.

4.1.2 Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP)

Como explica Alonso (2009, p.55), a Estrutura de Oportunidades Políticas é constituída pelas “dimensões formais e informais do ambiente político”. Quando ocorrem mudanças nesta estrutura,

se abrem ou se criam novos canais para expressão de reivindicações para grupos sociais de fora da *polity*. Isso pode ocorrer pelo aumento de permeabilidade das instituições políticas e administrativas às reivindicações da sociedade civil, provocadas por crises na coalizão política no poder; por mudanças na interação política entre o Estado e a sociedade, especialmente a redução da repressão a protestos; e pela presença de aliados potenciais

Em condições favoráveis, criam-se janelas de oportunidade para que os insatisfeitos tenham mais efetividade ao apresentar a sua pauta de reivindicações. A tramitação de uma proposição³⁹ na Câmara dos Deputados, por exemplo, cria a possibilidade de que a sociedade participe e se faça presente, a partir das quatro rotinas de ações apresentadas anteriormente. Audiências públicas, seminários e comissões gerais são canais formais de participação que integram o processo de tramitação, nos quais a sociedade pode expressar as suas ideias e reivindicações,

³⁸ Estas condições puderam ser observadas na cena política brasileira quando teve início o governo do PT, partido político com história e estrutura fortemente ligados aos movimentos sociais. Após a ascensão ao poder, muitos foram os militantes que assumiram cargos em diversas organizações da administração pública.

³⁹ Proposição é toda matéria sujeita a deliberação das Casas Legislativas. Considera-se proposição Proposta de Emenda à Constituição, projeto de lei, emenda, indicação, requerimento (proposição), recurso (proposição), parecer e Proposta de Fiscalização e Controle. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/glossario/p.html>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

como veremos mais adiante ao analisarmos a participação do Movimento Passe Livre (MPL) no processo que levou à aprovação e promulgação da PEC 90.

4.2 A concepção da Tarifa Zero

No que tange a discussão em torno da redução de tarifa, ou mesmo a sua extinção — possibilidade que dá nome ao Movimento Passe Livre –, destaca-se que nem a autora da PEC, deputada Luiza Erundina, nem o surgimento do MPL tiveram como motivação direta o fato específico do aumento de tarifas que culminou nas manifestações de rua de junho de 2013. O reajuste tarifário foi motivador dos protestos naquela ocasião, mas não da atuação em busca de soluções para um problema que se estende além da dimensão financeira, uma vez que versa sobre o direito à cidade e aos equipamentos públicos, no direito à cidadania.

A proposta de um sistema de remuneração do transporte público com a abolição da tarifa para o usuário surgiu quando Luiza Erundina ocupava o cargo de prefeita da cidade de São Paulo, entre 1989 e 1993, mais propriamente em 1990. O Projeto Tarifa Zero foi idealizado pelo então secretário de municipal de transporte, o engenheiro Lúcio Gregori, e por ela abraçado, tornando-se uma de suas bandeiras de luta.

Segundo relatos do secretário de planejamento da gestão Erundina, Paul Singer (1996, p.139), quando o projeto da gratuidade⁴⁰ do transporte público foi apresentado, em reunião que discutia o projeto orçamentário para 1991 na capital paulista, foi enfática a defesa de que esta iniciativa beneficiaria sobretudo a população mais pobre, que deixaria de gastar com o transporte “e ganharia a possibilidade de usufruir de todo o espaço da cidade, inclusive do acesso total aos seus serviços”.

De acordo com Gregori (informação verbal)⁴¹,

seria uma forma concreta de se promover uma distribuição de renda e propiciar às classes menos privilegiadas, os chamados de baixo, uma condição de mobilidade que eles não tinham, porque a tarifa funciona

⁴⁰ Apesar de ser tratado como gratuidade em várias referências bibliográficas e documentais da época, Luiza Erundina faz questão de frisar que o transporte seria remunerado, por meio do subsídio (informação verbal coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal).

⁴¹ Entrevista realizada com o engenheiro Lúcio Gregori, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

como um impedimento para se gozar dessa plena mobilidade na cidade.

Há uma vertente importante a ser destacada que trata do viés político envolvido na proposta, bem como do contexto no qual a proposta foi apresentada. Além de ser vista como uma iniciativa de indiscutível capacidade de produzir justiça social, também se destacou por ser “politicamente oportuna” (SINGER, 1996, p.141), uma vez que a proposta poderia ser uma marca para a gestão da prefeita e para o partido pelo qual ela se elegeu, o Partido dos Trabalhadores (PT). O PT surgiu dos movimentos sociais e da mobilização de rua, o que o coloca naquela posição mencionada por McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.34) na qual o ator societal atua dentro da formalidade de uma instituição política, mas também mantém forte vínculo com os movimentos sociais, com militantes ocupando cargos públicos⁴². Observa-se aqui, ainda, uma mudança na EOP.

O projeto apresentado não prosperou, pois a maioria dos parlamentares da Assembleia Legislativa do Município naquela ocasião, incluindo a sua presidência, compunha a base de oposição ao governo de Luiza Erundina, então filiada ao PT. “Projetos que não contavam com algum apoio das bancadas oposicionistas sequer chegavam a ser apreciados pelo Plenário” (SINGER, 1996, p.147).

Apesar de não haver se concretizado no município de São Paulo, o referido projeto se tornou inspiração para a pauta de reivindicações na busca de melhores condições de mobilidade urbana, sobremaneira para aquelas pessoas com menos condição de acesso à cidade.

A própria PEC apresentada por Erundina em 2011, dois anos antes das Jornadas de Junho, teve inspiração nos objetivos sociais do Projeto Tarifa Zero. Conta Erundina que “era uma ideia tão consistente, tão viável, tão moderna, que sobreviveu esses anos todos” (informação verbal)⁴³.

4.3 O Movimento Passe Livre

⁴² O próprio secretário de planejamento, Paul Singer, foi filiado ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, militando no movimento sindical. Como trabalhador metalúrgico, liderou a histórica greve dos 300 mil, que paralisou a indústria paulistana por mais de um mês, em 1953. Paul Singer (entrevista), in MANTEGA, Guido; REGO, José Marcio (organizadores). Prefácio de Luiz Gonzaga Belluzzo. Conversas com economistas brasileiros II, pp 55-89. Editora 34, 1999. Disponível em: < <https://goo.gl/oMLv7n>>. Acesso em 11 ago. 2017.

⁴³ Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

Assim como a iniciativa de Erundina não teve por ponto de partida as Jornadas de 2013, o Movimento Passe Livre (MPL) também não surgiu como efeito do reajuste tarifário daquele ano, pois este já mantinha uma linha de atuação e luta em prol de causas que extrapolam a dimensão do transporte público.

Como conta o próprio Movimento,

as revoltas de junho de 2013, desencadeadas pela luta organizada pelo MPL-SP contra o aumento das tarifas, não são algo inteiramente novo. Para começar a compreender esse processo é preciso que voltemos a, no mínimo, 2003, quando, em resposta ao aumento das passagens, iniciou-se em Salvador uma série de manifestações que se estenderam por todo o mês de agosto daquele ano, que ficou conhecida como a Revolta do Buzu. (MPL, 2013, p.2)

Em sua declaração de Princípios⁴⁴, o MPL se posiciona e se define como sendo “um movimento horizontal, autônomo, independente e apartidário, mas não antipartidário. A independência do MPL se faz não somente em relação a partidos, mas também a ONGs, instituições religiosas, financeiras etc.”.

Vale notar que, apesar de se apresentar como apartidário, o MPL deixa claro não ser antipartidário. Deste modo, deixa aberta a possibilidade para que seus integrantes ocupem cargos na burocracia (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, P.333).

Nesta perspectiva, o MPL se caracteriza efetivamente com o que Cohen define como atores societais, ou seja, “não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim ‘exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos’” (CORTES; LIMA, 2012, p.39).

De acordo com Gohn (2017, p.33), o MPL integra o que ela classifica como sendo os novíssimos movimentos sociais, guardando forte relação com os coletivos⁴⁵. “Não aceita a questão da representatividade existente entre a maioria dos movimentos sociais, clássicos ou os ‘novos’ movimentos”.

A construção identitária desses

novíssimos movimentos e grupos é algo complicado porque eles são diversificados em termos de referências, que são múltiplas, cruzando faixa etária, gostos, pertencimentos a grupos na mídia social, adesão

⁴⁴ Disponível em <<http://www.mpl.org.br/>> Acesso em: 7 maio 2016

⁴⁵ “Os coletivos são vistos como agrupamentos fluidos, fragmentados, horizontais, e muitos têm a autonomia e a horizontalidade como valores e princípios básicos.” (GOHN, 2014, p.23)

à luta de alguma “causa”, conjunto de valores, ideologias motivadoras etc. A forma do movimento deixou não só de ser hegemônica como também aglutinadora das identidades. (GOHN, 2017, p.22, grifo da autora)

Gohn (2014 p. 434) ainda destaca que, “a sociedade, os movimentos sociais novos e antigos e as autoridades não sabem como lidar com essa nova forma de expressão do protesto social que destrói, não tem nome, não se assume como grupo ou movimento”.

Ao analisar de forma sistematizada a cronologia das ações mais relevantes contra o aumento das tarifas de transporte público (Quadro 1), observam-se fatos que demonstram que a mobilização social antecede as Jornadas de Junho. Aos dados foram incluídas, ainda, todas as atividades que envolveram o MPL, ainda que não se caracterizem necessariamente como protesto.

Quadro 1 — Manifestações contra o reajuste nas tarifas de transporte público.

Data	Ação	Local
13/08/2003	Revolta do Buzu	Salvador
16/06/2004	I Encontro Nacional do Passe Livre, com delegados de Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Campinas (SP), Curitiba (PR), Itu (SP), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Sorocaba (SP), além dos delegados de Florianópolis (SC).	Florianópolis
28/06/2004	Revolta da Catraca barra aumento e aprova lei do passe livre estudantil.	Florianópolis
29/01/2005	Plenária da fundação do MPL	Porto Alegre
17/02/2005	Luta contra o aumento da passagem	São Paulo
21/06/2005	II Revolta da Catraca	Florianópolis
01/07/2005	Mobilizações revogam aumento da passagem	Vitória
22/07/2005	II Encontro Nacional do MPL	Campinas (SP)
28/07/2006	III Encontro Nacional do MPL	Guararema (SP)
23/07/2009	Aprovação do Passe Livre Estudantil	Distrito Federal
30/10/2009	Manifestantes do MPL se acorrentam na Secretaria de Transportes.	São Paulo
04/01/2012	Passeata no trajeto Candelária-Central do Brasil.	Rio de Janeiro
09/02/2012	Usuários assumem o controle de uma composição ferroviária.	Rio de Janeiro
29/08/2012	Revolta do Busão.	Natal
21/01/2013	Manifestações contra o aumento das passagens, que subiriam de R\$ 2,85 para R\$ 3,05.	Porto Alegre

(Continuação)		
Data	Ação	Local
18/02/2013	Manifestações contra o aumento das passagens. Um novo ato foi realizado.	Porto Alegre
03/03/2013	Manifestação contra o aumento das passagens de ônibus.	Rio de Janeiro
21/03/2013	Conselho Municipal de Transporte Urbano (COMTU) aprovou o aumento de 6,51% na tarifa.	Porto Alegre
28/03/2013	Manifestações contra o aumento das passagens. Um novo ato foi realizado.	Porto Alegre
01/04/2013	Cerca de cinco mil pessoas ocuparam as ruas da cidade para exigir a diminuição da tarifa de ônibus.	Porto Alegre
04/04/2013	Justiça gaúcha concedeu liminar que suspendeu o aumento, porém as manifestações continuaram.	Porto Alegre
08/05/2013	Frente Contra o Aumento.	Goiânia
15/05/2013	Rearticulação do movimento Revolta do Busão.	Natal
06/06/2013	Nova manifestação.	Goiânia
06/06/2013	Manifestação pela revogação do aumento no valor da tarifa de ônibus.	Natal
06/06/2013	Primeira manifestação convocada pelo MPL na capital paulista. Início do que ficou conhecido como Jornadas de Junho.	São Paulo
07/06/2013	Segunda manifestação convocada pelo MPL na capital paulista.	São Paulo
11/06/2013	Terceira manifestação convocada pelo MPL na capital paulista.	São Paulo
13/06/2013	Liminar suspende o aumento.	Goiânia
13/06/2013	Quarta manifestação convocada pelo MPL na capital paulista. Este é considerado o ápice das manifestações.	São Paulo
17/06/2013	Quinta manifestação convocada pelo MPL na capital paulista. A manifestação aconteceu em outras 11 cidades do País.	São Paulo
18/06/2013	Manifestação	Florianópolis
19/06/2013	O governador Geraldo Alckmin e o prefeito Fernando Haddad anunciam a revogação do aumento das tarifas do transporte público	São Paulo
20/06/2013	Sexta manifestação convocada pelo MPL na capital paulista. Ampliação da pauta de reivindicações.	São Paulo

Fonte: Elaborado pelo autor com informações do MPL e diversas notícias da imprensa
(grifos nossos)

Entre os eventos que marcam a criação do MPL, é interessante observar que o I Encontro Nacional do Passe Livre, ocorrido em 16 de junho de 2004, na capital catarinense, considerado um dos marcos do surgimento do Movimento, tinha como

pauta central a implantação do passe livre estudantil. Até aquela ocasião, constituía-se mais como um coletivo formado por aqueles que lutavam contra os aumentos nas tarifas do transporte público de alguns municípios, do que propriamente como um movimento social.

A etapa seguinte na consolidação do MPL foi a realização da plenária⁴⁶, em 29 de janeiro de 2005, que marcou efetivamente a criação do MPL como um movimento social de abrangência nacional (MOVIMENTO PASSE LIVRE JÁ, 2005), com o objetivo de levar sua pauta — a implantação do passe livre para estudantes — a todo o País.

Somente depois de alguns anos o Movimento passou a defender a bandeira do acesso à cidade para todos, independentemente de categoria ou grupo ao qual pertença. Aponta o MPL (2013, p.4-6) que esta ampliação no foco se deu a partir do momento em que se revisitou o projeto defendido por Erundina em 1990, marcando-se aí o encontro entre os dois principais atores deste trabalho.

Assumiu-se o discurso do transporte como direito, aliás, fundamental para a efetivação de outros direitos, na medida em que garante o acesso aos demais serviços públicos. O transporte é entendido então como uma questão transversal a diversas outras pautas urbanas. (MPL, 2013, p.6)

Como explica, ainda, Scherer-Warren (2014, p.418) em uma análise posterior às Jornadas de Junho, “esse movimento tem se referido mais amplamente aos direitos do cidadão no que diz respeito à mobilidade urbana de uma forma geral, [...] tal como o direito à educação, à saúde, etc.”.

O militante Marcelo Pomar (2013) explica que

a luta pela tarifa zero é a luta pela liberdade na cidade; é a luta pela democratização dos direitos e conquistas da humanidade concentrados nas cidades; é a luta de quem se nega a aceitar a ignorância, o obscurantismo e a segregação social.

O vínculo do MPL com o projeto de 1990 não ficou apenas na inspiração para a ampliação na pauta de reivindicações, já que também o ex-secretário de transporte da administração de Erundina e idealizador do Passe Livre, Lúcio Gregori, passou a

⁴⁶ Realizada durante o Fórum Social Mundial (FSM), em Porto Alegre (RS).

atuar como assessor do MPL, ministrando palestras, aulas-públicas e rodas de conversas com militantes.

4.4 O processo político nas negociações e aprovação da PEC 90: os caminhos até a aprovação de uma lei

Três anos, 11 meses e 17 dias. Este foi o período necessário para que a PEC 90 virasse lei.

Ao longo deste tempo, muitos atores societais e estatais estiveram envolvidos — em maior ou menor grau — em etapas que foram fundamentais para a aprovação final da proposta.

Porém, uma informação fornecida pela deputada Luiza Erundina lança luz sobre um aspecto que remete à influência mais direta do MPL sobre a PEC 90, o que desvela a interferência direta de um movimento social no Processo Político e caracteriza diretamente a relação entre as ações do MPL e o início da tramitação da Proposta. Questionada se o projeto Tarifa Zero foi uma gênese para a PEC, Erundina (informação verbal⁴⁷) afirmou que

em 2005 mais ou menos, em Santa Catarina e no Paraná começou um movimento de jovens, de estudantes, fazendo mobilização contra a tarifa e fazendo grandes movimentos de reação às tarifas de transporte coletivo. Aí nasceu o movimento que é o Passe Livre, que é inspirado no Tarifa Zero. [...] Quando o **Movimento Passe Livre** começou a fazer a sua movimentação surgiu a ideia de apresentar uma PEC transformando o transporte coletivo em direito social, o direito a mobilidade. (grifo nosso)

Para dimensionar a ação direta do MPL sobre o processo político, sistematizamos todas as etapas que envolveram a tramitação da PEC 90 (quadro 2), mapeamos os principais atores envolvidos e quais ações foram cruciais para se chegar até a promulgação pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁴⁷ Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal

Quadro 2 — Processo de tramitação da PEC 90/2011

Data	Fato	Local	Prazo decorrido (em dias)
29/09/2011	Apresentação da PEC 90/2011 pela deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP)	Câmara dos Deputados	
07/10/2011	Texto é encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Câmara dos Deputados	8
19/10/2011	Texto é recebido pela CCJC	Câmara dos Deputados	12
21/03/2013	Designado relator o deputado Beto Albuquerque (PSB-RS)	Câmara dos Deputados	519
11/06/2013	Primeiro discurso da deputada Luiza Erundina sobre o caráter justo das reivindicações de jovens manifestantes contra o reajuste de tarifas do transporte coletivo urbano em metrópoles brasileiras e a tramitação na Casa de PEC 90 .	Câmara dos Deputados	82
13/06/2013	Apresentação do parecer do relator na CCJC, deputado Beto Albuquerque (PSB-RS).	Câmara dos Deputados	2
17/06/2013	Segundo discurso da deputada Luiza Erundina — Apoio ao movimento contra o reajuste de tarifas do transporte coletivo urbano em cidades brasileiras. Revisão da política de transporte público no país. Anúncio da apresentação de requerimento de criação de Comissão Externa para acompanhamento e abertura de negociações entre manifestantes e governantes, com vistas à revisão da política tarifária. Defesa da Proposta de Emenda à Constituição sobre a inclusão do transporte no rol dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.	Câmara dos Deputados	4
25/06/2013	Aprovação do parecer pela admissibilidade	Câmara dos Deputados	8
26/06/2013	Terceiro discurso da deputada Luiza Erundina — Imediata instalação da Comissão Especial destinada ao exame da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011, sobre a inclusão do transporte público no rol dos direitos sociais. Apresentação do Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia, pelo deputado Henrique Oliveira (PR-AM).	Câmara dos Deputados	1
01/07/2013	Apresentação do Requerimento de Constituição de Comissão Especial de PEC, pelo deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO)	Câmara dos Deputados	5
03/07/2013	Criada a Comissão Especial para tratar da PEC	Câmara dos Deputados	2
09/07/2013	Realizada Comissão Geral para discutir a política tarifária do transporte municipal de passageiros com a participação de representantes do MPL . Quarto discurso da deputada Luiza Erundina .	Câmara dos Deputados	6
28/08/2013	Constituída a Comissão Especial	Câmara dos Deputados	50
04/09/2013	Designado relator o deputado Nilmário Miranda (PT-MG)	Câmara dos Deputados	7

(Continuação)

Data	Fato	Local	Prazo decorrido (em dias)
17/09/2013	Realizada audiência pública com os seguintes convidados: Departamento de Cidadania e Inclusão Social, do Ministério das Cidades; Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte; Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos — NTU; e Marcelo Pomar — representante do Movimento Passe Livre.	Câmara dos Deputados	13
24/09/2013	Realizada audiência pública com os seguintes convidados: Paulo César Marques — ex-Prefeito do Campus da Universidade de Brasília (UNB); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA; e Fórum Nacional de Reforma Urbana — FNRU.	Câmara dos Deputados	7
01/10/2013	Realizada audiência pública com os seguintes convidados: Lúcio Gregori — engenheiro da Universidade de São Paulo/USP e ex-Secretário de Transporte do Município de São Paulo ; Associação Nacional dos Transportes Públicos — ANTP; Confederação Nacional das Associações de Moradores — CONAM; e Comissão Nacional de Direitos Sociais da Ordem dos Advogados do Brasil — OAB.	Câmara dos Deputados	7
17/10/2013	Realizado Seminário Regional, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo — ALESP, com os seguintes participantes: Movimento Periferia Ativa; Movimento de Moradia; Marcha Mundial das Mulheres; Rafael Públio — especialista em projetos de inclusão; Matheus Preis — representante do Movimento Passe Livre ; Idalvo Toscano — socioeconomista, Everton Octaviani — Prefeito do Município de Agudos/SP; Rede Nossa São Paulo; além dos deputados Estaduais Orlando Bolçone e Ed Thomas.	São Paulo	16
31/10/2013	Realizado Seminário Regional, na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais — ALMG, com os seguintes participantes: Comissão de Assuntos Municipais; Frente Parlamentar pela Reforma Urbana da ALMG; Comissão de Transporte da ALMG; Associação dos Usuários do Transporte Coletivo da RMGBH; Assembleia Popular Horizontal; Central de Movimentos Populares de Minas Gerais; UTP — União dos Trabalhadores da Periferia de BH; AUTC — Associação dos Usuários do Transporte Coletivo da RMGBH e da Assembleia Popular Horizontal; Movimento de Reintegração do Hanseniano; Federação das Associações de Moradores do Estado de Minas Gerais — FAMEMG; Sindicato dos Metroviários de Minas Gerais —	Belo Horizonte	14

(Continuação)

Data	Fato	Local	Prazo decorrido (em dias)
	SINDMETRO; Sindicato dos Rodoviários de Belo Horizonte; Rodnei Ferreira Dias — Vereador de Contagem; Terezinha Berenice de Souza Van Stralen — Vereadora de Sabará; Adriana Lara — Vereadora de Vespasiano; Arnaldo Godoi — Vereador de BH; Marília Campos — Ex-Prefeita de Contagem; Sindicato dos Professores de MG; Livia Guimarães — Vereadora de São João Del Rei; Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem — Transcon; CUT/MG; deputados Estaduais Rogério Correia, André Quintão, Liza Prado e Adelmo Leão; Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo; Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte — BHTrans; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Padre João — deputado federal; Associação Nacional de Transportes Públicos — ANTP; além da presença do Sindicato dos Metroviários de Pernambuco.		
12/11/2013	Realizada audiência pública para discussão sobre o transporte público sob a ótica das mulheres, com os seguintes convidados: Secretaria de Políticas para as Mulheres do Distrito Federal; ONU Mulheres/Escritório do Brasil; DFTrans — Transporte Urbano do Distrito Federal; e Gabriel Soares — representante do Movimento Passe Livre do Distrito Federal.	Câmara dos Deputados	12
19/11/2013	Apresentado parecer do relator, deputado Nilmário Miranda (PT-MG) , pela aprovação	Câmara dos Deputados	7
19/11/2013	Aprovado o parecer com complementação de voto.	Câmara dos Deputados	0
04/12/2013	Votado em 1º e 2º turno, com quebra de interstício.	Câmara dos Deputados	15
10/12/2013	Remessa ao Senado Federal.	Câmara dos Deputados	6
11/12/2013	Recebido pelo Senado e Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).	Senado Federal	1
29/01/2014	Designado relator o senador Aloysio Nunes Ferreira.	Senado Federal	49
27/02/2014	Recebido o Relatório do Senador Aloysio Nunes Ferreira, com voto favorável à Proposta.	Senado Federal	29
23/04/2014	Aprovado o parecer na CCJ	Senado Federal	55
24/04/2014	Pronto para deliberação do Plenário	Senado Federal	1
17/06/2015	Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa de 18/06/2015. (Obs.: Eleições gerais em outubro de 2014)	Senado Federal	419
02/07/2015	Pronto para deliberação do Plenário	Senado Federal	15

(Continuação)

Data	Fato	Local	Prazo decorrido (em dias)
18/08/2015	Aprovada a proposta, em primeiro turno, com o seguinte resultado: Sim — 62; Não — 0; Presidente — 1; Total — 63.	Senado Federal	47
09/09/2015	Aprovada a proposta, em segundo turno, com o seguinte resultado: Sim — 64; Não — 0; Presidente — 1; Total — 65.	Senado Federal	22
15/09/2015	Promulgação da Emenda Constitucional nº 90, de 2015.	Congresso Nacional	6
Tempo total de tramitação			3 anos, 11 meses e 17 dias.

Fonte: Elaborado pelo autor com informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (grifos nossos)

Estes dados foram cruzados com aqueles referentes às manifestações pela redução das tarifas do transporte público e das ações que envolveram a criação do MPL (quadro 1).

Por fim, fizemos a análise do conteúdo dos discursos de atores sociais e estatais que se manifestaram nas esferas institucionalizadas, e dos documentos oficiais da tramitação da PEC, como forma de identificar a presença do MPL ao longo de todo o processo.

4.4.1 O caminho de uma PEC até ela virar lei

Antes, porém, é importante compreender como se dá a tramitação de uma PEC no Brasil.

As Propostas de Emenda à Constituição (PECs) (BRASIL, 1970, 1998, 2017f, 2017g) são proposições que alteram a Carta Magna brasileira e só podem ser apresentadas: *i*) por um terço do total de deputados (171); *ii*) pelo presidente da República; *iii*) por mais da metade das assembleias legislativas dos estados. (Constituição, art. 60, caput). A casa iniciadora, ou seja, a instância onde a tramitação da PEC se inicia, é sempre a Câmara dos Deputados. Tomando por base a primeira condição (*i*) — que se refere diretamente ao caminho percorrido pela deputada Luiza Erundina —, o parlamentar que quiser apresentar uma proposta deverá coletar

assinaturas que garantam o apoio de outros 170 deputados. A autoria é garantida ao parlamentar que teve a iniciativa, mas o apoio é indispensável.

Ao ser apresentada, a PEC é encaminhada para ser analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados quanto à sua admissibilidade. Para esta tarefa é nomeado um relator entre os deputados titulares daquela Comissão. Este exame avalia, após a conferência das assinaturas, se a proposta não fere os princípios constitucionais já existentes, se é legal, se está de acordo com os padrões da redação e se não fere os princípios orçamentários. Nesta etapa, não se discute ou avalia o tema da proposta, ou seja, o seu mérito. Se a proposição for aprovada por maioria simples⁴⁸ nesta instância, é criada uma comissão temática especificamente para analisar seu conteúdo. Caso contrário, ela é arquivada.

A comissão especial tem o prazo mínimo de dez sessões e máximo de 40 sessões do Plenário⁴⁹ para proferir parecer. Neste período mínimo, a proposta pode receber sugestões de alterações, que são as emendas. Depois, a PEC deverá ser votada pelo Plenário em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre uma e outra votação. Este intervalo é chamado de interstício. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017g) permite, entretanto, que seja dispensado o interstício para inclusão em Ordem do Dia para votação. Para que isso ocorra, é necessária a apresentação de requerimento de um décimo da composição da Câmara (51 deputados) ou mediante acordo das lideranças partidárias, desde que procedida a distribuição dos textos em votação atualizados (avulsos) com antecedência mínima de quatro horas. Para ser aprovada, a PEC precisa de pelo menos 308 votos (3/5 dos deputados) favoráveis em cada uma das votações.

Depois de aprovada pela Câmara dos Deputados, a PEC segue para o Senado — que exerce neste caso a função de Casa revisora —, onde é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça, nos mesmos termos da admissibilidade feita pela CCJC da Câmara, e depois pelo Plenário, onde também precisa ser votada novamente em dois turnos.

Se o Senado aprovar o texto como o recebeu da Câmara, sem fazer qualquer alteração que afete o seu conteúdo, a emenda é promulgada pelas mesas da Câmara e do Senado em Sessão Solene do Congresso Nacional. Caso o texto sofra

⁴⁸ Metade dos deputados presentes à reunião da Comissão.

⁴⁹ Onde acontecem as sessões da Câmara dos Deputados.

mudanças, volta para a Câmara, para ser votado novamente. A proposta vai de uma Casa para outra até que o mesmo texto seja aprovado pelas duas Casas.

4.5 A tramitação da PEC e o MPL

A deputada Luiza Erundina, então filiada ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), apresentou o texto da PEC 90 no dia 29 de setembro de 2011, iniciando o processo de tramitação da proposta no Congresso Nacional.

O primeiro fato a chamar a atenção é que, após o recebimento do texto pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, em 19 de outubro do mesmo ano, este ficou parado por 519 dias. Somente em 21 de março de 2013 foi designado o relator da matéria, o deputado Beto Albuquerque, do PSB do Rio Grande do Sul. Albuquerque — que além de membro titular da CCJ, ocupava também a função de líder⁵⁰ da bancada socialista na Câmara — afirmou que o pedido de retomada da proposta e da delegação de relatoria se deu por sua iniciativa, motivado por um pedido pessoal de Erundina (informação verbal⁵¹).

Se observarmos sob a perspectiva da EOP, dois fatos apontam para mudanças que estão associadas à retomada da PEC, ainda que indiretamente. No mesmo dia em que Beto Albuquerque é indicado relator, o Conselho Municipal de Transporte Urbano (COMTU) de Porto Alegre aprovou o aumento de 6,51% na tarifa. No dia 28 daquele mês, a capital gaúcha foi palco de uma manifestação contra o reajuste (quadro 1). Questionado se a ação na Câmara dos Deputados tinha alguma influência “das ruas” naquele momento, Beto Albuquerque assegurou que toda a motivação foi, de fato, a interação com a colega de Parlamento, Luiza Erundina.

Seguem-se, ainda, manifestações em Goiânia, Natal e, finalmente, as três primeiras de São Paulo, convocadas pelo MPL, — 6, 7 e 11 de junho (quadro 1).

À luz do repertório de ações, os protestos convocados pelo MPL seguiram a rotina voltada à abertura ou ao restabelecimento de “negociação diante da pouca permeabilidade dos governos às demandas” (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.332).

⁵⁰ O líder partidário é um deputado, escolhido quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara, que representa os demais parlamentares que compõem a legenda. Ele possui prerrogativas específicas. (Brasil, 2017g, p.11-12)

⁵¹ Informação verbal coletada em entrevista por telefone realizada em 27 jul 2017.

No dia 11 de junho de 2011, Erundina sobe à tribuna e faz seu primeiro discurso no Plenário da Câmara para tratar do tema (quadro 2). Em seu pronunciamento, a parlamentar diz se tratar de

uma manifestação democrática, legítima e necessária, as reivindicações que esse movimento apresenta são justas, por tratar-se de um serviço público cujos custos oneram demasiadamente os usuários, que são os assalariados, os que dependem do transporte coletivo para ir e voltar do seu local de trabalho. [...] O **Movimento Passe Livre** é uma versão atualizada da tarifa zero, que previa a socialização dos custos do transporte coletivo através de um fundo que se criaria com recursos a partir de um plus na tarifa do IPTU, que é um imposto direto, que é um imposto justo, que agregaria à arrecadação algo a mais, para participar da cobertura dos custos do serviço de transporte coletivo nas cidades. (ERUNDINA, 2013a. Grifo nosso).

Neste momento observa-se a relação de proximidade existente entre a parlamentar e o movimento social, que ficará ainda mais marcante nos eventos seguintes.

Dois dias depois, dois novos fatos concorrentes: na manhã do dia 13, Beto Albuquerque apresenta seu parecer na CCJC, pela admissibilidade da PEC. Vale destacar que o parlamentar apresentou o relatório no prazo de 11 sessões, bem aquém do prazo máximo de 40 sessões. E no final daquela quinta-feira, São Paulo testemunhou a mais violenta repressão às manifestações, naquele que foi considerado o ápice dos protestos.

No dia 17, quinta manifestação convocada pelo MPL na capital paulista, Erundina volta à tribuna da Câmara dos Deputados. De forma contundente, a deputada aponta para a necessidade da melhor articulação entre atores estatais e societais.

Esta Casa deve acordar e perceber o significado desse movimento. É um movimento de protesto, mas é um movimento político, para que se perceba o quanto é inadequada a política que existe, inclusive para a economia do País, mas sobretudo para o interesse de um dos setores que garantem a riqueza, a produção da riqueza no País, que são os trabalhadores que dependem desse transporte coletivo. E por entender que esta Casa não pode ficar omissa, não pode ficar indiferente, terá de dar a sua contribuição, a sua ajuda para que esse movimento encontre uma saída, sensibilizando inclusive os Poderes Públicos, os Prefeitos e os Governadores, para que abram o diálogo com esses jovens e sinalizem, na perspectiva de solução, para a análise de uma proposta

viável, porque ela já vem demonstrando-se viável em várias cidades do mundo, em vários países que desde 1990 (ERUNDINA, 2013a. Grifo nosso).

Pela proximidade que mantém com o MPL e pelo interesse que tem no tema, Erundina aproveita a EOP e reforça a necessidade de se apreciar a PEC em tramitação na Casa, apontando esta, inclusive, como uma potencial solução para o cenário de crise instalado no País.

Portanto, eu espero o apoio dos meus colegas e da Mesa Diretora para que proximamente, amanhã, consiga-se aprovar a constituição dessa Comissão Externa, para que **possamos deslocar-nos para onde esse movimento** nos demanda e contribuir com ele. (ERUNDINA, 2013a)

Observa-se, em todas as falas, a estreita relação estabelecida pela parlamentar entre as demandas apresentadas pelo movimento — até mesmo pelo uso deste substantivo como palavra-chave — e a resposta estatal que pode ser dada por meio da proposta de emenda por ela apresentada.

No dia 19, o governador Geraldo Alckmin e o prefeito Fernando Haddad anunciam a revogação do aumento de R\$ 0,20 das tarifas do transporte público. Porém, ainda assim o MPL convoca uma nova manifestação para o dia seguinte. Neste novo protesto, porém, a pauta de reivindicações se torna difusa, o que terminou por batizar os eventos que se seguiram como “A revolta dos 20 centavos” e fez surgir o slogan “Não são só 20 centavos”⁵².

Deste modo, a atuação do MPL em torno de uma pauta específica trouxe, ainda que de forma incipiente, para a agenda política, questões que passavam ao largo.

Um aspecto marcante após a manifestação do dia 20 é que o MPL faz alterações em seu repertório de ações e passa a focar ainda mais a participação institucionalizada e a política de proximidade, em detrimento de ações disruptivas, como os protestos de rua e a ação direta.

No dia 25 de junho, a CCJC aprova o relatório do deputado Beto Albuquerque. Diante deste fato, a deputada Luiza Erundina faz novo pronunciamento no Plenário

⁵² 'Não são só 20 centavos', dizem manifestantes na Avenida Paulista Caderno Cotidiano Folha de S.Paulo 19/06/2013 <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1297985-nao-sao-so-20-centavos-dizem-manifestantes-na-avenida-paulista.shtml>> Acesso em: 7 maio 2016.

da Câmara, em que pede ao presidente da Casa⁵³ e aos líderes partidários⁵⁴ que instalem imediatamente a Comissão Especial para tratar da PEC 90.

O líder do Democratas, Ronaldo Caiado (GO), apresenta, em 1º de julho, requerimento para a constituição do colegiado destinado a analisar a PEC e, finalmente, no dia 3, a Comissão Especial é criada. Sua constituição ocorre 56 dias depois, em 28 de agosto, e, em 4 de setembro, é designado como relator o deputado mineiro pelo PT Nilmário Miranda.

Destacamos aqui que o Democratas é um partido que estava posicionado, naquele momento, em um campo político oposto ao do PSB. Ainda assim, o seu líder foi o responsável pelo pedido de instalação da Comissão Especial, indo ao encontro da avaliação de Erundina sobre a influência que “as ruas” vinham exercendo dentro daquela Casa política.

O nosso partido e os outros partidos mais próximos do nosso não têm número de votos suficiente para dar essa condição favorável à aprovação dessa proposta. Mas acredito, no caso, na força da democracia direta, da democracia participativa, que ainda não está incorporada ao marco institucional do País. Agora, vocês, nas ruas, estão exercitando de forma concreta e eficaz a democracia direta, a democracia participativa. (ERUNDINA, 2013d)

Nesse ínterim, um evento se pronuncia como um marco da participação socioestatal, pela participação institucional do MPL em uma audiência de destaque na Câmara dos Deputados. No dia 9 de julho, a Câmara realiza — por solicitação do deputado Beto Albuquerque — uma Comissão Geral⁵⁵ para discutir a política tarifária do transporte municipal de passageiros, com a participação de representantes do MPL. Como requerente da Comissão, Albuquerque é o primeiro a fazer o seu pronunciamento. Logo no começo, ao saudar os presentes, já evidencia a importância do MPL aos debates: “destaco o nosso interesse de ouvir e a honra de ter aqui o Movimento Passe Livre” (ALBUQUERQUE, B., 2013). E, na mesma linha dos

⁵³ A Câmara dos Deputados era presidida na época pelo deputado federal Henrique Eduardo Alves, do PMDB do Rio Grande do Norte.

⁵⁴ É prerrogativa do presidente da Câmara, ouvido o Colégio de Líderes, instalar as comissões especiais. (Brasil, 2017g, p.16)

⁵⁵ O Plenário da Câmara transforma-se em comissão geral para debater assunto relevante ou projeto de lei de iniciativa popular. A diferença entre os debates ocorridos durante a votação de matérias e a Comissão Geral é que, nessas ocasiões, além dos deputados, são convidados a falar representantes da sociedade relacionados ao tema debatido. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/57711.html>. Acesso em: 06 ago. 2017.

pronunciamentos anteriores de Erundina, convoca os atores estatais a darem resposta às demandas dos atores sociais.

Na verdade, as ruas querem do Parlamento respostas instantâneas, imediatas, e não apenas reflexão. Esta Comissão Geral, na realidade, é a oportunidade que temos de recolher as experiências, os ensinamentos, as vozes das ruas, da academia, dos especialistas, daqueles que acreditam que o transporte público e coletivo deve ser o eixo e a prioridade numa sociedade moderna e tão grandiosa quanto a sociedade brasileira. Depois de junho de 2013, Sr. Presidente, podemos dizer que o Brasil não é mais o mesmo. A redução de tarifas do transporte público foi uma das principais reivindicações dessas manifestações sociais e populares ocorridas nas últimas semanas (ALBUQUERQUE, B., 2013).

Vinte e seis oradores alternaram-se na tribuna — incluindo a autora da PEC, Luiza Erundina —, iniciando-se o debate pelo pronunciamento de Beto Albuquerque. Em seguida, logo no início da Comissão, fizeram seus pronunciamentos Lucas Monteiro de Oliveira e Marcelo Pomar, respectivamente, ambos representantes do Movimento. E na sequência, falou o ex-secretário de transporte de Erundina e assessor do MPL, Lúcio Gregori.

Na fala de Lucas Monteiro de Oliveira também fica evidente a articulação com os atores estatais, uma vez que o militante defende que a solução para os problemas de mobilidade nas cidades passa pela aprovação da proposta de emenda, criando um vínculo direto entre a deputada e o MPL.

O Movimento Passe Livre defende que o transporte seja gerido pela população, que a população participe diretamente da gestão do transporte e que o transporte seja voltado para garantir que as pessoas possam circular pela cidade. Para isso, o poder público precisa investir, precisa reconhecer o transporte como um direito social. Para isso, é muito importante a PEC 90, de 2011, de autoria da Deputada Luiza Erundina, que reconhece o transporte como um direito social — assim como a saúde, a educação —, de modo a garantir que as pessoas possam circular pela cidade, possam se deslocar e acessar os mais diversos direitos, de modo a garantir e construir uma cidade sem catracas (OLIVEIRA, L.M., 2013).

Logo em seguida, é concedida a palavra ao também militante do MPL Marcelo Pomar. Ao subir à tribuna, Pomar, em uma ação simbólica dentro da *performance* do MPL, estendeu a bandeira do movimento em posição privilegiada, com visão para todo

o Plenário (Fotografia 3). Destaca-se aqui o fato de que a Comissão Geral estava sendo transmitida pela TV Câmara em seu canal de televisão digital e pela internet.

Fotografia 3 — Marcelo Pomar durante pronunciamento na tribuna da Câmara dos Deputados



Fonte: KOROSSY (2013a)

Pomar já inicia sua fala deixando evidente que a interação socioestatal daquele momento era reflexo direto de uma mudança na EOP. Diz ele: “No mês de junho de 2013, o Brasil veio às ruas. E é só por isso que hoje eu estou aqui” (POMAR, 2013). Ou seja, na visão do militante, a abertura à participação institucionalizada se deu por conta das ações de protesto envidadas anteriormente.

Em seu pronunciamento, o militante deixa evidente a pauta da mobilidade como forma de se promover o direito à cidade, combater a segregação e de reduzir a desigualdade. Aponta que o “modelo espacial de organização da cidade”, atendendo aos interesses baseados no valor de troca, também é responsável pela pobreza. Pomar aponta que a organização do sistema de transporte público urbano brasileiro é caótica, com “total descompromisso com o desenvolvimento humano, que pressupõe

o amplo acesso ao conhecimento e à democratização da cidade”. E como efeito, as pessoas habitam a cidade, mas não usufruem dela.

E diante da oportunidade de falar diretamente aos atores estatais, é contundente e direto.

Se a atual categoria de políticos e gestores públicos está à altura dessa tarefa [de mudar o sistema de concessão e remuneração do transporte público], só o futuro poderá dizer. Mas que os movimentos sociais estão à altura dessa cobrança, não há mais dúvida, as ruas mostram isso. E se esses gestores não forem capazes de resolver os impasses históricos de seu tempo, certamente a força das ruas os substituirá. (POMAR, 2013)

Assim como Oliveira, ele também evidencia o “integral apoio à PEC 90, da Deputada Luiza Erundina”.

O quarto orador é Lúcio Gregori, que concentra todo o seu pronunciamento em questões atinentes à PEC 90. Porém, encerra com as palavras de ordem do MPL: “passe livre, passe livre já!” (2013), o que provocou a resposta dos militantes presentes, bradando as mesmas palavras por duas vezes. Assim, como a bandeira aberta por Pomar; aquele é mais um elemento na *performance* do MPL no Plenário da Câmara, como desafiador diante dos detentores do poder (ALONSO, 2009, p.56).

Enquanto Gregori explica a vertente técnica para a implantação do passe livre como forma de defender a PEC — sem deixar seu pronunciamento de ser político — Erundina se volta essencialmente para a questão política. Décima quinta a fazer seu pronunciamento, tendo sido precedida essencialmente por atores societais, destaca a força das manifestações, legitimando-as, e credita a elas a aprovação do relatório pela admissibilidade na CCJC.

Além disso, aponta o papel do MPL nos protestos de rua e também na formulação da PEC. Aqui se observa efetivamente como a política de proximidade está presente na articulação socioestatal.

A concretização desse direito [ao transporte] vem, sem dúvida nenhuma, por meio das propostas apresentadas pelas ruas, pelo Movimento Passe Livre, pela sociedade como um todo, que tem profunda identidade com esse movimento, com essas demandas, que chegam em boa hora ao Congresso, ao Governo Federal. Este é um momento especial da vida do País, que vai tirar, está tirando também os Poderes da República, sobretudo o Congresso e o Governo, de certa apatia, de certa lentidão, de certa hesitação em termos de soluções criativas para esses problemas. Isso se dá no plano da

política, não no plano técnico, não no plano administrativo. Isso se dá no plano da política. (ERUNDINA, 2013d, grifo nosso)

E, ao agradecer aos oradores que a antecederam, assim como aos atores estatais comprometidos com a proposta, manifesta, novamente, a relação de proximidade mantida com o MPL. “Agradeço aos jovens, ao Movimento Passe Livre. Vocês estão ajudando a democracia deste País” (ERUNDINA, 2013d)

Também durante o discurso de Erundina, um símbolo criado pelo MPL, desta vez para cobrar a aprovação da PEC, surge. Um ônibus de papel, feito à mão, com a sigla “PEC 90 JÁ” grafada na lateral, foi colocado sobre a tribuna (Fotografia 4).

Fotografia 4 — Luiza Erundina durante pronunciamento na tribuna da Câmara dos Deputados



Fonte: AUGUSTO (2013a)

A Comissão Geral deixou o seu recado.

Com os trabalhos iniciados e o relator designado, a Comissão Especial inicia a fase de audiências públicas⁵⁶. E já na primeira, em 17 de setembro, entre os

⁵⁶ Reunião realizada por colegiado parlamentar (Comissão ou Ouvidoria) com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite ou para debater assuntos de interesse público relevante, referentes à

convidados está Marcelo Pomar, como representante do MPL, que afirma que o debate em busca de soluções para o transporte deve ser político e não meramente técnico (MIRANDA, 2013).

O *lobby* parlamentar exercido junto à Erundina permitiu a aproximação com os relatores da proposta — Beto Albuquerque e Nilmário Miranda — e garantiu ao MPL não só assento, mas voz em todos os fóruns abertos à participação popular.

Ao todo, a Comissão realizou quatro audiências públicas, sendo que o MPL esteve representado em duas delas, e, em uma das duas restantes, a do dia 1º de outubro, o movimento não estava à mesa, mas participou Lúcio Gregori que, como já vimos, assessorava os militantes (quadro 2). Assim como Pomar, Gregori “destacou que a decisão de priorizar e viabilizar uma tarifa social ou mesmo o transporte gratuito é, antes de tudo, política” (MIRANDA, 2011).

Foram realizados, ainda, dois seminários regionais: um em Belo Horizonte e outro em São Paulo, este com a presença ativa do MPL, o que aponta a força da participação institucionalizada dentro do repertório de ações do Movimento.

Finalmente, no dia 19 de novembro, o relator Nilmário Miranda entrega seu relatório. Assim como ocorreu na votação da admissibilidade, na CCJC, o relator é célere e não faz uso do prazo de 40 sessões de que dispunha, mas entrega o seu relatório no prazo mínimo, que era de 10 sessões.

Assim como Erundina e Albuquerque, também Miranda reconhece e dá destaque à participação do MPL na tramitação da proposta.

Ao finalizar este relatório não poderia deixar de destacar o empenho e a participação ativa dos membros desta Comissão Especial, o que nos permitiu ouvir os mais diversos movimentos sociais envolvidos, **em especial o Movimento Passe Livre, que participou de todos os debates promovidos.** (MIRANDA, 2011, grifo nosso)

A celeridade segue também na votação naquela comissão, que ocorre no mesmo dia, sendo aprovado o parecer e estando, portanto, apto para seguir para votação no Plenário da Câmara dos Deputados, última e mais importante instância daquela Casa.

área de atuação da Comissão ou da Ouvidoria Parlamentar, respectivamente. A realização de reunião de audiência pública depende de aprovação pela maioria simples do colegiado de proposta com esse objetivo apresentada por qualquer de seus membros ou pela entidade interessada, para que sejam ouvidas as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/glossario/a.html>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

Apenas 15 dias depois, em 4 de dezembro, o projeto entra na pauta para votação em primeiro turno no Plenário e acaba sendo votado e aprovado — com o texto original de Erundina, sem qualquer alteração — em primeiro e segundo turnos, com quebra de interstício. A votação foi expressiva nos dois turnos. Dos 331 deputados presentes à primeira votação, 329 foram favoráveis, sendo apenas um contrário e um se absteve. E, no segundo turno, dos 315 presentes, 313 foram favoráveis, um contrário e um se absteve (BRASIL, 2013).

A proposta é encaminhada então para o Senado Federal que, na qualidade de Casa Revisora, avalia apenas a admissibilidade — sem discutir o mérito —, antes da votação em Plenário, também por duas sessões. A tramitação ali tem início no dia 11 de dezembro e, já no dia 23 de abril de 2014, o parecer do relator Aloysio Nunes Ferreira pela admissibilidade da proposta é aprovado, estando pronto para a deliberação do Plenário.

A tramitação da PEC sofre uma nova paralisação, desta vez por 419 dias, até 17 de junho de 2015, quando é incluída na Ordem do Dia da sessão deliberativa do dia 18. Esta interrupção, porém, se dá em função das eleições gerais de outubro de 2014. Empenhados em campanhas eleitorais, os atores estatais dedicam-se à disputa e deixam de lado a pauta de votações da Casa.

A votação em primeiro turno, entretanto, ocorre apenas dois meses depois, em 18 de agosto. O resultado é marcante: nenhum voto contrário. O mesmo êxito é alcançado na segunda votação, no dia 9 de setembro. Como ápice, acontece a promulgação em Sessão Solene no dia 15 de setembro. Em um ato de simbolismo, Erundina fez a leitura do texto da emenda constitucional durante a sessão de promulgação.

Observa-se, portanto, que desde o seu início e ao longo de toda a sua tramitação, a PEC 90 ganhou agilidade sempre que a articulação entre atores societais — com a presença direta do MPL — e atores estatais se mostrou presente. Fosse no início da tramitação, com o suporte indireto dos protestos de rua, que mexeram sobremaneira na EOP, fosse nas fases pós-manifestações, nas quais prevaleceu o *lobby* parlamentar e a participação institucionalizada, como rotinas do repertório de ação do MPL, a participação do movimento social no processo político foi peça fundamental para a proposta virasse lei.

5 CONCLUSÃO

Esta dissertação buscou avaliar o impacto dos atores sociais no processo político e de que forma a democracia participativa tem se consolidado no Brasil, a partir da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011, de autoria da deputada Luiza Erundina, que colocou o transporte no rol dos direitos sociais na Carta Magna. A escolha desta proposição teve por base o contexto vivenciado no Brasil com as Jornadas de Junho de 2013. As manifestações, motivadas pelo reajuste nas tarifas do transporte público da capital paulista, se propagaram Brasil afora e ganharam não apenas espaço nos principais noticiários do País, mas movimentaram a agenda política nacional, na medida em que trouxeram a crise de representatividade política e o total descompasso entre a classe política e a sociedade.

Observa-se que o Movimento Passe Livre (MPL) desempenhou papel essencial durante todo este processo, mobilizando a sociedade em torno de um problema que atinge a todos, mas de forma mais intensa aqueles menos favorecidos: o deslocamento pela cidade.

Ao cabo das manifestações, ficou evidente que os pleitos não buscavam apenas a revogação dos aumentos, com o retorno das tarifas aos valores anteriores, mas tratavam-se de pleitos por mobilidade e por direito ao acesso a tudo aquilo que a cidade oferece.

Tendo a cidade como *locus* onde se desenvolvem as principais mudanças políticas — é nelas que se concentram, em larga escala, os integrantes da sociedade civil e as instituições políticas (*polity*) —, vimos que o tecido urbano, pela sua organização, contribui para o alijamento social das classes menos favorecidas, perpetuando um modelo de pouca mobilidade social a partir da distribuição urbana e da espoliação, limitando o exercício da plena cidadania.

A capital brasileira, nosso espaço de análise, é terreno fértil para observarmos como os mais pobres são excluídos pela falta de condições financeiras para morar em regiões próximas aos locais onde estão disponíveis os serviços públicos. Vimos que até mesmo as políticas públicas criadas com o argumento de estabelecer melhores condições habitacionais para os mais pobres seguem o mesmo modelo, mantendo espalhadas as regiões periféricas das cidades.

Se retomarmos as funções concebidas por Le Corbusier — habitar, trabalhar, circular e lazer —, chega-se à conclusão de que a Brasília real subverteu as regras

racionalistas impostas por seus idealizadores quando pensaram a Brasília ideal, estando hoje, sob aquela ótica, repleta de disfuncionalidades.

Fato é que não se pode pensar as cidades sem considerar os seus moradores e todo o seu legado. A imposição urbanista funcional desconsidera a história dos atores sociais que compõem o tecido urbano. O modo de vida dos habitantes da cidade, sua forma de ver o mundo e todas as suas práticas que vão compor o espaço urbano subvertem as regras urbanistas. Como afirma Lefebvre (2016, p. 60), “o espaço é um produto da história, com algo outro e algo mais que a história no sentido clássico do termo”.

Corroboram ainda neste sentido os ensinamentos de Milton Santos (1988, p. 10), que nos aponta para o fato de que a sociedade e o espaço geográfico são dois elementos indissociáveis.

Nesta perspectiva, planejar a cidade sem pensar o urbano é pensar a cidade sem os seus habitantes, é pensar os espaços de maneira inerte e sem vida. É fundamental conhecer as dinâmicas daqueles que vivem a cidade, seja como habitantes, seja como usuários que para ali se dirigem para ofertar a sua força de trabalho.

O que Brasília evidencia, no entanto, é que, mesmo sendo planejada, a cidade continua sendo o espaço da pluralidade, das demandas e dos conflitos.

No segundo capítulo, vimos que o tema da mobilidade ganhou a atenção dos atores estatais, seja pela necessidade de se encontrar soluções para a imobilidade que afeta as regiões metropolitanas por todo o País, seja pela noção de que o deslocamento é vetor essencial para a promoção social, na medida em que é por meio dele que se garante ao cidadão usufruir a cidade. É por meio da mobilidade que o indivíduo se apropria da cidade.

Vimos como a segregação espacial se dá pela falta de mobilidade, com a pouca — ou nenhuma — oferta de transporte para as regiões mais pobres. Enquanto as regiões mais ricas da cidade, que contam com as melhores ofertas de educação, emprego, lazer, saúde e outros serviços, oferecem diferentes modais de deslocamento, nas regiões mais pobres até mesmo o transporte público é precário. Como vimos, retomando o caso de Brasília, as regiões habitacionais voltadas aos mais carentes são também aquelas mais distantes da malha viária e dos polos de desenvolvimento econômico, onde estão os empregos.

Por fim, observamos que o Estado envida mais esforços na manutenção do automóvel particular como principal modo de transporte — por meio do incentivo à aquisição e pela oferta de infraestrutura que privilegia o carro, com amplas vias de rodagem e estacionamentos gratuitos — do que na busca de ações que favoreçam o uso de modais de transporte público coletivo ou não motorizado, como o uso de bicicletas. A partir de exemplos concretos, vimos que o Estado pode promover a mudança de cultura do automóvel.

O terceiro capítulo buscou adentrar efetivamente no processo político. Neste sentido, iniciamos o capítulo revisitando as teorias dos movimentos sociais onde identificamos a Teoria do Processo Político (TPP), de Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow, como sendo a lupa mais adequada para a análise pretendida neste estudo. Aprofundamos aí os conceitos de repertório e de Estrutura de Oportunidades Políticas, essenciais como base para a avaliação da *performance* do MPL e da sua relação com a aprovação da PEC 90.

O esforço para identificar os nexos causais implicou compreender como foi concebido o projeto Tarifa Zero, levando-nos a 1990, quando Erundina era prefeita da capital paulista. Ali vimos que a concepção de um modelo de remuneração diferente para o transporte público coletivo partiu do engenheiro Lúcio Gregori, que ocupava o cargo de secretário municipal de transporte. Conhecemos, ainda, como a falta de alinhamento entre o executivo e o legislativo municipais inviabilizou a evolução do projeto naquela ocasião.

Posteriormente, nós nos voltamos a verificar a origem do Movimento Passe Livre, um movimento social urbano surgido há quase 15 anos a partir da luta pela implantação do passe livre estudantil, mas que, a partir do contato com a proposta encampada por Erundina e do assessoramento de Gregori, voltou-se para a questão do acesso à cidade.

Por meio da sistematização dos protestos de rua e da participação do MPL nestes, foi possível identificar a relação direta de seus militantes nas principais ações que promoveram mudanças na agenda política. Ajudou-nos, ainda, na compreensão do MPL, a brasileira Maria da Glória Gohn, com o conceito de novíssimos movimentos sociais, originados dos coletivos e que se constituem em estruturas organizacionais horizontalizadas.

Com todo esse aporte teórico e documental, nós nos voltamos a analisar o caminho da PEC 90, desde a sua iniciativa até a sua promulgação, procurando retratar

todas as etapas de tramitação e identificar quais foram os atores socioestatais envolvidos, a interação entre estes e como as ações interferiram no processo de tramitação da Proposta. A sistematização de cada uma destas etapas nos permitiu identificar pontos nos quais a interação entre os atores socioestatais sugeria a existência de relação. Para verificar efetivamente estas conexões, foi feita a análise do conteúdo dos pronunciamentos e dos documentos oficiais — mais especificamente dos pareceres que recomendaram a aprovação da PEC. Observamos, então, a presença constante do MPL, de forma direta e indireta. Esta análise nos permitiu, ainda, verificar que o Movimento desempenhou sua *performance* em torno de um repertório de ações que envolveu os protestos de rua, a participação institucionalizada e a política de proximidade, com o *lobby* parlamentar junto aos principais atores estatais envolvidos no processo de aprovação da PEC, sobremaneira Luiza Erundina.

Ao final, este conjunto de informações, associado a declarações dos integrantes da *polity*, nos permitiu inferir que a participação do MPL foi determinante no processo que levou a Proposta a virar lei.

É fato que a simples inclusão de uma área necessária ao desenvolvimento humano no rol dos direitos sociais previstos na Constituição Federal não se constitui em elemento suficiente para promover a redução das desigualdades observadas na cena urbana. Isto é facilmente comprovado pela observação de que outras áreas figuram na Carta Magna há mais tempo, a exemplo da saúde e educação, e isto, por si só, não se traduz em garantia de excelência no serviço oferecido à população. O hiato social se mantém e se perpetua. Nos dois exemplos citados, o que se vê cotidianamente retratado nos meios de comunicação é que aqueles que têm condições financeiras favoráveis pagam por melhores escolas e por planos de saúde e consultas particulares, quando necessitam de atendimento médico. Aos menos favorecidos, resta o que é ofertado pelo Estado, sabidamente de qualidade inferior em sua grande maioria.

Porém, o fato de um serviço ser considerado um direito social dá sim à sociedade garantias de que ele deva ser tratado como prioridade e, portanto, ser meritório de atenção por parte do Estado na formulação de políticas públicas.

Com afirmou o relator da Comissão Especial, deputado federal Nilmário Miranda (2013), a inclusão na Constituição não produz efeitos automáticos, mas “constitui etapa essencial para que o transporte deixe de ser tratado como mercadoria e passe a ser efetivamente priorizado, como direito social que efetivamente é”.

A partir do poder de transformação da mobilização social, somado ao interesse de atores sociais como movimentos organizados, políticos e gestores públicos, o direito social tem potencial de reduzir as desigualdades, garantindo a todos o acesso aos mesmos recursos.

Nesta perspectiva, a atuação do MPL foi de indiscutível relevância na produção de mudanças. Mas, mais do que aquelas que surgirão especificamente a partir da transformação do transporte em direito social, já começou a produzir mudanças na forma de se ver os movimentos sociais e na maneira de o Estado se relacionar com a sociedade.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIN, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, V. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.

AGUIAR, Neumar. **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação popular**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ALBUQUERQUE, Beto. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Congresso Nacional, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/mPWVxQ>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: Repertórios de interação socioestatal. **Política & Sociedade**, [S.l.], v. 14, n. 29, p.31-66, 12 jun. 2015. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/2175-7984.2015v14n29p31/29406>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: Um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p.49-86, 2009.

ALVES, Pedro. Brasília tem o metro quadrado mais caro do Brasil: Em outubro, a média registrada na capital ficou em R\$ 8.218/m². Noroeste é a região mais valorizada em todo o DF. **Metrópoles**, Brasília, 15 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.metropoles.com/distrito-federal/brasil-tem-o-metro-quadrado-mais-caro-do-brasil>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

ANUÁRIO DO DF. **Transportes**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.anuariododf.com.br/radiografia-do-df/transportes/>>. Acesso em: 16 jan. 17.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo/Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2000.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 17 jan. 17.

AUGUSTO, Antônio. Câmara dos Deputados. **Comissão geral para discutir a política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros**. Dep. Luiza Erundina (PSB-SP). Brasília, 9 jul. 2013a. 1 fotografia, color. Disponível em: <<https://goo.gl/PR1CeA>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

BARBOSA, Livia. **Igualdade e meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. 216 p.

BARREIRA, César; BARREIRA, Irllys (Orgs.). **Etnografias na cidade**: redes, conflitos e lugares. Campinas: Pontes Editores, 2016. p. 7-43.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. **Cidade, atores e processos sociais**: o legado sociológico de Lúcio Kowarick. Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS), Vol. 25, nº 72, fev. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n72/v25n72a11.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BARUFI, Ana Maria Bonomi. Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos. **Movimento recente de retorno para as Classes D e E parece ser conjuntural**. 2016. Disponível em: <https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia/pdf/destaque_depec_bradesco_13_01_16v3.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BATISTA, Pedro César. **Jornadas de junho**: As ruas do Brasil são ocupadas e ganham vozes. Brasília: Cromos, 2014. 114 p.

BAUMAN, Zygmunt; Bordoni, Carlo. **Estado de crise**; tradução Renato Aguiar. — 1.ed. — Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Unb, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados**. 2017e. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ordem do Dia no Plenário — 4/12/2013**. 2013. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?codReuniao=34914>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum do Congresso Nacional** [recurso eletrônico]: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970, alterada até o Ato da mesa nº 1 de 2015, e legislação correlata. — 3. ed. rev. — Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017f. — (Série textos básicos; n. 125)

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016. — 18. ed. — Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017g. — (Série textos básicos; n. 141)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001**. Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Lei Nº 12.587, de 3 de Janeiro de 2012**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Integração. **Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno** — RIDE/DF. Brasília, [2016?]. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ad54e03d-3b2b-469f-8215-c50050eca9cd&groupId=63635>. Acesso em: 17 jan. 17.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. [S.l.]: [s.n.], 2011.

BRASIL. Secretaria de Política Econômica. **Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira**, 2016. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/transparencia-fiscal/distribuicao-renda-e-riqueza/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/ArquivosPDF/relatorio-indicadores-efetividade-pnmu.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, DF, 2 fev. 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

BRASÍLIA. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. Governo de Brasília. **Política Habitacional**. 2017a. Disponível em: <<http://www.segeth.df.gov.br/habitacao/politica-habitacional.html>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

BRASÍLIA. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. Governo de Brasília. **Mapa 2 — Regularização Fundiária e Oferta Áreas Habitacionais**. 2017b. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/images/pdot/mapas/atualizacao_2013/mapa%20%20-%20regularizacao%20fundiria%20e%20oferta%20reas%20habitacionais_resolucao.jpg>. Acesso em: 04 ago. 2017.

BRASÍLIA. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. Governo de Brasília. **Mapa A 3 — Estratégia de Estruturação Viária**. 2017c. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/images/pdot/mapas/atualizacao_2013/mapa%203%20-%20estratgias%20de%20estruturao%20viria_resolucao.jpg>. Acesso em: 04 ago. 2017.

BRASÍLIA. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. Governo de Brasília. **Mapa 6 — Área Econômica**. 2017d. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/images/pdot/mapas/atualizacao_2013/MAPA%206%20-%20C3%81REAS%20ECON%20C3%94MICAS_resolucao.jpg>. Acesso em: 04 ago. 2017.

CALHEIROS, Renan. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Sessão Solene de 15 set. 2015, destinada à promulgação das Emendas Constitucionais nºs 89 e 90, de 2015]. Brasília, Congresso Nacional, 2015. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/417020>>. Acesso em 17 jan. 2017.

CASAL JR, Marcello. Aniversário de 56 anos de Brasília. **Fotos Públicas**. [S.l.], 2016. 2 fotografias, color. Disponível em: <<http://fotospublicas.com/aniversario-de-56-anos-de-brasil>>. Acesso em: 29 jul. 2016

COHN, Gabriel. **Weber**. 7ª. ed. São Paulo: Editora Ática, v. 13, 2003.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. Lua Nova, 2012, no.87, p.32-62.

COSTA, Daiane; GONÇALVEZ, Kátia. Com crise, desigualdade no país aumenta pela primeira vez em 22 anos: Desemprego faz Brasil anular redução da disparidade entre 2014 e 2015. **O Globo**. Rio de Janeiro. 15 mar. 2017. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/com-crise-desigualdade-no-pais-aumenta-pela-primeira-vez-em-22-anos-21061992>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. A Cartografia do Distrito Federal. In: **III Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica**. Ouro Preto-MG, nov. 2009. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/4686446-A-cartografia-do-distrito-federal.html>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

DETRAN-DF. **Estatística de Frota de Veículos**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.detran.df.gov.br/images/04_abril_2016_frota.pdf>. Acesso em: 16 jan. 17.

DF lança programa que custará R\$ 6 bilhões para melhorar transporte coletivo. **Agência Brasil**. Brasília, 24 maio 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-05/df-lanca-programa-que-custara-r-6-billhoes-para-melhorar-transporte-coletivo>>. Acesso em: 17 jan. 17.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2015/16**. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2016/PDAD_Distrito_Federal_2015.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). **Relatório do Plano Piloto de Brasília**, Codeplan, DePHA. Brasília: GDF, 1991.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.371, de 23 de julho de 2009**. Altera dispositivos da Lei nº 239, de 10 de fevereiro de 1992. Disponível em: <<http://www.semob.df.gov.br/legislacao/leis/268-lei-no-4371-de-23-de-julho-de-2009.html>>. Acesso em: 28 maio 16.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo. Disponível em: <<http://www.semob.df.gov.br/legislacao/leis/271-lei-no-4462-de-13-de-janeiro-de-2010-passe-livre-estudantil.html>>. Acesso em: 28 maio 16.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.494, de 30 de julho de 2010**. Altera a Lei nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo. Disponível em: <<http://www.semob.df.gov.br/legislacao/leis/269-lei-no-4494-de-30-de-julho-de-2010-passe-livre-estudantil.html>>. Acesso em: 28 maio 16.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.566, de 4 de maio de 2011**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal — PDTU/DF e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.semob.df.gov.br/legislacao/leis/303-lei-no-4566-de-04-de-maio-de-2011.html>>. Acesso em: 28 maio 16.

DOWBOR, Monika. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. 2012. 288 f. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06032013-111003/publico/2012_MonikaDowbor_VCorr.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2017.

DOWBOR, Monika. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos** / Monika Dowbor, Peter Houtzager, Lizandra Serafim — São Paulo: CEBRAP: IDS, 2008.

ERUNDINA, Luiza. **Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. [S.l.]: [s.n.], 2011.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Ordinária de 11 jun. 2013, para manifestar o caráter justo das reivindicações de jovens manifestantes contra o reajuste de tarifas do transporte coletivo urbano em metrópoles brasileiras e defender a tramitação na Casa de Proposta de Emenda à Constituição de autoria da oradora sobre a inclusão do setor no capítulo dos direitos sociais. Implantação de política tarifária para o

transporte público no País]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em <<https://goo.gl/XQUtty>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, nas Comunicações Parlamentares da Sessão Ordinária de 17 jun. 2013, em apoio ao movimento contra o reajuste de tarifas do transporte coletivo urbano em cidades brasileiras]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em <<https://goo.gl/oB1md4>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, nas Breves Comunicações da Sessão Ordinária de 26 jun. 2013, onde pediu a imediata instalação da Comissão Especial destinada ao exame da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013c. Disponível em <<https://goo.gl/Ud7mmn>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013d. Disponível em <<https://goo.gl/Tb4GQD>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para agradecer aos membros da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013e. Disponível em <<https://goo.gl/CH2x81>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para ponderações, como autora, à PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013f. Disponível em <<https://goo.gl/H9DuPZ>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para manifestar apreensão quanto ao quórum necessário para aprovação da PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013g. Disponível em <<https://goo.gl/rAJhVo>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para solicitar à Presidência inversão da ordem de itens constantes da pauta de votações da sessão para apreciação da PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013h. Disponível em <<https://goo.gl/Up3GwX>>. Acesso em 17 jan. 2017.

ESCOLA DE FORMAÇÃO POLÍTICA MIGUEL ARRAES. **Gestão de políticas públicas**. Brasília: Fundação João Mangabeira, v. 3, 2008.

ESCOLA DE FORMAÇÃO POLÍTICA MIGUEL ARRAES. **Políticas públicas e direitos humanos**. Brasília: Fundação João Mangabeira, v. 2, 2008.

ESCOLA DE FORMAÇÃO POLÍTICA MIGUEL ARRAES. **Políticas públicas para o federalismo brasileiro**. Brasília: Fundação João Mangabeira, v. 1, 2008.

FAVELA do DF passa a Rocinha e se torna a maior da América Latina. **R7**, Brasília, 2 dez. 2013. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/distrito-federal/fotos/favela-do-df-passa-a-rocinha-e-se-torna-a-maior-da-america-latina-02122013#!/foto/1>>. Acesso em: 16 jan. 17.

FGV DAAP. **MOBILIDADE URBANA E CIDADANIA: Percepções dos usuários de transporte público no Brasil**. Rio de Janeiro: Fgv Daap, 2014. 66 p.

FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. 4. ed. Campinas: Papyrus, 2012.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**; tradução Anita Di Marco. 2. Ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais**. Caderno CRH (UFBA), v. 27, p. 431-441, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações e protestos no Brasil: Correntes e contracorrentes na atualidade**. São Paulo: Cortez, 2017. 125 p. (Coleção questões da nossa época Volume 59).

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. **Políticas Sociais — Acompanhamento e Análise**, Brasil, n. 12, p.242-250, fev. 2006.

GREGORI, Lúcio. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Congresso Nacional, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/5BBxSN>>. Acesso em 17 jan. 2017.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: 31 out. 16.

HARVEY, David; GREGORI, Lúcio; DAMIANI, Amélia. **David Harvey, Lúcio Gregori & Amélia Damiani | The right to the city [original audio]**. São Paulo, 2015. (2h 10min 5s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=blrFDzgGdJ0>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

HOLSTON, James. **A cidade modernista**, uma crítica de Brasília e sua utopia, São Paulo, Companhia das Letras, 1993, pág. 209-210.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE: cidades@**. Brasília: DF. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=530010&search=||in fogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>>. Acesso em: 16 jan. 17.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017**. 2017. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios — 2004**. 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/default.shtm>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios — 2009**. 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios — 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE (ITRANS). **Mobilidade e Pobreza**: relatório final. Brasília: Itrans, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Indicadores de mobilidade urbana da PNAD 2012**. [S.l.]: Ipea, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ipea, 2012. Comunicados do Ipea n. 128. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicadoipea128.pdf>. Acesso em: 19 ago 2017.

KATZ, Michael B. **The undeserving poor**: America's enduring confrontation with poverty. 2. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013. 368 p.

KOROSSY, Gabriela. Câmara dos Deputados. **Comissão Geral para discutir a política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros**. Militante do Movimento Passe Livre, Marcelo Pomar. Brasília, 9 jul. 2013a. 1 fotografia, color. Disponível em: <<https://goo.gl/CAQrvE>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

KOWARICK, Lucio. **Escritos Urbanos**. São Paulo, Editora 34, 2000.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**. São Paulo, Editora 34, 2009.

KOWARICK, Lucio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 63, jul. 2002, p. 9-30. Disponível em:

<http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/20080627_viver_em_risco_1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

LATOURE, Bruno. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Rio de Janeiro: 34, 1994.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**; o direito à cidade II. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 57-82.

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

LEFEBVRE, Henri. **Prefácio**: a produção do espaço. Estudos avançados, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 123-132, 2013.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 43, p. 67-102, 1997.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p.11-48, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

METRÔ-DF. **Estrutura**. Brasília, 2017. Disponível em <<http://www.metro.df.gov.br/estrutura-2/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno** — RIDE/DF. Brasília, [2016?]. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ad54e03d-3b2b-469f-8215-c50050eca9cd&groupId=63635>. Acesso em: 4 jun. 2016

MIRANDA, Nilmário. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em <<https://goo.gl/hAxLXD>>. Acesso em 17 jan. 2017.

MIRANDA, Nilmário. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Grande Expediente da Sessão Ordinária de 21 nov. 2013, como relator da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em <<https://goo.gl/aVNPfU>>. Acesso em 17 jan. 2017.

MIRANDA, Nilmário. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 4 dez. 2013, para solicitar aos Deputados comparecimento ao Plenário para votação da PEC 90, de 2011]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013c. Disponível em <<https://goo.gl/DrJ9xR>>. Acesso em 17 jan. 2017.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; FLORES, Rafael Kruter; SILVA, Sueli Maria Goulart. Estudos organizacionais e movimentos sociais: o que sabemos? para onde vamos?. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 01-14 set. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-

39512008000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 ago. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512008000300007>.

MOVIMENTO PASSE LIVRE JÁ. **CONVOCAÇÃO**. PLENÁRIA NACIONAL DO PASSE-LIVRE. RUMO A CONSTRUÇÃO DE UM MOVIMENTO NACIONAL PELO PASSE-LIVRE. 2005. Disponível em: <<https://midiaindependente.org/pt/red/2005/01/302599.shtml>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

MOVIMENTO PASSE LIVRE (MPL). **Carta de Princípios do Movimento Passe Livre**. Disponível em: <<http://www.mpl.org.br/>> Acesso em: 7 maio 2016.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÜNSTER. ESCRITÓRIO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO, PLANEJAMENTO URBANO E PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. . **Verkehr in Zahlen**. 2017. Disponível em: <<http://www.stadt-muenster.de/de/verkehrsplanung/verkehr-in-zahlen.html>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

OLIVEIRA, Antônio Maria de Fátima. **O desafio da mobilidade urbana**. 7. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015. 108-140 p.

OLIVEIRA, Lucas Monteiro de. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Congresso Nacional, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/6nDkoL>>. Acesso em 17 jan. 2017.

OLIVEIRA, Samir. **Retrospectiva dos protestos em Porto Alegre: 2013, o ano que não terminou**. 2013. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/retrospectiva-2013-o-ano-que-nao-terminou/>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; SCHWANEN, Tim. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009)**: diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Texto para discussão n. 1813. 30p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1813.pdf>. Acesso em: 19 ago 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Cidade, nação e mercado: desafios societários da reforma urbana no Brasil**. *Politika*, São Paulo, n. 1, p. 19-52, 2014.

ROLNIK, Raquel. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas**: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos MetrÓpole*, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015. Disponível em: <<http://www.habitacaoecidade.net.br/wp-content/uploads/2015/11/Rolnik-33-0127.pdf>>. Acesso em: 31 out. 16.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROMANO, Rogério Tadeu. Lobby e corrupção, 22 de dezembro de 2015. Disponível em < <http://rubenslemos.com.br/w/lobby-e-corrupcao/>>. Acesso em: 13 maio 2016.

POMAR, Marcelo. [Pronunciamento proferido no Plenário do Congresso Nacional, em Comissão Geral de 9 jul. 2013, para debate da política tarifária do transporte coletivo municipal de passageiros]. Brasília, Congresso Nacional, 2013. Disponível em <<https://goo.gl/oCKwWd>>. Acesso em 17 jan. 2017.

SANT'ANA, José Antonio; SATHLER, André Rehbein. **Por que não os juro?** 2017. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/por-que-nao-os-juros/>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teórico e metodológico da geografia. Hucitec: São Paulo 1988. 28 p. Disponível em: <<http://www.geoacademia.cl/revista/Metamorf%20Do%20Espaco%20Habitado%20Milton%20Santos%20cap.%201%20y%20cap.%204.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2016.

SCALON, Celi. **Desigualdade, pobreza e políticas públicas**: notas para um debate. Contemporânea — Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, Departamento e Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFSCar, 2011, n. 1, p. 49-68. Disponível em: <<http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20/5>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Manifestações de rua no Brasil 2013**: encontros e desencontros na política. Caderno CRH, 2014, p. 217-229.

SCHMID, Christian. **A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre**: em direção a uma dialética tridimensional. GEOUSP — espaço e tempo, São Paulo, n. 32, p. 89-109, 2012.

SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos**: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-92). São Paulo: Brasiliense, 1996.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**: afinal do que se trata?. Revista da USP, São Paulo: n. 37, p. 34 — 45, mar/mai 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 12 jun. 2015

TELLES, Vera da Silva. **Questão social**: afinal, do que se trata?. São Paulo, São Paulo em Perspectiva, v.10, n.4, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_10.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 285 p.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje.** Petrópolis: Vozes, 2006.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania:** reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p.133-160, jan. 2010. Semestral. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6562/5289>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

VAINER, Carla. **Da cidade totalitária à cidade neoliberal.** Politika, Rio de Janeiro, n. 2, p. 68-85, 2015.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania.** Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012. 216 p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade** — Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. São Paulo, 2004.

WILLIAMS, Raymond. **Palavra-chave:** um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo; Boitempo, 2007.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. **O que é?** — Índice de Gini. [S.l.]: 1 nov. 2004. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 11 mar. 2017.

ANEXO 1 — ENTREVISTA COM A DEPUTADA LUIZA ERUNDINA

Entrevista realizada no dia 3 de setembro de 2015, na Câmara dos Deputados, em Brasília.

Pesquisador: A proposta da tarifa zero foi apresentada pela primeira vez em outubro de 2010, quando a senhora era a prefeita de São Paulo. Como se deu a concepção da ideia?

Luiza Erundina: Inicialmente tentamos implantar mudanças importantes na política de transporte da cidade de São Paulo. O transporte sobre rodas era o principal modal da operação do transporte coletivo, por meio da frota de ônibus, tanto privados como públicos [pertencentes ao município]. O público respondia por 30% da frota. Os outros 70% eram da iniciativa privada.

Ao entrarmos na prefeitura, procuramos melhorar a qualidade da frota. Mudamos os contratos, municipalizando o transporte, de modo que o serviço e a receita desse serviço ficassem sob o controle direto da prefeitura. Neste sentido, trocamos alguns termos dos contratos vigentes, por exemplo, e passamos a remunerar por quilômetro rodado em vez de remunerar por passageiros transportados, que era a regra dos contratos anteriores ao nosso governo.

Como a prefeitura pagava pelo número de passageiros transportados, isso fazia com que as empresas não tivessem interesse em aumentar a frota, e os ônibus eram superlotados, sem qualidade, realmente sem garantir um direito mínimo de um serviço de qualidade acessível ao trabalhador, sobretudo em uma “cidade-país” na qual você anda 50 quilômetros para ir de um bairro para outro.

Com as mudanças, os empresários tiveram interesse em aumentar sua frota, colocar mais ônibus nas ruas, porque quanto mais ônibus, mais eles rodavam, e quanto mais eles rodavam, eles teriam o retorno. Isso garantia ônibus com menos passageiros e melhor serviço para a população. Isso a gente media pelo metro quadrado de passageiros dentro de ônibus.

Saímos de 11, 12 passageiros por metro quadrado, para 6,7. Foi uma qualidade extraordinária, além de termos uma frota maior e renovada. Exigimos que o ônibus não pudesse ter mais do que certo número de anos de uso. Isso estimulou a ampliação da frota, a renovação e, conseqüentemente, a melhoria do serviço na cidade de São Paulo.

Pesquisador: Essas mudanças foram a base para a tarifa zero?

Erundina: O serviço era remunerado com o retorno da tarifa, quer dizer, era remunerado diretamente pelo trabalhador. Era o trabalhador quem pagava, e havia um subsídio muito pequeno da prefeitura. Não era o total pago com a tarifa, mas, de qualquer forma, a maior fatia da receita do transporte recaía diretamente sobre o trabalhador, o assalariado, aquele que dependia do transporte para ir e voltar para o trabalho, para escola, para o serviço de saúde, enfim para se locomover numa cidade daquele porte.

Entendemos naquele momento o transporte e a mobilidade como um direito, e o seu custo não deveria recair só sobre o usuário do serviço. A prefeitura também não poderia arcar sozinha com o custo total do serviço no sentido de baratear ou de zerar [a tarifa].

Outro princípio era o de que o transporte serve a todo mundo. Serve ao dono do supermercado, serve aos clientes do supermercado, ao shopping, ao dono do shopping, às lojas do shopping, serve aos frequentadores do shopping.

Deste modo, [o transporte] deveria ser um serviço mantido pelo conjunto da cidade, pelo conjunto da sociedade. Também a prefeitura entraria com uma fatia de subsídio, mas grande parte desse serviço seria socializada como um todo por meio de uma alíquota, de um percentual na alíquota do IPTU, que é um imposto municipal. Quer dizer, segregariamos na alíquota do IPTU anualmente um adicional — que não era muito grande. Era absolutamente suportável.

Com isso se formaria um fundo. Quem tivesse qualquer propriedade e, portanto, pagasse IPTU, estaria obrigado a pagar um valor adicional destinado a esse fundo de transporte. Todos pagariam um pouquinho para formar um fundo e esse fundo é que completaria o custo total do serviço, com a prefeitura também subsidiando parte.

Isso aliviaria o usuário direto. Não ficaria só ele sendo responsável pelo custo total de um serviço que é caro e que todo ano é reajustado de acordo com a inflação.

Então era esse o critério, o de que o transporte é um direito do cidadão. É uma necessidade para o funcionamento da cidade, portanto é a cidade que se beneficia com o transporte, a vida da cidade, a dinâmica da cidade, a mobilidade de todos nessa cidade. A vida da cidade é viabilizada por meio do transporte, da locomoção das pessoas, ou seja, da mobilidade urbana, que é um direito e, conseqüentemente,

responsabilidade dos governos e do Estado no sentido de garantir a prestação desse serviço.

Pesquisador: Naquela ocasião, como essa proposta foi recebida pela sociedade?

Erundina: Foi muito mal recebida. Havia um preconceito, a discriminação de que eu não daria certo, de que os bandidos iriam tomar conta dos ônibus, de que aqueles que não trabalham, os preguiçosos, iriam ficar passeando pela cidade. Havia preconceito contra o usuário do transporte coletivo.

Além disso, o que contaminou a população foi a campanha que a mídia fez contra esse aumento do IPTU. Propúnhamos que nas alíquotas de IPTU se distribuisse diferentemente o peso do tributo de acordo não só com a planta genérica de valores, que estabelece o padrão de imóvel, a idade do imóvel, o tamanho do imóvel, a localização. Propúnhamos isentar aqueles mais pobres, de moradias mais simples. O tributo no Brasil é o mais injusto que existe no mundo. Não é a quantidade só, é a distribuição dele que é desigual.

A nossa política de transportes era uma política inovadora, ousada, era uma política ofensiva, propositiva. Não é ficar naquela rotina de os empresários impondo cada vez mais tarifas. A gente rompeu.

Pesquisador: A rejeição aconteceu mesmo entre a parcela da população usuária?

Erundina: A população tinha dúvida, porque era muito inovador mesmo. Imagina você andar de ônibus de graça na cidade. A pessoa anda quatro, cinco, seis vezes por dia, indo e voltando para todos os lugares da cidade. É um custo alto. Não era gratuito, porque na verdade todos pagariam, mas pagariam menos, e aqueles que não usam diretamente, mas indiretamente, também pagariam. Eles também dependiam do sistema de transportes, fossem por seus clientes, fossem por seus consumidores, fossem por seus trabalhadores.

Pesquisador: Pode-se afirmar que o Tarifa Zero foi a gênese da PEC que incluiu o transporte como direito social na Constituição Federal?

Erundina: Em 2005 mais ou menos, em Santa Catarina e no Paraná, começou um movimento de jovens, de estudantes, fazendo mobilização contra a tarifa e

fazendo grandes movimentos de reação às tarifas de transporte coletivo. Aí nasceu o Movimento Passe Livre, que é inspirado no Tarifa Zero. Inclusive meu secretário de transporte da época da prefeitura, Lúcio Gregori, foi quem assessorou esses jovens. Foi ele quem tecnicamente construiu a proposta junto com o secretário de finanças. Eles construíram a proposta, mostraram a viabilidade econômica e financeira, só que a proposta esbarrou na política. A política não me permitiu, a Câmara Municipal não me permitiu. Mas era uma ideia tão consistente, tão viável, tão moderna, que sobreviveu esses anos todos.

Quando o Movimento Passe Livre começou a fazer a sua movimentação, surgiu a ideia de apresentar uma PEC transformando o transporte coletivo em direito social, o direito à mobilidade. Portanto, o direito ao transporte, assim como o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à previdência, passa a ser obrigação do Estado. Conseqüentemente, os governos são obrigados a terem uma política para garantir esse direito ao cidadão. É um instrumento legal, constitucional, que te dá condições, inclusive, de você, na impossibilidade de ter recursos para se locomover na cidade, ir até o Ministério Público e conquistar a garantia de o Governo ter que garantir o seu deslocamento.

No dia em que a sociedade tomar consciência de que esse direito está na Constituição e que ela pode usufruir dele, ela passa a ter uma força política sobre o Governo, sobre o Estado. Aí será como se tem na saúde e na educação hoje: com recursos vinculados.

Se é um direito social na Constituição, ele tem que ser necessariamente um dever do Estado e, como tal, o Estado tem obrigação de ter políticas públicas e disponibilidade orçamentária para, no mínimo, subsidiar parte desse direito.

Pesquisador: Outros direitos, como esses que a senhora citou, já estão previstos na Constituição. Mas o que se observa na prática, sobretudo quando se trata da população mais carente, é que a garantia de ter o acesso à saúde, à educação, não garante o atendimento. As pessoas acabam tendo que recorrer a instituições particulares, por exemplo, na questão da educação. Normalmente os mais ricos têm acesso às vagas nas universidades públicas e os mais pobres acabam tendo que pagar por universidades particulares. O transporte também pode acabar deixando de atender ao princípio de inclusão?

Erundina: Não vai ser a mesma coisa. Veja bem: você hoje tem um sistema público de saúde, de universalização do acesso. O serviço é ruim, você passa muito tempo esperando, mas aí é outro problema, quer dizer, o sistema é bom, o sistema foi uma conquista importante, porque não discrimina ninguém. É um sistema ao qual todos têm acesso, contribua ou não contribua. Agora, é precário? É, mas aí é outro problema. É um problema de governo, é um problema de projeto de sociedade em desenvolvimento, que aí interfere em tudo.

Mas o fato relevante é ter um direito social na Constituição Federal. Se está no marco legal, no marco constitucional, é uma garantia.

Pesquisador: A senhora acredita que o fato de o transporte ser agora um direito social contribuirá para a redução das desigualdades sociais?

Erundina: Em certo sentido, sim, mas não é só esse aspecto [a mobilidade] que exclui as pessoas. O que exclui as pessoas é o emprego, se tem ou se não tem; é o salário, porque é muito grande a distância entre os que mais ganham e os que menos ganham. É um fosso enorme o que há no Brasil em relação a outros países, mesmo países pobres do continente latino-americano. O Brasil está em desvantagem em relação aos outros em termos de acesso a certos direitos, a certas condições.

A luta por direitos é permanente. A desigualdade social é um efeito da exclusão de pessoas. A raiz de tudo é exatamente a questão da condição econômico-financeira do cidadão, que é garantida por meio de trabalho, emprego, salário, renda e acesso a riqueza que é produzida por todos, que no Brasil é muito concentrada. Esse fosso, à medida que você amplia o acesso a determinados direitos básicos essenciais, fundamentais, como saúde, educação, transporte, é reduzido.

Para o trabalhador, o assalariado que depende do transporte, é melhor não pagar pela locomoção ou pagar menos pelo transporte, que é reconhecido na sua Constituição como um direito básico fundamental, como o direito à vida, à liberdade, ao trabalho. É o direito de ele se locomover, e isso é uma condição para diminuir a desigualdade. Não é para garantir a igualdade. É para diminuir a desigualdade, porque só se resolve a desigualdade com renda, salário, trabalho.

ANEXO 2 — ENTREVISTA COM O ENGENHEIRO LÚCIO GREGORI

Entrevista realizada no dia 15 de setembro de 2015, por telefone, em Brasília, ocasião na qual o entrevistado esteve na capital para participar da Sessão Solene de Promulgação da PEC 90.

Pesquisador: Como se deu a concepção da ideia?

Lúcio Gregori: Eu diria a você que dois elementos contribuíram para uma primeira ideia de fazer essa proposta em 1990. O primeiro deles foi que, na época, arrecadar tarifa custava bastante, ou seja, você consumia 28% do que arrecadava para arrecadar a tarifa. Como bom engenheiro, eu achava isso uma coisa meio boba, né? Eu falei então: é melhor você praticamente parar de arrecadar. Não tem sentido isso. Isso foi a primeira coisa.

A segunda coisa é que eu havia sido secretário de obras e serviços. O lixo é pago indiretamente, porque o sistema de cobrança seria insano: toda vez que o lixeiro passasse, você pesar quanto havia de lixo etc.. Seria uma coisa pouco eficiente, digamos assim. E eu pensei bem, como engenheiro também, na eficiência. Falei, então, vamos parar com isso e pagar indiretamente como, por exemplo, se paga a coleta de lixo.

Esses foram dois princípios, digamos, racionais. É claro que, por conta disso, havia toda uma ideia política de que isso seria uma forma concreta de você promover uma distribuição de renda e propiciar às classes menos privilegiadas, os chamados de baixo, uma condição de mobilidade que eles não tinham, porque a tarifa funciona como um impedimento para você gozar dessa plena mobilidade na cidade. Então, juntando essas duas ideias racionais com esse princípio político, fez-se a formulação da tarifa zero a partir de um aumento de impostos — no caso da prefeitura de São Paulo, o IPTU na época, essa é uma proposta datada, um imposto IPTU fortemente progressivo.

Pesquisador: E como essa proposta foi recebida pela sociedade na época?

Lúcio Gregori: Pois é, isso é um dado muito interessante. Inicialmente a proposta foi recebida com estupefação, sobretudo porque a mídia, obviamente, que foi a primeira a anunciar, já começou anunciando que era uma coisa maluca,

insensata, etc... Mas a prefeitura desenvolveu um plano de comunicação muito bem feito. O assessor de comunicação da prefeitura, Francisco Malfitano, era um sujeito muito competente, como ainda é, e ele fez uma série de filminhos que explicavam didaticamente como aquele era um benefício muito importante para a população, e que na realidade não tinha nada de absurdo, era absolutamente racional.

Fizemos inserções na televisão etc., e o resultado disso foi o seguinte: num primeiro momento a reação foi em torno de 43% a favor, 46% contra e o resto sem opinião. Depois da campanha, em novembro, início de dezembro de 1990, foi feita uma pesquisa pelo Instituto Toledo e Associados, que é disponível até hoje, via internet, em que se fez duas perguntas. Primeiro: você conhece a proposta de reformulação do IPTU de São Paulo? Você é a favor ou contra? Anota: 76% deram opinião a favor da reforma tributária proposta. Segunda pergunta: você é a favor ou contra que esse aumento de tributos banque o sistema de ônibus gratuitos, tarifa zero e que a Câmara deva aprovar essa proposta? 68% foram a favor, 25% contra, e a Câmara votou de acordo com os 25% contra.

Mas a opinião pública foi francamente favorável, tanto à reforma tributária quanto como à proposta em si mesma, o que mostra que muito importante nisso tudo foi a comunicação, a explicação, etc., para sairmos do nível dos preconceitos ou daquilo que a mídia desinformou, no fim das contas.

Pesquisador: E a que o Senhor atribui essa rejeição por parte da Câmara?

Lúcio Gregori: Eu atribuo a duas coisas. A primeira é que, em geral — veja bem, isso não é coisa de todas as pessoas —, os detentores de mandatos legislativos são em grande parte financiados por estes 25%, portanto eles estão atendendo aos seus financiadores, digamos assim, a quem possibilita que eles sejam eleitos. Isso é uma parte.

A outra parte que eu vejo é também uma questão política, a Câmara francamente opositora à prefeita Erundina. Obviamente, você imagina o seguinte, toda essa proposta feita em 90 era para que, a partir de julho de 91 — portanto ela ainda com 1 ano e meio de mandato —, fosse instaurado o serviço de ônibus gratuito na cidade com acréscimo de uma frota de 4.500 ônibus, numa frota disponível de 7.600, por quê? Porque a tarifa funciona como um regulador de demanda. Quando você passa a tarifa para zero, a demanda pode aumentar bastante. Ora, você imagine que o prestígio da prefeita iria parar nas nuvens, então, evidentemente, como a Câmara

era fortemente opositora, não queria dar essa oportunidade à prefeita de São Paulo. Então as duas coisas conjugadas deram nessa atitude da Câmara de desconhecer a proposta.

Pesquisador: Nessa proposta de vocês, como funcionaria a relação entre o Estado e as empresas de transporte público? Haveria alguma estatização? Seriam mantidas as empresas privadas? Como funcionaria esse modelo?

Lúcio Gregori: Sim, não muda nada, né? Na verdade, estava implícito, na proposta, que se sairia do regime de concessão clássico, pelo qual a tarifa é reguladora do equilíbrio econômico e financeiro do contrato — não dava para ficar daquele jeito —, para um contrato de fretamento, ou seja, você fretaria os ônibus das empresas, quaisquer que elas fossem, e esses ônibus iriam rodar onde você definisse. Você pagaria quanto o ônibus fretado custasse para o empresário, e ele não teria nada a ver se esse ônibus rodasse com tarifa zero, metade do valor do custo, ou se a prefeitura quisesse ganhar um dinheiro com isso, né?

No caso, não se cobraria nada, mas ele receberia o dele, independentemente de quanto a prefeitura cobrasse de tarifa. Este foi o segundo momento do desenrolar dessa discussão. Depois de não aprovada a tarifa zero, fez-se uma nova lei de contratos de serviços de ônibus, e eles se transformaram em ônibus fretados, para usar uma terminologia simples, e aí nós pudemos alavancar em 1992 mais 2.000 ônibus em seis meses, e ampliar a frota da cidade que estava congelada há mais de 10 anos.

Pesquisador: O Senhor diria que a PEC foi uma reedição dessa ideia da tarifa zero de 1990?

Lúcio Gregori: Eu diria o seguinte: não há uma ligação direta, quer dizer, o que existe no fundo é que, ao transformar o transporte num direito social, você abre uma perspectiva de que, para se cumprir essa prescrição constitucional, daqui para frente será necessário fazer com que a tarifa não impeça o exercício desse direito social.

No limite, eu diria que a tarifa zero está contida nesse princípio constitucional, porque, no limite, só se poderá dizer que não há nenhum impedimento para que o transporte público seja um direito social, se não houver nenhum tipo de cobrança, já que em qualquer momento alguém poderá dizer que não pôde usufruir desse direito porque não tinha os recursos necessários para pagar tantas tarifas quanto seriam

necessárias. Então, no limite poderia (*inaudível*) para a tarifa zero, mas eu diria que é um percurso a ser feito, iniciando-se certamente por subsídios crescentes da tarifa, e, no limite, chegar às condições de outros serviços públicos plenamente direito social, que é o caso da segurança pública, que é o caso da educação pública, que é o caso do SUS.

Pesquisador: Em relação à questão dos direitos sociais, os serviços públicos apresentam baixa qualidade. O senhor acredita que no caso do transporte isso também possa ocorrer e fazer com que os menos favorecidos sejam os mais prejudicados?

Lúcio Gregori: O que existe de fato é o seguinte, hoje já existe isso, se você pensar bem. Qual é o modo pelo qual aqueles que têm melhores condições se deslocam? Eles se deslocam de automóvel, porque você sai da garagem de casa, faz o circuito que lhe convier, bem ou mal, faz as paradas que desejar, chega ao lugar de trabalho e em geral lá tem um lugar onde você estaciona. Já o transporte coletivo hoje não preenche esses requisitos, então essa diferença já existe hoje.

O que se coloca em discussão é se a tarifa zero vai piorar a situação de quem hoje paga. Não. Vai continuar existindo essa possibilidade de que aqueles que podem pagar vão optar por formas de transporte mais convenientes. Os grandes volumes de deslocamento se dão ainda pelos transportes coletivos, e continuarão se dando certamente, só que agora sem pagá-los, no limite com fortes subsídios, que é um caso grave no Brasil.

O Brasil tem um dos menores níveis de subsídio de transporte do mundo. Um dado bem simples: você precisa, em São Paulo, trabalhar 13 minutos e meio contando o salário médio, contando o salário médio da cidade, para pagar uma tarifa de transporte coletivo, de ônibus, que é de R\$ 3,50. Em Paris, você trabalha 4 minutos e meio, em Buenos Aires, 2 minutos e seis, em Xangai, 4 minutos e meio, e assim por diante. Saiu uma matéria na Folha de S. Paulo em janeiro de 2015. Então, no Brasil, o transporte coletivo é proporcionalmente muitíssimo pouco subsidiado.

Agora, a pergunta sua nos remete a uma discussão ampla. Eu penso que o Brasil está num estágio de democracia, eu diria assim, primata. Nós temos os direitos, a democracia formal, quer dizer, prerrogativas. Ninguém é perseguido, preso, a não ser que você seja pobre, aí é mais complicado, mas você tem direito de ir e vir, vota. Mas em matéria de serviços públicos, o Brasil está num capitalismo medieval, digamos

assim. Então, não é um caso particular de transporte, isso aí aponta para uma discussão geral na sociedade brasileira. Temos que avançar no Brasil como um todo na direção de serviços públicos de qualidade e acessíveis a todos.

Pesquisador: De que forma o senhor acredita que esse acesso ao transporte pode promover a redução das desigualdades?

Lúcio Gregori: Olha, se você conseguir avançar na direção de transportes subsidiados crescentemente, você *ipso facto* está melhorando as condições de renda das pessoas — quer dizer, em média né?

É verdade que isso poderá ter outros reflexos, depois, poderá ser que os cidadãos queiram pagar menos para as pessoas, porque agora você não precisa gastar em transporte, mas isso é outra discussão. Mas, no geral, vamos imaginar uma pessoa que gasta hoje a média de gasto em transporte das famílias brasileiras, que é em torno de 30% do que ganham, vamos pegar pessoa, vamos pegar lá em baixo, um sujeito que ganha R\$ 780,00, salário mínimo. Se ele gasta 30%, ao menos, de transporte, independentemente do vale transporte, que é outra discussão, ele vai ter R\$ 200,00 a mais para consumir outras coisas. Portanto a proposta do subsídio tarifário é, na verdade, a alavanca da economia. Um exemplo que talvez mostre isso com muita clareza: quando João Goulart propôs o 13º salário, ele foi acusado de comunista. Hoje você não imagina a economia brasileira sem o 13º salário. O subsídio tarifário vai na mesma direção.

Pesquisador: No caso da gratuidade, o senhor acredita que esse modelo deve ser incondicional, ou teríamos etapas de acesso, por exemplo, deveria ser gratuito para acesso ao trabalho, escola, ser mais específico?

Lúcio Gregori: Eu acho que você segmentar a sociedade na democracia social é ruim, quer dizer, você diz assim, o sujeito que é portador de deficiência, o estudante, o cego, o outro, aí você começa a impor limites. Por exemplo, estudante, em São Paulo, você tem o passe livre, mas o estudante só pode ter 43 viagens, escola-residência/residência-escola, não pode fazer mais nada. São limites que não se (*inaudível*) com a ideia (*inaudível*) do capitalismo que é a liberdade. Um dos pontos fundamentais que o capitalismo anuncia é dar liberdade.

Se você começa com excessos de regramentos, eu acho que isso vai complicando inutilmente a tal da democracia social, então, não sou contra que haja as

gratuidades que aí estão. É melhor tê-las do que não as ter, mas elas podem apontar para essa distorção social que vai segmentando a sociedade. Isso não é bom numa democracia, porque você passa a olhar o outro, cada um olha o outro como sendo detentor de certo privilégio, de certa distinção, sem razão alguma no fundo. Então, eu prefiro a coisa como no SUS: se eu entrar no hospital, ninguém vai me perguntar se eu sou estudante, se eu sou velho, se eu sou moço, isso ou aquilo, eu tenho esse direito pelo único e exclusivo fato de ser um cidadão brasileiro.

Pesquisador: O senhor enxerga alguma forma na qual o transporte possa funcionar como ferramenta de exclusão?

Lúcio Gregori: Eu diria a você que, dadas as características do capitalismo brasileiro, tudo é possível. Então, são as múltiplas estratégias que são adotadas para você manter essa forma de distanciar as pessoas pela renda, pela posição de origem, tudo isso mascarado com o nome de meritocracia, etc.

Então, esse risco existe, mas isso faz parte do processo de disputa política numa sociedade. Eu acho que o próprio capitalismo ocidental teve o exemplo do Welfare State na Europa, que teve outros problemas é verdade, mas caminhou nessa direção de fazer serviços públicos de qualidade e com forte possibilidade de acesso por todos, independentemente das condições de renda e sociais, o mesmo para estudantes de universidade e assim por diante. Agora, isso é uma disputa política na sociedade.

Meu filho mora no Canadá, ele trabalha e ganha certo valor em dólares, ele paga 43% de imposto de renda, mas a saúde e a educação do filho dele não se discutem, não há essa questão. Onde ele mora, em Montreal, não se coloca a questão de você colocar seu filho na escola particular, porque ela é melhor do que a escola gratuita. Eles já estão em outro nível de discussão, digamos assim, e eu espero que o Brasil caminhe nessa direção.

Pesquisador: Especificamente no caso das empresas, que passaram a ser pagas no modelo de fretamento, o senhor acha que agora numa proposta com dimensão nacional, a partir da PEC, isso pode gerar um interesse maior por parte das empresas?

Lúcio Gregori: Isso é uma verdade, isso também aponta para que o interesse do setor empresarial na prestação do serviço de transporte possa aumentar, o que é bom

Pesquisador: Isso aconteceu em São Paulo?

Lúcio Gregori: Naquele momento nós não tínhamos força política, a própria lei que criou o fretamento acabou tendo elementos que limitavam. Por exemplo, só podia concorrer uma empresa que tivesse garagem na cidade a mais de X anos. Foram sendo colocadas para manter, vamos dizer assim, o pequeno grupo de empresas, mas, à medida que você tem agora no plano nacional a proposta do transporte como direito social, vários setores empresariais poderão se interessar em fazer esse serviço, da mesma forma que o SUS gera uma quantidade enorme de interesses empresariais, porque sabem que é uma coisa que não tem erro. Bem ou mal, corta daqui, puxa dali, mas está lá né, é um bom negócio você ser um fornecedor do SUS.

Eu espero que isso possa vir a ser também alguma coisa no transporte, é por isso que eu digo que, no fundo, a proposta do subsídio e no limite a gratuidade é um jogo curioso. Ele não é nada anticapitalista, ele pode ser o contrário, e, ao mesmo tempo, ele pode ter um obstáculo, porque os setores mais atrasados do capitalismo às vezes não enxergam essas coisas, (*inaudível*) e, a meu modo de ver, estão equivocados. Então, ficam tentando barrar. Esse é o jogo político.