

DO BONDE AO VLT: A CIDADANIA PEDE CARONA*
FROM BONDE TO VLT: CITIZENSHIP ASKS CARONA

Marcus Vinícius Paula Freitas**
Leonardo Galvani***
Frederico Carvalho Figueiredo****

RESUMO: A reboque do processo de urbanização do Brasil, a partir da segunda metade do Século XIX, o transporte público teve destaque na vida pública brasileira, deixando de ser uma mera ferramenta urbana para ganhar *status* de direito coletivo previsto no Art. 6º. da Constituição Federal de 1988. Observar as lutas havidas ao longo dos últimos 120 anos, por um acesso mais barato e mais digno, pode contribuir para compreender a evolução deste direito. O impacto dessas reivindicações na história da política brasileira revela que a busca pela cidadania nem sempre é pacífica. A metodologia

utilizada foi a realização de revisão de literatura, juntamente com análise documental. A

* Artigo recebido em: 04.10.2017

Artigo aceito em: 20.12.2017

** Mestre pelo Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local, junto ao Centro Universitário UNA (2017). Possui pós-graduação em Marketing pelo Centro Universitário UNA (2012) e graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1991). Atualmente é Coordenador do Curso de Direito e Professor da graduação Faculdade Pitágoras. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, atuando principalmente nos seguintes ramos: Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Consumidor, Direito Constitucional, Direito Tributário Introdução ao Estudo do Direito Público e Privado, Ética, Marketing e Metodologia Científica e Direito Processual Civil. Membro do grupo de pesquisa sobre Cidadania e desenvolvimento local e Políticas públicas e desenvolvimento local, do Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA. É membro e presidente do Colegiado do Curso de Direito da Faculdade Pitágoras Afonso Pena e compõe os Colegiados dos Cursos de Direito e é membro da Comissão Permanente de Avaliação - CPA da Faculdade Pitágoras em Itabira - MG, em Ribeirão das Neves -MG e em Belo Horizonte-Unidade Afonso Pena. <http://lattes.cnpq.br/6563690234139308>. E-mail: marcus.paulafreitas@gmail.com.

*** Doutor (2014) e Mestre (2009) em Direito Privado pela PUC-Minas. Especialista em Direito de Empresa pela Universidade Gama Filho (2001), graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (1996). Professor de Direito Civil no Curso de Direito da Faculdade Pitágoras de Belo Horizonte e de Betim. <http://lattes.cnpq.br/6167427817497209>. E-mail: leogalvani@gmail.com.

**** Bacharelado em Direito. Pós-Graduação em Direito Público. Pós-Graduação em Direito do Trabalho. Mestrado em Administração. Doutorado em Gestão Urbana. Tem experiência nas áreas de Direito Público e Administração Pública, especialmente em Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro, bem como em relações entre atuação cidadã e tecnologia. Professor e pesquisador do Centro Universitário de Belo Horizonte. Professor do Centro Universitário UNA, no Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local. Compõe a equipe de um dos membros da Corte do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. <http://lattes.cnpq.br/8877626854487189>. E-mail: prof.frederico.figueiredo@gmail.com.



conclusão aqui aponta no sentido da importância dos aspectos históricos dos protestos sobre acesso ao transporte público no Brasil dos Séculos XIX, XX e XXI para sua institucionalização como direito social, relacionando-os com a gestão social e o desenvolvimento local.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Cidadania. Movimentos populares. Transporte.

ABSTRACT: Along with the Brazilian urbanization process, beginning in the second half of the XIX century, public transportation has always been a highlight in Brazilian everyday life, evolving from a mere urban tool to gain a *status* of collective right, inscribed in the Article 6 of the Federal Constitution of 1988. The struggles in the last 120 years for a cheaper and fair access to public transportation can contribute to the understanding the evolution of the right itself. The impact of those claims in the history of Brazilian policies shows the ever eventful and full of conflict search for citizenship. The methodology applied is a literature review, along with document analysis. The conclusion points out the importance of the historical aspects of the protests for public transportation access in the XIX, XX and XXI centuries in Brazil for its institutionalization as social right, related to social management and local development.

Keywords: Social Rights. Citizenship. Popular movements. Transportation.

INTRODUÇÃO

O sistema de transporte público urbano, desde a sua implantação no Brasil, em fins do Século XIX, não tem atendido de maneira adequada às necessidades de seus usuários. Ressalte-se que o direito ao transporte foi alçado à instância constitucional, por meio da Emenda Constitucional 90, de 15 de setembro de 2015, com o *status* de direito social. De modo especial o acesso a um sistema de transporte público de qualidade, torna-se relevante, na medida em que possibilita que o cidadão tenha acesso a outros direitos sociais tais como a educação e o trabalho.

Assim sendo é imperioso que se traga à luz o diálogo entre autores diversos a fim de se lastrear a pesquisa realizada.

Em primeiro lugar abordar-se-á a gestão social e, para tanto, serão



utilizados autores como Cançado, Tenório e Pereria¹; Maia²; Boullosa e Schommer³, a fim de se demonstrar o protagonismo do ente federativo do município na gestão social.

O tema seguinte será o Desenvolvimento Local que, por sua vez, se subdividirá nos temas do acesso aos serviços essenciais e inclusão social; aspectos históricos dos movimentos populares contra o aumento das tarifas de transporte público coletivo; modelos explicativos de políticas públicas e; regulamentação da política pública de mobilidade urbana.

O transporte público coletivo tem grande relevância para a população de baixa renda, especialmente nos centros urbanos, tendo em vista que o acesso a alguns direitos sociais, tais como à saúde, ao trabalho e à educação, só se torna possível por meio da mobilidade urbana.

Os interesses antagônicos que orbitam o tema do transporte público – concessionárias de serviços públicos de transporte da iniciativa privada de um lado; de outro, o cidadão usuário que representa o polo menos favorecido e, ainda, o poder público que tem o dever de prestar serviços essenciais com eficiência à população, geram um estado de tensão que vem se traduzindo em conflitos e revoltas populares desde o Século XIX.

A solução de tais conflitos pode estar na Gestão Social que se pauta no dialogismo que se pauta pela tolerância⁴.

A problemática enlaça o modo pelo qual se deram diversas manifestações populares ao longo da história brasileira, que reivindicaram melhorias no transporte público.

Para tanto, o objetivo foi o de descrever, a partir dos movimentos populares brasileiros de reivindicação sobre transporte público coletivo, A metodologia utilizada foi a revisão de literatura sobre a temática das manifestações e suas relações com conceitos de gestão social e desenvolvimento local. Além disso, é abordada a influência do transporte público na inclusão no ensino superior.

Dessa forma, nas seções seguintes serão tratados temas como a Gestão

¹ CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PERERIA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR [online]. 2011, vol.9, n.3, pp. 681-703. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002>>. Acesso em 9 jun. 2015.

² MAIA, Marilene. Gestão Social – Reconhecendo e construindo referenciais. Revista Virtual Textos & Contextos, n. 4, p. 1-17, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1010/790>>. Acesso em: 11 jun. 2015

³ BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? XXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro-RJ, 6 a 10 de setembro de 2008.

⁴ TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. In: Desenvolvimento em Questão. Ano 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun., 2005.



Social, o Desenvolvimento Local; o acesso aos serviços essenciais e a inclusão social; os aspectos históricos do transporte público no Brasil; as Políticas Públicas de inclusão no Ensino Superior e de mobilidade urbana; as Políticas Públicas de inclusão no Ensino Superior; a Regulamentação da política pública de mobilidade urbana e o direito à mobilidade; a inclusão no Ensino Superior e a Emenda Constitucional 90, de 2015.

1 GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Antes de se discutir a gestão social, cumpre ressaltar que se trata de um conceito ainda em construção, como bem advertem Cançado, Tenório e Pereira⁵ e Maia⁶, fruto da tensão havida entre o processo de globalização da economia - cujos fundamentos estão no chamado capitalismo flexível do toyotismo - e da regulação social pelo Estado - regulação esta que Maia⁷, classifica como “tardia” e remonta à década dos 1990.

Maia⁸ obtempera que a partir da globalização o capitalismo flexível se apropriou do termo social em questões tais como projetos sociais, balanço social, responsabilidade social, etc. Mas, tais institutos constituem meros objetos e não atores sociais. Por isso o contraponto da gestão social ganha relevância, na medida em que busca o empoderamento local, por meio da atuação dos próprios beneficiários durante todo o processo de discussão e construção de soluções.

Para Tenório, citado por Cançado, Tenório e Pereira⁹, como “processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais)”

O caráter dialógico apontado refere-se às tensões naturais resultantes de interesses díspares dos vários atores sociais. A tensão, ao invés de se resolver por um pretenso consenso – pretenso na medida em que o equilíbrio ocorre também pelo antagonismo – resolve-se por meio do diálogo. Em outras palavras, para que haja

⁵ CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PERERIA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR [online]. 2011, vol.9, n.3, pp. 681-703. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002>>. Acesso em 9 jun. 2015

⁶ MAIA, Marilene. Gestão Social – Reconhecendo e construindo referenciais. Revista Virtual Textos & Contextos, n. 4, p. 1-17, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1010/790>>. Acesso em: 11 jun. 2015

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PERERIA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR [online]. 2011, vol.9, n.3, pp. 681-703. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002>>. Acesso em 9 jun. 2015, p. 688.



gestão social, pressupõe-se o contraditório, tal como Maia¹⁰, preleciona:

Incitados por esse desafio, compreendemos que a gestão social é construção social e histórica, constitutiva da tensão entre os projetos societários de desenvolvimento em disputa no contexto atual. Assim, a gestão social é concebida e viabilizada na totalidade do movimento contraditório dos projetos societários – por nós concebidos como desenvolvimento do capital e desenvolvimento da cidadania. Essas duas referências de desenvolvimento apontam para distintas perspectivas de gestão social, que se constroem também neste movimento contraditório¹¹.

Boullosa e Schommer¹² destacam a importância da Constituição Federal de 1988, quando dá o devido relevo ao ente federativo do município, para que se possa estabelecer os contornos atuais da gestão social, o que encontra ressonância com as diretrizes traçadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, “[...] que incentivava o engajamento da sociedade civil no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas”, destacando, entre, ainda, outros elementos que contribuíram para o amadurecimento desse novo paradigma, tais como:

[...] a difusão das experiências de Agenda 21 no País; processo de democratização do Estado e sua articulação mais intensa com distintos setores da sociedade; mobilização e articulação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no âmbito mundial, em espaços como o do Fórum Social Mundial; a proclamação do chamado terceiro setor ou do conjunto das organizações da sociedade civil como uma esfera organizacional distinta do Estado e do mercado; o movimento da responsabilidade social empresarial e do desenvolvimento sustentável etc¹³.

As mesmas autoras observam, ainda (2008, p. 8), que a gestão social é um conceito recente e ainda em construção e que devido às suas especificidades,

¹⁰ MAIA, Marilene. Gestão Social – Reconhecendo e construindo referenciais. Revista Virtual Textos & Contextos, n. 4, p. 1-17, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1010/790>>. Acesso em: 11 jun. 2015, p. 2.

¹¹ Ibidem, p. 2.

¹² BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? XXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro-RJ, 6 a 10 de setembro de 2008.

¹³ Ibidem, p. 2.



oferece desafios quanto à “[...] delimitação do conceito, do campo de atuação e dos instrumentos de gestão.”

De fato, a doutrina revela o esforço de alguns autores, como Tenório¹⁴, revisitam o conceito para nele acrescentar novas dimensões, como se vê:

O acréscimo que fazemos à discussão sobre gestão social integrada a proposta habermasiana de uma cidadania deliberativa, está relacionada ao significado de participação. Por sua vez, a necessidade de agregar a estes dois conceitos anteriores o de participação, está vinculada à ênfase que se faz primordial quando se deseja dizer que a gestão social deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, no qual todos têm direito à fala. E este processo deve ocorrer em um espaço social, na esfera pública. Esfera onde se articulam diferentes atores da sociedade civil, que ora em interação com o Estado, ora em interação com o mercado, ora os três interagindo conjuntamente, vocalizam as suas pretensões com o propósito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões que compartilhem recursos em prol do bem comum. Assim, entendemos gestão social como o processo gerencial deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico¹⁵.

Dessa forma, a gestão social revela-se de maneira dialógica e exige a participação dos diversos atores sociais, para a consecução de um fim de interesse da coletividade.

No mesmo passo, o termo “desenvolvimento” tem diversas conotações, mas sempre indica uma ideia de evolução. Essa evolução, contudo, pode ter um caráter de melhora ou de piora de dado quadro, podendo se referir ao desenvolvimento de determinada enfermidade ou, por outro lado o de uma nova profilaxia.

Ribeiro¹⁶, ao abordar a complexidade que o termo em discussão carrega, destacou sua natureza polissêmica, dentre as quais, a de evolução, a saber:

A ideia de desenvolvimento, que a princípio parece simples, natural, e

¹⁴ TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. In: Desenvolvimento em Questão. Ano 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun., 2005, p. 21.

¹⁵ Idem.

¹⁶ RIBEIRO, Flávia Diniz. Desenvolvimento como evolução. Revista de História 148 (1º - 2003), 157-204. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18957/21020>>. Acesso em 25 abr. 2016, p. 46.



neste sentido óbvia, carrega consigo uma multiplicidade de significados que parecem inextricavelmente ligados a ela: a ideia de desenvolvimento veicula implicitamente: crescimento, progresso, evolução, maturação/maturidade, modernização/modernidade¹⁷.

De acordo com Montenegro Gómez¹⁸, após a 2ª. Guerra Mundial, sob a influência da concepção estadunidense, o desenvolvimento restou vinculado ao progresso industrial e, a partir de 1950, consagra-se como padrão de mensuração o chamado Produto Nacional Bruto – PNB. Cumpre esclarecer que o PNB não se confunde com o Produto Interno Bruto - PIB, na medida em que considera para fins de cálculo todas as rendas enviadas e recebidas do exterior, enquanto o PIB não.

A partir da década dos 70 o Banco Mundial, sendo Montenegro Gómez¹⁹, percebeu que o PNB se prestava para acirrar as diferenças na distribuição de renda, ou seja, o simples crescimento econômico não seria a melhor tradução para a ideia de desenvolvimento.

Segundo Cruz²⁰, foram, então, incorporados indicadores sociais tais como saúde e educação da população, o que originou o chamado desenvolvimento social. Um novo indicador passou a ser adotado, baseado nas necessidades humanas básicas, o chamado Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Sob a ótica político-econômica a ideia de desenvolvimento passou por modificações consideráveis, desde o acúmulo de riqueza e aumento da produção, até alcançar a tripla concepção que envolve os aspectos social, econômico e político, proposta por G. E. Reyes (2001), citado por Montenegro Gómez²¹:

[...] social, no sentido de acesso a educação, moradia, serviços de saúde, alimentação, uso racional e sustentável dos recursos e respeito da cultura e tradições no seu entorno social; econômico, em relação às oportunidades de emprego, satisfação, como mínimo, das necessidades básicas e uma boa distribuição da riqueza; e político, a

¹⁷ Idem.

¹⁸ MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. Crítica ao conceito de desenvolvimento. Pegada Eletrônica, Presidente Prudente, v. 3, n.1, 2002, p. 20-32. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/viewFile/798/821>>. Acesso em 25 abr. 2016, p. 3.

¹⁹ Idem.

²⁰ CRUZ, Maria do Carmo M.T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente. In: Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronica (Org). São Paulo: Pólis, 2002, p. 198.

²¹ MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. Crítica ao conceito de desenvolvimento. Pegada Eletrônica, Presidente Prudente, v. 3, n.1, 2002, p. 20-32. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/viewFile/798/821>>. Acesso em 25 abr. 2016, p. 4.



respeito da legitimidade não só em termos legais, mas também em termos de prover à maioria da população de benefícios sociais²².

A partir dessa tríplice abordagem é que se tem o delineamento do desenvolvimento local, levando-se em conta o aspecto territorial, ponto de convergência ou cenário onde se manifestam os fenômenos sociais, econômicos e políticos. É, ao mesmo tempo, portanto, o *locus* da vida social, na medida em que nele ocorrem os fenômenos e práticas sociais, ao mesmo tempo que é permeado por forças que lhe são externas. Essa percepção da função dúplice de local é reforçada entre autores diversos. Para Góes e Machado²³ ocorre no local o desenvolvimento dos fenômenos sociais e a atuação de forças endógenas:

Considera-se o termo “local” como a “delimitação de um espaço territorial mais restrito, podendo ser uma cidade, município ou um bairro, as relações sociais que nele se desenrolam (hierarquias ou não) e as forças endógenas” (sociedade civil, comunidade, instituições, associações, igrejas, dentre outros) presentes nestes espaços, que “[...] se mobilizadas articuladamente, constituem as bases de um projeto de desenvolvimento” (Knopp, 2008, p. 52).²⁴.

Fragoso²⁵, por sua vez, destaca o viés interno do local e a influência externa a que é submetido:

O local apresenta uma espécie de duplo carácter que o caracteriza: representa, por um lado, o *locus* da vida social, o lugar onde os acontecimentos, fenômenos e práticas sociais adquirem visibilidade mas, por outro lado, não pode escapar às formas de relação que lhe são externas²⁶.

²² Ibidem, p. 4.

²³ GOES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas Educativas, Intersetorialidade e Desenvolvimento Local. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 627-648, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 16 set. 2015, p. 628.

²⁴ Ibidem, p. 628.

²⁵ FRAGOSO, António. Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: Um ensaio baseado em experiências investigativas. Revista Lusófona de Educação, 2005, nº 5, p. 63-83. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/rle/n5/n5a04.pdf>>., p. 63.

²⁶ FRAGOSO, António. Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: Um ensaio baseado em experiências investigativas. Revista Lusófona de Educação, 2005, nº 5, p. 63-83. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/rle/n5/n5a04.pdf>>., p. 63.



No caso da pesquisa em tela o local é a comunidade acadêmica de baixa renda de nível superior – ou seja, o elemento interno em si – e o aspecto externo são as especialmente de fixação do valor da tarifa, que, em hipótese, impacta no acesso desse público às aulas presenciais ou mesmo à sua evasão.

1.1 O ACESSO AOS SERVIÇOS ESSENCIAIS E A INCLUSÃO SOCIAL

Gomide²⁷ trata da questão da importância da “provisão adequada de serviços essenciais como instrumento de combate à pobreza e de promoção da inclusão social”.

Importante ressaltar que de acordo com o disposto no Art. 10, da Lei 7.783, de 28 de junho de 1989, o transporte coletivo é serviço essencial.

Contudo, na presente revisão busca-se a definição de pobreza e de exclusão social ou, *mutatis mutandis*, de inclusão social.

Em outro giro, Campos²⁸ entende que os programas que concedem o direito à percepção de direitos e bens não têm o condão de propiciar a inclusão social dos beneficiários, mas, além disso, faz-se necessário que se adote os chamados direitos de integração, próprios de um sistema democrático de educação.

Um ponto comum entre os autores pesquisados^{29 30 31}, é que a pobreza se caracteriza quando o indivíduo não consegue suprir suas necessidades elementares, tais como a nutrição, a moradia, a saúde, etc.

²⁷ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4191>. Acesso em 21 abr. 2015, p. 7.

²⁸ CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 24, Set/Out/Nov/Dez 2003, p. 183-191. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a13.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2015, p. 88-89.

²⁹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4191>. Acesso em 21 abr. 2015.

³⁰ CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 24, Set/Out/Nov/Dez 2003, p. 183-191. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a13.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2015

³¹ GONÇALVES, Jorge Augusto Martins; ANDRADE, Gustavo Teixeira de; PORTUGAL, Licínio da Silva. Fatores intervenientes na relação entre a inclusão social e o trem considerando as favelas e as taxas de embarque observadas nas estações Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/jtl/v8n3/v8n3a03.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2015.



Gomide³² faz um recorte mais profundo na questão ao atribuir diversas dimensões à pobreza e observá-la, também, sob a ótica da privação do acesso aos serviços essenciais:

A pobreza é um fenômeno de várias dimensões. Não é apenas insuficiência de renda para que uma família satisfaça suas necessidades básicas (como moradia, vestuário, alimentação), mas também a privação do acesso aos serviços essenciais (educação, saúde, transporte coletivo, por exemplo) e aos direitos sociais básicos (trabalho, moradia, seguridade social, entre outros). Para Martinez (1998), a pobreza é uma situação na qual o sujeito não está em condições de satisfazer suas necessidades em termos de sobrevivência física e – também – de seu desenvolvimento como pessoa, como cidadão. Nesse sentido, Satterwaite (2002) alerta que as medições tradicionais de pobreza, baseadas na renda *per capita*, podem gerar uma compreensão parcial do fenômeno, pois elas não detectam muitos aspectos das privações e carências. (GOMIDE, 2003, p. 9).

De acordo com Maricato³³, uma das causas de exclusão social, ou seja, uma das causas impeditivas da inclusão social é a pobreza:

A exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, sobretudo, a ausência da cidadania³⁴.

Essa concepção mais ampla da pobreza é a que será adotada na presente pesquisa, porquanto, inclui como elemento caracterizador a privação do acesso ao transporte coletivo, que é o ponto nevrálgico da hipótese levantada.

A relação entre a exclusão social e o acesso ao transporte público, foi

³² GOMIDE, Alexandre de Ávila. Op. cit, p. 9.

³³ MARICATO, Hermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados, n. 17, p. 151-167, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016, p. 153.

³⁴ MARICATO, Hermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados, n. 17, p. 151-167, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016, p. 153.



destacada por Cardoso³⁵, ao destacar que a mobilidade é um indicador importante – dentre outros, tal como a acessibilidade e a educação -, de exclusão social.

Outra questão relevante para o empoderamento do local pesquisado é o dos programas de governo para inclusão social, especialmente na área da educação, como o Financiamento Estudantil – FIES e o Programa Universidade para Todos – PROUNI.

Dessa forma torna-se imperioso que se estude o conceito de inclusão e de exclusão social. Os autores pesquisados abordam o tema e de maneira unívoca o concebem como um processo de segregação social; de apartamento.

Gomide³⁶ define a exclusão social como “negação dos direitos sociais”.

Dessa forma, a dificuldade de acesso ao transporte público coletivo constitui uma forma de exclusão social do estudante de baixa renda, ainda que beneficiário de programas que buscam exatamente a inclusão social desse mesmo indivíduo.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL

Até a década de 1850 o Brasil tinha uma indústria pouco expressiva, sendo que o tônus da economia era a atividade agrícola e extrativista, de acordo com os moldes de exploração colonial pela Coroa Portuguesa. A cultura da elite brasileira era perfeitamente alinhada com tais princípios, conforme revela Andrada e Silva:

Diminuir os direitos das alfândegas seria muito útil, porque os estrangeiros, achando maior lucro em levar gêneros do que dinheiro, sacariam aqueles, e a agricultura aumentaria pela maior reprodução anual - as fábricas, fora as de lã, seda e algodão, não podem muito interessar-nos; porque custando muito a subsistência, e não havendo máquinas vantajosas, os jornais³⁷ são excessivos e as fazendas mais

³⁵ CARDOSO, Leandro. Transporte público, acessibilidade urbana e desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2007. 232 f., Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia. Encadernada. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-7A2N6A/tese_leandro_cardoso_2007.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 abr. 2016.

³⁶ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4191>. Acesso em 21 abr. 2015.

³⁷ O termo jornais aqui entendido como a remuneração diária do trabalhador.



caras e piores que as de fora³⁸.

A situação agrária no Brasil teve profundas alterações a partir do segundo quartel do Século XX, mas, sem dúvida, houve iniciativas representativas de setores da indústria já no século anterior.

O processo de industrialização por que o Brasil passou no final do Século XIX, fomentou a modernização da infraestrutura, especialmente nos transportes e na comunicação, com investimentos público e privado e foi elemento importante para a integração nacional e a consolidação da soberania do Estado, especialmente a partir da década de 1850, tal como assinala Giroletti³⁹, ao tratar do desenvolvimento da indústria têxtil em Minas Gerais:

A elite imperial iniciou o processo de modernização pela infraestrutura, notadamente, pelos transportes [...], pelas comunicações. [...] Coube, ainda, ao Estado financiar os primeiros projetos de saneamento básico e de urbanização da Capital, Rio de Janeiro. A modernização da infraestrutura irradiou-se também para outros setores, mas a mudança do sistema produtivo teve a participação direta do empresário industrial, ao organizar as modernas fábricas de fiação e tecelagem de algodão e ao diversificar posteriormente o parque industrial⁴⁰.

A industrialização estimulou a criação de novos centros urbanos e com eles surgiram realidades que se traduziram, também, em conflitos de interesses entre as classes dominantes e a classe trabalhadora.

Uma das expressões dessa tensão no ambiente urbano é, exatamente, os movimentos que expressaram a rebeldia da população em relação aos valores das tarifas do transporte público coletivo, já com manifestações bastantes expressivas desde o final do Século XIX, até os recentes eventos de 2013, como demonstrado no recorte temporal nas seções seguintes.

2.1 A REVOLTA DO VINTÉM

³⁸ ANDRADA E SILVA, José Bonifácio. Projetos para o Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 142.

³⁹ GIROLETTI, Domingos. Fábrica: convento e disciplina. 2. ed. revisada. Brasília-DF: Editora UNB, 2002, p. 12.

⁴⁰ GIROLETTI, Domingos. Fábrica: convento e disciplina. 2. ed. revisada. Brasília-DF: Editora UNB, 2002, p. 12.



Em 28 dezembro 1879 foi publicado um decreto para vigor a partir de 1º de janeiro de 1880, na cidade do Rio de Janeiro, por iniciativa do então senador e então ministro da fazenda, Affonso Celso de Assis Figueiredo (1836-1912), Visconde de Ouro Preto, que instituiu um tributo equivalente a um vintém sobre a tarifa de transporte público coletivo, à época, movido por tração animal e explorado pela iniciativa privada.

Houve reação popular vigorosa contra a cobrança de tal tributo, sendo essa, possivelmente, a primeira de vulto contra o aumento de tarifa no transporte urbano coletivo.

Lazaroni⁴¹, descreve o cenário que se instaurou durante as manifestações, quando da prisão dos líderes do movimento (a maestrina Chiquinha Gonzaga, 1847-1935 e o jornalista Lopes Trovão, 1848-1925), ligados ao movimento republicano e abolicionista, além da morte do violonista José Amâncio⁴², cujas reações foram violentas:

A primeira delas foi apedrejar e queimar os carros da Companhia Ferrocarril do Jardim Botânico⁴³, carros que a essa altura já tinham sido apelidados de “bondes” pelo irreverente espírito carioca. Os cocheiros, condutores que insistiam em cobrar o “Imposto do Vintém” enfrentavam a fúria dos usuários revoltosos. Eram agredidos a pedradas, socos, bordoadas, pauladas. Nem os cavalos da Companhia Vila Isabel escaparam da ira dos passageiros, e foram esfaqueados barbaramente. Seu proprietário, o barão de Drumond⁴⁴, foi agredido, tendo ficado no hospital alguns dias entre a vida e a morte. [...] A polícia, por sua vez, insistia em usar de violência, tentando sufocar o motim. A repressão deixou um saldo negativo: três mortos, muitos feridos e dezenas de prisões. Os prejuízos financeiros superaram a casa dos milhares de contos de réis⁴⁵.

O evento teve, à época, repercussão negativa tão intensa que houve revogação do referido decreto em poucos dias após sua vigência, tendo igual destino o

⁴¹ LAZARONI, Dalva. Chiquinha Gonzaga: sofri e chorei. Tive muito amor. Rio de Janeiro: Nova Froteira, 1999, p. 282.

⁴² Escravo alforriado que compunha o grupo de músicos da convivência de Chiquinha Gonzaga.

⁴³ Companhia inglesa que operava o transporte público na cidade do Rio de Janeiro no final do Século XIX.

⁴⁴ O Barão de Drumond, João Batista Viana Drummond (1825-1897), vem a ser o instituidor do chamado Jogo do Bicho no Brasil

⁴⁵ LAZARONI, Dalva. Chiquinha Gonzaga: sofri e chorei. Tive muito amor. Rio de Janeiro: Nova Froteira, 1999, p. 286.



ministério que instituiu a referida cobrança.

2.2 AS MANIFESTAÇÕES NO BRASIL NO SÉCULO XX

De acordo com o *site* da Revista da Biblioteca Nacional⁴⁶, durante o Século XX a cidade do Rio de Janeiro-RJ, viveu três momentos de grande tensão em decorrência de aumentos nas passagens do transporte público, como adiante demonstrado.

Em 1955 a União Nacional dos Estudantes –UNE, então composta por integrantes do Partido Comunista Brasileiro – PCB e da União Democrática Nacional – UDN, liderou uma revolta contra o aumento da tarifa dos bondes na cidade do Rio de Janeiro, Distrito Federal de então, sendo presidente da república Juscelino Kubitschek (1902-1976) que convocou o Marechal Lott (1894-1984), para suprimir o movimento. As tropas do I Exército cercaram o prédio da UNE no Rio de Janeiro-RJ, resultando a repressão de um morto e o conflito teve final quando o então presidente da entidade estudantil, Carlos Veloso de Oliveira (1936), vindo a ser presidente do Supremo Tribunal Federal de 1999-2001, participou de negociação direta com o presidente da república.

Em 1959 o transporte entre as cidades de Niterói e Rio de Janeiro era eminentemente marítimo, uma vez que ainda não havia sido construída a Ponte Artur da Costa e Silva (popularmente chamada de Ponte Rio-Niterói). O serviço de barcas era explorado por grupo privado da família Carreteiro, que praticava sucessivos aumentos no valor das passagens. No dia 21 de maio daquele ano os marítimos deflagraram uma greve naquele serviço e, por inabilidade dos militares que tentavam organizar a multidão retida na Estação Araribóia, com disparo de arma de fogo, gerando um tumulto generalizado, com queima de embarcações e de propriedades da família Carreteiro.

Diante de tal episódio o serviço de barcas foi estatizado e só privatizado novamente nos anos 90.

Outra revolta popular se deu em 1987, também na cidade do Rio de Janeiro-RJ, quando a Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro - Fetranspor, anunciou o aumento do preço da tarifa de transporte público, tendo havido confronto entre a população e a polícia, ocasião em que vários ônibus foram queimados.

46 Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/reportagem/insatisfacao-de-longa-data>>. Acesso em 22 out. 2015.

2.3 AS MANIFESTAÇÕES NO BRASIL NO SÉCULO XXI

As principais manifestações do Século XXI observaram à seguinte cronologia: 2003 – Revolta do Buzu em Salvador (agosto-setembro); 2004 – Revolta da Catraca barra o aumento em Florianópolis (junho) e aprova lei do passe livre estudantil (26 de outubro); surge o Comitê do Passe Livre em São Paulo; 2005 – Plenária de fundação do MPL -Brasil no V Fórum Social; Mundial em Porto Alegre (janeiro); luta contra o aumento em São Paulo (fevereiro); II Revolta da Catraca barra o aumento em Florianópolis (junho); mobilizações revogam o aumento em Vitória (julho); 2006 – Encontro Nacional do Movimento contra o aumento no Distrito Federal (outubro); 2009 – Aprovação do passe livre estudantil no Distrito Federal (julho); ocupação da Secretaria de Transportes em São Paulo (novembro); 2010 – Luta contra o aumento em São Paulo (janeiro); 2011 – Luta contra o aumento em São Paulo e em várias capitais (janeiro-março); mobilizações revogam aumento em Teresina (agosto); 2013 – Lutas na região metropolitana de São Paulo conquistam revogação do aumento no Taboão da Serra (janeiro); mobilização derruba aumento em Porto Alegre (abril); Jornadas de Junho conquistam revogação do aumento em mais de cem cidades.

Ao contrário dos movimentos dos Séculos XIX e XX, os movimentos do Século XXI não têm uma liderança ou se organizaram de maneira verticalizada e, a princípio não se vinculam diretamente a agremiações político-partidárias.

Secco⁴⁷, ao se referir aos acontecimentos de 2013 a que ele denomina como Jornadas, afirma que 84% dos participantes paulistas do evento do dia 17 de junho, não teriam qualquer preferência partidária, de acordo com pesquisa realizada pela Folha de S. Paulo.

Outra característica peculiar das manifestações é multiplicidade de pautas de reivindicações, ao mesmo tempo em que tecem críticas à imprensa e aos partidos políticos, além de contarem com uma forma de organização por meio das redes sociais.

A diversidade de pauta das manifestações de junho de 2013 se justifica pela, também, diversidade de fatos daquele momento histórico, todos envolvendo investimentos públicos vultuosos em eventos de importância secundária ao desenvolvimento social e pela insatisfação histórica com a desigualdade social de que padece a sociedade brasileira.

Gohn⁴⁸, traz uma abordagem sintética, mas, ampla, sobre os motivadores

⁴⁷ SECCO, Lincoln. As Jornadas de Junho. Cidades Rebeldes. In: ARANTES, Paulo Eduardo. Cidades Rebeldes. 1. reimp. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, p. 124.

⁴⁸ GOHN, Maria da Glória. Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 20-21.



que desencadearam nos protestos de 2013, momento de singular convergência de insatisfações que colapsaram nas ruas das principais cidades brasileiras:

Os noticiários da mídia nacional nos oferecem um painel dos prováveis motivos de ordem mais geral para a indignação que levou milhares de brasileiros às ruas, quando se identificaram e aderiram ao movimento dos jovens, a saber: os gastos altíssimos com estádios da /Copa de 2014 e com a Copa das Confederações que aconteceria em junho de 2013; megaeventos com o uso do dinheiro público contrastando com a má qualidade dos serviços públicos, especialmente nos transportes, educação, saúde e segurança pública. Outros agravantes são: a persistência dos índices de desigualdade social, inflação, denúncias de corrupção, clientelismo político, a PEC 37 (também conhecida como a PEC da Impunidade, projeto de emenda constitucional que tinha como objetivo implodir o poder investigatório do Ministério Público), assim como o sentimento de impunidade nas histórias de corrupção, o sistema político arcaico, a criminalização de movimentos sociais – especialmente rurais e indígenas -, o projeto de lei que tramitava no Congresso sobre a “cura gay”, a condução de importantes postos políticos no cenário nacional por políticos com passado marcado por denúncias, etc⁴⁹.

Mas, ainda, outros autores demonstram que além das múltiplas demandas, outros fatores ligados à representatividade deficiente dos políticos, foram decisivos para que o cidadão comum tomasse as ruas naqueles movimentos, como demonstra Rolnik⁵⁰:

Outros temas – e outras agendas, igualmente presentes nas ruas – podem ser lidos e interpretados a partir dessa fala do MPL⁵¹: a participação, através de sua expressão mais radical, a autogestão, e as novas maneiras e métodos de fazer política tomaram as ruas como forma de expressar revolta, indignação e protesto.⁵²

⁴⁹ GOHN, Maria da Glória. Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 20-21.

⁵⁰ ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. IPEA. Políticas Sociais – acompanhamento e análise, n. 12, fev 2006. Disponível em: < http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf>. Acesso em: 4 set. 2015, p. 15.

⁵¹ Movimento Passe Livre

⁵² ROLNIK, Raquel. Op. cit., p. 15.



A organização em rede, além da pluralidade de pautas, dificulta a tipificação até então habitual dos movimentos, porquanto a configuração apresentada é inédita. Autores há, como Alzamora, Arce e Utch⁵³ que, diante da complexidade e de reivindicações tão díspares, buscam na definição de dispositivo de Foucault elementos para uma melhor identificação do fenômeno:

Parte-se da noção foucaultiana de dispositivo por ser esta um conceito que nos permite identificar linhas de força e de fissura que conformam curvas de visibilidade e de enunciação na configuração reticular dos protestos. Esses aspectos, em nossa opinião, ajudam a compreender a heterogeneidade e fluidez que marcaram as manifestações brasileiras de 2013. [...] Os protestos são aqui compreendidos como dispositivo composto por linhas heterogêneas, que podem se relacionar tanto à configuração midiática, das quais o Facebook é exemplo, quanto à confirmação sociocultural e política das ruas. Ruas e mídias constituem, assim, uma mesma rede na qual as manifestações se teceram.⁵⁴

A utilização das redes sociais se tornou comum no Século XXI, em decorrência de maior acesso à rede mundial de computadores, principalmente pela proliferação de provedores que oferecem alta velocidade de conexão e, ainda, pela queda gradual da tarifa desse tipo de serviços em comparação com a última década do Século XX e, ainda, pela oferta, ainda que pouco expressiva, de redes wi-fi de acesso público ofertado por prefeituras, como é o caso de Belo Horizonte - MG., por meio do programa de inclusão Social, da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e da Empresa de Informática e Informação de Belo Horizonte – PRODABEL, que criou na cidade áreas de livre acesso à rede mundial de computadores, os chamados hotspots, em diversas praças e parques, de acordo com o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Esse modal de comunicação tem uma plasticidade mais adequada à demanda de seus usuários do que outras mídias, exatamente pelo fato de seus conteúdos serem produzidos e disseminados por iniciativa dos próprios usuários.

⁵³ ALZAMORA, G. C.; ARCE, T.; UTSCH, R. S. Acontecimentos agenciados em rede - os eventos do Facebook no dispositivo protesto. In: SILVA, Regina Helena Alves. Ruas e Redes. Dinâmicas e os Protestos BR. 1. ed. São Paulo: Autênci, 2014, p. 40.

⁵⁴ ALZAMORA, G. C.; ARCE, T.; UTSCH, R. S. Acontecimentos agenciados em rede - os eventos do Facebook no dispositivo protesto. In: SILVA, Regina Helena Alves. Ruas e Redes. Dinâmicas e os Protestos BR. 1. ed. São Paulo: Autênci, 2014, p. 40.



Pessoa⁵⁵, também entende que as redes sociais tiveram um papel importante na organização dos protestos, quando da abordagem dos protestos de 2013, especialmente em Belo Horizonte:

Somados a esses significados, há o movimento de informações sobre o movimento político nas redes sociais digitais, que não se apresentariam, nesses processos como meros dispositivos tecnológicos (DELEUZE, 1996). As redes sociais digitais configuram-se como teias complexas, capazes de promover a articulação das relações políticas e sociais coletivas, muitas vezes a partir de iniciativas pessoais que, por sua vez, extrapolam uma dimensão particular ao se juntar a outras iniciativas, tecendo, assim, uma cadeia de ações comunicativas horizontais⁵⁶.

O movimento, portanto, tem características peculiares, distintos de outros movimentos populares anteriores em que havia uma forte identificação partidária e com reivindicações pontuais, além de contarem com uma organização verticalizada.

De uma forma mais objetiva, Teixeira⁵⁷ define o termo como “[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.”

Para uma melhor compreensão do tema, a seguir serão, serão tratados os conceitos de tarifas públicas e, também, alguns modelos de Políticas Públicas.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR E DE MOBILIDADE URBANA

Nas seções seguintes serão tratadas as políticas públicas de inclusão no Ensino Superior, tendo em vista, especialmente o disposto na Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI, da Organização das Nações Unidas, bem

⁵⁵ PESSOA, Sonia Caldas Pessoa. A marcha nas ruas e o movimento nas redes: autocomunicação de massa e mise en scène. In: SILVA, Regina Helena Alves. Ruas e Redes. Dinâmicas e os Protestos BR. 1. ed. São Paulo: Autêntica, 2014, p. 68.

⁵⁶ PESSOA, Sonia Caldas Pessoa. A marcha nas ruas e o movimento nas redes: autocomunicação de massa e mise en scène. In: SILVA, Regina Helena Alves. Ruas e Redes. Dinâmicas e os Protestos BR. 1. ed. São Paulo: Autêntica, 2014, p. 68.

⁵⁷ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas 2002 - AATR-BA, p. 2.



como das políticas públicas voltadas para a mobilidade urbana, tendo em vista que o direito ao transporte passou a integrar os direitos sociais elencados no Art. 6º., da Constituição Federal de 1988.

3.1. MODELOS EXPLICATIVOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para análise dos modelos utilizou-se da pesquisa de Souza⁵⁸ e de Teixeira⁵⁹, a fim de se ter um panorama amplo dos modelos explicativos.

O modelo de Theodor Lowi (1931) dividiu as políticas públicas em 4 formatos, a saber: políticas distributivas (que beneficiam determinados grupos sociais ou regiões); políticas regulatórias (envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse); políticas redistributivas (que atendem a um grupo maior de pessoas e no curto prazo pode gerar perdas para determinados grupos, tal como ocorre com as políticas de assistência e previdência social) e, por fim, as políticas constitutivas (que se ocupam de procedimentos).

Outro modelo, chamado de incremental é defendido por autores como Lindblom (1917), entendem que as ações das políticas públicas têm origem fora do Estado. O ente público apenas incrementaria tais ações. Essa perspectiva perde força na medida em que se consolida a prática do chamado ajuste fiscal.

Outra tipologia que merece destaque é o ciclo da política pública. De acordo com Souza⁶⁰, no qual são identificados os seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Nesse modelo a agenda tem papel fundamental porque ela dá origem à estruturação da política pública. Assim, portanto, mister que se identifique que fatores atuam na definição da agenda. O reconhecimento do problema enquanto tal é o que desencadeia toda ação. Para que se sensibilize a sociedade de que determinado fenômeno constitui um problema a ser enfrentado, demanda que se sensibilize a sociedade para esse fim. Isso depende dos processos políticos propriamente ditos e, o momento propício para se fazê-lo é durante o processo eleitoral.

No mesmo diapasão – ciclos da política pública, ainda de acordo com

⁵⁸ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma Revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

⁵⁹ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas 2002 - AATR-BA.

⁶⁰ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma Revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.



Souza⁶¹, – mister que se analise, também, a atuação dos participantes, que são classificados como visíveis, aí incluídos políticos, agremiações partidárias, mídia e grupos de pressão e, em outra ponta, os acadêmicos e a burocracia, aí chamados de invisíveis. Nessa visão os visíveis pautam a agenda e os invisíveis fixam as alternativas.

Em contraponto à essa tipologia Souza⁶², traz à tona a chamada coalização de defesa, que advoga a ideia que crenças, valores e ideias são determinantes para a geração das políticas públicas e que tais dimensões seriam ignoradas pelo modelo dos ciclos da política pública.

O modelo mais próximo que legitima as ações dos movimentos pelo passe livre no transporte público são as arenas sociais. Esse tipo defende que a sensibilização para determinado problema social nasce da ação dos chamados empreendedores sociais que constituem redes sociais, via de regra.

Segundo Marques⁶³, “[...] as redes constroem as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e reconstróem continuamente”, tal como ocorreu nos protestos de 2013, de acordo com Pessoa⁶⁴.

Outro modelo que merece destaque é o trazido por Souza⁶⁵,

O modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são

⁶¹ Idem.

⁶² Idem.

⁶³ MARQUES, Eduardo Cesar. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Revan, 2000, p. 29.

⁶⁴ PESSOA, Sonia Caldas Pessoa. A marcha nas ruas e o movimento nas redes: autocomunicação demassa e mise em scénde. In: SILVA, Regina Helena Alves. Ruas e Redes. Dinâmicas e os Protestos BR. 1. ed. São Paulo: Autêntica, 2014.

⁶⁵ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma Revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 13.



cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma idéia e para colocar o problema na agenda pública⁶⁶.

O referido modelo importou para a presente pesquisa, na medida em que são revelados dados de acessibilidade urbana dos estudantes de baixa renda em curso de nível superior e, assim, pautar a questão na agenda de problemas da sociedade.

Outros padrões que merecem destaque são os influenciados pelo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal. A tendência, a partir desse enfoque gerencial e de ajuste fiscal limitado, é que se privilegie a eficiência, a fim de se afastar das chamadas influências das correntes distributivas e redistributivas.

Além do mais, esse modelo aposta na delegação de poder a órgãos independentes, na percepção de que essa independência gera maior credibilidade na gestão dos problemas, considerando-se a capacitação técnica e autonomia de seus membros.

De acordo com Teixeira⁶⁷, as políticas públicas podem ser classificadas quanto à natureza ou grau de intervenção em estrutural – na medida em que interfiram em relações estruturais como propriedade e emprego –; conjuntural ou emergencial – se se prestam a mitigar uma situação temporária, por exemplo. No que tange à abrangência dos benefícios podem ser universais – para todos os cidadãos – ou segmentais – se voltadas para dado segmento populacional em fator como idade ou gênero –; ou, ainda, fragmentadas – quando destinadas a determinado grupo dentro de dado segmento.

Quanto aos impactos, em consonância ao estudo de Souza⁶⁸, as classifica em distributivas, redistributivas e regulatórias, sendo que estas últimas, as regulatórias, se destinam a definir regras e procedimentos para o atendimento de interesses gerais da sociedade.

Acerca da regulação nas políticas públicas no Brasil, Pietro⁶⁹, esclarece que a regulação foi fruto da privatização de empresas estatais e, ainda, da concepção de competição entre as concessionárias de serviços públicos, a fim de “[...] assegurar a regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência.”

⁶⁶ Ibidem, p. 13.

⁶⁷ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas 2002 - AATR-BA, p. 3.

⁶⁸ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma Revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

⁶⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Limites da Função Reguladora das Agências diante do Princípio da Legalidade. In Direito Regulatório: temas polêmicos. 1. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 20.



Sendo assim é um modelo de política pública que se alinha com as práticas de administração do setor privado e constitui um fenômeno recente no Brasil.

A política pública voltada para a tarifa zero do transporte público para o estudante de baixa renda de nível superior, é, portanto, uma política pública quanto à natureza, estrutural; quanto à abrangência é fragmentada e quanto ao impacto, distributiva.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR

De acordo com artigo publicado pela Comissão de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo – USP⁷⁰, a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação -, convocou a Conferência Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Em preparação para esta Conferência, a UNESCO publicou, em 1995, seu Documento de Política para Mudança e Desenvolvimento em Educação Superior. Após, de 5 a 9 de outubro de 1998 a conferência ocorreu em sua sede em Paris.

Ao final da Conferência Mundial foi publicado o documento intitulado Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Missão, cujo Art. 3º., expressamente, determina:

Artigo 3º

Igualdade de acesso

a) De acordo com o Artigo 26, §1: da Declaração Universal de Direitos Humanos, a admissão à educação superior deve ser baseada no mérito, capacidade, esforços, perseverança e determinação mostradas por aqueles que buscam o acesso à educação, e pode ser desenvolvida na perspectiva de uma educação continuada no decorrer da vida, em qualquer idade, considerando devidamente as competências adquiridas anteriormente. Como consequência, para o acesso à educação superior não será possível admitir qualquer discriminação com base em raça, sexo, idioma, religião ou em considerações econômicas, culturais e sociais, e tampouco em incapacidades físicas.

⁷⁰ Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em 19 fev. 2017.



b) A igualdade no acesso à educação superior deve começar pelo fortalecimento e, se necessário, por uma reorientação do seu vínculo com os demais níveis de educação, particularmente com a educação secundária. As instituições de educação superior devem ser consideradas e vistas por si mesmas como componentes de um sistema contínuo, o qual elas devem fomentar e para o qual devem também contribuir, começando tal sistema com a educação infantil e primária e tendo continuidade no decorrer da vida. As instituições de educação superior devem atuar em parceria ativa com pais e mães, escolas, estudantes, grupos socioeconômicos e entidades comunitárias. A educação secundária não deve limitar-se a preparar candidatos qualificados para o acesso à educação superior e o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem em geral, mas também a preparar o caminho para a vida ativa, oferecendo a formação para uma ampla gama de profissões. Não obstante, o acesso à educação superior deve permanecer aberto a qualquer pessoa que tenha completado satisfatoriamente a escola secundária ou seu equivalente ou que reúna as condições necessárias para a admissão, na medida do possível, sem distinção de idade e sem qualquer discriminação.

c) Como consequência, o rápido e amplo aumento da demanda pela educação superior exige, quando procedente, que em todas as políticas futuras referentes ao acesso à educação superior dê-se preferência a uma aproximação baseada no mérito individual, tal como definida no Artigo 3, item “a” supra.

d) Deve-se facilitar ativamente o acesso à educação superior dos membros de alguns grupos específicos, como os povos indígenas, os membros de minorias culturais e linguísticas, de grupos menos favorecidos, de povos que vivem em situação de dominação estrangeira e pessoas portadoras de deficiências, pois estes grupos podem possuir experiências e talentos, tanto individualmente como coletivamente, que são de grande valor para o desenvolvimento das sociedades e nações. Uma assistência material especial e soluções educacionais podem contribuir para superar os obstáculos com os quais estes grupos se defrontam, tanto para o acesso como para a continuidade dos estudos na educação superior.

Os princípios insculpidos em tal documento, segundo Cunha, Silva, Plantullo e Paiva⁷¹, formaram o “eixo norteador” para o Plano de Desenvolvimento da

⁷¹ CUNHA, Luiz Carlos Vieira da; SILVA, Alexandre Rigotti; PLANTULLO, Vincent Lentini; PAIVA, Donizetti Leônidas de. Políticas públicas de incentivo à educação superior brasileira: acesso, expansão e equidade. Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística. V. 4 no 4 - dezembro de 2014. Disponível em: <



Educação - PDE, destacando, os referidos autores, o seguinte:

Expandir a oferta de educação superior para jovens de 18 a 24 anos, entre o período de 2011 a 2020 em pelo menos 33%. Expandir a educação superior para que 40% das matrículas estejam nas instituições públicas. Elevar o volume de recursos financeiros aplicados em educação para atingir o patamar de 10% do PIB⁷².

Considerando que, segundo Cunha⁷³, houve uma expansão da rede privada de ensino superior a partir do final do Século XX e início do Século XXI, bem como uma retração da oferta de vagas da rede pública para o mesmo nível. Segundo o autor, acordo com o Plano Nacional de Educação, até o final da primeira década do Século XXI, a meta foi o aumento da taxa de escolarização em nível superior dos jovens entre 18 e 24 anos, saísse dos 12% para 30%, mas, impunha, ainda, que pelo menos 40% do alunado estivesse alocado no setor público.

Para que a normatização obedecesse à urgência que a matéria exigia, o governo Lula faz a condução da implementação do Programa Universidade para Todos – PROUNI, por meio de medida provisória, que sofreu emendas diversas e profundas e, por fim, resultou na Lei 11.096/2005.

O PROUNI, portanto, oferece ao estudante de baixa renda o acesso ao ensino de nível superior, nas instituições privadas e de acordo com as informações constantes do portal do Ministério da Educação⁷⁴ o programa se destina a estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais da própria escola; estudantes com deficiência e a professores da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica, integrantes de quadro de pessoal permanente de instituição pública, sendo que, em tal hipótese, não é

https://www.researchgate.net/profile/Alexandre_Silva18/publication/269875626_Políticas_publicas_de_incentivo_a_educacao_superior_brasileira_acesso_expansao_e_equidade/links/5498d8680cf2519f5a1dea3f.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em 19 fev. 2017, p. 3.

⁷² CUNHA, Luiz Carlos Vieira da; SILVA, Alexandre Rigotti; PLANTULLO, Vincent Lentini; PAIVA, Donizetti Leônidas de. Políticas públicas de incentivo à educação superior brasileira: acesso, expansão e equidade. Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística. V. 4 no 4 - dezembro de 2014. Disponível em: <

https://www.researchgate.net/profile/Alexandre_Silva18/publication/269875626_Políticas_publicas_de_incentivo_a_educacao_superior_brasileira_acesso_expansao_e_equidade/links/5498d8680cf2519f5a1dea3f.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em 19 fev. 2017, p. 3.

⁷³ CUNHA, Luiz Antonio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o Mercado. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 809-829, out. 2007 disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0928100.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2015.

⁷⁴ Portal do Ministério da Educação – PROUNI. Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 19 fev. 2017.



necessário comprovar renda.

Mas, no entanto, existia outra forma de se tentar facilitar o acesso ao ensino superior por meio de programa de crédito estudantil, o chamado Crédito Educativo, aprovado pela Presidência da República, em 23 de agosto de 1975, com base na Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura, de acordo com o disposto no Manual do Crédito Educativo ⁷⁵.

Tal instrumento foi remodelado em 1999 pelo governo Fernando Henrique Cardoso e ampliado durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, financiando cursos superiores não gratuitos.

Até que a Medida Provisória 785, de 6 de julho de 2017, passe a regular a concessão do financiamento estudantil - o que, nos termos do Art. 5º. C, acrescido pela referida medida provisória à Lei 10.620, de 12 de Julho de 2001 -, deverá ocorrer a partir do primeiro semestre de 2018, as regras do FIES em vigor, de acordo com o Portal do Ministério da Educação⁷⁶, determinam o seguinte: renda familiar mensal bruta, por pessoa, de até três salários mínimos; e tenha participado de alguma das edições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) a partir de 2010 e obtido nota mínima de 450 pontos na média das provas e nota na redação superior a zero.

3.3. REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 21, inciso XX, determina que é competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. O Art. 82, do mesmo texto constitucional, estabelece que a “política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal”, será fixada em lei.

Houve edição de diretrizes quanto à habitação e o disposto Art. 182, por meio da lei 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto das Cidades, e ao saneamento básico, por meio da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Mas, ambos os diplomas legais foram omissos quanto à mobilidade urbana.

O tema foi, então, regulamentado por meio da Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012, também conhecida como Lei de Diretrizes Nacionais de Mobilidade Urbana,

⁷⁵ Manual de Crédito Educativo. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcrededuc.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

⁷⁶ Portal do Ministério da Educação – FIES. Disponível em: <<http://fiessselecao.mec.gov.br/>>. Acesso em 19 fev. 2017.



atendendo-se, portanto, a ambos os comandos constitucionais (inciso XX, do Art. 21 e Art. 182).

A lei como objetivos modernizar o marco regulatório dos serviços de transportes públicos; defender os interesses dos usuários dos serviços de transporte coletivo e consolidar a gestão democrática das políticas públicas. Visa, ainda, apresentar algumas definições, a começar pela Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU que, nos termos do Art. 1º, constitui:

[...] instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município. (BRASIL, Lei 12.587, 2012, art. 1º)

Os princípios da PNMU encontram-se insculpidos no Art. 5º. da lei e são: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Importante destacar, ainda, a definição de transporte público terrestre, tendo em vista que é o tipo existente em Belo Horizonte - MG. Parra⁷⁷, assim define essa modalidade de transporte público terrestre:

O transporte público massivo tem como características básicas a utilização de veículos com trilho ou pneus de borracha, altas velocidades de deslocamento, paradas fixas, horários estabelecidos e podem ser divididos segundo o volume de passageiros transportados em sistemas de alta, média e baixa capacidade⁷⁸

⁷⁷ PARRA, Fernando Rojas. *Pap. Polít. Bogotá (Colombia)*, Vol. 11, No. 2, 557-594, julio-diciembre 2006, p. 563.

⁷⁸ PARRA, Fernando Rojas. *Pap. Polít. Bogotá (Colombia)*, Vol. 11, No. 2, 557-594, julio-diciembre 2006, p. 563.



Mas, considerando-se que o transporte público coletivo de Belo Horizonte, se integra ao massivo, na presente pesquisa será utilizado o termo transporte público de massa.

Importante ressaltar que as tarifas públicas constituem-se de valores cobrados pelos particulares aos usuários, quando em regime de concessão ou de permissão de serviços públicos. Assim é que se tem a tarifa dos pedágios rodoviários, dos serviços de taxi e, quando sob concessão, de ônibus.

Bandeira de Mello⁷⁹, preleciona:

Em geral, o concessionário de serviço público (ou de obra pública) explora o serviço (ou obra pública), mediante tarifas que cobra diretamente dos usuários, sendo daí que extrai, basicamente, a remuneração que lhe corresponde⁸⁰.

E arremata o mesmo doutrinador⁸¹, que “[...] as tarifas devem ser módicas [...], isto é, acessíveis aos usuários, de modo a não onerá-los excessivamente, pois o serviço público, por definição, corresponde à satisfação de uma necessidade ou conveniência básica.”

De fato, porquanto, como já visto na seção 1.4, dessa pesquisa, o transporte foi elevado ao status de direito social constitucionalmente previsto no Art. 6º, da Carta Magna.

Importante novidade introduzida pela lei foi a base de cálculo da tarifa, que deixa de ser a chamada planilha de custos elaborada pela empresa concessionária e passa a ser resultante do processo licitatório, conforme dispõe o Art. 9º.

O Art. 8º, por sua vez, atendendo ao princípio da transparência, impõe que o poder público municipal divulgue os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor final das tarifas.

Mas, a lei deixou de tanger aspectos importantes, como, por exemplo, o fato dos subsídios ofertados a determinados grupos sociais (militares, idosos, etc.), continuarem a ser suportados pelos demais usuários. O §1º, do Art. 8º, que sofreu veto presidencial, previa que a concessão de benefícios tarifários a determinados grupos

⁷⁹ BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 525.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.



sociais seria custeada com recursos financeiros específicos previstos em lei.

A obstaculização do acesso ao ensino superior, seja pelos mais variados motivos, pode implicar em uma situação que impossibilite o acesso à educação de nível superior, mas, pode, também, implicar na evasão escolar, fenômeno que afeta diretamente ao aluno, além de outros atores sociais, tais como as instituições de ensino e a própria sociedade.

4 O DIREITO À MOBILIDADE E A INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR

O transporte está intimamente ligado à mobilidade e, nos centros urbanos, o transporte público coletivo é o meio mais utilizado pelas camadas menos favorecidas da população, como observa Maricato⁸²:

Mas é com a condição dos transportes que as cidades acabam cobrando a maior dose de sacrifícios por parte de seus moradores. E embora a piora de mobilidade seja geral – isto é, atinge a todos –, é das camadas de rendas mais baixas que ela vai cobrar o maior preço em imobilidade⁸³.

O direito social ao transporte possibilita que o cidadão acesse outros direitos fundamentais, tal como o direito à educação. A tal respeito, Lenza⁸⁴, preleciona:

O transporte está intimamente ligado à noção de mobilidade das pessoas e apresenta-se como direito-meio para a implementação de vários outros direitos fundamentais (e sociais), como a educação, a saúde, a alimentação, o lazer, o direito de ir e vir etc. (Justificação apresentada no encaminhamento da PEC n. 90/2011)⁸⁵.

Além, portanto, de políticas públicas educacionais voltada para facilitar o acesso ao ensino superior privado por meio que mitiguem as dificuldades financeiras

⁸² MARICATO, Hermínia et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 41.

⁸³ Idem.

⁸⁴ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1300.

⁸⁵ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1300.



quanto às mensalidades, requer especial atenção que se possibilite ao estudante de baixa renda os meios para que se tornem eficazes essas mesmas políticas.

A população menos favorecida do ponto de vista financeiro, acaba por suportar o maior encargo pela ineficiência do transporte público coletivo, como bem assinalou Harvey⁸⁶:

As populações mais pobres se veem confrontadas a uma gigantesca onda de limpeza étnica e social das áreas que recebem investimentos, equipamentos e projetos de mobilidade. Os indesejáveis são mandados para as periferias distantes, a duas, três ou quatro horas dos locais de trabalho, a custos monetários absurdos e condições de transporte precaríssimas.⁸⁷

O transporte público coletivo deve ser tratado, portanto, com bastante zelo no que tange aos trajetos a serem utilizados; a qualidade dos veículos no que tange à segurança e ao conforto dos usuários, bem como, também, no preço acessível da tarifa, para que cumpra a sua função social enquanto veículo que torna acessíveis outros direitos.

4.1 EMENDA CONSTITUCIONAL 90/2015 E O TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL

Em setembro de 2015 o direito ao transporte passou a integrar o sistema jurídico-constitucional do Brasil como direito social previsto no Art. 6º, por meio da Emenda Constitucional 90.

O poder constituinte, de acordo com Mendes e Branco⁸⁸, se subdivide em dois momentos: o originário – que é a força política instituidora e mantenedora do texto constitucional -, e o poder de reforma, criado pelo próprio poder originário e que se destina a regenerar e conservar a constituição em sua essência.

A Constituição Federal de 1988, previu, inclusive, o poder revisor, nos termos do Art. 3º., dos Atos das Disposições Transitórias Constitucionais – ADTC. Vale

⁸⁶ HARVEY, David. et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. A liberdade da Cidade. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 69.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. Saraiva: 2017, p. 102-118.



ressaltar que o modelo de constituição adotado no Brasil em 1988 é do tipo rígida – uma vez que exige procedimentos especiais e complexos para que se possa realizar reformas em seu texto.

Mas, visando evitar que as previsões constitucionais padeçam de uma imutabilidade nefasta, o poder constituinte originário admite, ainda que restritivamente, a possibilidade de reforma. A esse poder espectral dá-se o nome de poder constituinte de reforma⁸⁹; ou poder constituinte derivado ou de 2º. grau⁹⁰; ou poder constituinte derivado reformador⁹¹; ou, ainda, na dicção de Fachin⁹²:

[...] poder constituinte reformador, poder constituinte de segundo grau, poder constituinte secundário, poder constituído, poder instituído, poder de Emenda Constitucional, poder de emendabilidade, poder constituinte derivado, competência reformadora e competência constituinte derivada⁹³.

Importante distinguir o poder de reforma do poder de revisão, pois, enquanto o primeiro é pontual, o segundo tem aspecto de reforma ampla do texto constitucional, como bem assinala Fachin⁹⁴.

Na Constituição Federal de 1988 – CF 1988- , em seu Art. 3º., dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, existe a previsão de uma reforma ampla, do tipo revisão, após cinco anos de sua promulgação, em sessão unicameral, por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.

Quanto à reforma por meio de Emenda Constitucional, a CF 1988 regulou sua aplicação por meio do disposto em seu Art. 60. Ali restou estabelecido que para tal tipo de reforma a legitimidade é de 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou dos membros do Senado Federal; do Presidente da República; de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, desse que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus membros. Ressalte-se que, como bem esclarecem Mendes e Branco⁹⁵, a Emenda Constitucional não pode ser proposta por meio de iniciativa popular.

⁸⁹ Ibidem, p. 118.

⁹⁰ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 85.

⁹¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 224.

⁹² FACHIN, Zulmar. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 3º. in: CANOTILHO, J. J. Gomes [et al.]. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2196.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. Saraiva: 2017, p. 120.



Outras restrições à possibilidade de se emendar o texto constitucional é que não se permite fazê-lo durante vigência de estado de sítio, intervenção federal ou estado de defesa e, ainda, não se admite votação de proposta de emenda cujo objeto tenda a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Quanto aos direitos e garantias individuais é importante ressaltar, também, que os direitos sociais previstos no Art. 6º. vem recebendo de parte da doutrina e mesmo da jurisprudência do pretório excelso o status de direitos fundamentais, com equiparação aos direitos individuais do Art. 5º e portanto, não se podendo admitir qualquer emenda que tenda a mitiga-los.

Como exemplo, traz-se à colação a preleção de Sarlet⁹⁶, verbis:

Em síntese, firma-se aqui posição em torno da tese de que – pelo menos no âmbito do sistema de direito constitucional positivo nacional – todos os direitos, tenham sido eles expressa ou implicitamente positivados, estejam eles sediados no Título II da CF (dos direitos e garantias fundamentais), estejam localizados em outras partes do texto constitucional ou nos tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil, são direitos fundamentais¹⁷. Como corolário desta decisão em prol da fundamentalidade dos direitos sociais na ordem constitucional brasileira, e por mais que se possa, e, até mesmo (a depender das circunstâncias e a partir de uma exegese sistemática, por mais que seja possível reconhecer eventuais diferenças de tratamento, os direitos sociais – por serem fundamentais -, comungam do regime da dupla fundamentalidade (formal e material) dos direitos fundamentais⁹⁷.

⁹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwivyOOfk77WAhXHGJAKHQX1DAUQFgggtMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Farquivo%2Fcms%2FprocessoAudienciaPublicaSaude%2Fanexo%2Fartigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf&usg=AFQjCNGufQY-riNvAw4DhAO8qY-WdS9iUA>. Acesso em 24 set. 2017, p. 10.

⁹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwivyOOfk77WAhXHGJAKHQX1DAUQFgggtMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Farquivo%2Fcms%2FprocessoAudienciaPublicaSaude%2Fanexo%2Fartigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf&usg=AFQjCNGufQY-riNvAw4DhAO8qY-WdS9iUA>. Acesso em 24 set. 2017, p. 10



Moraes⁹⁸, demonstra, com clareza meridiana qual foi a classificação adotada pela atual carta política brasileira:

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu Título II os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos. Assim, a classificação adotada pelo legislador constituinte estabeleceu cinco espécies ao gênero direitos e garantias fundamentais: direitos e garantias individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; e direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos.⁹⁹

E, no mesmo diapasão, tem-se a manifestação do Min. Celso de Mello, em voto proferido no Supremo Tribunal Federal – STF, assinalou:

Tivemos, Senhor Presidente, o estabelecimento de direitos e garantias de uma forma geral. Refiro-me àqueles previstos no rol, que não é exaustivo, do art. 5º da Carta, os que estão contidos, sob a nomenclatura de direitos sociais, no art. 7º e, também, em outros dispositivos da Lei Básica Federal, isto sem considerar a regra do §2º, do art. 5º, segundo o qual 'os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados.

Sendo assim, na esteira de tais entendimentos, a Emenda Constitucional cujo objeto tenda a excluir direito social elencado no Art. 6º., encontra obstáculo na previsão contida no §4º, do Art. 60, da CF de 1988.

Mas, voltando-se ao tema central da Emenda Constitucional 90/2015, cumpre trazer à luz o caminho percorrido pela proposta até a sua efetiva acolhida pelo sistema jurídico-constitucional brasileiro.

A proposta foi apresentada em 29 de setembro de 2011, por iniciativa da Deputada Federal Luiza Erundina – PSB SP, de acordo com a publicação havida em 3 de outubro do mesmo ano no Diário da Câmara dos Deputados e encaminhada à Comissão de Justiça e Cidadania quatro dias depois que a recebeu em 19 de outubro

⁹⁸ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 91

⁹⁹ Idem.



do mesmo ano. O Relator, o então Deputado Federal Alberto Berque – PSB SP, foi designado relator da apreciação da proposta naquela Comissão em 21 de março de 2013, cujo parecer foi apresentado em 13 de junho do mesmo ano e publicado em 2 de julho subsequente. A pedido do Senador Ronaldo Caiado – DEM GO, foi criada a Comissão Especial para apreciação da referida proposta de Emenda Constitucional em 28 de agosto de 2013. Houve a apresentação de diversos requerimentos para que o tema fosse debatido em Audiências Públicas e, também, em Seminários Regionais. Em primeiro turno a Emenda foi aprovada com 329 votos favoráveis, um voto contrário e uma abstenção e em segundo turno com 313 votos favoráveis, um contrário e uma abstenção. Finalmente, após apreciação do Senado Federal, foi publicada a Emenda Constitucional 90, em 15 de setembro de 2015, para incluir o transporte como direito social previsto no Art. 6º, da CF de 1988.

A importância de se ter o direito transporte alçado ao plano constitucional é significativa, na medida em que esse direito é tido como direito meio ao exercício dos demais direitos sociais – ao trabalho; à educação; à saúde; etc.

Sendo, portanto, o direito ao transporte um dos direitos constitucionais do cidadão, é dever do Estado a garantia de sua oferta e, em assim o fazendo, cumpre a busca dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos do Art. 3º. e seus incisos, da carta magna.

CONCLUSÕES

O problema da mobilidade urbana é histórico, como demonstrado nas diversas manifestações populares ocorridas no Brasil desde o final do Século XIX. A população de baixa renda é, de um modo geral, dependente do transporte público, especialmente nas áreas urbanas, uma vez que moram nas periferias das cidades necessitam de percorrer distâncias consideráveis entre a residência e os locais de trabalho e nas escolas.

O custo da tarifa foi o motivador para todos os movimentos trazidos à luz dessa pesquisa o que denota que - percepção da população - a relação entre o custo e o benefício do transporte público é desvantajosa. A perseguição e a consecução dos objetivos insculpidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana, previstos no Art. 5º, da Lei 12.587, de 3 de Janeiro de 2012, especialmente a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo, bem como a eficiência, a eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano, são de capital importância, na medida em que possibilitaria o exercício dos direitos sociais previstos no Art. 6º. da Constituição Federal.



A efetividade do transporte público coletivo, como já dito, é vital para que os estudantes de baixa renda que estejam cursando o nível superior possam ter uma frequência regular às aulas e mais: que a qualidade de seu deslocamento não comprometa o seu rendimento escolar.

A pesquisa encontra limitações uma vez que foi eminentemente bibliográfica e documental, o que denota sua limitação, uma vez que não tendo havido coleta primária de dados. As informações acessíveis referem-se a contextos estranhos ao tempo atual e, muitas vezes não traduzem a realidade local do município de Belo Horizonte, em Minas Gerais.

Para tanto, em um segundo momento, houve a realização de pesquisa de campo, com alunos de baixa renda do ensino superior, de Instituição de Ensino Superior – IES, localizada na capital mineira, o que possibilitou uma melhor percepção da realidade desse público.

As Revoltas do Vintém (final do Século XIX, Rio de Janeiro - RJ), a de 1959 (Rio de Janeiro-RJ e Niterói- RJ) e a de 1987 (Rio de Janeiro- RJ), tiveram como pauta de reivindicação questões ligadas ao trabalho de um modo geral.

Já as manifestações populares contra o preço da tarifa do transporte público ocorridas em 1955 (Rio de Janeiro- RJ) no Século XXI, tais como a Revolta do Buzu em Salvador (agosto-setembro); 2004 – Revolta da Catraca barra o aumento em Florianópolis (junho) 2005 – Plenária de fundação do MPL -Brasil no V Fórum Social; II Revolta da Catraca barra o aumento em Florianópolis (junho); 2006 – Encontro Nacional do Movimento contra o aumento no Distrito Federal (outubro); 2009 – Aprovação do passe livre estudantil no Distrito Federal (julho); ocupação da Secretaria de Transportes em São Paulo (novembro); 2010 – Luta contra o aumento em São Paulo (janeiro); 2011 – Luta contra o aumento em São Paulo e em várias capitais (janeiro-março); mobilizações que culminaram com a revogação do aumento em Teresina (agosto); 2013 – Lutas na região metropolitana de São Paulo que conquistaram a revogação do aumento no Taboão da Serra (janeiro), bem como as Jornadas de Junho de 2013 conquistaram revogação do aumento em mais de cem cidades, já tinham como reivindicação a desoneração da tarifa para o estudante.

Importante salientar que a pauta dos movimentos de 2013 além de não terem um comando vertical e terem a sua organização por meio de redes sociais, não tiveram vinculação partidária e possuíam pauta de reivindicação múltipla, mas, também, o objetivo do passe livre para o estudante, como ferramenta de inclusão social.

A Emenda Constitucional número 90/2015 ao trazer para o elenco de direitos previstos no Art. 6º, da CF de 1988 o direito ao transporte, possibilitou que a sociedade se mobilize em prol do estudante de baixa renda em nível superior, inclusive por meio de leis de iniciativa populares no âmbito municipal, visando o subsídio do transporte desse público, a fim de que seja dada maior eficácia à inclusão escolar



desses cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALZAMORA, G. C.; ARCE, T.; UTSCH, R. S. Acontecimentos agenciados em rede - os eventos do Facebook no dispositivo protesto. In: SILVA, Regina Helena Alves. Ruas e Redes. Dinâmicas e os Protestos BR. 1. ed. São Paulo: Autêntica, 2014. 190 p.

ANDRADA E SILVA, José Bonifácio. Projetos para o Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 212p.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? XXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro-RJ, 6 a 10 de setembro de 2008.

BRASIL. Constituição 1988. Brasília DF: Senado, 2015.

_____. Emenda Constitucional número 90. Brasília DF: Senado 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Serviço de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ementário nº 1730-10/STF.

_____. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jan. 2007. Seção 1.

_____. Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jan. 2012. Seção 1

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, Set/Out/Nov/Dez 2003, p. 183-191. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a13.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2015.

CANÇADO, Ailton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PERERIA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cad. EBAPE.BR* [online]. 2011, vol.9, n.3, pp. 681-703. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002>>. Acesso em 9 jun. 2015.



CARDOSO, Leandro. Transporte público, acessibilidade urbana e desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2007. 232 f., Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia. Encadernada. Disponível em: <
http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-7A2N6A/tese_leandro_cardoso_2007.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 abr. 2016.

CUNHA, Luiz Antonio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o Mercado. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 809-829, out. 2007 disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0928100.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2015.

CUNHA, Luiz Carlos Vieira da; SILVA, Alexandre Rigotti; PLANTULLO, Vincent Lentini; PAIVA, Donizetti Leônidas de. Políticas públicas de incentivo à educação superior brasileira: acesso, expansão e equidade. *Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística*. V. 4 no 4 - dezembro de 2014. Disponível em: <
https://www.researchgate.net/profile/Alexandre_Silva18/publication/269875626_Politic as_publicas_de_incentivo_a_educacao_superior_brasileira_acesso_expansao_e_equidade/links/5498d8680cf2519f5a1dea3f.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em 19 fev. 2017.

CRUZ, Maria do Carmo M.T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente. In: Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronica (Org). São Paulo: Pólis, 2002.

FACHIN, Zulmar. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 3º. in: CANOTILHO, J. J. Gomes [et al.]. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. 2.379p.

FRAGOSO, António. Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: Um ensaio baseado em experiências investigativas. *Revista Lusófona de Educação*, 2005, nº 5, p. 63-83. Disponível em: <
<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/rle/n5/n5a04.pdf>>.

GIROLETTI, Domingos. Fábrica: convento e disciplina. 2. ed. revisada. Brasília-DF: Editora UNB, 2002. 368p.

GOES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas Educativas, Intersetorialidade e Desenvolvimento Local. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 627-648, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 16 set. 2015.

GOHN, Maria da Glória. Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo. Petrópolis: Vozes, 2014. 157p.



GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4191>. Acesso em 21 abr. 2015.

GONÇALVES, Jorge Augusto Martins; ANDRADE, Gustavo Teixeira de; PORTUGAL, Licínio da Silva. Fatores intervenientes na relação entre a inclusão social e o trem considerando as favelas e as taxas de embarque observadas nas estações Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/jtl/v8n3/v8n3a03.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2015.

HARVEY, David. *et al.* Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. A liberdade da Cidade. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

LAZARONI, Dalva. Chiquinha Gonzaga: sofri e chorei. Tive muito amor. Rio de Janeiro: Nova Froteira, 1999, 541p.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. 1300p.

MAIA, Marilene. Gestão Social – Reconhecendo e construindo referenciais. *Revista Virtual Textos & Contextos*, n. 4, p. 1-17, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1010/790>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

MARICATO, Hermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, n. 17, p. 151-167, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

MARICATO, Hermínia et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARQUES, Eduardo Cesar. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Revan, 2000, 286p.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. Saraiva: 2017.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. Crítica ao conceito de desenvolvimento. *Pegada Eletrônica*, Presidente Prudente, v. 3, n.1, 2002, p. 20-32. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/viewFile/798/821>>. Acesso em 25 abr. 2016.



MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, 1.433p.

PARRA, Fernando Rojas. *Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 11, No. 2, 557-594, julio-diciembre 2006.*

PESSOA, Sonia Caldas Pessoa. A marcha nas ruas e o movimento nas redes: autocomunicação demassa e mise em scénde. In: SILVA, Regina Helena Alves. Ruas e Redes. Dinâmicas e os Protestos BR. 1. ed. São Paulo: Autêntica, 2014. 190p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Limites da Função Reguladora das Agências diante do Princípio da Legalidade. In Direito Regulatório: temas polêmicos. 1. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2009. Cap. 1, p. 19-50.

RIBEIRO, Flávia Diniz. Desenvolvimento como evolução. *Revista de História* 148 (1º - 2003), 157-204. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18957/21020>>. Acesso em 25 abr. 2016.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. IPEA. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n. 12, fev 2006. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf>. Acesso em: 4 set. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwivvOOOfk77WAhXHGJAKHQX1DAUQFggtMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Farquivo%2Fcms%2FprocessoAudienciaPublicaSaude%2Fanexo%2Fartigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf&usg=AFQjCNGufQY-riNvAw4DhAO8qY-WdS9iUA>. Acesso em 24 set. 2017.

SECCO, Lincoln. As Jornadas de Junho. Cidades Rebeldes. In: ARANTES, Paulo Eduardo. Cidades Rebeldes. 1. reimp. São Paulo: Boitempo; Carta Maior. 259 p.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma Revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas 2002 - AATR-BA.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. In: Desenvolvimento em Questão. Ano 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun., 2005.

