



**PROCESSO POLÍTICO: UMA ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DAS  
AÇÕES SOCIAIS NA APROVAÇÃO DE UMA EMENDA CONSTITUCIONAL**

**POLITICAL PROCESS: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF  
SOCIAL ACTIONS IN THE APPROVAL OF A CONSTITUTIONAL AMENDMENT**

**PROCESO POLÍTICO: UN ANÁLISIS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS  
ACCIONES SOCIALES EN LA APROBACIÓN DE UNA ENMIENDA  
CONSTITUCIONAL**

Gustavo Cruz de Sousa Júnior\*

**Resumo:** O Congresso Nacional promulgou no dia 15 de setembro de 2015 a Emenda Constitucional 90/15, que incluiu o transporte no rol dos direitos sociais garantidos pelo artigo 6º da Constituição Federal. A proposta passou a obrigar o Governo a desenvolver e adotar políticas públicas específicas votadas à mobilidade. Este estudo, de delineamento bibliográfico e documental, teve como objetivo analisar as ações coletivas empreendidas na esfera pública e na sociedade civil que levaram à aprovação desta emenda constitucional. Foram avaliadas as ações envidadas durante a sua tramitação, sobremaneira pelo Movimento Passe Livre (MPL), para compreender se e como estas interferiram e contribuíram para a aprovação da alteração aplicada à Carta Magna. Como se observou ao final, a mobilização de atores públicos e estatais foi de indiscutível relevância na produção de mudanças.

**Palavras-chaves:** Processo Político; Repertório de Ações; Emenda Constitucional; Movimentos Sociais; Ações Coletivas.

**Abstract:** The Brazilian Congress enacted on September 15, 2015, the Constitutional Amendment 90/15, which included transportation in the role of social rights guaranteed by Article 6 of the Federal Constitution. The proposal has forced the Government to develop and adopt specific public policies to improve mobility. This study, with a bibliographic and documentary design, aimed to analyze the collective actions undertaken in the public sphere and in civil society that led to the approval of this constitutional amendment. The actions passed during its process, especially by the Movimento Passe Livre (MPL), were evaluated in order to understand if and how they interfered and contributed to the approval of the amendment applied to the Magna Carta. As observed in the end, the mobilization of public and state actors was of indisputable

---

\* Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos — UNISINOS. Brasil. Jornalista. Doutorando no programa de Doutorado em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos — UNISINOS, mesmo PPG onde cursou o seu mestrado. Especialista em Comércio Eletrônico pela Escola Superior de Propaganda e Marketing — ESPM. Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pelo Centro de Ensino Universitário de Brasília — CEUB. É professor de Jornalismo Político e Econômico da Universidade Paulista — UNIP. E-mail: gustavo.sousa@gmail.com.

relevance in that changing.

**Keywords:** Political Process; Repertoire of Contention; Constitutional Amendment; Social Movements; Collective Actions.

**Resumen:** El Congreso Nacional promulgó el 15 de septiembre de 2015 la Enmienda Constitucional 90/15, que incluyó el transporte en el rol de los derechos sociales garantizados por el artículo 6 de la Constitución Federal. La propuesta pasó a obligar al Gobierno a desarrollar y adoptar políticas públicas específicas votadas a la movilidad. Este estudio, de delineamiento bibliográfico y documental, tuvo como objetivo analizar las acciones colectivas emprendidas en la esfera pública y en la sociedad civil que llevaron a la aprobación de esta enmienda constitucional. Se evaluaron las acciones enviadas durante su tramitación, sobre todo por el Movimento Passe Livre (MPL), para comprender si y cómo éstas interfirieron y contribuyeron a la aprobación de la alteración aplicada a la Carta Magna. Como se observó al final, la movilización de actores públicos y estatales fue de indiscutible relevancia en la producción de cambios.

**Palabras-claves:** Proceso Político; Repertorio de Acciones; Enmienda Constitucional; Movimientos Sociales; Acciones Colectivas.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca discutir as ações diretas e indiretas envidadas pelos movimentos sociais — em particular, o Movimento Passe Livre (MPL) — para alcançar seus objetivos, e examinar como estas ações interferem no Processo Político. Para tanto, tomaremos por base o processo legislativo que culminou na promulgação da Emenda Constitucional<sup>1</sup>, de autoria da deputada Luiza Erundina, que incluiu o transporte no rol dos direitos sociais. Erundina, quando prefeita de São Paulo (1989 a 1993), foi também a responsável pelo projeto Tarifa Zero<sup>2</sup>, que pretendia subsidiar todo o transporte público coletivo daquela capital a partir da inclusão de uma taxa no IPTU<sup>3</sup>. Deste modo, não haveria mais cobrança direta por transporte, podendo qualquer cidadão fazer uso da infraestrutura disponível. Esta proposta prometia promover justiça social, na medida em que todos aqueles que se beneficiam do transporte público pagariam por ele, ainda que não fossem usuários diretos, desonerando sobretudo os mais necessitados.

Tendo ainda como referência as manifestações de junho de 2013 — conhecidas como Jornadas de Junho —, convocadas pelo MPL e iniciadas a partir do aumento da tarifa de transporte público na cidade de São Paulo, examinaremos se e como os protestos de rua repercutiram nas casas legislativas federais e se houve interferência na tramitação da proposta de emenda à Constituição. As jornadas ficaram marcadas na história brasileira como protestos que

---

<sup>1</sup> PEC 90/2011.

<sup>2</sup> Idealizado pelo então secretário municipal de Transporte, o engenheiro Lúcio Gregori.

<sup>3</sup> Imposto Predial e Territorial Urbano.

extrapolaram as pautas exclusivas e pontuais, abarcando as mais diversas bandeiras, muitas das quais antagônicas. Isto gerou grande dificuldade por parte de políticos, burocratas, acadêmicos, profissionais da mídia e até mesmo da sociedade em geral, em compreender a real motivação dos protestos.

O amparo teórico para esta análise vem da Teoria do Processo Político (TPP), que tem como expoentes os pesquisadores estadunidenses Doug McAdam (2009), Sidney Tarrow (2009) e Charles Tilly (2009; 2010). Vem daí dois conceitos-chave utilizados na análise: o de repertório de ações e o de Estrutura de Oportunidade Política (EOP).

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

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

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

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

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

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

o repúdio à repressão legitimada pelo Estado, por um lado, e a solidariedade à liberdade de expressão da cidadania, por outro, formaram o mote para a ampliação das manifestações em todo o país. O direito ao exercício da cidadania, da voz e da opinião pública a partir do povo propriamente dito era o que estava em jogo. Esse foi um sentimento que se transformou numa articulação discursiva de defesa da participação cidadã, num sentido excessivamente genérico, estimulado através de um discurso mediático de longo alcance, mas de pouco aprofundamento. O resultado foi o aumento exponencial do número de participantes e a multiplicação, em vários territórios urbanos, de manifestações autônomas, expressando solidariedades, mas também, frequentemente, antagonismos verbais e, às vezes, físicos entre subgrupos, devido à expressão de alinhamentos políticos e (ou) partidários em disputa. (SCHERER-WARREN, 2014 p.419)

Estes fatos provocaram a súbita mudança na agenda política brasileira. Ficou evidenciado, então, não se tratar de uma manifestação apenas pela redução no preço da passagem de ônibus, mas pelo direito a mobilidade, a cidade e a cidadania. Deste modo, a atuação do MPL em torno de uma pauta específica trouxe, ainda que de forma incipiente, para a agenda das políticas públicas, questões que passavam ao largo ou ficavam relegadas a um segundo plano.

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

As manifestações passaram a ocorrer reunindo as mais variadas “bandeiras”, se estendendo por diversas cidades onde também tinha havido reajuste nas tarifas de transporte público — mas com debates não mais em torno desta causa apenas —, tendo na solidariedade o seu princípio organizador. Este foi o ponto de partida para, na conflituosa relação com o Estado, questionar e pressionar a estrutura deste a agir para solucionar os mais diversos problemas. Ou seja, não foram só 20 centavos.

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

Diante deste cenário, o Congresso Nacional promulgou, no dia 15 de setembro de 2015, exatos dois anos, três meses e nove dias depois da primeira manifestação em São Paulo, a Emenda Constitucional 90/15, que incluiu o transporte como um direito social garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal<sup>4</sup>. A medida, de iniciativa e autoria da deputada federal paulista Luiza Erundina, trouxe mais garantias de mobilidade e acessibilidade a todos os cidadãos e passou a obrigar o Governo a desenvolver e adotar políticas públicas específicas.

Destacou a autora da Proposta em sua justificativa que:

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

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

Ressalte-se o fato de que a autora da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) acresce à Carta Magna o termo “transporte” sem qualquer caracterização, classificação ou tipificação, apesar de, na justificativa de sua Proposta, destacar que se trata do transporte “notadamente o público”. Questionada sobre o porquê, Erundina explica que o escopo que se pretende atingir é mais amplo, alcançando os diversos modais de transporte, incluindo toda a infraestrutura de equipamentos públicos urbanos que promovam a acessibilidade, tais como ciclovias (informação verbal)<sup>5</sup>.

Na ocasião da promulgação<sup>6</sup>, o então presidente do Congresso Nacional, Renan Calheiros (2015), lembrou que, em 2013, milhares de pessoas foram às ruas protestar contra os valores das tarifas de transporte público e a má qualidade dos serviços públicos prestados no País. O senador fez referência direta às Jornadas de Junho de 2013. “A evidente falta de recursos compromete a qualidade dos serviços de transporte e faz o brasileiro ficar muito tempo no trajeto até ao trabalho, o que é ruim para o trabalhador, para a empresa e para a sociedade”.

---

<sup>4</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

<sup>5</sup> Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

<sup>6</sup> A promulgação é o instrumento que declara a existência da lei e ordena sua execução. Emendas constitucionais são promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, em sessão solene do Congresso. A promulgação das leis complementares e ordinárias é feita pelo presidente da República, e ocorre simultaneamente com a sanção. No caso de sanção tácita, o próprio presidente da República é quem deve promulgar a lei. Caso não o faça, a promulgação fica a cargo do presidente do Senado. O presidente da República também promulga os projetos de lei cujos vetos são derrubados pelo Congresso. Não o fazendo, a atribuição se desloca para o presidente do Senado, e, se este se omitir, para o 1º vice-presidente. Os decretos legislativos são promulgados pelo presidente do Senado, bem como as resoluções adotadas pela Casa e pelo Congresso Nacional. As resoluções da Câmara dos Deputados são promulgadas pelo seu presidente. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario/promulgacao>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

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

Para tanto, é necessário que se traga à luz fatos, a partir de um novo recorte temporal que antecede o ano de 2013, que ajudem a dar sustentação à análise, tais como a concepção do programa Tarifa Zero, o surgimento do MPL, bem como a interação entre atores sociais e atores estatais até a promulgação da PEC.

## **2 AÇÕES COLETIVAS, MOVIMENTOS SOCIAIS E O REPERTÓRIO DE AÇÃO**

Os movimentos sociais estão diretamente ligados à democracia — ou ao menos à luta por esta — e à garantia dos direitos fundamentais (TOURAINÉ, 1996, p.85). Desde o embrião daquilo que viria a ser conhecido como movimento social, com o surgimento dos Estados-Nação na Europa do final do século XVIII; passando pelas lutas do movimento operário no século XIX, cuja pauta era focada na relação capital-trabalho e na luta de classes; pela década de 1960, quando as pautas se voltam para questões como etnia, gênero e estilo de vida — período no qual o termo “movimentos sociais” foi cunhado —; até as disputas mais recentes, a Primavera Árabe<sup>7</sup>, no Oriente Médio e África; como as Jornadas de Junho, no Brasil; a mobilização ordenada e coordenada tem tido papel de destaque na conquista ou na ampliação das mais diversas demandas (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009; ALONSO, 2009, p.49).

Para analisar a participação e a importância dos movimentos sociais nos cenários de litígio, onde a disputa na maioria das vezes é desequilibrada, precisamos revisitar as teorias que se debruçam sobre o desafio de compreender a dinâmica que envolve esses grupos, que cada vez mais ganham protagonismo na política contenciosa. Ensina Alonso (2009) que as linhas teóricas podem ser divididas em três grandes grupos ou “famílias”: *i*) a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), *ii*) a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) e *iii*) a Teoria do Processo Político (TPP). Aqui um breve recorte para destacar que Gohn (2017, p.21) se refere ainda aos novíssimos movimentos sociais que entram em cena nos protestos de 2013, trazendo à luz uma nova estrutura de organização, marcada pela heterogeneidade — em contraponto à identidade coletiva homogênea dos movimentos existentes até então — e pela representação de “diferentes correntes e contracorrentes no mundo da política e da cultura”. Sobre estes, retomaremos a análise mais adiante.

---

<sup>7</sup> A Primavera Árabe foi uma onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e norte do continente africano em que a população foi às ruas para derrubar ditadores ou reivindicar melhores condições sociais de vida. Tudo começou em dezembro de 2010 na Tunísia, com a derrubada do ditador Zine El Abidine Ben Ali. Em seguida, a onda de protestos se arrastou para outros países. No total, entre países que passaram e que ainda estão passando por suas revoluções, somam-se à Tunísia: Líbia, Egito, Argélia, Iêmen, Marrocos, Bahrein, Síria, Jordânia e Omã. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/primavera-Arabe.htm>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

A Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) — que tem entre seus expoentes os sociólogos estadunidenses John David McCarthy e Mayer Nathan Zald e se origina na segunda metade dos anos 1970 — analisa os movimentos sociais a partir da racionalidade estrutural neles existente, encaixando-os dentro de uma lógica administrativa, com sentido e organização, onde as ações teriam seus objetivos racionalmente traçados e sua estrutura — tanto interna, quanto suas vinculações — pensada em um modelo mercantilista, de forma análoga à de uma empresa. Questões como ideologia, razões, motivações e valores são de menor importância no conjunto das mobilizações coletivas.

A TMR observa, sobremaneira, a atividade política sob a perspectiva burocrática dos movimentos sociais onde nestes, ao longo do tempo, se observaria a consolidação de estruturas formais com a definição clara de instrumentos normativos, hierarquia verticalizada e divisão especializada das atividades e tarefas (McCarthy e Zald, 1977). Na perspectiva da TMR, a ação é viabilizada pela “presença de recursos materiais (financeiros e infraestrutura) e humanos (ativistas e apoiadores) e de organização, isto é, da coordenação entre indivíduos doutro modo avulsos” (ALONSO, 2009, p.52). Ainda nesta linha teoria está muito presente a mobilização de classe. Como explica Wright (2015, p.155), “o termo ‘classe’ se refere a qualquer grupo de pessoas que se encontre na mesma situação de classe”, o que é reconhecido neste contexto. Assevera, ainda, o autor que

a relação com o Estado também pode proporcionar essas ligações. Em cada caso, a pergunta a se fazer é “como as relações sociais nas quais a vida de uma pessoa está inserida ligam essa pessoa aos vários mecanismos de exploração de classe e, portanto, moldam seus interesses materiais?” (p.150)

Este arcabouço é muito útil na análise, por exemplo, de movimentos sociais que terminam por se transformar em organizações formais, como sindicatos, associações ou até mesmo partidos políticos. Entretanto, a lógica estrutural característica da análise formulada pela TMR apresenta lacunas na compreensão das mobilizações da história mais recente, uma vez que, conforme se observou em 2013, as ações coletivas conflitivas não apresentavam qualquer lógica administrativa ou estrutura prévia. De igual maneira, a coordenação das ações não respeitava qualquer verticalidade, ocorrendo de forma difusa e horizontalizada.

A segunda vertente teórica é a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS)<sup>8</sup>, que se debruça em compreender a ação dos movimentos sociais a partir da perspectiva de que estes não se organizam para combater o Estado ou mesmo para conquista-lo, mas tem o seu foco direto nos problemas sociais, para além de questões associadas à luta de classes. São exemplos aqueles movimentos que se organizaram na luta por questões como gênero, etnia, cultura, ambiental etc., ou como movimentos populares de demandas urbanas, de forma relativamente autônoma, mas que terminam muitos dos quais incorporados pelas instituições políticas (*polity*) em suas

---

<sup>8</sup> São expoentes desta Teoria Alain Touraine, Jürgen Habermas e Alberto Melucci.

estruturas organizacionais e, por fim, são institucionalizados. Suas reivindicações estão muito mais voltadas à mudança cultural e duradoura — como o combate à intolerância racial ou à violência contra a mulher — do que propriamente à solução de um problema pontual, específico e de curto prazo.

Os novos movimentos sociais seriam “subculturas defensivas”, nascidas em reação a “situações-problema”. Sua base social seriam grupos cujo estilo de vida teria sido afetado por dois grandes tipos de gêneros. De uma parte, formarse-iam em torno dos *green problems*, isto é, dos efeitos colaterais do desenvolvimento capitalista: poluição, urbanização, experiências com animais para produção de remédio etc. De outra parte, seriam reações a problemas da *over-complexity* da sociedade contemporânea: riscos potenciais de usinas nucleares, poder militar, manipulação genética, controle e uso de informações pessoais, isto é, problemas que geram “riscos invisíveis” (ALONSO, 2009, p.62).

Esta linha teórica busca analisar os processos de construção da identidade coletiva dos movimentos sociais. Para tanto, busca identificar e definir os diversos elementos cognitivos que apontem para a finalidade, os recursos e o campo de ação conflitiva; os elementos que desencadeiam as relações entre os diversos atores envolvidos, bem como as características emocionais e simbólicas que leva cada indivíduo a se reconhecer como membro do grupo, ou seja, o processo que converte indivíduos em ativistas. Em uma perspectiva inicial, tal delineamento poderia auxiliar na compreensão de eventos como as já mencionadas jornadas de 2013, porém, assim como na TMR, apresenta lacunas na compreensão de cenários onde a pluralidade de pautas toma lugar e os vínculos não são necessariamente identitários, mas tão somente de identificação.

Por fim, está a Teoria do Processo Político (TPP), que tem como expoentes os também estadunidenses Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow, e cujos conceitos serão a base para a análise das ações que envolveram o processo político que levou à aprovação da PEC 90, por seu viés interacionista. Para ajudar na compreensão, McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.21) definem o movimento social como sendo “uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder: um desafio contínuo aos detentores de poder em nome da população cujos interlocutores afirmam estar ela sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso”. Tal interação está baseada, portanto, no confronto entre dois grupos, na busca por condições de inclusão. Na perspectiva da TPP, (ALONSO, 2009, p.56) o “Estado” e a “sociedade” não são entidades coesas e monolíticas, mas partes conflitantes.

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

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

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

## 2.1 Repertório

Tendo em perspectiva a polaridade existente entre as partes em situação de confronto, os repertórios (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p.24) se constituem em um volume limitado de ações políticas, praticadas por parte dos movimentos sociais para interagir com seus opositores e apresentar, de forma efetiva, a sua pauta de reivindicações. Ressalva Dowbor, (2012, p.50) que “repertórios de confronto político é um conceito amplo que engloba o de ‘repertório de ações dos movimentos sociais’”. Este, por sua vez, envolve a combinação de ações das mais disruptivas àquelas institucionalizadas.

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

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

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

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

O *i*) protestos e a ação direta reúnem o arcabouço de *performance* mais emblemático, do ponto de vista histórico, de ação dos movimentos na interação com os atores estatais, usando como estratégia de pressão a demonstração direta da capacidade de mobilização. É também a forma mais pública, midiática e que procura gerar mais visibilidade. Pode envolver, por exemplo, a marcha, a ocupação de organizações públicas ou privadas, o bloqueio de ruas, a apropriação de estruturas públicas, as greves, os piquetes, os boicotes ou as resistências não violentas.

Explicam McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.25) que “especialmente durante os estágios iniciais de um ciclo de protesto, as escolhas táticas feitas por grupos desafiantes expressam sua identificação com os primeiros insurgentes e sinalizam uma definição mais ampla e inclusiva da luta que surge”. Apesar de eles estarem em posições opostas, a relação existente entre atores sociais e atores estatais, no que se refere à permeabilidade destes em relação às reivindicações daqueles, faz com que haja, ainda,

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

A *ii*) participação institucionalizada está voltada à interação socioestatal a partir de canais formais e reconhecidos oficialmente para tal finalidade. Envolve, por exemplo, a realização de fóruns, audiências públicas, reuniões públicas. A representação societária nestes espaços, entretanto, se dá, em geral, de forma indireta, por meio da delegação — a sociedade é representada por pessoas escolhidas em seu conjunto. E estes representantes, por sua vez, devem ser norteados e estar submetidos às demandas dos atores sociais, sob pena de perderem a sua representatividade, cuja falta termina por deslegitimar os espaços de participação (TOURAINÉ, 1996, p.82; DOWBOR; HOUTZAGER; SERAFIM, 2008, p.7). Enquanto no protesto o ator social define a forma, o ritmo e a abrangência da ação, à revelia do ator estatal, no caso da participação institucionalizada ambos desempenham papéis de igual importância nos resultados obtidos.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) traz, no art. 14, incisos I, II e III, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como mecanismos da democracia participativa. Esta última é, inclusive, um dos elementos de *performance* dos movimentos sociais, na medida em que permite inclusive propor a criação de leis<sup>9</sup>. A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, por exemplo, é uma instância que “foi criada com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa” (BRASIL, 2019?), constituindo-se como um desses canais formais pelos quais a sociedade pode interferir e deliberar diretamente sobre as questões políticas do país. Lembram Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p.332) que “no Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências”.

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

---

<sup>9</sup> Art. 61 § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988)

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

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

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

Há, por fim, mas não menos importante, a *iv*) ocupação de cargos na burocracia. Nesta rotina, militantes passam a trabalhar na estrutura estatal — tanto na administração direta quanto na indireta — e, deste modo, ampliam seus espaços de poder, bem como a sua capacidade de ver atendidos os seus objetivos. Esta rotina mantém forte vínculo com a política de proximidade, na medida em que “quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.334).

A ocupação de cargos na burocracia ganha mais vulto quando o espaço político estatal é ocupado por aliados do movimento social ou, até mesmo, pelo próprio movimento social. McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.34) destacam o caso de grupos políticos que são, ao mesmo tempo, partido político e movimento social<sup>10</sup>.

## 2.2 Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP)

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

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

---

<sup>10</sup> Estas condições puderam ser observadas na cena política brasileira quando teve início o governo do PT, partido político com história e estrutura fortemente ligados aos movimentos sociais. Após a ascensão ao poder, muitos foram os militantes que assumiram cargos em diversas organizações da administração pública.

Em condições favoráveis, criam-se janelas de oportunidade para que os insatisfeitos tenham mais efetividade ao apresentar a sua pauta de reivindicações. A tramitação de uma proposição<sup>11</sup> na Câmara dos Deputados, por exemplo, cria a possibilidade de que a sociedade participe e se faça presente, a partir das quatro rotinas de ações apresentadas anteriormente. Audiências públicas, seminários e comissões gerais são canais formais de participação que integram o processo de tramitação, nos quais a sociedade pode expressar as suas ideias e reivindicações, como veremos mais adiante ao analisarmos a participação do Movimento Passe Livre (MPL) no processo que levou à aprovação e promulgação da PEC 90.

### 3 A CONCEPÇÃO DA TARIFA ZERO E O MPL

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

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

Segundo relatos do secretário de planejamento da gestão Erundina, Paul Singer (1996, p.139), quando o projeto da gratuidade<sup>12</sup> do transporte público foi apresentado, em reunião que discutia o projeto orçamentário para 1991 na capital paulista, foi enfática a defesa de que esta iniciativa beneficiaria sobretudo a população mais pobre, que deixaria de gastar com o transporte “e ganharia a possibilidade de usufruir de todo o espaço da cidade, inclusive do acesso total aos seus serviços”.

De acordo com Gregori<sup>13</sup>,

seria uma forma concreta de se promover uma distribuição de renda e propiciar às classes menos privilegiadas, os chamados de baixo, uma condição de mobilidade que eles não tinham, porque a tarifa funciona como um impedimento para se gozar dessa plena mobilidade na cidade.

---

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

<sup>12</sup> Apesar de ser tratado como gratuidade em várias referências bibliográficas e documentais da época, Luiza Erundina faz questão de frisar que o transporte seria remunerado, por meio do subsídio (informação verbal coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal).

<sup>13</sup> Entrevista realizada com o engenheiro Lúcio Gregori, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

Há uma vertente importante a ser destacada que trata do viés político envolvido na proposta, bem como do contexto no qual a proposta foi apresentada. Além de ser vista como uma iniciativa de indiscutível capacidade de produzir justiça social, também se destacou por ser “politicamente oportuna” (SINGER, 1996, p.141), uma vez que a proposta poderia ser uma marca para a gestão da prefeita e para o partido pelo qual ela se elegeu, o Partido dos Trabalhadores (PT). O PT surgiu dos movimentos sociais e da mobilização de rua, o que o coloca naquela posição mencionada por McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.34) na qual o ator societal atua dentro da formalidade de uma instituição política, mas também mantém forte vínculo com os movimentos sociais, com militantes ocupando cargos públicos<sup>14</sup>. Observa-se aqui, ainda, uma mudança na EOP.

O projeto apresentado não prosperou, pois a maioria dos parlamentares da Assembleia Legislativa do Município naquela ocasião, incluindo a sua presidência, compunha a base de oposição ao governo de Luiza Erundina, então filiada ao PT. “Projetos que não contavam com algum apoio das bancadas opositoras sequer chegavam a ser apreciados pelo Plenário” (SINGER, 1996, p.147). Apesar de não haver se concretizado no município de São Paulo, o referido projeto se tornou inspiração para a pauta de reivindicações na busca de melhores condições de mobilidade urbana, sobretudo para aquelas pessoas com menos condição de acesso à cidade.

A própria PEC apresentada por Erundina em 2011, dois anos antes das Jornadas de Junho, teve inspiração nos objetivos sociais do Projeto Tarifa Zero. Conta Erundina que “era uma ideia tão consistente, tão viável, tão moderna, que sobreviveu esses anos todos”<sup>15</sup>.

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

Como conta o próprio Movimento,

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

---

<sup>14</sup> O próprio secretário de planejamento, Paul Singer, foi filiado ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, militando no movimento sindical. Como trabalhador metalúrgico, liderou a histórica greve dos 300 mil, que paralisou a indústria paulistana por mais de um mês, em 1953. Paul Singer (entrevista), in MANTEGA, Guido; REGO, José Marcio (organizadores). Prefácio de Luiz Gonzaga Belluzzo. Conversas com economistas brasileiros II, pp 55-89. Editora 34, 1999. Disponível em: < <https://goo.gl/oMLv7n>>. Acesso em 11 ago. 2017.

<sup>15</sup> Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal.

Em sua declaração de Princípios<sup>16</sup>, o MPL se posiciona e se define como sendo “um movimento horizontal, autônomo, independente e apartidário, mas não antipartidário. A independência do MPL se faz não somente em relação a partidos, mas também a ONGs, instituições religiosas, financeiras etc.”. Vale notar que, apesar de se apresentar como apartidário, o MPL deixa claro não ser antipartidário. Deste modo, deixa aberta a possibilidade para que seus integrantes ocupem cargos na burocracia e participem de partidos políticos. (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.333). Nesta perspectiva, o MPL se caracteriza efetivamente com o que Cohen define como atores societais, ou seja, “não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim ‘exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos’” (CORTES; LIMA, 2012, p.39).

Os princípios estabelecidos pelo Movimento norteiam, ainda, a estratégia de mobilização envidada pelo Movimento, uma vez que não cerceia o relacionamento com outras organizações políticas e societais, aliás, serve-se destas conexões para avançar com sua pauta. Ao se apresentar e expor a sua história, o MPL “estabelece limites e pontes entre si e outros [movimentos], neste caso, seus antecedentes, forjando linhas imaginárias de continuidade com lutas” (DOWBOR; SZWAKO, 2013) em torno de uma mesma pauta. Suas estratégias envolvem, ainda, a mobilização agendada pelas redes sociais — canais de comunicação adotados para debater, decidir e mobilizar —, com ações específicas e impactantes onde, como se viu em 2013, podem ser apropriadas por um público maior, até mesmo alheio a existência do próprio Movimento.

De acordo com Gohn (2017, p.33), o MPL integra o que ela classifica como sendo os novíssimos movimentos sociais, guardando forte relação com os coletivos<sup>17</sup>. “Não aceita a questão da representatividade existente entre a maioria dos movimentos sociais, clássicos ou os ‘novos’ movimentos”.

#### A construção identitária desses

**novíssimos** movimentos e grupos é algo complicado porque eles são diversificados em termos de referências, que são múltiplas, cruzando faixa etária, gostos, pertencimentos a grupos na mídia social, adesão à luta de alguma “causa”, conjunto de valores, ideologias motivadoras etc. A forma do movimento deixou não só de ser hegemônica como também aglutinadora das identidades. (GOHN, 2017, p.22, grifo da autora)

Gohn (2014 p. 434) ainda destaca que, “a sociedade, os movimentos sociais novos e antigos e as autoridades não sabem como lidar com essa nova forma de expressão do protesto social que destrói, não tem nome, não se assume como grupo ou movimento”. Ao analisar de forma sistematizada a cronologia das ações mais relevantes contra o aumento das tarifas de transporte público, observam-se fatos que demonstram que a mobilização social antecede as

<sup>16</sup> Disponível em <<http://www.mpl.org.br/>> Acesso em: 7 maio 2016

<sup>17</sup> “Os coletivos são vistos como agrupamentos fluidos, fragmentados, horizontais, e muitos têm a autonomia e a horizontalidade como valores e princípios básicos.” (GOHN, 2014, p.23)

Jornadas de Junho. Aos dados foram incluídas, ainda, todas as atividades que envolveram o MPL, ainda que não se caracterizem necessariamente como protesto.

Entre os eventos que marcam a criação do MPL, é interessante observar que o I Encontro Nacional do Passe Livre, ocorrido em 16 de junho de 2004, na capital catarinense, considerado um dos marcos do surgimento do Movimento, tinha como pauta central a implantação do passe livre estudantil. Até aquela ocasião, constituía-se mais como um coletivo formado por aqueles que lutavam contra os aumentos nas tarifas do transporte público de alguns municípios, do que propriamente como um movimento social.

A etapa seguinte na consolidação do MPL foi a realização da plenária<sup>18</sup>, em 29 de janeiro de 2005, que marcou efetivamente a criação do MPL como um movimento social de abrangência nacional (MOVIMENTO PASSE LIVRE JÁ, 2005), com o objetivo de levar sua pauta — a implantação do passe livre para estudantes — a todo o País.

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

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

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

O militante Marcelo Pomar (2013) explica que

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

O vínculo do MPL com o projeto de 1990 não ficou apenas na inspiração para a ampliação na pauta de reivindicações, já que também o ex-secretário de transporte da administração de Erundina e idealizador do Passe Livre, Lúcio Gregori, passou a atuar como assessor do MPL, ministrando palestras, aulas-públicas e rodas de conversas com militantes. Porém, para além do assessoramento voltado para o desenvolvimento do Movimento, Gregori se tornou o principal elo entre o MPL e a deputada Luiza Erundina.

---

<sup>18</sup> Realizada durante o Fórum Social Mundial (FSM), em Porto Alegre (RS).

#### 4 O PROCESSO POLÍTICO NAS NEGOCIAÇÕES E APROVAÇÃO DA PEC 90

Três anos, 11 meses e 17 dias. Este foi o período necessário para que a PEC 90/2011 virasse lei. Ao longo deste tempo, muitos atores sociais e estatais estiveram envolvidos — em maior ou menor grau — em etapas que foram fundamentais para a aprovação final da proposta. Porém, uma informação fornecida pela deputada Luiza Erundina lança luz sobre um aspecto que remete à influência mais direta do MPL sobre a PEC 90/2011, o que desvela a interferência direta de um movimento social no Processo Político e caracteriza diretamente a relação entre as ações do MPL e o início da tramitação da Proposta. Questionada se o projeto Tarifa Zero foi uma gênese para a PEC, Erundina (informação verbal<sup>19</sup>) afirmou que

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

Para dimensionar a ação direta do MPL sobre o processo político, sistematizamos todas as etapas que envolveram a tramitação da PEC 90, mapeamos os principais atores envolvidos e quais ações foram cruciais para se chegar até a promulgação pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Estes dados foram cruzados com aqueles referentes às manifestações pela redução das tarifas do transporte público e das ações que envolveram a criação do MPL. Por fim, fizemos a análise do conteúdo dos discursos de atores sociais e estatais que se manifestaram nas esferas institucionalizadas, e dos documentos oficiais da tramitação da PEC, como forma de identificar a presença do MPL ao longo de todo o processo. Antes, porém, é importante compreender como se dá a tramitação de uma PEC apresentada por um parlamentar da Câmara dos Deputados.

As Propostas de Emenda à Constituição (PECs) (BRASIL, 1970, 1998, 2017f, 2017g) são proposições que alteram a Carta Magna brasileira e só podem ser apresentadas: *i*) por um terço do total de deputados (171 parlamentares) ou senadores (27 parlamentares); *ii*) pelo presidente da República; *iii*) por mais da metade das assembleias legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (Constituição, art. 60, caput).

A casa iniciadora, ou seja, a instância onde a tramitação da PEC se inicia, é a Câmara dos Deputados quando o texto é de iniciativa de um deputado ou deputada, ou ainda, quando de autoria do presidente da República ou das assembleias estaduais. Se a iniciativa for de um senador ou senadora, a casa iniciadora será o Senado Federal. Tomando por base o caso em análise, que

---

<sup>19</sup> Informação coletada durante entrevista realizada com a deputada federal, em 18/08/2015, após a aprovação do texto da PEC pelo Senado Federal

se alinha à primeira condição (*i*) e se refere diretamente ao caminho percorrido pela deputada Luiza Erundina, o parlamentar que quiser apresentar uma proposta deverá coletar assinaturas que garantam o apoio de outros 170 deputados. A autoria é garantida ao parlamentar que teve a iniciativa, mas o apoio é indispensável.

Ao ser apresentada, a PEC é encaminhada para ser analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados quanto à sua admissibilidade. Para esta tarefa é nomeado um relator entre os deputados titulares daquela Comissão. Este exame avalia, após a conferência das assinaturas, se a proposta não fere os princípios constitucionais já existentes, se é legal, se está de acordo com os padrões da redação e se não fere os princípios orçamentários. Nesta etapa, não se discute ou avalia o tema da proposta, ou seja, o seu mérito. Se a proposição for aprovada por maioria simples<sup>20</sup> nesta instância, é criada uma comissão temática especificamente para analisar seu conteúdo. Caso contrário, ela é arquivada.

A comissão especial tem o prazo mínimo de dez sessões e máximo de 40 sessões do Plenário<sup>21</sup> para proferir parecer. Neste período mínimo, a proposta pode receber sugestões de alterações, que são as emendas. Depois, a PEC deverá ser votada pelo Plenário em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre uma e outra votação. Este intervalo é chamado de interstício. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017g) permite, entretanto, que seja dispensado o interstício para inclusão em Ordem do Dia para votação. Para que isso ocorra, é necessária a apresentação de requerimento de um décimo da composição da Câmara (51 deputados) ou mediante acordo das lideranças partidárias, desde que procedida a distribuição dos textos em votação atualizados (avulsos) com antecedência mínima de quatro horas. Para ser aprovada, a PEC precisa de pelo menos 308 votos (3/5 dos deputados) favoráveis em cada uma das votações.

Depois de aprovada pela Câmara dos Deputados, a PEC segue para o Senado — que exerce neste caso a função de Casa revisora —, onde é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça, nos mesmos termos da admissibilidade feita pela CCJC da Câmara, e depois pelo Plenário, onde também precisa ser votada novamente em dois turnos. Se o Senado aprovar o texto como o recebeu da Câmara, sem fazer qualquer alteração que afete o seu conteúdo, a emenda é promulgada pelas mesas da Câmara e do Senado em Sessão Solene do Congresso Nacional. Caso o texto sofra mudanças, volta para a Câmara, para ser votado novamente. A proposta vai de uma Casa para outra até que o mesmo texto seja aprovado pelas duas Casas.

---

<sup>20</sup> Metade dos deputados presentes à reunião da Comissão.

<sup>21</sup> Onde acontecem as sessões da Câmara dos Deputados.

#### 4.1 A tramitação da PEC e o MPL

A deputada Luiza Erundina, então filiada ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), apresentou o texto da PEC 90 no dia 29 de setembro de 2011, iniciando o processo de tramitação da proposta no Congresso Nacional. O primeiro fato a chamar a atenção é que, após o recebimento do texto pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, em 19 de outubro do mesmo ano, este ficou parado por 519 dias. Somente em 21 de março de 2013 foi designado o relator da matéria, o deputado Beto Albuquerque, do PSB do Rio Grande do Sul. Albuquerque — que além de membro titular da CCJ, ocupava também a função de líder<sup>22</sup> da bancada socialista na Câmara — afirmou que o pedido de retomada da proposta e da delegação de relatoria se deu por sua iniciativa, motivado por um pedido pessoal de Erundina<sup>23</sup>.

Se observarmos sob a perspectiva da EOP, dois fatos apontam para mudanças que estão associadas à retomada da PEC, ainda que indiretamente. No mesmo dia em que Beto Albuquerque é indicado relator, o Conselho Municipal de Transporte Urbano (COMTU) de Porto Alegre aprovou o aumento de 6,51% na tarifa. No dia 28 daquele mês, a capital gaúcha foi palco de uma manifestação contra o reajuste. Questionado se a ação na Câmara dos Deputados tinha alguma influência “das ruas” naquele momento, Beto Albuquerque assegurou que toda a motivação foi, de fato, a interação com a colega de Parlamento, Luiza Erundina. Seguem-se, ainda, manifestações em Goiânia, Natal e, finalmente, as três primeiras de São Paulo, convocadas pelo MPL, — 6, 7 e 11 de junho.

À luz do repertório de ações, os protestos convocados pelo MPL seguiram a rotina voltada à abertura ou ao restabelecimento de “negociação diante da pouca permeabilidade dos governos às demandas” (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.332). No dia 11 de junho de 2011, Erundina sobe à tribuna e faz seu primeiro discurso no Plenário da Câmara para tratar do tema. Em seu pronunciamento, a parlamentar diz se tratar de

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

Neste momento observa-se a relação de proximidade existente entre a parlamentar e o movimento social, que ficará ainda mais marcante nos eventos seguintes. Dois dias depois, dois novos fatos concorrentes: na manhã do dia 13, Beto Albuquerque apresenta seu parecer na CCJC,

---

<sup>22</sup> O líder partidário é um deputado, escolhido quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara, que representa os demais parlamentares que compõem a legenda. Ele possui prerrogativas específicas. (Brasil, 2017g, p.11-12)

<sup>23</sup> Informação verbal coletada em entrevista por telefone realizada em 27 jul 2017.

pela admissibilidade da PEC. Vale destacar que o parlamentar apresentou o relatório no prazo de 11 sessões, bem aquém do prazo máximo de 40 sessões. E no final daquela quinta-feira, São Paulo testemunhou a mais violenta repressão às manifestações, naquele que foi considerado o ápice dos protestos. No dia 17, data em que ocorre a quinta manifestação convocada pelo MPL na capital paulista, Erundina volta à tribuna da Câmara dos Deputados. De forma contundente, a deputada aponta para a necessidade da melhor articulação entre atores estatais e societais.

**Esta Casa deve acordar e perceber o significado desse movimento. É um movimento de protesto, mas é um movimento político**, para que se perceba o quanto é inadequada a política que existe, inclusive para a economia do País, mas sobretudo para o interesse de um dos setores que garantem a riqueza, a produção da riqueza no País, que são os trabalhadores que dependem desse transporte coletivo. E por entender que esta Casa não pode ficar omissa, não pode ficar indiferente, terá de dar a sua contribuição, a sua ajuda para que esse movimento encontre uma saída, sensibilizando inclusive os Poderes Públicos, os Prefeitos e os Governadores, para que abram o diálogo com esses jovens e sinalizem, na perspectiva de solução, para a análise de uma proposta viável, porque ela já vem demonstrando-se viável em várias cidades do mundo, em vários países que desde 1990 (ERUNDINA, 2013a. Grifo nosso).

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

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

Observa-se, em todas as falas, a estreita relação estabelecida pela parlamentar entre as demandas apresentadas pelo movimento — até mesmo pelo uso deste substantivo como palavra-chave — e a resposta estatal que pode ser dada por meio da proposta de emenda por ela apresentada. No dia 19, o governador Geraldo Alckmin e o prefeito Fernando Haddad anunciam a revogação do aumento de R\$ 0,20 das tarifas do transporte público. Porém, ainda assim o MPL convoca uma nova manifestação para o dia seguinte. Neste novo protesto, porém, a pauta de reivindicações se torna difusa, o que terminou por batizar os eventos que se seguiram como “A revolta dos 20 centavos” e fez surgir o slogan “Não são só 20 centavos”. Deste modo, a atuação do MPL em torno de uma pauta específica trouxe, ainda que de forma incipiente, para a agenda política, questões que passavam ao largo.

Um aspecto marcante após a manifestação do dia 20 é que o MPL faz alterações em seu repertório de ações e passa a focar ainda mais a participação institucionalizada e a política de proximidade, em detrimento de ações disruptivas, como os protestos de rua e a ação direta. No dia 25 de junho, a CCJC aprova o relatório do deputado Beto Albuquerque. Diante deste fato, a deputada Luiza Erundina faz novo pronunciamento no Plenário da Câmara, em que pede ao

presidente da Casa<sup>24</sup> e aos líderes partidários<sup>25</sup> que instalem imediatamente a Comissão Especial para tratar da PEC 90.

O líder do Democratas, Ronaldo Caiado (GO), apresenta, em 1º de julho, requerimento para a constituição do colegiado destinado a analisar a PEC e, finalmente, no dia 3, a Comissão Especial é criada. Sua constituição ocorre 56 dias depois, em 28 de agosto, e, em 4 de setembro, é designado como relator o deputado mineiro pelo PT Nilmário Miranda. Destacamos aqui que o Democratas é um partido que estava posicionado, naquele momento, em um campo político oposto ao do PSB. Ainda assim, o seu líder foi o responsável pelo pedido de instalação da Comissão Especial, indo ao encontro da avaliação de Erundina sobre a influência que “as ruas” vinham exercendo dentro daquela Casa política.

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

Nesse ínterim, um evento se pronuncia como um marco da participação socioestatal, pela participação institucional do MPL em uma audiência de destaque na Câmara dos Deputados. No dia 9 de julho, a Câmara realiza — por solicitação do deputado Beto Albuquerque — uma Comissão Geral<sup>26</sup> para discutir a política tarifária do transporte municipal de passageiros, com a participação direta de dois representantes do MPL, além da presença de diversos integrantes do Movimento. Como requerente da Comissão, Albuquerque é o primeiro a fazer o seu pronunciamento. Logo no começo, ao saudar os presentes, já evidencia a importância do MPL aos debates: “destaco o nosso interesse de ouvir e a honra de ter aqui o Movimento Passe Livre” (ALBUQUERQUE, B., 2013). E, na mesma linha dos pronunciamentos anteriores de Erundina, convoca os atores estatais a darem resposta às demandas dos atores societais.

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

---

<sup>24</sup> A Câmara dos Deputados era presidida na época pelo deputado federal Henrique Eduardo Alves, do PMDB do Rio Grande do Norte.

<sup>25</sup> É prerrogativa do presidente da Câmara, ouvido o Colégio de Líderes, instalar as comissões especiais. (Brasil, 2017g, p.16)

<sup>26</sup> O Plenário da Câmara transforma-se em comissão geral para debater assunto relevante ou projeto de lei de iniciativa popular. A diferença entre os debates ocorridos durante a votação de matérias e a Comissão Geral é que, nessas ocasiões, além dos deputados, são convidados a falar representantes da sociedade relacionados ao tema debatido. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/57711.html>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

Vinte e seis oradores alternaram-se na tribuna — incluindo a autora da PEC, Luiza Erundina —, iniciando-se o debate pelo pronunciamento de Beto Albuquerque. Em seguida, logo no início da Comissão, fizeram seus pronunciamentos Lucas Monteiro de Oliveira e Marcelo Pomar, respectivamente, ambos representantes do Movimento. E na sequência, falou o ex-secretário de transporte de Erundina e assessor do MPL, Lúcio Gregori. Na fala de Lucas Monteiro de Oliveira também fica evidente a articulação com os atores estatais, uma vez que o militante defende que a solução para os problemas de mobilidade nas cidades passa pela aprovação da proposta de emenda, criando um vínculo direto entre a deputada e o MPL.

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

Logo em seguida, é concedida a palavra ao também militante do MPL Marcelo Pomar. Ao subir à tribuna, Pomar, em uma ação simbólica dentro da *performance* do MPL, estendeu a bandeira do movimento em posição privilegiada, com visão para todo o Plenário. Destaca-se aqui o fato de que a Comissão Geral estava sendo transmitida pela TV Câmara em seu canal de televisão digital e pela internet. Pomar já inicia sua fala deixando evidente que a interação socioestatal daquele momento era reflexo direto de uma mudança na EOP. Diz ele: “No mês de junho de 2013, o Brasil veio às ruas. E é só por isso que hoje eu estou aqui” (POMAR, 2013). Ou seja, na visão do militante, a abertura à participação institucionalizada se deu por conta das ações de protesto envidadas anteriormente.

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

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

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

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

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

Enquanto Gregori explica a vertente técnica para a implantação do passe livre como forma de defender a PEC — sem deixar seu pronunciamento de ser político — Erundina se volta essencialmente para a questão política. Décima quinta a fazer seu pronunciamento, tendo sido precedida essencialmente por atores sociais, destaca a força das manifestações, legitimando-as, e credita a elas a aprovação do relatório pela admissibilidade na CCJC. Além disso, aponta o papel do MPL nos protestos de rua e também na formulação da PEC. Aqui se observa efetivamente como a política de proximidade está presente na articulação socioestatal.

A concretização desse direito [ao transporte] vem, sem dúvida nenhuma, por meio das propostas apresentadas pelas ruas, pelo Movimento Passe Livre, pela sociedade como um todo, que tem profunda identidade com esse movimento, com essas demandas, que chegam em boa hora ao Congresso, ao Governo Federal. Este é um momento especial da vida do País, que vai tirar, está tirando também os Poderes da República, sobretudo o Congresso e o Governo, de certa apatia, de certa lentidão, de certa hesitação em termos de soluções criativas para esses problemas. Isso se dá no plano da política, não no plano técnico, não no plano administrativo. Isso se dá no plano da política. (ERUNDINA, 2013d, grifo nosso)

E, ao agradecer aos oradores que a antecederam, assim como aos atores estatais comprometidos com a proposta, manifesta, novamente, a relação de proximidade mantida com o MPL. “Agradeço aos jovens, ao Movimento Passe Livre. Vocês estão ajudando a democracia deste País” (ERUNDINA, 2013d). Também durante o discurso de Erundina, um símbolo criado pelo MPL, desta vez para cobrar a aprovação da PEC, surge. Um ônibus de papel, feito à mão, com a sigla “PEC 90 JÁ” grafada na lateral, foi colocado sobre a tribuna durante o pronunciamento da parlamentar.

A Comissão Geral deixou o seu recado.

Com os trabalhos iniciados e o relator designado, a Comissão Especial inicia a fase de audiências públicas<sup>27</sup>. E já na primeira, em 17 de setembro, entre os convidados está Marcelo Pomar, como representante do MPL, que afirma que o debate em busca de soluções para o

---

<sup>27</sup> Reunião realizada por colegiado parlamentar (Comissão ou Ouvidoria) com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite ou para debater assuntos de interesse público relevante, referentes à área de atuação da Comissão ou da Ouvidoria Parlamentar, respectivamente. A realização de reunião de audiência pública depende de aprovação pela maioria simples do colegiado de proposta com esse objetivo apresentada por qualquer de seus membros ou pela entidade interessada, para que sejam ouvidas as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/glossario/a.html>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

transporte deve ser político e não meramente técnico (MIRANDA, 2013). O *lobby* parlamentar exercido junto à Erundina permitiu a aproximação com os relatores da proposta — Beto Albuquerque e Nilmário Miranda — e garantiu ao MPL não só assento, mas voz em todos os fóruns abertos à participação popular.

Ao todo, a Comissão realizou quatro audiências públicas, sendo que o MPL esteve representado em duas delas — em 17 de setembro e 12 de novembro —, e, em uma das duas restantes, a do dia 1º de outubro, o movimento não estava à mesa, mas participou Lúcio Gregori que, como já vimos, assessorava os militantes. Assim como Pomar o fez quando discursou durante a Comissão Geral, Gregori “destacou que a decisão de priorizar e viabilizar uma tarifa social ou mesmo o transporte gratuito é, antes de tudo, política” (MIRANDA, 2011). Foram realizados, ainda, dois seminários regionais: um em Belo Horizonte e outro em São Paulo, este com a presença ativa do MPL, o que aponta a força da participação institucionalizada dentro do repertório de ações do Movimento. Finalmente, no dia 19 de novembro, o relator Nilmário Miranda entrega seu relatório. Assim como ocorreu na votação da admissibilidade, na CCJC, o relator é célere e não faz uso do prazo de 40 sessões de que dispunha, mas entrega o seu relatório no prazo mínimo, que era de 10 sessões.

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

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

A celeridade segue também na votação naquela comissão, que ocorre no mesmo dia, sendo aprovado o parecer e estando, portanto, apto para seguir para votação no Plenário da Câmara dos Deputados, última e mais importante instância daquela Casa. Apenas 15 dias depois, em 4 de dezembro, o projeto entra na pauta para votação em primeiro turno no Plenário e acaba sendo votado e aprovado — com o texto original de Erundina, sem qualquer alteração — em primeiro e segundo turnos, com quebra de interstício. A votação foi expressiva nos dois turnos. Dos 331 deputados presentes à primeira votação, 329 foram favoráveis, sendo apenas um contrário e um se absteve. E, no segundo turno, dos 315 presentes, 313 foram favoráveis, um contrário e um se absteve (BRASIL, 2013).

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

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

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

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

## 5 CONCLUSÃO

Revisitando as teorias dos movimentos sociais, identificamos a Teoria do Processo Político (TPP), de Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow, como sendo a lupa mais adequada para a análise pretendida neste estudo. Aprofundamos aí os conceitos de repertório e de Estrutura de Oportunidades Políticas, essenciais como base para a avaliação da *performance* do MPL e da sua relação com a aprovação da PEC 90.

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

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

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

se constituem em estruturas organizacionais horizontalizadas.

Com todo esse aporte teórico e documental, nós nos voltamos a analisar o caminho da PEC 90, desde a sua iniciativa até a sua promulgação, procurando retratar todas as etapas de tramitação e identificar quais foram os atores socioestatais envolvidos, a interação entre estes e como as ações interferiram no processo de tramitação da Proposta. A sistematização de cada uma destas etapas nos permitiu identificar pontos nos quais a interação entre os atores socioestatais sugeria a existência de relação. Para verificar efetivamente estas conexões, foi feita a análise do conteúdo dos pronunciamentos e dos documentos oficiais — mais especificamente dos pareceres que recomendaram a aprovação da PEC. Observamos, então, a presença constante do MPL, de forma direta e indireta. Esta análise nos permitiu, ainda, verificar que o Movimento desempenhou sua *performance* em torno de um repertório de ações que envolveu os protestos de rua, a participação institucionalizada e a política de proximidade, com o *lobby* parlamentar junto aos principais atores estatais envolvidos no processo de aprovação da PEC, sobremaneira Luiza Erundina.

Ao final, este conjunto de informações, associado a declarações dos integrantes da *polity*, nos permitiu inferir que a participação do MPL foi determinante no processo que levou a Proposta a virar lei. É fato que a simples inclusão de uma área necessária ao desenvolvimento humano no rol dos direitos sociais previstos na Constituição Federal não se constitui em elemento suficiente para promover a redução das desigualdades observadas na cena urbana. Isto é facilmente comprovado pela observação de que outras áreas figuram na Carta Magna há mais tempo, a exemplo da saúde e educação, e isto, por si só, não se traduz em garantia de excelência no serviço oferecido à população. O hiato social se mantém e se perpetua. Nos dois exemplos citados, o que se vê cotidianamente retratado nos meios de comunicação é que aqueles que têm condições financeiras favoráveis pagam por melhores escolas e por planos de saúde e consultas particulares, quando necessitam de atendimento médico. Aos menos favorecidos, resta o que é ofertado pelo Estado, sabidamente de qualidade inferior em sua grande maioria. Porém, o fato de um serviço ser considerado um direito social dá sim à sociedade garantias de que ele deva ser tratado como prioridade e, portanto, ser meritório de atenção por parte do Estado na formulação de políticas públicas.

Com afirmou o relator da Comissão Especial, deputado federal Nilmário Miranda (2013), a inclusão na Constituição não produz efeitos automáticos, mas “constitui etapa essencial para que o transporte deixe de ser tratado como mercadoria e passe a ser efetivamente priorizado, como direito social que efetivamente é”. A partir do poder de transformação da mobilização social, somado ao interesse de atores sociais como movimentos organizados, políticos e gestores públicos, o direito social tem potencial de reduzir as desigualdades, garantindo a todos o acesso aos mesmos recursos.

Nesta perspectiva, a atuação do MPL foi de indiscutível relevância na produção de

mudanças, seja por aquelas que surgirão especificamente a partir da transformação do transporte em direito social, seja pela modificação já em curso na forma de se ver os movimentos sociais e na maneira de o Estado se relacionar com a sociedade.

## Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIN, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n° 2, p. 325-357, 2014.

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

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Histórico e atribuições**. 2019?. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

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

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

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

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

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

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

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, DF, 2 fev. 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8->

46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 08 ago. 2017.

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

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

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

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

DOWBOR, Monika; HOUTZAGER, Peter; SERAFIM, Lizandra. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: CEBRAP: IDS, 2008. 48 p.

DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Respeitável público...: Performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 97, p.43-55, nov. 2013.

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

ERUNDINA, Luiza. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no Pequeno Expediente da Sessão Ordinária de 11 jun. 2013, para manifestar o caráter justo das reivindicações de jovens manifestantes contra o reajuste de tarifas do transporte coletivo urbano em metrópoles brasileiras e defender a tramitação na Casa de Proposta de Emenda à Constituição de autoria da oradora sobre a inclusão do setor no capítulo dos direitos sociais. Implantação de política tarifária para o transporte público no País]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em <<https://goo.gl/XQUtty>>. Acesso em 17 jan. 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE: cidades@: Brasília: DF. Rio de Janeiro, 2016**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=530010&search=|infogr%E1ficos:-informa%E7F5es-completas>>. Acesso em: 16 jan. 17.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017**. 2017. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 11. ed. Brasília: Unb, 1998. p. 562-571.

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

SCHERER-WARREN, Ilse. **Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política.** Caderno CRH, 2014, vol.27, n.71, p. 217-229.

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

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

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

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

WRIGHT, Erik. Análise de classes. **Revista Brasileira de Ciência Política.** Brasília, 17: 121-163, 2015.

Artigo recebido em: 10/12/2018

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2019