



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Eixo: Direito à Cidade

**Desigualdade social e a obstrução do direito ao transporte
para a população de baixa renda**

Luana Alexandre Duarte¹

RESUMO: O artigo que segue apresenta uma pesquisa sobre políticas públicas municipais de passe livre, que teve como objetivo compreender suas motivações e alcances e a existência ou não de experiências voltadas à população de baixa renda. O referencial teórico utilizado contempla uma reflexão que contextualiza o surgimento das cidades e das desigualdades sociais nesses espaços societários, o direito à cidade e o direito ao transporte, o arcabouço legal do direito ao transporte no Brasil, a mobilização e a participação popular na agenda do transporte público e o Movimento Passe Livre. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de tipo exploratória, fundamentada no método dialético-crítico.

Palavras-chave: Cidades. Desigualdade Social. Transporte Público Gratuito.

ABSTRACT: The article that follows presents a research on municipal public policies of free pass, whose objective was to understand its motivations and scope and the existence or not of experiences aimed at the low income population. The theoretical framework used contemplates a reflection that contextualizes the emergence of cities and social inequalities in these societal spaces, the right to the city and the right to transport, the legal framework of the right to transport in Brazil, mobilization and popular participation in the agenda of the public transportation and the Movimento Passe Livre. For that, a qualitative research, exploratory type, based on the dialectical-critical method was carried out.

Keywords: Cities. Social inequality. Free Public Transportation.

1- INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste artigo, políticas públicas municipais de Passe Livre, foi-se formulando conforme a autora, que é Assistente Social e trabalha em um Centro de

¹ Assistente social, especialista em Gestão Pública Municipal e mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da UNIFESP – Baixada Santista. E-mail: luana_unesp@yahoo.com.br



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Referência da Assistência Social (CRAS)², verificou as dificuldades de mobilidade urbana que a população usuária da assistência social enfrenta cotidianamente para usufruir dos recursos da cidade e assim, para viver dignamente.

A Política de Assistência Social é uma política pública não contributiva, voltada a quem dela necessitar e que compõe Seguridade Social brasileira junto às políticas de saúde e de previdência social, conforme consta na Constituição Federal de 1988. Trata-se assim, de uma política no âmbito da proteção social do Estado para aqueles que “necessitam de intervenção para o provimento de suas vidas” (GRANEMANN, 2007, p. 64).

Nesta perspectiva, Granemann (2007, p.64) aponta a tendência em voga no âmbito estatal de: “1) assistencialismo minimalista e monetarizado para os mais pobres, para os trabalhadores precarizados e para os desempregados” por meio da política de assistência social; e “2) mercantilização da “proteção social” provida pelo mercado para os trabalhadores que podem comprar a “segurança” da aposentadoria, da saúde, da educação, do lazer [...]”.

Constitui-se público da assistência social, conforme descrito acima, os mais pobres, os trabalhadores precarizados e desempregados, que muitas vezes são usuários de outras políticas e serviços públicos e que tem esse acesso comprometido, entre outros fatores, pelo não direito ao transporte gratuito. São, nessa perspectiva, cidadãos que têm seus direitos à saúde, ao emprego, ao lazer, à educação, à cultura, entre outros, duplamente comprometidos, seja por não poder comprar essa proteção social via mercado, seja por não ter o pleno acesso garantido pela via pública.

Nessa perspectiva, a restrição ao transporte e à mobilidade urbana são considerados mecanismos que reforçam a desigualdade social e que contribuem para a segregação social. Ressalta-se, contudo, que há resistência, enfrentamento e mobilização popular frente a essas restrições, e são exemplos o Movimento Passe Livre e os protestos ocorridos em junho de 2013 no Brasil.

² [...] que é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (BRASIL, 2009, p.9).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Sendo assim, ganham importância para este estudo as experiências municipais de passe livre, com o objetivo de avaliar suas motivações e alcances, e como forma de defender a efetivação do direito gratuito ao transporte como uma ação positiva do Estado, sem, contudo, ignorar a perspectiva de valorização do transporte público como meio de transporte primordial e que deveria ser incentivado e usufruído gratuitamente por todos.

2 – DESENVOLVIMENTO

Cidades e desigualdade social

Lefebvre (2001) contextualiza o surgimento das cidades como anterior ao processo de industrialização, contudo, assinala que é com a industrialização que se caracteriza a urbanização e a problemática do urbano. Há, para o autor, “[...] uma certa descontinuidade entre a indústria nascente e suas condições históricas” (LEFEBVRE, 2001, p.14), a industrialização situa-se assim no momento histórico da passagem do capitalismo comercial e bancário e da produção artesanal, para a produção industrial e para o capitalismo concorrencial.

Parte-se então para a análise acerca da “crise da cidade” (LEFEBVRE, 2001), da problemática do urbano, como ponto de partida para compreender a desigualdade social no tempo histórico do surgimento das cidades industrializadas. De acordo com o autor, “[...] a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político), dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 22).

A análise do autor, pautada na cidade de Paris, pontua a segregação social decorrente do surgimento dos subúrbios, que foram criados para responder ao impulso cego da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados pelos êxodo rural e as implicações especulativas e de descentralização da cidade. Evidencia-se, assim, no momento abordado, uma crise habitacional e “[...] as ‘urgências’ transbordam as iniciativas do capitalismo e da empresa privada” (LEFEBVRE, 2001, p. 25) levando o Estado a tomar cargo da construção de habitações e dando forma ao período dos “novos conjuntos”, das “novas Cidades”.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Nessa perspectiva, quanto aos dias atuais, destacamos, de acordo com Harley, que “[...] vivemos, na maioria, em cidades divididas, fragmentadas e tendentes ao conflito [...] a globalização e a guinada em direção ao neoliberalismo enfatizaram, ao invés de diminuir, as desigualdades sociais” (2013, p. 49). A cidade,

[...] está rachando em diversas partes separadas, com a aparente formação de “microestados”. Os bairros ricos são atendidos por toda sorte de serviços, tais como escolas caras, campos de golfe, quadras de tênis e patrulhamento particular 24 horas por dia, que se emaranham entre ocupações ilegais, onde a água é disponível somente em fontes públicas, nenhum sistema sanitário existe, a eletricidade é privilégio de poucos, as ruas se tornam lama quando chove e o compartilhamento dos espaços domésticos é a norma. Cada fragmento parece viver e funcionar autonomamente, atendo-se com firmeza àquilo que foi possível agarrar na luta diária pela sobrevivência (BALBO, 2003, p.379 apud HARLEY, 2013, p.49).

De acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2018a), atualmente existem 5.570 municípios no Brasil, e, segundo Pinheiro (2012, p.16), os municípios brasileiros são formados de realidades muito distintas, “no conjunto esses municípios são marcados por duas características: grande diversidade e profunda desigualdade entre eles e no interior de cada um”. Para Pinheiro (2012, p.16), “a diversidade é expressa de várias formas, a saber: no número de habitantes, nas dimensões territoriais, na localização, na configuração espacial e na riqueza natural; nas diferenças culturais e de formação histórica”.

Já em relação à desigualdade, Pinheiro afirma que “a segunda marca dos municípios brasileiros é a profunda desigualdade entre eles que é expressa no dinamismo da sua economia, no ritmo de desenvolvimento e, principalmente, na qualidade de vida e acesso dos seus habitantes aos serviços básicos e ao direito à cidade” (2012, p.18).

Pinheiro pontua ainda que a somatória dessas desigualdades entre municípios divide o território do país em duas frações: “uma fração sul desenvolvida, que se expande para o Centro-Oeste e apresenta os melhores índices sociais e econômicos do País, e uma fração Norte-Nordeste com indicadores abaixo da média nacional” (2012, p.21).

Complementa-se, de acordo com o Índice de Exclusão Social (IES), que contempla uma avaliação da exclusão social por município brasileiro a partir 7 parâmetros (pobreza, emprego, desigualdade, alfabetização, escolaridade, concentração juvenil e violência), que considerando as aferições de 2000 e 2010, “prevalecem os estados das Regiões Sudeste e Sul com os cem municípios com melhores qualidade de vida no Brasil” (LE MOS, 2012,



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

p.129) e, no outro extremo, “dos cem municípios com maiores IES, portanto com os piores indicadores de qualidade de vida, observa-se que prevalecem os estados das regiões Norte e Nordeste (LEMOS, 2012, p.129)”.

Quanto ao reflexo das desigualdades na renda e na pobreza dos cidadãos, de acordo com dados do IBGE (2018b), no Brasil, em 2016, 25,4% da população vivia em situação de pobreza, conforme o “critério adotado pelo Banco Mundial, que considera pobre quem ganha menos do que US\$ 5,5 por dia nos países em desenvolvimento. Esse valor equivale a uma renda domiciliar *per capita* de R\$ 387 por mês, ao considerar a conversão pela paridade de poder de compra”. Sendo que 43.5% dessa população concentra-se na região Nordeste, 43,1% na região Norte, 17% na região Centro-Oeste, 15, 9% na região Sudeste e 12.3% na Região Sul.

Na Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE, 2010), realizada pelo IBGE em 2008-2009, é possível verificar desigualdades também em relação aos rendimentos e às despesas da população relacionadas à alimentação, habitação, vestuário, transporte, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde, educação, recreação e cultura, fumo, serviços pessoais e despesas diversas, que contempla também uma análise das desigualdades por região nacional. Assim, considerando as três maiores despesas nacionais das famílias, a alimentação, a habitação e o transporte, tem-se, conforme o recorte renda estabelecido IBGE na pesquisa, famílias com renda até R\$ 830,00 e famílias com renda acima de R\$10.375,00, que o peso do gasto com alimentação na despesa total foi 27,8% na primeira faixa de renda familiar, e 8,5% na segunda faixa de renda familiar. Quanto à habitação, o peso dos gastos na despesa total foi de 37,2% na primeira faixa de renda e 22,8% na situação oposta. Já em relação ao transporte, o peso do gasto na despesa total foi de 9,7% na primeira faixa de renda e 17,7% na segunda faixa de renda.

Tem-se, de acordo com os dados coletados e expostos acima, que as famílias com os menores rendimentos têm 65% do seu orçamento comprometido com despesas de habitação e alimentação, e que, diferente do que ocorre com essas despesas, a despesa com transporte é proporcional ao rendimento familiar, ou seja, quanto maior a renda, maior o peso dos gastos com transporte na despesa e vice-versa.

Outro tipo de desigualdade social que também merece destaque nessa reflexão é a desigualdade que se reproduz no interior dos municípios. De acordo com Pinheiro, nossas



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

idades estão divididas em duas, social e espacialmente. “A Cidade formal, rica, regularizada, com infraestrutura completa, usufruindo do melhor que a comunidade pode ter em comércio, serviços, cultura e lazer. É a parte da cidade que concentra a população com maior renda, maior escolaridade, mais branca” e “Cidade informal, ilegal, precária, eternamente inacabada, é a cidade dos mais pobres, com menos estudo, mais negra e com maior índice de mortalidade” (2012, p.31). Pinheiro cita como exemplos Brasília e seu entorno; Rio de Janeiro da Zona Sul e da Baixada Fluminense; São Paulo dos Jardins e de Guarapiranga; e Curitiba do bairro do Batel com uma renda média mensal de R\$ 8.972 por habitante e o de Tatuquara com uma renda média R\$ 809,93 em 2008 (2012, p.31).

Destaca-se dos apontamentos acima, que o acesso a rendimentos mais altos é também proporcional às oportunidades de acesso e usufruto da cidade por meio do transporte, e que, a riqueza e a pobreza, são dotadas de cor.

Direito à cidade e direito ao transporte

De acordo com Robert Park, “[...] a cidade é o mundo que o homem criou, então é nesse mundo que de agora em diante ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refez a si mesmo” (PARK, 1967, p.3 apud HARVEY, 2013, p.47).

Nessa perspectiva, para Harvey, “a cidade pode ser entendida e julgada apenas em relação àquilo que eu, você, nós e (para que não nos esqueçamos) ‘eles’ desejamos. Se a cidade não se encontra alinhada a esses direitos, então ela precisa ser mudada”. Para o autor, o direito à cidade representa o direito à vida urbana e a “[...] liberdade da cidade é, portanto, muito mais que um direito de acesso àquilo que já existe: é o direito de mudar a cidade mais de acordo com o desejo de nossos corações”. Nesse sentido, complementa-se ainda que, “[...] a liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades dessa maneira é, sustento, um dos mais preciosos de todos os direitos humanos” (2013, p.47-48).

Harvey (2013) não desconsidera, entretanto, em sua reflexão, a correlação de forças no exercício desses direitos, que impede o reconhecimento, a reflexão e a ação sobre eles, bem como o crescimento acelerado da população urbana e da escala de urbanização, e o



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

próprio ritmo das mudanças históricas e geográficas, que solapam a capacidade de conceber e esclarecer essa tarefa.

Complementando a reflexão acima, Harvey faz a seguinte pergunta: “Como, em resumo, poderia o direito à cidade ser exercitado pela mudança da vida urbana?” (2013, p.53) e responde que “a resposta de Lefebvre é simples em essência: por meio da mobilização social e da luta política/social” (LEFEVBRE, 1999, apud Harvey, 2013, p.53).

Passa-se então para reflexão acerca da mobilidade urbana e do direito ao transporte no Brasil, para no tópico seguinte abordar as mobilizações sociais referentes à temática da gratuidade no transporte coletivo urbano.

De acordo com o artigo 21 da Constituição Federal de 1988, inciso XX, compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988). Nessa perspectiva, e também em consonância com o artigo 182³ da Constituição Federal, que culminou com a aprovação da Lei 10.257, de 10 de junho de 2001 – o Estatuto da Cidade, “a Presidência da República sancionou a Lei nº 12.587, em 3 de janeiro de 2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana após 17 anos de tramitação no Congresso Nacional” (IPEA, 2012, p.3).

Ressalta-se que nesses 17 anos de tramitação, foram propostos quatro projetos de lei sobre o transporte coletivo urbano, o PL nº 4.203/1989, o PL nº 870/1991, o PL nº 1.777/1991 e o PL nº 2.594/1992), arquivados definitivamente em 1995, e ainda na década de 90, foram propostos mais três projetos de lei, o PL nº 694/1995, o PL nº 1.974/1996 e o PL nº 2.234/1999. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades e foi proposto o PL nº 1.687/2007, um projeto de lei para a mobilidade urbana, proposição que foi enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo em 2007 e que seguiu para o Senado Federal sob a denominação de PLC nº 166/2010 e que em 2012 instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, representando uma “[...] emblemática alteração do termo inicial de diretrizes nacionais do ‘transporte coletivo urbano’ para diretrizes mais abrangentes referentes à ‘Política Nacional de Mobilidade Urbana’” (IPEA 2012, p.4-5).

³ Este artigo teve sua raiz na década de 80 com o Movimento da Reforma Urbana e conseguiu colocar em pauta a questão da política urbana na constituinte (IPEA, 2012).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Nesse sentido, complementa-se com as inovações propostas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, como o artigo Art. 5º da Lei 12597/2012, que definiu como “princípio da política” a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços” e a “equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros” (IPEA, 2012, p.6).

E, na perspectiva do financiamento e incentivo ao uso do transporte coletivo, destaca-se inciso iii, do artigo 23 da Lei, enquanto instrumento para racionalização do uso dos veículos particulares, cuja aplicação impõe taxa sob o uso desses veículos na circunstância do uso em vias congestionadas, que além de reduzir os congestionamentos e melhorar a qualidade do ar, gera receitas vinculadas à aplicação exclusivamente no transporte público coletivo, e trata-se de um instrumento de tributação redistributiva (IPEA, 2012).

A Lei traz assim avanços de cunho redistributivo e o artigo 8º contempla a participação de beneficiários indiretos no financiamento do transporte público, e, dessa forma, “[...] há respaldo de se criar fontes específicas de financiamento do transporte público com origem em outros segmentos socioeconômicos” (IPEA, 2012, p.9).

Contudo, é importante ressaltar que o modelo de financiamento do transporte público vigente na maioria das cidades brasileiras, no que diz respeito ao financiamento da gratuidade a determinadas classes de usuários de transporte público coletivo é o de custo de operação do sistema de transporte por ônibus urbano rateado pelos usuários pagantes. Assim, os usuários que não usufruem de benefícios tarifários subsidiam a parcela dos usuários que recebem benefícios tarifários e isso traz um caráter de regressividade à política tarifária (IPEA, 2012).

Nessa perspectiva, complementa-se com a reflexão da autora Lopes (2017), que em sua análise sobre a possibilidade de implantação do Passe Livre em Viçosa – MG, destaca que,

[...] é necessário que o município subsidie o transporte coletivo, criando o Fundo Municipal de Transporte com fontes de receitas alternativas, apontadas por especialista de forma progressiva, conforme a capacidade contributiva de cada cidadão e o seu patrimônio, dentre elas está a incidência sobre a majoração do IPTU, do IPVA para veículos de passeio; da Cide sobre a gasolina; e a regulamentação do Imposto Sobre Grandes Fortunas (Art. 153, inciso VII da CF) (LOPES, 2017, p.121).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Cabe por fim contextualizar, no tange ao direito ao transporte, a PEC 90/2011 que aborda o tema Transporte Público Urbano como direito social, e que, em decorrência das mobilizações populares de 2013 e após tramitação no Senado Federal como PEC 74/2013, transformou-se na Emenda Constitucional 90/2015⁴ e introduziu o transporte como direito social.

A autora da PEC, deputada federal Luiza Erundina, defende a proposta apontando que o transporte é “vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano (...)” e aponta que “(...) a economia de qualquer país fundamenta-se na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte”. Desta feita, a autora entende que o transporte cumpre função social vital, “(...) uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção” (Justificação - PEC 90/2011) (BALBIM et. al., 2013).

De acordo com Balbim et. al. (2013), esta PEC tem relação direta com argumentos e proposições trazidas ao debate pelo Movimento Passe Livre, no entanto, não se trata de gratuidade, desoneração, subsídio, o que está expresso é o direito social ao transporte, o que o tornaria alvo de políticas públicas específicas, como a potencial criação, por exemplo, de um Sistema de Transporte Público Nacional.

Adiante, para se falar enfim de políticas de gratuidade no transporte público, passa-se então à análise o Movimento Passe Livre e de suas proposições.

Movimento passe livre

Para Duriguetto (2014), na contemporaneidade, para fazer frente às diretivas neoliberais, variadas formas organizativas se desenvolveram em diversos países, como as jornadas de junho e as retomadas da greve, no Brasil, os Zapatistas no México, as lutas estudantis no Chile etc. No entanto,

[...] este quadro organizativo de lutas e manifestações ainda não apresenta – em suas prospectivas teóricas e prático-políticas *hegemônicas*- um projeto societário alternativo ao do capital. Permanece uma forte tendência à ênfase nas lutas econômico-corporativas setoriais, particulares ou locais e, em algumas experiências, o rechaço a partidos e sindicatos chega também a significar uma rejeição a qualquer relação com o Estado e com a ideia de luta pelo poder [...] (2014, p.181-182).

⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-90-15-setembro-2015-781520-publicacaooriginal-148098-pl.html>. Acesso em: 6 jun. 2018.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Partindo dessas observações, importa compreender quais são direcionamentos e os objetivos sociais, e quem são os atores sociais do Movimento Passe Livre.

Segundo Peschanski (2013), na perspectiva dos objetivos sociais do Movimento Passe Livre, a tarifa zero tem um forte componente utópico e integra a agenda de transformação ecossocialista. Para o autor (PESCHANSKI, 2013), no contexto atual de aquecimento global, faz parte como solução à crise ecológica e “[...] torna-se símbolo de uma alternativa à sociedade burguesa, na qual o carro individual se torna como uma mercadoria-fetiche, um elemento de prestígio, o centro da vida”.

Nessa perspectiva, o autor complementa ainda, que o transporte público gratuito não é viável apenas em uma situação hipotética ou futura, é um princípio funcional ao capitalismo existente. Há, para o autor, um caráter realista, ou utópico-realista, que combina a “[...] irracionalidade da sociedade dependente de automóveis e uma alternativa possível nos parâmetros estabelecidos pela própria economia convencional” (PESCHANSKI, 2013).

Passa-se para a análise do autor do por que o transporte público teria de ser gratuito. Nas palavras do autor, “por justiça econômica”, os usuários do transporte público beneficiam toda sociedade e só uma parcela dos beneficiados pagam por ele (PESCHANSKI, 2013).

De acordo com o Movimento Passe Livre – São Paulo (2013), o movimento, em seus primeiros anos, tinha como bandeira o passe livre estudantil. Com o aumento das tarifas, evidenciam-se outras contradições que afetam a sociedade e a luta por transporte passa então a considerar a dimensão da cidade. A ideia do passe livre para todos ganha sustentação com o movimento revisitando o Projeto Tarifa Zero, formulado pela prefeitura de São Paulo no início da década de 1990. Entra em pauta o transporte como direito fundamental para a efetivação de outros direitos, os conflitos sociais, e o movimento deixa de se limitar às escolas, adentra bairros, comunidades e ocupações, com vistas a estabelecer alianças com outros movimentos sociais – de moradia, cultura, saúde, entre outros.

Para Oliveira (2013), integrante do Movimento Passe Livre – SP, os comitês de passe livre estudantil surgiram associados a juventudes partidárias, basicamente à juventude do Partido dos Trabalhadores. Oliveira cita também a ampla participação e



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

influência de anarquistas clássicos e da experiência autonomista do Centro de Mídia Independente, além dos estudantes secundaristas.

São marcos históricos do movimento: em 2003, a Revolta do Buzu em Salvador/BA; em 2004, a Revolta da Catraca, que barra o aumento e aprova a lei do passe livre estudantil em Florianópolis/SC, e o surgimento, do Comitê do Passe Livre em São Paulo/SP; em 2005, a Plenária de fundação do MPL-Brasil, a luta contra o aumento das passagens em São Paulo/SP, a II Revolta da Catraca em Florianópolis/SC, e mobilizações que revogam o aumento em Vitória/ES; em 2006, o Encontro Nacional do Movimento Passe Livre, e a luta contra o aumento das passagens em São Paulo; em 2008, luta contra o aumento das passagens no Distrito Federal; em 2009, a aprovação do passe livre estudantil no Distrito Federal, e a ocupação da Secretaria de Transportes em São Paulo; em 2011, a luta contra o aumento em São Paulo e em várias capitais e a revogação do aumento nas passagens em Teresina/PI; e em 2013, as lutas na região metropolitana de São Paulo que conquistam a revogação do aumento em Taboão da Serra, as mobilizações que derrubam o aumento em Porto Alegre e as Jornadas de Junho que conquistaram a revogação do aumento em mais de cem cidades (MOVIMENTO PASSE LIVRE – São Paulo, 2013).

3. RESULTADOS

Para a coleta de dados referentes às experiências municipais de passe livre, delimitou-se a busca nas cidades que são capitais brasileiras. Nesse sentido, foi enviado um questionamento aos municípios, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão sobre quais segmentos populacionais têm acesso ao transporte público gratuito no município atualmente e os procedimentos para obtenção do benefício em cada caso.

Os municípios que responderam à pesquisa em tempo hábil e de acordo com as informações solicitadas foram: Distrito Federal, Fortaleza, Palmas, Salvador, Rio Branco, Porto Alegre, Maceió, Recife, Porto Velho, São Paulo, Natal, Goiânia, Curitiba, Belo Horizonte, Aracaju, Teresina e Rio de Janeiro.

Com relação aos resultados obtidos, enfatiza-se que foi possível constatar a existência de políticas públicas de passe livre no qual há o direito ao livre transporte, sem especificações de horários, dias e trajetos, uso de uniforme, de carteira profissional ou



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

crachá para se ter acesso ao direito, e políticas públicas de gratuidade com fins específicos, nas quais podem haver exigências e restrições de horários, dias, trajetos, número de viagens, entre outras.

Todos os municípios pesquisados apresentam política de gratuidade ao idoso acima de 65 anos, na modalidade de passe livre, conforme direito constitucional (Constituição Federativa da República Federativa do Brasil de 1988, art. 230, §2º). Outras experiências de gratuidade que puderam ser constatadas através da pesquisa e que contemplam a modalidade passe livre, mas que não necessariamente são vigentes em todos os municípios estudados, foram gratuidade para crianças (a faixa etária limite para acesso ao transporte gratuito é estabelecida de acordo com o município); para pessoas com deficiência e portadoras de doenças crônicas e outras patologias previamente definidas pelo município (sendo necessária a comprovação da deficiência e da doença por meio de laudos médicos, e, a depender do município, há critérios de renda para acesso à gratuidade); para idosos com mais de 60 anos (menção do município de São Paulo); para aposentados (menção do município de Palmas); para aposentados por invalidez (menção do município de Curitiba e há critério de renda para acesso); para funcionários do sistema de transporte; e para aposentados do sistema de transporte (menção do município de Goiânia).

Quanto às experiências de gratuidade com fins específicos, mas não necessariamente vigentes em todos os municípios estudados, tem-se gratuidade para estudantes (cujo alcance, considerando os graus ou níveis de escolaridade, bem como critérios de renda presentes ou não para acesso, varia de acordo com a legislação municipal), para as seguintes categorias profissionais no exercício da profissão: Agentes de Inspeção do Ministério do Trabalho; Oficiais da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral, Policiais Militares, Civis, Rodoviários e Guardas Municipais; Carteiros; Bombeiros Militares; Agentes de Defesa Civil; Agentes Penitenciários; Agentes de Proteção e Comissários de Menores (menção exclusiva do município de Aracaju); e para crianças e adolescentes de baixa renda (menção do município de Porto Alegre e usufruto restrito às crianças e adolescentes inscritos em projetos da Fundação de Assistência Social e Cidadania do município, para acesso a esses projetos).

Passe-se então para a análise de outras experiências municipais de passe livre e gratuidade no transporte que demonstram e reforçam a necessidade de políticas públicas



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

para as pessoas de baixa renda, a partir de dados secundários, uma vez que esses dados contribuem para a reflexão proposta por esta pesquisa.

O município de São Paulo teve duas experiências de gratuidade que atualmente se encontram temporariamente suspensas, mas que representam experiências relevantes para a população de baixa renda, o Bilhete Único para o trabalhador desempregado e o Bilhete Único Mãe Paulistana. O primeiro previa 12 cotas de 8 embarques/dias, não acumulativas e pelo período de 3 meses, para os moradores do município que tinham recebido todas as parcelas seguro-desemprego, sendo a última parcela em menos de três meses da data de requisição do benefício. E o segundo, era um bilhete custeado pela Secretaria Municipal de Saúde que garantia gratuidade às gestantes participantes do Programa de Proteção da Saúde da Gestante e do Recém-Nascido e cadastradas nas UBS - Unidades Básicas de Saúde e beneficiadas pelo Programa de Proteção da Saúde da Gestante e do Recém-Nascido. O bilhete tinha validade de dois anos, não havia restrição de uso, contudo, quem definia a quantidade de créditos do bilhete era a Secretaria de Saúde (SPTRANS, 2018).

A experiência de concessão de isenção tarifária temporária para desempregados também está presente no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Norte (onde a população de baixa renda de 10 municípios da região metropolitana, conquistou o direito à isenção tarifária para ter acesso aos serviços públicos considerados essenciais) (LOPES, 2017).

Por fim, em relação às experiências de municípios com políticas públicas passe livre para toda a população, sem recortes de renda, exigências e restrições, e que representam que o passe livre é possível, tem-se, de acordo com a autora Lopes (2017), que o passe livre é realidade em 17 municípios brasileiros e em outros 86 municípios de 24 países. De acordo com a autora, os municípios brasileiros e ano de implantação da gratuidade do transporte são: Abaeté – MG (1997); Agudos – SP (2003); Anicuns – GO (2014); Auranã – GO (2008); Eusébio – CE (2010); Faxinal – PR (2001); Itatiaiuçu – MG (2013); Ivaiporã – PR (2001); Maricá⁵ – RJ (2013), Monte Carmelo – MG (1994); Muzambinho – MG (2011); Pitanga – PR (2012); Porto Real – RJ (2012); Potirendaba – SP (1998); Silva Jardim – RJ (2014); Tijucas do Sul – PR (2015); Wenceslau Braz – PR (2009).

⁵ “O município de Maricá possui algumas linhas gratuitas” (LOPES, 2017).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Os municípios elencados no parágrafo anterior possuem o número de habitantes estimado entre 8.945 e 51.913 (não considerando Maricá, que tem 149.876, mas que nem todas as linhas de ônibus são gratuitas). Contudo, no âmbito internacional, há o exemplo do município de Tallinn, na Estônia, que foi a primeira capital no mundo a implementar um sistema de tarifa gratuita, a partir de 2013. Tallinn é um grande centro urbano, com população de 430.000 habitantes (LOPES, 2017).

4- CONCLUSÃO

Tem-se que as experiências de passe livre voltadas à população de baixa renda são escassas e em alguns casos pontuais, o que não significa que não devam ser exaltadas. A mobilidade urbana como fator de propulsão à igualdade social é, assim, destinada às garantias de acesso à população com mobilidade reduzida e como garantia de acesso à política de educação, quase que exclusivamente, e, nesse sentido, aponta falhas relacionadas à garantia do acesso ao transporte à população de baixa renda como um todo, relacionadas à contenção do uso do transporte privado e de seus malefícios subjacentes, além de contemplar uma injustiça econômica, no qual os custos do transporte público, que é menos nocivo e beneficia a sociedade como um todo, ser pago apenas por aqueles que fazem o seu uso, e uma injustiça social, na medida em que a população que menos tem acesso ao direito ao transporte é a população que mais precisa desse acesso, haja vista o seu (não) lugar na cidade, ou seja, a segregação que lhes é incondicionalmente imposta.

A partir da reflexão teórica desenvolvida, bem como dos dados da pesquisa e das experiências relatadas nota-se que o passe livre não é uma utopia e, nesse sentido, cabe à sociedade e às organizações públicas/sociais comprometidas com ações de igualdade social se apropriar da discussão e dar visibilidade a essa pauta.

5. REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato et. al. *Ampliação do acesso ao transporte público urbano – Propostas em tramitação no Congresso Nacional*. Nota Técnica nº 3. Brasília: IPEA, 2013.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2018.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Movimentos Sociais e Serviço no Brasil pós-anos 1990: desafios e perspectivas. In: ABRAMIDES, Maria Beatriz e DURIGHETTO, Maria Lúcia (org.). Movimentos sociais e Serviço Social: uma relação necessária. São Paulo: Cortez, 2014, p. 177-194.

GRANEMANN, Sara. *Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Revista em Pauta, n. 20, p. 57-68, 2007.

IBGE. *Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 01. Jun.2018 a.

IBGE. *Agência IBGE Notícias*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18825-um-quarto-da-populacao-vive-com-menos-de-r-387-por-mes.html>. Acesso em: 01 jun. 2018b.

IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA. *A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Comunicados do IPEA nº 128. Brasília: IPEA, 2012.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et. al. *Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. Boitempo Editorial; Carta Maior: 2013.

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

LEMOS, José de Jesus Sousa. *Mapa da exclusão social no Brasil radiografia de país assimetricamente pobre*. 3. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

LOPES, Neiva Aparecida Pereira. *Realidade ou utopia: Tarifa Zero em Viçosa/MG?* Rio de Janeiro: Revista Vértices, v. 19, n.3, p. 111 – 138, 2017.

MOVIMENTO PASSE LIVRE – SÃO PAULO. Não começou em Salvador não vai terminar em São Paulo. *Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. Boitempo Editorial; Carta Maior: 2013.

OLIVEIRA, Lucas. *Está em pauta, agora, que modelo de cidade queremos*. Entrevista concedida a Maria Carames Carlotto. Disponível em: <http://tarifazero.org/2013/10/16/esta-em-pauta-agora-que-modelo-de-cidade-queremos-entrevista-com-lucas-oliveira-do-mpl-sp/>. Acesso em: 14 jul. 2018.

PESCHANSKI, João Alexandre. Transporte público gratuito, uma utopia real. *Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. Boitempo Editorial; Carta Maior: 2013.

PINHEIRO, Otilie Macedo. *Plano Diretor e Gestão Urbana*. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2012.

SPTRANS. *Serviço de atendimento ao consumidor: dúvidas*. Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte – Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://www.sptrans.com.br/sac/duvidas.aspx?tipo=6>. Acesso em: 26 jun. 2018.