

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS (CECH)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GISELE HELOISE BARBOSA

O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO
DE SÃO PAULO (CMTT/SP): participação e mobilidade urbana

SÃO CARLOS - SP
2018

GISELE HELOISE BARBOSA

O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE SÃO PAULO (CMTT/SP):
participação e mobilidade urbana

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), para obtenção do título de doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

São Carlos - SP
2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

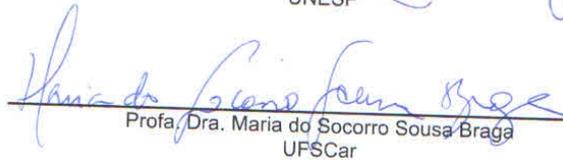
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

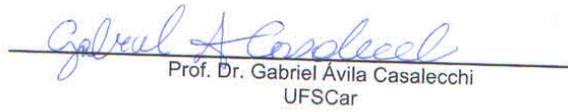
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Gisele Heloíse Barbosa, realizada em 22/08/2018:



Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
UNESP



Prof. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga
UFSCar



Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi
UFSCar

Prof. Dr. Luciana Ferreira Tatagiba
UNICAMP

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão
UNICAMP

Dedico esta tese a todas e todos que trabalham pela garantia do direito à cidade.

AGRADECIMENTOS

Esta tese encerra mais uma etapa em minha vida, e quando olho para trás percebo que tenho muito a agradecer. Primeiramente a Deus, fonte de amor e esperança. À minha mãe, que lutou para que tivéssemos o pão de cada dia, nunca desistiu e sempre fez o impossível para me oferecer as melhores oportunidades. À minha tia Aparecida, que também acreditou em mim e investiu oito anos em minha educação, custeando uma escola privada.

Agradeço ao meu marido Alex, que sempre esteve ao meu lado, me incentivou e me acompanhou neste cotidiano acadêmico. Sou infinitamente grata pelo seu amor incondicional, por tantas vezes submeter sua rotina à minha e por me auxiliar nos momentos de dúvida. Certamente, esta tese não existiria sem o seu apoio.

Também faço um agradecimento especial à minha orientadora, Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, por todos os conselhos e correções que tanto contribuíram com a elaboração deste trabalho. Muito obrigada pela seriedade, paciência, compreensão, gentileza e amizade nestes anos de convivência. Sua trajetória acadêmica sempre será minha maior inspiração.

Agradeço às minhas grandes irmãs Camila e Natália, com quem partilho as inquietações profissionais e pessoais, por estarem sempre perto. O apoio e o incentivo de vocês fez muita diferença na finalização desta tese. Aos colegas e amigos com quem convivi neste período, especialmente Larissa, Ludolf e Ivan, muito obrigada pela parceria e companheirismo durante todos estes anos de doutoramento.

Sou grata ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, por todo o respaldo administrativo, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento da pesquisa. Também agradeço aos docentes e colegas da Ciência Política com quem tive a oportunidade de debater as questões do campo, tanto em eventos nacionais e internacionais quanto nas bancas de qualificação e defesa, e cujas observações foram fundamentais para a finalização desta tese.

Por fim, agradeço ao Conselho Municipal de Transporte e Trânsito e à Secretaria de Mobilidade e Transportes da Prefeitura de São Paulo da gestão de Fernando Haddad e João Dória, por todo o apoio para realização do trabalho de campo, e aos conselheiros do CMTT e às entidades e movimentos que se dispuseram a colaborar com esta pesquisa.

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser reformulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.

Henri Lefebvre

RESUMO

Esta pesquisa visa analisar a relação entre a criação e desenvolvimento do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito e os Protestos de Junho de 2013. Diante da proximidade temporal dos Protestos com a criação do CMTT e da semelhança temática, analisamos a complexidade do entrelaçamento de processos de participação política, relacionando as causas e atores dos Protestos de Junho de 2013 à instituição participativa. Como base teórica utilizamos autores do neoinstitucionalismo, da teoria da democracia deliberativa e da teoria da democracia participativa, com a finalidade de compreender as definições de participação institucionalizada, participação extra-institucional, instituição participativa e institucionalização da participação. Também situamos os conceitos na realidade democrática brasileira, estabelecendo os vínculos entre a modalidade de protesto de rua e o desenvolvimento de um conselho gestor de políticas de mobilidade urbana. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e consiste num estudo de caso, delimitando como período de análise de 2013 a 2017, que abrangem o período dos Protestos e a criação e desenvolvimento do CMTT, até a troca de gestão da prefeitura. Para responder aos objetivos propostos analisamos os documentos CMTT, notícias que contextualizaram a atuação dos atores e a legislação relacionada ao transporte e mobilidade urbana. Também realizamos entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros e com membros de movimentos sociais e associações que abordam a questão da mobilidade, principalmente o Movimento Passe Livre, indagando sobre sua participação nos Protestos e no CMTT. A análise dos dados mostrou que o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito realizou discussões importantes sobre mobilidade urbana, permitindo a representatividade de grupos que não teriam voz caso este espaço não existisse, principalmente para elaboração do Plano Municipal de Mobilidade. A saída pela via da institucionalização da participação, adotada pelo governo Haddad pela pressão das ruas em Junho de 2013, embora já houvesse a necessidade legal de criação do CMTT, mostrou-se fundamental para a defesa do próprio transporte público, pois há diversos interesses em conflito no que diz respeito à delimitação do espaço do transporte público coletivo. Apesar do Movimento Passe Livre ter recusado formalmente a participação no Conselho, alguns integrantes acompanham as discussões de forma indireta. Concluímos que houve uma relação muito complexa entre o Conselho e a ocorrência dos Protestos de Junho. Os temas, as lógicas de ação e repertórios discursivos das Manifestações apareceram em diversos momentos na trajetória do Conselho, evidenciando o entrelaçamento entre os dois processos participativos e comprovando a hipótese apresentada neste trabalho.

Palavras-chave: institucionalização da participação, instituição participativa, democracia, mobilidade urbana.

ABSTRACT

This research analyses the relationship between the creation and development of the São Paulo Municipal Transport and Traffic Council (CMTT-SP) and the June 2013 Protests. Given the proximity of the Protests with the creation of the CMTT and the similarity of the themes, we analyze the complexity of the interweaving of participation, linking the causes and actors of the June 2013 Protests to the participatory institution. This research uses as theoretical basis neoinstitutionalism, deliberative democracy and participatory democracy theory to understand the definitions of institutionalized participation, extra-institutional participation, participatory institution and institutionalization of participation. Also, we situate the concepts in the Brazilian democratic reality, establishing the links between a modality of street protest and the development of an urban mobility policy management council. The research is a case study and adopts a qualitative approach, delimiting as the period of analysis from 2013 to 2017, during the Protests and the creation and development of the CMTT, until the change of city mayor. To answer the proposed objectives we analysed the councils documents, news that contextualized the performance of the actors and legislation related to transportation and urban mobility. We also did semi-structured interview with council members and with members of social movements related to mobility, especially the Free Pass Movement (MPL), indagating on their participation in Protests and in the CMTT. Data analysis showed that the Municipal Transport and Traffic Council held important discussions on urban mobility, allowing the representation of groups that would not have voice if this space did not exist, mainly for the elaboration of the Municipal Mobility Plan. The institutionalization of participation, adopted by the Haddad government by street pressure in June 2013, although there was already a legal need to create the CMTT, proved to be fundamental for the defense of public transport, because there are conflicting interests in the delimitation of public transport space. Although the MPL has formally refused to participate in the Council, some members follow the discussions indirectly. We conclude that there was a very complex relationship between the Council and the June Protests. The themes, the logics of action and the discursive repertoires of the Manifestations appeared at various moments in the Council's trajectory, evidencing the interweaving between the two participatory processes and proving the hypothesis presented in this work.

Keywords: *institutionalization of participation, participatory institution, democracy, urban mobility.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modalidades de participação num contexto democrático.....	54
Figura 2 - Organograma do Ministério das Cidades.....	71
Figura 3 - Modalidades de participação na conjuntura dos Protestos de Junho de 2013.....	94
Figura 4 - Modalidades de participação na negociação com os taxistas.....	119
Figura 5 - Documento com o agendamento de reunião extraordinária, elaborado pelos conselheiros do CMTT e protocolado na SMT.....	123
Figura 6 - Locais de reuniões do CMTT entre 2013 e 2017.....	134
Figura 7 - Visão ampliada dos locais de reuniões do CMTT entre 2013 e 2017.....	134
Figura 8 - Modalidades de Participação no surgimento do CMTT.....	151
Figura 9 - Síntese do surgimento e desenvolvimento de uma IP.....	151

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Protestos na Região Sudeste, em milhares de manifestantes.....	88
Gráfico 2 - Categorias do CMTT por gênero e gestão: Titulares.....	168
Gráfico 3 - Categorias do CMTT por gênero e gestão: Suplentes.....	169
Gráfico 4 - Contagem de participantes por reunião do CMTT em 2017.....	189
Gráfico 5 - Contagem de participantes por reunião da Câmara Temática da Bicicleta em 2017.....	190
Gráfico 6 - Contagem de participantes por reunião da Câmara Temática da Mobilidade a Pé em 2017.....	191
Gráfico 7 - Participação Ativa no CMTT (2013-2017): falas de participantes por categoria.....	192
Gráfico 8 - Conselheiros por faixa etária – CMTT Gestão 2016-2018.....	195
Gráfico 9 - Conselheiros por gênero – CMTT Gestão 2016-2018.....	196
Gráfico 10 - Conselheiros por raça/ cor – CMTT Gestão 2016-2018.....	196
Gráfico 11 - Conselheiros por escolaridade – CMTT Gestão 2016-2018.....	197
Gráfico 12 - Participação nos Protestos – CMTT Gestão 2016-2018.....	199
Gráfico 13 - Atendimento aos Protestos – CMTT Gestão 2016-2018.....	200
Gráfico 14 - Atuação do CMTT nas questões de mobilidade urbana: Gestão 2016-2018.....	201
Gráfico 15 - Frequência dos conselheiros entrevistados nas reuniões: Gestão 2016-2018.....	202

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese teórica das características de uma Instituição Participativa.....	62
Quadro 2 - Método de análise de uma Instituição Participativa a partir do conceito de instituição. .	63
Quadro 3 - Método de análise de uma Instituição Participativa a partir do conceito de participação	64
Quadro 4 - Municípios com Conselho de Transporte (2001-2017).....	73
Quadro 5 - Classificação dos Conselhos de Transporte (2008-2017).....	75
Quadro 6 - Conselhos de Transporte nas capitais brasileiras em 2012.....	76
Quadro 7 - Conselhos de Transporte nas capitais brasileiras em 2017.....	78
Quadro 8 - Anos de criação do Conselho Municipal de Transporte de São Paulo.....	95
Quadro 9 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2013.....	106
Quadro 10 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2014....	109
Quadro 11 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2015....	117
Quadro 12 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2016....	121
Quadro 13 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2017....	132
Quadro 14 - Quantidade de reuniões do CMTT, entre 2013 e 2017, de acordo com o local.....	133
Quadro 15 - Câmaras Temáticas do CMTT, de acordo com a data de criação.....	138
Quadro 16 - Temas por reunião da Câmara Temática da Bicicleta 2015-2017.....	141
Quadro 17 - Temas por reunião da Câmara Temática do Serviço de Táxi 2015-2017.....	144
Quadro 18 - Temas por reunião da Câmara Temática da Mobilidade a Pé 2015-2017.....	147
Quadro 19 - Composição do CMTT em 2013.....	155
Quadro 20 - Composição do CMTT em 2014.....	161
Quadro 21 - Composição do CMTT em 2016.....	165
Quadro 22 - Conselheiros do CMTT presentes desde 2013.....	187
Quadro 23 - Vínculos de representantes do CMTT Gestão 2016-2018.....	198
Quadro 24 - Pontos positivos do CMTT – Gestão 2016-2018.....	204
Quadro 25 - Pontos negativos do CMTT – Gestão 2016-2018.....	205

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Síntese dos temas abordados nas reuniões do CMTT/SP (2013-2017).....	153
Tabela 2 - Eleições para o CMTT em 2016 dos representantes dos Usuários, por tema e gênero...	167
Tabela 3 - Eleições para o CMTT em 2016 dos representantes dos Usuários, por região e gênero.	167
Tabela 4 - Conselheiros eleitos por gênero.....	168
Tabela 5 - Ocupação das vagas no CMTT – Titulares.....	170
Tabela 6 - Ocupação das vagas no CMTT – Suplentes.....	170
Tabela 7 - Conselheiros antigos e novos na Gestão 2014-2016 do CMTT.....	187
Tabela 8 - Conselheiros antigos e novos na Gestão 2016 do CMTT.....	188
Tabela 9 - Conselheiros antigos e novos na Gestão 2017 do CMTT.....	188
Tabela 10 - Porcentagem de respostas às entrevistas aplicadas aos conselheiros do CMTT.....	194
Tabela 11 - Motivo de não ter participado dos Protestos – CMTT Gestão 2016-2018.....	199
Tabela 12 - CMTT atendeu aos Protestos – Gestão 2016-2018.....	200

LISTA DE SIGLAS

ABRASPE – Associação Brasileira de Pedestres
 ADETAX – Associação das Empresas de Táxi de Frota do Município de São Paulo
 ANEL – Assembleia Nacional dos Estudantes Livres
 ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos
 APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
 APEOP – Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas
 ARESP – Associação dos Operadores de Receptivo de São Paulo
 CCO – Centro de Controle Operacional
 CET – Companhia de Engenharia de Tráfego
 CETRAN – Conselho Estadual de Trânsito
 Ciclocidade – Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo
 Cidadeapé – Associação pela Mobilidade a Pé em São Paulo
 CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
 CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana
 CMTC – Companhia Municipal de Transportes Coletivos
 CMTT-SP – Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo
 ConCidades – Conselho Nacional das Cidades
 CONIT – Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
 CONSETRANS – Conselho Nacional de Secretários de Transportes
 CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito
 CONTRANDIFE – Conselho de Trânsito do Distrito Federal
 CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
 CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
 CT – Câmara Temática
 CTB – Código de Trânsito Brasileiro
 CUT – Central Única dos Trabalhadores
 DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito
 DTP – Departamento de Transportes Públicos
 FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
 FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana
 FUSP – Federação dos Usuários de Transporte Coletivos Rodoviários, Ferroviários, Hidroviários e Aéreos do Estado de São Paulo
 GT – Grupo de Trabalho
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 IP – Instituição Participativa
 IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
 ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
 JARI – Juntas Administrativas de Recursos de Infrações
 JPT – Juventude do Partido dos Trabalhadores
 JS – Juventude Socialista
 MDB – Movimento Democrático Brasileiro
 MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
 MPL – Movimento Passe Livre
 MS – Movimento Social
 MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
 IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
 IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NTC – Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OSC – Organização da Sociedade Civil
PCC – Primeiro Comando da Capital
PCR – Partido Comunista Revolucionário
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo
PIU – Projeto de Intervenção Urbana
PlanMob – Plano de Mobilidade
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
RUA – Juventude Anticapitalista
SeMob – Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana
SETCESP – Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de São Paulo e Região
SIMETESP – Sindicato dos Transportadores Autônomos de Escolares e das Microempresas de Transportes de Escolares do Estado de São Paulo
SIMTETAXIS – Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi do Município de São Paulo
SINDSEP – Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo
SINDIALTERNATIVOS - Sindicato dos Trabalhadores em Cooperativas e Associações do Ramo de Transportes em Ônibus Urbanos alternativos de São Paulo
SINDLOTAÇÃO – Sindicato dos Proprietários de Veículos Profissionais Autônomos que Trabalham no Transporte de Passageiros, através de Lotação em São Paulo e Grande São Paulo
SINDMOTORISTAS – Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores em Transporte Rodoviário Urbano de São Paulo
SINDITAXI – Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo
SINTTEASP – Sindicato dos Trabalhadores de Empresas de Transporte Escolar
SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SME – Secretaria Municipal de Educação
SMPIR – Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial
SMPM – Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SMT – Secretaria de Municipal de Transportes (até a gestão Haddad – dez. 2016) / Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (a partir da gestão Dória – jan. 2017)
SNJ – Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos
SPTrans – São Paulo Transportes S.A
SPUrbanuss – Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo
TCM – Tribunal de Contas do Município
TEG – Transporte Escolar Gratuito
UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: A QUESTÃO DA MOBILIDADE NO BRASIL.....	22
2.1 Democracia: quem é o “povo” que detém o poder?.....	22
2.2 Participação, deliberação e representação: o lugar do “povo” na política.....	25
2.3 Uma história da participação no Brasil e do conceito de instituição participativa.....	36
2.4 Uma discussão sobre o conceito de instituição participativa.....	45
2.5 Os conselhos gestores de políticas públicas.....	66
2.6 Considerações sobre a Seção.....	67
3 PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA: POR QUE FALAR SOBRE ISSO?.....	69
3.1 A estrutura nacional de mobilidade e trânsito.....	70
3.2 A participação nas políticas de mobilidade em São Paulo.....	79
3.3 Os Protestos de Junho de 2013 e a questão da mobilidade urbana.....	86
3.4 Considerações sobre a Seção.....	92
4 O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE SÃO PAULO: FUNCIONAMENTO ENQUANTO INSTITUIÇÃO.....	95
4.1 Definição e objetivo do órgão: conjuntura de criação e áreas de atuação.....	95
4.2 Estrutura e funcionamento do Conselho: natureza decisória, regras e recrutamento.....	99
4.3. Resultados produzidos: benefícios, confiabilidade, potencialidades e limites.....	103
4.4 As Câmaras Temáticas.....	137
4.5 Considerações sobre a Seção.....	149
5 O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE SÃO PAULO: ATORES E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO.....	154
5.1 Composição do Conselho: criação e processos eleitorais.....	154
5.2 Movimentos e entidades no CMTT: Movimento Passe Livre, Ciclocidade e Cidadeapé.....	171
5.3 Combinação de conflito e consenso: conselheiros e sua participação no CMTT.....	184
5.4 Responsividade e <i>accountability</i>	208
5.5 Considerações sobre a Seção.....	210
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	212
REFERÊNCIAS.....	215
ANEXO A - Conselhos do Município de São Paulo em 2018.....	232
ANEXO B - Nota de conselheiros sobre o aumento da tarifa.....	233
ANEXO C – Carta Aberta.....	234
ANEXO D – Nota do Movimento Passe Livre sobre a criação do CMTT.....	235
ANEXO E – Nota Pública: Conselho de Transportes.....	237

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a relação entre o processo de institucionalização da participação na política de mobilidade urbana em São Paulo, com criação e desenvolvimento do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito e os Protestos de Junho de 2013. Abordaremos a temática da participação política tanto na modalidade extra-institucional quanto na formação de instituições específicas para o debate de políticas públicas.

Desde a efervescência dos movimentos sociais dos anos 60 e 70 em diversas partes do mundo, surgiu uma busca pela inserção política por meio de espaços públicos, que visam a consolidação de um processo educativo de participação e uma gestão mais conjunta da *res publica*. O objetivo era ir além do conceito de democracia limitada ao voto e desenvolver um processo de deliberação coletiva com participação racional de todos os interessados ou afetados por decisões políticas. A criação desses espaços também foi motivada pela falta de respostas às demandas sociais, fazendo com que a população não se sentisse representada por aqueles governantes que outrora elegeram (PATEMAN, 1992; BOHMAN, 1997b; DRYZEK, 2000).

No Brasil, a abertura à participação política ocorreu ao longo dos anos 80, na conjuntura de transição para a democracia, após duas décadas de governo militar. A sociedade civil aparentava ser única, com o propósito unificado de consolidar a democracia, em oposição ao Estado ditador, embora fosse heterogênea em seus interesses (ABRANCHES, 1988). A Constituição de 1988 institucionalizou diversos veículos de participação, num esforço democrático por prover oportunidades de diálogo entre Estado e sociedade civil, tendo em vista o recém-encerrado governo militar, que limitou principalmente os direitos políticos e as liberdades de imprensa, de expressão e de reunião.

Segundo Carlos (2011, p.315), “a inserção institucional de movimentos e organizações sociais [...] por um lado, ampliou as arenas de acesso à institucionalidade política e, por outro, desafiou os atores coletivos para novas práticas e relações com o Estado”. De acordo com Gurza Lavalle (2011a), essa institucionalização é vista como uma “anomalia” para a literatura dos movimentos sociais, embora a participação constitua uma feição institucional do governo brasileiro. No entanto, para ele, “sejam quais forem os efeitos – interrogação a ser empiricamente resolvida –, os movimentos engajados nesses espaços não definharam até a desapareição nem se burocratizaram ao ponto de sobreviverem reduzidos a um núcleo organizacional” (GURZA LAVALLE, 2011a, p.17).

A inserção da participação na esfera estatal, o reconhecimento e aceitação de sua

legitimidade e a partilha do exercício do poder político trouxe uma mudança no comportamento dos atores envolvidos. Os cidadãos aprenderam a lidar com uma rotina de trabalho pré-determinada, com a burocracia, com uma nova agenda de prioridades, com o desenvolvimento de uma hierarquia de poderes e com a possibilidade de expressão de suas necessidades. Além disso, a presença do governo é essencial para que as propostas sejam encaminhadas e possam se efetivar em políticas públicas¹.

No ano de 2013, a ocorrência de Protestos em várias cidades brasileiras trouxe inquietações que conduziram ao tema desta pesquisa. O que as instituições participativas têm a ver com isso? Desde a Constituição de 1988, a participação se tornou uma face institucional do Estado brasileiro (AVRITZER, 2009), abrindo espaços para a sociedade civil, que demandava mecanismos para expor, debater e negociar suas demandas. A ida às ruas da sociedade de modo geral – não só de grupos organizados – com reivindicações que têm sido discutidas em conselhos gestores, conferências, orçamentos participativos, dentre outras instituições participativas (IPs), nos conduziram ao questionamento sobre a efetividade² desses mecanismos de participação, temática recente na literatura da área.

Não haveria espaços participativos nos municípios para discussão da reivindicação inicial de 2013, a questão da tarifa do transporte público? Embora o Brasil tenha intensificado o processo de abertura à participação democrática desde os anos 80, segundo Gohn (2014b, p.79) “Políticos e autoridades governamentais mostraram-se surpresos com as manifestações em junho no Brasil, especialmente no plano do governo federal que, desde 2003, desenvolve uma intensa política de institucionalização da participação social”. Santos e Gugliano (2015, p.16) afirmam que “as intensas manifestações que ocorreram nos meses de junho e julho de 2013 contribuíram para a reflexão sobre os limites do sistema político brasileiro, mas também sobre a fragilidade dos canais de participação existentes”.

Os Protestos de Junho de 2013 ocorreram num momento recente da história brasileira e mostraram os descontentamentos da população com os serviços prestados pelo Estado e com a corrupção (CAMPOS, 2014). Entretanto, não foram conduzidos por um único movimento social: diversos grupos e pessoas que nunca haviam ido às ruas participaram das passeatas, que duraram vários dias. O Movimento Passe Livre (MPL) protestava contra o aumento da passagem de ônibus, recusando o argumento de que o não-reajuste da passagem de ônibus pesaria no orçamento e alegando que o aumento afetaria os trabalhadores, que já pagam por serviços de má qualidade.

¹ No governo Lula, os representantes governamentais estiveram mais presentes nesses espaços participativos, segundo Faria (2010).

² “Demonstrar a efetividade das IPs no desempenho de políticas públicas equivale a aferir efeitos esperados e associá-los a uma causa passível de identificação, e que esteja direta ou indiretamente associada ao trabalho dessas instituições” (GURZA LAVALLE, 2016, p.619).

Segundo Paulino (2014), os protestos não surgiram de uma situação pontual, mas a partir de três situações, ligadas a uma crise urbana e estrutural de investimentos: mobilidade e transporte público, especulação financeira na habitação e falta de infraestrutura de programas sociais, má qualidade de serviços de educação e saúde. Scherer-Warren (2014) menciona pesquisa do IBOPE sobre as razões das manifestações, evidenciando que elas giraram em torno das demandas por direitos sociais – saúde, educação e mobilidade urbana, contra os gastos com a Copa do Mundo - e por mudanças no sistema político, diante da necessidade de mais participação e reconhecimento das demandas da população, em oposição à classe política distante de suas necessidades.

Grande parte dos espaços de participação popular se consolida na instância municipal e se remete aos problemas daquele local. A insatisfação expressa pelos manifestantes foi em relação à situação social e política do Brasil, mas também com a vida nas cidades (BARROS, 2014), pois nelas é que os serviços públicos impactam. Várias concentrações dos protestos ocorreram em frente a Câmaras e Prefeituras e até mesmo em frente à residência do prefeito.

De acordo com o Estatuto da Cidade (2001), é prevista a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, art.2º). Entretanto, diversos municípios não se preocuparam em criar e diversificar os mecanismos de aprofundamento da democracia, e São Paulo fez parte deste grupo no campo da mobilidade urbana. No contexto dos Protestos de Junho de 2013 foi anunciada a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (26/06/2013), uma instituição participativa que visa discutir assuntos relacionados ao trânsito e à mobilidade no município. Isso significa que ainda não havia uma instância com o objetivo de fomentar a participação popular nessa área, de modo que o município estava em desacordo com o previsto do Estatuto da Cidade.

Como as diferentes modalidades de processos participativos podem se relacionar, tanto na perspectiva dos atores quanto de suas reivindicações? Diante da proximidade temporal dos Protestos e da criação do CMTT e da semelhança temática, buscamos compreender a complexidade do entrelaçamento de processos distintos de participação política, relacionando o Ciclo de Protestos de Junho de 2013 à criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT-SP). Visamos contribuir com o entendimento das lógicas de participação política e dos elementos que podem influenciar na criação e desenvolvimento de uma IP.

Trabalhamos com a hipótese de que há uma complexa relação entre os Protestos e a criação do CMTT e que diferentes repertórios discursivos e de ação com foco na participação política podem convergir. Essa afirmação confirmaria a tendência, apontada pela literatura (TATAGIBA E BLIKSTAD, 2011; CARLOS, 2015; ALMEIDA, CARLOS E SILVA, 2016), de busca da esfera

institucional de participação como mecanismo de resolução de conflitos sociais e de planejamento de políticas públicas.

Escolhemos o município de São Paulo por duas razões. Primeiramente, por ter sido a primeira capital a implantar um Conselho em 2013, no início do mês de julho. Em segundo lugar, por ter recebido grande destaque na mídia como o principal palco de atuação do Movimento Passe Livre e dos atos de violência cometidos pela polícia contra eles, criminalizando as reivindicações e caracterizando seus integrantes como vândalos (RODRIGUES, 2014). Em consequência disso, optamos por discutir a política de mobilidade urbana, tão relevante para uma cidade do porte de São Paulo e cujas análises na área da participação são escassas.

Estudar a relação entre Protestos e o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito demanda uma análise sobre quais organizações da sociedade civil estão no órgão e também um estudo sobre sua efetividade, no sentido de oferecer respostas às demandas sociais de mobilidade. Colocamos como objetivos específicos: a) mapear quais movimentos, organizações e coletivos compõem do Conselho e quais estiveram nos Protestos de Junho de 2013; b) caracterizar os resultados produzidos pelo conselho para avaliar sua efetividade, tanto em relação às políticas de mobilidade quanto no aprofundamento da democracia, associando às reivindicações dos Protestos.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e consiste num estudo de caso (GERRING, 2007) com perspectiva confirmatória, visando testar a hipótese apresentada. Não optamos por um estudo comparativo para não perder detalhes importantes do objeto de estudo, pois não encontramos trabalhos que abordassem essa relação entre processos diferentes de participação política, principalmente envolvendo as recentes Manifestações de Junho de 2013. Por isso, realizamos uma densa descrição do Conselho. Esta pesquisa visa trazer uma dupla contribuição: ampliar a compreensão sobre os efeitos dos Protestos e demonstrar sua complexa relação com a institucionalização da participação.

Delimitamos como período de análise entre 2013 e 2017, que abrangem o período dos Protestos e a criação e desenvolvimento do CMTT, até a troca de gestão da prefeitura. Para responder aos objetivos propostos, utilizaremos os seguintes métodos:

- a) análise de conjuntura, a partir de notícias e documentos públicos que abordem o CMTT, visando traçar o contexto de criação do órgão;
- b) mapeamento e estudo do Conselho a partir de fontes primárias – Decreto de criação, Regimento Interno e atas das reuniões, analisando sua estrutura de funcionamento, decisões tomadas, forma de recrutamento e publicidade, ou seja, por quais meios suas reuniões são divulgadas à sociedade, com dados obtidos no site do órgão;

c) entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros e com membros de movimentos sociais e associações que abordam a questão da mobilidade urbana, principalmente o Movimento Passe Livre, indagando sobre sua participação nos Protestos e no CMTT.

Para a análise documental e das entrevistas, utilizamos a técnica da análise de discurso, que prioriza o entendimento da linguagem enquanto prática social: “[...] agimos discursivamente, como também representamos discursivamente o mundo (social) a nossa volta” (MAGALHÃES, 2005, p.5). Sob esta perspectiva, o pesquisador é entendido como um agente participante de uma dada ordem, que compreende a materialidade do discurso e contribui para a construção de uma articulação entre linguagem e sociedade (ROCHA E DEUSDARÁ, 2005). Utilizamos também recursos de estatística descritiva para o tratamento e apresentação dos dados obtidos, organizando-os em gráficos, tabelas e quadros.

A próxima seção apresenta os principais conceitos relacionados ao objeto e que nortearão o estudo de caso. Discutimos as definições de democracia participativa e deliberativa, sociedade civil, movimentos sociais e representação. A partir desse plano teórico, passamos para a trajetória da participação no Brasil, com a construção do conceito de Instituição Participativa. Em seguida, delimitamos as modalidades de participação e suas especificidades, conceituando instituição participativa, participação institucionalizada, extra-institucional e não institucionalizada. Ao final da seção, apresentamos a metodologia de análise utilizada e apresentamos a definição de conselho gestor.

A terceira seção visa contextualizar o objeto de pesquisa, apresentando o sistema nacional de trânsito e mobilidade, com ênfase nos conselhos municipais e o caso específico de São Paulo. Expomos a trajetória do associativismo no município e comentamos sobre os Protestos de Junho de 2013, finalizando com uma síntese das modalidades de participação que surgiram dessa conjuntura.

A quarta seção analisa o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito, delimitando três fatores que provocaram o seu surgimento: demanda social por participação, obrigação institucional e decisão política. Em seguida, investigamos sua estrutura e funcionamento a partir do Decreto de criação e do Regimento Interno. Apresentamos as decisões tomadas entre 2013 e 2017, a partir das atas das reuniões e do estudo de conjuntura. Comparamos as decisões tomadas com os Programas de Governo de Haddad (2012) e Dória (2016) e também com os Programas de Metas de ambos os prefeitos, observando quais proposições apareceram nos debates do CMTT. Por fim, verificamos as atas das Câmaras Temáticas e analisamos as principais discussões.

A quinta seção se concentra na identificação dos atores envolvidos nos Protestos e no Conselho, analisando como ele foi composto, quais grupos possuem voz dentro do órgão e quais

não participam. Apresentamos as entrevistas realizadas com os conselheiros, com o Movimento Passe Livre e com as associações de maior atuação no CMTT, a Ciclocidade e a Cidadeapé.

Nas considerações finais, retomamos o objetivo deste trabalho e apresentamos as conclusões, cruzando a literatura utilizada como referência e os resultados encontrados. Esperamos que este trabalho contribua para os estudos sobre democracia participativa no Brasil e também para a compreensão dos efeitos dos Protestos de Junho de 2013, mostrando que o espírito das manifestações ultrapassou o período de sua ocorrência e alcançou também as instituições participativas da área de mobilidade urbana.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: A QUESTÃO DA MOBILIDADE NO BRASIL

Nesta Seção, abordaremos os conceitos essenciais para a pesquisa: democracia, participação, representação e sociedade civil, a partir das teorias participativa e deliberativa. Em seguida, apresentaremos uma breve história da participação no Brasil e do desenvolvimento do conceito de instituição participativa, diferenciando-o de “participação institucionalizada”, “participação extra-institucional”, “participação não-institucionalizada” e “participação em instituições políticas”. Os referenciais da teoria da democracia e do neoinstitucionalismo foram importantes para o aprofundamento nos referidos conceitos.

2.1 Democracia: quem é o “povo” que detém o poder?

O modelo democrático, enquanto “poder do povo”, é um método político que institucionaliza a necessidade de um governo que se baseie nas demandas e interesses dos cidadãos. As decisões do campo político não devem ser tomadas apenas por alguns membros que ocupam na sociedade uma posição de poder dada por nascimento ou pela posse material. Dois princípios, desenvolvidos ao longo dos séculos XVIII e XIX e aprofundados no século XX, com a expansão dos direitos de cidadania, são importantes para compreender a democracia, conforme descreveu Marshall (1967): um princípio de liberdade – de ir e vir, de organização e de expressão (de demandas, análises, posicionamentos, opiniões e interesses³), e um princípio de igualdade⁴ – sufrágio universal, direito de concorrer a pleitos e de participar das decisões políticas.

Segundo Ugarte (2004), o conceito de igualdade democrática implica na seguinte proposição: quem participa, tem igual direito de participar e suas opiniões e orientações políticas são dignas de serem levadas em conta. Nisto consiste sua legitimidade, somada ao pressuposto de que “o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos preestabelecidos como a

³ É necessário um esclarecimento sobre o que consiste a liberdade de expressão num contexto democrático: a publicidade de opiniões e posicionamentos em relação a temáticas diversas deve ser feita de modo a não ferir o direito de existir do outro. Portanto, ofensas, xingamentos e agressões são incompatíveis com o conceito de liberdade democrática. Esse debate se intensificou após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU e a redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que visa garantir liberdades e direitos a todos os seres humanos, sem distinções, para que as atrocidades cometidas em regimes totalitários não se repetissem.

⁴ Embora a igualdade seja um pressuposto da democracia, ela está sempre em tensão com a representação, uma vez que o representante “sobre um degrau” no exercício do poder, integrando uma elite diferenciada com acessos a benefícios e privilégios políticos, como o poder de fala e a possibilidade de frequentar e ocupar certos espaços (MIGUEL, 2014). Essa tensão também estará presente nas instituições participativas em que há a escolha de representantes da sociedade civil.

regra da maioria” (UGARTE, 2004, p.96). O que deve ser decidido não entra na definição essencial da democracia, pois deixaria sem sentido a decisão democrática, embora tanto os filósofos antigos quanto os modernos tenham efetuado essa discussão.

Desde Marx (2008), compreendemos que a sociedade humana não é única, mas sim baseada na luta de classes, de modo que os interesses diferentes são geradores do conflito pelo poder. Partindo desse pressuposto de que o “povo”, para quem a democracia concede o poder político, é diverso – em classe, gênero e etnia – e que os direitos políticos de cidadania dessa diversidade social foram conquistados e não dados desde o princípio no modelo democrático⁵, podemos afirmar que a democracia é expressão de um paradoxo: conflito e consenso convivem.

O embate entre ideias e interesses, bem como a articulação de acordos políticos para a tomada de decisões, tendo em vista as demandas sociais, é intrínseco à democracia, uma vez que o seu aprofundamento implica na expansão do sufrágio. Já o ideal do civismo, um princípio republicano, visando a construção de uma “comunidade de destino”, ou seja, mais blindada quanto à diversidade de interesses e opiniões, nem sempre se faz presente (ARAÚJO, 2000). Essa discussão foi realizada pelas teorias participativa e deliberativa da democracia, que serão apresentadas mais adiante.

Falar em democracia também implica em conceituar que “povo” é esse que deve ser o portador do poder de tomada de decisões políticas. Aqui temos a máxima expressão dessa contradição intrínseca à democracia, uma vez que povo e governo são antípodas: “Povo não é uma categoria econômica, como “operariado”, ou “classe trabalhadora”, por exemplo. Povo é uma categoria política, que reúne as pessoas que estão submetidas a um governo” (MIGUEL, 2014, p.20). Esse “povo” é composto por grupos sociais, diferentes em suas demandas, interesses e classes sociais e desenvolve formas variadas de ação coletiva.

Diani e Bison (2010) conceituaram os processos de ação coletiva: organizações de consenso, organizações de conflito, coalizões de consenso, coalizões de conflito, movimentos de consenso e movimentos sociais. Esses tipos variam de acordo com a presença ou ausência de orientação para o conflito; trocas informais densas ou esparsas entre indivíduos ou organizações; e identidade coletiva fraca ou forte (ABERS E BÜLOW, 2011). De acordo com os interesses e demandas envolvidos, essas organizações visam a produção de benefícios coletivos (OLSON, 1999).

Dentre as categorias de ação coletiva apresentadas por Diani e Bison (2010), destacamos o movimento social⁶, que consiste num grupo de atores conscientes, fazendo escolhas racionais de

⁵ Podemos mencionar a luta das sufragistas. Cf. MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Feminismo e política**: uma introdução. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

⁶ Para ser um movimento social, a rede deve ser baseada em vínculos informais densos, uma identidade forte e um conflito claro com alvos específicos. Ação coletiva sem esse caráter conflitivo torna-se um “movimento de consenso” ou uma “coalizão de consenso”; ação coletiva sem uma identidade forte pode ser uma coalizão (de conflito ou de

ação em prol de seus interesses, que conflitam com a ordem vigente, de modo a criar identidades coletivas e vínculos de colaboração, para instituir, consolidar ou aprofundar uma forma de governo democrática⁷ (DIANI E BISON, 2010). Segundo Della Porta e Diani (2006), para compreendê-lo a fundo, é necessário analisar quatro pontos: relação entre mudança estrutural e transformações em modelos de conflito social; questões relativas ao todo das representações culturais no conflito social; o processo através de quais valores, interesses e ideias se transformaram em ação coletiva; como um determinado contexto social, político ou cultural afeta as chances de sucesso do movimento social e as formas que este assume.

Os movimentos sociais podem ser classificados como “velhos” e “novos”: os “velhos” são aqueles mais vinculados à questão econômica e à luta de classes, enquanto os “novos”, que surgiram nos anos 60 e 70, assumem uma dimensão cultural, relacionada ao reconhecimento de seu direito de existir (DELLA PORTA; DIANI, 2006). Abers e Bülow (2011) apontam que os “novos movimentos sociais” se transformaram, em termos conceituais, em “sociedade civil”, principalmente após a publicação do livro de Cohen e Arato *Civil Society and Political Theory*, o que significou a mudança do foco em atores sociais para agora compreendê-los enquanto um locus de atuação, ampliando a unidade de análise para incluir diversos grupos.

A distinção entre sociedade civil, que integra a esfera pública habermasiana, e o Estado, cujas lógicas de atuação são diferentes, torna-se mais clara, conforme será discutido no tópico seguinte. O ponto levantado com essa nítida separação entre os locos de atuação é a possibilidade de a “[...]” colonização” da sociedade civil pela lógica do poder administrativo e da competição por lucros, impedindo sua formação como espaço-chave no qual os indivíduos possam desenvolver livremente suas opiniões sobre os problemas da sociedade” (ABERS E BÜLOW, 2011, p.57). Essa visão foi alvo de críticas, conforme Abers e Bülow (2011) apontam, questionando a idealização da sociedade civil, que pode impedir de enxergar grupos que defendem ideias particularistas e cuja ação é baseada na intolerância.

A dimensão do conflito não pode ser ignorada, mas também não pode ser sobrevalorizada: muitos movimentos sociais buscam o Estado como parceiro para atender demandas sociais, visando ocupar espaço na ação governamental. Nem todos os movimentos sociais questionam diretamente e se posicionam contra o Estado⁸, mas “[...]” se mobilizam em prol de mudanças nos processos de

consenso) ou uma organização (também de conflito ou de consenso) (ABERS E BÜLOW, 2011, p.76).

⁷ É difícil pensar a atuação dos movimentos sociais sem associá-la à democracia, seja enquanto forma de governo existente e que precisa se aproximar mais das demandas da sociedade, seja enquanto meta, caso a conjuntura seja um regime ditatorial. Entretanto, após as manifestações pró e contra o impeachment, alguns pesquisadores passaram a utilizar o termo para definir movimentos de direita, contrários à democracia. Cf. VELASCO E CRUZ, S; KAYSEL, A; CODAS, G. **Direita, volver!** O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

⁸ Alguns visam romper padrões culturais, por exemplo, e precisam contar com o apoio do Poder Público para que suas

tomada de decisão estatal, demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos. Essa demanda implica não somente na criação de espaços de diálogo [...] mas da maior presença de ativistas de movimentos sociais dentro do próprio Estado” (ABERS E BÜLOW, 2011, p.65).

Em síntese, podemos dizer que o “povo” detentor do poder num contexto democrático é formado por uma sociedade civil, composta por grupos de cidadãos unidos em prol da mesma causa - movimentos sociais e grupos de interesses - , e pelos cidadãos comuns, que não estão envolvidos diretamente em nenhum grupo e cuja atuação política muitas vezes se resume ao voto. Os funcionários do Estado também fazem parte desse “povo”, seja na sociedade civil, com a formação de sindicatos, ou como um cidadão comum, com reduzida atuação política. Há também a sociedade política, cujos indivíduos possuem atuação direta no governo, seja enquanto representante eleito, membro de partido ou funcionário de cargo de confiança (AVRITZER, 2009).

2.2 Participação, deliberação e representação: o lugar do “povo” na política

Nas sociedades urbanas e industriais, o elemento da representação política ganha relevância, e seu procedimento mais elementar é a realização de pleitos eleitorais. Ao contrário dos gregos, os cidadãos modernos não tem tempo hábil para discutir questões públicas, mas podem escolher representantes por meio do voto para defenderem seus interesses e demandas. No entanto, a democracia representativa eleitoral tem se mostrado insuficiente para dar conta do atendimento às diversas demandas da sociedade. Surgem novos procedimentos institucionais para aprofundar este propósito de expansão do poder do povo, não somente em quantidade de indivíduos envolvidos, mas também na qualidade das decisões democráticas tomadas.

A vertente hegemônica da democracia é marcada por seu caráter elitista⁹, afirmando que as massas são sempre manipuladas pela propaganda política. Conceituado por teóricos como Mosca, Pareto e Michels, que se opunham à atuação de movimentos igualitários democráticos e socialistas, o elitismo democrático é uma corrente de pensamento conservadora, que entende a igualdade democrática como uma grande ilusão que jamais será alcançada. A dominação das minorias seria algo inevitável, tendo em vista a incapacidade intrínseca das massas de tomar decisões políticas (MIGUEL, 2014).

proposições sejam atingidas, no sentido de criar oportunidades de debate, minimizar socialmente os impactos dessas práticas e criar sanções legais.

⁹ Miguel (2014) diferencia o liberalismo e o elitismo democrático, mostrando que a impossibilidade de um governo do povo advém dos teóricos elitistas, visto que o liberalismo, assim como a democracia, parte de um entendimento igualitário da relação entre sociedade e poder.

De acordo com Schumpeter (1961), uma democracia resumida ao processo eleitoral consiste num arranjo institucional de seleção de elites, agregando preferências individuais formadas na esfera privada. A perpetuação no sistema político e manutenção da posse do poder são os objetivos essenciais, desenvolvendo uma sociedade política distanciada da sociedade civil em vez de imanente a ela.

Weber (1993, 2000) também entende que a divisão entre governantes e governados é insuperável e inevitável, e que o governo democrático deve ser exercido por pessoas com condição financeira estável. A atuação democrática da sociedade é restrita ao Parlamento moderno, que é o espaço de representação dos dominados pelos meios da burocracia.

Para Hayek, da escola austríaca, a democracia não é um fim em si mesma, mas um meio de garantir a liberdade. A intervenção estatal só deve ocorrer se for para fomentar a perseguição dos objetivos dos indivíduos e deve ser rigorosamente limitada pela ideia de Estado de direito (NOBRE, 2004).

A teoria da *public choice*, cujos autores principais são Olson, Arrow e Downs, também parte de Schumpeter, trazendo uma visão “realista” da democracia à luz do individualismo metodológico. Os indivíduos, ou *homo economicus*, portadores de uma racionalidade instrumental, possuiriam interesses egoístas e não se preocupariam em decidir coletivamente sobre questões públicas¹⁰, por isso seria necessário escolher um “decisor”. Pereira (1997, p.425) aponta que, para a *public choice*, é contraditório “[...] assumir que os agentes, quando atuam nos mercados privados, são egoístas, mas, quando atuam no «mercado» político, são altruístas e prosseguem o “interesse público””.

A *public choice* surge como uma crítica à economia do bem-estar, a partir de uma abordagem processual e do método das ciências econômicas, tornando-se uma análise dos “fracassos do governo” e completando a análise dos “fracassos do mercado”. O problema dessa teoria é a falta de relevância da democracia, ao ignorar tanto a dimensão da representação quanto a da participação política e sem levar em conta que as pessoas podem querer participar nas decisões (UGARTE, 2004).

Dahl (1997) se situa num campo de transição destas teorias elitistas da democracia para um modo de entendimento pluralista (BOHMAN, 1997^a), diante da insuficiência dos modelos apresentados para explicar a realidade democrática da segunda metade do século XX. Ele focou nas condições sociais sobre os quais ideais democráticos igualitários poderiam ser realizados nas sociedades industriais complexas, e identificou a competição entre grupos de interesse como uma

¹⁰ Com base no paradoxo de Condorcet, “Arrow demonstrou que não há nenhuma regra de tomada de decisão coletiva que satisfaça um conjunto de propriedades (axiomas) que a quase totalidade das pessoas considera que deveriam ser satisfeitas. O teorema da (im)possibilidade de Arrow veio introduzir grande pessimismo na capacidade de se obterem escolhas coletivas a partir das preferências de indivíduos sobre propostas alternativas” (PEREIRA, 1997, p.428).

condição crucial para a democracia.

Com essa premissa, Dahl (1997) avança em relação às concepções apresentadas por reconhecer que os cidadãos possuem condições de se mobilizarem em torno de seus interesses, os quais eles mesmos compreendem. Assim, temos seu modelo de “poliarquia”: estágio de mais elevada inclusividade e contestação, em que o governo é exercido por várias minorias em vez de uma maioria ou do “governo do povo”, que seria a forma democrática.

O republicanismo de Arendt (2002) segue nessa linha teórica: o entendimento do que é democracia passa pela consolidação da liberdade, cujas premissas são a igualdade e a pluralidade. A primeira é a condição que leva os seres humanos a se compreenderem entre si, enquanto a segunda traz a necessidade de comunicação, uma vez que o outro é diferente de mim. Desse modo, os seres humanos se tornam livres por meio do discurso, que justifica e concretiza a ação coletiva. Daí a importância dos conselhos populares, por serem espaços em que o discurso é essencial para que as demandas sociais sejam debatidas (ARENDR, 2008, 2010).

Aprofundando a linha seguida por Dahl (1997), surge a corrente participacionista, diante a emergência dos novos movimentos sociais, pensando a democracia a partir de categorias diferentes das utilizadas pelas vertentes teóricas mencionadas. O conceito de participação foi ressignificado, pois até os anos 60 era definido de forma bastante abrangente: voto, participação em discussões e reuniões políticas, candidatura a cargo eletivo, dedicação à campanha política, com a criação de tipologias diversas para mensurar o índice de participação das várias áreas (RIBEIRO E BORBA, 2011).

A teoria participativa se distancia dessa amplitude conceitual e aprofunda o debate sobre a inserção social na tomada de decisões políticas. Gurza Lavalle (2016) aprofunda essa distinção da literatura ao conceituar participação e participacionismo, apontando as especificidades e contribuições desta última para a teoria democrática¹¹. O primeiro uso do conceito de participação foi dado pela Nova Esquerda estadunidense, no *Port Huron Statement*, em 1962, com os seguintes princípios: rejeição da ideia de indivíduos incompetentes e incapazes de governar a vida comum; ideal de autodeterminação individual, autonomia e independência, combinada ao ideal de fraternidade com base nas relações sociais (não se trata de individualismo egoístico); ideia de que os processos de tomada de decisão em matérias de implicações e consequências sociais devem ser

¹¹ “A diferença entre participação e participacionismo permite evitar mal-entendidos e associações simplórias, pois a participação não tem sido reputada como valiosa e elaborada analiticamente apenas pela literatura que explicitamente se posiciona no campo da teoria democrática como propositora de modelos ou agendas participativos, nem posturas mais críticas ou radicais no campo da teoria democrática são necessariamente participativas. Mais: as teorias que sustentam modelos participativos tampouco oferecem necessariamente fundamentos normativos mais amplos ou ambiciosos em relação a formulações não participacionistas que, todavia, incorporaram a participação com algum destaque em seus arcabouços teóricos” (GURZA LAVALLE, 2016, p.174).

conduzidos em meios públicos e participativos (FLORIDIA, 2013).

O primeiro autor a abordar o termo “democracia participativa” de forma acadêmica foi Arnold Kaufmann, em seu livro *Human Nature and Participatory Democracy*, em 1960 (FLORIDIA, 2013), seguido por Arnstein (1969), Pateman (1992) e MacPherson (1977 apud FLORIDIA, 2013), que deram à expressão um grande renome. Esses autores compõem a primeira geração da teoria da democracia participativa ou participacionismo, composta por “teóricos democráticos radicais” (GURZA LAVALLE, 2016, p. 175) e que “[...] concedeu especial importância aos efeitos formativos da participação” (GURZA LAVALLE, 2016, p. 186).

Para Arnstein (1969, p. 216), “*citizen participation is a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future*”. A autora ressalta a compreensão de *empowerment* em processos participativos, construindo uma escala com graus de participação: manipulação e terapia, que são modalidades de não-participação em que o ator não muda a articulação dos poderes decisórios; informação, consulta e apaziguamento, etapas em que o cidadão ouve e tem voz, mas não decide; parceria, poder delegado e controle comunitário, que consistem nas reais formas de poder cidadão.

A apatia política seria uma consequência da falta de oportunidades de participação. Esse problema pode ser corrigido com a ampliação de mecanismos participativos, que terão um caráter educativo. O objetivo é desenvolver na sociedade civil as qualidades psicológicas – ou, pode-se dizer, uma cultura política – necessárias ao debate democrático, visto que “[...] quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p.61).

A democracia participativa é compreendida, de modo geral por esses autores, como espaço de expansão das potencialidades humanas. O ser humano seria potencialmente bom, e a combinação entre diálogo e escuta mútua pode determinar o fortalecimento dessa natureza. Proveniente da teoria estadunidense, essa é uma teoria ligada à noção de indivíduo, refletindo como um conjunto estruturado de espaços de participação pode contribuir para a construção de aspirações coletivas. Também rejeita a ideia de representação e a figura do governante, vendo-os de forma reduzida, apenas como delegação (FLORIDIA, 2013).

De acordo com Gurza Lavalle (2016, p. 175), a segunda geração de pensadores do participacionismo é partidária da “democracia forte”, escrevendo no contexto de reformas liberais dos anos 80 e compreendendo a sociedade civil como solução para os limites do mercado. “Essa geração atentou [...] mais para os espaços de autonomia cívica, como, por exemplo, as associações” (GURZA LAVALLE, 2016, p.187). Dois autores deste período são Barber (1984 apud FLORIDIA, 2013) e Mansbridge (1980 apud FLORIDIA, 2013), classificados por Floridia (2013) como uma

transição para a teoria deliberativa.

Barber (1984 apud FLORIDIA, 2013) não configura um paradigma em que a participação foge das instituições. Ele fala em espaços participativos e momentos participativos como “injeções” na gestão e não como práticas constantes. A participação seria sempre um momento de decisão sólida, cuja finalidade é romper os laços entre democracia e teoria liberal, que prejudica as instituições democráticas. O autor contrapõe dois termos adjetivos, “forte” e “fraco”, para abordar o que ele chama de “políticas no modelo participativo”, evitando termos como democracia participativa.

A estratégia proposta por Barber (1984 apud FLORIDIA, 2013) consiste na introdução de “ingredientes participativos” na fórmula constitucional, sem remover os obstáculos representativos. O objetivo é redirecionar a democracia liberal para o engajamento cívico e a política comunitária. A democracia no modo participativo envolveria três momentos: conversa pública, tomada de decisão e ação, com ênfase no avanço para processos decisórios. Entretanto, o autor não solucionou o problema de integração da participação com mecanismos de representação, pensando somente em termos de substituição de um pelo outro.

Mansbridge (1980 apud FLORIDIA, 2013) introduziu uma perspectiva empírica no campo, à luz da crise de experiências participativas. Sua revisão buscou interpretar as razões do declínio, mas suas categorias de análise não foram reutilizadas por outros autores (FLORIDIA, 2013). Ela fala de “democracias participativas” no plural, pois entende como uma série de práticas e não como um modelo único. Sua proposta teórica constrói duas categorias novas: *unitary democracy* e *adversary democracy*, que recusam as oposições binárias tradicionais (direita e esquerda, representação e participação) e trazem elementos como consenso, interesse comum e fundação pela amizade para o debate participativo.

O modelo *unitary democracy*, que surgiu nos anos 60¹², consiste em mecanismos de solidariedade e na unidade de interesses entre os membros do corpo democrático. Uma sociedade assimétrica, com a existência de grupos com responsabilidades maiores, que conduzam o processo para objetivos comuns, não seria uma ameaça para a igualdade nesse contexto. A tendência dos indivíduos é a passionalidade, por conta da unidade discursiva. Caso não haja uma solução que sirva a todos do grupo, um debate não produziria mais acordo e a melhor solução seria o voto.

No segundo modelo, *adversary democracy*, de acordo com Mansbridge (1980 apud FLORIDIA, 2013) predomina a diversidade de interesses, com desigualdades de recursos e ideais em conflito. Os anos 80 desenvolveram uma conjuntura desfavorável à presença de assimetrias de

¹² “In crises of legitimation, citizens often reverted to the unitary ideal, as young people did in the small participatory democracies that flourished in America in the 1960s and early 1970s” (MANSBRIDGE, 1980, p. 3 apud FLORIDIA, 2013, p. 24).

poder, pois, diante da pluralidade de atores, seria uma ameaça à democracia. Dar poderes iguais aos diferentes grupos evitaria-se o aprofundamento das desigualdades. Diferentemente do modelo anterior, uma “democracia adversária” é livre de emoções e mais impessoal na tomada de decisões.

Para Mansbridge (1980 apud FLORIDIA, 2013), ambos os modelos seriam democráticos, pois ela reconhece uma pluralidade de maneiras de gestão para gerir problemas diferentes. A autora não recusa a existência de conflitos, adotando como pressuposto a existência na humanidade de assimetrias de poder. Seus argumentos provavelmente não foram teoricamente desenvolvidos por conta do surgimento da teoria deliberativa na mesma década, segundo Floridia (2013).

A partir dos anos 80, entre a segunda e a terceira geração de autores da teoria participacionista (GURZA LAVALLE, 2016), a teoria da democracia deliberativa trouxe novos elementos para pensar a inserção da sociedade na tomada de decisões políticas e, assim, dar continuidade no ideal democrático (FLORIDIA, 2013). A deliberação não é só uma discussão prévia de questões a serem decididas, mas sim um debate em que se devem justificar as decisões coletivas com razões que fundamentariam a decisão numa concepção de bem comum, o que reconciliaria soberania popular e liberdades individuais (ARAÚJO, 2004).

A deliberação surge como alternativa à análise da representação centrada no momento eleitoral, visando a ampliar os processos de justificação e diversificar os métodos de tomada de decisão. Desse modo, os deliberacionistas retomam a discussão sobre legitimidade democrática e apresentam uma alternativa para a conexão entre participação e representação, pouco desenvolvida pelos participacionistas (ALMEIDA, 2015, p.120)

Elster (1997) questionou a visão participacionista ao afirmar que a democracia não deveria ser defendida por causa de seus sub-produtos educativos, mas apenas se houver vantagens como um método de decisão de questões políticas. Desse modo, ele vê a política como envolvendo ambos – mercado e instituições deliberativas, sendo “*public in nature and instrumental in purpose*” (ELSTER, 1997, p.26). Todavia, para ele, os princípios do fórum devem diferir daqueles do mercado: a política envolve uma atividade pública que não pode ser reduzida a escolhas privadas de consumidores, de modo que o engajamento político requer cidadãos que adotem um ponto de vista cívico, uma orientação para o bem comum.

Segundo Marques (2012, p. 22), é “[...] a democracia deliberativa o modelo que institucionaliza o ideal de exercício coletivo do poder político”. O modelo não ignora a esfera representativa nem reivindica formas mais diretas de democracia, mas visa buscar novas formas de representação e participação dos cidadãos na política. A importância da participação é um pressuposto e não o foco do debate. A questão colocada pelos deliberacionistas diz respeito a como

essa participação deve ocorrer¹³.

Um dos autores centrais da corrente deliberativa é Habermas, em que o conceito de esfera pública constitui uma mediação do que ele chama de sistema e mundo da vida, baseada na racionalidade comunicativa (HABERMAS, 1987). A esfera pública burguesa consiste numa “[...] esfera de pessoas privadas que se reúnem em um público. Elas reivindicam imediatamente a esfera pública, regulamentada pela autoridade, contra o próprio poder público, de modo a debater com ele as regras universais das relações vigentes na esfera da circulação de mercadorias e do trabalho social” (HABERMAS, 2014, p.135).

As decisões políticas devem ter fundamento na sociedade civil, que se manifesta na esfera pública e compõe o processo de deliberação coletiva. As preferências seriam construídas e reconstruídas por interações na esfera pública, com ênfase na igualdade de participação. A racionalidade comunicativa habermasiana é a base dessas interações, produzindo consensos por meio da fala argumentativa e superando pontos de vista particulares, sem recorrer à coerção para resolver conflitos (HABERMAS, 1987). Esse processo é fundamental, porque o sistema é um espaço de instituições políticas e econômicas, pautado pela racionalidade instrumental, que se orienta para o sucesso e que necessita de limites.

A legitimidade sistêmica pode ser esvaziada caso falte consentimento moral sobre quem ela impactar. Daí a necessidade de interação com o mundo da vida, baseado na racionalidade comunicativa, que “[...] está orientada para o entendimento mútuo, ou seja, os atores sociais buscam harmonizar suas ações por meio de discursos que consistem na apresentação, crítica e obtenção de consenso sobre reivindicações de validade” (ANDREWS, 2005, p.272)

Segundo Habermas (1990, p.109-110), “[...] considerada sob o ponto de vista normativo, essa defesa da racionalidade contra a soberania popular é contraditória: se a opinião dos eleitores é irracional, a escolha dos representantes não o é menos”. Para o autor, a soberania popular se dá com base numa cultura política que lhe corresponda, ou seja, a população precisa estar habituada à liberdade política. Para além de uma democracia limitada ao voto, a abertura à participação permite que apareça o saber prático, relacionado à vivência do problema, que muitas vezes contradiz os relatórios técnicos (ALMEIDA, 2015).

A teoria deliberativa, entretanto, demonstrou “[...] dificuldade de manejar categorias

¹³ Enquanto os teóricos identificados com o modelo participativo [...] procuravam estabelecer os fundamentos de sua concepção no tão somente oferecimento de oportunidades de interferência no processo de produção da decisão política (com fins pedagógicos, sobretudo), a impressão que se tem é que, no modelo deliberativo, tal participação é vista como algo natural. Isto é, não se faz necessária, para a concepção discursiva, uma defesa tão enfática e contínua da participação dos cidadãos, a ponto de tal aspecto caracterizar a reivindicação por excelência da tradição. É nesses termos que, partindo-se dos pressupostos da democracia deliberativa, abre-se espaço para discutir não simplesmente a importância da participação (seu *status* é reconhecido *a priori*), mas para esclarecer-se, paralelamente, em que parâmetros, e por meio de quais instrumentos, deve-se dar tal interferência (MARQUES, 2012, p.25-26).

essenciais para o entendimento da política como conflito, interesse, dominação e poder, o que limitou o alcance de sua mirada crítica e permitiu uma crescente acomodação à ordem vigente” (MIGUEL, 2014, p.61). Além disso, Habermas restringe a possibilidade de mudança ao ordenamento legal, uma vez que “A igualdade substantiva não é importante, uma vez que todos podem discutir como se fossem iguais, isto é, a produção de direitos formais de cidadania surge como condição suficiente para a efetivação do debate público ideal” (MIGUEL, 2014, p.69).

A premissa da deliberação coletiva não autonomiza a sociedade civil em sua ação. Avritzer e Costa (2004) afirmam que Habermas preconizou a necessidade de autolimitação da influência de seus atores, em sua complexidade e poder. Quanto à complexidade, “[...] as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos” (AVRITZER E COSTA, 2004, p.710), evitando assim o afastamento de suas bases sociais. Quanto ao poder, “[...] não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre a política se faz através de mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios” (AVRITZER E COSTA, 2004, p.710). Isso significa que a deliberação em Habermas não é propriamente partilhada, ou seja, horizontalizada, mas apenas legitimada na esfera pública pela sociedade civil.

Outro problema é a dificuldade em lidar com a legitimidade da ação de grupos na arena política e com a representação democrática, por priorizar a relação entre indivíduos: Habermas, segundo Miguel (2014, p. 79) “julga que a abertura para a fala do outro é um pressuposto implícito da comunicação [...] e que a exigência de atenção exclusiva ao argumento racional bloqueia a busca pela satisfação pura e simples dos próprios interesses”. Além disso, a ideia de consenso seria conservadora, pois paralisa a ação política e preserva o status quo em vez de promover a emancipação social.

Honneth (2003) também ofereceu contribuições à teoria deliberativa, incluindo no debate a questão do reconhecimento. Segundo ele, Habermas avançou na reflexão ao alargar o conceito de racionalidade acrescentando o campo da ação comunicativa, em que justifica a necessidade da racionalidade instrumental ao mesmo tempo em que alude a possíveis “freios” impostos pela racionalidade comunicativa. Entretanto, ao afastar-se demais das ideias marxistas e ver a questão do conflito como posterior à linguagem, acabou por neutralizar o potencial da ação comunicativa. Honneth (2003) retomou a luta e o conflito social em sua teoria do reconhecimento, colocando o sistema e sua lógica instrumental como produto desses conflitos permanentes, que são capazes de ajustá-lo de acordo com as correlações de forças políticas e sociais (NOBRE, 2004).

A sociedade capitalista é compreendida, na teoria de Honneth (2003), como um sistema de reconhecimento institucionalizado, dentro do qual cada grupo e sua contribuição é avaliado e

estimado, podendo gerar conflitos e lutas pelo reconhecimento do respeito, da estima, da honra, da dignidade, dos direitos. Reconhecer é refazer o processo de conhecimento, opondo-se ao conhecimento dado e neutro para chegar a um lugar interior, a uma compreensão mais profunda do fato, pois “[...] um sujeito só pode adquirir uma consciência de si mesmo na medida em que ele aprende a perceber sua própria ação da perspectiva, simbolicamente representada, de uma segunda pessoa” (HONNETH, 2003, p.131).

Para Honneth (2003), o conflito social não é movido pela divergência de interesses, mas sim pela falta de reconhecimento pelo outro. Assim, ele também entende que o conflito de interesses não é desejável no modelo democrático deliberativo, expressando o grande problema por trás desse arcabouço teórico: a dificuldade de articulação entre igualdade política e desigualdade econômica, separando duas esferas em que os indivíduos atuam ao mesmo tempo e que produz o “fracasso discursivo” (MIGUEL, 2014). Já Dryzek (2000) traz uma visão mais realista e afirma que, num mundo pluralístico, o consenso é inalcançável, desnecessário e indesejável. Mais factível e atrativo são acordos viáveis em que participantes concordam no curso da ação, mas por diferentes razões.

A teoria da democracia deliberativa desenvolvida ao longo dos anos 90 questionou e ampliou a linha habermasiana ao “[...] estender a racionalidade comunicativa aos processos decisórios, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos” (AVRITZER E COSTA, 2004, p.714), sem ignorar a associação entre o ideal de bem comum e a influência de grupos dominantes.

Bohman (1997b) destacou a relevância da publicidade que o processo de deliberação traz, ao permitir que todos ouçam e considerem todos. Ele também afirmou que o uso da razão pública requer capacidades e habilidades relacionadas à cognição e comunicação, mas se a política se pretende democrática, não pode apenas favorecer os mais educados ou que tem acesso à informação especial, os que possuem melhores recursos e posições sociais privilegiadas. A igualdade política é um princípio essencial na democracia deliberativa, e implica que os participantes tenham chance igual de afetar resultado num debate (DRYZEK, 2000).

Algumas diferenças entre as pessoas são admissíveis para o ideal democrático de igual reconhecimento e respeito na deliberação, como opiniões, gostos, preferências ou até alguns recursos, como conhecimento. Porém, diferenças que provocam vantagens políticas desproporcionais, como circunstâncias sociais (questão das castas, por exemplo) e em capacidades públicas básicas, como comunicação, atrapalham o ideal democrático. “*Without a commitment to equality, the very affirmation of human diversity that is at the core of the democratic experiment becomes a cause of its increasingly uncertain future*” (BOHMAN, 1997b, p.346).

Segundo Cohen (1997) a democracia deliberativa tem como premissa o fato da justificação

dos termos e condições de associação democrática procedem através do argumento público e do raciocínio entre cidadãos iguais. O autor elenca as características de uma concepção formal de democracia deliberativa: associação em curso (sem prazo de término) e independente; termos da associação democrática relacionados à deliberação de seus membros; pluralista; fonte de legitimidade das decisões; reconhecimento da capacidade de deliberação – justificar e refutar razões – de todos os membros. Para que esse ideal deliberativo se efetive, é preciso uma relação mais profunda com as instituições, que devem legitimá-lo.

A discussão sobre as instituições também apareceu na teoria democracia participativa, que retornou com os novos movimentos globais e com experiências como as de orçamento participativo nos anos de 1990 e 2000. Juntamente com o desenvolvimento da teoria deliberativa, trouxe a noção de “empoderamento de sociedades locais” (FLORIDIA, 2013). De acordo com Gurza Lavallo (2016), essa constitui a terceira geração do participacionismo, a dos “democratas progressistas” (GURZA LAVALLE, 2016, p.175). O objetivo era compreender as inovações em experiências de governos locais e quais os efeitos nos atores envolvidos. No Brasil, essa corrente desencadeou uma literatura sobre efetividade, baseada na análise de experiências empíricas (CARLOS, 2011; PIRES, 2011; ALMEIDA, CARLOS E SILVA, 2016).

Fung (2006) avançou no sentido de compreender de forma mais elaborada os mecanismos de participação democrática. Ele afirmou que os mecanismos de participação variam em três dimensões importantes: quem participa; como os participantes se comunicam e tomam decisões conjuntas (comunicação e decisão); como as discussões se conectam à política pública (autoridade e poder). Esses três elementos compõem o “cubo democrático”, que pode servir à compreensão de qualquer mecanismo de participação, tendo em vista os problemas da governança democrática, como legitimidade, justiça e administração efetiva (FUNG, 2006).

O grande ganho da teoria participacionista foi o de elevar a “[...] participação ao patamar de uma potência com capacidade de realizar as promessas não cumpridas da democracia ou de reformá-la profundamente, sanando suas mazelas” (GURZA LAVALLE, 2016, p.192). O desafio teórico colocado é “[...] conceituar não apenas quando a participação é democrática, mas quais os parâmetros para avaliar o caráter democrático de modalidades muito diversas e de alcances assumidamente distintos da participação” (GURZA LAVALLE, 2016, p.197).

Floridia (2013, p.6) aponta as diferenças entre as teorias deliberativa e participativa:

“participatory democracy” is founded on the direct action of citizens who exercise some power and decide issues affecting their lives; “deliberative democracy”, instead, is founded on argumentative exchanges, reciprocal reason-giving, and on the public debate which precedes decisions. “Deliberative democracy” sees deliberation as a step or a phase of a dialogic and discursive process for reaching decisions, which legitimate democratic institutions, and only these, must and can

take.

Ambas as teorias, deliberativa e participativa, dedicaram poucos argumentos teóricos à esfera da representação. Almeida (2015) discutiu esse problema buscando romper com a ideia de democracia representativa em oposição à participação. Normalmente, quando se refere à ruptura com a representação (ou o ir além dela), se trata da democracia eleitoral como única possível. Representação não se opõe à participação, ao contrário, é dependente e só se completa nela, ou seja, com o envolvimento do representado. “A teoria da representação como *advocacy* implica uma noção de cidadania que a princípio é igualitária, mas que mesmo assim leva em conta as correlações de força. Como seu princípio normativo é a igualdade política, visa a dar voz também a posições de subordinação” (URBINATI, 2010, p.88).

A representação é um ato de criação: cria-se uma nova figura política, o representante, aquele que fala, age e julga em nome de pessoas e que será um canal para os representados alcançarem seus interesses. Daí a sua legitimidade e também a necessidade de prestação de contas, uma vez que tanto Estado quanto sociedade civil o reconhece como interlocutor válido (AVRITZER, 2007). O ato de representar também “[...] ajuda a despersonalizar reivindicações e opiniões, transformando-as, assim, em um veículo para o contato e a associação entre cidadãos” (URBINATI, 2010, p. 55).

Se há uma demanda social por igualdade e se ela é um dos pressupostos da democracia, a participação precisa ser pensada de modo a criar e modificar meios institucionais para conceder direitos de exposição de necessidades e interesses de forma igualitária. Partindo do pressuposto neoinstitucionalista de que as instituições impactam no comportamento dos atores (NORTH, 1993; ROTHSTEIN, 1998), é válido afirmar que essas alterações em mecanismos legais tenham potencial para alterar o modo como os cidadãos se relacionam, assim como as iniciativas dos cidadãos podem resultar em mudanças institucionais importantes, no sentido de prover uma maior abertura à participação política, numa via de mão dupla.

O objetivo de espaços de participação e deliberação é justamente dar voz a esses grupos dominados diretamente ou por meio de novos representantes, permitindo-lhes expor suas demandas. Não se pode ignorar o fato de que dar voz é conceder algo significativo e que é requerido por eles, visto que, sem esse entendimento, corremos o risco de questionar o potencial de organização dos dominados, caindo nas interpretações do elitismo democrático. Mecanismos e espaços de participação e deliberação têm como propósito justamente romper com essa separação entre o espaço do *oikós* e da *pólis*, trazendo para o debate público questões que impactam na vida privada, como as questões resultantes da organização do mundo material, de modo a buscar soluções

públicas para eles. O problema é justamente o fato de se pensar a participação e deliberação de forma descolada da representação.

Mecanismos de participação e a representação para além do pleito eleitoral são práticas que também estão atreladas a dois conceitos: *accountability* e responsividade. *Accountability*, segundo Miguel (2014), se relaciona com a capacidade de se impor sanções aos governantes e com a prestação de contas dos representantes e a reação popular em relação a ela. A responsividade diz respeito à capacidade dos representantes de perceber a vontade dos representados e adotar políticas com base nela. Assim, “[...] a disposição dos representantes para respeitar as preferências dos constituintes (responsividade) depende da possibilidade que estes dispõem de premiar ou punir o comportamento dos tomadores de decisão (*accountability*)” (MIGUEL, 2014, p.175).

Na relação representante-representado e na participação popular em instituições políticas pode também surgir um elemento que distorce os conceitos de *accountability* e de responsividade: o clientelismo. Ele ocorre quando um líder tem acesso a recursos do Estado e os distribui na forma de benefícios, prática bem diferente da representação democrática. Nem toda representação é democrática, nem todo governo legítimo é democrático, de modo que uma representação alheia à realidade se torna autoritária. A legitimidade democrática, de acordo com Almeida (2015), está na qualidade do processo – discurso e comunicação, discussão e decisão. As decisões administrativas devem ser respaldadas na esfera pública, e esse atributo não é exclusivo do voto, que não concede todos os direitos iguais de fala em sociedades complexas.

A partir do processo de redemocratização, Brasil retomou os mecanismos institucionais de representação democrática e também se abriu a novas formas de participação política, concedendo espaço e voz ao cidadão e à sociedade civil dentro da esfera estatal. No próximo tópico pretendemos traçar uma história da participação no Brasil e do conceito de instituição participativa, visando compreender a conjuntura histórica em que surgiu na literatura sobre democracia e quais os usos dados pelos autores da área.

2.3 Uma história da participação no Brasil e do conceito de instituição participativa

De acordo com Koselleck (1992), os conceitos têm história, e há que se levá-la em conta no entendimento de seu significado. Portanto, nosso objetivo neste tópico é compreender como o conceito de instituição participativa foi construído no Brasil, passando pela trajetória de desenvolvimento da participação democrática.

As instituições políticas brasileiras foram marcadas pela forte presença do Estado como “guia” da modernização, bem como de relações personalistas e patrimoniais, favorecendo um

pequeno grupo em detrimento das necessidades e das reivindicações da maioria. Isso fica evidente ao olharmos para a história do país, principalmente para as revoltas tanto locais quanto de maior amplitude violentamente sufocadas pelo Estado, fosse ele imperial, coronelista, populista ou militar. Vários autores¹⁴ retrataram essa força do Estado sobre uma sociedade civil “fraca”, “desorganizada” e fragmentada em diversos interesses¹⁵. Portanto, o conceito de instituição no contexto político brasileiro sempre esteve fortemente vinculado à lógica estatal, o seja, do Estado para a sociedade, e não emanando da sociedade e resultando na criação de instituições estatais.

O conceito de democracia se coloca em dois momentos importantes da história política do país: após a ditadura do Estado Novo, em 1945, e após a Ditadura Militar, sendo amplamente discutido nos anos 80. Neste último momento, a Constituição Federal de 1988 consolidou meios de expansão da democracia para além da representação e, a partir disso, temos a inserção do conceito de participação no debate político.

Esse período da história do Brasil foi extremamente importante, porque deveria cumprir duas grandes missões: consolidar a democracia representativa, devolvendo ao povo o poder pleno de escolher seus representantes políticos após duas décadas de governo militar, e abrir o espaço da política para uma nova forma democrática: a democracia participativa. De acordo com Avritzer (2009), após a redemocratização houve um crescimento na propensão à criação de formas voluntárias e independentes de associação, em quantidade e qualidade, ou seja, capacidade de influência e estrutura organizacional. As associações voluntárias que mais cresceram foram as que impulsionaram grupos mais pobres para a política, organizados para obter acesso a bens públicos.

Segundo Avritzer (2009), surgem nos anos 70 formas de ação coletiva de diversos movimentos sociais na Europa e nos EUA, mas que não resultaram numa nova forma institucional de participação, algo que ocorreu no Brasil. Nesse contexto, o conceito de democracia se apresenta estreitamente atrelado à expansão da cidadania e de mecanismos de participação popular constitucionalmente legitimados, como os referendos, plebiscitos, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos, fóruns (TELLES, 2004).

A sociedade civil brasileira¹⁶, que viveu vinte anos de autoritarismo militar, poderia

¹⁴ Alguns deles: Oliveira Viana (1974), Raymundo Faoro (1998), José Murilo de Carvalho (2012).

¹⁵ Em artigo recente, Gurza Lavalle e Szwako (2015, p.160) fazem duas proposições: “[...] primeiro, que uma visão emergentista da sociedade civil que irrompe no último quartel do século XX e evolui em etapas da autonomia plena à semidependência é equivocada empírica e conceitualmente; segundo, que a plausibilidade de diagnósticos autonomistas está assentada em operações epistêmica e metodologicamente insustentáveis, as quais borram as fronteiras entre os usos teóricos e práticos das categorias, bem como entre evidências e inferências”. Eles apresentam vários argumentos históricos que resgatam o associativismo e as interações socioestatais no Brasil durante o Império e a Primeira República.

¹⁶ “Nesse sentido, sociedade civil pode ser definida, no contexto brasileiro, como um conjunto de movimentos sociais e associações civis que utilizam diferentes repertórios de ação, os quais não excluem o sistema político, para exercer pressão e controle sobre as políticas públicas, defesa de seus interesses e também influenciar diretamente no processo decisório” (ALMEIDA, 2015, p.116).

expressar abertamente suas demandas nesses espaços, difundidos e ampliados principalmente pelo Partido dos Trabalhadores (PT), inicialmente nas prefeituras e posteriormente no governo federal, com a eleição de Lula para a presidência (AVRITZER, 2009; FARIA, 2010).

Avritzer e Costa (2004, p.723) apontam para um fator relevante ao pensar espaços de participação na América Latina: “[...] os partidos se constituíram, historicamente, a partir de máquinas partidárias capazes de distribuir, privadamente e por meio de acordos clientelistas, benefícios públicos”. Portanto, o objetivo é criar mecanismos de transparência e de controle da burocracia, dada a desconfiança em relação aos representantes políticos, gerando um novo padrão de reforma da gestão pública inspirada em pressupostos participativos (MILANI, 2008).

Ao analisar a participação no Brasil, Ribeiro e Borba (2011) tomam como base os dados do World Value Survey (WVS) para 2006, visando mensurá-la. Entre as categorias utilizadas estão Igreja, Partido, Sindicato, Abaixo-Assinado, Boicotes e até Manifestações, sem incluir espaços como Orçamentos Participativos, Conselhos ou Conferências. A participação a qual os autores se referem é bem ampla, conforme discutido no tópico anterior, sem incluir o que se tem convencionalmente chamado de instituição participativa.

Na literatura da Ciência Política produzida após a redemocratização no Brasil, o conceito de participação tem sido definido a partir de autores como Dahl (1997), Pateman (1992), Arendt (2002, 2008, 2010), Habermas (1987, 2007), Honneth (2003), Cohen (1997), Bohman (1997b), levando-se em conta aspectos mais específicos, tais como o caráter educativo das experiências de participação por meio do aprendizado sobre as regras do jogo e da prestação de contas do que foi realizado, a necessidade de uma racionalidade comunicativa na construção de uma esfera pública dialogal e o reconhecimento da legitimidade das demandas de outros grupos nos espaços participativos, tomando como princípio a igualdade dos membros.

Conforme será possível notar adiante, a diferenciação apontada entre teoria da democracia participativa e deliberativa é mais fluida na realidade brasileira. As teorias parecem mesclar-se, uma vez que a participação é uma conquista da redemocratização que envolve o desenvolvimento de uma cultura política participativa, com vistas a enfatizar a importância dessa participação, ao mesmo tempo em que, diante da legitimação constitucional, surge a necessidade de se pensar e avaliar os parâmetros de sua ocorrência.

Para Avritzer (2009), as teorias sobre participação, baseadas na teoria dos movimentos sociais e da sociedade civil, são incapazes de abarcar elementos institucionais. Elas não contam com a reduzida autonomia dos atores da sociedade civil em arranjos participativos ou com as novas formas de relações entre sociedade civil e sociedade política. Por isso, o autor propõe uma teoria sobre as formas emergentes de participação, a “teoria das instituições participativas”. Além disso, os

novos arranjos institucionais para a participação seriam expressão de uma sociedade civil portadora de uma nova cultura política e que continuaria a se exprimir por meio destes mecanismos.

Nos anos 90 e 2000, com os primeiros estudos sobre as experiências de participação, especialmente orçamentos participativos e conselhos, a visão predominante era de que “[...] a nova cidadania transcende uma referência central do conceito liberal que é a reivindicação de acesso, inclusão, membership, 'pertencimento' (belonging) ao sistema político na medida em que o que está de fato em jogo é o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos” (DAGNINO, 2004). As discussões giravam em torno da criação de espaços públicos, onde pudesse ocorrer o debate e o reconhecimento de diversas demandas, ao mesmo tempo em que se avaliava sua estruturação e seus impactos iniciais.

É necessário esclarecer que o uso do termo “espaço público” difere do conceito habermasiano de esfera pública, entendida como mediadora entre sistema e mundo da vida, como espaço aberto para interação entre indivíduos, que devem debater sobre as decisões do Estado e apresentar demandas a ele (REESE-SCHÄFER, 2009). Essa definição vai além da questão da criação de espaços como os conselhos: é preciso ter a ação comunicativa como base de seu funcionamento.

Num primeiro momento, o uso do termo “espaço público” na literatura não expressava tanta preocupação em detalhar como a participação deveria ocorrer, sendo usado como uma categoria teórica para definir um escopo de experiências que surgiam. Ao mesmo tempo, vários trabalhos¹⁷ foram desenvolvidos com o intuito de descrever, criticamente, os parâmetros de sua ocorrência, alguns com uma visão pessimista do processo (GURZA LAVALLE, 2011b). Ao tratar a questão dos direitos, Telles (2004) afirma que para a mediação de conflitos da vida social é necessária a

[...] constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais os valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto [...] (TELLES, 2004, p.92).

A noção de espaço público, termo utilizado em referência “[...] à implementação, ao longo da última década, dos vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc” (DAGNINO, 2002a), também não estabelecia como deveria ocorrer a participação. Apenas a definia como espaços de “encontros” entre sociedade civil e governo (no Brasil, uma aposta dos anos 80 e 90), “[...] regulados democraticamente para a administração de conflitos e para a construção de consensos”, resultando numa “[...] dimensão propriamente pública na sociedade brasileira, distinta

¹⁷ Citando alguns exemplos: Gohn (2011), Tatagiba (2002), Côrtes (2001).

da regulação produzida pela lógica estrita do Estado ou do mercado” (DAGNINO, 2002a, p.12).

Partindo dessa definição, os espaços públicos fazem parte da esfera pública habermasiana, mas não representariam a totalidade dela, uma vez que a conceituação se inseria numa conjuntura específica. O mais importante era consolidar a noção de que esse espaço surgia como um mecanismo de controle do Estado por parte da sociedade e de aprofundamento da recente abertura democrática, diante da insuficiência das instituições representativas formais¹⁸, canalizando as reivindicações de uma sociedade civil que se percebeu diversa em demandas após a redemocratização.

[...] o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da “participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2002a, p.13).

Dagnino (2002a) também diferenciou duas categorias de relacionamento, com base nos estudos até então realizados sobre esses espaços participativos: as relações formalizadas e com legislação definidora de funções e procedimentos, com um caráter permanente, citando como exemplo o orçamento participativo e os conselhos, e as relações menos formalizadas, mais fluidas e vulneráveis a relações de forças presentes, em que a iniciativa varia, podendo ser do Estado ou da sociedade civil. Segundo Dagnino (2002b), a institucionalidade desses espaços é variável: nos conselhos gestores, por exemplo, a participação da sociedade civil é obrigatória, porém, o formato que eles assumem depende das disputas que se travam em diferentes contextos.

As relações entre Estado e sociedade civil são percebidas por Dagnino (2002b) como tensas e conflituosas, e a partilha do poder, quando existe, não diz respeito a políticas mais amplas e de maior impacto, mas é bem restrita. Contudo, para a autora, não podemos entender que “[...] ‘a verdadeira política pública’ é a ideia de que seu conteúdo deve ter um sentido universalizante, dirigindo-se à população como um todo” (DAGNINO, 2002b), criticando as políticas resultantes de “encontros” pontuais e setorializados, com temáticas e grupos limitados. Seria preciso realizar uma análise realista em relação a esses espaços, delimitando seu campo de ação e seus limites, sem atribuir relevância excessiva a eles nem simplificar a análise ao atribuir a esses espaços o caráter de mero instrumento de legitimação estatal.

[...] um dos diferenciais dessa literatura sobre participação no Brasil em relação aos estudos internacionais, que continuam privilegiando o engajamento formal dos cidadãos, é a necessidade de ir além de uma concepção normativa sobre o valor da participação e do engajamento, para prestar atenção nos limites e possibilidades da

¹⁸ “[...] na medida em que o retorno às instituições formais básicas da democracia não produziu o encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões, mas antes coincidiu com o seu agravamento, aguçaram-se percepções que enfatizam a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade” (DAGNINO, 2002a, p.10).

relação entre Estado e sociedade civil (ALMEIDA, 2015, p.117)

Gurza Lavalle (2003) ressaltou a virada sociológica vinculada à emergência da participação em estudos relacionados à sociedade civil e também expôs a relevância de novas institucionalidades no debate político e como os atores ocupam estes espaços:

O teor da discussão, hoje, salienta o potencial de sinergia nas relações Estado-sociedade, a relevância dos novos espaços de participação, o papel da sociedade civil no desenho de políticas públicas, a emergência de novas institucionalidades e a multiplicação de formas inéditas de representatividade – mesmo que ainda em estado embrionário. Em vez de atores discutem-se espaços, e o lugar das distinções – por vezes maniqueístas – entre a sociedade civil e o Estado é ocupado por estudos empíricos sobre o papel de determinados atores da sociedade civil em ambientes institucionais específicos (GURZA LAVALLE, 2003, p.92-93).

Em Coelho e Nobre (2004), os termos começam a se misturar no debate sobre a ampliação da participação no Brasil: espaços de participação, novos formatos institucionais, arranjos institucionais ou desenhos institucionais dos espaços de participação, instituições deliberativas, instituições participativas, institucionalização da participação. Esses conceitos não são claramente definidos, nem diferenciados entre si, apenas tratados como sinônimos, cuja definição parece estar pressuposta. Conforme os mecanismos de participação previstos na Constituição foram se consolidando, os termos “institucionalização da participação” e “instituições participativas” apareceram com maior frequência nos trabalhos sobre democracia participativa no Brasil, expressando uma nova realidade no campo. Segundo Gurza Lavalle (2011a, p.13):

[...] a participação, que nos anos 1960 a 1980 condensava a crítica dos atores sociais e de parte da academia perante os déficits de inclusão das instituições políticas e do crescimento econômico, bem como exprimia um reclamo de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos vários, tornou-se progressivamente, nos anos pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias.

Esse movimento de institucionalização, segundo Gurza Lavalle (2011b), mudou o teor das questões cruciais colocadas pela população. A participação entendida numa esfera institucional significa a colocação de regras do jogo, como aponta North (1993), ou seja, normas para que essa participação aconteça de uma maneira ordenada, mais propositiva e dialogal do que meramente combativa (FARIA, 2010). Nos espaços públicos ocorre a passagem de uma “participação organizada”, pelos diversos grupos de interesse da sociedade civil que reivindicam suas demandas, para uma “participação institucionalizada”, tomando os conceitos de Panebianco (1993).

É possível dizer que a Constituição Federal de 1988 concedeu, por meio de seu compromisso com a democracia, uma espécie de “permissão”, de garantia institucional prévia, que legitimou o desenvolvimento desses arranjos institucionais participativos. Daí surgiu uma “verdadeira floresta institucional” (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004), que

abrange diversos tipos de “instituições de participação”, nas várias dimensões do poder. No entanto, a legitimidade constitucional não é sinônimo de instituição participativa. Esse é um fator determinante, mas não podemos dizer que todos os espaços de participação previstos constitucionalmente são instituições, visto que nem todas as instâncias de poder os efetivaram. Ao mesmo tempo, esses novos arranjos institucionais para a participação seriam expressão de uma nova sociedade civil portadora de uma nova cultura política, e neles ela continuaria a se exprimir.

A partir do momento em que a participação se insere na esfera estatal, produto de reivindicações da sociedade civil por espaço político, sendo reconhecida e aceita por ela como legítima, permitindo a partilha do exercício do poder político, temos efetivamente uma mudança no comportamento dos atores: eles passam a ter que lidar com uma rotina de trabalho pré-determinada, com a burocracia, com uma nova agenda de prioridades, com o desenvolvimento de uma hierarquia de poderes e com a possibilidade de expressão de suas necessidades. Conforme aponta Carlos (2011, p.315), “a inserção institucional de movimentos e organizações sociais [...] por um lado, ampliou as arenas de acesso à institucionalidade política e, por outro, desafiou os atores coletivos para novas práticas e relações com o Estado”.

Além disso, a presença do governo é essencial para que as propostas sejam encaminhadas e possam se efetivar. No governo Lula, os representantes governamentais estiveram mais presentes nesses espaços participativos, segundo Faria (2010). Esse é um fator que a sociedade civil precisa aprender a lidar, estabelecendo um diálogo claro e conciliador, indo muito além da pura negação da esfera estatal, característica de alguns movimentos sociais. O Estado também aprende a dar abertura para ouvir estes movimentos sociais, deixando de negar sua existência ou de reprimi-los. Além disso, é preciso incluir os atores individuais, aqueles que não pertencem a uma organização, sindicato ou movimento, mas que se interessam pela possibilidade de participação nas discussões de questões públicas (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004)¹⁹.

A existência de públicos participativos – conceito que “[...] compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (accountability) e da implementação de suas preferências políticas” (WAMPLER E AVRITZER, 2004, p.212) – contribui para o surgimento de formatos institucionais, que não se tratam somente de engenharia institucional abstrata. Os espaços de participação existem porque, para além da intenção da sociedade política de se abrir ao diálogo, há uma sociedade civil interessada em tomar partido das decisões implementadas. Num primeiro

¹⁹ “[...] as novas instituições de participação foram intencionalmente criadas para incluir a sociedade civil, e, em alguns casos, os cidadãos individuais, nos diferentes momentos do processo de políticas públicas – no desenho e regulação, na supervisão ou monitoramento da implementação e mesmo na implementação e gerenciamento de programas” (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004, p.345-346).

estágio, os públicos participativos surgiram em meio às associações voluntárias – de bairro, de interesses – que ganhavam força com a redemocratização. Num segundo estágio, havia o desafio de superar as tradições clientelistas e hierárquicas que caracterizam bens públicos como “favores” a serem concedidos pelo governo, disseminando o conceito do “direito a ter direitos”. Num terceiro estágio de desenvolvimento dos públicos participativos, novas instituições começaram a se desenvolver para absorver essas novas práticas de tomada de decisão vinculantes.

Ao analisar São Paulo, Gurza Lavalle, Houtzager, Acharya (2004) criaram uma tipologia com três categorias: espaços participativos em geral – conselhos não constitucionais, comitês, programas, comissões (PartGeral); os conselhos de políticas (PartCons) e Orçamento Participativo (PartOp). Cornwall e Coelho (2007) utilizam o termo *participatory sphere institutions*, fazendo uma definição que foca menos no conceito de instituição e mais na ideia de esfera participativa:

In contrast to analyses that situate such institutions within the public sphere, such as Avritzer's (2002) powerful account of Brazil's participatory governance institutions, or within the ambit of the state, as in Fung Wright's (2003) 'empowered participatory governance', we suggest that they constitute a distinct arena at the interface of state and society: what we term here the 'participatory sphere'. The institutions of this sphere have a semi-autonomous existence, outside and apart from the institutions of formal politics, bureaucracy and everyday associational life, although they are often threaded through with preoccupations and positions formed in them. As arenas in which the boundaries of the technical and the political come to be negotiated, they serve as an entirely different kind of interface with policy processes than other avenues through which citizens can articulate their demands – such as protest, petitioning, lobbying and direct action – or indeed organize to satisfy their own needs [...]. These are spaces of contestation as well as collaboration, into which heterogeneous participants bring diverse interpretations of participation and democracy and divergent agendas. As such, they are crucibles for a new politics of a public policy. (CORNWALL AND COELHO, 2007, p. 1 e 2).

É importante ressaltar o caráter de representação desses espaços, tendo em vista a exposição, por parte de lideranças, das demandas de grupos. As *participatory sphere institutions* expandem as possibilidades da população adquirir conhecimento da “vida política”, abrindo para a tomada de decisão com engajamento público, produzindo cidadania. No entanto, isso depende não somente da performance desses espaços, mas dos relacionamentos com outras instituições dentro da esfera pública e do Estado. Há uma multiplicidade de participantes, incluindo membros do governo, funcionários públicos e filiados a partidos, fator que é importante para que haja um verdadeiro debate. O problema levantado em relação aos cidadãos “comuns”, ou seja, aqueles que não estão engajados em movimentos ou partidos, é o desconhecimento de questões técnicas, o que pode desmotivar a participação (CORNWALL E COELHO, 2007).

[...] simply putting structures of participation in place is not enough to create viable political institutions. Much comes to depend on the motivations of those who enter them, and what 'participation' means to them.

[...] no one wants to just talk and talk and not see anything change (CORNWALL E COELHO, 2007, p. 9).

Avritzer (2008, 2009) e Pires (2011, org.) se preocuparam em discutir sistematicamente o conceito de instituição participativa, trazendo definições que poderiam nortear os trabalhos de pesquisa. Avritzer (2008, p.45) entende o conceito de instituições participativas como “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”²⁰, distinguindo-as em três tipos de institucionalidade: de baixo para cima (Orçamento Participativo (OP): mais democratizante e vulnerável à vontade política), partilha do poder (Conselhos: média capacidade democratizante e média dependência do sistema político) e ratificação pública (Plano Diretor: pouco democratizante e pouco dependente da vontade política). O autor elenca as características mais essenciais de uma instituição participativa:

Participatory institutions have four main characteristics: (a) operation simultaneously through the principles of representation and participation, (b) transformation of voluntary characteristics of civil society into forms of permanent political organization, (c) interaction with political parties and state actors, and (d) relevance of institutional design to their effectiveness. Together, these features make participatory institutions a central element in the operation of participation (AVRITZER, 2009, p.8-9).

Avritzer (2008) também propõe a categoria de desenho participativo interativo, que atribui o sucesso das instituições à articulação entre desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos²¹. Essa análise multidimensional também é sinalizada por Wampler (2011a,b) como fundamental para avaliar os impactos das instituições participativas. No entanto, as definições de Avritzer (2008) e de Pires e Vaz (2010) são bastante abrangentes, não se remetendo diretamente a aspectos como a estabilidade dessas instituições.

Cortes (2011b) postulou que as experiências participativas são instituições porque não são pontuais, mas tornou-se característica da gestão pública brasileira. As instituições impõem constrangimentos, e no caso da participação, a sociedade civil se obriga a delimitar claramente suas demandas e a serem propositivas. Borba (2011) e Carlos (2015) afirmam, partindo da literatura neoinstitucionalista, que se as instituições participativas constroem e delimitam comportamentos, por outro lado elas também definem oportunidades de participação em decisões públicas que antes não existiam.

A investigação das IPs coloca-se numa terceira geração de estudos capaz de identificar e analisar de forma sistemática o tipo de relação que são capazes de forjar entre Estado e sociedade, afastando-se das gerações anteriores, centrada na defesa ou na crítica da própria existência das IPs, a partir de uma avaliação da

²⁰ Pires e Vaz (2010) também partilham da ideia de que o conceito de instituição participativa deva ser abrangente, para abarcar processos institucionais diversos.

²¹ “[...] although there are enabling conditions for participation, they change according to the role civil society and political society actors aim to play in participation. The dynamic interactive model also assumes that the success of participatory design is not caused by self-conscious design; rather, such success is the unanticipated result of interactions between civil and political society actors that lead to the dismantling of old rules and the fixing of new ones” (AVRITZER, 2009, p.64)

adequação dessas a determinados parâmetros normativos (ALMEIDA, 2015, p.228)

Os estudos mais recentes sobre instituições participativas têm refletido sobre sua efetividade, criando tipologias de análise sofisticadas para avaliar seu impacto sobre a elaboração e implementação de políticas públicas, bem como sobre o grau de inserção da sociedade civil em suas discussões e decisões (GURZA LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016; ALMEIDA, CARLOS E SILVA, 2016). Trabalhos como de Coelho e Nobre (2004), Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004), Cornwall e Coelho (2007), Avritzer (2008, 2009), Pires (2011, org.), Gurza Lavalle (2011b), se preocuparam em discutir o conceito de instituição participativa, trazendo definições que aludem ao tipo ideal weberiano e que poderiam nortear as pesquisas da área.

Apesar de alguns autores, como Avritzer (2008), considerarem limitada a definição de instituição participativa a partir da literatura institucionalista, por não levar em conta a diversidade de experiências, a proposta deste tópico é justamente delimitar que nem toda a experiência de participação deve ser chamada de instituição. É preciso definir o conceito com mais profundidade, para delimitar melhor o campo de trabalho, ou seja, o que significa o processo de institucionalização.

A seguir, discutiremos o significado do conceito de instituição participativa no cenário das práticas participativas brasileiras, articulando a literatura institucionalista com a literatura sobre democracia apresentada, mesmo em suas variações teórico-interpretativas. Para tanto, adotaremos a estratégia de adição de atributos, somando características a partir da história do conceito, e da diferenciação conceitual, distinguindo-o de termos semelhantes, como “participação institucionalizada”, “participação em instituições políticas” e “participação extra-institucional”.

Isso não significa que o conceito de instituição participativa tenha apenas “qualidades”, ou seja, todos os seus atributos teriam uma aplicabilidade puramente benéfica para o aprofundamento democrático. Conforme se poderá observar, algumas características minimizam o dinamismo da participação, como a existência de uma burocracia, que deve ser cumprida para que haja estabilidade procedimental, ou o caráter representativo, que reduz a igualdade entre os integrantes.

2.4 Uma discussão sobre o conceito de instituição participativa

Um autor central do debate conceitual sobre IPs é Avritzer, que publicou o livro *Participatory institutions in democratic Brazil* (2009). Ele entende que as instituições participativas modificam o debate sobre participação em três caminhos: elas inserem a sociedade civil no ambiente político, rompendo com a polarização, a antítese entre ela e o Estado; elas ajudam a

retomar a dimensão de base da sociedade política, reconectando partidos com atores sociais de base que demandam participação; mudam o debate em desenho institucional, movendo-o do âmbito das regras para competição política para a ênfase na conexão entre Estado e sociedade. O método do autor gira em torno dessas três variáveis: cultura cívica, ambiente político e desenho institucional.

De acordo com Avritzer (2009), o desenho institucional de uma instituição participativa é resultante de uma interação entre sociedade civil e sociedade política. As novas instituições que surgiram no Brasil possuíam práticas culturais e participativas desenvolvidas em associações voluntárias durante o processo de democratização e que foram incorporadas nas instituições políticas, com a formulação de regras de participação de baixo para cima, partilha do poder através da deliberação, ratificação de políticas em audiências públicas e adaptação de práticas de acordo com o contexto.

Também houve a contribuição da sociedade política: ela trouxe seus próprios interesses para estes desenhos, como universalizar as regras de participação, criar incentivos para a participação interna, expandir geograficamente as boas práticas. Segundo Avritzer (2009), os novos desenhos não são exitosos só porque vem da sociedade civil ou de um partido político, mas sim pela interação entre ambas. Seu principal argumento é de que a inserção da sociedade civil nos desenhos institucionais torna possível adaptar esses desenhos às variações de contextos.

Para compreender melhor o que significa essa interação, é pertinente resgatarmos os autores do neoinstitucionalismo²². Goodin (1996)²³ colocou a importância da dimensão valorativa e de previsibilidade nas instituições, conceituando o institucionalismo como um processo em que organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade. Uma instituição bem-desenhada é aquela que é internamente consistente e externamente harmônica com o resto da ordem social em que está inserida.

Panebianco (2005)²⁴ falou em estabilidade e burocratização como pré-requisito para a institucionalização ao discutir a formação de partidos políticos. A institucionalização é a consolidação da organização, uma saída do estado de fluidez inicial, de criação e desenvolvimento

²² O novo institucionalismo é um lembrete de vários contextos em que a ação social é dada, trazendo as seguintes proposições: os indivíduos e grupos buscam seus projetos num contexto que é coletivamente constrangido, sendo os constrangimentos coletivos as instituições, marcadas por uma dimensão valorativa e por previsibilidade. Os constrangimentos, de raízes históricas, são vantajosos para indivíduos e grupos na busca de seus projetos particulares, porém, os mesmos fatores que constroem também formam suas preferências. Os constrangimentos encarnam, preservam e transmitem diferentes recursos de poder com respeito aos diferentes indivíduos e grupos. A ação individual ou grupal, contextualmente constrangida e socialmente formada, é o motor da sociedade.

²³ Goodin é um dos autores que (1996) traz de volta a História e os atores para o debate institucional.

²⁴ Panebianco (2005) vê a necessidade de conceituar instituição e organização, à luz da lógica partidária, e o faz também por meio da explicação histórica. A novidade é que ele não entende a instituição como algo dado, mas como um processo de transição do estado inicial de organização. Os partidos se deparam com novas exigências ao saírem duma dimensão organizativa para uma dimensão institucional, o que não significa uma substituição de seus fins, como afirmava Michels, mas uma articulação deles, o que até pode torná-los mais vagos, sem que sejam extintos.

do partido, para o momento de consolidação e estabilidade com interesses e lealdades organizativas estáveis, novas responsabilidades, burocratização e rotina definida.

A estrutura institucional responde e se adapta à variedade de demandas, conciliando-as, e conta com dirigentes que são os mediadores, ponderadores dessas demandas. Os benefícios se tornam seletivos e a ideologia organizativa fica mais vaga, implícita e contraditória, dada sua tendência à generalização e conciliação de demandas diversas. A lógica participativa se altera, deixando de ser um sistema de solidariedade do tipo movimento social para se tornar um sistema de interesses, com uma participação mais profissional.

Ao desenvolver uma pesquisa sobre conselhos gestores, Lima et al (2014) incorpora esses pressupostos institucionais em sua definição conceitual, em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

[...] a institucionalização do conselho pode ser entendida como a capacidade de o conselho responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas, sendo capaz de inserir-se nele nas suas diferentes etapas. Para isso, é necessária a formalização de procedimentos que passam a ser rotineiros ao longo do tempo, o reconhecimento estatal do papel do conselho na formulação de políticas públicas, a posse de recursos físicos e organizacionais, além do aprendizado resultante dos trabalhos desenvolvidos. Cabe ressaltar que institucionalização não é aqui entendida como sinônimo de sucesso ou efetividade do conselho. No máximo, a institucionalização indicaria um potencial maior ou menor de que este seja efetivo. Avaliar a efetividade em si requereria investigar outras variáveis, como o contexto político e associativo no qual o conselho está inserido, dinâmicas internas e resultados da participação (LIMA ET AL, 2014, p.16).

Autores como Barbosa (2014) apontam uma grande intervenção do Executivo na dinâmica de funcionamento de órgãos participativos, tanto no nível local como nacional. O problema reside no fato de que tornar-se instituição indica ter mais solidez e certo grau de independência. Um espaço participativo que é vulnerável às vontades político-partidárias, ou seja, que deixa de existir ou tem suas regras burladas pelos representantes eleitos, poderia ser chamado de instituição participativa?

Não entendemos autonomia como ausência de relações com o Estado, mas como possibilidade de tomada de decisões sem tutela direta de outras instâncias de poder (GURZA LAVALLE E SZWAKO, 2015). Para que haja legitimidade, as regras do jogo devem ser dadas pelas próprias instituições participativas, por meio da referida interação entre sociedade civil e política, e não impostas externamente. É claro que não pode haver o total descolamento das instituições de representação, só que uma instituição participativa não pode sobreviver enquanto tal se for

totalmente dependente de partidos ou de esferas do poder – Executivo ou Legislativo. Caso essa independência de atuação não se consolide, o próprio objetivo de uma instituição participativa, que é levar a população a ter um lugar de debate e ação garantido dentro do sistema político, não se concretiza.

Uma instituição participativa também pressupõe a dimensão do Estado e não existe independentemente, como um partido ou uma Organização Não-Governamental (ONG). Quem participa, o faz em algo, portanto, não dá para considerar nesse conceito somente a esfera governamental ou somente a sociedade. A participação não se baseia apenas na boa vontade dos atores estatais em executar políticas distributivas. Um elemento-chave do sucesso de instituições participativas é o envolvimento de múltiplos atores (AVRITZER, 2009).

É importante ressaltar que, conforme apontou Barbosa (2014), quando falamos em participação, pressupomos que seja em outra arena decisória. Desse modo, democracia participativa não é um sinônimo de democracia direta, nos moldes atenienses. Por isso, essa participação também não necessariamente implica em deliberação absoluta sobre todas as matérias discutidas, por parte da sociedade, mas também inclui mecanismos de consulta e representação.

O conceito de instituição participativa contradiz a ideia de que Estado e participação da sociedade são incompatíveis – visão tanto da extrema esquerda quanto da extrema direita, em que, por um lado, ocorreria a “tirania da maioria” e, por outro, o Estado serviria apenas aos interesses do capital, sendo incapaz de absorver, de fato, as demandas da população²⁵. Elas se materializam na esfera pública habermasiana, no espaço entre sistema e mundo da vida, que traz referenciais de ambos. “No caso das IPs, os atores sociais representam um conjunto com agentes governamentais, interesses da sociedade em relação a determinado tipo de política pública, mas sem se tornar Estado, e, vice-versa, os atores governamentais não se tornam sociedade” (ALMEIDA, 2015, p.229).

Faria (2007) pontua, ao discutir o modelo habermasiano discursivo/ deliberativo, que é mais importante compreender qual a racionalidade com que os cidadãos fundamentam as regras do jogo democrático do que mensurar o número de participantes no processo. O que daria legitimidade a uma instituição participativa é a qualidade da decisão tomada e não a quantidade de pessoas envolvidas.

Tendo em vista que a sombra das eleições está sempre presente, a sociedade civil

²⁵ “[...] um democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil, mas antes, seguindo Jean-Jacques Rousseau – o inspirador maior dessa vertente teórica - , enfatiza a necessária identidade entre governantes e governados resultante de um único contrato social que instituiu um único corpo político. Desse inspiração rousseauísta segue-se também a desconfiança em relação a todas as teorias democráticas fundadas na “agregação de vontades” e na competição entre líderes políticos, pois que não são capazes de apreender a 'vontade geral', mas apenas a 'vontade de todos'” (NOBRE, 2004, p.33-34).

usa as instituições participativas para tentar induzir o governo a atender as suas demandas e os governantes e seus funcionários usam estes mecanismos para atender às demandas coletivas e individuais dos participantes, mas, ao mesmo tempo, para recolher informações sobre suas habilidades de mobilização. Desse modo, as instituições participativas têm o papel de atrair novos olhares e demandas para o sistema representativo (ALMEIDA, 2015, p.119).

É importante ressaltar que uma instituição participativa não opera com a mesma lógica que um partido ou uma Organização Não-Governamental. Um partido é criado dentro da sociedade civil, mas, ao concorrer e ganhar eleições incorpora a dinâmica e o discurso estatal, recebendo inclusive a oposição de grupos e outros partidos que a integram. Portanto, ele não existe da mesma forma nos dois espaços – sociedade civil e Estado. Uma ONG não integra o corpo estatal, mas tenta alcançar os espaços em que este se faz ausente, apesar de buscar recursos governamentais. Já uma instituição participativa pressupõe a presença dos dois lados: Estado e sociedade (organizada ou não²⁶), de modo que também sua existência e funcionamento não sejam condicionados aos mecanismos de representação, por exemplo, à troca de partido no governo via eleições.

Também não se pode considerar como instituição participativa uma manifestação ou protesto popular, visto que a dimensão de atuação nesse caso é a da sociedade civil, somente. O governo entra como alvo, e não como “parceiro” nesse processo. Uma instituição participativa coloca num campo de diálogo e de igualdade os dois lados (COHEN, 1997; BOHMAN, 1997b), visando alcançar um acordo.

De igual importância é a diferenciação entre “participação em instituições políticas” e instituição participativa. Podemos incluir como “participação em instituições políticas” os manifestantes que comparecem à Câmara dos Deputados, por exemplo, durante a votação de uma matéria de seu interesse, expressando suas demandas através de falas e cartazes. Trata-se de uma instância de representação política existente e que a população, de modo geral, pode frequentar, mas cujo poder de decisão está concentrado nos membros do governo eleitos pelo voto popular por um tempo determinado. O pressuposto teórico aqui é o das concepções hegemônicas da democracia (SANTOS E AVRITZER, 2002), que valorizam a representação diante da indisponibilidade da população de discutir e decidir sobre questões políticas.

É claro que essas instituições representativas podem abarcar menor ou maior participação popular, mas a questão colocada aqui é o princípio norteador de sua existência. Conforme aponta Marques (2012, p.23): “o modelo democrático de viés liberal acabou privilegiando, de modo a excluir outras modalidades mais fortes de participação, a capacidade dos cidadãos de, na posse de

²⁶ Há fases do Orçamento Participativo, por exemplo, em que qualquer cidadão comum pode ter voz para expor suas demandas, independentemente de pertencer ou não a algum grupo organizado.

liberdades e direitos individuais, deputar mandatos em intervalos pré-estabelecidos”.

Numa instituição participativa, a intenção é outra: predomina o reconhecimento do interesse da população pelas questões públicas e da necessidade de que ela se manifeste, abrindo um espaço de intersecção com a sociedade política (aqui incluímos tanto os representantes eleitos quanto os funcionários públicos, que participam desses espaços). O pressuposto teórico é o das concepções contra-hegemônicas, que valorizam a *accountability* e o diálogo como meios de aprofundamento da experiência democrática:

A democracia deliberativa busca uma saída com vistas a recuperar, pelo menos parcialmente, a consistência da idéia de soberania popular e assegurar à esfera civil um lugar de maior destaque na divisão do trabalho político. Tal empreendimento coaduna-se com a necessidade, defendida por certos teóricos do modelo discursivo, de realização de modificações institucionais na configuração dos estados democráticos (MARQUES, 2012, p.23).

Não é intenção desta pesquisa negar a existência de esferas de atuação de movimentos sociais para além dos espaços e instituições participativas, mas apenas focar na conceituação teórica que norteará a análise de nosso objeto de estudo, o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo e sua relação com os Protestos de Junho de 2013. Abers e Bülow (2011, p.65) identificam “[...] pelo menos dois padrões adicionais de intersecção entre movimentos sociais e o Estado ao longo das duas últimas décadas: a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado”.

Muitos conselhos e orçamentos participativos surgiram porque atores da sociedade civil passaram primeiro a atuar em órgãos estatais, conforme apontam Abers e Bülow (2011), cruzando a fronteira e permitindo que a abertura para espaços de participação comesçassem a surgir. Podemos caracterizar essa atuação como participação em instituições políticas, que significa atuar em esferas institucionais já existentes.

Uma instituição participativa também pode ser diferenciada das demais modalidades participação institucionalizada, como os referendos, plebiscitos e iniciativa popular, que consistem num canal legítimo aberto à participação. Eles não possuem regularidade, não há reciprocidade ou debate e as respostas são binárias (0/1; sim ou não, concordo/ não concordo, aceito/ não aceito). “Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” (BRASIL, 1998). Respostas binárias seriam posicionamentos mais diretos frente às proposições de um dos lados, por exemplo: quando um movimento social coloca um tema em pauta, com o intuito de incluí-lo na agenda do Estado, este responde positivamente, incluindo-o, ou negativamente, rejeitando-o.

Outra situação de resposta binária seria a de uma consulta popular: a população apenas diz se concorda ou discorda da proposição. Iniciativas populares emanam da sociedade civil para o Estado, mas estão sujeitas à apreciação do Legislativo: “A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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, 1998). O próprio entendimento do voto enquanto participação política se insere no espaço da participação institucionalizada, em que os cidadãos escolhem um candidato em detrimento de outros como representante.

As manifestações na forma de greves, protestos e atos públicos podem ser caracterizados como “participação extra-institucional”, pois são ações rotinizadas de conflito, legalmente legitimadas em contextos democráticos e que fazem parte da dinâmica da democracia, para dar visibilidade às causas um dado grupo e de caráter reivindicatório, com regras e limites que constroem a atuação dos atores.

Lima et al (2014), em pesquisa realizada no IPEA, também se preocupou em definir o conceito de participação institucionalizada:

A primeira característica que ajuda a pensar a participação institucionalizada é que ela parece se contrapor a uma participação supostamente mais livre, baseada em manifestações coletivas ou individuais, protestos e passeatas, em que os atores e movimentos sociais constroem suas próprias identidades e estratégias de ação de maneira mais espontânea. Quando institucionalizada, a interação ocorre estruturada por regras formalizadas em atos normativos, tornando-se previsível ainda que não estanque. Esta previsibilidade pode ser deduzida do próprio conceito de instituições, definidas como um conjunto de regras formais ou informais que norteiam as ações dos indivíduos. Estas regras dizem respeito ao que pode ser feito, por quem, quando e como” (LIMA ET AL, 2014, p.9-10)

Concordamos com esta definição, porque apesar dos protestos e passeatas também estarem sujeitos a regras norteando a ação dos indivíduos, haver um limite pré-estabelecido para a atuação dos atores e uma burocracia a ser cumprida (fechar ruas, estipular horários, falar com a polícia, etc), são ações de contestação contra formas de poder instituídas.

Entre Estado e sociedade civil não há apenas instituições participativas. O que está fora delas não constitui um “vácuo”²⁷, mas sim um espaço ocupado, em que os atores estão em trânsito: ora a sociedade política consulta a população, ora a sociedade civil recorre ao Estado na forma de iniciativas populares, protestos, atos públicos, enfim.

Há atores políticos que, na verdade, estão nas duas esferas, conforme aponta Abers e Bullock

²⁷ De acordo com Nascimento (2009, p. 103), “Os novos institucionalistas argumentam que a teorização dentro da ciência política deve levar em conta o fato de que a ação jamais ocorre no vácuo institucional”.

(2011): são militantes de partidos e movimentos sociais que conseguem cargos comissionados e se inserem no espaço do Estado. Eles podem continuar a utilizar a via da participação institucionalizada para questionar ou contestar decisões das instâncias estatais superiores, mas há casos em que conquistam cadeiras em instituições participativas para representar sua causa, seja perante outros grupos sociais, seja diante do próprio Estado.

Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) afirmam que a participação é altamente sensível a fatores institucionais, e que atores institucionalmente inseridos, que possuem relação com partidos ou governos (contratos ou convênios) são mais propensos a participar do que os autônomos. Desse modo, notamos que as instituições moldam a ação, conforme definido por autores do neoinstitucionalismo.

Para North (1993), instituição consiste nas regras do jogo e determinam os *payoffs*. Trata-se de uma estrutura humanamente imposta sobre a interação humana e que, portanto, define os incentivos que determinam, com outras restrições, as escolhas que indivíduos fazem e que moldam os desempenhos de sociedades e economias o tempo todo.

Ampliando essa conceituação, Rothstein (1998) afirma que as instituições são as regras do jogo capazes de agregar indivíduos e regular seu comportamento. São arranjos formais que efetivam as regras sociais, por meio de regras explícitas, processos decisórios e atores formalmente reconhecidos e com certo poder. As instituições políticas não só distribuem poder ou estratégias de influência, mas também determinam como os vários grupos chegaram a defender seus interesses políticos. Elas dizem quem são os atores legítimos, qual o número de atores, qual a ordenação da ação, quais informações devem ser transmitidas aos atores.

A interação com o Estado não significa que a sociedade civil se desmobilizou ou foi cooptada, perdendo capacidade de ação. Sua relação não pode ser pensada de modo polarizado, em termos de autonomia/ cooptação ou de sucesso/ fracasso, sem um entendimento alternativo (NATALUCCI ET AL, 2013). Gurza Lavalle et al (2017, p.15) afirmam que

os movimentos não necessariamente se movem num continuum de formas de ação menos institucionalizadas a mais institucionalizadas. Eles fazem uso diversificado e, por vezes simultâneo dessas formas e ações a depender da análise das oportunidades e ameaças políticas. Com isso, torna-se possível romper com o diagnóstico da desmobilização e/ou cooptação como resultado necessário da simples existência de ações via instituições. Tampouco existiria a transformação linear das formas organizacionais – de informais e espontâneas a altamente formalizadas, as primeiras correspondendo à mobilização do movimento e, as segundas, à desmobilização e transformação do movimento em um ator institucionalizado.

Também é necessário esclarecer que nem toda participação política é institucionalizada. A participação política não-institucional seria aquela disruptiva, em que as regras do jogo são infringidas, como em ocupações de espaços não-autorizados, depredação de patrimônio público ou privado em ato de protesto e a desobediência civil. Em contextos ditatoriais, até mesmo as manifestações tendem a ser proibidas.

Um exemplo desse tipo de prática é o grupo dos Black Blocs, que ganharam destaque na mídia brasileira durante os Protestos de Junho de 2013. Esses atos tendem a fazer uma “curva” na relação Estado-sociedade, não passando pela participação institucionalizada e extra-institucional ou pelas IPs. Isso não significa que não sejam atos políticos participativos, muito menos que são irrelevantes ou devam ser criminalizados, visto que mobilizam uma coletividade em prol de uma demanda comum – um direito, muitas vezes urgente.

Por conseguinte, é correto afirmar que a participação ocorre também em contextos não-democráticos ou em processo de democratização, embora a democracia seja a forma de governo que mais a favoreça. Apesar do direito de manifestação ser legitimado em contextos democráticos, há conjunturas, como a brasileira, em que a herança de um Estado autoritário leva à criminalização desses atos, respondendo com violência frente a protestos pacíficos.

A Figura 1 sintetiza os argumentos apresentados acima, sobre as diferenças entre instituição participativa, participação institucionalizada, extra-institucional e não-institucionalizada, tendo em vista uma conjuntura democrática. O objetivo é delimitar os conceitos, sem desqualificar nenhuma das esferas de atuação da sociedade.

Figura 1 - Modalidades de participação num contexto democrático



Fonte: elaboração própria.

Há aprendizado político tanto no espaço de “Trânsito” quanto nas instituições participativas, mas em diferentes competências. No “Trânsito”, conforme mostra a figura, o Estado aceita ou não negociar, podendo trazer a sociedade para seus órgãos de atuação ou ir até ela e propor soluções para as suas reivindicações e propostas. A sociedade concorda ou não com as intervenções estatais e a proposta a ser negociada. Já numa instituição participativa, há diálogo e conflito juntos. Desse modo, podemos afirmar que uma IP em que a sociedade civil não tem voz é pautada pelo binarismo.

O processo de institucionalização da participação consiste na legitimação e consolidação dos espaços de participação, para torná-los instituições participativas. De acordo com Gurza Lavalle et al (2017, p.4):

Repare-se, o fenômeno notável que ocupa as páginas deste trabalho é a "institucionalização" e não as "instituições". Enquanto o segundo termo pressupõe a fixidez de atributos e permanência temporal daquilo que é, o primeiro opera como um verbo substantivado e remete ao devir, mas especificamente ao processo de institucionalizar, de transformação de algo em instituição. É a transformação em instituições de valores, interesses, demandas e recursos de atuação de MSs [Movimentos Sociais] e OSCs [Organizações da Sociedade Civil] atuando em nome de grupos marginalizados e agendas tradicionalmente periféricas ao sistema político que se impôs como novidade histórica demandando explicação àqueles que estudam movimentos sociais.

É importante ressaltar que esses órgãos de participação também combinam mecanismos de representação, como aponta, por exemplo, Carlos (2011) ao analisar o desenho institucional do Orçamento Participativo em três municípios do Espírito Santo. Esses representantes da sociedade civil não recebem remuneração, como os integrantes de instituições representativas tanto de cargos eletivos e comissionados quanto do funcionalismo público. Mais uma vez, pode-se falar também em maior ou menor abertura à participação; como já mencionado, o que diferencia é o motivo que orientou sua criação.

Deve-se levar em conta a capacidade de consolidar-se de forma autônoma diante das instituições representativas, para que não se torne apenas mais uma extensão delas, visando a legitimação de governantes, e considerar a condição dos atores que possuem demandas não atendidas, visto que “[...] se há agentes que sequer conseguem fazer-se ouvir ou que não possuem as mínimas condições de iniciar uma contenda, pode-se questionar a legitimidade da decisão (MARQUES, 2012, p.26).

Institucionalizar a participação significa também inserir os participantes num universo de demandas diversas, levando esses atores ao entendimento de que não há como atender todas as demandas de uma só vez, que é preciso ampliar seu horizonte político e olhar também para os reclames dos outros grupos, elencando coletivamente prioridades de atendimento. Os grupos aprendem a não apenas maximizar seus próprios interesses, como coloca a teoria da escolha racional²⁸, mas a tomar decisões coletivas visando o bem comum (COHEN, 1997; BOHMAN, 1997b), baseadas em laços de confiabilidade até mesmo com a esfera estatal.

A manutenção do “capital social”, como afirma Putnam (1993), é essencial para que o desempenho institucional seja satisfatório. Ele parte do pressuposto de que existe uma relação entre o desempenho institucional e a “comunidade cívica”, ou seja, o sistema de cooperação social construído, que implica em confiança. A partir dessa premissa, ele desenvolve o conceito de “capital social”: características da organização social (confiança, normas, sistemas) que aumentam a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas de cooperação voluntária, reduzindo a necessidade de capital físico, ou seja, os custos.

O capital social é um bem público que faz a democracia funcionar, cuja origem são as regras

²⁸ O institucionalismo da escolha racional parte do princípio de que as instituições são importantes como recursos de contexto estratégico, impondo restrições no comportamento auto-interessado. O objetivo é analisar as escolhas feitas por atores racionais sob condições de interdependência e num estudo de sua ação estratégica, usando ferramentas como a teoria dos jogos. O entendimento sobre instituição, dentro da corrente de pensamento da escolha racional, remete-se principalmente aos interesses dos jogadores. Não há um princípio de identidade entre os indivíduos que o levem a se agregar, mas apenas interesses individuais comuns, com a percepção de que, unidos, é possível conseguir mais benefícios do que separados.

de reciprocidade e os sistemas de participação cívica²⁹, criadas e sustentadas por meio de condicionamento e socialização ou por meio de sanções formais ou informais. A teoria de Putnam (1993) recoloca os atores no centro da instituição, agindo não somente para maximização de seus interesses pessoais, mas também por meio de uma lógica de cooperação social. Pequenos grupos de interesse não têm motivos para trabalhar pelo bem comum da sociedade, mas se engajam em sistemas e normas de participação cívica pelo crescimento coletivo.

As instituições, para Putnam (1993)³⁰, servem para alcançar fins socialmente estabelecidos, e Elster (1997) ressalta a presença desse caráter instrumental numa conjuntura democrática. Se os espaços participativos não alcançam esses fins, deveriam ser chamados de instituições participativas? Complementando esse argumento, temos a afirmação de Milani (2008):

Para que o governar localmente adquira relevância política nesse segundo conjunto de reformas do Estado e da administração pública, é essencial conceber políticas efetivas de descentralização de meios e recursos, que é fundamental na construção da institucionalidade participativa, visto que não haveria nada mais desgastante para a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil do que uma série de discussões sem a posterior implementação das decisões.

Partindo da tese de Olson (1999)³¹, é possível afirmar que obtenção de benefícios, em sua maioria, coletivos, também é um fator estimulante à participação³². O alcance das demandas requeridas pelos participantes é um ponto importante de estímulo à participação que também deve ser levado em conta, conforme Cortes (2011a). Assim como Panebianco (2005) aponta ao descrever a passagem do partido como organização para o partido como instituição, em que há uma adaptação à variedade de demandas sociais, a institucionalização da participação leva à proposição de metas

²⁹ Os sistemas de participação cívica consistem numa interação horizontal, que ajuda a solucionar dilemas da ação coletiva: quanto mais horizontalizada (cooperativas, sindicatos, clubes) a estrutura das organizações sociais, mais se favorece o desempenho institucional da comunidade geral, e quanto mais verticalizada (máfia, igrejas), pior é o desempenho institucional.

³⁰ Putnam (1993) afirma que o novo institucionalismo entende as instituições como aquelas que moldam a política, que estruturam o comportamento político (identidade, poder e estratégia dos atores), mas que são moldadas pela história: o que ocorre antes condiciona o que vem depois. Indivíduos “escolhem” instituições, mas em circunstâncias preexistentes, e suas escolhas influenciam as escolhas de seus sucessores. Não dá para compreender as opções de hoje dos atores sem entender seu contexto histórico e social, pois ambos determinam o desempenho prático das instituições.

³¹ Olson (1999) parte da premissa de um comportamento auto-interessado, afirmando que os indivíduos ou grupos existem através de uma organização para a promoção de seus interesses comuns, quando a ação individual não for suficiente para alcançar metas particulares. A maximização de interesses é considerada como seu motor, ao contrário da ideia de sentimento de pertença a um grupo, que seria a outra explicação para a formação de uma organização. A função de uma organização consiste no provimento de benefícios públicos e coletivos a seus membros, uma vez que sem essa dimensão ela não sustentaria sua existência. O que impulsiona a associação não é o instinto, mas sim a função que ela desempenha na sociedade. Se cada grupo tem um interesse, há uma “competição social”, baseada na lógica do mercado. Os elementos emocional e ideológico não são suficientes para sustentar uma organização, segundo a teoria da escolha racional. Para prover benefícios coletivos, as organizações precisam ser coercitivas.

³² Borba (2011) coloca que o orçamento participativo tende a gerar benefícios seletivos, por colocar várias regiões em disputa por investimentos, enquanto os conselhos gestores são mais propensos a resultar em benefícios coletivos, pois tratam de questões amplas e cujos resultados produzidos alcançam a todos os cidadãos, independentemente se eles contribuíram com o processo decisório.

claras e realizáveis, que não suprimam as necessidades de outros grupos, tanto em termos de verba pública quanto de tempo político.

O Estado traria também a visão do todo, quando o objeto da instituição expressar uma parcela deste. “[...] a presença do Estado nas IPs teria o papel de representar interesses dos não organizados ou menos organizados. O governo representativo teria a função de equilibrar a representação igualitária dos ausentes” (ALMEIDA, 2015, p.245), e de mediar as relações entre os presentes, quando há diversos grupos e movimentos com interesses contrários. Também tem a função de trazer questões que podem estar co-relacionadas aos temas de discussão da instituição participativa, no caso da presença de representantes não ser obrigatória no espaço.

A sociedade civil e o Estado passam a estabelecer parcerias: “[...] governo e partidos numa frente e sociedade civil em outra atuam de ‘ambos os lados da mesa’, quer dizer, os primeiros disputam a representação da sociedade civil e os segundos procuram agir a partir da sua inserção na sociedade política” (GURZA LAVALLE, 2011a, p.16). O Estado não deve ser compreendido apenas como contexto da sociedade e vice-versa, mas ambos como atores numa IP, num sistema de “codeterminação”, uma via de mão-dupla: “[...] a capacidade estatal tanto molda as chances e estratégias de acesso e sucesso de interesses e demandas das OSCs e dos MSs, como é moldada e incrementada pela interação desses últimos atores com instituições e atores do Estado” (GURZA LAVALLE ET AL, 2017, p.32).

Pode ocorrer numa instituição participativa o que Olson (1999) chama de “lógica do carona”. Os indivíduos que almejam benefícios oriundos da organização, mas sem partilhar também os custos. Os bens conquistados precisam estar acessíveis a todos e não somente para alguns, pois não se pode negar benefícios públicos a quem não paga por eles (OLSON, 1999). O conflito também se faz presente, por isso, o reconhecimento do outro é uma característica importante de uma instituição participativa (HONNETH, 2003):

“[...] grupos dentro do Estado geram seus próprios projetos, procurando parceiros e aliados entre outros tipos de grupos com projetos parecidos, tanto no Estado como na sociedade. Para avaliar a possibilidade de que haja uma relação positiva entre diversidade da sociedade e unidade do Estado, é preciso olhar as IPs como espaços de expressão de diferenças e conflitos. A capacidade de generalização dos conteúdos deliberados poderá emergir desse processo interativo e da expressão dos diferentes argumentos” (ALMEIDA, 2015, p.245).

Por se tratar de uma esfera em que também há a dimensão da representação, as instituições participativas também devem pressupor a dimensão da *accountability*, efetuada pelo Estado e que agora também deve ser efetuada pela própria sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2011a), uma vez que ela também escolhe seus representantes, que devem possuir alguma capacidade para prestar contas, justificando suas ações e não apenas informando os representados sobre elas. “Uma vez que

se tornam parte do Estado, os indivíduos precisam prestar contas das suas ações a interesses e atores que vão além do movimento social ao qual pertencem” (ABERS E BÜLOW, 2011, p.78).

Os representantes devem demonstrar responsividade, que é a sensibilidade em relação à vontade dos representados, gerando congruência entre demandas e decisões tomadas (CARREIRÃO, 2015). Para Almeida (2015), o objetivo de uma instituição participativa é permitir a *accountability* e produzir mais responsividade, ou seja, tomar decisões mais responsivas aos interesses dos representados.

Os fatores apresentados acima como característicos de uma instituição participativa, ou seja, enquanto regras do jogo da participação democrática, determinam e até constroem o comportamento dos atores e podem resultar no aprendizado político-democrático. Esse entendimento de institucionalização da participação como o estabelecimento de regras do jogo está colocado de forma mais implícita em alguns trabalhos sobre democracia participativa no Brasil, que tem se focado mais no conceito de participação do que no de instituição, com exceção de alguns autores discutidos acima.

Faria (2010), por exemplo, afirma que é necessária a criação de um “método participativo”, regulador do diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo. Romão e Martelli (2013) sintetizam o debate sobre democracia participativa, mostrando como a teoria se conectou a realidade e quais os avanços que a literatura fez em relação à temática, sinalizam que a avaliação dos resultados precisa considerar o caráter multidimensional dessas instituições, mas não definem um conceito para instituição participativa, embora utilizem sistematicamente o termo.

Carlos (2011) se propôs a discutir a questão da institucionalização sob a ótica dos movimentos sociais, não partindo dos espaços participativos constituídos, porém, ela afirma que a inserção em instituições participativas e mudanças nas relações com o governo³³ tornaram predominantes os mecanismos de ação formais nesses movimentos, em vez das manifestações e atos públicos, passeatas e ocupações. A autora utiliza a definição de Avritzer (2008), como base para sua discussão, e também às definições de níveis de institucionalização de Cortes (2011b), mencionando que as instituições participativas podem constroer a ação coletiva (NASCIMENTO, 2012). Num artigo recente, Carlos (2015) utiliza novamente a definição de Avritzer (2008), sem aprofundar no conceito de instituição participativa. Bunivich (2014, p.58) traz uma delimitação um pouco mais clara de sua compreensão de institucionalização da participação:

Não foram objeto da pesquisa os mecanismos de participação social não institucionalizados. Isso significa que não estão incluídas as diversas associações da sociedade civil brasileira, mas tão somente os conselhos de políticas e

³³ As relações com o governo, conforme aponta a autora, eram conflituosas e repressivas na época da origem dos movimentos. Com a institucionalização dessa participação em agências governamentais, abriu-se espaço para a cooperação e o diálogo.

programas legalmente institucionalizados pelo Executivo federal e municipal.

Em sua pesquisa, Bunivich (2014) se propõe a mapear e classificar os conselhos federais e municipais. Para isso, ela delimita como instituições participativas os conselhos e programas formalizados pelo poder político. Partindo do entendimento básico de instituição como as regras do jogo, poder-se-ia questionar se o reconhecimento político formal, por parte seja do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, deriva do estabelecimento dessas regras, ou se isso que se chama instituição é totalmente dependente dos mandos e desmandos desse poder político. Se não há uma definição clara de regras, que são cumpridas pelos atores, variando conforme o partido político no poder, por exemplo, esse espaço poderia ser chamado de instituição participativa³⁴? Portanto, o campo de pesquisa carece de uma delimitação mais precisa dos termos.

O fato é que os pesquisadores dessa área tem se dedicado a estudar essas regras do jogo estabelecidas nas diversas instituições participativas, avaliando o desenho institucional, o recrutamento e a atuação dos atores e também quais respostas esses órgãos tem oferecido à sociedade civil. Contudo, é preciso que haja a compreensão clara de que um espaço participativo ou uma esfera pública de deliberação política não são sinônimos de instituição participativa, embora esta última possa ser inclusa nas conceituações anteriores.

Uma instituição participativa pressupõe mais estabilidade em suas práticas, regras delimitadas, atores definidos, conforme discutido na literatura institucionalista. Uma definição mais específica do que é uma instituição participativa e o que significa o processo de institucionalização serve para aprimorar os estudos da área, na medida em que a lógica de funcionamento, os campos de atuação e os limites desses órgãos poderiam ser melhor delimitados, sem otimismo e pessimismos exagerados quanto à sua dinâmica e aos resultados produzidos.

Além disso, a definição auxilia no próprio entendimento do objeto de estudo: qualquer meio ou espaço que se abre à participação popular é uma instituição participativa? Há regularidade nas normas estabelecidas para o seu funcionamento, geração de hierarquias, rotina de trabalho? Há uma delimitação do comportamento dos atores por meio das regras/rotinas criadas? As audiências públicas, os orçamentos participativos, os conselhos, as ouvidorias, enfim, todos estes espaços, em absoluto, podem ser chamados de instituições participativas?³⁵

³⁴ O objetivo desta discussão não é invalidar trabalhos que não analisam essa dimensão institucional, mas tão somente discutir a necessidade de se conceituar o que é uma instituição participativa. Há que se desenvolver estudos também sobre as práticas informais, que estão mais relacionadas ao ambiente em que o órgão está inserido do que às regras formais que o norteiam. Um exemplo é o trabalho de Romão (2011), ao analisar a relação dos conselheiros do OP de Osasco, que coloca a estreita relação destes com os partidos políticos e o processo eleitoral municipal. Essa relação determina a agenda do órgão e constrange o comportamento dos atores. Porém, esse constrangimento não vem das normas formais, mas sim os partidos e das práticas políticas dos próprios atores inseridos nas duas esferas.

³⁵ A resposta para isso deverá ser dada em pesquisas futuras, com mais aprofundamento conceitual por parte dos

O processo de institucionalização da participação no Brasil se intensificou durante o governo Lula, conforme apontou Faria (2010), com o objetivo de criar um tipo de governabilidade por meio do desenvolvimento de um “método participativo”. O marco dessa intenção foi a criação da Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência, aliando institucionalmente participação e representação e dando voz à sociedade civil. Contudo, como aponta a própria autora:

[...] a presença desses canais não garante, por si só, que estas mesmas vozes serão incluídas nos processos decisórios destas mesmas sociedades. Para a construção de uma dinâmica cooperativa, que redunde em um processo inclusivo mais amplo, uma série de variáveis deve estar presente. Destacamos aqui, além da necessidade de uma sociedade civil ativa e atenta, a importância da presença de um conjunto de atores institucionais engajados na promoção e sustentação das inovações participativas em curso (FARIA, 2010, p.202).

Faria e Ribeiro (2011) afirmam que quanto maior a regulação do funcionamento, mais institucionalizados são os espaços participativos. Contudo, uma instituição que se pressupõe participativa não pode ser assim considerada só pelo fato de regular seu funcionamento, se não houver meios garantidos para que a população tenha voz. É necessário que as “leis informais” não bloqueiem a participação. A existência de constrangimentos fica por conta do próprio processo político, ou seja, um grupo não pode querer decidir somente em seu favor, pois há vários interesses em jogo. O que não pode ocorrer são os constrangimentos partirem de políticos eleitos, pois isso derruba o processo de institucionalização da participação.

Num estudo que abrange vinte anos de Orçamento Participativo em diversos municípios brasileiros, Costa (2010) menciona seu processo de institucionalização, entendendo que não basta somente a inclusão do Orçamento Participativo como integrante do processo político para que ele perdure ao longo de vários mandatos, sendo necessária uma real incorporação das decisões políticas a ponto de transformar a cultura política local. Esse processo é apresentado pela autora com base na tipologia de Ricci³⁶, dividindo-o em três etapas: legitimação, efetividade e institucionalização propriamente dita. Esta última

É a fase em que o OP é consolidado (ou interiorizado) na cultura política e social do município, capaz de se sustentar ao longo dos mandatos. Para isso, a dinâmica participativa deve superar a estrutura burocrática da organização estatal por meio de um sistema de gestão de natureza híbrida (instâncias estatais onde o governo e a sociedade civil estariam assentados para gerenciar as políticas públicas). É nesse momento que é possível vislumbrar a superação da antiga cultura local por uma nova cultura política de desenvolvimento do município a partir da identificação explícita das intenções políticas e do envolvimento do cidadão na decisão da alocação dos recursos públicos (COSTA, 2010, p.11).

pesquisadores, definindo claramente qual seu entendimento de instituição participativa.

³⁶ Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>

A consolidação de instituições participativas não depende somente de aspectos como o associativismo local, conforme aponta Carlos (2011, p.123): “[...] alguns estudos têm demonstrado que o desenho das instituições participativas e o compromisso do governo local podem abrandar o efeito da desigualdade de tradição associativa e conduzir a experimentos bem-sucedidos de democracia participativa”. Embora a tradição associativa seja um fator importante, ela precisa ser combinada com outras variáveis para de fato termos uma instituição participativa (AVRITZER, 2009). Tanto o desenho institucional dos espaços participativos quanto o associativismo exercem impacto sobre o grau de institucionalização da participação, restringindo seu avanço ou contribuindo para sua consolidação.

Para Avritzer (2009), as instituições participativas diferem profundamente no contexto civil e político em que tem surgido e nos desenhos que colocaram em operação, e estas são as variáveis contextuais-chave para a introdução das instituições participativas. É essencial compreender esse contexto, no entanto, não dá para determinar a partir dele o sucesso ou fracasso de uma instituição participativa. A análise do desenrolar de suas atividades é mais relevante, pois uma sociedade civil fraca poderia ser estimulada pela criação de um espaço de participação, enquanto uma sociedade civil forte pode acabar totalmente limitada pela sociedade política autoritária.

Avritzer (2009) mostra que em Salvador as forças políticas acabaram cedendo mais às elites dominantes, por conta da sociedade civil fraca. Entretanto, em São Paulo, a sociedade civil forte (embora concentrada em algumas regiões da cidade) se viu muitas vezes travada pelos interesses de alguns grupos que pressionaram a sociedade política, deixando-a dividida.

Os espaços participativos, portanto, para se tornarem instituições participativas, devem passar por mudanças, conforme aponta Carlos (2011, p.128):

A construção de uma “nova institucionalidade” norteada por princípios, regras e critérios de inclusão dos atores sociais no processo decisório pode viabilizar a adequação do fazer público ao exercício de autoridade societal, ajustando a máquina administrativa ao fortalecimento das experiências de participação e a alterações nas políticas do governo.

Lima et al (2014, p.18) desenvolveu um Índice de Institucionalização para análise dos Conselhos Nacionais, baseado em três dimensões: reconhecimento por parte do Estado, recursos (estrutura) disponíveis para a tomada de decisão, e o aprendizado acumulado. Alguns estudos têm avançado nesse sentido, visando mensurar a efetividade das IPs com o desenvolvimento de metodologias aplicáveis à comparação entre estudos de caso:

Apresentamos aqui uma avaliação da efetividade das novas formas de participação institucionalizada em vigência no Brasil, tendo como referente empírico os conselhos municipais de assistência social. Essa avaliação foi realizada por meio de um índice que denominamos Índice de Efetividade da Participação (IEP), composto pelos seguintes indicadores: a) o grau de institucionalização dos conselhos; b) a abrangência e as condições da deliberação; e c) a qualidade da representação. (ALMEIDA ET AL, 2016, p.251).

Apresentamos também, como produto da discussão teórica, um quadro conceitual que sintetiza as características atribuídas ao conceito de instituição participativa, com o objetivo de criar uma espécie de “tipo ideal”, uma definição aditiva-normativa, baseada na literatura e nas experiências empíricas apresentadas.

No Quadro 1 os itens foram divididos pela aproximação conceitual: aqueles que se aproximam mais do conceito de instituição, e os vinculados ao conceito de participação. Isso não significa que toda instituição participativa deva se encaixar integralmente nesse modelo, pois ele apenas efetua uma síntese que permita mensurar o grau de institucionalização da participação. Uma evidência disso é a tensão constante entre algumas características apresentadas, como hierarquia de poderes, dimensão da representação e igualdade. Em algumas circunstâncias, a rotina de trabalho e a burocracia também podem se chocar com a capacidade de proposição de mudanças e o alcance de fins socialmente estabelecidos. Embora se trate de uma conceituação estática, a intenção é enfatizar as instituições participativas enquanto um processo de institucionalização e de aprofundamento democrático.

Quadro 1 - Síntese teórica das características de uma Instituição Participativa

INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA: TIPO IDEAL	
fatores vinculados ao conceito de instituição	estabilidade e previsibilidade – rotina de trabalho pré-determinada burocracia hierarquia de poderes constrangimentos - delimitação das demandas e comportamentos regras claras e bem delimitadas independência – estrutura e regras criadas de forma autônoma ou semi-autônoma atores/ grupos definidos (os indivíduos que os integram podem variar) proposição de metas objetivas e realizáveis motivações – obtenção de benefícios coletivos capital social – laços de confiabilidade
fatores vinculados ao conceito de democracia participativa	autonomia em relação às trocas de governo contexto democrático consolidado – dimensão da representação capacidade de proposição de mudanças relativas ao seu funcionamento e a políticas públicas alcance dos fins socialmente estabelecidos igualdade – presença do governo e da sociedade civil; possibilidade de integrar o cidadão comum racionalidade comunicativa – voz para as partes interessadas e busca do consenso dimensão do conflito e reconhecimento das demandas do outro para além dos próprios interesses <i>accountability</i> efetuada pelo Estado e pela sociedade real incorporação das decisões políticas legitimação estatal e popular aprendizado dos participantes sobre as regras do jogo – caráter educativo

Fonte: elaboração própria.

A partir dos argumentos apresentados, podemos descrever a metodologia de trabalho, correspondente à síntese exposta no Quadro 1, que permitirá avaliar processo de institucionalização de um órgão de participação. A proposta consiste numa junção de métodos propostos por vários autores: Gohn (2011), Côrtes (2002), Tatagiba (2004), Faria e Ribeiro (2011), Almeida (2015), Carreirão (2015), Avritzer (2009). Para responder às proposições, os métodos utilizados são: revisão bibliográfica e histórica sobre o órgão (livros, artigos, notícias), análise documental (regimento interno, lei fundadora, atas das reuniões), observações de campo, entrevistas com os integrantes, análise dos meios de comunicação do órgão (mídias - redes sociais, site). A seguir, os Quadros 2 e 3 expõem a estrutura de análise combinada com o método proposto de averiguação.

Quadro 2 - Método de análise de uma Instituição Participativa a partir do conceito de instituição

Metodologia de análise de uma Instituição Participativa e do processo de institucionalização da participação		Revisão bibliográfica e histórica	Análise documental	Observações de campo	Entrevistas com os integrantes	Análise das mídias
Sobre o funcionamento enquanto instituição						
1. Definição e objetivo do órgão	Conjuntura de criação do órgão	X			X	
	Área de atuação: para que o órgão foi criado, quais demandas ele visa atender	X	X		X	
2. Estrutura e funcionamento	Natureza decisória deliberativa/consultiva, regularidade e estrutura das reuniões;		X	X		
	Regras delimitadas, mecanismos burocráticos, como criar e alterar as regras		X			
	Recrutamento: quem são os atores/ grupos que possuem assento, como são escolhidos (eleição, sorteio, indicação), por quanto tempo e qual sua função e posição no órgão (hierarquia de poderes)		X			
3. Resultados produzidos pela existência do órgão	Benefícios (seletivos ou coletivos) produzidos pelo órgão: qual o impacto distributivo (quem é afetado pelas decisões tomadas)		X	X	X	
	Confiabilidade dos atores nos mecanismos institucionais – correspondência entre fins e meios, necessidades, principalmente as mais urgentes, se tornam decisões		X	X	X	
	Potencialidades e limites: maior característica e maior obstáculo a ser enfrentado		X	X	X	

Fonte: elaboração própria.

É preciso esclarecer que a intenção desta síntese não é deslegitimar as pesquisas sobre espaços participativos que, por exemplo, sofrem grande influência de desmandos partidários, mas sim estabelecer um limite para o que pode ser chamado de instituição participativa e o que está em processo de institucionalização da participação.

Quadro 3 - Método de análise de uma Instituição Participativa a partir do conceito de participação

Metodologia de análise de uma Instituição Participativa e do processo de institucionalização da participação		Revisão bibliográfica e histórica	Análise documental	Observações de campo	Entrevistas com os integrantes	Análise das mídias
Sobre a abertura à participação						
1. Composição – representação e participação	Perfil geral dos integrantes: aspectos socioeconômicos (escolaridade, idade, gênero, renda) e perfil associativo: afiliação partidária/sindical/ etc; quem representa; como pensam a participação e vêem sua própria inserção política; por que participam; como organizam suas associações internamente; como entendem sua relação com o sistema político				X	
	Especificidades dos integrantes: a) sociedade civil – se eles possuem força e se representam os atores envolvidos, emanando dos movimentos sociais; b) sociedade política – se participam somente membros do Executivo ou se há espaço para o Legislativo; c) possibilidade de livre manifestação do cidadão comum ou do indivíduo representado pelos integrantes					X
	Grupos excluídos: por que movimentos relacionados à temática do órgão que deveriam ter assento não o compõem	X				X
2. Combinação de conflito e consenso	Voz para os integrantes: racionalidade comunicativa – possibilidade de fala e escuta do outro, acordos estabelecidos pelo diálogo		X	X	X	
	Natureza da coalizão política: intersecção com outras instituições, órgãos estatais – tutela, parceria ou autonomia; apoio/ rejeição de partidos e outros grupos		X	X	X	
	Existência de fatores externos (conjuntura política, outras esferas institucionais, eleições) que podem impactar em suas normas, decisões e atividades	X		X		
	Aprendizado político dos atores sobre o processo democrático e a gestão pública			X	X	
3. Responsividade e accountability	Prestação de contas das decisões tomadas por parte dos integrantes, tanto da sociedade civil quanto da sociedade política, para os representados		X			X
	Mecanismos de controle e fiscalização do órgão – grau de publicidade das reuniões e atas					X

Fonte: elaboração própria.

Não se pode “consagrar” um modelo de participação, como o orçamento participativo, e afirmar que qualquer experiência deve ser considerada uma instituição participativa, tratando-o de forma genérica. O tipo ideal aqui não deveria ser o orçamento participativo, mas sim a conceituação de instituição participativa e do que significa o processo de institucionalização da participação. Esse tipo de generalização pode conduzir à noção errônea de que nossa democracia participativa está consolidada porque existem inúmeros espaços participativos, mas que na prática não tem procedimentos estáveis, nem em termos estruturais nem em termos de inclusão à participação.

Uma análise de institucionalização da participação precisa ser diacrônica: os espaços participativos não nasceram “prontos”, mas tem sido apropriados e reconstruídos pelos seus atores, ganhando mais estabilidade nas regras do jogo. Portanto, seria pertinente perguntar: qual o nível de institucionalização de certos espaços participativos brasileiros? O que mudou ao longo das práticas

participativas? A síntese das características encontradas na bibliografia discutida é um esforço para clarear o campo de estudo, facilitando análises futuras que se proponham a responder perguntas semelhantes.

A institucionalização da participação, conforme tem sido levantado em pesquisas empíricas, fez os espaços de participação perderem parte de sua legitimação social, sofrendo com o excesso de burocracia e com a extensão para si da crise financeira do Estado (BRESSER-PEREIRA E SPINK, 1998; MILANI, 2008). Para Romão e Martelli (2013), esses órgãos possuem seus limites, sendo dois deles centrais: a restrição de verbas públicas e o fato de a participação muitas vezes não abranger a sociedade como um todo, o “cidadão comum”, aquele diretamente afetado pelas políticas públicas.

Com base em nossa revisão teórica, acrescentamos ainda mais um limite: o distanciamento das outras instituições representativas, como o Legislativo. Conforme já foi mencionado, as instituições participativas são vinculadas ao Executivo, atuando de forma totalmente paralela às atividades legislativas e até gerando tensões entre os dois campos democráticos. A expansão e aprofundamento da participação no Brasil ocorreu de forma descolada dos mecanismos já existentes de representação, ou seja, sem apresentar soluções para os problemas que esta esfera de poder vem sofrendo, principalmente o distanciamento entre representantes e representados.

Os espaços de participação se constituíram como um modelo à parte, uma existência própria, semi-autônoma, vinculada somente ao Executivo, seja ele municipal, estadual ou federal, sem aprofundar relações com os demais representantes eleitos (MIGUEL, 2014). Ao contrário, são eleitos novos representantes da sociedade civil para discussão das matérias em questão. A solução trazida não é para a relação representantes-representados, mas sim para os dominados ocuparem espaços na esfera estatal. Muitos membros governamentais – integrantes da sociedade política – presentes nestes espaços são, na verdade, provenientes de cargos de confiança.

A representação existe, mas de uma forma diferente: enquanto na democracia representativa eleitoral os representantes recebem um salário, numa instituição participativa os membros da própria sociedade civil passam a atuar sem remuneração, desenvolvendo uma atuação política mais profunda em relação ao simples eleitor, mas não como os “políticos profissionais”, em termos weberianos. Essa modalidade de representação política ganha relevância a partir do momento em que, por exemplo, temos mais conselheiros no Brasil do que vereadores, conforme aponta Avritzer (2007). Todavia, os mecanismos de representação tradicionais continuam existindo e, na prática, muitas vezes ditam a agenda dos espaços de participação e manipulam os interesses dos integrantes.

As instituições participativas não contribuem para aproximar representantes legislativos dos representados. Isso não significa que elas perderam o seu lugar, ao contrário, elas continuam

cumprindo um papel indispensável à sociedade, que é o direito à informação de qualidade e o aprendizado dos atores em relação às regras do jogo. Quando pensamos em instituição participativa, de fato nos referimos a “novas regras do jogo democrático”, e não a um complemento à democracia representativa existente.

2.5 Os conselhos gestores de políticas públicas

Uma modalidade de instituição participativa muito estudada na Ciência Política é o conselho gestor de políticas públicas, aqui entendido como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo com participação da sociedade na definição de prioridades, na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Eles existem em diversas áreas e nos níveis nacional, estadual e municipal. Também podem ser compreendidos como espaços permanentes, cujas reuniões possuem regularidade e há a continuidade dos trabalhos. (CRUXÊN ET AL, 2013).

Muitos são instituições híbridas, em que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório (AVRITZER E PEREIRA, 2005). De acordo com Tatagiba (2004, p.348), “os conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais os representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção de políticas públicas em áreas específicas”. Todavia, a autora aponta para uma tendência à elitização dos conselhos, compostos por pessoas de escolaridade e renda elevadas.

Gohn (2011) classifica os conselhos como consultivos ou normativo-representativos, quanto à capacidade decisória. Nos consultivos, a sociedade apenas faria indicações, que podem ou não ser acatadas pelo poder público, enquanto os deliberativos teriam poder decisório sobre a implantação e gestão de políticas públicas, sendo mais fortes institucionalmente (LIMA ET AL, 2014).

Em relação à sua criação, há três tipos: os criados pelo Executivo para mediar suas relações com a sociedade civil; os populares, construídos pelos setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público; e os institucionalizados (gestores), que participam da gestão pública e que normalmente surgiram por pressões e demandas da sociedade civil. (GOHN, 2011). Ainda em relação à sua criação, há uma importante distinção entre lei, decreto e portaria:

Considerou-se que conselhos criados por lei possuem maior grau de institucionalização na medida em que a lei é um ato normativo que cria direito novo [...] e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo para ser aprovada, conferindo, conseqüentemente, maior estabilidade e potencial de continuidade ao conselho [...]. O decreto é semelhante à

lei no que se refere aos efeitos e ao conteúdo, no entanto, sua criação é mais simples que a lei, pois depende somente de decisão do chefe do Poder Executivo [...]. O decreto não cria novos direitos, apenas estabelece normas que detalham o que já foi criado pela lei. Por fim, a portaria expressa decisões de secretários, ministros ou outras autoridades abaixo do chefe do Executivo. Considerando que este tipo de norma pode ser extinto ou modificado mais facilmente que as leis e os decretos [...], esta foi considerada como o ato normativo que atribui menor reconhecimento formal aos conselhos e, por conseguinte, menor institucionalização (LIMA ET AL, 2014, p.12-13).

É importante ressaltar uma característica fundamental dos conselhos gestores: a ocupação de um espaço físico, em caráter permanente. A participação ocorre de forma presencial e periódica, diferentemente de instrumentos virtuais de consulta pública e até mesmo de plebiscitos e referendos.

Os conselhos gestores são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil. [...] A qualificação e o desenrolar do processo em que ocorre uma experiência de conselho é que nos informa sobre a sua natureza, e não a existência dos conselhos em si. Os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação de conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente (GOHN, 2011, p.113).

Gurza Lavalle e Barone (2015) delimitaram três padrões de evolução territorial dos conselhos, entre 1989 e 2009, tomando por base o grau de indução federal: forte, presentes em quase todo o território nacional, com repasses de recursos que condicionam sua existência; moderado, com expansão média em municípios de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) elevado; e fraco, presentes em poucos municípios e com baixa indução federal. Ao contrário dos conselhos de média e baixa indução federal, os conselhos de elevada indução federal tenderiam a uma maior atividade decisória, com tempo médio de amadurecimento de oito anos para diversificar sua produção e influenciar em políticas públicas, emitindo atos que não dizem respeito apenas à sua autoregulação (GURZA LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016).

2.6 Considerações sobre a Seção

Nesta Seção discutimos os conceitos de povo, movimentos sociais, sociedade civil e democracia, abordando as vertentes elitista, liberal, pluralista, participativa e deliberativa. A partir desta revisão conceitual, foi possível reunir elementos que nos permitiram compreender a realidade

brasileira pós-redemocratização, com a consolidação da democracia representativa e a abertura para a participação institucional.

A literatura brasileira sobre participação acompanhou o desenvolvimento dos espaços de participação popular, incorporando em sua linguagem a expressão “instituição participativa” para se referir principalmente aos OPs e conselhos gestores. Foi possível notar que a participação no Brasil ainda segue um processo geral de institucionalização, uma vez que a participação como instituição legítima, que dita as regras do jogo, que dá voz aos cidadãos que possui estabilidade e autonomia frente às vontades partidárias, ainda não é a “regra geral” das instâncias políticas nacionais e locais.

A democracia participativa brasileira possui a peculiaridade da legitimação constitucional, mas isso não significa que temos, necessariamente, instituições participativas quando falamos de todos os orçamentos participativos, conselhos gestores, conferências, entre outros, de forma genérica. Nossa democracia possui algumas instituições participativas entre estas modalidades de participação, mas não se trata ainda de uma prática indispensável na nossa política, como os mecanismos de representação.

Também diferenciamos os conceitos de participação institucionalizada, de participação extra-institucional e de instituição participativa. A lógica binária, as ações disruptivas, a rotinização da prática e a legitimação institucional destas formas de reivindicação de demandas nos levaram à compreensão de que não há espaço vazio entre Estado e sociedade civil.

A próxima seção se dedicará a introduzir a questão da participação nas políticas de mobilidade urbana, tema pouco estudado na literatura sobre instituições participativas, focando na dinâmica dos conselhos.

3 PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA: POR QUE FALAR SOBRE ISSO?

Nesta Seção, introduziremos o tema da participação em políticas de mobilidade urbana no município de São Paulo. Já foram desenvolvidos estudos sobre conselhos e orçamento participativo na capital, apontando o associativismo e a diversidade institucional nos espaços criados (AVRITZER, 2009; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E ACHARYA, 2004). Então, por que considerar a referida cidade como objeto de pesquisa?

Em 2013, os Protestos de Junho tiveram como um de seus principais palcos o município de São Paulo. Essas manifestações evidenciaram o descontentamento da população com os serviços prestados pelo Estado e com a corrupção, deixando claro que ela não se sente plenamente representada nos políticos eleitos nem nos mecanismos participativos criados até então (GOHN, 2014b). O estopim das manifestações foi dado pelas passeatas contra o aumento da passagem de ônibus do Movimento Passe Livre na referida cidade, e os atos de violência cometidos pela polícia contra eles, criminalizando as reivindicações.

Muitos espaços de participação popular se consolidaram na instância municipal e se remeteram aos problemas daquele local. A insatisfação dos manifestantes foi em relação à situação social e política do Brasil e com a vida nas cidades (BARROS, 2014), pois nelas é que os serviços públicos impactam. Além disso, várias concentrações dos protestos ocorreram em frente a Câmaras e Prefeituras e até mesmo em frente à residência do prefeito. De acordo com o Estatuto da Cidade (2001), é prevista a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, art.2º).

Apesar de existirem estudos sobre a participação em São Paulo, a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito ocorreu apenas em 2013, na conjuntura dos Protestos de Junho. Seu foco foi justamente abordar temas relacionados à mobilidade social, uma das reivindicações das manifestações. Por isso, um estudo de caso do referido órgão em São Paulo se torna relevante.

Iniciaremos com uma breve introdução sobre o que é mobilidade, transporte e trânsito e como o Brasil organiza as instâncias decisórias da área. Também apresentaremos um panorama dos Conselhos Municipais de Transporte e da legislação recente que impacta sobre eles. Por último, aprofundaremos na conjuntura de São Paulo, finalizando com os Protestos e com algumas considerações teóricas sobre o exposto.

3.1 A estrutura nacional de mobilidade e trânsito

Pensar a mobilidade urbana é um ato político. Trata-se de decidir quem pode se locomover pela cidade e como isso será feito, além de se relacionar diretamente ao planejamento da infraestrutura urbana. Mobilidade significa aquilo que se move, podendo ser pessoas, cargas (bens) e ideias (informações) (WILHEIM, 2013). Quando falamos em transporte, pensamos em algo que deve ser levado, movido de lugar, enquanto trânsito diz respeito ao que está em deslocamento. É um campo em disputa, em que os interesses e demandas de diversos grupos que transportam e utilizam diferentes meios de locomoção aparecem e entram em conflito.

Este tema não é sistematicamente discutido na Ciência Política, principalmente dentro dos estudos sobre democracia participativa no Brasil, se compararmos com as pesquisas sobre educação, saúde e assistência social (ALMEIDA, CAYRES E TATAGIBA, 2015; ALMEIDA, CARLOS E SILVA, 2016), cuja existência é pré-requisito para o repasse de verbas. Talvez a baixa expressividade da produção normativa dentro de conselhos de transporte seja um agravante para a escassez de estudos (GURZA LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016).

Outro elemento importante, que dificulta os estudos na área, é o fato de haver uma estrutura nacional difusa que organiza as normas e propõe diretrizes sobre a mobilidade urbana. Diferentemente da educação, da saúde e da assistência social, que possuem conselhos nacionais mais bem estruturados e com um papel importante na determinação da atuação de conselhos estaduais e municipais, o transporte e o trânsito não têm um espaço que concilie Estado e sociedade civil. As diretrizes são fornecidas por leis advindas do Executivo e por ministérios e conselhos de trânsito compostos majoritariamente por membros do governo, como ministros (BRASIL, 2010).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22 (IX e XI), estabelece que é competência da União legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre o trânsito e o transporte. O artigo 23 (XII) coloca como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a criação e desenvolvimento de uma política de educação para a segurança do trânsito. Aos municípios compete, de acordo com o artigo 30 (V) a prestação do serviço de transporte coletivo (BRASIL, 1988).

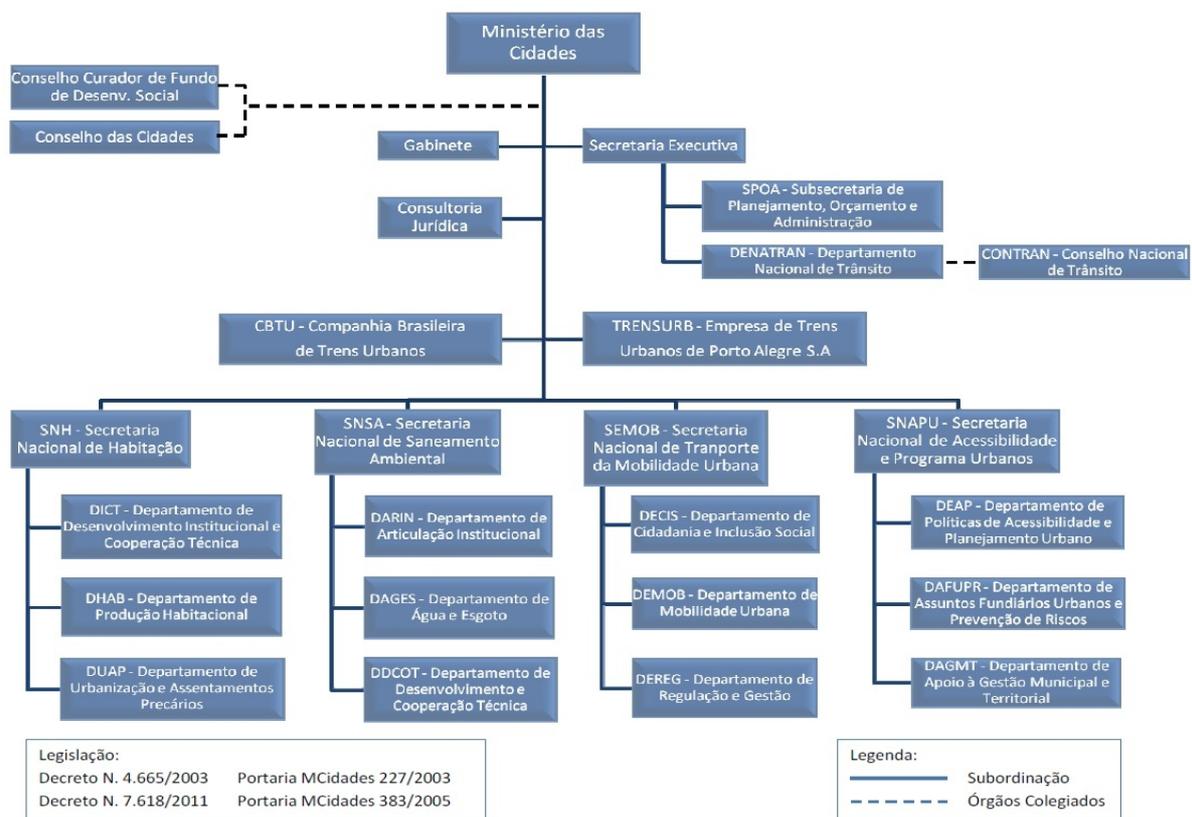
De acordo com o Decreto nº 4711, de 29 de maio de 2003, o Ministério das Cidades é o órgão responsável pela coordenação máxima do Sistema Nacional do Trânsito, no lugar do Ministério da Justiça. A ele está vinculado o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), e subordinado o órgão máximo executivo de trânsito da União, o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), desde 2003.

O CONTRAN foi criado pela Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de

Trânsito Brasileiro (CTB). Ele foi o coordenador do Sistema Nacional de Trânsito e órgão máximo normativo e consultivo na área, subordinado ao Ministério da Justiça até a criação Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003³⁷, que o transferiu para o Ministério das Cidades. Então, passou a ser órgão integrante do Sistema Nacional de Trânsito, presidido pelo dirigente do DENATRAN, de acordo com o Decreto nº 4711, de 29 de maio de 2003. O CONTRAN é composto por titulares de Ministérios, sem participação da sociedade civil, tanto que não foi incluso na pesquisa do IPEA sobre conselhos nacionais (CRUXÊN ET AL, 2013).

De acordo com a Lei 9.503/1997 e o Decreto 4.711/2003, o Sistema Nacional de Trânsito é composto pelos órgãos e entidades da Figura 2.

Figura 2 - Organograma do Ministério das Cidades



Fonte: Organograma do Ministério das Cidades (<<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/organograma>>).

Além do DENATRAN e do CONTRAN, outros dois órgãos subordinados ao Ministério das Cidades atuam na área de trânsito e mobilidade: O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SeMob).

³⁷ Esta lei tratava da organização da Presidência da República e dos Ministérios. Foi revogada pelo presidente Michel Temer por meio da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.

O Conselho Nacional das Cidades, criado em 2004, tem por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, e no que couber de forma integrada ao desenvolvimento regional, com participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, em consonância com a legislação e com as deliberações da Conferência Nacional das Cidades. Possui um Comitê Técnico sobre Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana (BRASIL, 2010).

A Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana foi instituída no Ministério das Cidades com o Decreto 4.711/2003, com a finalidade de formular e implementar uma política de mobilidade urbana sustentável, que proporcione o acesso universal à cidade, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável.

No nível estadual, há os Conselhos Estaduais de Trânsito (CETRANs) e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal (CONTRANDIFE). A eles compete cumprir e fiscalizar o cumprimento da legislação de trânsito, elaborar normas, responder a consultas, promover campanhas educativas, dentre outras atribuições. Os membros e presidente são nomeados pelos governadores dos estados e do Distrito Federal, e devem ser pessoas com experiência na área (BRASIL, 1997).

Os outros órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito são: órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como as secretarias de transporte; órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a Polícia Rodoviária Federal; as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal e as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARI) (BRASIL, 1997).

Além do Ministério das Cidades, há outros dois órgãos relacionados ao Transporte, que estão vinculados ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil: o Conselho Nacional de Secretários de Transportes (CONSETRANS) e o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT). O CONSETRANS é uma entidade civil, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial que congrega as Secretarias de Transportes, ou equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal. O CONIT visa avaliar a integração nacional das redes de transporte aéreo, aquaviário e terrestre, elaborando relatório anual da situação e das perspectivas para o Presidente da República.

Dentro desta estrutura há os Conselhos Municipais de Transporte, classificados por Gohn (2011) e por Cruxên et al (2013) como provedores de serviços urbanos e de infraestrutura urbana. Sua criação “[...] vem atender ao novo desenho institucional do Estado brasileiro, que projeta sua ênfase na descentralização administrativa, atribuindo novas responsabilidades locais ao executivo municipal e incitando uma maior participação popular na organização e gestão de políticas e

recursos de áreas específicas” (PERFIL..., 2013, p.3).

Os Conselhos Municipais de Transporte foram incluídos nos estudos do IBGE sobre o perfil dos municípios brasileiros nos anos de 2001, 2008, 2009 e 2012, porque são entendidos pelo Instituto como “[...] um organismo de representação da sociedade civil na gestão da política de transporte. Sua atuação normalmente é voltada para o transporte coletivo, mas pode-se conceber um Conselho que atue também na gestão do trânsito e das vias públicas, pensando os três setores de forma integrada” (PERFIL..., 2013, p.3).

O Quadro 4 mostra a quantidade de Conselhos Municipais de Transporte em relação ao total de municípios brasileiros, entre 2001 e 2017.

Quadro 4 - Municípios com Conselho de Transporte (2001-2017)

Brasil por ano	Total Municípios	Municipal de Transporte
2001	5 560	270
2008	5 564	326
2009	5 565	328
2012	5 565	357
2017	5 570	534

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE (PERFIL..., 2013; 2017).

É possível notar que a quantidade de conselhos pelo país é pequena, com um leve crescimento entre 2001 e 2017. Se até 2009 haviam sido implementados mais de 27 mil conselhos pelo Brasil (GURZA LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016), uma pequena parcela – 6,4% em 2012 (PERFIL..., 2013, p.3) e 9,6% em 2017 – corresponde à temática do transporte e mobilidade. Se a quantidade de conselhos de transporte em relação aos municípios existentes no Brasil é baixa, quando observamos os dados sobre reuniões nos últimos doze meses observa-se que o número é ainda menor.

Após a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, o número de conselhos aumentou se comparado aos períodos anteriores, conforme apontou o Quadro 4. O debate sobre transporte e mobilidade cresceu nos anos seguintes, culminando com a Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A Política visa “contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana” (BRASIL, 2012, art.2º).

O Política Nacional de Mobilidade Urbana também pede que os municípios tenham espaços que congreguem a sociedade civil e o Estado, apesar de toda a estrutura nacional de mobilidade e trânsito não priorizar a participação popular em suas instituições. Diante do cenário de poucos

Conselhos de Transporte, a execução do Plano foi uma maneira de estimular municípios a criar espaços de debate sobre o tema que trouxe resultados positivos. O aumento na quantidade de Conselhos de Transporte após 2012 pode ser atribuído tanto à Política Nacional de Mobilidade Urbana quanto ao Ciclo de Protestos de Junho de 2013, que colocou a temática do transporte e da mobilidade em pauta na sociedade civil e para os gestores municipais.

No panorama nacional sobre transporte e mobilidade, também é relevante mencionar o Projeto de Emenda Constitucional 90/2011, da deputada Luiza Erundina, com o objetivo de alterar, pela terceira vez, o Artigo 6º da Constituição Federal e incluir o Transporte como um direito social. O texto original do referido artigo já havia sido alterado duas vezes, com o acréscimo da moradia e da alimentação nos anos de 2000 e 2010, respectivamente. O transporte estava implícito na ideia de direito à cidade, expressa no Art.182 da Constituição na forma de “função social da cidade” (BONIZZATO E BONIZZATO, 2016).

A discussão da Emenda ocorreu entre 2011 e 2015, mas no ano de 2012 não houve atividade legislativa relacionada ao texto. Em março de 2013 foi designado um relator, que apresentou seu parecer favorável em junho. No mesmo mês, foi feito um requerimento de inclusão da PEC na ordem do dia e em julho foi criada uma Comissão Especial para debatê-la. Entre setembro e novembro foram realizadas Audiências Públicas, com o convite e participação de pessoas da área do transporte, movimentos de moradia e também a membros do Movimento Passe Livre, além de cidadãos comuns. As políticas tarifárias e a qualidade dos transportes coletivos urbanos e metropolitanos, o transporte sob a ótica das mulheres, a mobilidade e o passe livre foram alguns dos temas discutidos. Nos requerimentos para as Audiências e nas suas atas, os Protestos de Junho de 2013 são diretamente mencionados como justificativa para a urgência do tema, ressaltando o transporte como “direito-meio” para o acesso a outros direitos, como saúde e educação.

Em dezembro, a PEC foi aprovada na Câmara, com a maioria dos votos favoráveis (apenas 1 Não e 1 Abstenção), e encaminhada para o Senado, que aprovou somente em 15 de setembro de 2015. Ao comentar a aprovação da Emenda à EBC, o presidente do Senado Renan Calheiros (PMDB-AL) ressaltou a importância dos Protestos de Junho de 2013, por reivindicarem melhorias no transporte. Luiza Erundina (PSB-SP) comparou o transporte com outras políticas sociais:

Saúde e educação, por exemplo, têm recursos vinculados orçamentariamente. Com isso, a União, os municípios e estados não podem deixar de destinar um percentual específico em lei para essas áreas. No caso do transporte, reconhecido como direito social pela Constituição, pode acontecer o mesmo, já que o novo texto gera um direito que o Estado é obrigado a atender, por meio de uma política pública que o assegure a todos os cidadãos (MELO, 2015).

A nova redação do Artigo 6º ficou: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o

trabalho, a moradia, o **transporte**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 6º, grifo nosso).

De acordo com dados do IBGE Municípios de 2012, apenas 3,8% dos municípios possuíam um Plano Municipal de Transporte e 7,7% estavam em elaboração. Dentre os municípios com mais de 500.000 habitantes, 55,3% já tinham o Plano e 28,9% estavam em elaboração (PERFIL..., 2013). Em 2017, a proporção de municípios aumentou para 7%, “[...] mas é mais presente entre os municípios com grande população (existia em 26 dos 42 municípios com mais de 500 000 habitantes). Dessa forma, uma proporção mais ampla da população brasileira (36,6%) reside em municípios onde existe Plano Municipal de Transporte (PERFIL..., 2017, p. 43)”.

O Quadro 5 classifica os conselhos por seu caráter – Paritário, Consultivo, Deliberativo, Normativo, Fiscalizador – e mostra quantos realizaram reuniões nos últimos 12 meses.

Quadro 5 - Classificação dos Conselhos de Transporte (2008-2017)

BRASIL POR ANO	Municípios							
	Total	Com Conselho Municipal de Transporte						
		Total	Paritário	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador	Realizou reunião nos últimos 12 meses
2008	5 564	326	158	228	155	86	155	245
2009	5 565	328	252	242	178	82	151	238
2012	5 565	357	283	277	186	97	169	255
2017	5 570	534	279	385	273	138	271	386

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE (PERFIL..., 2013; 2017).

A maioria dos conselhos possui caráter consultivo, apesar da quantidade de órgãos com caráter deliberativo ter aumentado entre 2008 e 2017. A paridade entre Estado e sociedade civil também não é unânime, embora tenha ocorrido um aumento no período, seguido por uma queda de 2012 para 2017.

O Conselho Municipal de Transporte, um espaço que reúne representantes do governo e da sociedade civil, foi encontrado em 534 municípios, representando 9,6% do total e reunindo 47,6% da população brasileira – a discrepância entre os dois percentuais deve-se ao fato da existência de Conselho Municipal de Transporte ser mais frequente nos municípios de grande população. Entre os municípios onde havia Conselho Municipal de Transporte, um conjunto de 386 informou que o conselho realizou ao menos uma reunião nos 12 meses que antecederam a pesquisa.

Uma comparação com os resultados obtidos pela MUNIC 2012 revelam que nesse período de 5 anos aumentou, em todas as Grandes Regiões, a proporção de municípios com Conselho Municipal de Transporte, bem como a proporção de municípios com Conselho Municipal de Transporte que se reuniu nos últimos 12 meses. Essa elevação foi mais acentuada nas Regiões Sul e Centro-Oeste (PERFIL..., 2017).

Retomando Gurza Lavalle e Barone (2015), podemos afirmar que os Conselhos de Transporte possuem baixa presença territorial, provavelmente associada à fraca indução federal no repasse de recursos. A seguir, apresentamos maiores detalhes sobre a existência e caráter dos Conselhos nas capitais brasileiras. Utilizamos este filtro, por serem as maiores cidades do país e que vivenciam a maioria dos problemas relacionados ao transporte e à mobilidade.

O Quadro 6 mostra as capitais brasileiras em relação ao ano criação e ao caráter do Conselho de Transporte, a partir de dados do IBGE Municípios 2012.

Quadro 6 - Conselhos de Transporte nas capitais brasileiras em 2012

IBGE – MUNICÍPIOS 2012										
	ESTADO	CAPITAL	Conselho Municipal de Transporte	Ano de criação	Paritário	Reunião nos últimos 12 meses	Deliberativo	Consultivo	Normativo	Fiscalizador
NORTE	Amazonas	Manaus	x	2002			x			
	Acre	Rio Branco	x	1991	x			x	x	
	Amapá	Macapá	x	2003	x	x	x	x	x	x
	Pará	Belém	x	1998	x	x		x		x
	Rondônia	Porto Velho	x	2004	x	x		x		
	Roraima	Boa Vista	x	1991		x	x	x	x	
	Tocantins	Palmas	x	2009	x	x	x	x		x
NORDESTE	Alagoas	Maceió	x	1987	x	x		x		
	Bahia	Salvador	x	2005				x		
	Ceará	Fortaleza	x	1985	x			x		
	Maranhão	São Luís	-	-	-	-	-	-	-	-
	Paraíba	João Pessoa	x	2011	x	x		x		
	Pernambuco	Recife	x	2007	x	x	x	x		
	Piauí	Teresina	x	1993	x	x	x	x	x	x
	Rio Grande do Norte	Natal	x	2007	x	x		x		
Sergipe	Aracaju	x	1984	x	x	x	x			
SUDESTE	Espírito Santo	Vitória	x	2001		x		x		
	Minas Gerais	Belo Horizonte	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	-	-
	São Paulo	São Paulo	x	2002	x			x		
SUL	Paraná	Curitiba	x	2009	x	x		x		
	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	x	1994		x		x		x
	Santa Catarina	Florianópolis	x	1999	x	x		x		
C. OESTE	Distrito Federal	Brasília	x	1986	x	x	x	x	x	
	Goiás	Goiânia	-	-	-	-	-	-	-	-
	Mato Grosso	Cuiabá	x	1993		x	x	x		
	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL			22		16	17	9	21	5	5

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE (PERFIL..., 2013).

É possível notar que a maioria das capitais brasileiras possui um Conselho de Transporte, com exceção de São Luís, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Campo Grande. Entretanto, das 22

idades que possuem o órgão, em 5 delas o colegiado não se reuniu nos últimos doze meses anteriores a 2012, mostrando um possível esvaziamento ou extinção do conselho. Uma destas cidades é São Paulo, nosso objeto de estudo, cujo Conselho de Transporte foi, na verdade, recriado em 2013. A maioria dos órgãos possui caráter consultivo, com apenas alguns deliberativos, fiscalizadores e normativos. Há paridade entre Estado e sociedade civil em 16 dos 22 conselhos existentes nas capitais.

Por classe de tamanho da população, o percentual de municípios com Conselho [...] é diretamente proporcional à classe de tamanho da população, ou seja, quanto maior a classe, maior o percentual de municípios com estes instrumentos. Nos municípios com classe de população maior do que 500.000 habitantes chegavam a 76,3% de municípios com Conselho. Na Região Sul, encontrávamos o maior percentual de municípios que contam com Conselho [...] (PERFIL..., 2013, p.3-4).

O Quadro 7 apresenta os Conselhos de Transporte nas capitais brasileiras em 2017, a partir de dados do IBGE Municípios 2012. Os anos marcados em amarelo representam os conselhos que alteraram o ano de criação na pesquisa do IBGE de 2017 em relação ao questionário de 2012, apresentado no Quadro 6.

Quadro 7 - Conselhos de Transporte nas capitais brasileiras em 2017

IBGE – MUNICÍPIOS 2017									
ESTADO	CAPITAL	Conselho Municipal de Transporte	Ano de criação	Formação do Conselho	Reunião nos últimos 12 meses	Deliberativo	Consultivo	Normativo	Fiscalizador
Amazonas	Manaus	x	2002	Paritário	2	x	x	x	
Acre	Rio Branco	x	1986	Sociedade civil predomina	4	x			
Amapá	Macapá	x	2012	Sociedade civil predomina	3		x		x
Pará	Belém	x	1998	Paritário	3		x	x	
Rondônia	Porto Velho	x	1985	Governo predomina	1	x			
Roraima	Boa Vista	x	1991	Governo predomina	2		x		
Tocantins	Palmas	x	2013	Sociedade civil predomina	12	x	x		x
Alagoas	Maceió	x	1996	Sociedade civil predomina	?	x	x		
Bahia	Salvador	x	1995	Paritário	12		x		x
Ceará	Fortaleza	x	1985	Governo predomina	0		x		
Maranhão	São Luís	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraíba	João Pessoa	x	1984	Governo predomina	12		x		
Pernambuco	Recife	x	2002	Paritário	1	x			
Piauí	Teresina	x	2014	Paritário	6	x	x		
Rio Grande do Norte	Natal	x	1999	Paritário	6	x	x	x	x
Sergipe	Aracaju	x	1984	Paritário	1	x	x		
Espírito Santo	Vitória	x	2001	Sociedade civil predomina	1		x		
Minas Gerais	Belo Horizonte	x	2013	Sociedade civil predomina	1		x		
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	x	2013	Paritário	?	x	x	x	x
São Paulo	São Paulo	x	2013	Paritário	12		x		
Paraná	Curitiba	x	2008	Governo predomina	0		x		
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	x	1994	Sociedade civil predomina	44	x	x		
Santa Catarina	Florianópolis	x	2017	Governo predomina	3	x			
Distrito Federal	Brasília	x	1986	Governo predomina	?		x		
Goiás	Goiânia	-	-	-	-	-	-	-	-
Mato Grosso	Cuiabá	x	1989	Paritário	4	x	x		
Mato Grosso do Sul	Campo Grande	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		24		16	17	9	21	5	5

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE (PERFIL..., 2017).

Apenas três capitais não possuem Conselho de Transporte: Goiânia, Campo Grande e São Luís. Constatamos que Goiânia criou um Conselho em 25/07/2013, mas este existiu durante aquele ano. Em Campo Grande, houve um Projeto de Lei de uma vereadora, que adotou a Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 e os Protestos de Junho de 2013 como base para redação do texto. A capital São Luís não tem Conselho, apesar de ser governada por uma coalizão de esquerda, e não há indícios de que tenha criado em anos anteriores.

Dentre as outras capitais, quatro criaram conselhos no ano de 2013, após os Protestos: Rio de

Janeiro, Belo Horizonte, Palmas e São Paulo. O Conselho de Transporte de Palmas foi recriado pela Lei 2332/2017, de modo que apenas os outros três conselhos, pertencentes à região Sudeste, permaneceram desde 2013. De acordo com o Quadro 7, o Conselho de Transporte de Belo Horizonte, criado em 19 de dezembro de 2013, é consultivo e majoritariamente formado pela sociedade civil, porém, realizou apenas uma reunião nos doze meses anteriores à pesquisa do IBGE. O Conselho de Transporte do Rio de Janeiro foi fundado em 04 de setembro 2013, de formação paritária e caráter deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador. Entretanto, o município não informou se realizou reuniões nos últimos doze meses.

A partir do Quadro 7, constatamos que o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo foi o primeiro a ser criado após o Ciclo de Protestos, em 01/07/2013. Este fato justifica a escolha deste trabalho por um estudo de caso: as outras capitais já possuíam conselhos antes de Junho de 2013, e as capitais que criaram um órgão possuíam uma rotina de reuniões e uma produção normativa reduzida, inviabilizando comparações. Além disso, dada a novidade do objeto de pesquisa e do objetivo estabelecido, optamos por efetuar uma densa descrição, a fim de analisar a complexa relação entre os distintos processos participativos – manifestações de rua e instituição participativa.

A seguir, traçamos um panorama da participação em políticas de mobilidade e do associativismo no município de São Paulo, para contextualizar o objeto deste trabalho.

3.2 A participação nas políticas de mobilidade em São Paulo

São Paulo é uma cidade-chave para avaliar mudanças na vida associativa brasileira (AVRITZER, 2009). Nos anos 50, as camadas mais pobres da população se mudaram ou foram expulsas para as periferias, onde não havia infraestrutura, e esse foi um dos motores para o associativismo na cidade. Somando aos conflitos por apropriação de bens e terras, a cidade viu uma pluralidade de denominações religiosas, com o crescimento das religiões evangélicas e igrejas neopentecostais. A Igreja Católica tentou reconquistar terreno durante os anos 70 e 80, organizando a população de baixa renda. Essa ação inicialmente teve sucesso, mas foi interrompida pelo Vaticano, que dividiu a arquidiocese. O catolicismo se preservou forte no leste da cidade, enquanto o pentecostalismo predominou no sul.

O movimento de saúde e a maioria das associações de bairro bem estruturadas se desenvolveram nesse contexto temporal e espacial, efetuando o que Avritzer, Recamán e Venturi

(2004) chamam de “participação sanfona”³⁸ desde o final dos anos 70. O núcleo da sanfona estaria no associativismo religioso e popular. A contração ou retração ocorre de acordo com as ações do Estado, que amplia ou diminui investimentos, cria ou reduz canais de diálogo com a sociedade civil. Nenhuma forma de associativismo desapareceu; apenas se expandiu ou se contraiu de acordo com o governo (AVRITZER, RECAMÁN, VENTURI, 2004).

Os conselhos de São Paulo durante a Ditadura Militar eram inoperantes, de caráter apenas fiscalizador (TATAGIBA, 2004). Embora eles já existissem desde os anos 50 e 60, participação em conselhos gestores também se desenvolveu nos anos 70 e 80, sendo o Conselho de Saúde de São Paulo o pioneiro em 1976. Isso ocorreu por influência do trabalho de sanitaristas em postos, articulados com o Partido Comunista, e das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, que tinham um espírito participacionista (GOHN, 2011). As associações de saúde tiveram um papel importante na cidade, como associações de bairro e moradia.

A zona leste de São Paulo foi o lugar de origem de muitos movimentos durante o período de redemocratização. O embrião dos conselhos de saúde surge com moradores de bairros pobres e membros do movimento sanitarista que, ao atentarem para a existência de uma lei municipal relativa à fiscalização da qualidade dos serviços de saúde por comitês, resolvem criar um para supervisionar a saúde no local. O movimento se tornou nacional em 1981, por meio de conferências. Também impactou na Assembleia Constituinte, com apresentação de uma emenda popular requerendo que o Estado se tornasse o principal promotor da saúde no país, por meio da criação de um sistema nacional unificado de saúde, sem pré-condições de acesso.

No nível nacional, a Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição de 1988 afirmaram a relevância dos conselhos para estruturação de políticas públicas no Brasil. A vitória do PT na prefeitura de São Paulo em 1988 foi importante, por se tratar de uma cidade relevante no cenário nacional. O tema dos conselhos vem com força na gestão, e muitos conselhos consultivos são criados. (GOHN, 2011). Sua trajetória é marcada por rupturas políticas locais, administrações políticas com princípios distintos, ação de movimentos sociais e uma tensa relação com a institucionalidade política (TATAGIBA, 2004).

Tatagiba (2004) distingue três fases ou momentos distintos da história da participação conselhistas em São Paulo: a ditadura, com conselhos decorativos; a abertura democrática, com

³⁸ “Nesse sentido, podemos perceber que há uma relação entre associativismo e civismo que pode modificar a dinâmica participativa em São Paulo. [...] Os momentos de expansão são aqueles nos quais o associativismo gera uma nova forma de relação política e de deliberação com o Estado que altera a cultura política na medida em que introduz um elemento horizontal no processo de deliberação e expande sua abrangência no território da cidade. O momento de contração da sanfona é um momento no qual o núcleo associativo se preserva, mas perde aqueles atores de adesão recente ao processo participativo. Cada um dos principais movimentos na cidade de São Paulo responde diferentemente à contração do núcleo da sanfona da participação mas, com exceção do associativismo religioso, todas as outras formas sentem a ausência do poder público no processo decisório” (AVRITZER, RECAMÁN, VENTURI, 2004, p.55).

pressão social pela democratização do Estado gerou novos formatos participativos; o período democrático, em que os conselhos se tornaram centrais na estruturação das políticas e legitimados constitucionalmente.

O Conselho Municipal de Saúde foi criado em São Paulo oficialmente em 1989 por Luiza Erundina, com atribuições normativas e deliberativas e composto por representantes dos provedores de serviços, profissionais liberais, trabalhadores da saúde, membros do Estado e representantes dos Usuários. A Lei 8.142/1990 instituiu os conselhos de saúde e as conferências, o controle pelos conselhos dos gastos na área por meio de um fundo controlado pela sociedade civil, a paridade entre Estado e sociedade civil como forma de organização dos conselhos de saúde nos três níveis de governo e sanções para a não-institucionalização da participação. Nas gestões de Maluf e Pitta (1993-2000), houve manipulação da representação social, uma vez que a lei não detalhava como a sociedade civil deveria ser representada. Em 2001, o regimento interno foi reescrito, para evitar esse tipo de prática.

Avritzer (2009) destaca também o protagonismo de São Paulo nos movimentos por reforma urbana, demanda que já estava presente no primeiro período democrático, trazida por alas da esquerda. No final dos anos 70 e início dos 80, com a recomposição da sociedade civil, especialmente nas associações de bairro, o debate do tema retorna e o movimento por reforma urbana surge em São Paulo, com muita força. Criou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) em 1982, formado por movimentos populares, associações de bairro, organizações não-governamentais e sindicatos, com apoio das associações profissionais nacionais de arquitetos e engenheiros. Ele se torna um Fórum (FNUR) após a Constituição de 1988, que resultou no Estatuto da Cidade, de 2001, com o principal objetivo de garantir uma gestão democrática do espaço urbano.

Outro mecanismo de atuação social em São Paulo foram os planos diretores, expressão da disputa pelo qual o município passou nos anos 90 entre malufismo e PT, com uma sociedade civil forte reivindicando o atendimento de suas demandas. No governo de Marta Suplicy, propôs-se a aprovação do plano diretor já nos moldes do Estatuto da Cidade, mas o processo de ratificação foi duas vezes anulado pela corte. Segundo Avritzer (2009), a elaboração e aprovação do plano diretor de São Paulo mostram bem a descontinuidade na organização da sociedade civil e da política municipal. O plano foi aprovado em duas partes: a primeira estabeleceu parâmetros para o desenvolvimento da cidade e a segunda envolveu planos regionais específicos.

O processo de discussão ocorreu em agosto de 2002, com participação de mais de 230 organizações, e foram levantadas questões importantes relativas à mobilidade urbana: ocupação de regiões intermediárias no processo de desenvolvimento urbano; escolha de áreas na periferia, em que propriedade pública ocupada seria destinada aos pobres usando a outorga onerosa (instrumento

criado pelo Estatuto da Cidade); incentivos ao transporte público para reduzir o uso de carros; incentivos para recuperar áreas do centro, com ocupação de espaços verdes; restauração do solo permeável; aumento do número de áreas residenciais exclusivas; criação zonas de preservação cultural.

Contrariando as demandas apresentadas, os vereadores fizeram emendas no plano levando em consideração interesses específicos de especuladores imobiliários, que foram aprovadas, levando os atores da sociedade civil a considerarem o processo corrompido. A segunda etapa, dos planos regionais, foi anulada por conta da falta de representatividade de associações e da priorização de interesses de especuladores imobiliários. As audiências foram realizadas novamente em 2003 e o plano só foi aprovado em 2004.

Invariavelmente, na história da metrópole de São Paulo, os investimentos públicos têm contribuído para a valorização imobiliária das regiões onde são aplicados, tornando o custo de vida mais caro e expulsando a população mais pobre, que, por não poder arcar com os altos custos, migra para regiões que lhe são mais acessíveis, porque quase sempre ilegais e desprovidas de qualquer serviço público básico que garanta um mínimo de condição de vida urbana. [...] Situação que, normalmente, não ocorre por causa de um fatalismo qualquer, mas por alianças políticas entre setor público e privado, em que o primeiro, por meio da ação do governo municipal, privilegia o mercado imobiliário ao decidir as prioridades de seus investimentos (CARVALHO, 2000, p.79).

Isso mostra que os interesses especulativos são muito fortes em São Paulo e que as forças políticas deveriam barrá-los, utilizando o Estatuto da Cidade como garantia legal. A sociedade civil forte, embora concentrada em algumas regiões da cidade, se viu muitas vezes travada pelos interesses de alguns grupos que pressionaram a sociedade política, deixando-a dividida. Houve experiências participativas exitosas, mas também alguns espaços que foram apropriados pelo partido que estava no poder, limitando a consulta popular ao atendimento de seus próprios interesses. Muitas questões relativas à mobilidade urbana foram levantadas no Plano Diretor, porém, seu desenho de ratificação pública (AVRITZER, 2009) não permitiu uma discussão mais aprofundada com a sociedade civil para modificação dos pontos controversos.

Com a área do transporte e da mobilidade urbana em São Paulo também não foi diferente: houve embates de projetos políticos, ora priorizando o transporte público, ora os interesses privados. É um tema complexo, principalmente porque as obras em avenidas sempre privilegiaram o automóvel, em detrimento de investimentos no transporte coletivo e muito menos para o pedestre, cujas calçadas foram estreitadas para dar mais espaço aos carros (SARUÊ, 2002).

Houve um Conselho de Transporte durante o Governo Militar, regulado pela Lei 7.415/1969, mas não era de caráter participativo. Com o fim dos governos militares, os conselhos se tornam espaços de articulação entre governo e sociedade e novos conselhos foram criados. Em São Paulo, a

elaboração da Lei Orgânica Municipal propôs a criação de diversos conselhos, inclusive o Conselho de Transporte (SÃO PAULO, 1990).

Decorrente da Constituição de 1988, A Lei Orgânica Municipal de São Paulo é finalizada em 1990, e traz definições importantes sobre o transporte. A garantia de acesso e locomoção por transporte coletivo adequado está presente nos artigos 7º e 148, enquanto dever do município e parte integrante da política urbana para assegurar o desenvolvimento da função social da cidade. Também há um capítulo³⁹ específico sobre o transporte urbano, que delega à prefeitura a regulação, controle e fiscalização do transporte público, seja diretamente ou em regime de concessão/ permissão, assim como a definição das tarifas dos serviços. O pedestre e o transporte coletivo são entendidos como prioridade no sistema de transporte urbano (SÃO PAULO, 1990).

Num esforço por favorecer as classes mais baixas e ampliar o acesso ao transporte público, a prefeita Luiza Erundina (1989-1992) lançou a proposta de Tarifa Zero, hoje difundida pelo Movimento Passe Livre. A falta de experiência política e de apoio na Câmara fez com que o projeto fosse diretamente rejeitado. Em sua gestão, o transporte foi municipalizado e adotou-se um sistema de remuneração das concessionárias baseado na oferta, ou seja, nos custos do transporte, e não na demanda (tarifa), com a prefeitura controlando o preço da passagem (RIBEIRO, 2015).

Na gestão de Paulo Maluf (1993-1996) foi priorizada a execução de grandes obras para o transporte privado, com a construção de avenidas e pontes, deixando em segundo plano as outras formas de mobilidade, além de produzir dívidas para o município. Em 1994, o transporte público deixou de ser municipal e se tornou privado. A licitação para concessão das linhas produziu um cartel de empresas, que ganhava os contratos. O subsídio era baseado na quilometragem percorrida pelos veículos, gerando uma grande circulação de ônibus com poucos passageiros, não necessariamente nas regiões onde a demanda era maior. (WILHEIM, 2013).

A Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTc) foi extinta e criou-se a São Paulo Transportes S.A (SPTrans), sociedade de economia mista gestora do sistema de transporte da cidade até os dias de hoje. A privatização desencadeou uma explosão da modalidade clandestina, os chamados “perueiros”, que posteriormente se organizaram em associações e cooperativas (RIBEIRO, 2015). Muitos deles já trabalharam na CMTc e conheciam toda a malha do transporte e os locais onde faltavam linhas, o que lhes permitiu realizar um trabalho mais eficaz do que o oferecido pela prefeitura, apesar de ser informal. Isso provocou uma queda de 800.000 para 400.000 passageiros por veículo nas linhas formais entre 1990 e 2000, fazendo os fiscais e policiais entrarem em cena (HIRATA, 2012).

O Conselho Municipal de Transporte só foi realmente criado em 2000, através da Portaria

³⁹ Capítulo IV, “Do transporte urbano”, que compreende os artigos 172 ao 179.

040⁴⁰, no governo de Celso Pitta (1997-2000). Na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), era um dos conselhos em funcionamento em São Paulo, de caráter consultivo, com reuniões periódicas e vínculo com a Secretaria Municipal de Transporte. Não possuía sede própria e realizava reuniões mensais, assim como a maioria dos conselhos do município na época. A Presidência do órgão era ocupada pelo Secretário de Transporte, e havia uma lógica descentralizada, com fóruns regionais mensais nas subprefeituras, compostos por representantes da administração, trabalhadores do setor e comunidades. Esse modelo permite o enraizamento social do Conselho, uma vez que o fórum regional deve acompanhar o transporte coletivo e o trânsito para encaminhar propostas ao órgão (TATAGIBA, 2004).

O Conselho de Transporte possuía 54 membros, com super-representação societária, ou seja, mais membros da sociedade do que governo. Foi adotado o modelo tripartite – Governo, Operadores e Usuários, com maior representatividade do morador eleito por região. O modo de escolha das entidades era amplo e democrático, por meio de votos em assembleias e fóruns do segmento a ser representado. Entretanto, havia assimetria entre as organizações patronais, dezesseis ao todo, e de trabalhadores, que eram apenas duas (TATAGIBA, 2004).

O governo de Marta Suplicy promoveu avanços e impasses nas políticas de transporte público. Em 2004, lançou o “Novo Sistema de Transporte”, com a implantação definitiva da catraca eletrônica e do sistema de integração por meio do Bilhete Único, que barateou o valor da passagem para os usuários e depois foi estendido ao Metrô/CPTM. Também houve o investimento em novas infraestruturas para o sistema, com a instalação e reforma de corredores de ônibus e de terminais urbanos, a implantação da operação em redes locais, estruturais e centrais com divisão da cidade em oito áreas, e a formalização do setor clandestino (HIRATA, 2012).

Os problemas foram causados pela Lei dos Transportes (SÃO PAULO, 2001), que alterou a forma de remuneração das empresas, atribuindo um subsídio com base no número de passageiros transportados. Os lucros das empresas se multiplicaram, por conta da ausência da cláusula que impedisse a concentração econômica, e o maior beneficiado foi o empresário Paulo José Diniz Ruas. Com o vínculo à receita proveniente da tarifa, a consequência seria os reajustes periódicos no preço da passagem e a lotação dos veículos (WILHEIM, 2013).

A Lei dos Transportes (SÃO PAULO, 2001) também modificou a estrutura do sistema municipal de ônibus e o dividiu em dois subsistemas. O primeiro consiste na Rede de Linhas

⁴⁰ Realizamos uma consulta no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo sobre a Portaria 040/2000, mas a resposta fornecida pelo Secretário Executivo do atual Conselho Municipal de Transporte e Trânsito, João Manoel Scudeler de Barros (PSDB), era de que não havia informação sobre o documento. Também questionamos o Secretário Executivo anterior, Josias Lech (PT), e sua equipe sobre arquivos desse órgão, e ninguém sabia informar se existia algum documento arquivado. Os únicos registros obtidos são do texto de Tatagiba (2004), reproduzidos acima, e que também não obteve informações sobre o Regimento Interno (provavelmente não existia).

Estruturais, de maior frequência, que partem dos terminais de integração e atendem o Centro Expandido da cidade, os corredores viários e os centros regionais. Para este subsistema foram designados concessionários, organizados em consórcios de empresas, também responsáveis por investimentos em infraestrutura. O segundo é a Rede de Linhas Locais, que atende aos bairros, ligando-os aos terminais de integração, à rede metro-ferroviária e aos centros regionais. Para esse subsistema foram destinados os permissionários, organizados em cooperativas (RIBEIRO, 2015).

Jilmar Tatto atuou como Secretário de Transportes entre 2002 e 2004, sendo decisivo para as articulações políticas que viabilizaram a implantação do São Paulo Interligado. Segundo Hirata (2012), durante as negociações produziu-se um sistema clientelista com o partido, que garantia a atuação das cooperativas, com seus empresários gestores e com pessoas ligadas ao Primeiro Comando da Capital (PCC), que proveria segurança na nova extensão de atuação das cooperativas após a reformulação do sistema com a Lei dos Transportes.

Antes da legalização, os perueiros clandestinos afirmavam ganhar mais dinheiro, pois recebiam o valor da passagem ou o vale transporte na entrada do passageiro. Entretanto, com o Bilhete Único, é a SPTrans que faz o pagamento para as cooperativas, que repassam aos perueiros retirando a parcela destinada à corrupção (HIRATA, 2012; RIBEIRO, 2015).

O prefeito José Serra (2005-2006), não manteve a política da gestão anterior, assim como Gilberto Kassab (2006-2012), provocando queda na qualidade do serviço. Nos dois governos, o Conselho de Transporte foi esvaziado, voltando a existir apenas na gestão de Fernando Haddad (2013-2016) e mantido pelo atual prefeito, João Dória.

Atualmente, a estrutura de transporte e trânsito em São Paulo é composta por três organismos principais. Primeiro, a Secretaria Municipal de Transportes (SMT), criada em 1967 e amparada por diversos órgãos de assessoria e planejamento. Em seguida, temos a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), empresa criada em 1976, de economia mista, com capital majoritário da Prefeitura do Município de São Paulo e que desenvolve estudos do tráfego e novas tecnologias, faz a implantação e manutenção da sinalização de trânsito e opera o sistema viário. Por fim, a São Paulo Transportes S.A foi criada para fiscalizar a SMT no gerenciamento do transporte coletivo e garantir sua qualidade.

O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito atua junto à Secretaria Municipal de Transportes, conforme será exposto na próxima Seção. Além do CMTT, em 2018 há 61 conselhos no Município de São Paulo⁴¹, sendo 33 criados por Decreto e 28 criados diretamente por Lei. O site da prefeitura informa os nomes de cada um e os links para acompanhá-los, além de conceituar os

⁴¹ A lista de conselhos consta no Anexo A deste trabalho.

conselhos⁴² (CONTROLE..., ?).

3.3 Os Protestos de Junho de 2013 e a questão da mobilidade urbana

Um dos meios de ação muito utilizados pelos movimentos sociais é o protesto, seja numa conjuntura democrática ou ditatorial, para pressionar de forma mais intensa a ação governamental. Segundo Della Porta e Diani (2006), um protesto pode ser definido por sua capacidade de mobilizar a opinião pública por meio de formas pouco convencionais, que escapam à rotina, e de assim pressionar aqueles que tomam as decisões ou fazem as leis, consideradas injustas ou inadequadas. Esse método de influir na política ampliou-se nos anos 60 e 70, indo além da oposição parlamentar, das eleições e das práticas diplomáticas como meios de negociação de interesses.

Diante da discussão anterior sobre participação, que apontou para as tensões entre sociedade política e civil, mostra-se muito pertinente a análise do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo, diante da conjuntura em que ele foi criado. O Ciclo de Protestos que ocorreu em Junho de 2013 apontou para um grande descontentamento geral da população brasileira, que saiu às ruas em passeatas organizadas, embora sem uma liderança única, com cartazes e faixas que pediam mudanças em diversas áreas sociais, levando entre vinte e quatro mil a um milhão de brasileiros às ruas em municípios de todo o país (dentro capitais e cidades do interior), entre 17 e 27 de junho, de acordo com infográfico do Portal G1 (INFOGRÁFICO, 2013). Além disso, as manifestações colocaram em evidência a agenda da mobilidade urbana, cuja discussão havia sido intensificada no ano anterior, com a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Em 2013, o município de São Paulo chegou numa situação-limite: a qualidade do transporte público oferecido não condiz com o preço pago pelo cidadão. O Movimento Passe Livre, de caráter autonomista, iniciou uma série de manifestações de rua no primeiro semestre do ano, expressando o descontentamento com a medida. Vários cidadãos aderiram à causa, indo também para as ruas, principalmente após as respostas violentas do Estado aos manifestantes.

No dia 06/06, cerca de 150 pessoas foram à Prefeitura de São Paulo, para protestar contra o

⁴² “Os Conselhos podem ser populares ou institucionais. Conselhos populares são os que não necessitam necessariamente de regulamentação do poder público, mas que atuam diretamente junto à comunidade e se organizam autonomamente. Já os conselhos institucionais possuem legislação própria, regulamentação em cada um dos níveis de governo e possuem especificidades ligadas à própria esfera de atuação, distinguindo entre si quanto à composição, atuação, às atribuições, às regras e às normatizações”.

“Em termos de características comuns, os conselhos podem ser classificados em consultivo, deliberativo ou participativo. O primeiro (conselho consultivo) tem caráter opinativo, ou seja, é ouvido pelos governantes, mas estes podem ou não agir de acordo com as indicações do conselho. O segundo (conselho deliberativo) age em conjunto com o governo e demanda uma ampla e diversificada participação, tanto da sociedade civil quanto de membros do poder público, visto que decide diretamente sobre a formulação e implantação das ações do poder público. Já o terceiro (conselho participativo), além de monitorar as ações e gastos públicos, também sugere ações e políticas públicas, exercendo e fomentando o controle social de forma ampla e participativa” (CONTROLE..., ?).

aumento da tarifa de ônibus no município; no dia seguinte, cinco mil pessoas se reuniram no Largo da Batata e, nas duas vezes, a polícia reagiu de forma violenta. No dia 10/06, cerca de 300 manifestantes se reuniram no Rio de Janeiro para protestar contra o aumento na tarifa de ônibus, entrando em confronto com policiais. No dia seguinte, 12 mil protestaram em São Paulo, já incluindo pautas que iam além da tarifa do transporte público; a tropa de choque revidou com balas de borracha, bombas de gás lacrimogêneo e de efeito moral.

No dia 13/06, houve protestos também em outras cidades. Dos cinco mil que participavam em São Paulo, 300 foram presos e 100 detidos para averiguação. A partir dessa data, a violenta repressão policial levou mais pessoas às ruas em defesa do direito constitucional de manifestação e contra a atuação da polícia em geral, agregando também múltiplas pautas (NOBRE, 2013a,b). Em 17/06, houve um crescimento dos protestos em várias regiões do país, com vários cartazes pedindo paz. Como consequência, as reivindicações começam a se ampliar: contra a PEC 37⁴³, a “cura gay”, os gastos com estádios para a Copa do Mundo em contraposição aos problemas da saúde e da educação. Em Brasília, houve a ocupação da Esplanada dos Ministérios e do teto do Congresso Nacional, numa demonstração de força e poder da população.

No dia seguinte (18/06) ocorreram protestos em mais de 15 estados, e as reivindicações incluíam agora a reforma política. Em 19/06, houve redução da tarifa do transporte de ônibus em São Paulo de R\$ 3,20 para R\$ 3,00, o que representou o fim da segunda etapa de protestos.

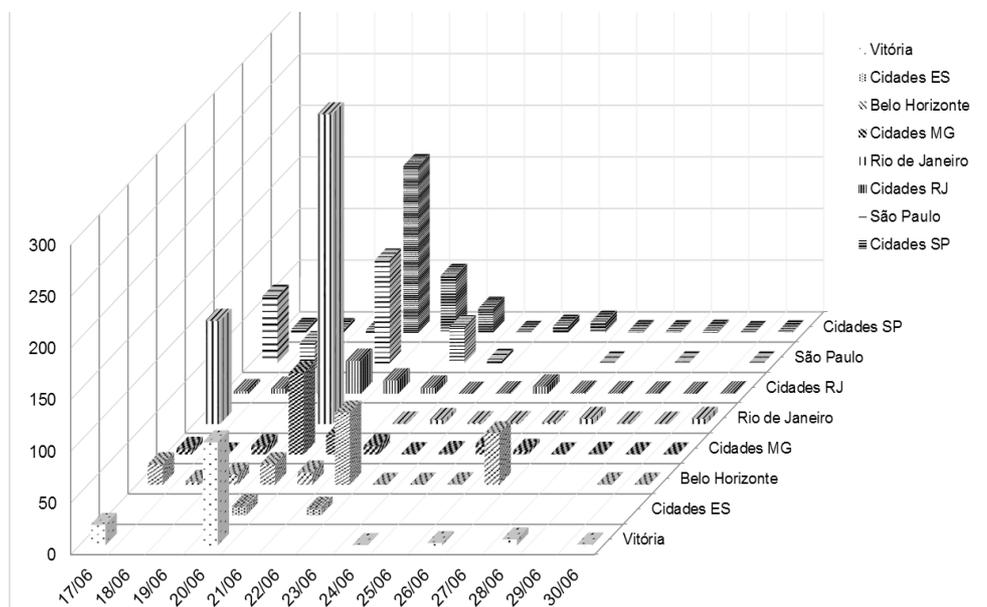
A partir do dia 20/06, data reconhecida por vários autores como um marco nos protestos (FERNANDES E ROSENO, 2013; GOHN, 2014b; MONDAINI, 2014; BARROS, 2014; LIMA, 2014), com a vitória da primeira demanda, a redução das tarifas, outras causas ganharam os cartazes e vozes dos protestos (SOARES, 2013; CAMPOS JR., 2014). Iniciou-se uma nova fase, com ampliação do foco das manifestações, expressando múltiplas demandas. Desse dia em diante, as manifestações foram diminuindo gradativamente, em número de encontros e em quantidade de pessoas.

O Gráfico 1 apresenta a quantidade de manifestantes nos dias de protestos na região Sudeste, de acordo com informações disponibilizadas pelo Portal G1 (INFOGRÁFICO, 2013) e sistematizadas neste trabalho. É importante ressaltar que são levados em conta os dados numéricos; os municípios onde não há número estimado de manifestantes, mas somente a menção da ocorrência de uma manifestação, foram descartados. Optamos também por apresentar os dados dividindo cada estado em dois grupos: capital e outras cidades, com vistas a observar a ocorrência

⁴³ Proposta de Emenda Constitucional daria poder exclusivo à polícia para realizar investigações criminais, o que proibiria as investigações do Ministério Público. Autoria do deputado federal Lourival Mendes (PT do B/ MA), em 2011. Após os Protestos de Junho de 2013, ela foi rejeitada.

das manifestações no interior.

Gráfico 1 - Protestos na Região Sudeste, em milhares de manifestantes



Fonte: elaboração própria, a partir de dados disponibilizados no Portal G1.

Na região Sudeste, entre 17 e 19 de junho, as manifestações se concentraram nas capitais e em alguns municípios do interior paulista e fluminense. Em Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo ocorreram protestos regulares de 17 a 26 de junho. No dia 20/06, Vitória surpreendeu, contabilizando 100.000 manifestantes nas ruas, mesma quantidade de São Paulo, enquanto no Rio de Janeiro houve cerca de 300.000 pessoas; em vários municípios do interior dos quatro estados ocorreram protestos. Após essa data, observa-se o mesmo padrão já mencionado antes: as manifestações se tornam menores e mais esparsas; destaque para Belo Horizonte, com 70.000 pessoas em 22/06 e 50.000 em 26/06. É interessante resgatar o dado apresentado anteriormente: as capitais Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte criaram Conselhos de Transporte ainda em 2013, possivelmente em resposta às manifestações.

Os dados evidenciam que a redução dos preços das passagens de ônibus, em 19/06, repercutiram de forma ampla, modificando a causa central dos protestos e evidenciando que a população ainda não se contentara com essa medida. Conforme a literatura revisada apontou (GOHN, 2014b; FERNANDES & ROSENO, 2013; MONDAINI, 2014; BARROS, 2014), outras questões sociais ganharam maior relevância em 20/06, principalmente a educação e a saúde, por meio de uma comparação com a construção dos estádios para a Copa do Mundo, de modo que o dia tornou-se um marco na cronologia protestos.

Gohn (2014b) efetuou uma discussão conceitual e definiu as manifestações como “[...] parte de uma nova forma de movimento social composta predominantemente por jovens, escolarizados, predominância de camadas médias, conectados por e em redes digitais, organizados horizontalmente, críticos das reformas tradicionais da política” (GOHN, 2014b, p.12).

Conforme já mencionado anteriormente, a origem das manifestações ocorreu com as passeatas do Movimento Passe Livre, no primeiro semestre de 2013 em São Paulo, e os atos de violência cometidos pela polícia contra eles. No entanto, os protestos ultrapassaram muito a dimensão do preço da passagem de ônibus (SOARES, 2013). “[...] A luta pelo ‘passe livre’ transbordou a própria performance do MPL, tornando-se um ciclo de protestos e sendo apropriado pelo público maior, a partir do momento em que a plateia acessou e criticou a reação desproporcional da polícia paulista [...]” (DOWBOR & SZWAKO, 2013, p.55).

De acordo com Fernandes e Roseno (2013) e Gohn (2014b), entre os dias 06 e 13 de junho, os protestos se concentraram na causa da redução das tarifas, liderados pelo MPL e recebendo apoio de alguns partidos de esquerda. Segundo Rodrigues (2014), Gonçalves (2014) e Mendonça & Daemon (2014), a grande imprensa caracterizava os manifestantes como vândalos e tentava esvaziar o conteúdo reivindicado ou moldá-lo aos seus interesses, resumindo-o à crítica aos políticos, de forma genérica.

Ao perceber o grande apoio do povo às manifestações, a visão da mídia e dos governantes sobre os protestos começa a mudar, diante da violência policial: com o aumento do número de manifestantes, evidenciando um apoio social à causa, as passeatas passam a ser vistas como um direito democrático, um ato de cidadania (SCHERER-WARREN, 2014; GOHN, 2014a; GONÇALVES, 2014). Os principais meios de comunicação adotaram uma cobertura nacional e mais ampla, saindo da dimensão puramente criminalizante e investigando comportamentos, reivindicações, ações policiais e de grupos radicais.

Conforme Della Porta e Diani (2006) apontaram, as mídias de massa têm um papel relevante no contexto dos protestos: elas espalham a mensagem dos movimentos envolvidos, o que publiciza a causa e tem o potencial de aumentar o número de seguidores e de recursos. Com a amplitude assumida pelos protestos após 13 de junho, mesmo com a criminalização dos manifestantes, a solidariedade do cidadão comum à violência sofrida por eles fez com que mais pessoas fossem às ruas (RIBEIRO, 2014). Os veículos de comunicação de massa começaram a distinguir os “bons” dos “maus” manifestantes, os “cidadãos de bem” e os “outros” que não teriam direito legítimo ao uso da cidade por perturbarem a ordem, retirando assim qualquer conteúdo radical e criminalizando grupos de ação direta⁴⁴.

⁴⁴ A retórica da direita ocupa espaço nas ruas em 2013, conforme Tatagiba, Trindade e Teixeira (2015), e os meios de

Os black blocks, segundo Della Porta e Diani (2006), operam a “lógica do dano”: esta pode ser reflexo de violência política, além de ser um método de chamar a atenção da mídia para a causa. Esse grupo também quer evidenciar a grande desigualdade vigente no atual sistema econômico, quebrando locais que representam grandes corporações. Portanto, não se trata de uma violência irracional, mas de atos performáticos, com um objetivo bem definido, e que não visa atingir pessoas, ao contrário dos meios de atuação da polícia no “combate” aos manifestantes.

O grande problema, também apontado por Della Porta e Diani (2006), é que a violência polariza o conflito, assim como aconteceu nos protestos: pesquisas do Datafolha (2013a, b) em 13 e 18/06/2013, na cidade de São Paulo, constataram que os entrevistados consideraram os manifestantes mais violentos do que deveriam, e que eram contra atos violentos, como a tentativa de invasão do Palácio dos Bandeirantes. Os manifestantes pacíficos não reconheciam como legítimos os “quebra-quebra” efetuados pelos black blocs, denunciando sempre que ocorresse uma ação desse tipo. O grande motivo dessa rejeição deve-se à legitimidade do monopólio do uso da força detido pelo Estado, embora suas ações de contenção, por meio de violência policial, sejam questionáveis.

Nogueira (2013) conceituou os protestos a partir de uma crise de múltiplos aspectos: econômicos, socioculturais, políticos, éticos, institucionais e governamentais. No entanto, o sistema político em sentido estrito foi o lado mais visível dessa crise, diante do cansaço da população brasileira com o modo de condução da política, reivindicando por mais participação. Sendo assim, os manifestantes estabeleceram uma relação de cooperação ou, pelo menos, de não-competição, segundo Della Porta e Diani (2006), uma vez que não havia uma disputa por membros ou recursos, embora os manifestantes que cometiam atos de vandalismo fossem denunciados pelos outros presentes e os partidos políticos tenham sido fortemente rejeitados.

As multidões, de acordo com Singer (2013), Paulino (2014) e Adoue (2014), eram compostas por uma juventude órfã de organização popular, não se reconhecendo nos tradicionais partidos (de direita e de esquerda), movimentos sociais, entidades e sindicatos, visto que estes se burocratizaram e se converteram em espaços de ascensão social. Nobre (2013a) também confirmou a rejeição à divisão entre direita e esquerda, pelo menos enquanto autoafirmação identitária, visto que essa juventude, nascida a partir dos anos 90, nunca viu uma polarização efetiva. Por isso, os protestos tenderam ao horizontalismo, para romper com o verticalismo dessas organizações sociais existentes.

Silva (2014a) apresentou os grupos presentes nas ruas como movimentos nem de direita, nem de esquerda; nem liberais, nem socialistas; nem comunistas, nem anarquistas, mas um pouco

comunicação cumpriram o papel de difusores deste discurso polarizado.

de cada coisa, podendo ainda incluir ideologias religiosas; o que os uniu foi o descontentamento e o desejo de mudar o presente. Essa rejeição aos grupos tradicionais foi constatada em pesquisa do IBOPE, no dia 20/06, em várias cidades: dentre os entrevistados, 61% demonstra muito interesse por política, mas 83% não se sentem representados pelos políticos brasileiros, 89% não se sentem representados por um partido político, 96% não são filiados a partidos e 86% não pertencem a sindicatos, entidades de classe ou estudantis. A maioria dos entrevistados (63%) é jovem, entre 14 e 29 anos, está no ensino médio ou superior (92%) e trabalha (76%), sendo que 56% possui renda familiar entre 2 e 10 salários mínimos (VEJA..., 2013).

As manifestações também não podem ser classificadas como apenas de classe média. Com base em dados empíricos, Singer (2013, p.31) afirmou que “[...] o novo proletariado ou precariado, conforme sugerido por alguns autores, foi para as ruas”. Nobre (2013a) e Mendonça & Daemon (2014) ressaltaram o número elevado de protestos que surgiram nas periferias, bem como a presença de moradores das comunidades nas manifestações no Rio de Janeiro. Ainda há também jovens que, em Florianópolis, produziam-se para os protestos, tiravam fotos e postavam nas redes sociais, registrando sua participação em “praça pública” (SCHERER-WARREN, 2014).

Singer (2013) ressaltou, ao comentar a postura de lideranças do MPL em entrevista ao programa Roda Viva (13/06/2013), o surgimento de uma “nova esquerda”, em sintonia com os movimentos Occupy e os Indignados da Espanha⁴⁵: eles se recusaram a expor aspectos pessoais, visto que o objetivo era falar da questão das tarifas. O problema, segundo o autor, é que isso abriu espaço para diversas visões de mundo nos protestos, incluindo a direita, que tentou impor a bandeira da corrupção como maior causa, por impregnar facilmente no senso comum. Ele também apontou a presença de um “centro pós-materialista” entre os manifestantes, preocupado com o bem-estar e a participação social, visto que esse grupo já resolvera seus problemas materiais.

Durante os dias de protestos também compareceram muitas pessoas descontentes com a conjuntura política, que não integram nenhum movimento ou partido: desde os manifestantes apartidários, que optavam por não seguir posicionamentos de nenhum partido, como também os antipartidários, que eram contrários à participação de partidos em atos, demonizando-os e agindo com hostilidade (CAMPOS, 2014). As reivindicações iniciais canalizaram os diversos descontentamentos do cidadão comum e conseguiram levá-lo para as ruas, fato que deu corpo aos protestos. Segundo Della Porta e Diani (2006, p.138): “*At times of collective effervescence, when enthusiasm is high and the will to participate is strong, it is easier to mobilize people and resources even informally as individuals*”. A quantidade de pessoas que participou é relevante:

⁴⁵ Para uma síntese sobre esses fatos, ver a segunda parte do livro de GOHN, M..G. (2014b). *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis, Vozes.

The logic of number is coherent with the principles of representative democracy: an attempt is made to influence public opinion, the final repository of political power. Given that demonstrators are also voters, it is assumed that their representatives will change their position rather than risk not being reelected (DELLA PORTA E DIANI, 2006, p.172).

Momentaneamente, os protestos mudaram alguns aspectos da política vigente no Brasil: mesmo com essa falta de continuidade, as ruas se tornaram um lugar indesejado e temido pelo Executivo e pelo Legislativo, que precisou oferecer algumas respostas rápidas, como a recusa à PEC 37, os pronunciamentos de Dilma em rede nacional propondo os “cinco pactos”⁴⁶, sendo o programa “Mais médicos” resultante de um deles, além de vários prefeitos revogando o aumento das passagens. Ao longo prazo, os protestos não alteraram tanto o cenário eleitoral do ano seguinte: a população reelegeu a presidente Dilma, embora tenha sido um momento conturbado entre as campanhas e o seu primeiro ano de governo, o processo de impeachment e a polarização das manifestações pró e contra sua ocorrência. Para o município de São Paulo, uma das mudanças ocorridas foi a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito.

3.4 Considerações sobre a Seção

Os Protestos de 2013 em várias cidades brasileiras trouxeram inquietações que conduziram ao tema desta pesquisa. Desde a Constituição de 1988, a participação se tornou uma face institucional do Estado brasileiro (AVRITZER, 2009), abrindo espaços para a sociedade civil, que demandava mecanismos para expor, debater e negociar suas demandas. A ida às ruas da sociedade de modo geral, não só de grupos organizados, com reivindicações que têm sido discutidas em conselhos gestores, conferências, orçamentos participativos, dentre outras IPs, nos conduziu ao questionamento sobre a efetividade⁴⁷ desses mecanismos de participação, temática recente na literatura da área.

Segundo Gohn (2014b, p.79) “Políticos e autoridades governamentais mostraram-se surpresos com as manifestações em junho no Brasil, especialmente no plano do governo federal que, desde 2003, desenvolve uma intensa política de institucionalização da participação social”.

⁴⁶ Propostas apresentadas pela presidenta Dilma Rousseff, no dia 24/06/2013, em resposta às reivindicações dos Protestos de Junho de 2013. São elas: responsabilidade fiscal; plebiscito sobre a reforma política; pacto pela saúde; investimento em mobilidade urbana; destinação de recursos do pré-sal para a educação.

⁴⁷ “Demonstrar a efetividade das IPs no desempenho de políticas públicas equivale a aferir efeitos esperados e associá-los a uma causa passível de identificação, e que esteja direta ou indiretamente associada ao trabalho dessas instituições” (GURZA LAVALLE, 2016, p.619).

Santos e Gugliano (2015, p.16) afirmam que “as intensas manifestações que ocorreram nos meses de junho e julho de 2013 contribuíram para a reflexão sobre os limites do sistema político brasileiro, mas também sobre a fragilidade dos canais de participação existentes”.

A partir da Figura 3 e da discussão apresentada percebemos que São Paulo não foi o município que mais levou pessoas às ruas. Então, por que escolhemos este estudo de caso? Por causa da proximidade temporal dos Protestos e da criação do CMTT e da semelhança temática, que podem nos mostrar a complexidade da relação entre os Protestos de Junho de 2013 e o campo da instituição participativa, no Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo.

Conforme aponta Natalucci et al (2013, p.140), os governos locais são instâncias privilegiadas para a problematização da convergência entre Estado e organizações sociais, pois neles surgem novas modalidades de participação, representação e gestão do conflito social. Nesse sentido, São Paulo se torna um objeto de estudo interessante, pois na cidade ocorreram as manifestações em 2013 e, ao mesmo tempo, foi criado um Conselho de Transporte.

Escolhemos o município de São Paulo por duas razões. Primeiramente, por ter sido a primeira capital a implantar um Conselho em 2013, no início do mês de julho. Em segundo lugar, por ter recebido grande destaque na mídia como o principal palco de atuação do Movimento Passe Livre e dos atos de violência cometidos pela polícia contra eles, criminalizando as reivindicações e caracterizando seus integrantes como vândalos (RODRIGUES, 2014). Em consequência disso, optamos por discutir a política de mobilidade urbana, tão relevante para uma cidade do porte de São Paulo e cujas análises na área da participação são escassas.

Os Protestos de Junho de 2013 mostraram que a grande demanda da sociedade civil é ter reconhecimento de suas necessidades, e que o caminho que a democracia deve seguir é o de dar voz à população, criando e reestruturando suas instituições e tornando-as mais inclusivas. Neste episódio, tivemos as três modalidades de participação, conforme expõe a Figura 3.

Figura 3 - Modalidades de participação na conjuntura dos Protestos de Junho de 2013



Fonte: elaboração própria.

A participação extra-institucional consiste nas passeatas de rua, como reivindicação de demandas ao Estado – no caso, a redução da tarifa de ônibus. Também incluímos a resposta do Estado, dada de duas formas: repressão violenta e atendimento da demanda. A participação não-institucionalizada está na ação de grupos como os black blocs, que utilizaram meios de contestação ilegais e não-legitimados por uma parcela da sociedade.

Por fim, temos esforço de institucionalização da participação, com a criação de um conselho no município de São Paulo para tratar das questões relativas à mobilidade urbana. Ocorreu uma combinação de modos de atuação na esfera da participação, com o campo da participação extra-institucional, com respostas binárias, e o campo da IP, ato que ultrapassa o atendimento ou recusa imediata das demandas requeridas.

A análise do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo será apresentada nas Seções seguintes. O recorte temporal abrange desde o ano de sua criação, em 2013, até 2017, ano em que uma nova gestão assumiu a prefeitura. A partir da metodologia proposta, poderemos analisar o processo de institucionalização da participação do CMTT e sua relação com os Protestos de Junho de 2013.

4 O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE SÃO PAULO: FUNCIONAMENTO ENQUANTO INSTITUIÇÃO

A seguir, faremos uma exposição dos resultados encontrados na análise sobre o CMTT-SP, a partir da metodologia apresentada na Seção 2. Portanto, iniciamos com as características institucionais do órgão, para então discutir os elementos atrelados à participação. Os dados correspondem aos anos de 2013 a 2017, desde o início do órgão até a troca de gestão na Prefeitura de São Paulo.

4.1 Definição e objetivo do órgão: conjuntura de criação e áreas de atuação

O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito foi criado pelo Decreto nº 54.058, de 1º de julho de 2013, do prefeito Fernando Haddad. Retomando a conjuntura apresentada na Seção anterior, esta seria a quarta “criação” do Conselho de Transporte em São Paulo, conforme exposto no Quadro 8.

Quadro 8 - Anos de criação do Conselho Municipal de Transporte de São Paulo

Anos de criação do Conselho Municipal de Transporte em São Paulo	
1969	Lei 7.415/1969
1990	Proposta de criação pela Lei Orgânica Municipal
2000	Portaria 040/2000
2013	Decreto nº 54.058/2013

Fonte: elaboração própria.

Conforme discutido na Seção 2, há uma diferença na criação de um Conselho por Portaria, Decreto e Lei (LIMA ET AL, 2014). A falta de força institucional provavelmente impactou sobre a durabilidade do Conselho da gestão de Marta Suplicy. A criação por decreto em 2013 ainda não possui a força institucional de uma lei, mas constitui um avanço em relação à Portaria 040 de 2000, que era inferior em termos normativos.

A pesquisa constatou três fatores essenciais que estão por trás da criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2013. O primeiro fator é social: os Protestos de Junho de 2013, que se iniciaram com reivindicações contra o aumento da tarifa de ônibus no município de São Paulo. O segundo é institucional: a Política Nacional de Mobilidade Urbana, criada pela Lei 12.587 de 2012, e o terceiro é político – a abertura da CPI dos Transportes.

A) Fator social: os Protestos de Junho de 2013

São Paulo não foi a cidade que mais levou pessoas às ruas proporcionalmente à população local⁴⁸, conforme abordamos na Seção anterior, mas é entendida como o polo inicial dos atos e o referencial para outros municípios. Em 26 de junho, quando os protestos diminuía em número e intensidade, o governo do município de São Paulo anunciava a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CONSELHO DE TRANSPORTES..., 2013), efetuado pelo Decreto nº 54.058, de 1º de julho de 2013, sendo que a primeira reunião já ocorreria em 02 de agosto (SÃO PAULO, 2013a).

De acordo com Josias Lech, Secretário Executivo do Conselho no governo Haddad, que concedeu uma entrevista para esta pesquisa⁴⁹, já houve um conselho anterior, no governo de Marta Suplicy. Entretanto, o formato “conselhão”, nos termos do próprio secretário, sem uma estrutura definida para as reuniões, acabou tornando-o ineficaz quanto à sua capacidade consultiva e deliberativa, embora atraísse muitos participantes para as reuniões. Com a entrada de José Serra no Executivo municipal, o Conselho deixou de ser convocado e não foi retomado pela gestão de Gilberto Kassab.

Segundo o ex-vereador Antônio Donato (PT), autor de um projeto de lei que visava criar o Conselho, o governo Marta falhou ao criar o órgão por Portaria e não por Decreto ou Lei, o que lhe daria maior estabilidade jurídica (GONSALVES, 2012). Em seu mandato como vereador, ele redigiu o Projeto de Lei 330/2011, cujo objetivo era recriar o Conselho de Transporte com 41 membros e Fóruns Regionais (GOES, 2011).

Quando o PT assumiu a prefeitura no ano de 2013, segundo Josias Lech, existiam processos judiciais referentes à necessidade de existência de um conselho que tratasse das questões relativas ao trânsito e à mobilidade urbana, pois a Secretaria de Transportes era a única sem um conselho municipal. Em notícia de 08/04/2012, do site Mobilize, consta que

O promotor de justiça da área de habitação e urbanismo da capital, Maurício Antonio Ribeiro Lopes, desarquivou um inquérito e exigiu a reestruturação do órgão dentro do prazo de 100 dias. Se nada for feito, o Ministério Público Estadual moverá uma ação contra o município “com eventual responsabilização do secretário”, explica. Em outubro do ano passado, Ribeiro Lopes já havia emitido uma recomendação à SMT pedindo a criação do Conselho no prazo de 60 dias. Mas, segundo o promotor, a recomendação não tem caráter obrigatório e não pode gerar uma punição se descumprida (GONSALVES, 2012).

Por questões burocráticas, relacionadas à existência de lei municipal que permitisse a

⁴⁸ Conforme mostramos na Seção anterior, uma análise dos dados disponibilizados pelo portal G1 sobre a ocorrência dos protestos pelo país mostra que, em São Paulo, entre 17 e 26 de junho houve atos regulares, mas outras capitais, como Vitória, Cuiabá e Florianópolis, levaram uma porcentagem maior de pessoas às ruas, quando cruzamos os números de manifestantes com a população municipal a partir de dados do Censo 2010 do IBGE.

⁴⁹ Entrevista concedida em 25/11/2015, na Secretaria de Transportes de São Paulo, gravada em áudio.

criação por decreto e também pelo desejo de pensar numa estrutura diferenciada do que já estava proposto pelo governo anterior, o surgimento do CMTT foi adiado.

O fator determinante para que o Executivo desse andamento à criação do Conselho foram os Protestos de Junho. O órgão serviria também para referendar ações iniciadas pelo governo, como as faixas exclusivas para ônibus, de acordo com o Secretário entrevistado. Já havia a intenção de criação de um espaço de participação junto à Secretaria Municipal de Transporte, mas a pressão popular trazida pelos Protestos apressaram a execução do Conselho, principalmente com a demanda referente à tarifa de ônibus e as questões decorrentes dela, como qualidade do transporte público e as dificuldades de mobilidade numa cidade como São Paulo.

Segundo a matéria do site Rede Brasil Atual, de 02/07/2013, a criação do Conselho “[...] era uma das exigências do Movimento Passe Livre, grupo que encabeçou as manifestações populares que tomaram a cidade entre 6 e 20 de junho. A ideia é que seus membros discutam o novo modelo de transporte paulistano” (CONSELHO DE TRANSPORTES..., 2013). O Portal G1 também estabeleceu a relação entre os Protestos e a criação do Conselho, em matéria publicada também em 02/07/2013 (PREFEITURA DE SP..., 2013). O site Mobilize, em notícia do dia 30/07/2013 sobre a primeira reunião do CMTT, afirmou que o órgão foi criado “[...] na esteira das recentes manifestações populares no país” (FRANCO, 2013b). O Conselho seria a saída institucional para aquilo que chamaremos aqui de “demanda social por participação”.

B) Fator institucional: a Política Nacional de Mobilidade Urbana

Ao analisar a conjuntura anterior aos Protestos de Junho de 2013, notamos que, além da demanda social por participação, a necessidade de criação de um Conselho para a temática do transporte decorre da Lei 12.587 de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A Política visa “contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana” (BRASIL, 2012, art.2º).

A Lei prevê como um dos objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana “consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana” (BRASIL, 2012, art.7º, V), e entende como um direito do usuário “participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana” (BRASIL, 2012, art.14, II). Além disso, o artigo 15 da referida lei prevê que a participação da sociedade civil deve ser assegurada no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, sendo que um dos instrumentos previstos são os “órgãos colegiados com a participação de

representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços” (BRASIL, 2012, art.15, I).

Esse fator pode ser considerado como “obrigação institucional”, uma vez que há uma lei federal que determina a existência de um conselho para garantir a participação social no desenvolvimento de políticas de mobilidade urbana.

C) Fator político: falta de accountability e a abertura da CPI dos Transportes

Outro ponto relevante no contexto de criação do Conselho de Municipal de Transporte e Trânsito é a abertura da CPI dos Transportes na Câmara Municipal. O valor da passagem de ônibus foi o pontapé dos Protestos, que incluíram a cobrança por maior transparência nas contas municipais, uma vez que o Ministério Público pediu a abertura das planilhas das empresas de ônibus, cujo acesso era limitado (MESTIERI, 2013a). Conforme apresentado na Seção anterior, no Governo de Marta Suplicy as empresas passaram a receber subsídio com base no número de passageiros transportados, provocando lotações e reajustes periódicos no valor da tarifa.

No contexto da discussão da abertura da CPI e de ocorrência de manifestações, Haddad já anunciava a criação do CMTT, que se efetivaria em primeiro de julho (PREFEITURA CRIA..., 2013). “Uma das atribuições do novo conselho será discutir a licitação para renovar a concessão do transporte público na cidade. O edital, que estava em fase de consulta pública, foi cancelado pelo prefeito no último dia 26 [de junho] para permitir maior participação da sociedade” (CONSELHO DE TRANSPORTES..., 2013). No site Rede Brasil Atual, em 02/07/2013, há uma declaração do prefeito sobre as intenções de criação do Conselho: “Vamos instalar o conselho com a participação dos usuários, dos movimentos sociais, de empresários e governo, com a presença do Ministério Público, para abrir as planilhas para que as pessoas tenham consciência dos custos que estão sendo levantados’, afirmou Haddad” (CONSELHO DE TRANSPORTES..., 2013).

O cancelamento do processo de licitação para contratação de empresas de ônibus ocorreu no dia 26 e, no mesmo dia, foi autorizada pela Câmara Municipal de São Paulo a abertura da CPI dos Transportes (MACHADO, 2013). Ao noticiar o tema, o site UOL (MESTIERI, 2013b) associa essas duas medidas à ocorrência dos Protestos, como mecanismos de oferecer respostas aos descontentamentos da população expressos nas ruas. Houve uma polêmica com as propostas da oposição de criação da CPI, mas a que foi aprovada acabou sendo a de Paulo Fiorilo, vereador do PT (MESTIERI, 2013b).

A criação da CPI “[...] investigará a "caixa-preta" dos gastos da Prefeitura com as empresas e as cooperativas responsáveis pelo serviço de ônibus na capital” (MESTIERI, 2013a). O MPL viu com bons olhos as duas medidas, mas uma de suas integrantes, Nina Cappello, afirmou que a CPI

não é uma das prioridades do grupo, que tem outras formas de pressionar o poder público, pois serão os políticos investigando a si mesmos, e que o cancelamento da licitação é só um primeiro passo, seria importante ter clareza de como seria a composição do conselho prometido pelo prefeito (MESTIERI, 2013a).

Consideramos que este terceiro fator, relacionado à criação do CMTT, pode ser entendido como uma “decisão política”, cuja finalidade seria apaziguar as tensões relativas à abertura da CPI e ao edital de licitação para concessão do transporte.

Com a análise da Política Nacional de Mobilidade Urbana e da conjuntura política municipal, em que constatamos a polêmica sobre a abertura de uma CPI dos Transportes, fica evidente que a exigência de um espaço de participação política para discussões públicas sobre mobilidade e transporte é anterior às manifestações de rua. Os Protestos expuseram a disputa pela ocupação da cidade, com o gatilho dado pela demanda do transporte. Todavia, o Ciclo de Protestos de Junho de 2013 extrapolou o debate e determinou os rumos da política nacional nos anos seguintes, inclusive nas políticas de mobilidade, conforme apresentado na Seção 3 sobre a PEC que tornou o transporte um direito.

A iniciativa de criação no mês de julho de 2013, em vez de fazê-lo nos meses seguintes, está diretamente ligada à grande repercussão das manifestações. Sendo assim, não podemos afirmar categoricamente que elas não tiveram peso na criação do Conselho, mas não foram determinantes. Como vimos, já havia uma conjuntura institucional e política – a Política Nacional de Mobilidade Urbana, os processos judiciais mencionados por Josias Lech e a CPI dos Transportes – que determinava a criação do órgão, algo que deveria ser cumprido em algum momento.

4.2 Estrutura e funcionamento do Conselho: natureza decisória, regras e recrutamento.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 e os Protestos de Junho de 2013 trouxeram à tona a importância de instâncias participativas nesta área, por um lado, ao questionar a qualidade e tarifas do transporte, e por outro, ao exigir a participação popular na elaboração do Plano de Mobilidade, condicionante para o repasse de verbas federais aos municípios. Conforme será mostrado a seguir, estes elementos aparecem no decreto de criação do CMTT.

Com o Decreto nº 54.058 de 2013, determina-se, no art. 2º, que o Conselho⁵⁰ é um “órgão

⁵⁰ Há uma controvérsia quanto à nomenclatura correta do órgão. Na lei fundadora e nos primeiros documentos produzidos está “Conselho Municipal de Trânsito e Transporte”, mas em outros arquivos disponíveis no site da Secretaria de Transportes e no próprio link do órgão está “Conselho Municipal de Transporte e Trânsito”.

colegiado de caráter consultivo, propositivo e participativo em questões relacionadas às ações de mobilidade urbana executadas pela Secretaria Municipal de Transportes, diretamente ou por intermédio da São Paulo Transporte S/A – SPTrans e da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET” (SÃO PAULO, 2013a). O terceiro artigo do decreto criador do Conselho aponta suas atribuições, sendo que a primeira delas diz respeito à gestão democrática e a participação popular para melhoria da mobilidade urbana.

É importante lembrar que uma das questões mais gerais levantadas nos Protestos de Junho de 2013 era o fato da população não se sentir representada nos políticos eleitos, reivindicando mecanismos de participação, transparência e prestação de contas das ações adotadas pelo poder público. Quando o Conselho é criado apenas com um caráter consultivo, gera descontentamento em alguns grupos sociais, que esperavam um órgão com capacidade decisória, como um meio de ouvir as vozes das ruas e dividir o poder, democratizando de fato o órgão gerando confiabilidade e legitimidade às discussões realizadas pelo colegiado.

Ainda no art. 3º, fica evidente o impacto da Política Nacional de Mobilidade Urbana, pois o Conselho teria as funções de “subsidiar a formulação de políticas públicas” ligadas a ela e também “acompanhar a elaboração e implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana” (SÃO PAULO, 2013a). A lei que cria a Política Nacional de Mobilidade Urbana prevê o Plano como seu instrumento de efetivação, sendo obrigatória sua elaboração em municípios com mais de 20.000 habitantes, devendo ser integrado ao Plano Diretor em até três anos a partir de 2012 (vigência da Lei 12.587/2012), sob pena do município não receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana enquanto não for feito.

A criação do CMTT se fazia urgente para realizar o debate do Plano de Mobilidade, visto que a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem como exigência a participação popular por meio de órgãos colegiados, conforme já discutido. Segundo Josias Lech, na entrevista realizada para esta pesquisa, o Conselho é a “espinha dorsal da participação popular” na elaboração do Plano Municipal de Mobilidade. Para ele, é necessário realizar uma verdadeira “reforma agrária” nas ruas de São Paulo, democratizando os espaços de deslocamentos, monopolizados pelos carros. Ao CMTT também é atribuída a função de participar da revisão do Plano Diretor e de suas normas complementares, uma extensão da atividade anterior no que diz respeito às questões sobre mobilidade.

Das catorze atribuições do Conselho, descritas no art. 3º, três tratam do coletivo público, sendo responsável por propor a normatização, fiscalização e avaliação do serviço urbano de transporte de passageiros, acompanhar sua gestão financeira e apreciar a proposta de alteração

tarifária. Além disso, ainda neste artigo do Decreto, a Secretaria Municipal de Transportes se compromete a encaminhar ao CMTT os elementos técnicos relativos à alteração tarifária, incluindo as planilhas de custos.

Essa ênfase na justificativa do reajuste do preço das passagens de ônibus é claramente uma resposta às manifestações de rua, possivelmente para amortecer possíveis repercussões de aumentos futuros. A proposta não é uma discussão coletiva sobre o preço ideal da passagem e muito menos como concretizar o ideal e Tarifa Zero, como pretendia o MPL, mas tão somente a exposição dos números, sem maiores espaços para contestações.

No que diz respeito à questão da tarifa, o CMTT se mostra com uma função meramente figurativa, que não ultrapassa a linha decisória do poder público sobre esse tema. Embora o esforço para expor os números deva ser considerado, uma vez que algo semelhante não fora feito anteriormente no município, as ruas pediam por mais prestação de contas acompanhada de mais possibilidades de participação nas decisões tomadas.

As outras atribuições do Conselho que constam no art. 3º são: propor normatização e sugerir alterações em questões de trânsito, propor a normatização da circulação de carga e serviços, opinar sobre a acessibilidade e mobilidade urbana de pedestres, fazer sugestões para alocação de recursos, convocar audiências públicas para discutir tais sugestões, acompanhar a aplicação de recursos, avaliar a eficácia de programas e, por fim, elaborar seu próprio regimento. Todas as atividades consistem numa extensão das funções da Secretaria Municipal de Transportes.

Inicialmente, foi determinada a composição do Conselho com 39 membros, sendo 13 representantes de Órgãos Municipais, 13 da Sociedade Civil e 13 representantes dos Operadores⁵¹, que devem exercer a representação de forma não remunerada. Mais do que no modelo de paridade, uma composição institucional tripartite favorece a pluralidade de interesses (MANSBRIDGE, 1980 apud FLORIDIA, 2013).

Essa estrutura é derivada da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que prevê em seu art.15 a participação da sociedade civil em órgãos colegiados de composição tripartite: Poder Executivo, Sociedade Civil e Operadores de serviços. Mais uma vez, a Lei 12.587/2012 determinou o modo de estruturação do CMTT. Tanto os representantes dos Órgãos Municipais quanto dos Operadores de serviços são vagas ocupadas por indicação dos respectivos segmentos. Já as cadeiras da Sociedade Civil são eletivas, em votação direta pela população local. Não há especificação para quais entidades sociais devem estar representadas, o que causou polêmica com coletivos e

⁵¹ A categoria dos Operadores engloba os representantes provenientes de sindicatos de trabalhadores com carteira assinada e autônomos e de associações de empresários, os seja, todos os envolvidos na operação dos serviços de transporte, seja ele público ou privado, individual ou coletivo, como ônibus, fretados, táxis, etc.

associações de ciclistas e de mobilidade a pé.

O Decreto flexibiliza a composição do Conselho ao permitir a criação de comissões temáticas ou regionais⁵², podendo agregar interesses e grupos excluídos da formação inicial⁵³. Além dos representantes permanentes, há também os órgãos convidados: Ministério Público do Estado de São Paulo, a Câmara Municipal⁵⁴, o Tribunal de Contas do Município e a Controladoria Geral do Município. Outras entidades, técnicos e especialistas podem ser convidados a dar informações e esclarecimentos relativos aos temas tratados no Conselho.

A presidência cabe ao Secretário de Transporte, e a justificativa dada por Josias Lech na entrevista concedida é a manutenção da legitimidade do órgão, evitando divergências entre grupos, caso houvesse uma rotatividade no cargo. Por outro lado, isso faz com que a liderança do Conselho fique concentrada no Poder Executivo Municipal.

Até que fossem realizadas eleições para os membros da sociedade civil, cuja responsabilidade era da Secretaria Municipal de Transportes, o Decreto previu que esses integrantes seriam indicados pelo Conselho da Cidade de São Paulo. O órgão ainda possui um Secretário Executivo, designado pelo Secretário de Transportes, cuja função é dar suporte às reuniões do colegiado, função essa que não possui tempo de duração. Esse cargo foi ocupado por Josias Lech (PT), membro entrevistado que foi fundamental para o funcionamento do Conselho, conforme notamos nas observações das reuniões, e em seguida por João Manoel Scudeler de Barros (PSDB).

O Decreto, por fim, garante o registro e a publicidade dos atos do Conselho através do Diário Oficial da Cidade e do Portal da Prefeitura⁵⁵. Assim, o CMTT começa apenas no papel, sem definições mais específicas quanto à sua composição ou à estrutura das reuniões. Isso confirma a fala de Josias Lech na entrevista concedida por ele: sua criação foi acelerada pelos Protestos, sendo

⁵² A proposta de discussão do transporte nos bairros é do governo Marta: “A proposta é muito simples. Tomando como referência a questão do transporte, é possível chegar-se a um acordo razoável se discutirmos com a população de cada subprefeitura a problemática do transporte naquela região e incluirmos essas demandas na política municipal de transporte. A proposta que estou levantando não colide com a política global do município. Certamente, a política municipal na área de transporte só pode ser decidida em nível do município como um todo, mas esta deve se sustentar nos problemas reais que existem no plano regional; para tanto é fundamental incorporar as demandas dos conselhos comunitários no sistema central” (COLASUONNO, 2002, p.32).

⁵³ Isso ocorrerá com os representantes da mobilidade a pé: primeiro, constituíram uma câmara temática, e depois ganharam uma cadeira de representação no CMTT em 2016.

⁵⁴ Essa medida não ameniza o distanciamento do Poder Legislativo, típico dos conselhos gestores e orçamentos participativos, visto que a Câmara é apenas um órgão convidado, sem envolvimento intrínseco às atividades do CMTT. Nas reuniões observadas para esta pesquisa, apenas uma única vez um assessor de um vereador da oposição esteve presente, e com a intenção de questionar uma medida da Secretaria de Transporte, relativa ao credenciamento das vans escolares. Os outros presentes apontaram que o pano de fundo era uma “briga política”, o que levou ao envolvimento deste vereador e principalmente de seu assessor na questão.

⁵⁵ O documento que tivemos mais dificuldade para acessar foi o Regimento Interno. Ao notificar Josias Lech e seus assessores que ele não estava disponível na página do Conselho, logo providenciaram sua colocação. Todavia, o documento não parecia oficial, pois em seu cabeçalho estava escrito “Proposta – Regimento Interno” e, no final, não havia data ou assinaturas. Todas as atas e outros arquivos apresentados em reuniões atualmente estão no site, para consulta de qualquer cidadão.

mais importante, naquele momento, adotar uma medida em resposta às ruas do que abrir a estruturação do Conselho para debate público, o que evitaria algumas polêmicas com movimentos sociais.

Diferentemente do que Josias Lech havia comentado em relação à demora para criação do Conselho, para elaboração de uma proposta diferenciada do órgão anterior, o CMTT tem uma estrutura muito parecida com a do Conselho de Transporte de 2000. Na gestão de Marta, também possuía caráter consultivo e com a presidência ocupada pelo Secretário de Transporte – cargo assumido por Jilmar Tatto nas duas últimas gestões do PT em São Paulo. Era composto por 54 membros, com super-representação societária, ou seja, mais membros da sociedade em relação ao governo. Adotava o modelo tripartite – Governo, Operadores e Usuários, tal como o CMTT. Funcionava de forma descentralizada, com fóruns regionais nas subprefeituras, e havia representatividade do morador eleito por região no Conselho. O maior problema era a assimetria entre as organizações patronais (16) e de trabalhadores (2).

4.3. Resultados produzidos: benefícios, confiabilidade, potencialidades e limites.

Os trabalhos do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo começaram de forma lenta e gradual, com conselheiros provisórios indicados pelo Conselho da Cidade⁵⁶, conforme pudemos notar na análise das atas das reuniões.

A primeira reunião, realizada em 02 de agosto de 2013, iniciou os trabalhos com a posse dos conselheiros, explicando qual era a função dos titulares e suplentes, com a indicação de Josias Lech para Secretário Executivo e uma apresentação dos custos do sistema de transporte coletivo municipal. Essa exposição abordou a dimensão do transporte coletivo numa cidade do porte de São Paulo e os custos do transporte, desde 2005 até 2013, incluindo as porcentagens anuais de reajuste. Jilmar Tatto destacou o projeto de expansão de corredores e faixas exclusivas de ônibus e afirmou que o debate no Conselho também auxiliaria na elaboração da futura licitação do transporte coletivo (MÍDIA SMT, 2013). Por fim, foram dados encaminhamentos para as eleições dos membros da sociedade civil e para a elaboração do regimento interno e apresentaram o calendário das próximas reuniões, que seriam mensais até o final do ano. Também houve um espaço para debate aberto sobre os temas que os conselheiros considerassem relevantes, e Jilmar Tatto sugeriu que, no regimento

⁵⁶ O Conselho da Cidade foi criado em 26 março de 2013 pelo prefeito Fernando Haddad, como um órgão consultivo de discussão entre governo e sociedade, que visa auxiliar no desenvolvimento econômico e social, de forma sustentável, do município. Para mais informações, ver conselhadacidade.prefeitura.sp.gov.br.

interno do Conselho, no item sobre a estrutura das reuniões ordinárias, se incluísse um tempo de palavra livre. Em notícia no site da CUT, o Secretário de Transportes Jilmar Tatto enaltece a transparência que o Conselho proporciona:

[...] o secretário Tatto e o diretor de Gestão Econômica Financeira da SPTrans, Adauto Farias, apresentaram informações sobre os contratos do transporte público, com os custos do sistema, o número de passageiros e veículos e a composição dos recursos destinados às empresas. “Nós socializamos as informações do sistema de transporte: quanto arrecada, como arrecada e quanto de subsídio a cidade aporta no sistema de transportes”, disse Tatto (PREFEITURA PAULISTANA..., 2013).

A necessidade do Poder Público tomar a iniciativa de fazer uma prestação de contas sobre os custos do transporte coletivo como uma das primeiras atividades do Conselho demonstra o quanto o descontentamento das ruas nos Protestos abalou sua legitimidade. Nesta reunião também houve tensões em relação à composição do órgão, com críticas das entidades de ciclistas e a saída do Movimento Passe Livre da composição, fatos que serão abordados na próxima Seção.

A segunda reunião do Conselho ocorreu em 25 de setembro, já sem a participação do Movimento Passe Livre. Os dois principais assuntos tratados foram o Plano Diretor, com enfoque na Mobilidade Urbana, apresentado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, e a aprovação das propostas para o Regimento e a eleição dos conselheiros da sociedade civil. Cada conselheiro expôs considerações relacionadas à categoria que representava, apenas um membro afirmou que “o Conselho deve pensar a cidade como um todo e não dividido por categorias.

Com a criação do colegiado para discussão da mobilidade urbana, abre-se espaço para as diversas demandas dos grupos ali representados, e a questão dos ônibus e das tarifas perde o protagonismo inicial. A única menção ao transporte coletivo foi do representante dos ciclistas, que elogiou os avanços e também pediu que se leve em consideração as vias cicláveis e não cicláveis⁵⁷ e a importância da redução da velocidade. Também a Secretária de Políticas para Mulheres destacou que a maioria dos usuários de transporte público é mulher.

A representante do transporte escolar pediu que os motoristas pudessem utilizar as faixas de ônibus, e um representante dos taxistas solicitou a criação de “faixas solidárias” para táxis, ambulâncias e escolares. A presença do Secretário Jilmar Tatto foi fundamental para que algumas requisições já fossem respondidas: a solicitação de uso de faixas de ônibus foi negada, afirmando que não se pode abrir exceção, pois vários grupos têm interesse em utilizá-la. Ele também sinalizou a implantação da redução da velocidade⁵⁸ e concordou que precisava ser feito um debate sobre a

⁵⁷ Josias Lech relatou, em entrevista concedida para a pesquisadora, que os ciclistas pedalavam nas vias para saber se eram cicláveis, de acordo com solicitações do governo. Segundo ele, a parceria garantia maior funcionalidade na implantação das ciclovias.

⁵⁸ Em entrevista para esta pesquisa, Josias Lech afirmou que houve várias críticas à redução da velocidade, sob alegação de que foi realizada sem planejamento e de que não foi anunciada, sendo que apareceu nas discussões do Conselho.

faixa solidária⁵⁹.

A terceira reunião de 2013 foi em conjunto com Conselho Municipal de Política Urbana e Conselho Municipal da Cidade de São Paulo, cujo foco central foi o Plano de Mobilidade Urbana. A apresentação foi iniciada mencionando a Política Nacional de Mobilidade Urbana, para então tratar dos tipos de mobilidade, da infraestrutura e dos serviços prestados. Foi apresentado um calendário de atividades de discussão do Plano de Mobilidade para o CMTT, com encerramento em 2015.

É possível notar a grande influência da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana nas atividades do Conselho, de modo que suas exigências vão se sobrepor às questões levantadas nos Protestos de Junho de 2013, apesar de não serem opostas, no que diz respeito à melhora na qualidade dos deslocamentos urbanos. Se a criação do órgão foi apressada pelas manifestações, a causa inicial determinará o ritmo de suas atividades. Apenas um conselheiro e um convidado reivindicaram um debate sobre a tarifa de ônibus no órgão e Tatto notificou a expansão das faixas exclusivas de ônibus.

Na última reunião de 2013, além da exposição de uma proposta de rede expressa de corredores de ônibus, apresentada pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo (SPUrbanuss), e da defesa dos táxis nos corredores feita por um conselheiro representante dos taxistas, foi apresentada a proposta de eleição direta dos conselheiros da sociedade civil, aprovada pelos conselheiros. Até então, a representatividade da sociedade civil só existia de forma provisória e não-participativa, uma vez que os membros foram indicados pelo Conselho da Cidade. A quantidade de vagas passa a ser distribuída de duas formas: representação regional, sendo uma cadeira para cada uma das cinco regiões de São Paulo; representação por entidades, com uma cadeira para cada um dos dez grupos escolhidos para comporem o Conselho – Meio Ambiente e Saúde, Juventude, Sindicatos, ONGs, Ciclistas, Pessoa com Deficiência, Idoso, Movimento Secundarista, Movimento Estudantil Universitário e Movimentos Sociais (MPL, Pedestre, Moradia, etc).

Embora a previsão do decreto criador do Conselho fosse de 13 cadeiras para cada segmento, aqui já temos um aumento para 15 vagas da sociedade civil. Essa alteração só será consolidada com o Decreto 55.180, em junho de 2014, que também acrescentará dois conselheiros para os outros segmentos. A cadeira exclusiva do MPL foi suprimida e sua representação foi unida ao grupo dos movimentos sociais, assim como os diversos sindicatos foram unificados numa única vaga. Os ciclistas, que inicialmente reivindicaram representatividade, têm a sua vaga consolidada.

Segundo ele, em ação aberta pela OAB, o pedestre era atropelado porque não se cuidava, sendo que na Política Nacional de Mobilidade Urbana ele é a prioridade no trânsito.

⁵⁹ Em 2014, o secretário Jilmar Tatto afirmou que a prefeitura não pensava em implantar a faixa solidária, pois o foco era consolidar e ampliar as faixas exclusivas de ônibus e essa medida demandaria fiscalização. A proposta foi levada pela Rede Nossa São Paulo ao CMTT (MARETTI, 2014).

O Quadro 9 sintetiza os temas discutidos neste primeiro ano de funcionamento do Conselho.

Quadro 9 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2013

SÍNTESE DAS REUNIÕES DO CMTT/SP EM 2013		
DATA		TEMA DISCUTIDO
1ª	02/08/2013	Custos do transporte coletivo municipal, críticas à composição de conselheiros
2ª	25/09/2013	Plano Diretor, com foco na Mobilidade Urbana
3ª	31/10/2013	Plano de Mobilidade Urbana: calendário de discussão
4ª	19/12/2013	Rede expressa de corredores de ônibus e de eleição direta dos conselheiros da sociedade civil

Fonte: elaboração própria.

Como benefícios coletivos produzidos pelas reuniões, podemos mencionar a publicização de questões relativas ao transporte coletivo – custos e corredores de ônibus, do debate sobre o Plano Diretor e o Plano de Mobilidade Urbana. Entretanto, a confiabilidade dos atores nos mecanismos institucionais é abalada pela forma como ocorreu a formação do órgão e a composição dos conselheiros, sem um debate mais amplo com as entidades sociais. Para sanar esse déficit, é apresentada a proposta de eleição direta, conforme prevista em legislação, demonstrando um esforço da sociedade política em cumprir com as normas e gerar estabilidade institucional.

O ano de 2013 terminou sem rumores de reajuste da passagem de ônibus, a causa inicial dos Protestos de Junho. As atividades do Conselho de Transporte e Trânsito retornaram em 2014 sem tocar nessa questão específica, abordando aspectos da qualidade do transporte público. As reuniões passam a ter uma estrutura definida: inicialmente, a palavra livre permite que qualquer cidadão possa se inscrever para relatar um problema, fazer uma crítica ou elogio, sempre com a orientação de não entrar em temas que já são abordados na pauta em seguida. O Secretário de Transporte ou o Secretário Executivo do Conselho fazem as considerações necessárias sobre as falas e dá-se prosseguimento à ordem do dia. Desse modo, podemos afirmar que, em 2014, o Conselho se aprofunda no processo de institucionalização da participação, consolidando uma rotina de trabalho e regularidade nas reuniões.

A 5ª reunião foi realizada logo em 20 de janeiro, com apresentação de um estudo sobre a ampliação do rodízio municipal e aprovação do regulamento das eleições dos conselheiros em fevereiro. Entretanto, o debate focou na circulação dos táxis em corredores de ônibus e seu impacto na velocidade dos coletivos e na ocorrência de acidentes. Os estudos da CET, efetuados a pedido do Ministério Público, concluíram que a permissão de circulação de táxis nos corredores, concedida em 2012, deveria ser revogada, pois atrapalha no bom funcionamento dos coletivos no que diz respeito à pontualidade, gerando atrasos, contribuindo para que os usuários levem muito tempo para

se deslocarem pela cidade e prejudicando a qualidade de vida de boa parte da população. Além disso, a maior parte dos passageiros em circulação se concentra nos ônibus e não nos táxis, de modo que a prioridade governamental é pelo transporte público coletivo. A representante estudantil apoiou a revogação da portaria, mas os três conselheiros dos sindicatos de taxistas criticaram o estudo e defenderam o trabalho de sua categoria como de relevância social e econômica. Em seguida, houve uma exposição sobre a ampliação do rodízio municipal para vias arteriais.

Ao final da reunião, o Secretário Jilmar Tatto fez considerações sobre a questão das faixas de ônibus, enfatizando que o táxi é um transporte individual de interesse público, enquanto os coletivos constituem o transporte público de responsabilidade municipal. O Ministério Público estabeleceu um prazo para que alguma medida fosse tomada, e esse período se aproximava do fim. Ele também enfatizou o esforço da Secretaria de Transporte para melhorar o transporte coletivo do município e encaminhou o agendamento de uma reunião dos taxistas com técnicos, para análise dos três estudos realizados. O desfecho dessa questão foi a proibição da circulação de táxis nos corredores de ônibus em horários de pico, entre 6h e 9h e das 16h às 20h, a partir de 17 de março de 2014, com permissão para trafegar com passageiros em faixas exclusivas de ônibus.

Nesta problemática questão dos táxis e dos ônibus ocupando o mesmo espaço vemos o reflexo de algumas das tensões colocadas nos Protestos de Junho de 2013. Primeiro, a qualidade do transporte público, que envolve não só a tarifa, mas também a agilidade no deslocamento pela cidade, algo que impacta diretamente na qualidade de vida do cidadão paulistano. Segundo, a tensão entre interesses públicos e privados: os táxis atendem a interesses individuais de deslocamento, geralmente da classe média e alta, enquanto o transporte coletivo é utilizado pela maioria da população, especialmente das classes mais pobres.

Neste caso, o governo foi pressionado pelo Ministério Público e optou por priorizar o interesse coletivo. Ambos – Executivo e Ministério Público – podem ter sido influenciados pelas manifestações de rua, que evidenciaram sua força para reivindicar por melhores serviços públicos. O Executivo enxergou mais uma oportunidade de responder às reivindicações por melhorias na mobilidade urbana e na qualidade do transporte coletivo expressas nos Protestos, melhorando sua imagem perante a população, e o Ministério Público, que não havia se manifestado quando foi dada a autorização, em 2012, também entendeu a possibilidade de se vincular às demandas populares.

Entre a quinta e a sexta reunião, ocorreu o processo de eleição dos novos conselheiros da sociedade civil, que será discutido na próxima Seção. O tema central da sexta reunião, em 26 de março, foi a Mobilidade Urbana voltada para ações que priorizem o transporte coletivo público e o pedestre, com apresentação da Rede Nossa São Paulo. Discutiu-se a questão da dificuldade de deslocamento da pessoa com deficiência, especialmente quando o ônibus adaptado está em

manutenção, e a Secretária Municipal de Política para Mulheres levantou o problema do assédio sexual no transporte público, apontando para a necessidade de solucioná-lo. O coordenador da Rede Nossa São Paulo apresentou sugestões, abordou a militância da entidade pela criação do CMTT e enfatizou a necessidade de se olhar a cidade como um todo em vez de fazer *lobby* para grupos específicos, ressaltando o respeito aos corredores de ônibus.

Houve paralisações dos taxistas pouco antes desta reunião, por conta da portaria emitida pela Secretaria Municipal de Transportes, que libera a faixa para táxis somente fora dos períodos entre picos. Os representantes dos taxistas acataram a determinação de não circularem nas faixas de coletivos em horários de pico, afirmando que não efetuarão mais paralisações, embora a categoria não esteja plenamente de acordo. Como consequência da decisão, outros grupos reivindicaram seu uso, como os fretados. O Secretário Tatto, mais uma vez, enfatizou a importância do transporte coletivo sobre o individual. Essa reunião foi a última com a composição inicial do Conselho. Neste período, no mês de maio, também houve paralisações de motoristas de ônibus, por questões salariais (ENTENDA..., 2014).

A 7ª reunião, em junho, além de empossar os conselheiros, focou na questão das ciclovias, com apresentação da proposta que mostrou a realidade de outros países, seguida de debates sobre os planos de expansão e as normas para efetuar-las. A remoção de vagas de estacionamento seria o maior problema, por conta de interesses comerciais, para carga e descarga ao longo das ciclovias, e também pela resistência de motoristas individuais. Houve a sugestão de criação de uma câmara temática dentro do Conselho para discutir as vias cicláveis. As reuniões se tornaram bimestrais a partir do segundo semestre, alternando com as reuniões dos grupos temáticos.

Seguindo o calendário de discussões do Plano de Mobilidade, a 8ª reunião abordou o transporte coletivo, com uma apresentação sobre o transporte por fretamento para São Paulo, realizada pela Transfretur, em que também aparece a reivindicação do uso dos corredores e faixas exclusivas. Houve maior participação dos representantes regionais, e o segmento da pessoa com deficiência reivindicou a construção de “passeio acessível”, para viabilizar o acesso às paradas de ônibus. Os taxistas também solicitaram a entrada de seus veículos em corredores de ônibus e a ampliação do debate sobre as faixas exclusivas. O Secretário Tatto esclarece, mais uma vez, sobre a importância de se respeitar a faixa do ônibus público e coletivo, afirmando que esse espaço pertence a essa modalidade de transporte, assim como a ciclovia é do ciclista e a calçada é do pedestre. Também foi anunciada uma mudança no ciclo de reuniões do Conselho, que se tornaram bimestrais.

Após o início dos trabalhos do grupo temático da bicicleta, os ciclistas ocuparam o CMTT, participando das reuniões e ressaltando a importância do meio de transporte no momento da palavra livre. Nesta 9ª reunião do ano, em setembro, pela primeira vez há uma fala de uma entidade cujo

foco é a mobilidade a pé, que não possui representação no Conselho: o Sampapé. O grupo reivindicou mais espaço no órgão e levou a proposta de abertura da Avenida Paulista aos domingos, para transformá-la num calçadão de lazer.

No momento da palavra livre, houve uma apresentação do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) sobre a qualidade do transporte público, realizada em junho de 2013. Também foi apresentada a proposta para a Semana da Mobilidade, no mesmo mês, mostrando as melhorias que foram feitas para pedestres e ciclistas. Durante o debate, houve um comentário em relação à repercussão das ciclovias na mídia, sobre a má-fé da Folha de São Paulo ao fazer uma matéria sobre a dificuldade de desembarque de pessoas com deficiência em região das ciclovias. Para o Secretário Tatto, é preciso recuperar o espaço público, resgatando a função social de ruas e avenidas, pois São Paulo é uma cidade privatizada.

A última reunião de 2014, realizada em dezembro, fez um balanço das Ações da Mobilidade no ano: ampliação dos corredores e faixas exclusivas de ônibus, cadastros no Bilhete Único, implantação da rede da madrugada e reorganização das linhas, reformas dos pontos de ônibus, criação de ciclovias, manutenção de semáforos, ampliação do Programa de Proteção à Vida (redução de atropelamentos), redução da velocidade (Área 40), pesquisa sobre a circulação de cargas e serviços, implantação de faixas de motos (Programa “Frente Segura”), vistoria e controle de transporte escolar, táxi e fretado. No momento do debate, o representante do Ciclocidade faz uma crítica aos rumores de aumento da passagem de ônibus em R\$0,40. Essa foi a única menção feita sobre a passagem do transporte coletivo nas reuniões do Conselho, após aquele debate inicial.

O quadro 10 apresenta uma síntese das discussões efetuadas no CMTT em 2014.

Quadro 10 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2014

SÍNTESE DAS REUNIÕES DO CMTT/SP EM 2014		
	DATA	TEMA DISCUTIDO
5ª	20/01/2014	Ampliação do rodízio, regulamento das eleições, circulação de táxis em corredores de ônibus
6ª	26/03/2014	Mobilidade Urbana: transporte coletivo público e pedestre
7ª	04/06/2014	Mobilidade Urbana: ciclovias
8ª	30/07/2014	Mobilidade Urbana: transporte coletivo fretamento
9ª	25/09/2014	Mobilidade Urbana: mobilidade a pé
10ª	04/12/2014	Balanço das Ações de Mobilidade

Fonte: elaboração própria.

Em 2014, as reuniões focaram mais na discussão do Plano de Mobilidade Urbana, abordando diversas questões relativas aos ciclistas e à mobilidade a pé. Desse modo, o impacto distributivo dos benefícios produzidos foi maior – no caso, o benefício é a possibilidade de exposição de demandas e influenciar no planejamento de ações de mobilidade. Tanto esse fator

quanto a eleição para os membros da sociedade civil aumentaram a confiabilidade nos mecanismos institucionais do Conselho, embora o processo eleitoral tenha sido conturbado, por conta de fraudes.

Com o término das atividades do CMTT em 2014 sem nenhuma discussão sobre o reajuste da tarifa de ônibus, o site Rede Brasil Atual (GOMES, 2015) fez uma matéria criticando o silêncio em relação ao tema. O aumento de R\$ 3,00 para R\$ 3,50 entrou em vigor em 06/01/2015, embora o secretário Jilmar Tatto tenha evitado falar sobre o assunto na reunião do órgão e na mídia em dezembro do ano anterior, pois estaria aguardando a auditoria externa nas contas do sistema de remuneração de empresas e cooperativas, feita pela empresa Ernst&Young.

O encaminhamento do novo valor para a Câmara foi feito apenas em 26 de dezembro de 2014 (GAMA, 2014). Logo após o reajuste, foi lançada uma proposta de gratuidade do transporte para estudantes de escolas públicas e de baixa renda, numa estratégia de amortecimento do impacto da notícia. Josias Lech, em sua entrevista para esta pesquisa em novembro de 2015, afirmou que havia sugerido uma reunião extraordinária em dezembro, após o encerramento das atividades do CMTT, para falar do reajuste da tarifa. Entretanto, como os acontecimentos nos mostraram, sua ideia não foi aceita.

Quatro conselheiros titulares e três suplentes enviaram uma carta⁶⁰ ao Secretário de Transportes no final de dezembro, em repúdio ao reajuste da tarifa de ônibus. A carta começa ressaltando a importância do CMTT:

O Conselho de Transportes era uma exigência da sociedade havia muitos anos. Embora sua existência fosse prevista em lei, a Secretaria de Transportes era a única a não contar com um órgão para a participação popular na tomada de decisões. Após as manifestações de 2013, justamente pelo aumento da passagem, a Prefeitura finalmente criou o conselho, em julho daquele ano. No início de 2014, foram realizadas as eleições para preencher as vagas destinadas à sociedade civil, com participação de 2,7 mil pessoas (NOTA DE CONSELHEIROS..., 2014).

Em seguida, questionaram a falta de debate sobre o reajuste e seu anúncio antes da divulgação da planilha tarifária do sistema. “Quando uma decisão tão importante é tomada de forma alheia ao Conselho, a Prefeitura o esvazia. Um conselho que não decide e sequer é consultado é apenas um arremedo de democracia participativa” (NOTA DE CONSELHEIROS..., 2014) - diz um trecho da carta, disponível apenas no perfil do Facebook do Coletivo Arrua. Os conselheiros finalizam: “Dessa forma, defendemos que o aumento seja suspenso pelo menos até que o Conselho e outros espaços de participação democrática e popular possam discutir o tema” (NOTA DE CONSELHEIROS..., 2014).

A conselheira Carina Vitral, representante do Movimento Estudantil Universitário e

⁶⁰ A carta consta no Anexo B deste trabalho.

presidente da União Estadual dos Estudantes (UEE) de São Paulo, em entrevista para a Rede Brasil Atual (GOMES, 2015), questionou a Secretaria de Transportes: “A sociedade lutou mais de dez anos para ter um conselho com representação dos diversos setores da sociedade e quando tem uma decisão importante não somos consultados?”. Na mesma matéria, o conselheiro suplente representante dos ciclistas, Felipe Fernandes, criticou a seletividade temática, afirmando que temas relevantes não passam pelo órgão, somente questões operacionais, como traçado de ciclovia, trajeto de linhas de ônibus específicas e instalação de faixas de pedestres.

Ocorreu uma manifestação no dia 9 de janeiro contra o reajuste, e houve confronto com a Polícia Militar, que alegou defesa contra atos de black blocks, e prisão de 53 pessoas, sendo que 52 foram soltas em seguida (PROTESTO..., 2015; CICLISTAS..., 2015). A Ciclocidade, Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo, realizou uma plenária aberta em 15 de janeiro, notificando a ocorrência de outra manifestação no dia seguinte e publicando uma carta aberta⁶¹, com o pedido de revogação da tarifa e uma crítica à falta de diálogo com o CMTT. A carta, assinada por sete entidades de ciclistas, menciona os Protestos de Junho de 2013:

Sabemos que as tarifas do transporte público atingem de forma importante a vida dos paulistanos e que hoje o maior beneficiário dessa estrutura é o setor privado. As amplas manifestações de junho de 2013 nos mostraram que chegou o momento de se fazer uma discussão pública sobre a mobilidade para que as políticas se pautem pelos interesses da população, sobretudo daqueles setores que mais dependem delas para realizar seus deslocamentos diários (CICLISTAS..., 2015).

Ambas as cartas mencionam a relevância dos Protestos para a realização de discussões sobre mobilidade urbana e reconhecem o CMTT como canal de diálogo para isso. Notamos que esses grupos defendem o órgão enquanto espaço de aprofundamento da democracia participativa, diferentemente do MPL, conforme será discutido na próxima Seção.

A 11ª reunião do CMTT, primeira do ano de 2015 e conjunta com o GT de Mobilidade do Conselho da Cidade, ocorreu em fevereiro e contou com a presença do prefeito Fernando Haddad, que falou sobre os investimentos em mobilidade. Em seguida, houve a exposição sobre a criação da nova rede referenciada, da rede de ônibus da madrugada e sobre o aplicativo com os horários. A conselheira do Movimento Estudantil Universitário elogiou o passe livre para estudantes de baixa renda, concedido no mesmo mês, e afirmou que a luta continuaria para expandi-lo a todos os estudantes. A palavra livre foi deixada para o final da reunião.

A discussão também abordou a priorização do pedestre, com as falas de integrantes do Sampapé e de grupos de ciclistas, e o pedido de aplicação da lei das calçadas. O Sampapé comentou o aumento no número de organizações dedicadas à mobilidade e apresentou um documento em

⁶¹ A carta segue no Anexo C deste trabalho.

construção, com diretrizes sobre a mobilidade a pé para o Plano de Mobilidade, diante da falta de medidas e de técnicos da SMT para isso. Uma convidada parabenizou pelas ações de mobilidade e afirmou que “[...] como 2014 foi o ano das ciclovias que 2015 seja o ano das calçadas”.

Por fim, Josias Lech convidou à participação no levantamento de opinião sobre o Plano de Mobilidade proposto na página da Prefeitura, aberto até 17 de abril, e Jilmar Tatto pediu uma reunião com os Secretários das Subprefeituras para discutirem a conservação das calçadas. Não consta em ata nenhum comentário sobre o reajuste da tarifa de ônibus, motivo de tensões no mês de janeiro, apenas a fala de Carina Vitral sobre o passe livre estudantil.

Em abril ocorreu a 12ª reunião, em que se apresentou o estudo e proposta sobre calçadas e acessibilidade e as organizações de Mobilidade a Pé trouxeram contribuições para o Plano de Mobilidade. Na abertura, houve um balanço da participação social na elaboração do Plano de Mobilidade, com as reuniões realizadas e os documentos disponíveis no site. O movimento “Pimp My Carroça”, que representa os catadores e carroceiros em situação de rua, pediu a inclusão das carroças na tipologia de usuários de faixas de veículos não-motorizados. Um representante do grupo de ciclistas manifestou o apoio da categoria ao movimento para mudança do Decreto 55790/2014, que regulamenta o uso das ciclovias em São Paulo. O conselheiro suplente da SMT, José Evaldo, apenas destacou a importância de se regulamentar as dimensões das carroças, para que as ciclovias possam ser compartilhadas por todos.

Houve uma fala sobre os acidentes de trânsito em São Paulo, apontando para a necessidade de se convidar os sindicatos de motoboys para o CMTT. Ainda nessa temática, foi sugerida a ampliação das áreas de “Frente Segura” em semáforos, para diminuir acidentes. Um membro da associação de pais e alunos bolsistas de escolas particulares pediu a gratuidade no transporte para alunos da categoria, comprovando renda mínima, e José Evaldo encaminhou para a equipe técnica analisar a possibilidade.

Passou-se então para a apresentação da pauta do dia, com exposição dos problemas da mobilidade a pé e das leis relacionadas, e com explicação do plano de reforma de calçadas, que recebeu crítica do representante da pessoa com deficiência, alegando ser “de cima para baixo”. Essa fala foi contestada pela Secretaria da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, pois as sugestões do grupo foram contempladas com o Projeto “Trajeto Acessível”. Um representante regional pediu que as obras começassem por bairros periféricos, e o Secretário de Transporte, Jilmar Tatto, concordou.

Um membro da associação de pequenas e médias empresas afirmou que as empresas estão prontas e adequadas para executar as calçadas. Apesar de não terem cadeiras no Conselho, os empresários estão atentos às discussões para defenderem seus interesses econômicos. Um

representante regional pediu que, além das calçadas, outras obras de mobilidade a pé e de transporte coletivo acessível fossem executadas. Tatto respondeu que no próximo processo licitatório todos os ônibus deverão ser acessíveis.

A 13ª reunião, de junho de 2015, teve como pauta principal a apresentação de uma pesquisa da CET sobre segurança no trânsito. Os dados mostraram que mais da metade dos motoristas cometeu infração, derrubando a tese da indústria da multa e levando a CET a aumentar a fiscalização. Outros assuntos foram abordados a partir da palavra livre, como alguns problemas em ciclovias e a questão da paridade de gênero, garantida pelo Decreto nº 56.021/2015 (SÃO PAULO, 2015), que deverá ser levada em conta na próxima eleição do Conselho, em 2016.

O conselheiro representante dos estudantes secundaristas agradeceu o benefício do passe livre, que será a garantia de permanência na escola de muitos estudantes, e falou também que é necessário ampliar as faixas de pedestre em torno de escolas que as campanhas de segurança no trânsito precisam chegar aos estudantes. O secretário Tatto encerrou reforçando a ocorrência de redução de velocidade nas marginais, como medida de prevenção de acidentes, que acontecem principalmente com ambulantes e moradores de rua.

O edital de licitação de concessão do transporte público foi apresentado na 14ª reunião, em agosto. Os conselheiros e convidados apresentaram demandas que a concessionária deverá atender e que devem ser especificadas no edital, como o uso de combustível limpo, a garantia de eficiência e cumprimento de horários e melhoria na acessibilidade aos terminais. Havia representantes de grupos ambientalistas, como o Greenpeace, na reunião, que indagou sobre a garantia de respeito à lei de mudanças climáticas.

A apresentação sobre a licitação para o serviço de transporte público de ônibus iniciou pelos aspectos jurídicos, como o prazo de 20 anos da concessão (prorrogável por igual período), a divisão em três editais, implantação do Centro de Controle Operacional como bem reversível (passível de licitação), a medição do serviço por sistema eletrônico, dentre outros. Foi exposto também um novo modelo de remuneração da operação, que articula os custos do serviço (horas operadas, quilômetros percorridos e veículos disponibilizados), a demanda e a qualidade (passageiros transportados, cumprimento de viagens e de disponibilização de frota). Por fim, uma síntese dos canais de participação social disponibilizados para contribuir com o edital foi mostrada, com audiências públicas, reuniões regionais e temáticas, sugestões por e-mail e consulta no site e a 11ª reunião do CMTT. O prazo de envio de sugestões durou cerca de uma semana após esta reunião do Conselho.

A 15ª reunião começou com a palavra livre, que teve uma solicitação de microônibus para bairros com ruas estreitas e um comentário de um conselheiro suplente sobre a licitação, expressando preocupação, apesar das sugestões terem sido acolhidas, com o fato dos Centros de

Controle Operacional (CCOs) serem compostos por pessoas indicadas pelas concessionárias, e também das melhorias propostas serem de responsabilidade de cada concessionária, limitando a ação do Poder Público. Houve duas propostas de criação de câmaras temáticas: uma para assuntos de pessoas com deficiência e outra para o transporte coletivo. Sobre o andamento do Plano de Mobilidade, o secretário respondeu que ele deverá ser debatido e aprovado na próxima reunião do CMTT, para então o prefeito aprovar e, se quiser, mandar enviar para a Câmara ou criar um decreto.

A pauta da reunião foi a apresentação do Programa de Redução de Acidentes e Mortes no Trânsito, com ampliação das “Área 40”, das Vias Verdes (ampliação de áreas de calçada), dos bolsões para motocicletas e bicicletas, das faixas diagonais, das faixas exclusivas para ônibus, das vias cicláveis e das áreas de redução de velocidade máxima. Todas essas ações diminuíram o número de acidentes e mortes no trânsito da cidade. O Cidadeapé, Associação de mobilidade a pé, também fez uma exposição sobre as mortes no trânsito, que são inaceitáveis e evitáveis, e destacou alguns aspectos a serem melhorados, como o tempo do semáforo de pedestres e a estrutura das travessias. Foram propostas para o Plano de Mobilidade a mudança no nome da Secretaria de Transportes para Secretaria de Mobilidade Urbana, a criação de espaços de discussão do tema na CET e na SPTrans, a realização de pesquisas sobre a mobilidade a pé e a criação da Câmara Temática da Mobilidade a Pé.

No momento do debate, uma representante da Câmara Temática da Mobilidade a Pé explicou a relevância de sua criação e convidou a todos para contribuir. Um taxista reclamou sobre a dificuldade de embarque e desembarque de quem está do lado direito da via, por conta de ciclovias e ciclofaixas, e o secretário Tatto finalizou pedindo que se reconheça os avanços feitos até então para ciclistas e pedestres, inclusive com a CET não mais dedicada apenas ao carro, como no passado.

A última reunião de 2015, que coincidiu com a reunião dos Conselhos Administrativos da SPTrans e da CET, foi marcada por dois temas: o debate sobre o Plano de Mobilidade e a questão do credenciamento e da remuneração de vans escolares no Programa “Vai e Volta”⁶², uma polêmica que levou muitos Operadores do transporte até o CMTT para expor suas críticas. Quem ocupou a mesa foi uma integrante da Câmara de Mobilidade a Pé, grupo que não possuía cadeira no Conselho, e o conselheiro do transporte escolar. A reunião estava lotada, mas não de conselheiros, e

⁶² O Programa fornece transporte gratuito para alunos, professores e servidores da rede de ensino municipal. O objetivo das vans fazerem o credenciamento é substituir os antigos contratos emergenciais. Neste novo modelo, quem escolheria o operador do transporte seria o responsável pela criança e a prefeitura faria apenas a remuneração. “Segundo os manifestantes, a Prefeitura paga atualmente R\$ 46 por criança de até 12 anos transportada, cerca de R\$ 2 mil por aluguel de cada veículo e R\$ 0,25 por quilômetro rodado. Com a mudança, os motoristas passariam a receber R\$ 150 por passageiro, sem os demais benefícios. Os profissionais temem que as novas regras criem uma 'guerra' entre condutores de empresas de transporte particular e das vans escolares” (RESK, KRUSE E DIÓGENES, 2016).

começou com grande atraso. O prefeito e o secretário, muito esperado pela categoria do transporte escolar, não compareceram. Tatto chegou apenas no final para falar do Plano de Mobilidade e evitou a polêmica com o transporte escolar.

O início com a palavra livre teve muitas falas. Dentre as diversas reclamações sobre o credenciamento, numa delas manifestou-se o interesse de vans escolares em ocupar a faixa de ônibus, assim como os táxis, por conta da lentidão do trânsito e da dificuldade de cumprir o horário de chegada nas escolas. Um taxista também questionou a legalização do Uber com o argumento de que a Política Nacional de Mobilidade Urbana pede a redução de carros nas ruas e não o aumento, que só serviria à economia. O conselheiro representante dos ciclistas questionou o não cumprimento de uma promessa da prefeitura, de concluir as ciclovias junto com os corredores de ônibus, e conscientiza sobre o cuidado com os ciclistas. O setor da pessoa com deficiência entregou uma carta endereçada ao secretário, manifestando-se contrário a um projeto que discrimina alguns segmentos de pessoas com deficiência e pedindo que a administração volte a dialogar com o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência.

Os Operadores de vans escolares questionavam quem e o que foi consultado para a mudança no credenciamento, reclamavam das ruas esburacadas, da ausência de placa de estacionamento para as vans em frente às escolas, causando tensões com pais – principalmente se a operadora for mulher – e que a CET não resolveu. Finalizando a palavra livre, o conselheiro representante dos Operadores do transporte escolar ressaltou as dificuldades da categoria, dizendo que esse modelo de credenciamento acabaria com o “Vai e Volta”, e pediu sua suspensão imediata, recebendo muitos aplausos dos convidados.

Josias Lech ressaltou a importância do espaço de participação do CMTT e chamou a atenção de todos para a manutenção da ordem, com respeito à fala do outro. O representante da CET começou a dar as respostas aos questionamentos, dizendo que a descentralização da vistoria depende do DETRAN e que o município já fez a sua parte, cedendo a área. Ao responder sobre o credenciamento, foi necessário que Josias contivesse as reclamações, e ao final, o membro da CET foi vaiado.

A apresentação do Plano de Mobilidade e o debate acabaram com o tempo reduzido, por conta das diversas falas com reivindicações de Operadores do transporte escolar. A exposição foi realizada por Josias Lech, que primeiro falou do diagnóstico para depois abordar as proposições. A questão central foi: “Mobilidade para quem?” e então todas as formas de mobilidade foram contempladas – a pé (que não possuía pesquisas na área), bicicleta, transporte coletivo, transporte coletivo privado por fretamento, transporte escolar, logística, transporte de carga, transporte individual motorizado particular, transporte individual remunerado de interesse público – táxi

(ênfatizando a necessidade de regulamentação de aplicativos); também discutiu-se sobre segurança no trânsito. Ao tratar do transporte escolar, Josias ressalta a importância dos profissionais e apresenta as propostas.

O debate sobre o Plano começou com a secretária da Pessoa com Deficiência, ressaltando a importância de o texto iniciar pensando no seu segmento. A representante da mobilidade a pé reafirma a importância da garantia de acessibilidade universal – calçadas, passarelas, travessias, e espera que o grupo tenha uma cadeira no CMTT no ano seguinte. O conselheiro representante do transporte escolar abordou novamente a questão do credenciamento, pedindo sua suspensão e um agendamento com o secretário. Josias precisou retomar os objetivos da reunião, que era apresentar o Plano de Mobilidade e que foi alcançado. Ele cumpriu o papel de preservar o respeito às regras do jogo, para que o conselho não se torne inoperante ou paralisado pelas pautas de um único grupo. Essa conduta é essencial num processo de institucionalização da participação. Não há como negar a existência de tempo e espaço para livre manifestação, sempre no início das reuniões, fator importante para dar voz aos diversos grupos que trazem temas fora da pauta.

Somente neste momento Jilmar Tatto, que chegou atrasado, se manifestou. Ele falou sobre o Plano de Mobilidade, construído com a participação social, e sobre a importância da vigilância da sociedade. Um convidado do transporte escolar interrompe sua fala e afirma que “primeiro eles impõem depois querem dialogar”, e Tatto responde que a categoria também foi chamada para a discussão, e se compromete a conversar com o pessoal envolvido na questão do credenciamento, convidando inclusive os pais de alunos. Ele finalizou ressaltando o compromisso com o diálogo e a importância do CMTT, que ainda está no início e tem defeitos, mas é uma conquista fundamental para o debate sobre mobilidade.

Algumas sugestões foram feitas ao texto do Plano de Mobilidade e ele foi aprovado. O grande destaque dado por Josias foi em relação à participação, tanto virtual quanto de grupos organizados, numa discussão que durante ou dois anos teve a participação de 11 mil pessoas, 8 mil delas pela Internet, e oito secretarias. As principais propostas foram a construção de calçadas, a ampliação da malha cicloviária e dos corredores e faixas exclusivas para ônibus. O Plano prioriza, progressivamente, o pedestre, o ciclista, o transporte público, o transporte de carga e, por último, o transporte individual por automóveis e motocicletas. Para não haver possíveis alterações na deliberação popular, feitas pela Câmara de Vereadores, o prefeito decidiu criar por Decreto (SÃO PAULO, 2016a). A ata desta reunião foi bastante simplificada, de modo que a observação presencial foi fundamental para compreensão do ocorrido.

Em 21 de janeiro de 2016, os motoristas de vans escolares fizeram um protesto em São Paulo, bloqueando faixas e a ciclovia no Viaduto do Chá para pedir o fim do credenciamento do

Transporte Escolar Gratuito (TEG). Alguns dias antes, a Associação Regional de Transporte Escolar de São Paulo (Artesul) havia pedido a suspensão do credenciamento no programa “Vai e Volta”, que foi negado pelo Tribunal de Contas do Município (TCM). Por fim, o TCM suspendeu o credenciamento. Muitas crianças, inclusive com deficiência, perderam aulas por conta do impasse (SALDAÑA, 2016).

Ainda em dezembro, O MPL anunciou um protesto contra o reajuste da passagem de ônibus para R\$3,80, aumento que a prefeitura alegou ter sido abaixo da inflação (MPL MARCA..., 2015). Embora o processo de licitação para concessão do transporte coletivo tenha sido um dos temas do Conselho em 2015, o possível reajuste da tarifa não entrou na discussão. Mais, uma vez, o protesto terminou em confronto com a Polícia Militar, que alegou a ocorrência de agressões e vandalismo por parte de manifestantes (ARAÚJO E GONÇALVES, 2016). O Quadro 11 apresenta uma síntese das reuniões do CMTT em 2015, com os principais temas abordados.

Quadro 11 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2015

SÍNTESE DAS REUNIÕES DO CMTT/SP EM 2015	
DATA	TEMA DISCUTIDO
11 ^a 24/02/15	Rede da Madrugada e Mobilidade a pé
12 ^a 16/04/15	Plano de Reforma das Calçadas
13 ^a 18/06/15	Segurança no Trânsito
14 ^a 20/08/15	Edital de licitação para concessão do transporte público sobre rodas
15 ^a 29/10/15	Programa de Redução de Acidentes e Mortes no Trânsito
16 ^a 18/12/15	Apresentação e votação do texto final do Plano de Mobilidade Urbana e credenciamento do TEG

Fonte: elaboração própria.

O processo de institucionalização da participação foi mais nítido em 2015, com a burocratização do CMTT e o estabelecimento de regras claras para as reuniões, com o objetivo de organizar os debates e manter o foco das discussões. Entretanto, algumas questões relevantes acabaram negligenciadas por conta dessa burocratização, como a questão do credenciamento do TEG. Com a elaboração do Plano de Mobilidade, não houve espaço para esse tema, ou simplesmente o governo não quis abri-lo para debate, o que provocou tensões com as associações e sindicatos do transporte escolar. Diante da falta de diálogo, os Operadores recorreram aos protestos de rua, e ainda assim receberam uma resposta negativa do governo.

Outra questão que não apareceu no CMTT foi o reajuste da tarifa de ônibus. Apesar do processo de licitação da concessão ter sido discutido, o valor da passagem não foi levantado em nenhum momento nas reuniões, sequer no começo do ano, após a elevação de dezembro de 2014. Entretanto, foi possível observar a militância de alguns conselheiros na questão, mostrando que os Protestos de Junho de 2013 ainda são um referencial que pauta a compreensão das atribuições do Conselho para estes representantes.

As duas situações mostraram que o governo não abre todas as discussões referentes ao transporte e à mobilidade no CMTT. Mesmo assim, a apropriação do órgão por parte de grupos para reivindicar suas demandas e questionar os atos do Executivo expressa a relevância de sua existência. Muitos conselheiros demonstraram compreender uma das funções essenciais do Conselho, que é a de intermediador entre Estado e sociedade nas discussões da área. Ainda que não seja deliberativo, a participação de diversas associações, sindicatos e movimentos trazem outros elementos de aprendizado político relevantes, por exemplo, a exposição de questões da mobilidade a pé e dos ciclistas para Operadores do transporte, que circulam em veículos motorizados.

Em 2016, a primeira reunião do ano (17ª do Conselho) ocorreu apenas em março, seguindo a proposta de reuniões a cada dois meses. Findos os trabalhos relativos ao Plano de Mobilidade, a questão mais imediata a ser tratada dizia respeito ao processo eleitoral, que deveria ser realizado até a metade do ano. Na palavra livre, houve falas em defesa da mobilidade a pé e dois pedidos de uso das faixas de ônibus: um para o transporte escolar e outro para o Serviço Funerário do Município de São Paulo. Um convidado também destacou a importância de aproximar a administração da cidade da população, e afirmou que seria importante utilizar as subprefeituras e os conselhos participativos para isso. Além destes temas, discutiu-se a questão da paridade de gênero, que será abordada na próxima Seção deste trabalho.

A ata da 18ª reunião não possui uma pauta específica, embora tenha sido dita por Josias Lech no início. Dois assuntos eram centrais: a reestruturação do Conselho e a discussão da decisão da última reunião e o tema que novamente predominou foi a questão da paridade de gênero. A reunião foi conjunta com os Conselhos da SPTrans e CET, e sem a presença do Secretário de Transporte e do vice, porque estavam num encontro sobre mobilidade.

Na palavra livre, colocou-se novamente a proposta de criação de uma Câmara Temática do Transporte Coletivo, questões sobre a mobilidade a pé foram brevemente discutidas, propôs-se também parada noturna de ônibus em qualquer local do trajeto e a criação de uma câmara da mobilidade noturna, e uma conselheira do transporte escolar, que presidiu a mesa, manifestou apoio aos taxistas que protestavam contra a legalização do Uber. Um conselheiro também questionou a falta de discussão sobre o aumento da tarifa de ônibus, tema que nunca apareceu no Conselho, exceto na primeira reunião após os Protestos de Junho de 2013.

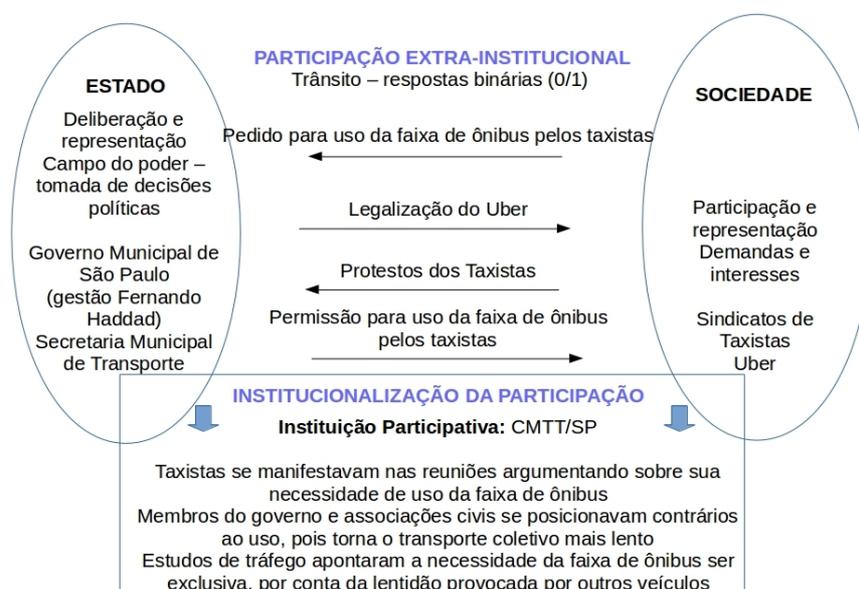
Em 27 de abril, dia anterior à 18ª reunião do Conselho, os taxistas de São Paulo e outras cidades fizeram um protesto contra o projeto de lei que regularizou o uso de aplicativos para transporte individual de passageiros, como o Uber e também a carona solidária, mediante a compra de créditos da Prefeitura para poder rodar pelo município. Os taxistas alegam que a aprovação do

projeto representaria o fim da categoria, já que as tarifas das empresas de aplicativos são até 60% mais baratas (FERNANDES, 2016).

Como o prefeito Haddad não obteve maioria para aprovar o projeto de lei na Câmara, por conta da pressão de taxistas sobre os vereadores, ele regulamentou por Decreto (SÃO PAULO, 2016b), em 10 de maio (PINHO, 2016b). O documento confere o direito de atividade de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública às Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas. Os taxistas fizeram novos protestos, sem conseguir impedir a legalização.

Para amortecer a tensão, o prefeito liberou a presença dos táxis o dia todo, inclusive nos horários de pico, em corredores de ônibus e em faixas exclusivas, mesmo sem passageiros, no mesmo dia em que publicou o decreto. As novas empresas de tecnologia de transporte não poderiam usufruir deste benefício (PINHO, 2016b). A Figura 4 sintetiza a questão dos taxistas, mostrando a lógica binária de negociação com o governo em relação aos seus interesses.

Figura 4 - Modalidades de participação na negociação com os taxistas



Fonte: elaboração própria.

O tema da regulamentação do uso de aplicativos apareceu nas discussões do Conselho em palavra livre, mas o Poder Público não se dispôs a discuti-la com a categoria envolvida nem a solicitar proposições. No fim das contas, todo o debate de garantia da eficiência do transporte coletivo, agilizando seu funcionamento por meio de corredores e faixas exclusivas, foi desconsiderado para barganhar com os taxistas, tendo em vista seus interesses e a recusa ao Uber.

A discussão sobre a licitação para concessão do transporte coletivo também não alcançou seu objetivo, pois o prefeito Haddad acabou renovando os contratos com as empresas vigentes. Em 2013, os antigos contratos venceriam, em vigor desde o governo de Marta Suplicy, mas a nova licitação não foi feita por conta da conjuntura política instável, com a ocorrência dos Protestos e da CPI dos Transportes. Tornou-se ainda mais necessária após o resultado da auditoria externa nas contas do sistema de remuneração de empresas e cooperativas, que constatou um lucro elevado (18,6%) em relação ao investido (PINHO, 2016a).

Após debate no CMTT e lançamento da licitação, o documento foi suspenso pelo Tribunal de Contas do Município (TCM), que apontou irregularidades. Um dos questionamentos foi o prazo de 20 anos dos contratos, considerado muito grande pelo TCM e também pelo MPL, que reclamou maior participação dos Usuários. A questão da tarifa envolve interesses econômicos consolidados no município de São Paulo, com o grande controle de empresas de transporte de Paulo José Diniz Ruas⁶³.

Após o processo eleitoral de julho, o CMTT somente se reuniu em setembro para a 19ª reunião, em que o Secretário de Transporte esteve presente. Houve a apresentação dos novos conselheiros e agradecimento aos que deixaram o cargo, exposição sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI) e da Proposta de Reestruturação da Rede Viária de São Paulo. A ata não descreveu a discussão sobre os temas, apenas trouxe uma tabela com os novos conselheiros. Não é possível saber, pelo registro, se houve questionamentos sobre a renovação do contrato com as concessionárias.

Em 23 de novembro de 2016, houve uma reunião extraordinária, para escolha dos representantes da nova Coordenação Executiva do CMTT. Também foi abordada a transição de gestão, e a Executiva se colocaria à disposição do novo governo. Foi mantida a paridade de gênero na composição da nova Coordenação Executiva, composta por dois titulares e dois suplentes em cada categoria – Usuários, Operadores e Governo.

A 20ª reunião do CMTT foi a última de 2016 e da gestão Haddad, que perdeu as eleições municipais para João Dória (PSDB). Com a presença de Jilmar Tatto, foi apresentado um balanço final das ações de mobilidade do ano e da gestão da prefeitura, ressaltando a conclusão dos 400km de ciclovias prometidos, a redução da velocidade, o projeto Paulista Aberta e as ações relativas ao transporte público. A ata desta reunião também não descreveu as falas do debate, o que pode ser atribuído ao desgaste do encerramento da gestão governamental sem a continuidade do mandato, pois quem redige as atas são pessoas em cargos de confiança. O quadro 12 apresenta uma síntese

⁶³ O nome dele apareceu na presidência de duas entidades na primeira lista de conselheiros do CMTT: Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo (SPUrbanuss) e Concessionárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade De São Paulo.

das reuniões do CMTT em 2016, com os principais temas abordados.

Quadro 12 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2016

SÍNTESE DAS REUNIÕES DO CMTT/SP EM 2016		
	DATA	TEMA DISCUTIDO
17 ^a	03/03/16	Paridade de gênero nas cadeiras do CMTT
18 ^a	28/04/16	Paridade de gênero nas cadeiras do CMTT – nova proposta; Edital de eleições dos conselheiros
19 ^a	20/09/16	Posse dos novos conselheiros, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI), Proposta de Reestruturação da Classificação da Rede Viária
EX	23/11/16	Reunião Extraordinária: escolha dos representantes da Coordenação Executiva do CMTT
20 ^a	06/12/16	Balço Final das Ações de Mobilidade

Fonte: elaboração própria.

No ano anterior, o CMTT realizou 6 reuniões, com a proposta de encontros bimestrais, por conta das reuniões das Câmaras Temáticas. Já em 2016, esse número caiu para quatro e uma reunião extraordinária. Isso pode ser atribuído a dois fatores: o processo eleitoral dos conselheiros e as eleições municipais. Os principais temas discutidos foram relativos à auto-organização do Conselho, sendo que apenas a terceira reunião do ano abordou assuntos mais diretamente vinculados à mobilidade.

A divergência de interesses entre Operadores e Sociedade Civil ficou nítida no debate sobre a paridade de gênero, com um recurso redigido por conselheiros e entidades de mobilidade a pé e ciclistas contra a votação da primeira reunião de 2016. A falsa garantia de participação das mulheres com a duplicação das vagas levou a uma nova votação da composição do órgão, questionada pela categoria dos taxistas. Para os Operadores, seria mais cômoda a primeira proposta, pois os representantes homens continuariam no papel de liderança e as mulheres seriam apenas figurativas.

Além do debate sobre a reestruturação das cadeiras do Conselho, dois fatos ocorridos fora do colegiado anularam suas discussões prévias sobre o transporte coletivo. Os protestos dos taxistas contra a legalização de aplicativos como o Uber e a renovação dos contratos com as empresas de ônibus promoveram recuos, principalmente em relação ao consenso de prioridade do ônibus sobre os outros meios de transporte. Os taxistas passaram a circular em corredores e faixas exclusivas e a licitação que diminuiria o lucro do empresariado e melhoraria a qualidade do transporte não saiu.

O governo mostrou que o caráter consultivo do CMTT não avançou para uma real discussão sobre mobilidade capaz de pautar as políticas executadas na área. Quando houve interesses políticos maiores, a voz do Conselho foi ignorada por meio de decisões verticais, que contrariaram todo o consenso construído desde 2013 em torno de alguns temas, especialmente o transporte coletivo.

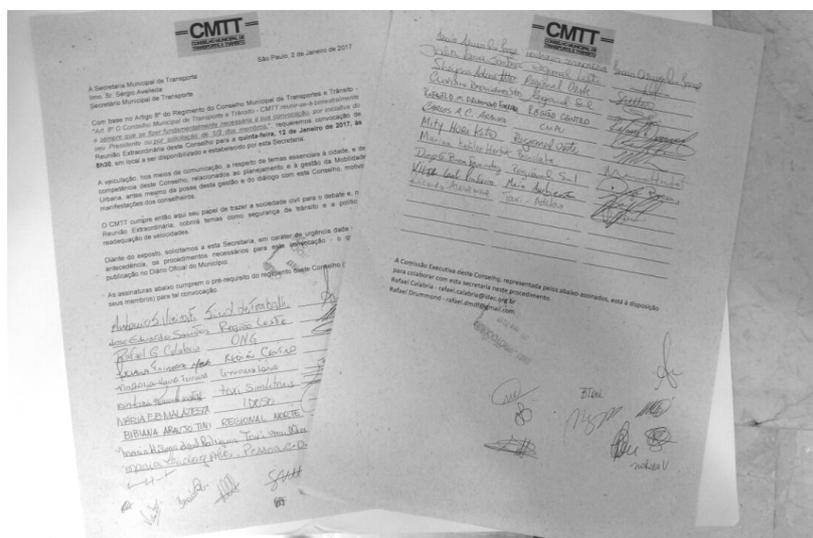
O ano de 2017 iniciou com protestos do MPL contra a tentativa de aumento da tarifa da

integração do ônibus com o metrô e trem (AGOSTINE, 2017; RODRIGUES, 2017), e também com o anúncio de João Dória sobre o aumento da velocidade nas marginais. Na verdade, em dezembro do ano anterior, a equipe do prefeito, com o Secretário de Transportes Sérgio Avelleda, já apresentou o plano “Marginal Segura” para a elevação da velocidade, com lombos faixas e radares-pistola, que entraria em vigor em 25 de janeiro (RODRIGUES E RUSSO, 2016).

A primeira reunião do CMTT em 2017, 21ª do colegiado, ocorreu em 19 de janeiro, e o tema central foi o aumento da velocidade nas marginais. Houve a apresentação do novo Secretário, do Secretário Adjunto, do Presidente da CET e da SPTrans e do novo Secretário Executivo do Conselho, João Manoel Scudeler de Barros. Tanto a Ciclocidade quanto a Cidadeapé já se manifestavam contrários à elevação em seu site e redes sociais desde dezembro do ano anterior (CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE VAI... 2017; REUNIÃO..., 2017).

Em 5 de janeiro, os conselheiros tiveram uma atitude inédita: convocaram uma reunião extraordinária para 12 de janeiro, mas a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes não atendeu ao pedido e fez uma convocação para reunião ordinária, marcando para 19 de janeiro (CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES CONVOCA..., 2017). Na referida data, os conselheiros fizeram apenas um encontro com o Secretário Municipal e Transportes, Sérgio Avelleda. As entidades ainda reclamaram que, “[...] atropelando o pedido dos conselheiros, a Secretaria agendou mais 6 pautas para serem discutidas na reunião do dia 19. Isso, além de descumprir o acertado com a Coordenação Executiva do Conselho, da qual conselheiros de ONGs e da Zona Oeste fazem parte, torna a reunião totalmente inviável” (CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE VAI..., 2017). A Figura 5 mostra o documento protocolado na Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes.

Figura 5 - Documento com o agendamento de reunião extraordinária, elaborado pelos conselheiros do CMTT e protocolado na SMT



Fonte: Conselho Municipal de Trânsito e Transportes convoca... (Ciclocidade), 2017.

A reunião iniciou com uma questão relacionada à paridade de gênero, assunto que gerou grande debate no ano anterior: uma conselheira titular questionou o porquê do governo não ter alcançado paridade em suas indicações para as cadeiras do órgão e atentou ao fato de haver apenas uma mulher (ela) compondo a mesa na reunião. João Manoel sugeriu uma mudança no nome do Conselho para “Conselho Municipal de Mobilidade e Transportes” e foi questionado sobre o plano de gestão das calçadas, projeto vetado por Haddad.

Os integrantes do governo enfatizaram a importância da participação popular e do diálogo para a gestão, afirmando que nenhuma decisão seria tomada sem que a população e o Conselho sejam ouvidos. Entretanto, essa abertura é questionada por vários conselheiros temáticos e regionais, ao citarem o aumento da velocidade nas marginais e os riscos para a vida de quem circula pelo trânsito, principalmente por meios não-motorizados.

Ao apresentar o Programa Marginal Segura, o governo destacou a colocação de sinalização, o uso de radares e câmeras para fiscalização e mencionou a realização de estudos prévios para a mudança. Um conselheiro perguntou onde estes estudos poderiam ser consultados, sem obter resposta. Outro conselheiro afirmou que a medida contraria todas as análises e ações internacionais na área, incluindo indicações da ONU sobre redução da velocidade. Os conselheiros queriam uma exposição clara de como esse aumento tornaria as vias mais seguras para pedestres, ciclistas, pessoas com deficiência e idosos, mas não obtiveram a resposta e acusaram o governo de falta de diálogo, principalmente com as Câmaras Temáticas.

Além da elevação da velocidade, os membros do governo também defenderam a retirada de moradores de rua e vendedores ambulantes da região das marginais. Os representantes do transporte escolar divergiram na questão, sendo que uma conselheira criticou a mudança e um conselheiro apoiou, com a necessidade de campanhas educativas. O governo também foi questionado sobre qual seria o papel do CMTT na gestão, diante da falta de debate com uma medida tão relevante para a mobilidade urbana.

A reunião terminou sem que as reclamações relativas à velocidade fossem atendidas ou encaminhadas para discussão com o prefeito. A decisão foi verticalizada e o governo afirmou que outras questões poderiam ser abordadas nas câmaras temáticas. No dia seguinte (20/01), a Justiça impediu por liminar o aumento da velocidade nas marginais, em resposta a uma ação movida pela Ciclocidade (RUSSO, 2017a). Entretanto, alguns dias depois (24/01), a decisão foi derrubada em segunda instância, com recurso da prefeitura e da CET, e o governo deu seguimento à substituição das placas de velocidade no dia seguinte (MORAES, 2017; RUSSO, 2017b).

Em 16 de fevereiro, a 22ª reunião ordinária teve várias pautas: Apresentação de um Plano de Metas de Mobilidade pela Sociedade Civil, avaliação da solicitação de criação da Câmara Temática do Transporte Escolar, melhoria nos corredores de ônibus, Bilhete Único, Táxi Preto. O conselheiro suplente representante das ONGs apresentou e entregou as contribuições de diversas entidades⁶⁴ para a construção de metas de mobilidade para o período 2017-2020.

A proposta de criação da Câmara Temática do Transporte Escolar foi analisada, discutida e aprovada com unanimidade. Um dos objetivos seria contribuir na gestão do sistema de TEG, que causou polêmica em 2015, com a mudança no credenciamento, e em 2017, quando foi suspenso no início de fevereiro, sob alegação de crise financeira da prefeitura e da necessidade de redefinir a distribuição do benefício (ALUNOS..., 2017). Uma conselheira fez uma crítica a essa suspensão, impedindo estudantes de irem à escola no primeiro dia de aula, e sugeriu que haja um processo de transição no modelo, incluindo estudos sobre os trajetos realizados a pé.

Também houve falas de membros do governo sobre as melhorias a serem feitas em corredores, faixas de ônibus e terminais, com ampliação da malha, e também sobre a revisão do processo de licitação do sistema. A discussão do Táxi Preto foi suplantada, pois está ocorrendo na Câmara Temática do Táxi. Foi solicitada uma reunião extraordinária do CMTT no mês seguinte, para tratar dos projetos desta gestão para a mobilidade, pedido que seria analisado pela executiva do Conselho.

Na gestão Dória, as reuniões do CMTT voltaram a ser mensais, por deliberação do Conselho na 23ª reunião, em abril, e a palavra livre foi transferida para o final. Houve uma colocação sobre a

⁶⁴ IDEC, ANTP, Greenpeace, Ciclocidade, Cidadeapê, Sampapé, dentre outros.

necessidade de pensar a acessibilidade para pessoas com deficiência nos diferentes modais, o que implicaria mudar a estrutura da cidade. Foi realizada uma apresentação sobre o Movimento Maio Amarelo, que visa conscientizar sobre as mortes no trânsito, seguida de manifestações de apoio e críticas, principalmente em relação ao aumento da velocidade nas marginais.

A apresentação do programa Pedestre Seguro, que abrangeu ações como a aplicação das Áreas 40 na cidade e a criação de novas travessias semaforizadas, também foi seguida de um pedido para revisão da velocidade nas marginais. Também foi exposto pelo governo o Plano de Metas, com medidas para reduzir o índice de mortes no trânsito, aumentar o uso do transporte público e a participação da mobilidade ativa em São Paulo. A alegação de que houve diálogo com a sociedade civil foi questionada por uma conselheira, que aponta falhas, como ter ignorado o Plano de Mobilidade (PlanMob). Um membro do governo lembra que seria possível contribuir com o Plano de Metas até junho.

A possível substituição de ciclovias por ciclorrotas foi questionada, criticando a falta de diálogo com a sociedade civil, que fica sabendo das mudanças pela mídia, como em notícia do G1 de 20/04/2017, e não por canais como o CMTT (DORIA..., 2017). Nesta mesma data, a CET publicou nota em sua página, afirmando a existência de um “[...] projeto de revitalização e revisão das ciclovias com o objetivo de garantir a convivência, com segurança, entre bicicletas e os demais veículos em São Paulo” (CET, 20/04/2017). O texto ainda afirmou a possibilidade de transformação de algumas ciclovias em ciclorrotas.

A falta de coerência entre aumentar a velocidade das vias e querer reduzir o número de mortes com o Plano de Metas foi apontada por um conselheiro, e o Secretário respondeu dizendo que os limites de velocidade continuarão os mesmos. A acessibilidade também apareceu no debate, e foi reivindicado que seja pensada para todos os tipos de deficiência e não apenas para o cadeirante. Uma integrante do governo esclareceu que o Programa Pedestre Seguro também visava alcançar as pessoas com deficiência. O secretário municipal da Pessoa com Deficiência se comprometeu a disponibilizar um intérprete de Libras para as reuniões.

Uma conselheira regional suplente criticou o esquecimento das periferias da cidade e reivindicou sua participação no processo, pois não queria estar na reunião do Conselho para apenas “aplaudir ou criticar”. Esta fala sinaliza que a sociedade civil quer ir além da participação binária, para integrar de fato o planejamento de políticas públicas. O Secretário Executivo, João Manoel, explicou que as pautas são definidas previamente, cerca de 15 dias antes, com a coordenação executiva do CMTT. Outra conselheira sugere que as reuniões da executiva sejam articuladas com os outros conselheiros, sendo comunicados com antecedência para poderem participar, se desejarem. Um conselheiro também pediu que as apresentações do governo fossem mandadas com

antecedência, para reflexão dos representantes.

O último assunto foi a solicitação da criação de uma Câmara Temática dos Motociclistas, vista com simpatia pelo Conselho. A reunião foi encerrada, por conta do horário, sem que a pauta tenha sido concluída e aberta a palavra livre. A questão do planejamento ciclovitário foi adiada para a próxima reunião ordinária do CMTT e para a Câmara Temática da Bicicleta.

A 24ª reunião ocorreu em maio, e adiou mais uma vez o tema da bicicleta, abordando a licitação para outorga da concessão do serviço de transporte público coletivo. Diante do vencimento do prazo do contrato firmado por Haddad, seria necessário debater o assunto para que um novo modelo de contratação de empresas de transporte saísse o quanto antes. A última licitação era de 2003, do governo Marta, e muitos contratos não derivavam dela e tinham natureza precária, com 40% do sistema operado por permissionários. A gestão Haddad havia iniciado o processo licitatório, conforme abordado neste trabalho, mas por conta das determinações judiciais, o prefeito decidiu adiá-lo e acabou renovando os contratos com as empresas em operação. Sérgio Avelleda elogiou essa decisão, por se tratar de um assunto complexo e que demandaria mais tempo do que o mandato anterior teria.

Em vez de partir do ponto onde havia parado, decidiu-se marcar audiências públicas e fazer a discussão dentro do Conselho. Alguns pontos revisados foram: o desenho da rede, o modelo econômico-financeiro de remuneração das empresas, o modelo jurídico e a infraestrutura dos concessionários. As concessões dos terminais de ônibus e do sistema de bilhetagem não entrariam nesta licitação.

Os representantes da sociedade civil fizeram uma apresentação, elogiada por Avelleda por coincidir com as ideias da administração. Ele destacou duas questões: o prazo da licitação, tomando como exemplo Londres, cujo prazo é de 5 anos, e a substituição da frota por carros elétricos ou híbridos, cujo problema é o pouco tempo de uso da tecnologia. Respondendo a uma questão sobre o Centro de Controle Operacional (CCO), Avelleda explicou que a SPTrans não é a operadora, mas sim a reguladora, controladora e fiscalizadora do sistema, pois não possui os veículos, e que para isso era necessário um projeto básico para o órgão.

Uma convidada e uma conselheira destacou também a importância de que a licitação garantisse a inclusão, principalmente por meio da capacitação de condutores, cujas manobras prejudicavam idosos e pessoas com deficiência. Um conselheiro representante dos taxistas questionou a discussão sem a presença das empresas de ônibus e os sindicatos de condutores, e também reclamou que a reunião estava “chata”. Uma conselheira concordou com ele e disse que gostaria de entender qual era o papel do Conselho. O tempo para leitura do documento era muito curto, o prazo para a audiência pública deveria ser maior. Uma terceira conselheira fez a mesma

reclamação, questionando também como a apresentação dos outros conselheiros havia sido preparada e a baixa participação dos representantes. Ela também sugeriu a realização de Câmaras Temáticas nas regiões, para ampliar a participação.

Em resposta a eles, o secretário esclareceu que a gestão não poderia obrigar os conselheiros a vir, e que todos eram avisados com antecedência da reunião. Também reforçou o caráter consultivo do CMTT, de modo que a sociedade civil deveria apresentar contribuições e ocupar os espaços, mas que não necessariamente seriam todas acolhidas.

Uma conselheira pediu que a licitação contemplasse a atualização de informações e reestruturação das linhas, que não atendiam a demanda, principalmente nas periferias. Também pediu a criação de um canal de denúncias de assédios dentro do transporte público. Um convidado manifestou preocupação com a separação do debate da licitação dos transportes, do bilhete único e dos terminais de ônibus, pois seria difícil garantir igual participação do CMTT e de outros conselhos municipais com a Secretaria de Desestatização nas decisões.

Diversos convidados defenderam que a licitação deveria destacar o uso de tecnologias não-poluentes, e que para reduzir o número de carros – e a conseqüente poluição – era necessário um transporte público de qualidade. Um representante dos taxistas apontou o custo elevado de substituição dos veículos convencionais por outros não-poluentes, híbridos ou elétricos, dando como exemplo os táxis.

O presidente da SPTrans falou sobre a elevada gratuidade no transporte público, com o passe livre para idosos e estudantes, e como isso supostamente prejudicava o financiamento do transporte, aumentando seus custos. O Secretário de Transportes encerrou afirmando que as reuniões sempre foram abertas e que, com a participação de todos, poderiam ser menos “chatas” e mais “legais”.

Em 13 de junho foi aprovada Lei nº 16.673/2017, chamada de Estatuto do Pedestre, em discussão desde 2011. O artigo 2º traz definições sobre o conceito de pedestre e de mobilidade a pé, que dão visibilidade aos atores no âmbito das políticas públicas. Entende-se:

- a) por pedestre toda pessoa que, circulando a pé, utiliza os passeios públicos e calçadas dos logradouros, vias, travessas, vias de pedestres, vielas, escadarias, passarelas, passagens subterrâneas, praças e áreas públicas na área urbana e rural e nos acostamentos das estradas e vias na área rural do Município;
- b) por Mobilidade a Pé o tipo de Mobilidade Ativa, que utiliza a energia do próprio corpo humano como arcabouço à sua realização (SÃO PAULO, 2017a, art.2º).

A lei incumbiu o Poder Público de produzir dados e estatísticas sobre a mobilidade a pé, como número de acidentes, circulação e fluxos, que deveriam ser disponibilizados à sociedade, e também de estabelecer uma rede de sinalização para o pedestre. O objetivo é desenvolver uma cultura de mobilidade a pé, com incentivo aos deslocamentos curtos e melhoria de infraestrutura e

das ações educativas, para reduzir o número de acidentes e mortes de pedestres.

O artigo 9º (SÃO PAULO, 2017a) garantiu ao pedestre o direito a “preservação da vida, integridade física e mental do cidadão que exerce seu direito constitucional de ir e vir”, assim como o direito de trajetos limpos, regularizados, bem sinalizados e com iluminação adequada. Já o artigo 10 colocou como dever do pedestre cumprir e respeitar a sinalização de trânsito, fazer travessias de forma segura e objetiva, auxiliar outros pedestres vulneráveis e caminhar pelo acostamento em vias sem passeio ou calçada. A participação popular na formulação de políticas públicas para o pedestre também foi garantida:

O Poder Público adotará instrumentos de participação popular e interação com os órgãos competentes para elaboração de políticas públicas atinentes ao pedestre, bem como para fiscalização e cumprimento das disposições do presente Estatuto (SÃO PAULO, 2017a, Art. 18).

Apesar de o texto possuir alguns vetos, é inegável que o Estatuto do Pedestre constituiu um grande avanço na garantia de políticas de mobilidade a pé, prevendo inclusive multas para quem desrespeitar o disposto na Lei.

Em junho, na 25ª reunião, o tema discutido foi o planejamento cicloviário. Avelleda comemorou a sanção do Estatuto do Pedestre pelo prefeito e lembrou da iniciativa da Secretaria, com o Programa Pedestre Seguro. Em seguida, uma funcionária da CET apresentou o planejamento da rede cicloviária, iniciando pela malha existente e pelos conceitos e diretrizes essenciais. Em seguida, aprofundou na dimensão da conectividade com outros modais, atratividade, demandas sociais e segurança, e encerra com uma análise de área, tomando o caso do Bom Retiro. No debate, a CET foi questionada sobre a retirada de trechos de ciclovia em trechos que não estão conectados entre si, e responde que pode ser uma possibilidade.

Outros temas foram abordados: um convidado e uma conselheira comentaram sobre a Audiência Pública para tratar da licitação do transporte coletivo, e reclamaram que o local da reunião era muito pequeno e que faltaram informações para participar da reunião. Também foi criticado o planejamento das audiências e Avelleda respondeu que a audiência serviria para ouvir as sugestões da população para então elaborar o edital.

Houve uma segunda apresentação, feita pela sociedade civil, sobre as Políticas Públicas de Ciclomobilidade e Participação Social em São Paulo, fruto de um trabalho da Câmara Temática da Bicicleta. Foi exposto o tamanho da malha cicloviária – a maior do Brasil, a quantidade de paraciclos e bicicletários, e os seus problemas, como a falta de conectividade entre as rotas.

Após a apresentação, foi sugerida a colocação de paraciclos em mercados e de gradis em ciclovias e o desenvolvimento de uma campanha de educação no trânsito, diante da dificuldade de motoristas respeitarem quem é mais frágil na rua. A conselheira da Secretaria de Municipal do

Verde e Meio Ambiente destacou os benefícios ambientais da bicicleta. Representantes da pessoa com deficiência fazem queixas em relação à acessibilidade, posicionando-se contra a substituição de ciclofaixa por ciclorrota, pois na maioria das vezes as calçadas não são acessíveis e acabam circulando no espaço das bicicletas. Também foi criticada a baixa qualidade das ciclofaixas na periferia, com muitos buracos, uma responsabilidade das concessionárias.

O Secretário de Transportes abordou a importância de planejamento de uma política pública com toda a sociedade, referindo-se à expansão das ciclovias, para não desagradar certos grupos e favorecer o *bikelash*⁶⁵. Ele defendeu os projetos de ciclorrotas, que não serão colocadas em vias de ônibus, e questiona se nada realmente precisa ser revisto na malha cicloviária. Uma conselheira da CET propôs reuniões técnicas com a comunidade e cicloativistas, para elaboração de propostas técnicas por região, com apoio das prefeituras regionais.

Dois convidados criticaram a agenda governamental relacionada à bicicleta, mencionando o aumento dos limites de velocidade nas marginais e no número de mortes de pedestres e ciclistas, bem como a falta de manutenção das ciclovias. Um conselheiro regional se queixou da falta de divulgação das reuniões do CMTT, e questionou se as audiências públicas também seriam assim, como o Plano de Metas foi. Outros dois conselheiros pediram o adiamento das audiências públicas, para que houvesse mais tempo para a sociedade se inteirar da pauta. Após uma breve discussão sobre calçadas e acessibilidade, com sugestão de abordagem do tema no Conselho, Avelleda encerrou a reunião.

Não há informações sobre a 26ª reunião, que deveria ter ocorrido em julho, nem ata publicada sobre ela. Apenas em agosto ocorreu a 27ª reunião. O tema discutido foi o planejamento da Concessão dos Terminais Urbanos. Avelleda comunicou que no dia anterior foi publicado um chamamento, para receber manifestações de interesse privado para os terminais do município, e que já havia sido publicado um piloto do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) para três terminais. Um conselheiro questionou quais seriam as diretrizes para operação dos terminais, pois não constam no PIU. Outra conselheira perguntou sobre como seria a participação social nos PIUs e como padronizariam a comunicação visual dos terminais. A conselheira representante da pessoa com deficiência questionou sobre a acessibilidade nos projetos pilotos, lembrando a necessidade de se pensar em todas as formas de deficiência. Um conselheiro reforçou a importância da participação da sociedade civil, pois o contrato será muito longo – 30 anos.

O secretário respondeu aos questionamentos de forma individual, afirmando que a lógica da visão pública seria garantida, com modernizações que favorecessem a população e que garantissem a acessibilidade, a padronização visual e fiscalização da SPTrans. Outro integrante do governo

⁶⁵ Remoção de ciclovias e ciclofaixas na cidade.

completou que após a fase pré-PIU haveria um modo de gestão democrática. O secretário ainda ressaltou que todas as etapas seriam compartilhadas com a sociedade por meio de audiências e consultas e com secretarias, como a da Pessoa com Deficiência. A reunião foi encerrada sem Avelleda, que precisou se ausentar no meio da reunião.

A 28ª reunião ocorreu em setembro e sem a presença do Secretário de Transporte, substituído pelo secretário adjunto, Irineu Gnecco Filho. Uma integrante do governo apresentou como foi a Semana de Mobilidade, entre 18 e 25/09, seguida pelas apresentações sobre a mobilidade a pé, feita por uma conselheira e uma convidada, e sobre as ações operacionais da CET para 2018, por uma funcionária. A conselheira da Mobilidade a Pé leu uma nota da Cidadeapé, questionando um vídeo de Dória com Avelleda, em que falam sobre a redução de mortes no trânsito, enquanto outras pesquisas apontaram um aumento no número de óbitos. Irineu sugeriu uma apresentação comparativa dos dados na Câmara de Mobilidade a Pé, contrastando as informações levantadas.

Uma conselheira comentou os dados recém-lançados da Rede Nossa São Paulo sobre a locomoção por ônibus, e pediu que a Secretaria repensasse o edital de licitação do transporte coletivo. Ela também comentou sobre a baixa frequência dos conselheiros, sugerindo uma mudança de horário e local e que o governo pensasse se deseja mesmo a participação popular, porque lhe parecia que o órgão era de fachada. Irineu responde que o governo leva muito a sério a participação, senão não estaria naquela reunião.

Houve também comentários sobre a campanha “Todos juntos contra o abuso no transporte”, e uma representante do governo disse que estavam recebendo ocorrências, que o tema não passou despercebido. Uma conselheira questionou a CET sobre as metas para 2017 e reclamou do canal 156, que tem fornecido informações erradas, e recebeu a resposta de que ele está passando por mudanças.

Uma conselheira criticou o tempo semaforico, insuficiente para a travessia de idosos, e também a campanha contra assédio, cujos cartazes não possuíam telefone para denúncia. A representante do governo esclareceu que a campanha foi pensada de modo a estimular que as denúncias sejam feitas na hora em que ocorre o assédio, e que de qualquer forma, os cobradores e motoristas deveriam dar essa informação. Dentre outras falas pontuais sobre problemas de trânsito e mobilidade, dois conselheiros lembraram a sugestão de realizar reuniões regionais e foram atendidos: a reunião seguinte foi marcada na zona Norte, no período noturno.

O Secretário Executivo do Conselho, João Manoel, comentou a relevância do CMTT para o governo e citou os esforços feitos para ouvir a população, sendo um deles o aumento no número de reuniões, por conta das pautas acumuladas. Para ele, o distanciamento dos representantes regionais

foi causado pelo fato das reuniões não ocorrerem nos bairros. Seria feito o teste na região Norte e, se desse certo, no ano seguinte poderia haver uma reunião geral e outra regional.

A 29ª reunião de fato ocorreu na zona Norte, mas com baixa participação dos conselheiros. Os assuntos a serem tratados na pauta estavam relacionados à região, com uma apresentação da SPTrans sobre a previsão do sistema de transporte coletivo, as diretrizes gerais sobre o PlanMob e o terminal Tucuruvi. O secretário ressaltou a necessidade de redução no número de acidentes e do investimento em políticas públicas para o pedestre. A CET apresentou o projeto de “Áreas Calmas” na região (antigas “Áreas 40”), e moradores fizeram reclamações pontuais sobre o trânsito e a mobilidade na região, principalmente associadas aos ônibus. O secretário se desculpou pela falta de esclarecimentos para as demandas e afirmou que elas foram anotadas e teriam retorno. Em vários momentos da reunião, ele destacou que a participação é muito relevante no governo.

Em novembro, foi realizada a 30ª reunião do CMTT, e Sérgio Avelleda iniciou pedindo sugestões de como elevar o quorum das reuniões, visto que a presença caiu consideravelmente em relação ao começo do ano. Um conselheiro sugeriu que a pauta fosse elaborada pelo menos duas semanas antes, e outro falou que o órgão precisaria ser refeito, pois trazia assuntos sem sentido. O secretário questionou se a mudança de bimestral para mensal atrapalhou a participação, e uma conselheira disse que não, sugerindo alternância de dias da semana.

A pauta da reunião foi dois assuntos: o orçamento da SMT e o Movimento Trânsito Seguro, e um conselheiro questionou sobre o aumento tarifário do ano que vem, como que a receita de 2018 diminuiu em relação a 2017 se haverá reajuste, e sobre o cumprimento do PlanMob nos próximos anos. Um integrante da SPTrans esclareceu que os cálculos não consideraram o aumento tarifário. Também foram feitos outros questionamentos técnicos sobre o orçamento, e foi esclarecido que o Movimento Trânsito Seguro englobaria ações de conscientização e de fiscalização, com a sugestão de foco na questão da velocidade. Após um balanço positivo da reunião na zona Norte, ressaltou-se mais uma vez a necessidade de antecedência na divulgação e encerrou-se a reunião.

A última reunião do ano, a 31ª do CMTT, fez um balanço sobre as ações de mobilidade e também contou com manifestações negativas em relação à data de consulta pública do edital de licitação do transporte, num período em que a população não iria acessar, por conta das festas de final de ano. Entidades com cadeiras no CMTT lançaram um protesto nas redes sociais contra o edital, sob acusação de a realização ocorrer nesta época para prejudicar a participação popular, e pediram na reunião o adiamento para janeiro. O secretário rebateu as críticas, afirmando que a consulta não seria encerrada no Natal, e que daria no mínimo 45 dias para sua realização.

Avelleda disse estar incomodado com esvaziamento do Conselho, mas saiu da reunião porque tinha outro compromisso relacionado à revisão do edital. Quem conduziu o restante foi o

secretário adjunto, Irineu, que logo também precisou se ausentar. Ele fez uma apresentação dos cinco destaques de 2017 da SMT, CET e SPTrans, e a sociedade civil expôs um balanço crítico das ações de mobilidade do ano, com os temas: sociedade civil, pessoa com deficiência, sistema cicloviário, transporte público coletivo, desestímulo ao automóvel, participação, controle civil e o novo formato das reuniões regionais.

Uma convidada criticou a falta de atendimento das demandas dos ciclistas, mesmo o secretário sendo um ciclista, e que ela se sentia insegura em andar de bicicleta e a pé com os filhos pela cidade. Duas integrantes do governo rebateram as críticas da sociedade civil sobre o Maio Amarelo e a falta de menção à campanha contra o abuso sexual no transporte público, e outra funcionária ressaltou que a falta de investimento não foi apenas em ciclovias, por conta do orçamento abaixo do previsto. A representante dos idosos reforçou a dificuldade que possuem com as calçadas e o tempo semaforizado, e outra conselheira falou da urgência de ações contra a quantidade de mortes de ciclistas em São Paulo.

A reunião foi encerrada sem o presidente da CET, sem o Secretário de Transportes e o Secretário Adjunto, que se ausentaram no transcorrer das apresentações. O Quadro 13 apresenta uma síntese dos temas abordados em 2017 no CMTT.

Quadro 13 - Reuniões do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo em 2017

SÍNTESE DAS REUNIÕES DO CMTT/SP EM 2017	
DATA	TEMA DISCUTIDO
21 ^a 19/01/17	Aumento da velocidade nas marginais
22 ^a 16/02/17	Transporte coletivo e transporte escolar
23 ^a 27/04/17	Maio Amarelo, Programa Pedestre Seguro, Plano de Metas, Acessibilidade
24 ^a 27/05/17	Licitação para Outorga da Concessão do Serviço de Transporte Público de Passageiros
26 ^a 22/06/17	Planejamento Cicloviário
27 ^a 17/08/2017	Planejamento da Concessão de Terminais Urbanos
28 ^a 28/09/2017	Mobilidade a Pé e Transporte Coletivo
29 ^a 31/10/2017	Sistema de Mobilidade na Zona Norte
30 ^a 23/11/2017	Orçamento SMT e Movimento Trânsito Seguro
31 ^a 14/12/2017	Balanço Geral das Reuniões do Ano

Fonte: elaboração própria.

Foi possível notar que a nova gestão iniciou o ano tomando decisões sem consultar o CMTT. Os conselheiros lutaram pelo espaço e convocaram, por conta própria, uma reunião para discutir as medidas implantadas. O Conselho resistiu em 2017 graças à persistência de seus conselheiros, que compreendem a importância do órgão e não permitiram que fosse esvaziado e ignorado.

A partir disso, houve avanços importantes: as reuniões se tornaram mais frequentes, foram desenvolvidas ações em prol da mobilidade a pé, da ciclomobilidade e da segurança no trânsito, e contra o assédio no transporte coletivo, embora tenham sido consideradas insuficientes ou falhas por alguns conselheiros e associações. Talvez as medidas não teriam ocorrido se não fossem as reivindicações da sociedade civil no Conselho. Também é importante destacar o Estatuto do

Pedestre e o avanço em relação à licitação do transporte público coletivo, pendente desde o governo Haddad e que passou pelas reuniões, apesar do tempo reduzido de debate disponibilizado após o texto pronto.

A mudança nos locais de reunião foi uma medida democratizante adotada dentro do CMTT, com o intuito de descentralizar as discussões e ampliar a participação. O Quadro 14 detalha os locais, o endereço e a quantidade de reuniões que ocorreram.

Quadro 14 - Quantidade de reuniões do CMTT, entre 2013 e 2017, de acordo com o local

LOCAIS DAS REUNIÕES DO CMTT ENTRE 2013 E 2017		
Nº DE REUNIÕES	LOCAL	ENDEREÇO
1 reunião	Praça das Artes	Av. São João, 281 – Centro
1 reunião	Auditório da Prefeitura Regional Santana-Tucuruvi	Av. Tucuruvi, 808 - Centro
2 reuniões	Prefeitura Municipal de São Paulo	Viaduto do Chá – 7º andar
2 reuniões	Museu do Transporte Público Gaetano Ferolla	Av. Cruzeiro do Sul, 780 – Canindé
7 reuniões	Conselho Regional de Contabilidade	Rua Rosa e Silva, 60 – Santa Cecília
7 reuniões	Auditório da Biblioteca Mário de Andrade	Rua da Consolação, 94 – Centro
10 reuniões	Auditório do Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo	Rua Genebra, 25 – Centro

Fonte: elaboração própria.

O deslocamento por transporte público não é custeado pela Secretaria de Transporte e Mobilidade, desmotivando os moradores de periferia a participar e expor os problemas de sua região. O horário também aprofunda essa dificuldade, pois se a distância de deslocamento é longa e a reunião inicia logo às 8h, além de ser horário de trabalho para muitos, seria necessário sair muito cedo de seu bairro. Por outro lado, o retorno à residência à noite também seria difícil, dependendo do horário de término da reunião, caso ocorresse nesse turno. A Figura 6 mostra, em amarelo, a localização das reuniões entre 2013 e 2017, em relação à área total do município de São Paulo.

Nos mapas, com exceção da Prefeitura Regional da Zona Norte, todos os outros seis locais de reunião foram na região central, cuja escolha está associada à disponibilidade de local e principalmente à possibilidade de todos os bairros do município terem acesso de forma relativamente igualitária. Quando pensamos em inclusividade, a rotatividade de reuniões nas regiões seria a melhor solução, e podemos afirmar que o governo Dória avançou nesse ponto em relação à gestão de Haddad.

Notamos também que as atas das reuniões ficaram mais detalhadas no governo Dória, demonstrando mais organização e transparência. Entretanto, a participação de conselheiros nas reuniões foi diminuindo conforme se aproximou do fim do ano. O horário dificulta a participação, mas não pode ser considerado o fator determinante, pois no início do ano as reuniões também ocorriam pela manhã. Na gestão Haddad, houve reuniões pela manhã e à tarde, com variação na quantidade de pessoas.

Os dois elementos centrais que alteram a participação e que podem explicar a mudança de comportamento dos atores ao longo de 2017, na gestão Dória, são as temáticas abordadas e a efetividade do Conselho, ou seja, a percepção de que o ato de participar faz a diferença na elaboração de políticas públicas. O aumento da velocidade nas marginais e a ameaça de apagamento de ciclovias⁶⁶ são exemplos de medidas que anulariam consensos construídos dentro do CMTT na gestão anterior, gerando revolta e questionamentos sobre a validade da participação no órgão.

A seleção de temas que são levados para o CMTT também pode afetar a frequência e a qualidade das reuniões. O poder de agenda se concentra no governo e no Conselho Executivo do órgão. O governo possui maior peso, uma vez que decide quais projetos que a gestão pretende executar serão levados à discussão ou não. A sociedade civil também levanta questionamentos dos assuntos não pautados, mas poucas vezes conseguiu prolongar o debate. Em relação aos Programas de Governo de Fernando Haddad e João Dória, notamos que algumas propostas de campanha apareceram no Conselho e resultaram na construção de projetos coletivos em diferentes áreas da mobilidade urbana, enquanto outras foram implantadas de forma vertical na gestão.

O Plano de Governo de Haddad (UM TEMPO NOVO PARA SÃO PAULO, 2012) previa a construção da rede cicloviária, mas não apresentava metas específicas em termos de quilometragem e localização. Já para os pedestres, Haddad colocou apenas metas mais amplas, como a ampliação da proteção ao pedestre e a recuperação de calçadas. No Programa de Metas (SÃO PAULO [2013b]) apareceram objetivos mais específicos, visando a criação de 400 km de ciclovias e a

⁶⁶ Josias Lech afirmou em entrevista para esta pesquisa que, durante o governo PT, haviam cicloativistas que buscavam mecanismos legais para evitar justamente a retirada de ciclovias. O Secretário Executivo do CMTT respondeu que uma lei poderia ser alterada, desde que o futuro prefeito consiga apoio suficiente de vereadores. O que impediria tal ação é a participação social e o ativismo político da categoria.

acessibilidade de 850 mil m² de passeios públicos. A abertura para a participação das entidades de mobilidade a pé no Conselho foi fundamental para compreensão dos problemas que ultrapassam a questão das calçadas e da construção de ciclovias, permitindo a elaboração de soluções conjuntas. A ciclomobilidade e a mobilidade a pé foram os temas que produziram maiores discussões, apresentações da sociedade civil e sugestões no CMTT.

A expansão e melhoria da rede de transporte público também constava no Plano de Governo (UM TEMPO NOVO PARA SÃO PAULO, 2012) e foi mantida no Programa de Metas (SÃO PAULO [2013b]), visando a construção de 150 km de corredores e 150 km de faixas exclusivas para ônibus. O objetivo de aumentar a velocidade dos ônibus e tornar o transporte público mais rápido estava no Programa de Metas (SÃO PAULO [2013b]), implicando na limitação da circulação de táxis nos corredores. As propostas passaram pelo órgão, assim como sua interligação com o sistema metropolitano, e geraram tensões com outras categorias do transporte, como os taxistas.

Na entrevista concedida para esta pesquisa, Josias Lech comentou as dificuldades para se implantar faixas exclusivas e corredores de ônibus, por conta das saídas de prédios residenciais e empresariais e dos estacionamentos de carros. Segundo ele, para realizar essas obras, é necessário um “governo de enfrentamento”, por causa da resistência de moradores de classe média e alta que não querem o transporte coletivo em frente a sua casa, pois atrairia pessoas que não são de sua condição social.

A redução da velocidade nas vias apareceu como proposta de campanha e foi levada para as discussões no CMTT, recebendo apoio de algumas categorias e rejeição de outras. A abertura da Avenida Paulista não constava no documento e foi uma sugestão que surgiu no Conselho, proveniente da sociedade civil.

As categorias táxi e transporte escolar aparecem nas propostas de governo, mas de forma bem generalista, sem apresentar metas específicas para elas no Programa de Metas (SÃO PAULO [2013b]). Também não houve discussões específicas no CMTT sobre temas que lhes afetam diretamente, como a implantação do Uber e o credenciamento do TEG. Embora todos os modais tenham sido discutidos de forma geral no Plano de Mobilidade, principalmente nas Câmaras Temáticas, alguns grupos não tiveram oportunidade de expor suas considerações nas reuniões ordinárias. A limitação da possibilidade de voz provocou insatisfação e tensão dentro do órgão.

Dentre as diversas propostas do Programa de Governo de João Dória, algumas passaram pelo Conselho em 2017 (PROGRAMA DE GOVERNO [2016]). As campanhas contra acidentes, a instituição da caminhada como um dos modais do transporte, o estímulo ao uso de aplicativos e redes colaborativas relativas ao transporte, a readequação da rede de ônibus e a criação de um programa de redução do uso de combustível fóssil foram temas levados para o CMTT, sendo estes

dois últimos relacionados à licitação de empresas de ônibus. A meta de adequar a malha cicloviária existente gerou polêmica, pois algumas ações, questionadas como “apagamento de ciclovias”, foram discutidas com os conselheiros depois que começaram a ser executadas. Outra meta levada ao órgão pelos conselheiros depois que a prefeitura já havia implantado foi a mudança nos limites de velocidade, gerando grande polêmica entre governo e sociedade civil.

O Programa de Metas de Dória (SÃO PAULO [2017b]) recebeu propostas da sociedade civil no Conselho, e também foi exposto em reuniões do órgão no primeiro semestre de 2017. Basicamente, são três metas para a mobilidade urbana e sete projetos vinculados a elas. As metas são: redução de mortes, aumento do uso dos modais ativos (bicicleta e a pé) e do uso do transporte público. Destes projetos, quatro apareceram nos debates do CMTT: Programa Pedestre Seguro e Trânsito Seguro, visando reduzir as mortes no trânsito; projeto de Ciclomobilidade, para ampliar as viagens com este modal; Transporte Meu, que consiste na licitação do transporte público coletivo.

4.4 As Câmaras Temáticas

O CMTT possui autonomia para criar as chamadas Câmaras Temáticas, que são grupos de trabalho específicos de alguns temas relacionados à mobilidade urbana. No Decreto nº 54.058/2013, está prevista sua existência no art.10: “Poderão ser constituídas comissões temáticas ou regionais para o melhor andamento dos trabalhos do CMTT, instituídas na forma e com as atribuições definidas no seu Regimento Interno” (SÃO PAULO, 2013a, art.10). O Regimento Interno aborda este assunto no artigo 14 do “Capítulo III – Dos grupos temáticos e setoriais”:

Art. 14 Os grupos temáticos e setoriais serão criados através de votação em plenário do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito – CMTT, e, contemplarão temas relacionados ao trânsito, transporte, mobilidade, acessibilidade, saúde no trânsito e outros temas afins.

Parágrafo único: serão coordenados pelos integrantes do conselho, aberto a participação de ativista da temática ou da região. Os grupos serão constituídos por iniciativa do plenário do CMTT, serão permanentes ou especiais. (SÃO PAULO, 2014, art. 14).

Há pouca regulamentação para estes grupos. Não existe um formato pré-estabelecido para suas reuniões e composição, ficando a cargo dos membros que a constituírem. Há cinco câmaras temáticas no CMTT, mas algumas não possuem uma rotina de reuniões nem publicizam todas as discussões na forma de ata. Muitos acordos e discussões entre sociedade civil e governo são realizados nestes espaços antes de chegarem às reuniões ordinárias do Conselho Pleno, uma vez que a falta de padronização e formalização das reuniões permite um debate mais livre e extenso. O

Quadro 15 apresenta as Câmaras Temáticas por ano de criação.

Quadro 15 - Câmaras Temáticas do CMTT, de acordo com a data de criação

CÂMARAS TEMÁTICAS DO CMTT	
TEMA	CRIAÇÃO
Bicicleta	11/02/2015
Táxi	01/07/2015
Mobilidade a Pé	22/10/2015
Motofrete	13/06/2016
Escolar	25/05/2017

Fonte: elaboração própria.

Mais da metade das Câmaras foi criada no contexto da discussão do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, no ano de 2015, procurando elaborar contribuições para sua construção. A primeira Câmara Temática constituída foi a da Bicicleta, sendo também a que mais realizou reuniões desde sua criação. Em seu Regimento Interno consta que o objetivo geral é “Construir uma política cicloviária para a cidade de São Paulo a partir do diálogo entre representações de ciclistas e poder público municipal” (SÃO PAULO, 2015a, art.1º).

A Câmara deve ser composta por 22 membros, sendo dois conselheiros temáticos do CMTT, 10 representantes eleitos das macrorregiões da cidade e 10 indicações das entidades CicloBR e Ciclocidade. As reuniões devem ocorrer mensalmente, entre os membros da Câmara, bimestralmente com o Secretário da SMT e trimestralmente com o Prefeito.

As primeiras atas das reuniões da Câmara Temática da Bicicleta possuem somente breves comentários sobre os temas discutidos e um link para uma matéria do site da Ciclocidade, em que constam os detalhes de cada reunião. O documento produzido a partir da terceira reunião, com sugestões para o Plano de Mobilidade, não consta no site do CMTT, apenas num link da página da Ciclocidade. Este arquivo aborda temas como: valorização do ciclista e do pedestre; diminuição das mortes no trânsito por meio da redução da velocidade nas vias e redução do uso de veículos individuais motorizados; regulamentação, padronização e interligação de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas⁶⁷.

Ainda no início da constituição da Câmara Temática da Bicicleta, entre a segunda e a terceira reunião, o Ministério Público Estadual (MPE) entrou com uma ação pedindo a interrupção das obras de ciclovias, gerando um protesto de ciclistas em 19 de março de 2015 e manifestações

⁶⁷ Ciclovia consiste num espaço separado fisicamente para a circulação de bicicletas, sendo a opção mais cara de obra de mobilidade, mas também a mais segura. As opções mais baratas são a ciclofaixa e a ciclorrota. A ciclofaixa é uma faixa pintada no chão, delimitada para a circulação de ciclistas, e a ciclorrota se trata de um caminho sinalizado como a rota de melhor acesso para bicicletas (Adaptado de: <http://www.mobilize.org.br/noticias/1221/saiba-a-diferenca-de-ciclovias-ciclofaixa-e-ciclorrota.html>).

internacionais de apoio. “A decisão, de caráter liminar, estabelece que devem ser interrompidas todas as implantações de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas na cidade, exigindo estudo de impacto viário” (CRUZ, 2015a). Toda a discussão ocorreu entre a 11ª e a 12ª reunião do CMTT, sem notícias de manifestação do colegiado ou dos recém-integrantes da Câmara Temática.

Na mesma data da ação e do protesto, as entidades de ciclistas emitiram uma nota conjunta criticando a medida e destacando os benefícios do uso da bicicleta, bem como o direito dos ciclistas de também ocuparem as vias, conforme as diretrizes do Plano Nacional de Mobilidade Urbana. A nota também menciona que o debate sobre as ciclovias foi realizado nas discussões do Plano Diretor Estratégico e no CMTT, ressaltando o funcionamento da Câmara Temática da Bicicleta com a finalidade de acompanhar o andamento da expansão do sistema cicloviário (CRUZ, 2015b).

Em 27 de março, a liminar foi derrubada e as obras das ciclovias puderam ser retomadas: “Em sua decisão, Guerra criticou argumentos que a promotora tomou como base para ação, mas lembrou que o município não enviou os estudos técnicos solicitados pelo MP em setembro do ano passado. Ele deu 60 dias para a administração municipal apresentar defesa” (SUSPENSA..., 2015). O episódio não foi mencionado em registros posteriores na Câmara Temática e nas reuniões do Conselho Pleno do CMTT.

Há uma lacuna temporal na cronologia de reuniões da Câmara Temática da Bicicleta, com um salto da terceira para a nona reunião entre os dias 11/04 e 26/05, sem atas das supostas reuniões neste período (da quarta à oitava reunião). A última reunião de 2015 encerrou os trabalhos da Câmara no ano com a entrega de uma Carta Pública ao governo, abordando os equívocos na implantação dos 400 km de ciclovias, como a falta de conectividade entre elas e a necessidade de expansão para as periferias. No primeiro semestre 2016, houve apenas uma reunião com a nova composição da Câmara, visando discutir questões de segurança e manutenção de ciclovias e o Regimento Interno do grupo e atender a norma da paridade de gênero.

Os relatórios da Câmara Temática da Bicicleta ficaram mais detalhados a partir de 2017, com a nova gestão da Prefeitura. Há menção de uma reunião realizada em dezembro de 2016, mas sem a existência de um relatório sobre os temas tratados. As tensões entre o projeto de mobilidade do governo de Haddad e o de Dória apareceram por meio dos questionamentos dos membros em relação às obras de ciclovias que foram interrompidas.

A nova equipe apresentou seus próprios projetos e justificou a paralisação de obras com o argumento de falta de informação e de recursos, embora a gestão Haddad tenha deixado uma verba disponível para a continuidade das obras. O slogan “Acelera São Paulo”, criado no mesmo contexto

do aumento da velocidade nas marginais, tem gerado problemas para os ciclistas, que são ultrapassados por carros em alta velocidade e que utilizam a propaganda como argumento. Esta crítica foi rebatida por Avelleda, dizendo que o objetivo não é incentivar as altas velocidades nas vias e deixando claro que nada mudaria.

Nas reuniões, alguns membros se queixam da postura do governo, afirmando que a Câmara Temática se sentia subjugada e que os membros pareciam “fantoques”, sem uma participação real no planejamento da rede cicloviária, diante da falta de devolutiva de documentos e posicionamentos solicitados à SMT. O Secretário de Transportes enfatizou diversas vezes a importância do colegiado e que estaria aberto para ouvir as contribuições. Foi realizada uma reunião extraordinária, em maio, para tratar do Plano Cicloviário, em que o impasse da participação da Câmara na elaboração de políticas públicas permaneceu. Houve várias críticas ao projeto apresentado, que não estava terminado.

Também houve questionamentos sobre as remoções de ciclovias sem discussão ou aviso prévio, e sobre o aumento de mortes em decorrência da elevação da velocidade nas vias. O Secretário Avelleda não pôde permanecer na reunião, porque faria uma entrevista ao vivo, e antes de sair justificou que uma ciclovia foi retirada para execução de serviços de telefonia. Os membros fizeram muitas críticas em relação à falta de honestidade da gestão, por não esclarecer que ainda não possuía um plano cicloviário para apresentar, apenas estudos de tipologia.

As reclamações de limitação do diálogo com a sociedade civil continuaram após esta reunião extraordinária, alegando que havia treinamentos e discussões que não passaram pela Câmara Temática. Outra questão polêmica foi a divulgação de dados do INFOSIGA, que mostrou o aumento do número de mortes de ciclistas no trânsito de São Paulo. Os membros do governo afirmavam trabalhar pela redução de mortes, mas que o problema não é fácil de resolver, enquanto os integrantes da Câmara reclamavam da falta de acesso a essas atividades desenvolvidas, e que o número de óbitos apenas cresce. O slogan “Acelera São Paulo” voltou a ser questionado nesse contexto, bem como a “Lei Anticiclovia” (SÃO PAULO, 2017b), que pode dificultar a criação de novos trechos de ciclovia e reduzir a segurança de ciclistas (CRUZ, 2017)⁶⁸. Em entrevista ao site Rede Brasil Atual, um dos membros da Câmara Temática fez o seguinte comentário sobre a Lei:

Desde o início do mandato a gestão Doria declarou guerra às ciclovias. Vários trechos foram apagados, investimentos foram paralisados e a Câmara Temática da

⁶⁸ O site Vá de Bike fez uma matéria detalhando as críticas das entidades de ciclistas à Lei 16.738/2017: <<http://vadebike.org/2017/11/lei-anticiclovia-16-738-joao-jorge-doria-sao-paulo/>>. A Lei coloca como prerrogativas para construção de ciclovias a análise de impacto viário, estudos de demanda e viabilidade financeira. Segundo entidades de ciclistas, estes pré-requisitos ignoram elementos importantes, como o crescimento do uso da bicicleta após a construção de uma ciclovia em regiões onde aparentemente não havia demanda.

Bicicleta do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT) se tornou um espaço meramente formal, sem qualquer discussão efetiva. A prefeitura anunciou a revisão do Plano Cicloviário da Cidade de São Paulo, sem a participação dos ciclistas.

“A política cicloviária em São Paulo já está esvaziada desde a entrada da atual gestão. Ainda em época de campanha o atual prefeito João Doria se mostrou contrário à expansão da rede e afirmou diversas vezes que iria tirar ‘ciclovias ruins’. A lei do vereador João Jorge, da base governista, nada mais é do que uma afirmação desta visão que contraria a Política Nacional de Mobilidade Urbana e uma tendência mundial”, disse Rene José Rodrigues Fernandes, pesquisador em políticas públicas e diretor da Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo (Ciclocidade) (GOMES, 2017).

O comentário do membro da Câmara Temática explicita os desentendimentos entre sociedade civil e governo em relação às políticas públicas de mobilidade cicloviária. Os membros do colegiado desejam dar continuidade ao projeto político do governo anterior, de Fernando Haddad, enquanto a atual gestão visa consolidar uma visão oposta sobre a cidade, embora não possua apoio massivo das entidades e associações de mobilidade.

O Quadro 16 apresenta os temas abordados por reunião da Câmara Temática da Bicicleta, desde sua criação, em fevereiro de 2015, até dezembro de 2017.

Quadro 16 - Temas por reunião da Câmara Temática da Bicicleta 2015-2017

CÂMARA TEMÁTICA DE BICICLETA		
Reunião	Data	Tema
1ª	11/02/2015	Indicação de nomes para composição da Câmara, com posterior eleição
2ª	13/03/2015	Publicação no Diário Oficial da composição da Câmara Temática da Bicicleta
3ª	11/04/2015	Debate temático para construção do Plano Municipal de Mobilidade
9ª	26/05/2015	Manutenção, diretrizes de implantação e expansão da rede cicloviária
10ª	10/08/2015	Controle de velocidade, PlanMob, manutenção da rede, campanhas
11ª	05/10/2015	Instalação de paraciclos na cidade
12ª	17/12/2015	Balço das ações de 2015 e planejamento para 2016, entrega de Carta Pública ao governo
13ª	12/04/2016	Nova composição, Regimento Interno da Câmara, manutenção e expansão de ciclovias
14ª	06/02/2017	Suspensão de ciclovia em construção, verba da gestão anterior para ciclovias, projetos da nova gestão
15ª	14/03/2017	Programa Bike SP, SAC 156 para ciclovias, Programa de Metas, Planejamentos Regionais
16ª	02/05/2017	Funções da Câmara Temática e pendências da SMT
Extraordinária	11/05/2017	Apresentação do Plano Cicloviário pela CET e devolutivas do Secretário de Transportes
17ª	07/06/2017	Acesso de bikes a ônibus e convivência com coletivos no Trânsito, informes das pendências e construção de agendas regionais
18ª	03/07/2017	Impactos das ciclovias na cidade, SAC 156 para ciclovias, iniciativas com a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, devolutiva sobre bicicletas em ônibus
19ª	08/08/2017	Aumento do número de mortes de ciclistas no trânsito, sistemas de bicicletas compartilhadas
20ª	05/09/2017	Bicicletas em ônibus, ciclofaixas de lazer, Padrão de Sinalização para Ciclistas
21ª	09/10/2017	Substituição de Conselheira, Bicicleta compartilhada, Trajetos e Conectividade entre Ciclovias, Projeto de Orientação para Ciclistas
22ª	11/11/2017	Planos e ações da gestão para reduzir as mortes de ciclistas no trânsito, conexões críticas e ciclovias obrigatórias, apagamento de ciclovias
23ª	06/12/2017	Lei 16.738/2017, a “Lei Anticiclovias”, pendências de reuniões anteriores, bicicletas compartilhadas

Fonte: elaboração própria.

Analisando os dados apresentados no Quadro 16, é possível notar que as reuniões ganharam maior periodicidade a partir de 2017 e os registros das discussões se tornaram mais organizados e detalhados do que nos dois anos anteriores. Os debates avançaram no sentido inverso: em 2017,

houve mais tensões e divergências entre governo e sociedade civil do que parcerias na elaboração de políticas cicloviárias. Todavia, é preciso considerar que o ano de 2015 se concentrou na criação da Câmara e na elaboração de propostas para o Plano Municipal de Mobilidade, e que em 2016 ocorreu apenas uma reunião, com a posse de novos membros, elaboração do Regimento Interno e abordagem mais geral sobre a manutenção e expansão da rede cicloviária.

A Câmara Temática da Bicicleta se consolidou enquanto um espaço ocupado pelos ciclistas, dando-lhes a possibilidade de cobrar ações diretamente do Poder Público e de ouvir as devolutivas. As divergências fazem parte do processo participativo, embora aparentem um sinal de fracasso da participação popular. Na verdade, constituem um importante indicador de que o direito à manifestação está garantido, elemento sem o qual não poderia haver participação efetiva, apenas espaços-fantasma de ratificação das decisões governamentais.

A Câmara Temática do Serviço de Táxi foi a segunda criada, com a publicação do Regimento Interno em 19 de junho de 2015. Seu objetivo geral é “Debater e propor medidas de aprimoramento da organização e prestação do serviço de taxi na cidade de São Paulo, no âmbito das entidades representativas do segmento e o poder público municipal” (SÃO PAULO, 2015c, art. 1º).

Dentre os objetivos específicos dessa Câmara Temática estão a proposição de políticas públicas de capacitação dos condutores e de modernização e padronização da frota e de medidas e parâmetros de fiscalização, expansão e avaliação do serviço. Entretanto, um deles merece destaque: “Discutir e atualizar as regras de circulação geral no município e, em particular, o uso dos corredores e faixas exclusivas” (SÃO PAULO, 2015c, art. 2º, VII). A disputa por territórios nas ruas se faz presente em todas as Câmaras Temáticas, mediante a reivindicação de ciclovias e calçadas melhores e em maior número. Entretanto, aqui temos uma meta explícita de ocupação de espaços delimitados especificamente para o transporte coletivo. A falta de eficácia no funcionamento dos ônibus somada ao reajuste da tarifa provocaram os Protestos em 2013, e a CT do Táxi evidencia as dificuldades de preservação desse modal, devido aos interesses em jogo.

Outro trecho do Regimento Interno da CT de Serviço de Táxi que merece destaque é o art. 5º, parágrafo 3º, que prevê o convite para participação nas reuniões de um vereador ligado à Comissão de Transportes. É a única menção de um membro do Legislativo em todos os regimentos do CMTT. As reuniões ordinárias deveriam ocorrer bimestralmente, sem obrigatoriedade de participação do Prefeito ou Secretário de Transportes, diferentemente das Câmaras da Bicicleta e da Mobilidade a Pé.

A primeira reunião ocorreu em 01/07/2015, com apresentação dos objetivos gerais e específicos da Câmara. O secretário Jilmar Tatto participou e destacou a importância do espaço criado. Dois vereadores também estiveram presentes, informando sobre o Projeto de Lei que

proibiria o uso de carros particulares cadastrados em aplicativos para transporte remunerado de pessoas. Os representantes de entidades de taxistas reforçaram a necessidade de fiscalização e punição para o transporte clandestino.

Nas três reuniões seguintes, o Regimento Interno apresentado pela Comissão Executiva foi finalizado e aprovado, discutiu-se a criação da categoria “táxi preto” e a inclusão de uma cadeira para um representante de aplicativos de táxi e foi debatida a portaria sobre o curso de qualificação e trajés dos taxistas. Na quinta reunião, foram aprovadas três portarias: sobre pagamento eletrônico, curso de taxista e alvará de estacionamento. Também houve a proposição de criação de uma cartilha sobre o serviço de táxi, assim como a cartilha do ciclista. Na reunião seguinte, houve a aprovação de uma proposta de desburocratização dos serviços do Departamento de Transportes Públicos (DTP).

Na sétima reunião, vários assuntos pontuais relacionados ao serviço de táxi foram discutidos, como o táxi preto e fiscalização de aplicativos, mas chamou atenção a entrega de um documento, a ser encaminhado para o Secretário, reivindicando a ampliação do uso dos corredores e faixas exclusivas de ônibus para os táxis. Na reunião seguinte, a reivindicação foi atendida pela Secretaria Municipal de Transportes. Esse tema também apareceu nas reuniões ordinárias do CMTT, conforme discutido anteriormente.

Na nona reunião, a última na gestão Haddad e que ocorreu em julho de 2016, foram tratados diversos temas, com uma crítica aos descontos oferecidos por aplicativos de táxi e das tarifas cobradas pelo serviço. Merece destaque a discussão sobre a paridade de gênero, com esclarecimentos sobre a necessidade de inclusão de mulheres na Câmara e questionamentos sobre essa demanda. A CT do Táxi foi a que se mostrou mais resistente à alteração de seu colegiado por conta da Portaria, diferentemente das outras Câmaras, em que a participação de mulheres é maior.

Todos relatórios das reuniões foram bastante sucintos, com exceção da 9ª reunião, na gestão Haddad, e da 10ª reunião, cuja redação passou a ser feita no padrão de registros da gestão Dória. Entretanto, apenas em março de 2017 ocorreu uma reunião da Câmara com relatório disponibilizado. Nesta reunião, com a presença do Secretário, foi realizada uma apresentação da gestão e dos objetivos específicos da Câmara Temática, seguida pela discussão da pauta, o táxi preto e a fiscalização desigual de táxis e Ubers. Destacamos uma fala de um observador, que atua no serviço de táxi, afirmando que “tem acompanhado os pronunciamentos do Secretário Avelleda e do Prefeito Dória e sente que eles estão sensíveis à difícil situação dos taxistas na cidade”.

O Quadro 17 apresenta os principais temas abordados pela Câmara Temática, no período entre 2015 e 2017.

Quadro 17 - Temas por reunião da Câmara Temática do Serviço de Táxi 2015-2017

CÂMARA TEMÁTICA DE SERVIÇO DE TÁXI		
Reunião	Data	Tema
1ª	01/07/2015	Objetivos da Câmara Temática (participação do secretário)
2ª	28/09/2015	Aprovação do Regimento Interno
3ª	18/11/2015	"Táxi preto"; representante para aplicativos de táxi
4ª	04/12/2015	Portaria sobre o curso de qualificação e trajes de taxistas
5ª	17/12/2015	Portarias sobre pagamento eletrônico, Curso de Taxista e alvará de estacionamento; cartilha do serviço de táxi
6ª	16/03/2016	Proposta de desburocratização dos serviços do Departamento de Transportes Públicos
7ª	07/04/2016	Diversos temas; uso de corredores e faixas exclusivas de ônibus por táxis
8ª	19/05/2016	Diversos temas; aceite do uso de corredores e faixas exclusivas de ônibus por táxis
9ª	19/07/2016	Descontos oferecidos em corridas; tarifas para taxistas; questão da paridade de gênero
10ª	08/03/2017	Fiscalização desigual e cobrança de táxis e UBERs; táxi preto

Fonte: elaboração própria.

A Câmara Temática do Serviço de Táxi realizou discussões mais pontuais, relacionadas à rotina de trabalho dos taxistas. Apenas a questão do uso das faixas e corredores de ônibus envolveu outros interesses, prevalendo a vontade dos taxistas de circular por estes espaços. Comparando os temas e argumentos presentes na Câmara nas duas gestões, notamos que houve maior concordância de interesses dos taxistas na gestão Dória do que na gestão Haddad, ao contrário do que foi percebido nas Câmaras da Bicicleta e da Mobilidade a Pé, apresentadas a seguir.

A terceira Câmara Temática criada foi a de Mobilidade a Pé, em 22/10/2015, com quatro reuniões ainda no mês de outubro e em novembro, para elaboração e aprovação do Regimento Interno. De acordo com o documento, o objetivo geral da Câmara é: "Participar da construção de uma política voltada para a mobilidade a pé para a cidade de São Paulo a partir do diálogo entre representações de cidadãos e o poder público municipal" (SÃO PAULO, 2015b, art. 1º). O Regimento também prevê reuniões mensais, entre os membros da Câmara, bimestrais com o Secretário da SMT e semestrais com o Prefeito, semelhante à CT da Bicicleta e diferente da CT do Táxi.

Sua criação foi resultante das ações de entidades como o Cidadeapé, que protocolou um ofício em 22/10/2015, solicitando sua instalação, e no mesmo dia as discussões foram iniciadas (INSTALAÇÃO..., 2015). Neste ofício, o Cidadeapé destacou a importância de se pensar o pedestre e os deslocamentos a pé, meio de locomoção mais utilizado e também o mais ignorado em termos de políticas públicas. O objetivo proposto para a Câmara Temática no ofício é muito semelhante ao disposto no Regimento Interno, o que evidencia a grande influência do Cidadeapé na determinação dos rumos do órgão.

As reuniões de trabalho iniciaram em dezembro de 2015, contribuindo com a finalização da discussão sobre o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, um de seus objetivos específicos. Além desse tema, nas reuniões seguintes durante o governo Haddad foram debatidas questões como: travessia em segurança, tempo semafórico para travessia, mobilidade da pessoa com deficiência, legislação sobre calçadas e expansão dos canais de discussão sobre mobilidade a pé dentro de órgãos governamentais. O tema do transporte coletivo também apareceu, vinculado à necessidade de acesso adequado aos pontos de ônibus, principalmente para pessoa com deficiência. Na última reunião de 2016 da gestão da Prefeitura, Haddad e o secretário Jilmar Tatto compareceram. Não há menção de sua presença nas reuniões anteriores nos relatórios disponíveis. O Cidadeapé elaborou um documento com sua contribuição ao Projeto de Lei 466/2015 (Código de Obras), por notar que ele não citava a problemática das calçadas e do pedestre.

As eleições dos integrantes da Câmara aconteceriam em 2016, juntamente com o processo eleitoral do CMTT, acompanhando o mandato de dois anos dos conselheiros (A CÂMARA..., 2015). Os registros das reuniões da Câmara durante o governo Haddad, disponíveis no site do CMTT, são bastante curtos, permitindo apenas saber o tema essencial em discussão. A partir de 2017, os relatórios também se tornam mais detalhados, no mesmo padrão das reuniões do Conselho Pleno do CMTT na nova gestão e das outras Câmaras.

A primeira reunião com a nova gestão da Prefeitura (9ª reunião da Câmara) abordou as conquistas dos anos anteriores e a proposta de criação de uma Rede de Mobilidade a Pé, com a colaboração interssecretarial. Na segunda reunião, houve uma apresentação prévia do Programa Pedestre Seguro, em caráter não-oficial, pois ainda seria levado ao Prefeito. Apesar das divergências, houve um esforço inicial de diálogo da Secretaria com a sociedade civil.

O Programa Calçada Nova foi pauta da 11ª reunião da Câmara, com os representantes cobrando a possibilidade de participação da sociedade civil no grupo interssecretarial de discussão. Na reunião seguinte, discutiu-se o tempo semafórico e a travessia do pedestre, ressaltando a importância de se considerar uma programação de tempo maior para cadeirantes e idosos. As ações do Programa Maio Amarelo e do Pedestre Seguro foram discutidas na 13ª reunião, com os representantes da sociedade civil questionando e cobrando maior participação inclusive nas estratégias de comunicação, antes de serem veiculadas. O secretário também destacou a aprovação do Estatuto do Pedestre, propondo uma reunião para tratar apenas desse tema.

A participação na Comissão Permanente de Calçadas e a publicização dos dados da pesquisa do Plano de Metas foram algumas das discussões da 14ª reunião, enfatizando a luta por transparência nas ações da gestão pública. Também foi apresentada uma proposta para a Semana do Caminhar, o Plano Estratégico para Segurança Viária e sugestões para o Estatuto do Pedestre. A

reunião de agosto foi cancelada, mas não há informações dos motivos. A 16ª reunião inicia com um pedido de agendamento de reunião extraordinária com o secretário Sérgio Avelleda. Em seguida, foi discutido o Estatuto do Pedestre e as ações do Programa Pedestre Seguro, com vários esclarecimentos feitos pelos membros da gestão.

A reunião de outubro de 2017 (17ª) abordou o uso de dados do INFOSIGA e da CET para análise das ocorrências de trânsito e a SMT respondeu ao questionamento em relação ao aumento no número de atropelamentos de pedestres. Houve uma apresentação de um integrante da Associação Brasileira de Pedestres (ABRASPE) sobre as principais causas de acidentes: a velocidade e o uso de bebida alcoólica. Uma integrante da CET apontou semelhanças nos dados do INFOSIGA e da CET em relação ao número de mortes no trânsito, mas esclareceu que a Companhia continuaria utilizando seus próprios dados, por questões de divergências metodológicas. Os dados do INFOSIGA apontam que as mortes de pedestres e ciclistas aumentaram, apesar do total geral ter diminuído, segundo um membro da Câmara. Outra integrante ressalta a importância de maiores investimentos em políticas públicas para os pedestres, e o convidado da ABRASPE reforçou que o foco de ação deveria estar na questão da velocidade dos veículos.

Na reunião de novembro, foi realizada uma discussão sobre ações mais pontuais, como na Avenida Belmira Marin e as Áreas Calmas. Em dezembro, na última reunião de 2017 e 19ª da Câmara Temática, foi discutida a concessão dos terminais de ônibus e os PIUs, bem como se há diálogo com o Estatuto do Pedestre, cuja resposta foi negativa, uma vez que o Estatuto ainda está em regulamentação. Os membros da Câmara criticaram a falta de respostas por parte do Poder Público, cujos membros responderam que não havia outras informações disponíveis. Por fim, a Resolução 706 do CONTRAN, que prevê multas para pedestres e ciclistas, foi criticada pelas entidades representadas na Câmara. Como o pedestre não é prioridade no trânsito, suas ações acabarão resultando em multas. O Quadro 18 apresenta os principais temas abordados pela Câmara Temática, no período entre 2015 e 2017.

Quadro 18 - Temas por reunião da Câmara Temática da Mobilidade a Pé 2015-2017

CÂMARA TEMÁTICA DE MOBILIDADE A PÉ		
Reunião	Data	Tema
1ª	22/10/2015	Instalação da Câmara Temática
2ª	27/10/2015	Discussão da proposta de elaboração do Regimento Interno
3ª	04/11/2015	Discussão de detalhes do Regimento Interno (composição, eleições, participação e permanência no conselho)
4ª	11/11/2015	Aprovação do Regimento Interno e composição provisória da Câmara Temática
5ª	02/12/2015	Mobilidade a pé e acessibilidade no Plano Municipal de Mobilidade Urbana
6ª	03/02/2016	Pedestre: travessia e segurança, mobilidade da pessoa com deficiência e transporte coletivo
7ª	16/03/2016	Recomendações para travessias e tempo de semáforos
8ª	12/07/2016	Expansão dos canais de discussão sobre mobilidade a pé; calçadas (presença do prefeito e secretário)
9ª	09/02/2017	Calendário de reuniões; apresentação das conquistas do ano anterior; criação da Rede de Mobilidade a Pé (presença do secretário)
10ª	09/03/2017	Programa Pedestre Seguro (presença do secretário e de três vereadores, sendo um deles de Curitiba)
11ª	13/04/2017	Campanha "Calçada Cilada"; Programa "Calçada Nova"
12ª	11/05/2017	Semáforos e tempo de travessia do Pedestre
13ª	08/06/2017	Balanço do Programa "Maio Amarelo" e do "Calçada Cilada"; Programa Pedestre Seguro (presença do secretário)
14ª	13/07/2017	Sobre a Comissão Permanente de Calçadas, Semana do Caminhar, Plano Estratégico para Segurança Viária, Estatuto do Pedestre
16ª	14/09/2017	Estatuto do Pedestre, Programa Pedestre Seguro
17ª	19/10/2017	Número de mortes de pedestres no trânsito; comparação dos dados da CET e do INFOSIGA
18ª	09/11/2017	Projeto Belmira Marin/ Grajaú para redução de acidentes; Áreas Calmas
19ª	13/12/2017	Apresentação sobre terminais e PIUs; Pesquisa 100% Pedestres; Resolução 706 do CONTRAN.

Fonte: elaboração própria.

No segundo semestre de 2017, o Secretário de Transportes não participou de nenhuma reunião, assim como o Prefeito. A partir da análise das atas, notamos que os integrantes da Câmara que também participam das reuniões do Conselho Pleno são menos combativos nas reuniões da CT, focando nas questões mais práticas da Mobilidade, como a avaliação de programas desenvolvidos pela gestão.

Outras duas Câmaras Temáticas foram criadas: do Serviço de Motofrete, na gestão Haddad, e do Transporte Escolar, na gestão Dória. Ambas possuem apenas um relatório de cada disponibilizado, o que indica a baixa frequência de reuniões de seus colegiados. A CT do Serviço de Motofrete deveria produzir seu regimento interno e calendário de reuniões, conforme consta no relatório, mas não há registro se isso foi realizado. Havia um grupo de trabalho em 2015, cujas discussões deveriam ser trazidas para a Câmara. Além destas questões, foi discutida na reunião de 13/06/2016 a inspeção semestral de motos como garantia de segurança, a regulamentação do uso de aplicativos e de clandestinos, a falta de legislação para o transporte de cargas perigosas em motocicletas, a necessidade de campanhas de conscientização sobre segurança e a redução de mortes de motociclistas com a diminuição da velocidade nas vias.

A Câmara Temática do Serviço de Transporte Escolar realizou sua primeira reunião em 25/05/2017, com uma proposta de Regimento Interno e de calendário de reuniões, que foram aprovados. O item que ficaria para a reunião seguinte seria a composição do colegiado. Foi sugerida a elaboração de um conteúdo sobre o transporte escolar para apresentação da Reunião Ordinária do CMTT que ocorreria em julho e teria este tema como pauta, entretanto, ela não ocorreu e a Câmara

também não produziu mais registros de suas reuniões.

A partir dos dados apresentados, notamos que os debates ocorrem de forma mais livre e menos formal nas Câmaras Temáticas, tornando mais explícitas as tensões entre governo e sociedade civil. As Câmaras que demonstraram maior alinhamento e parceria com o governo Haddad foram as da Bicicleta e da Mobilidade a Pé, enquanto no governo Dória protagonizaram tensões em relação às políticas implantadas sem debate, principalmente o aumento da velocidade nas marginais. As Câmaras do Serviço de Motofrete e do Transporte Escolar não se constituíram de fato, pois não realizaram mais reuniões após sua criação.

Já a Câmara Temática do Serviço de Táxi expressou uma grande desconexão com as outras, pelo seu interesse em ocupar os espaços nas vias reservados para o transporte coletivo. O governo Haddad acabou cedendo a essa reivindicação, diante das dificuldades com a implantação de aplicativos como o Uber. Na gestão Dória ocorreu apenas uma reunião, em que a categoria demonstrou maior alinhamento com o governo do que anteriormente. A falta de reuniões posteriores à primeira pode ter três explicações: o descaso com as demandas dos taxistas; o alcance das reivindicações iniciais, o que tornaria desnecessária a periodicidade de reuniões; a perda de legitimidade do espaço da Câmara para os taxistas, que optaram por vias mais diretas de negociação com o Poder Público.

Para fechar a análise a partir do enfoque institucional, podemos afirmar que o CMTT possui como potencialidade a colocação da sociedade civil, da sociedade política e de grupos com interesses econômicos no mesmo espaço de debate, de modo a criar um mecanismo de pesos e contrapesos que produzem certo equilíbrio nas discussões. Um exemplo é a questão do transporte coletivo: quando os interesses privados tentaram se impor no debate sobre o uso das faixas de ônibus, a defesa do interesse público foi feita tanto pelas entidades que dependem dele quanto pelo Secretário de Transporte. Também é um ponto favorável, no governo Haddad, a abertura do Executivo Municipal para implantar as proposições colocadas, embora não esteja previsto na legislação do órgão, visto que seu caráter é consultivo. A descentralização das reuniões na gestão Dória é um avanço no sentido de aproximar o Conselho das questões regionais, tornando a discussão ainda mais democrática.

Como limites para a atuação do CMTT apontamos o elevado controle do Executivo sobre a agenda, especialmente por meio da atuação do Secretário Executivo Josias Lech, apesar da existência do Conselho Executivo. Isso também ficou explícito no início do governo Dória diante da dificuldade enfrentada pela sociedade civil para o agendamento de uma reunião com a nova gestão. Também o caráter consultivo pode enfraquecer o potencial de discussão sobre os temas

referentes à mobilidade, pois gera uma grande dependência da disposição do poder Executivo em acatar sugestões e posicionamentos. O governo Dória demonstrou bastante resistência em aceitar algumas reivindicações da sociedade civil, principalmente na questão da velocidade nas marginais.

Caso a participação não traga benefícios para além da possibilidade de debate, ou seja, não possua finalidades instrumentais, pode ocorrer um esvaziamento do órgão. No caso do CMTT, as associações de ciclistas e de mobilidade a pé ainda permanecem, entendendo o espaço como legitimamente constituído para o debate sobre mobilidade, apesar dos retrocessos alegados por eles durante as reuniões. A questão do transporte público sofreu avanços, com a expansão de corredores e faixas exclusivas para ônibus, mas também retrocessos, com a aprovação da circulação de táxis nestes espaços.

4.5 Considerações sobre a Seção

Com base na definição do conceito de instituição participativa de Avritzer (2008, 2009), podemos elencar três tipos de motivações para criação e desenvolvimento de uma Instituição Participativa: de baixo para cima (down-top) com reivindicações da sociedade civil requerendo sua existência; de cima para baixo (top-down), pela existência de uma obrigatoriedade legal que força os governos a criarem; ambos, por meio da confluência entre demanda social e obrigação institucional.

Conforme discutido nesta Seção, o CMTT se aproxima da última opção, pois foi criado pelo encontro de três fatores: social, com a ocorrência dos Protestos de Junho de 2013; institucional, por conta da Política Nacional de Mobilidade Urbana; político, com a falta de accountability da prefeitura e a abertura da CPI dos Transportes. Também discutimos que estes três fatores podem ser entendidos como decisão política, obrigação institucional e demanda social por participação.

Avritzer (2008) afirmou que o sucesso das instituições se deve à articulação entre desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política. Entretanto, para abordarmos o momento de criação de uma IP, entendemos que o conceito de decisão política é mais adequado, pois significa a real implantação de um modelo institucional participativo e não apenas o desejo de abertura à participação. Também consideramos que o conceito de obrigação institucional explicita melhor o grau de institucionalidade assumido, determinando como será pensado o desenho institucional, juntamente com a conjuntura política e social. O desenho institucional seria um produto resultante deste processo de criação, ou seja, é construído a posteriori e não dado a priori, e que pode ser alterado, conforme vimos na análise do CMTT especialmente com a questão da

paridade de gênero.

Almeida et al (2016) apresentaram um importante método para avaliar a efetividade da participação, mas não consideraram a decisão política de concretizar um modelo institucional participativo. Para as autoras, o instrumento legal que cria as IPs também teria um peso baixo; neste trabalho, consideramos a obrigação institucional fundamental para que a instituição participativa exista e se desenvolva, podendo principalmente resistir às trocas de governo.

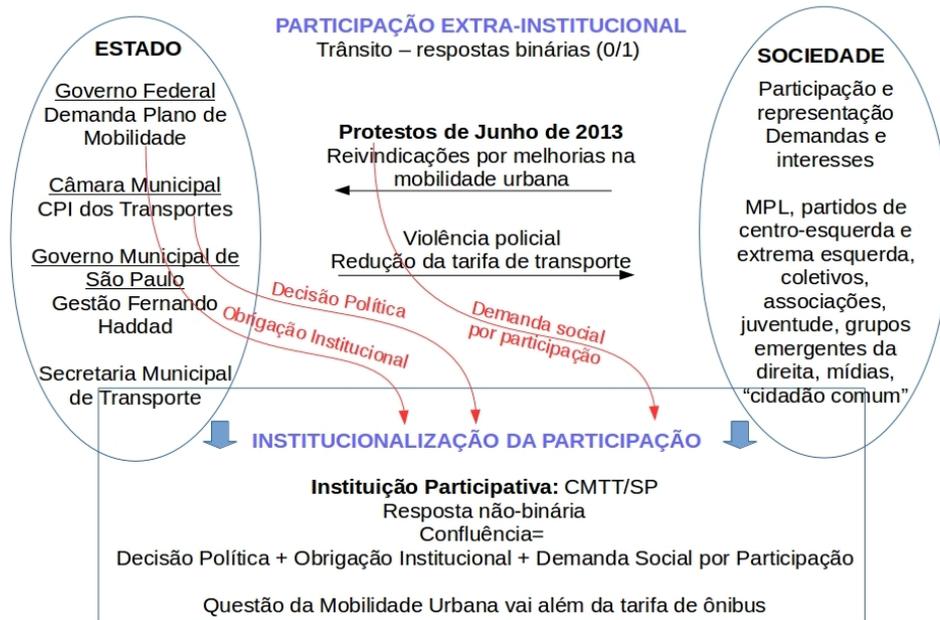
Na metodologia apresentada por Lima et al (2014) para análise da institucionalização da participação, os atores não são considerados como fundamentais para este processo, embora seja a pressão social que dê o caráter participativo da instituição. Esta pesquisa afirma que os elementos presentes na criação de uma IP, ou seja, que desencadeiam um processo de institucionalização da participação – decisão política, obrigação institucional e demanda social por participação – são determinantes de sua efetividade.

Em nosso objeto de estudo, notamos que os Protestos de Junho de 2013 correspondem à demanda social por participação e foram os responsáveis por acelerar a criação do CMTT. Entretanto, este não foi o único fator que determinou sua existência, nem seria capaz de sozinho, sustentar o Conselho enquanto uma instituição participativa. A obrigação institucional, dada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, e a decisão política de criar o CMTT, por conta da falta de accountability de governos anteriores e que desencadeou a abertura da CPI dos Transportes, também foram essenciais para seu desenvolvimento.

A breve análise dos Conselhos de Transporte que precederam ao CMTT e que não possuíam estes três fatores nos mostrou que eram espaços participativos, o que pode explicar sua pouca durabilidade e fraqueza decisória. O Conselho do governo Marta é um exemplo: a fraca obrigação institucional (Portaria) levou ao seu fim, aliado à falta de decisão política. A criação dos conselhos por Decreto, Lei ou Portaria nacional, estadual ou municipal faz a diferença no que diz respeito à durabilidade do órgão.

Observamos também que a demanda social por participação foi fundamental para a existência e efetividade do CMTT. A busca pelo diálogo e a cobrança de medidas por parte de associações, principalmente de ciclistas e de mobilidade a pé, garantiu alguns avanços nas políticas públicas de mobilidade, principalmente no que diz respeito à mobilidade ativa. Entretanto, a decisão política demonstrou ter grande peso: a diferença entre parceria e conflito nos governos Haddad e Dória é grande. Retomando o esquema da Figura 1, podemos utilizá-lo para compreender a relação entre os Protestos e o surgimento do CMTT em 2013, conforme mostra a Figura 8.

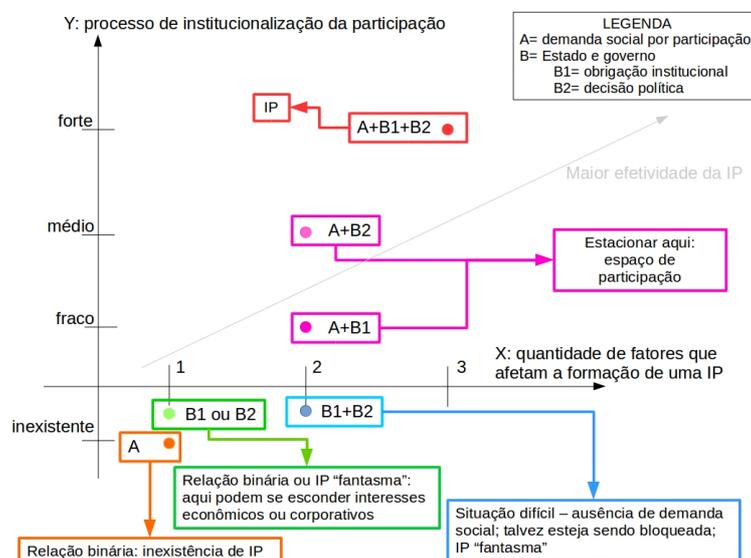
Figura 8 - Modalidades de Participação no surgimento do CMTT



Fonte: elaboração própria.

A demanda social por participação provém da relação binária entre Estado e sociedade, expressa nos Protestos de Junho de 2013. Os fatores decisão política e obrigação institucional advém da esfera estatal, de modo que a IP surge com o encontro entre Estado e sociedade num campo de discussão alheio a ambos. A Figura 9 sistematiza os argumentos apresentados sobre o surgimento e desenvolvimento de uma IP.

Figura 9 - Síntese do surgimento e desenvolvimento de uma IP



Fonte: elaboração própria.

Os argumentos sistematizados na Figura 9 relacionam os elementos presentes na criação de uma IP, o processo de institucionalização da participação e como ambos podem resultar numa maior efetividade. Temos como variável independente (eixo X) a combinação de fatores presentes na participação política e como variável dependente (eixo Y) o processo de institucionalização da participação. O eixo X apenas é cruzado quando se combina o elemento A com um dos elementos B, indicando a intersecção entre Estado e sociedade.

Cada ponto sinalizado entre os eixos X e Y indica como a presença ou ausência de certos elementos torna o processo de institucionalização mais forte ou fraco e, por conseguinte, o potencial para aumentar ou diminuir a efetividade de uma IP. Os diferentes tipos de obrigação institucional (B1), uma maior ou menor decisão política (B2) e demanda social por participação (A) podem aproximar ou afastar a IP do nível máximo de efetividade, sinalizado com a flecha. O gráfico não dá conta de explicar o que pode afetar B2 e, conseqüentemente, influir no desenvolvimento da IP, como a existência de interesses corporativos. As variáveis de controle seriam esses elementos que podem afetar a decisão política.

As considerações apresentadas partem do entendimento de uma IP enquanto um processo, ou seja, em constante construção, e não enquanto algo dado. Trata-se de um sistema que se retroalimenta: quando um dos elementos do processo de institucionalização da participação não está em sua condição ótima (excesso ou falta), a efetividade é afetada. Com a efetividade alterada, a tendência é um “afrouxamento” de um ou mais elementos que compõem o processo de institucionalização da participação. No CMTT, seu funcionamento durante o governo Dória comprova esta afirmação: a falta de efetividade produziu um certo afrouxamento da demanda social por participação.

No desenvolvimento do órgão, com a mudança de gestão da Prefeitura, notamos que a capacidade estatal é fundamental para as dinâmicas de institucionalização dos interesses e demandas da sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2017). Todavia, nem a gestão nem a sociedade civil deixou de participar, mantendo a existência da IP, só que com um grau inferior de institucionalização da participação. A Tabela 1 resume os temas abordados no CMTT durante o período analisado.

Tabela 1 - Síntese dos temas abordados nas reuniões do CMTT/SP (2013-2017)

SÍNTESE DOS TEMAS ABORDADOS NAS REUNIÕES DO CMTT/SP (2013-2017)						
Tema	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Composição do Conselho	2	1	0	4	0	7
Mobilidade Urbana: Transporte público coletivo	2	2	2	0	4	10
Mobilidade Urbana: ciclovias	0	1	0	0	1	2
Mobilidade Urbana: pedestre e acessibilidade	0	2	2	0	2	6
Mobilidade Urbana: transporte por fretamento, escolar e metropolitano	0	1	1	1	1	4
Segurança no Trânsito	0	0	2	0	2	4
Estrutura e organização da Rede Viária	0	1	0	1	1	3
Mobilidade Urbana: questões regionais	0	0	0	0	1	1
Mobilidade Urbana: organização geral e prestação de contas	2	1	1	1	2	7

Fonte: elaboração própria.

Durante sua trajetória, o CMTT produziu benefícios seletivos e coletivos, discutindo demandas que favorecem todos os cidadãos, como a implantação de ciclovias, a reestruturação de calçadas e as faixas e corredores para ônibus, como também os interesses dos taxistas, que conseguiram o direito de circular pelos espaços exclusivos para o transporte coletivo. Todavia, apesar de ter abordado o transporte público coletivo, não conseguiu avançar na discussão da tarifa, uma das questões levantadas nos Protestos de Junho de 2013.

5 O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE SÃO PAULO: ATORES E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Nesta seção discutiremos os elementos referentes à participação e à representação democrática no Conselho. Abordaremos os processos eleitorais, entidades e movimentos sociais que participam e que deixaram de compor o órgão e o perfil dos atores presentes no CMTT, a partir de entrevistas realizadas com os conselheiros. Em seguida, apresentaremos as relações de conflito e de consenso e a publicização de informações, tanto da divulgação de reuniões quanto da prestação de contas a partir dos relatórios das reuniões.

5.1 Composição do Conselho: criação e processos eleitorais

Na seção anterior, mostramos os motivos da criação do CMTT, já prevista na Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) e apressada pelos Protestos de Junho de 2013. Conforme afirmou Josias Lech em entrevista para esta pesquisa já mencionada, o fator decisivo para o início das atividades do CMTT, bem como sua legitimação legal, foi a reivindicação da redução da tarifa trazida pelas manifestações. A composição do órgão foi realizada de forma provisória, provocando críticas quanto à seleção dos integrantes.

Neste grupo provisório, chama atenção, dentre os conselheiros da sociedade civil, a presença de cinco sindicatos, enquanto nenhuma vaga foi destinada aos representantes da mobilidade a pé e acessibilidade. Também é preciso destacar a presença de uma entidade religiosa, o Comitê dos Santos Mártires, e da Rede Nossa São Paulo, que agrega várias organizações da sociedade civil. Dentre os Operadores dos serviços de transportes, há vagas para as concessionárias e permissionárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, além de três cadeiras para sindicatos de taxistas.

Há também os membros convidados, que estiveram presentes em algumas reuniões de 2013: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP), Coordenadoria da Juventude, Secretaria de Política para Mulheres, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Especial de Relações Governamentais, Federação dos Usuários de Transporte Coletivos Rodoviários, Ferroviários, Hidroviários e Aéreos do Estado de São Paulo (FUSP), Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, Sindicato dos Professores da Rede Estadual (APEOESP). O Quadro 19 contém a primeira lista de órgãos com os conselheiros de 2013, cujos membros da sociedade civil foram indicados pelo Conselho da Cidade.

Quadro 19 - Composição do CMTT em 2013

COMPOSIÇÃO DO CMTT EM 2013	
Quant.	ORGAOS MUNICIPAIS
1	Secretaria Municipal de Transportes – SMT
2	Companhia de Engenharia de Tráfego – CET
2	São Paulo Transporte S/A – SPTrans
1	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida – SMPED
1	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA
1	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA
1	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF
1	Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos – SNJ
1	Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU
1	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP
1	Coordenação de Políticas para Idosos, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC
TOTAL: 13 membros	
Quant.	OPERADORES DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES
1	Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo – SPURBANUSS
1	Sindicato dos Proprietários de Veículos Profissionais Autônomos que Trabalham no Transporte de Passageiros através de Lotação em São Paulo e Grande São Paulo – SINDLOTAÇÃO
1	Associação das Empresas de Táxi de Frota do Município de São Paulo – ADETAX
1	Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo – SINDITAXI
1	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi do Município de São Paulo - SIMTETAXIS
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de São Paulo e Região – SETCESP
1	Representante da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística – NTC
1	Sindicato dos Mensageiros, Motociclistas, Ciclistas e Mototaxistas de São Paulo – SINDIMOTOSP
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e para Turismo de São Paulo e Região – TRANSFRETUR
1	Sindicato dos Transportadores Autônomos de Escolares e das Microempresas de Transportes de Escolares do Estado de São Paulo – SIMETESP
1	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores em Transporte Rodoviário Urbano de São Paulo – SINDMOTORISTAS
1	Concessionárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo
1	Permissionárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo
TOTAL: 13 membros	
Quant.	USUÁRIOS
1	Sindicato dos Bancários
1	Sindicato dos Metroviários
1	Sindicato dos Comerciantes
1	Sindicato dos Metalúrgicos
1	Sindicato dos Químicos
1	União Nacional dos Estudantes - UEESP
1	União Municipal dos Estudantes Secundaristas - UMES
1	Movimento Passe Livre
1	União do Movimento de Moradia (UMM)
1	Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM
1	Associação dos Ciclistas de SP
1	Rede Nossa São Paulo
1	Comitê dos Santos Mártires
TOTAL: 13 membros	

Fonte: elaboração própria.

Com a liberação da lista de membros do CMTT, o Movimento Passe Livre obteve uma cadeira, mas um de seus integrantes declarou a rejeição do movimento à estrutura proposta e ao seu caráter meramente consultivo:

“Embora eu ache bom como resposta inicial do Executivo às reivindicações sobre o transporte, e por isso um avanço inicial na participação da população, não é isso que defendemos quando falamos sobre gestão popular”, disse o representante do MPL, Lucas Monteiro. E acrescentou: “O problema central é ser um órgão consultivo e não deliberativo; a população pode olhar, mas não pode deliberar sobre o modelo de gestão de transportes”, observa.

Sobre a estrutura organizacional do Conselho, Lucas ainda declara: “A presença do Executivo é muito grande. Com um terço, a participação popular fica muito restrita. Então, não sei em que medida ele poderá ser realmente efetivo nas mudanças desejadas” (FRANCO, 2013a).

Há aqui uma clara tensão no entendimento de um espaço de participação para alguns movimentos sociais e para o governo. Segundo o MPL, há espaço demais para o Executivo, o que limita a diversidade de entidades e grupos sociais que deveriam fazer parte do Conselho. Para Josias Lech, a composição deve incluir os membros governamentais, de modo a lhes permitir os devidos esclarecimentos sobre as questões ambíguas relacionadas à mobilidade, promovendo assim a accountability tão cobrada nos Protestos de Junho de 2013. O espaço teria a função de minimizar a sensação de distanciamento entre o governo eleito e a sociedade civil, permitindo que ambos tenham voz e possam dialogar sobre as medidas a serem implantadas na área.

Talvez o maior problema do Conselho no que diz respeito às intenções referidas não seja sua composição, mas seu caráter consultivo. Se o governo e a sociedade tem voz, de modo a buscar um “equilíbrio de forças”, quando se trata da tomada de decisões, ainda há uma grande concentração de poder no Executivo, embora este se comprometa a levar em conta as manifestações dos movimentos sociais e entidades feitas no Conselho. Assim, a “saída institucionalizante” permitiria organizar as diversas demandas e promover a prestação de contas num espaço permanente de diálogo e contestação. A existência de cadeiras para o empresariado também não é um grande problema, mas sim a existência de poucas vagas para os diversos movimentos sociais relacionados à mobilidade urbana, que se locomovem pela cidade e possuem muitas demandas a serem apresentadas.

No momento do debate na primeira reunião do Conselho (02/08/2013), houve elogios à sua criação, mas também críticas ao modo como foi composto, sem Audiências Públicas para ouvir a população quanto às entidades que deveriam ter representação. Outras categorias trataram de seus interesses, como a de motociclistas e a de motoristas de vans escolares. Destacamos aqui a fala de Érica de Oliveira, representante do Movimento Passe Livre. Em sua participação na primeira reunião, o MPL já se recusou a participar do CMTT, em carta escrita à Prefeitura⁶⁹, alegando que

⁶⁹ A Carta consta no Anexo D deste trabalho. O G1 também fez uma matéria sobre a nota pública do Movimento (MPL CRITICA..., 2013).

sua constituição é contraditória, pela composição dos membros e pelo caráter consultivo:

Em junho, tomamos as ruas de São Paulo e revogamos o aumento da tarifa, mostrando que o povo pode decidir os rumos do transporte. Os rumos da cidade. Em resposta às mobilizações, a prefeitura decretou a formação do Conselho Municipal de Transportes (CMT), como um espaço que garantiria a “participação popular e a gestão democrática do transporte”. Nada mais equivocado: a própria composição desse conselho e seu caráter consultivo já indicavam a contradição do discurso da prefeitura. Com maioria formada por representantes do empresariado e do poder público, não é possível garantir a participação popular. Isso, aliado ao caráter consultivo do Conselho, impede a gestão democrática: para se gerir é necessário ter o poder de decisão. A população deve decidir, não apenas ser consultada quanto à gestão do transporte público (FRANCO, 2013a).

O Movimento deixou evidente que o seu entendimento sobre representatividade e participação não se resumem apenas à criação de um espaço que se pretende participativo. Além da possibilidade de deliberação, é preciso que a diversidade dos envolvidos na área temática esteja presente:

Nenhuma das organizações convidadas, incluindo o MPL, é capaz de representar realmente o conjunto da população que usa o transporte coletivo da cidade de São Paulo. São os usuários do transporte coletivo de cada bairro e comunidade que sabem dos problemas que sofrem diariamente no seu deslocamento (FRANCO, 2013a).

Essa crítica foi atendida na reestruturação da composição de conselheiros do CMTT: foram incluídos representantes regionais, além dos membros dos movimentos sociais, a partir da gestão de 2014. Dado seu caráter autonomista, o Movimento finalizou a nota evidenciando sua intenção de continuar a luta nas ruas e de rejeitar a via institucional de participação para expor demandas sociais por desacreditar em sua efetividade de oferecer reais oportunidades de atendimento à população e por sempre favorecer os grupos que estão no poder:

Enquanto quem decidir os rumos do transporte público for o lucro dos empresários, nossa alternativa será construir a gestão popular do transporte na prática, como fizemos em junho, revogando o aumento nas ruas. Ali, estava a semente de uma outra cidade possível, construída a partir da experiência da nossa luta. É com ela que nós, usuários e trabalhadores do transporte, poderemos escolher nossos próprios caminhos. Será do cotidiano de nossas lutas que essa nova cidade nascerá, não por decreto dos de cima ou por falsos espaços participativos. Por tudo isso, continuaremos nas ruas, ao lado dos que lutam por uma vida sem catracas! (FRANCO, 2013a).

A partir deste episódio, o CMTT deixou de ter cadeiras natas, ou seja, específicas de movimentos sociais, como a que possuía o nome do MPL. Cada setor da sociedade civil teria uma cadeira, de modo que os movimentos e entidades de cada uma deveriam lançar candidatos para o processo eleitoral e aceitar o resultado das urnas.

Outro questionamento levantado com a promulgação da lei criadora do CMTT diz respeito à

representatividade de certos segmentos da mobilidade ativa. Inicialmente, quando a lista dos primeiros integrantes foi liberada, o Conselho não previa de forma específica a participação de entidades de ciclistas e de mobilidade a pé, causando indignação por não contemplar a totalidade da mobilidade urbana (FRANCO, 2013b). Em 04/07/2013, o site da associação Ciclocidade noticiou a criação do órgão por meio do decreto 54.058/2013 e aproveitou para fazer a crítica à falta de espaço para as demandas dos ciclistas:

É bastante curioso haver três entidades representativas de taxistas e nenhuma dos ciclistas, considerando que há mais viagens em bicicleta do que de táxi na capital, desde pelo menos 2007 (Pesquisa O/D 2007, Metrô): 303 mil viagens diárias de bicicleta, contra apenas 90 mil em táxis. A pé, então, nem se fala: são mais de 12 milhões de viagens por dia (CRUZ, 2013).

Diante dessa sub-representação, a Ciclocidade elaborou uma Nota Pública⁷⁰, assinada por 21 entidades de ciclistas e destinada ao Prefeito Fernando Haddad e ao Secretário Jilmar Tatto, questionando a intenção democrática do CMTT, sua composição e até mesmo sua nomenclatura – “transporte e trânsito” em vez de “mobilidade urbana”, além de cobrar os compromissos firmados pelo prefeito com os ciclistas:

Acreditamos ainda que a proposição de uma eleição de 13 representantes da sociedade civil, sem que estejam definidos previamente os setores de cada representação, apresenta enorme risco de aparelhamento do órgão por setores econômicos consolidados, violando o conceito fundamental da isonomia. Por fim, lembramos que em reunião com representantes de grupos e entidades pró-mobilidade por bicicletas, em 22 de março deste ano, o prefeito Fernando Haddad se comprometeu em constituir um espaço de participação de ciclistas, favorecendo a transparência das ações e processos executados pela prefeitura. A criação de um Conselho de Transporte e Trânsito com o formato proposto no decreto desconsidera tal compromisso e exclui mais uma vez a mobilidade por bicicletas dos processos participativos e das decisões sobre a mobilidade urbana (CRUZ, 2013).

A entidade Vá de Bike reproduziu em seu site a referida Nota Pública, também destacando a falta de menção aos ciclistas no decreto criador do Conselho:

A única referência a bicicletas é na denominação do SindmotoSP que, além de motociclistas, tem entre sua denominação “Mensageiros, Ciclistas e Mototaxistas” – isso porque o sindicato tem entre seus membros os bikeboys, entregadores que utilizam a bicicleta como veículo. Embora constituam uma categoria importante no uso urbano da bicicleta, sua realidade profissional difere do ciclista cotidiano, além de representarem parcela ínfima dos associados do sindicato, que dificilmente encamparia uma defesa maior dos ciclistas, já que precisa representar os motociclistas também (CRUZ, 2013).

A conjuntura dos Protestos de Junho de 2013 teve um impacto maior na postura de grupos sociais em relação às promessas feitas pela classe política do que propriamente na alteração de

⁷⁰ A Nota Pública se encontra no Anexo E deste trabalho.

medidas relativas à passagem de ônibus, no sentido de reivindicarem os espaços de participação que lhes é de direito. A crítica proferida na Nota Pública surtiu efeito: em 31/07/2013, o site da Prefeitura de São Paulo já disponibilizava a lista de conselheiros, sendo que o grupo dos Usuários do transporte – membros da sociedade civil indicados pelo Conselho da Cidade – possuía pelo menos um representante dos ciclistas, com a representação estudantil e do MPL. Além disso, as críticas à estruturação do Conselho resultaram em mudanças internas, de modo a agregar os interesses dessas entidades em espaços de discussão próprios, conforme será comentado adiante.

No debate sobre a mobilidade urbana em São Paulo temos dois modos de expressão de demandas da sociedade civil: os protestos de rua⁷¹ e os espaços em processo de institucionalização da participação, como o CMTT. Ao contrário do MPL, que por ser um movimento autonomista rejeitou a via da institucionalização da participação para continuar nas ruas, reivindicando suas demandas, as entidades de ciclistas e da mobilidade a pé passaram a ocupar cada vez mais espaços no Conselho e obtiveram conquistas importantes por meio do diálogo com o Poder Público. Alguns grupos tendem mais à via da IP e a manifestos na internet, enquanto outros têm como perfil de atuação as ruas, e não pretendem se abrir para uma IP.

Passados os meses iniciais de atuação do Conselho, conforme descrito na Seção 4, o primeiro processo eleitoral para a eleição dos membros da sociedade civil ocorreu em fevereiro e foi divulgado em março de 2014, com alguns contratemplos. Um representante da Rede Nossa São Paulo pediu anulação da eleição para o segmento ONGs, por não ter preservado a condição do voto para os integrantes da categoria, alegando deturpação do resultado. Seu pedido foi indeferido, pois no decreto de criação do Conselho constava que a votação deve ser direta e não por representação.

No segmento Movimentos Sociais, houve vários problemas: distribuição desorganizada das cédulas para votação, interferência de candidatos na destruição das cédulas, participantes que não conseguiram se cadastrar e votar, maior número de votos apurados em relação aos participantes cadastrados. Josias Lech, na entrevista concedida para a pesquisa, relatou que os movimentos de moradia se desentenderam entre si. Uma funcionária da CET antecipou a distribuição das cédulas, perdendo-se o controle da votação. Por todas essas fraudes, a eleição do segmento Movimentos Sociais foi anulada e remarcada para março.

Josias também relatou que na eleição do segmento dos idosos houve desentendimentos para saber quem poderia votar e ser votado e ele precisou esclarecer que apenas idosos poderiam participar, excluídas as pessoas mais jovens. As eleições das zonas Leste e Oeste também foram anuladas, semelhante ao que aconteceu em outros segmentos.

⁷¹ Conforme discutimos na seção 2, os protestos de rua, por possuírem legitimidade constitucional, são uma forma de participação extra- institucional.

Neste primeiro pleito, participaram 2.233 eleitores, sendo 1.287 nas regiões e 946 para os segmentos da sociedade civil. Novo pleito foi realizado em abril e anunciado em maio, com a participação de 1232 eleitores. Levando-se em conta a população total do município (11.253.503 habitantes, de acordo com o IBGE⁷²), é um índice baixo de participação, embora todas as votações tenham ocorrido aos sábados e todos os cidadãos podiam participar, tanto com o direito ao voto como no direito de se candidatar e ser votado.

Apesar das eleições terem ocorrido no início do ano, somente o Decreto nº 55.180, de 3 de junho de 2014, altera oficialmente para 15 o número de integrantes em cada grupo de representantes descrito, preservando a formação tripartite, totalizando 45 membros no Conselho. Este decreto também detalhou a composição da sociedade civil, de modo a dar representatividade a movimentos sociais e às regiões territoriais da cidade. A posse dos novos conselheiros só aconteceu na 7ª reunião, em 04 de junho, após a publicação deste decreto. Antes da cerimônia de posse, houve ainda uma reunião ordinária, a sexta do Conselho.

As cadeiras pertencentes a movimentos, sindicatos e organizações específicas foram retiradas, tornando-se uma representação por áreas temáticas, de forma mais ampla. As cadeiras regionais foram consolidadas, potencializando a abrangência das discussões do Conselho, que antes se concentravam mais em discussões gerais ou nas demandas do centro. Entretanto, o mesmo não ocorreu na categoria dos Operadores, o que pode permitir a inserção de diversos interesses corporativos no órgão e afetar as demandas da população usuária do transporte em São Paulo. O Quadro 20 apresenta as novas cadeiras no CMTT.

⁷² IBGE Cidades: <https://cidades.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama> .

Quadro 20 - Composição do CMTT em 2014

COMPOSIÇÃO DO CMTT EM 2014	
ORGÃOS MUNICIPAIS	
1	Secretaria Municipal de Transportes – SMT
2	Companhia de Engenharia de Tráfego – CET
2	São Paulo Transporte S/A – SPTrans
1	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida – SMPED
1	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA
1	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA
1	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF
1	Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos – SNJ
1	Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU
1	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP
1	Coordenação de Políticas para Idosos, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC
1	Secretaria Municipal de Política para Mulheres – SMPM
1	Secretaria Municipal de Relações Governamentais – SMRG
TOTAL: 15 membros	
OPERADORES DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES	
1	Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo – SP URBANUSS
1	Sindicato dos Proprietários de Veículos Profissionais Autônomos que Trabalham no Transporte de Passageiros através de Lotação em São Paulo e Grande São Paulo – SINDLOTAÇÃO
1	Associação das Empresas de Táxi de Frota do Município de São Paulo – ADETAX
1	Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo – SINDITAXI
1	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi do Município de São Paulo - SIMTETAXIS
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de São Paulo e Região – SETCESP
1	Representante da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística – NTC
1	Sindicato dos Mensageiros, Motociclistas, Ciclistas e Mototaxistas de São Paulo –SINDIMOTOSP
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e para Turismo de São Paulo e Região – TRANSFRETUR
1	Sindicato das Empresas de Distribuição das Entregas Rápidas do Estado de São Paulo – SEDERSP
1	Sindicato dos Transportadores Autônomos de Escolares e das Microempresas de Transportes de Escolares do Estado de São Paulo – SIMETESP
1	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores em Transporte Rodoviário Urbano de São Paulo – SINDMOTORISTAS
1	Sindicato dos Trabalhadores de Empresas de Transporte Escolar – SINTTEASP
1	Sindicato dos Trabalhadores em Cooperativas e Associações do Ramo de Transportes em Ônibus Urbanos alternativos de São Paulo – SINDIALTERNATIVOS
1	Sindicato dos Empregados em Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e Turismo da Grande São Paulo – SINDIFRETUR
TOTAL: 15 membros	
USUÁRIOS	
1	Sindicato dos Trabalhadores
1	Movimento Estudantil Secundarista
1	Ciclistas
1	Meio Ambiente e Saúde
1	Idosos
1	ONGs
1	Juventude
1	Movimento Estudantil Universitário
1	Pessoas com Deficiência
1	Movimentos Sociais
1	Zona Leste
1	Zona Sul
1	Zona Oeste
1	Zona Norte
1	Centro Expandido
TOTAL: 15 membros	

Fonte: elaboração própria.

As discussões que ocorreram entrem 2014 e 2015 focaram na elaboração do Plano de Mobilidade, que abrangeu várias demandas da sociedade civil. Conforme será abordado com maiores detalhes no tópico 5.3, os conselheiros representantes dos Usuários se organizaram e conseguiram priorizar a valorização do pedestre e do ciclista, os modais mais vulneráveis no trânsito.

Em 2016, a pauta da 17ª reunião do CMTT foi a reestruturação de cadeiras do CMTT, com base na Lei nº 15.946/2013 (SÃO PAULO, 2013), que estabeleceu a obrigatoriedade da paridade de gênero nos conselhos de controle social, mantendo a participação dos segmentos nos órgãos. O Decreto nº 56.021/2015 (SÃO PAULO, 2015), que regulamenta a Lei, considerando conselho de controle social todo órgão colegiado municipal que não seja majoritariamente formado pelo Poder Público. Deveria haver o mínimo de 50% do total de titulares e o mínimo de 50% do total de suplentes mulheres, exceto para os membros natos. Na eleição para a sociedade civil, a publicação dos resultados deve expor primeiro a classificação dos candidatos por número de votos e depois a classificação final, aplicando-se a exigência do mínimo de 50% de vagas preenchidas por mulheres, mesmo que alguns homens tenham uma votação maior do que as mulheres classificadas.

A secretária de Políticas para as Mulheres abordou no CMTT o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, ressaltando que a lei paulistana é inédita no Brasil. Em seguida, Josias Lech⁷³ apresentou as duas propostas de reestruturação do Conselho, sendo a primeira com 48 cadeiras, 16 para cada segmento, e a segunda com 96 cadeiras, 32 por segmento, duplicando a quantidade da proposta 1.

Várias mulheres se manifestaram em defesa da primeira proposta, com o argumento de não ser necessário aumentar tanto a quantidade de conselheiros, pois seria algo artificial, em que o gênero se tornaria apenas simbólico. Uma convidada apontou que as mulheres não deveriam participar apenas para discutir questões de gênero, como assédio, mas também para tratar das políticas de mobilidade, e por isso seria importante não duplicar as vagas do órgão. Outra convidada apontou os problemas das mulheres com deficiência, enfatizando que é necessário pensar em suas necessidades. Apenas uma mulher defendeu a manutenção do número de cadeiras.

Antes da votação das propostas, um convidado comentou sobre o processo eleitoral, pedindo organização quanto à escolha do lugar da eleição nas regiões. A sugestão foi de fazer nas subprefeituras, evitando locais de reuniões de grupos que possam desequilibrar a equidade da votação. Também sugeriu que o momento de palavra livre fosse mudado para após o debate, e não antes. A conselheira da pessoa com deficiência também reclamou da acessibilidade para cadeirantes

⁷³ Na entrevista concedida para esta pesquisa, em novembro de 2015, o Secretário Executivo Josias Lech já havia adiantado a necessidade de atendimento ao decreto, explicando que a proposta de dobrar as vagas seria a forma mais democrática e menos problemática para alguns segmentos majoritariamente dominados por homens, como o de taxistas.

que precisam descer em frente às ciclovias.

A votação foi realizada e a proposta 2 ganhou com dezenove votos, enquanto a proposta 1 teve apenas três votos, com duas abstenções. Três conselheiros e associações de mobilidade a pé e ciclistas emitiram uma nota de repúdio à proposta ganha, afirmando que “[...] o conselho foi inchado com cadeiras suplementares que servirão apenas para colocar nominalmente mulheres que não necessariamente representarão de fato suas entidades” (NOTA DE REPÚDIO..., 2016).

O problema foi a votação não estar na ordem do dia e o horário em que ocorreu, com o plenário esvaziado, com menos de quatro mulheres. A previsão da reunião era apenas realizar a discussão sobre o tema, sem nenhuma deliberação. Os Operadores acreditavam ser mais democrático duplicar as cadeiras, pois eles teriam dificuldades para indicar mulheres e acabariam por não mandar os dois representantes para a reunião, prejudicando a paridade de gênero.

Na nota de repúdio, os conselheiros pediram a revogação das deliberações da 17ª reunião e a possibilidade de apresentação de uma nova proposta, que atendesse não somente a questão da paridade de gênero, mas também à ampliação das cadeiras de representação, principalmente as regionais. O documento foi levado para a reunião seguinte, a 18ª do CMTT.

A discussão sobre a paridade de gênero iniciou com o Secretário Executivo esclarecendo que o Presidente do CMTT recebeu um recurso, enviado por várias entidades e grupos ativistas, criticando a duplicação de cadeiras no órgão e apresentando uma nova proposta de composição. A Coordenação Executiva e a Comissão Eleitoral elaboraram uma nova estrutura, que foi apresentada na reunião. Josias Lech se desculpou e reconheceu haver problemas de comunicação, por conta de arquivos enviados com pouca antecedência da reunião para leitura dos conselheiros, como a moção de repúdio e a nova proposta de composição. A nova proposta elevava para 63 o número de conselheiros, aumentando a representação regional, criando a cadeira da Mobilidade a Pé, incluindo novas secretarias governamentais e dobrando as cadeiras de alguns sindicatos de Operadores.

Na discussão, o representante dos taxistas se posicionou contrário, alegando que já havia sido discutido na reunião anterior e que era contrário à inclusão da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB). Também afirmou que a nova proposta deveria ser analisada com as entidades, pois a reunião estava esvaziada, e uma integrante da Câmara de Mobilidade a Pé rebateu dizendo que a reunião anterior também estava esvaziada e a votação foi feita mesmo assim. Após vários posicionamentos favoráveis, inclusive dizendo que ele deveria focar em questões pertinentes à sua área e que não deveria desviar o foco da questão das mulheres para o impedimento de participação de uma secretaria, o representante dos taxistas corrigiu sua fala e disse que não é contrário à paridade de gênero no Conselho, mas apenas à inclusão da SIURB.

Os conselheiros votaram por não adiar a eleição da proposta, e escolheram a nova

composição em vez da duplicação de vagas, considerada exagerada. Josias ressaltou que a eleição somente aconteceria se 50% dos inscritos forem mulheres, e que a paridade ocorreria independentemente de haver homens mais votados. O último item discutido foi o Edital das Eleições do CMTT, cuja minuta fora entregue no início da reunião. As mudanças no Regimento Interno foram feitas apenas depois das eleições, já com os novos conselheiros empossados.

Com a nova composição, a CET e a SPTrans ganharam mais uma cadeira cada, foi incluída a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) no lugar da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SNJ) e do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU). As novas vagas foram ocupadas pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR), Secretaria Municipal de Educação (SME) e pela Coordenação de Promoção do Direito à Cidade (Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC).

Na categoria dos Operadores, o Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo (SPUrbanuss) ganhou mais uma cadeira, assim como dois sindicatos de taxistas (SINDITAXI e SIMTETAXIS), dois sindicatos de transporte escolar (SIMETESP e SINTTEASP), o Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de São Paulo e Região (SETCESP) e o Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores em Transporte Rodoviário Urbano de São Paulo (SINDMOTORISTAS). A vaga do Sindicato dos Proprietários de Veículos Profissionais Autônomos que Trabalham no Transporte de Passageiros, através de Lotação em São Paulo e Grande São Paulo (SINDLOTAÇÃO), foi substituída por uma para a Associação dos Operadores de Receptivo de São Paulo (ARESP), e a vaga da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC) foi cedida para uma entidade que represente entregadores de cargas por bicicleta. A vaga do Sindicato dos Trabalhadores em Cooperativas e Associações do Ramo de Transportes em Ônibus Urbanos Alternativos de São Paulo (SINDIALTERNATIVOS) deixou de existir. Na categoria Usuários, cada região ganhou mais uma vaga, e foi incluída a cadeira da Mobilidade a Pé, cujas associações já se faziam presentes no CMTT, inclusive com uma Câmara Temática própria.

Publicado em maio o Decreto 56.995/2016, que altera a composição do CMTT (artigo 4º do Decreto 54.058/2013), iniciou-se processo eleitoral com a inscrição dos candidatos, visando o preenchimento das vagas da sociedade civil e das 7 vagas de Operadores de serviços de transporte que possuíam duas cadeiras no Conselho. As vagas restantes foram preenchidas por indicação. As eleições dos conselheiros temáticos e regionais ocorreram em julho. O Quadro 21 traz a nova composição de cadeiras no CMTT, com destaque para as vagas incluídas e aumentadas a partir deste Decreto.

Quadro 21 - Composição do CMTT em 2016

COMPOSIÇÃO DO CMTT EM 2016	
Quant.	ÓRGÃOS MUNICIPAIS
1	Secretaria Municipal de Transportes – SMT
3	Companhia de Engenharia de Tráfego – CET
3	São Paulo Transporte S/A – SPTrans
1	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida – SMPED
1	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA
1	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA
1	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF
1	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB
1	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU
1	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP
1	Coordenação de Políticas para Idosos, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC
1	Secretaria Municipal de Política para Mulheres – SMPM
1	Secretaria Municipal de Relações Governamentais – SMRG
1	Secretaria Municipal da Saúde
1	Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial – SMPIR
1	Secretaria Municipal de Educação – SME
1	Coordenação de Promoção do Direito à Cidade, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC
TOTAL: 21 membros	
Quant.	OPERADORES DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES
2	Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo – SP URBANUSS
1	Setor de transportes do turismo – Associação dos Operadores de Receptivo de São Paulo – ARESP
1	Associação das Empresas de Táxi de Frota do Município de São Paulo – ADETAX
2	Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo – SINDITAXI
2	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi do Município de São Paulo - SIMTETAXIS
2	Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de São Paulo e Região – SETCESP
1	Entidade que represente entregadores de cargas por bicicleta
1	Sindicato dos Mensageiros, Motociclistas, Ciclistas e Mototaxistas de São Paulo –SINDIMOTOSP
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e para Turismo de São Paulo e Região – TRANSFRETUR
2	Sindicato dos Transportadores Autônomos de Escolares e das Microempresas de Transportes de Escolares do Estado de São Paulo – SIMETESP
2	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores em Transporte Rodoviário Urbano de São Paulo – SINDMOTORISTAS
2	Sindicato dos Trabalhadores de Empresas de Transporte Escolar – SINTTEASP
1	Sindicato das Empresas de Distribuição das Entregas Rápidas do Estado de São Paulo – SEDERSP
1	Sindicato dos Empregados em Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e Turismo da Grande São Paulo – SINDIFRETUR
TOTAL: 21 membros	
Quant.	USUÁRIOS
2	Zona Leste
2	Zona Sul
2	Zona Oeste
2	Zona Norte
2	Centro Expandido
1	Movimento Estudantil Universitário
1	Movimento Estudantil Secundarista
1	Pessoas com Deficiência
1	Ciclistas
1	Movimentos Sociais
1	Sindicato dos Trabalhadores
1	Meio Ambiente e Saúde
1	Idosos
1	ONGs
1	Juventude
1	Mobilidade a pé
TOTAL: 21 membros	

Fonte: elaboração própria.

O Edital das Eleições dos Representantes da Sociedade Civil e Vagas Eletivas dos Prestadores de Serviço, que também saiu em maio, iniciou com o esclarecimento de que todos os segmentos devem atender à lei da paridade de gênero, tanto nas vagas eletivas quanto nas por indicação. Todos os candidatos deveriam apresentar na inscrição, além de documentos pessoais, um currículo com suas principais ações, suas propostas e uma carta de apresentação redigida por uma organização social. Caso as inscrições não atendessem ao mínimo de 50% de mulheres inscritas, haveria um prazo maior para novas inscrições; se a exigência não fosse atendida, o processo eleitoral seguiria regularmente, com voto secreto e apuração pública. A classificação ocorreria em duas listas: a primeira por ordem do número de votos recebidos e a segunda aplicando a exigência de 50% vagas preenchidas por mulheres, mesmo que existam homens com votação superior.

A comissão eleitoral iniciou as reuniões em junho, para resolver dúvidas em relação às candidaturas e homologar as inscrições deferidas. Foi necessária a prorrogação de prazo das inscrições, por conta do número insuficiente de mulheres inscritas. Vários homens tiveram a inscrição negada, porque não atenderam ao prazo para complementação de documentos que faltavam.

As propostas dos candidatos foram disponibilizadas no site do CMTT, entretanto, alguns colocaram apenas as cartas de recomendação de alguma organização ou seu currículo, comprovando experiência de atuação na área da vaga pretendida. De modo geral, as propostas da sociedade civil abordaram o transporte coletivo e a mobilidade ativa, em defesa do pedestre e da bicicleta. A menção ao fortalecimento da participação social também é recorrente, inclusive a inclusão de mulheres. Nas propostas regionais, houve poucas sugestões específicas para as regiões.

Um candidato chamou atenção, pois apresentou propostas de interesse apenas do colegiado, como o passe livre para conselheiros e cotas de composição por raça e gênero. Apareceu também a questão da acessibilidade, do passe livre estudantil e do uso de combustíveis menos poluentes no transporte coletivo. Notamos também a presença de vários candidatos vinculados ao Cidadeapé, e que apresentaram propostas muito semelhantes e até com tópicos iguais. Houve uma candidatura de um conselheiro atuante desde 2013, e que utiliza como argumento o tempo de permanência no órgão para defender sua eleição. As propostas de uma candidata da região Sul foram bem detalhadas, apresentando dados dos bairros e questões bem específicas. A Tabela 2 traz a quantidade de candidatos às vagas de conselheiros temáticos do CMTT, por gênero e por categoria.

Tabela 2 - Eleições para o CMTT em 2016 dos representantes dos Usuários, por tema e gênero

ELEIÇÕES CMTT 2016			
Temáticos	Nº candidatos		
	Homens	Mulheres	Total
Ciclistas	1	1	2
Idosos	2	3	5
Juventude	1	2	3
Meio Ambiente	1	1	2
Mobilidade a Pé	0	2	2
Mov. Estudantil Secundarista	1	1	2
Mov. Estudantil Universitário	0	2	2
Movimentos sociais	2	0	2
ONGs	3	1	4
Pessoas com deficiência	1	3	4
Sindicatos dos Trabalhadores	1	1	2
TOTAL	13	17	30

Fonte: elaboração própria.

Notamos que a única categoria que não apresentou candidatas mulheres é a dos movimentos sociais, enquanto nos segmentos dos idosos e pessoas com deficiência houve três candidaturas femininas. As categorias Mobilidade a Pé e Movimento Estudantil Universitário também merecem destaque, pois tiveram duas candidatas mulheres e nenhum homem. A Tabela 3 traz a quantidade de candidatos às vagas de conselheiros regionais do CMTT, por gênero e por região.

Tabela 3 - Eleições para o CMTT em 2016 dos representantes dos Usuários, por região e gênero

ELEIÇÕES CMTT 2016			
Regionais	Nº candidatos		
	Homens	Mulheres	Total
Centro	1	2	3
Norte	4	2	6
Sul	2	3	5
Leste	2	3	5
Oeste	1	5	6
TOTAL	10	15	25

Fonte: elaboração própria.

A região Oeste foi a que mais inscreveu mulheres: cinco candidatas concorreram à eleição e apenas um homem. As outras regiões apresentaram certo equilíbrio nas candidaturas de homens e mulheres, com exceção da região Norte, que teve quatro homens e apenas duas candidaturas femininas. As votações ocorreram nas subprefeituras, sem grandes ocorrências que pudessem anular o processo. A Tabela 4 mostra como ficou a composição por gênero em cada segmento do Conselho.

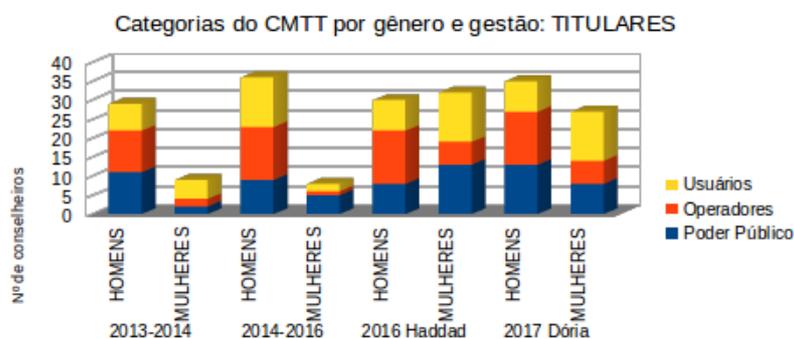
Tabela 4 - Conselheiros eleitos por gênero

CONSELHEIROS DO CMTT EM 2016			
TITULARES POR SEGMENTO	HOMENS	MULHERES	TOTAL
PODER PÚBLICO	8	13	21
OPERADORES	14	6	20
USUÁRIOS TEMÁTICOS	5	6	11
USUÁRIOS REGIONAIS	3	7	10
TOTAL	30	32	62
SUPLENTE POR SEGMENTO	HOMENS	MULHERES	TOTAL
PODER PÚBLICO	1	20	21
OPERADORES	7	13	20
USUÁRIOS TEMÁTICOS	4	7	11
USUÁRIOS REGIONAIS	4	5	9
TOTAL	16	45	61
TOTAL GERAL	46	77	123

Fonte: elaboração própria.

No grupo dos Operadores, as cadeiras de titular e suplente dos entregadores de cargas por bicicleta não foi preenchida, assim como a vaga de um suplente da região centro. A Tabela 2 mostra que a paridade de gênero entre os titulares foi atingida, mas entre os suplentes as mulheres prevaleceram. Há uma grande diferença entre as categorias do Poder Público e dos Operadores: a primeira compôs o conselho majoritariamente com mulheres, enquanto na segunda a predominância foi de titulares homens. Entre os Usuários, a quantidade de homens e mulheres é mais equitativa, com pequena maioria feminina.

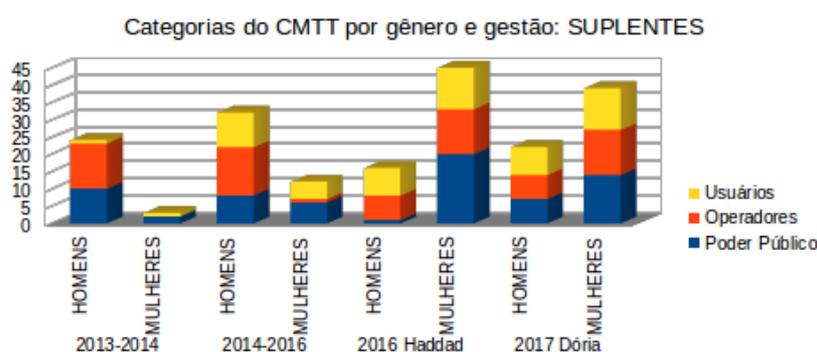
O Gráfico 2 apresenta as três categorias do CMTT – Usuários, Operadores e Poder Público – por gênero, de acordo com os mandatos de conselheiros titulares desde 2013.

Gráfico 2 - Categorias do CMTT por gênero e gestão: Titulares

Fonte: elaboração própria.

O Decreto sobre a obrigatoriedade da paridade de gênero alterou a composição do Conselho, que desde seu início foi formado majoritariamente por homens. Com a troca da gestão da prefeitura, os conselheiros do Poder Público também mudaram. Foram nomeados 13 titulares homens e 8 mulheres, e entre os suplentes 14 são mulheres e 7 homens. Nota-se a diferença da composição de gênero nos dois governos, com predominância de mulheres na gestão Haddad. O Gráfico 3 apresenta as três categorias do CMTT – Usuários, Operadores e Poder Público – por gênero, de acordo com os mandatos de conselheiros suplentes desde 2013.

Gráfico 3 - Categorias do CMTT por gênero e gestão: Suplentes



Fonte: elaboração própria.

Tanto entre os titulares quanto entre os suplentes, chama atenção a baixa composição feminina na categoria dos Operadores. Formada majoritariamente por sindicatos de taxistas, transportadoras, empresas e autônomos do transporte escolar, há poucas mulheres atuando nestes órgãos e, por conseguinte, participando do CMTT. Destacamos a conselheira representante do Sindicato dos Transportadores Autônomos de Escolares e das Microempresas de Transportes de Escolares do Estado de São Paulo – SIMETESP, presente desde a criação do órgão até a gestão 2017 e na gestão 2014-2016 foi a única mulher na categoria dos Operadores. Em novembro de 2016, ocorreu a eleição dos coordenadores da Coordenação Executiva do CMTT, sendo mantida também a paridade de gênero neste colegiado. Algumas Câmaras Temáticas foram impactadas pelo decreto sobre a paridade de gênero, conforme discutiremos a seguir.

A Câmara Temática de Serviço de Táxi aumentou um membro em sua composição em 2016, passando de 21 para 22 integrantes, para incluir um representante dos aplicativos de chamadas. Também aumentou o número de membros de sua Coordenação Executiva de 5 para 8. Entretanto,

esta Câmara começou sem nenhuma mulher em sua composição, agregando uma integrante apenas em 2016, que também passou a compor a Coordenação Executiva.

A Câmara da Bicicleta é composta por 22 membros, sendo que em 2015 havia 18 homens e 4 mulheres; no ano seguinte, a CT aderiu à paridade de gênero e passou a ter 12 homens e 10 mulheres. Já a Câmara Temática da Mobilidade a Pé começou com 14 membros, oito homens e seis mulheres, e atualmente é formada por 17 membros – oito homens e nove mulheres, sendo a que mais respeitou o princípio da paridade de gênero.

A ocupação das vagas no CMTT nunca ocorreu de forma plena, ou seja, com todas as cadeiras sendo ocupadas por representantes, conforme mostra a Tabela 5.

Tabela 5 - Ocupação das vagas no CMTT – Titulares

OCUPAÇÃO DAS VAGAS NO CMTT – TITULARES			
Categorias	2013-2014	2014-2016	2016-2017
Poder público	13	14	21
Operadores	13	15	20
Usuários	12	15	21
Total	38	44	62
Total Vagas	39	45	63

Fonte: elaboração própria.

No primeiro mandato, que corresponde ao período 2013-2014, o Sindicato dos Metroviários não indicou um representante titular. No segundo mandato, entre 2014 e 2016, foi a vez da Secretaria Municipal de Relações Governamentais. Já no período 2016-2017, não havia entidade que representasse os entregadores de cargas por bicicleta. Nos três períodos, o CMTT ficou com um conselheiro titular a menos. Em relação aos suplentes, a situação se mostrou pior no primeiro mandato, conforme expõe a Tabela 6:

Tabela 6 - Ocupação das vagas no CMTT – Suplentes

OCUPAÇÃO DAS VAGAS NO CMTT – SUPLENTES			
Categorias	2013-2014	2014-2016	2016-2017
Poder público	12	14	21
Operadores	13	15	20
Usuários	2	15	20
Total	27	44	61
Total Vagas	39	45	63

Fonte: elaboração própria.

Na primeira gestão de conselheiros, o C MPU não indicou suplente. No grupo dos Usuários, somente duas entidades, a Rede Nossa São Paulo e a Confederação Nacional de Associações de Moradores enviaram suplentes, enquanto todos os outros grupos não possuíam representante. No segundo período (2014-2016), a Secretaria Municipal de Relações Governamentais também não

indicou suplente. Por fim, entre 2016-2017, não havia suplente para a entidade que deveria representar os entregadores de cargas por bicicleta e para uma das vagas do Centro Expandido.

5.2 Movimentos e entidades no CMTT: Movimento Passe Livre, Ciclocidade e Cidadeapê

Os Protestos de Junho de 2013 começaram em São Paulo com a reivindicação do passe livre, encabeçado pelo MPL. Conforme mencionado anteriormente, o Movimento recebeu uma cadeira no CMTT, mas recusou a oportunidade de participação no órgão, por compreendê-lo como ineficiente no que tange à participação popular, por conta do grande espaço dado ao empresariado do setor de transporte.

O MPL surgiu em 2005, na Plenária Nacional pelo Passe Livre, no contexto do V Fórum Social Mundial em Porto Alegre. Seus antecedentes são os Comitês pelo Passe Livre (desde 1999), a Revolta do Buzu (2003)⁷⁴, em Salvador, e as Revoltas da Catraca (2004 e 2005)⁷⁵, em Florianópolis, que consistem em campanhas pelo direito ao passe livre decorrentes de aumentos abusivos da tarifa de ônibus (CAUÊ, 2014). O Movimento se define como um movimento social autônomo, independente, horizontal, apartidário⁷⁶ e baseado num pacto federativo, que luta por transporte público e gratuito, sem a intervenção da iniciativa privada. Quem decide os rumos dos protestos são os participantes das reuniões, sem a existência de uma direção ou executiva (SOBRE..., ?).

De acordo com um integrante do Movimento, chamado de forma fictícia de Carlos, entrevistado para esta pesquisa⁷⁷, não há uma contribuição financeira formal e regular; os integrantes realizam vendas de livros, pedidos de doação para professores universitários e sindicatos. Para ele, a questão da horizontalidade provoca demora nas discussões, o que pode ser prejudicial num contexto em que o “inimigo” é vertical e rápido. O conceito do passe livre seguiria o mesmo princípio da educação e da saúde pública: a viabilidade seria dada por meio da municipalização do transporte público e de impostos progressivos que subsidiariam o serviço, acabando com a cobrança individual de acordo com o uso (SOBRE..., ?).

⁷⁴ A Revolta do Buzu foi organizada de forma autônoma por estudantes, em 2003, quando houve um aumento de R\$ 0,20 na passagem de ônibus em Salvador. As ruas da cidade foram paralisadas por cerca de 20 dias, e numa reunião com a prefeitura algumas lideranças conseguiram o meio-passe estudantil. Todavia, essa negociação que encerrou os protestos foi motivo de discórdia no movimento, porque o reajuste não foi discutido (CAUÊ, 2014).

⁷⁵ As manifestações conseguiram a aprovação do passe livre estudantil em 26 de outubro de 2005 – data em que se instituiu o Dia Nacional de Luta pelo Passe Livre. Entretanto, algumas semanas depois, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), movida pelo Ministério Público, anulou a decisão (CAUÊ, 2014).

⁷⁶ O MPL esclarece em seu site que o caráter apartidário não é sinônimo de antipartidarismo, de modo que os militantes de partidos seriam aceitos nas manifestações do movimento, de acordo com as informações disponível na página do Movimento: <https://saopaulo.mpl.org.br/>.

⁷⁷ Entrevista aberta realizada em 12/01/2018 em São Paulo, por meio de transcrição simultânea das respostas.

A Carta de Princípios do MPL foi escrita e aprovada em sua fundação, em Porto Alegre, e posteriormente alterada no III e no IV Encontro Nacional do Movimento Passe Livre, em 2007 e em 2013. Ela afirma que a via de ação não é a parlamentar, mas sim a luta nas ruas, que ultrapassaria a causa da mobilidade urbana, abrangendo os problemas urbanos da moradia, da violência e do meio ambiente, além do combate à criminalização dos movimentos sociais, projetando um horizonte de combate ao sistema capitalista. Organizado em nível federal e local, os movimentos locais possuem autonomia, desde que respeitem as diretrizes nacionais. A organização nacional é feita por um Grupo de Trabalho (GT), composto por membros dos movimentos nas cidades. O contato com a mídia para divulgar seus atos é focado nos grupos alternativos, por considerarem que a mídia corporativa está vinculada às oligarquias do transporte e do governo. De acordo com Carlos, o MPL se organiza internamente nas cidades na forma de comissões, com rotatividade dos membros, e não há uma liderança formal (CARTA..., 2005).

A atuação do MPL em São Paulo começou em 2005, com idas a escolas para falar com os alunos secundaristas sobre a importância do transporte em seu cotidiano e sobre o conceito do passe livre, semanas antes das manifestações, estimulando a organização autônoma nos bairros. De acordo com entrevista gravada fornecida para esta pesquisa, uma ex-integrante, aqui nomeada de forma fictícia como Lúcia⁷⁸, comentou que os alunos eram ensinados a pular catracas. O idealizador do projeto de tarifa zero no governo Erundina, Lúcio Gregori, mencionado na Seção anterior, conscientizou os membros de que a luta por passe livre apenas para os estudantes desencadearia aumentos na passagem para os demais cidadãos, fazendo com que o Movimento ampliasse o foco de sua luta.

De acordo com Lúcia, a viabilidade da concepção de tarifa zero não foi uma discussão tão aprofundada dentro do MPL. O argumento era de que o transporte não seria pago pela tarifa, mas sim por impostos, que deveriam ser progressivos, de modo a cobrar distintamente das diferentes classes sociais. Falava-se genericamente em aplicar no IPTU e no ISS, que são impostos municipais. Quanto à implantação do pedágio urbano, o MPL se posiciona contrário, porque o trabalhador, que usa um veículo para seu sustento, seria o mais prejudicado, enquanto o indivíduo de classe alta pagaria facilmente e teria livre acesso à cidade. A discussão sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)⁷⁹ não foi feita pelo MPL, sendo que a municipalização do imposto poderia ser uma fonte importante de recursos para a viabilização da tarifa zero.

Além dos protestos de rua, o MPL também realiza ocupações, Fanfarras com a banda do

⁷⁸ Entrevista semiestruturada realizada em 12/01/2018 em São Paulo, com gravação de áudio.

⁷⁹ Trata-se de um imposto sobre a gasolina, cuja maior parte vai para o governo federal e para as unidades da federação, e que pode ser elevado ou zerado por um ato do Executivo.

Movimento, trabalhos de base em escolas – tanto por iniciativa de um professor quanto de integrantes (caso o integrante conheça algum funcionário ou professor da escola), fazendo alunos pularem catraca, de acordo com Lúcia. A partir de 2009, o MPL ampliou sua rede de apoiadores, indo além do trabalho em escolas e se aproximando dos trabalhadores do transporte e dos movimentos de moradia (CAUÊ, 2014). É possível afirmar que esse trabalho de base contribuiu para a grande participação nos Protestos de Junho de 2013. O Movimento também fez uma linha de transporte gratuito na zona Sul, que depois foi inaugurada por Haddad e Alckimin.

As causas defendidas pelo Movimento são as relacionadas à tarifa zero e à revogação de aumentos. Por isso, em Junho de 2013, ele saiu da centralidade dos protestos quando alcançou a meta a curto prazo. Inicialmente, dentro do MPL, existiam estudos sobre outras questões, relacionadas à ocupação do território urbano, mas isso não se desdobrou numa causa a ser defendida, segundo Lúcia. Houve um tempo em que o Movimento se associou ao Apé, um grupo de estudos sobre mobilidade, com técnicos engenheiros que faziam o cálculo de demanda de ônibus. O Apé foi à zona Sul com o Movimento e fez uma nota pública criticando o corte de linhas. Esse foi o momento em que o MPL esteve mais próximo de uma discussão técnica de transporte, sabendo apontar as demandas, de acordo com Lúcia. Segundo a ex-integrante, o MPL já criticou corte de linhas sem saber e questionou a licitação do transporte coletivo dando informações erradas.

“Falta a formação técnica ao MPL, que responde a essa debilidade de um jeito maroto: quem deve dizer de onde vem o dinheiro para criar a tarifa zero são os técnicos, não eles” afirmou Lúcia. Fora este episódio com o Apé, o MPL não se relaciona com outros movimentos e associações sem estar numa ocasião de atos. A exceção são grupos autonomistas, com quem o Movimento estabelece algum vínculo por conta da familiaridade com o discurso quase-anarquista, da organização horizontal e da relação de amizade entre os integrantes. Já Carlos, atual integrante, afirma que o Movimento possui contato com associações, principalmente de bairro e de moradia, e movimentos autônomos, por conta do alinhamento ideológico.

Os Protestos de Junho de 2013, de acordo com a ex-integrante Lúcia, começaram com uma hegemonia do MPL, mas houve uma virada na imprensa e, na segunda etapa, o Movimento passa a disputar com outros atores a pauta dos protestos. O primeiro ato, que fechou a ligação norte-sul, no Vale do Anhangabaú, gerou grande repercussão. Segundo Lúcia, tática da radicalidade na ação entusiasmou a esquerda, levando muitos a perguntarem quando seria o próximo ato. Porém, o MPL optou por não criar uma frente e conduzir ele mesmo os atos, estabelecendo apenas negociações com outros grupos.

De acordo com Lúcia, naquele contexto havia muito medo, inclusive por conta da jornalista da Folha que quase ficou cega e do fotógrafo que ficou cego. A atuação do comandante da Polícia Militar Ben Hur Junqueira era o maior motivo, pois espalhou-se um boato de que os prédios no entorno do Teatro Municipal haviam sido esvaziados a pedido da polícia. Esses fatos teriam causado uma comoção geral, por conta da cobertura da mídia, o que levou muitas pessoas aos protestos. Para o MPL, ter duas mil pessoas num ato seria expressivo; alcançar milhões foi excepcional.

Houve uma grande reunião da esquerda, segundo Lúcia, agregando desde o MST até grupos anarquistas, para discutir a segurança do último ato antes da revogação, e mesmo assim houve reações violentas da polícia. Vários grupos partidários estavam presentes em reuniões bilaterais do MPL para decidir a segurança dos atos. Inclusive o MPL tentou defender fisicamente militantes partidários, segundo Lúcia. A Juventude do PT sempre se fez presente, mas a UNE só entrou no final.

Segundo Carlos, haviam partidos e movimentos como o Juntos, Rua, MTST, JS, UNE, ANEL (PSTU), a Esquerda Marxista, JPT e muitas tendências petistas. A mídia somente se interessou pelos Protestos por conta dos jornalistas feridos, colocando outras pautas para justificar as manifestações, cobrando um posicionamento da presidente Dilma Roussef (embora ela não tivesse relação direta com a questão) e realizando até transmissões ao vivo.

Quando a questão da tarifa que levou o Movimento para as ruas foi solucionada, a disputa de narrativas pela centralidade das manifestações aumentou. A questão da mobilidade urbana se tornou secundária nesta segunda fase dos Protestos, após 19 de junho, aparecendo a causa genérica da corrupção e do posicionamento contrário a todos os partidos e a questão dos gastos com a Copa do Mundo. Os grupos à direita ganharam espaço neste momento, quando o MPL perdeu a posição de centralidade condutora das manifestações (MARTINS E CORDEIRO, 2014). Todavia, a ex-integrante Lúcia apontou um grande amorismo político do Movimento, de não ter conduzido a luta para outras pautas e arrebanhado todo fervor daquela conjuntura.

Segundo Carlos, os motivos que favoreceram o grande contingente nas ruas em 2013 foram vários, e essa ainda é uma narrativa em disputa. A primeira causa foi aumento da tarifa em junho em vez de ocorrer em dezembro; o PT estaria confiante de que daria certo, segundo ele. A segunda razão seria o preparo do MPL seis meses antes em escolas, prevendo o aumento e certo de que seria mais tranquilo fazer protestos na gestão PT. O terceiro motivo que o integrante elencou foi a disponibilidade financeira, pois a crise de 2008 não havia chegado no Brasil; as pessoas tinham dinheiro para participar das manifestações diárias, deslocando-se pela cidade e participando de protestos na periferia. O quarto motivo seria a violência da polícia, causando comoção inclusive na

classe média por conta da influência da cobertura da mídia, que num primeiro momento estimulou esse comportamento, mas depois recuou em seu discurso. A quinta causa seria a influência de robôs pela internet, desviando o foco da causa inicial para a responsabilização da presidente Dilma Rousseff. De acordo com ele, no último ato, ocorrido na quinta-feira após a revogação, a direita apareceu nas ruas, e os grupos que inicialmente hostilizavam a presença da militância petista tiveram que defendê-la ao final.

Em relação à possibilidade de diálogo com a Prefeitura, o MPL sempre adotou uma postura de não-negociação, de acordo com Lúcia, pois o Movimento nunca senta para conversar em gabinetes, apenas em lugares públicos. Em 2013, o Movimento não estava disposto a aceitar menos do que a revogação para parar protestos, assim como não negocia na questão do passe livre. Não havia nenhum tipo de relação com Haddad antes dos Protestos, pois ele não dialogou no início, segundo Carlos.

Sobre a criação do CMTT e a relação do MPL com o órgão, o integrante e a ex-integrante afirmaram acreditar que o órgão foi criado em resposta aos Protestos. Segundo Carlos, Haddad precisava mostrar que dialoga com a sociedade, por pertencer ao campo progressista. Entretanto, para o Movimento, os mecanismos institucionais de participação política, como o CMTT, não servem para nada além de criar uma ilusão de participação. O Movimento tem como característica a cobrança de decisões radicais, não aceitando negociações demoradas, que atrasem o cumprimento da demanda.

Segundo Lúcia, os membros chegaram a discutir sobre a cadeira no Conselho, mas a rejeição foi unânime. Ela afirmou que o MPL não acompanhava as discussões do CMTT durante o tempo em que permaneceu no grupo. Já Carlos, ainda integrante do Movimento, afirma que há pessoas que acompanham as discussões do Conselho, e que o MPL reconhece um avanço inegável na participação institucional, bem como a sua legitimidade. Entretanto, a luta do Movimento seria por uma outra sociedade, indo além das demandas pontuais, pois acredita que todas as questões estão associadas a esse modelo econômico-social vigente.

Alguns integrantes saíram do MPL por conta de seu isolamento na esquerda, não se unindo a outros grupos, movimentos sociais e organizações em questões importantes, principalmente vinculadas ao PT. Além de não participar de nenhuma Frente contra o golpe. Um deles escreveu um artigo no site Passa a Palavra, chamado “O Movimento Passe Livre acabou?”, expressando algumas de suas inquietações em relação à condução do Movimento (LUCAS, 2015).

Ao investigarmos mais a fundo sobre o Movimento, compreendemos que há diversos

conselheiros da categoria Usuários que conhecem membros do MPL, ou que até já participaram de protestos. A questão do reajuste da tarifa mostrou que os atores transitam entre as diferentes formas de organização social e de ação coletiva, com conselheiros apoiando protestos do MPL.

Enquanto aguardava o início da 16ª reunião do CMTT, em conversas informais com os convidados, principalmente do transporte escolar que reivindicavam o cancelamento do credenciamento, notamos uma certa rejeição ao MPL. Uma pessoa afirmou que o Movimento é enganação, e que não fez nada contra o último reajuste da tarifa de ônibus em 2014. Na verdade, o MPL fez protestos, mas provavelmente a divulgação dos atos teve um alcance bem inferior ao ocorrido em 2013. Isso expressa a diferença que a intervenção da mídia televisiva exerce na publicização de atos.

Além do Movimento Passe Livre, apareceram na pesquisa alguns grupos mais à esquerda, como o Coletivo Arrua, fundado em 2012 e cuja conselheira da região Centro integrava, e o Movimento RUA – Juventude Anticapitalista, criado em 2014 e que tinha como membro o conselheiro da região Oeste. Ambos foram mencionados na carta redigida ao Secretário de Transportes em dezembro de 2014, repudiando o reajuste da tarifa de ônibus.

Ao contrário do MPL, há diversas entidades de ciclistas e de mobilidade a pé que acompanham e participam das discussões do CMTT. Dentre os ciclistas, principal entidade é a Ciclocidade, Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo, cujos representantes dos ciclistas no conselho são membros. Criada em 2009, atua na ciclomobilidade antes da ocorrência dos Protestos. De acordo com o Estatuto, seus objetivos são facilitar a comunicação entre ciclistas e Poder Público, promover o desenvolvimento sustentável, divulgar a cultura do uso da bicicleta, defender os direitos dos ciclistas e realizar pesquisas, cursos e treinamentos.

Em entrevista concedida por e-mail para esta pesquisa, um membro da Ciclocidade⁸⁰ reconheceu que os Protestos influenciaram na criação do CMTT, mas também lembra a demanda institucional do Plano Diretor Estratégico de existência de conselhos participativos. Ele também falou sobre a importância do CMTT:

“O CMTT é um espaço importante para a discussão de políticas de mobilidade da cidade. Embora seja um conselho consultivo, e não deliberativo, muitas políticas devem passar por lá antes de serem implementadas. É claro que a municipalidade ainda não está acostumada a lidar com conselhos de uma forma geral. Embora isso tenha piorado nessa gestão atual, não é exclusivo dela. Tanto os governos como a sociedade ainda têm uma longa aprendizagem conjunta para poderem chegar à plenitude do potencial que um conselho pode ter. De um modo geral, existe na sociedade civil uma inteligência coletiva que deveria ser melhor utilizada pela gestão pública. São múltiplos olhares que ajudam a compor a sociedade, e um

⁸⁰ Entrevista estruturada concedida em 12/01/2018 via e-mail, por um integrante da Ciclocidade.

conselho como o CMTT seria um espaço muito interessante para isso. [...] Foi no CMTT onde conseguimos articular e fazer pressão relacionada a planejamento cicloviário, Plano de Metas 2017, chamar a atenção da imprensa com relação ao aumento das velocidades das marginais, fazer forte pressão para que o Conselho fosse paritário (conforme previsto pela própria legislação de SP). Nada disso teria sido possível sem uma atuação forte de uma sociedade civil organizada. No caso das Marginais, por exemplo, o próprio conselho teve de convocar a reunião, já que o secretário não convocava”.

As associações e coletivos de ciclistas valorizam muito o espaço do CMTT, além de suas outras formas de atuação, como atos públicos e moções, e investem tempo na participação, mesmo reconhecendo as dificuldades existentes em cada gestão da prefeitura. Eles demonstram união e organização em relação à defesa das pautas pertinentes à sua categoria. O representante eleito para a vaga dos ciclistas em 2014, Felipe Aragonez⁸¹, fez uma matéria no site “Bike é Legal” sobre as eleições, comentando que “os representantes eleitos deverão opinar na melhoria do plano de mobilidade” e apresentando suas propostas como conselheiro, que incluem a defesa da mobilidade por bicicleta com segurança e da elaboração de um plano cicloviário dentro e fora do centro, o acompanhamento da elaboração do Plano de Mobilidade, a defesa da carta de compromisso com a bicicleta assinada por Haddad⁸², a criação de uma Câmara Temática da Bicicleta, dentre outras (ARAGONEZ, 2014).

Sobre as ações de Dória, o diretor da Ciclocidade, Rene Rodrigues Fernandes, afirmou numa entrevista para o El País que se trata de uma gestão muito fraca, com “muita fala e nenhuma ação” e que não prioriza a mobilidade ativa (FERNANDES, 2017). Na entrevista concedida para esta pesquisa, o membro da Ciclocidade afirmou que há pouca consideração das sugestões realizadas pela sociedade civil:

“A principal dificuldade é que existe uma visão da municipalidade (não apenas desta gestão, mas como um todo) de que o CMTT é um local apenas para apresentar algumas propostas de forma protocolar. Ou seja, a decisão já está tomada, eles vão lá e apenas apresentam o que farão. Isso é de uma estupidez intelectual imensa. Como comentei, a sociedade civil organizada possui uma inteligência que é complementar à do poder público. Chegar com soluções prontas é fazer com que todas as pessoas que estão ali, muitas delas voluntárias, percam seu tempo. Se você comparar, por exemplo, as propostas que elaboramos para mobilidade na ocasião do Plano de Metas com as que a Prefeitura apresentou, é de desanimar qualquer um. Ficamos 3 meses, em mais de 10 associações grandes, pensando propostas interessantes para a mobilidade. Participamos de todas as frentes: desde audiências públicas a reunião com gestores, incluindo secretários, apresentamos nas Câmaras Temáticas e no CMTT. Para nossa surpresa, embora mobilidade tenha sido o segundo tema com maior participação social no Plano de Metas (atrás apenas de Cultura), muitos dos tomadores de decisão sequer leram o

⁸¹ O conselheiro é jornalista, radialista e ativista da ciclomobilidade.

⁸² Disponível em: <http://www.ciclocidade.org.br/noticias/242-entidades-apresentam-carta-de-compromisso-com-a-mobilidade-por-bicicletas-aos-candidatos-a-prefeito> .

que apresentamos! Fizemos diversas reuniões posteriores em que citávamos "Está saindo o novo sistema de bicicletas compartilhadas? Ótimo, ele considera as sugestões que fizemos no Plano de Metas?" "Ah, tinha sugestões no Plano de Metas?". Nota-se que essa é uma postura que não é exclusiva ao CMTT, mas a vários conselhos e também às audiências públicas que esta gestão, por exemplo, tem feito. As audiências do Plano de Metas foram chamadas sem apresentar o que a Prefeitura estava pensando. O mesmo aconteceu com a licitação dos ônibus, que é o grande assunto do momento. Então é uma mentalidade de esconder o jogo e trazer uma surpresinha no final, usando as instâncias de participação social apenas como chancela de que "houve consulta popular". Como mencionei, isso não é ser esperto, é ser burro, pois há muita inteligência e esforço por trás das atuações da sociedade nesses conselhos".

O membro da Ciclocidade confirmou o que notamos na gestão Dória: a presença de vários conselheiros do Poder Público, algumas vezes em maior número do que os representantes dos Operadores e dos Usuários, a fim de defender as políticas implantadas pela prefeitura, mesmo que estas entrem em contradição com tendências mundiais relativas à mobilidade urbana. Essa atitude pode causar desânimo em muitos conselheiros, por notarem que não há uma real oportunidade de debate no Conselho.

Conforme afirmamos anteriormente, o MPL possui apoiadores no CMTT, principalmente no grupo de ciclistas e de mobilidade a pé, mesmo o Movimento não participando formalmente das discussões. Há parcerias entre os conselheiros representantes de entidades de ciclistas e de mobilidade a pé, com o objetivo de fortalecer a luta pela priorização da mobilidade ativa e do transporte público coletivo, conforme afirmou o membro da Ciclocidade entrevistado:

“Devo mencionar aqui que, desde o ano passado, a Ciclocidade atua em coalizão com várias entidades de mobilidade urbana. Dentro dessa coalizão, há uma menor, focada em mobilidade ativa (ciclistas e pedestres), que é uma faceta bem particular da mobilidade urbana. Então estamos em diálogo constante com o movimento de pedestres e com a Câmara Temática de Mobilidade a Pé”.

Uma das entidades de mobilidade a pé mais presentes no CMTT é a Cidadeapé, tanto por sua atuação individual quanto pelas parcerias que estabeleceu. A associação atua área da Mobilidade a Pé em São Paulo e surgiu por influência dos Protestos de Junho de 2013. Isso confirma a afirmação feita anteriormente sobre as manifestações: outras questões relacionadas à mobilidade urbana despertaram na cidade, indo além da tarifa do transporte público. De acordo com uma representante da Cidadeapé, em entrevista para esta pesquisa⁸³:

“Os protestos de 2013 aconteceram num contexto em que a cidade de São Paulo acordou para algumas questões sérias relacionadas à mobilidade urbana que estavam dormentes. A questão do transporte público acessível e de qualidade em

⁸³ Entrevista estruturada concedida em 30/01/2018 via e-mail, por uma integrante da Cidadeapé.

primeiro lugar. Mas também a questão do excesso de carros nas ruas que tem uma consequência direta sobre a saúde e o bem-estar da população [...], além de provocar problemas econômicos graves tais como excesso de internações e fatalidades por problemas respiratórios além de questões de produtividade [...] e mau uso de energia fóssil, para citar apenas os mais evidentes. Isso tudo apenas revelou e deixou mais evidente a importância dos outros modos de transporte pouco considerados anteriormente, e que no entanto são utilizados cotidianamente, e que são mais resilientes e bons para cidade como um todo e sua população, principalmente por serem mais sustentáveis [...]: os modos de transporte ativos, tais como a bicicleta e a pé”.

Outro fator determinante para o surgimento da Associação em março de 2015 foi o CMTT, onde os fundadores puderam se conhecer e iniciar suas articulações relacionadas às questões do pedestre. Aqui também temos um elo entre o CMTT e os Protestos: o despertar para outras formas de mobilidade ativa ocorrido em Junho de 2013 se aprofundou no Conselho, gerando novas organizações coletivas. Na entrevista respondida por e-mail, a representante da Cidadeapé explica como surgiu:

“Membros da Cidadeapé já vinham participando de reuniões do CMTT antes mesmo da criação da associação, desde 2013, quando o CMTT foi formado. Foi lá que vários dos membros fundadores se encontraram pela primeira vez e começaram a formar relações de ativismo e amizade” (entrevista com uma representante do Cidadeapé). [...]

As primeiras eleições do CMTT já movimentaram os cidadãos e organizações da sociedade civil (tais como Rede Nossa São Paulo, Greenpeace, Ciclocidade, etc) interessados nas formas de mobilidade ativa e por transporte público da cidade. Começamos a participar mais intensamente e pedir reuniões com a SMT, CET e SPtrans, muitas das quais nos foram concedidas. Assim a mobilização pela mobilidade a pé foi ficando mais real para todos. Conseguimos por exemplo levar o tema para a 12ª reunião do CMTT e fizemos uma apresentação na 15ª reunião do CMTT, antes de conquistar uma cadeira”.

Após 2013, houve um considerável aumento no número de entidades de mobilidade a pé, possivelmente motivado pela ocorrência dos Protestos, conforme informou um levantamento das ONGs Cidade Ativa e Corrida Amiga, com apoio do Instituto Clima e Sociedade: “[...] cerca de 80% das organizações que atuam em prol da mobilidade a pé no país foram criadas nos últimos três anos, a partir de 2013” (RUSSO, 2016). Ao todo, são 128 associações, distribuídas em 18 estados e no Distrito Federal, sendo que São Paulo possui a maior concentração, totalizando 70 entidades.

“Junho de 2013 alavancou muitos grupos coletivos para a discussão sobre mobilidade urbana. É, sem dúvida, uma das possíveis causas, mas também destacamos a criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em 2012’, afirma Raffaella Basile, da Cidade Ativa” (RUSSO, 2016). O Sampapé, entidade de mobilidade a pé cujos membros também participam da Cidadeapé, foi criado em 2012, confirmando também a influência da Política Nacional de Mobilidade Urbana. O crescimento destas entidades mostra que Junho de 2013 colocou em debate outras formas de

mobilidade urbana, além do transporte coletivo.

O maior número de organizações relacionadas à mobilidade a pé em São Paulo é um fator que justifica a ampliação das discussões sobre esse tema no CMTT, bem como a relevância da Cidadeapé no órgão. Do mesmo modo, o Conselho é visto pela entidade como um mecanismo relevante para o debate em prol mobilidade ativa, conforme afirmou a representante entrevistada:

“O CMTT tem uma importância crucial para a cidade de São Paulo como um todo. É um dos diversos espaços de participação social da prefeitura que tem o potencial de promover debate e mudanças reais. É participando deste, como de outros órgãos, que a população pode exigir melhorias para os sistemas de transporte – incluindo o transporte a pé – e cobrar a atuação do governo. Para tanto é preciso ser persistente e participar de fato, e não aceitar “não” como resposta. Trata-se também de uma oportunidade mensal de conhecer melhor quem são os interlocutores de cada tema na Prefeitura, questionar e cobrar posicionamentos e ações da mesma”.

A entidade valoriza o espaço do Conselho como um mecanismo de luta pela mobilidade a pé, destacando a necessidade de persistência nas cobranças ao governo, mesmo ao receber posicionamentos negativos em relação às suas demandas. Por ter surgido dentro do CMTT, a Cidadeapé possui estratégias de participação, conforme descrito no trecho abaixo da entrevista com a representante da associação:

“Do ponto de vista de qualquer cidadão que queira participar efetivamente das políticas públicas de mobilidade nas cidades, o principal desafio é se fazer ouvir. Por isso é importante estar sempre presente, participar do maior número de reuniões possível, se colocar, fazer perguntas, levar propostas, escrever as propostas e publicá-las, questionar o que está sendo feito, etc. Quando se consegue “colocar o pé na porta” as coisas ficam um pouco mais fáceis, pois os técnicos, funcionários, responsáveis começam a nos conhecer e sabem que estamos falando sério, que temos embasamento, conhecemos as leis, as regras, nossos direitos e deveres”.

A expressão “colocar o pé na porta” mostra bem a insistência da associação na participação no Conselho, apesar das dificuldades com a consolidação de um debate igualitário, que acolha as proposições da sociedade civil: “[...] a Prefeitura ainda considera esse um espaço de validação do que já está sendo feito, e não de deliberação ou mesmo sugestão para o rumo das políticas de mobilidade do município”. Apesar desse comportamento se fazer presente desde o início do CMTT, a representante da Cidadeapé ainda aponta diferenças de postura entre a gestão Haddad e Dória ao tratar com os questionamentos das entidades:

“A gestão anterior mostrava “apeço” pelo CMTT por tê-lo criado e considerá-lo um espaço democrático. Algumas das sugestões feitas no espaço o CMTT foram acatadas pela Prefeitura e outras tantas encaminhadas “para discussão”. A grande diferença, no entanto, reside no tratamento dispensado às pessoas que criticam as ações da Prefeitura. A gestão anterior nem sempre rebatia as críticas recebidas, por vezes silenciava em relação a elas. Já nessa gestão, não foram raros os momentos

em que foram colocadas críticas em relação à Prefeitura e elas foram “desmentidas”, “invalidadas” ou pior, os gestores presentes não as receberam bem e quiseram responder pessoalmente. Essa postura dificulta o diálogo e intimida cidadãos mais ativos. Por outro lado, há um ponto positivo dessa gestão em relação à anterior (no CMTT): mostram mais organização institucional, pontualidade e frequência nas reuniões. A página do Facebook do CMTT, no entanto, não é atualizada desde dezembro de 2016. E o site não anuncia a pauta da próxima reunião - assim fica difícil de divulgar”.

Conforme demonstramos na seção anterior, a partir da análise das atas, o CMTT consolidou um calendário de reuniões mensais e uma padronização no registro das reuniões durante a gestão Dória. Entretanto, essa eficácia organizacional mascara o pouco interesse do governo na participação política, sobrecarregando o órgão de membros do governo, para rebater qualquer colocação da sociedade civil, e conduzindo as reuniões de maneira mais informativa do que produzindo um diálogo real sobre as questões de mobilidade. Sobre o uso da página do Facebook para divulgação das reuniões, abordaremos mais a fundo no tópico 5.4 desta seção.

A importância do CMTT, destacada pela representante da Cidadeapé, se expressa na quantidade de conselheiros vinculados a ela: dentre os membros da categoria Usuários do CMTT, há 10 conselheiros associados à entidade, sendo 7 do grupo Temáticos e 3 do grupo Regionais, e 11 conselheiros parceiros, sendo 3 Temáticos e 8 regionais. Uma boa parcela desta conquista se deve ao movimento #OcupaCMTT, de acordo com a representante da Cidadeapé:

“De modo a conquistar uma maior participação de cidadãos interessados na mobilidade sustentável no CMTT, organizamos com diversas entidades parceiras um movimento que chamamos de #OcupaCMTT. O objetivo de garantir que as vagas de conselheiros fossem preenchidas por pessoas comprometidas com o tema, e não somente organizações ou pessoas “amigas” da gestão - risco que existe em todos os conselhos institucionalizados. Decidimos nos organizar para incidir no processo eleitoral e na definição de regras eleitorais, garantindo condições mais justas ao pleito. Quando chegou a hora de novas eleições para o conselho, que devem ocorrer bianualmente, participamos da comissão que discutiu o edital e sugerimos a criação da cadeira de mobilidade a pé – o que foi aceito. Além disso discutimos muito a questão da paridade de gênero no edital das eleições. O grupo do #OcupaCMTT conseguiu angariar candidaturas para a maior parte das cadeiras da sociedade civil, respeitando a paridade de gênero e promovendo as candidaturas “parceiras”.

Graças a essa mobilização, várias cadeiras do novo conselho estão agora ocupadas por pessoas ligadas ao movimento. A cadeira de mobilidade a pé é representada por uma de nossas associadas, e outros associados ocupam cadeiras regionais. Além disso uma de nossas associadas está na comissão executiva do conselho. Até hoje o grupo é o canal de interlocução entre conselheiros da sociedade civil, principalmente visando fortalecer esse espaço de controle social”.

A Ciclocidade também participou do movimento, em parceria com a Cidadeapé e outros grupos. Na entrevista, o membro da Ciclocidade explicou sobre a importância da iniciativa e sobre as conquistas alcançadas:

“A Ciclocidade participou ativamente do #OcupaCMTT, então estamos vinculados a mais de 20 conselheiros dentro do CMTT, todas e todos com bastante engajamento na questão da mobilidade ativa. [...]”

O #OcupaCMTT é uma iniciativa da sociedade civil que buscou eleger, para um conselho que até então era bastante esvaziado, diversas e diversos representantes da sociedade civil engajados nos temas de mobilidade - em especial mobilidade ativa e transporte público. Foram vários meses de reuniões e articulação para que conseguíssemos eleger essas pessoas para diversas cadeiras, como bicicleta, mobilidade a pé, idosos, pessoas com deficiência, ONGs, dentre outras. Então é super interessante, porque nessas cadeiras (por exemplo, idoso), há agora pessoas que entendem e vivem a questão da mobilidade e que podem fazer uma boa atuação dentro do Conselho”.

De acordo com os integrantes entrevistados, ambas as associações – Ciclocidade e Cidadeapé – valorizam sua atuação nas Câmaras Temáticas da Bicicleta e da Mobilidade a Pé. A Câmara Temática da Bicicleta foi a primeira a ser criada, em fevereiro de 2015, resultante do trabalho das entidades de ciclistas. Como resultado, quase metade das cadeiras, 10 das 22 disponíveis, são advindas de indicações da Ciclocidade e da CicloBR. Fica evidente a importância deste espaço para a entidade, conforme afirmou o membro da Ciclocidade:

“Vale ainda mencionar que as Câmaras Temáticas, que são câmaras técnicas vinculadas ao CMTT, são espaços importantíssimos de conversa, trabalho e pressão (todas essas facetas) entre sociedade civil e Poder Público. A Ciclocidade ajudou a montar a Câmara Temática de Bicicleta e tende a liderar os esforços para que ela siga em frente. [...] É na Câmara Temática onde podemos criar Grupos de Trabalho com o poder público para tratar de questões diversas, como serviços do Portal 156 relacionados a bicicletas, como tratar a questão de levar bicicletas nos ônibus, treinamento de motoristas de ônibus para a redução de mortes de ciclistas e pedestres”.

A Câmara Temática da Mobilidade a Pé foi a terceira, fruto dos esforços da Cidadeapé para constituí-la, realizando apresentações nas reuniões do CMTT sobre a questão do pedestre e pressionando para que um grupo de trabalho específico existisse. Entre membros e apoiadores, Cidadeapé compõe cerca de metade das cadeiras da Câmara Temática, o que demonstra sua influência nas discussões do órgão e como este espaço também é bastante relevante para a entidade, de acordo com a representante entrevistada:

“Porém tão importante, se não mais, do que ter uma cadeira no CMTT é a atuação na Câmara Temática de Mobilidade a Pé. Fizemos o requerimento para a criação de uma Câmara Temática para a Mobilidade a Pé em outubro de 2015 (nos moldes da que existia para a Bicicleta) que foi instalada pouco tempo depois. O compromisso com a Câmara Temática foi firmado após uma caminhada realizada junto ao então secretário de Transportes, Jilmar Tatto, promovida pelo SampaPé.

Graças a esse espaço fazendo avanços. A Câmara Temática se reúne mensalmente com técnicos e responsáveis da SMT, CET e SPTrans, e lá temos a oportunidade de questionar, debater e sugerir diretamente com as pessoas que estão encarregadas da mobilidade na cidade”. (CIDAPEAPÉ)

Fica evidente a relevância do Conselho para estas entidades que representam os ciclistas e os pedestres, cujo foco de atuação é institucional, diferentemente do MPL, que prefere se manter nas ruas. Todavia, ao investigarmos mais a fundo sobre os representantes dos Usuários no CMTT, compreendemos que há diversos conselheiros que conhecem membros do MPL e que até já participaram de protestos. Eles estão presentes entre os representantes regionais, nas cadeiras dos ciclistas e da mobilidade a pé. A questão do reajuste da tarifa e a criação do Conselho nos mostrou que os atores transitam entre as diferentes formas de organização social e de ação coletiva, com conselheiros apoiando protestos do MPL.

Também é importante ressaltar a importância de algumas medidas institucionais, tomadas pelo Poder Público no sentido de ampliar a participação institucional, enquanto motivadora da criação de associações e coletivos relacionados à mobilidade urbana. Podemos afirmar que há uma via de mão dupla: tanto grupos que pressionam por mais voz na gestão urbana quanto os que surgem porque o espaço foi concedido ou estimulado pela criação de um conselho ou por uma legislação na área. Grandes eventos, como os Protestos, tem o mérito de fomentar um debate e trazer à tona grupos organizados em prol de uma causa, mas também as ações governamentais podem estimular a sociedade a se engajar politicamente e a se organizar na luta por suas demandas.

Não podemos deixar de mencionar neste tópico a trajetória da Rede Nossa São Paulo, muito influente no início do CMTT. Com o nome de Movimento Nossa São Paulo, ela surgiu em maio de 2007 de forma horizontal e mudou de nome em 2010, agregando mais de 700 organizações da sociedade civil e se definindo como apartidária e inter-religiosa, sem presidência e diretoria. Ela pretende “[...] promover iniciativas que possam recuperar para a sociedade os valores do desenvolvimento sustentável, da ética e da democracia participativa” e “[...] construir uma força política, social e econômica capaz de comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade” (QUEM SOMOS, ?).

Após a primeira eleição, a Rede Nossa São Paulo perdeu sua cadeira exclusiva, assim como o Movimento Passe Livre, e os grupos mencionados acima passaram a exercer maior influência na representação dos Usuários, sem possuir uma vaga própria. A Rede foi fundamental nas primeiras discussões do Conselho, principalmente nos temas transporte público coletivo e mobilidade ativa, contribuindo com pesquisas de campo e posicionamentos no CMTT.

5.3 Combinação de conflito e consenso: conselheiros e sua participação no CMTT

Conforme analisado na seção anterior, o Conselho realizou discussões sobre a qualidade do transporte público coletivo, em resposta às reivindicações locais dos Protestos de Junho de 2013. Sobre a tarifa, não houve reajustes no período analisado, mas a questão não foi retomada após a apresentação das planilhas de gastos nas primeiras reuniões. O conflito apareceu quando os representantes dos taxistas e das empresas de transporte por fretamento manifestaram o desejo de ocupar as faixas exclusivas de ônibus.

Nesse episódio, a importância de um espaço em que haja abertura para a racionalidade comunicativa fica evidente: diversos grupos puderam se manifestar e fazer a defesa da necessidade de priorização do transporte público. Todavia, a proibição do uso das faixas exclusivas não foi propriamente resultado de consenso, mas sim de uma limitação de interesses econômicos privados. A demora nos ônibus também era causada pelo uso de suas faixas, o que torna a locomoção das camadas populares para bairros de periferia ainda mais demorada e cansativa.

Além do ônibus, outros meios de mobilidade urbana foram abordados, especialmente a bicicleta e, em 2014, a mobilidade a pé. A participação dessas entidades trouxe uma visão mais completa dos meios de mobilidade, e demandas importantes foram apresentadas, como a necessidade de ciclovias e de calçadas adaptadas para pessoas com deficiência. A coalizão política formada no Conselho favoreceu a intersecção com diversas secretarias municipais, criando um relacionamento de parceria entre sociedade civil e sociedade política entre 2013 e 2014, embora o início das atividades tenha sido marcada pelo conflito, por conta do recrutamento de conselheiros. Essa parceria ocorreu porque os diversos grupos e entidades se abriram a ouvir, dialogar e barganhar soluções coletivas, na maioria dos casos. O órgão também concede voz à população ao incluir na pauta das reuniões um tempo de fala livre, para qualquer indivíduo se manifestar, estimulando a participação do cidadão comum.

O Conselho terminou 2014 com sua estrutura de reuniões e composição consolidadas, e também com um calendário definido de discussões sobre o Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Muitas questões pontuais são colocadas nos debates do CMTT, algo importante para que o Poder Público possa solucionar esses problemas. Vimos a ocupação do espaço público de debate por parte de diversos grupos, evidenciando o reconhecimento social da relevância do Conselho enquanto um órgão legítimo para expressão de demandas diversas e conflitantes. Desse modo, ele demonstrou ser um espaço de aprendizado político dos atores sobre a gestão pública.

Em 2015, a questão dos corredores de ônibus e faixas exclusivas permaneceu, com os taxistas descontentes e se sentindo prejudicados no Conselho. A temática mobilidade a pé ganhou cada vez

mais espaço dentro do Conselho e nas discussões do Plano de Mobilidade, com participação do Sampapé e do Cidadeapé. Suas parcerias dentro do CMTT começam a ser construídas neste ano.

As divergências apareceram com a discussão sobre o edital de concessão para o serviço de transporte público de ônibus, que acabou não saindo no governo Haddad, e com a questão do credenciamento e da remuneração de vans escolares no Programa “Vai e Volta”. Os Operadores do transporte escolar se mobilizaram em foram em peso na reunião, para pedir o cancelamento do credenciamento, entretanto, a maioria não sabia como o Conselho funcionava nem que possuía um representante da categoria.

Na 16ª reunião, conversamos com um assessor de um vereador do PV, presente na reunião para defender a causa do transporte escolar. Segundo ele, os operadores de transporte escolar não “pararam” São Paulo somente por conta da reunião do CMTT. Ele também afirmou que a categoria não possuía um representante no Conselho porque era desunida e não conseguiu eleger uma pessoa. Entretanto, há uma cadeira para os Operadores do transporte escolar, ocupada desde a última eleição. Isso mostra a dificuldade da relação entre representantes e representados: o desconhecimento da existência do conselheiro expõe o distanciamento da categoria em relação ao indivíduo que deveria ser seu porta-voz e prestar contas das discussões realizadas.

O assessor do vereador do PV conversava o tempo todo com outros Operadores da categoria, inclusive prometendo arrumar a situação de excesso de multas de alguns. O problema seria uma “briga política” na questão do credenciamento de vans.

Em conversa informal com os convidados após esta última reunião de 2015, uma operadora do transporte escolar⁸⁴ afirmou que a reunião foi boa em parte, porque ela ficou sabendo de muitas coisas que não sabia, mas que a questão do credenciamento não fora resolvida. Jilmar Tatto, ao sair da reunião, foi cercado pela mídia e pelos Operadores de vans escolares, que gritavam “suspende”.

O fechamento e aprovação do Plano de Mobilidade foi a grande parceria do ano de 2015 entre sociedade civil e governo, com a consideração de diversos modais e a valorização da mobilidade ativa. Quanto à tarifa de ônibus, o consenso não ocorreu, porque o assunto sequer foi debatido no CMTT.

O ano de 2016 não teve muitas reuniões do Conselho, por ser ano eleitoral. A grande questão abordada foi a publicação do edital para eleições dos conselheiros, que gerou conflitos quanto à quantidade de membros, por conta da demanda de paridade de gênero. Formou-se dois grupos opositores: o grupo dos defensores da proposta de dobrar o número de cadeiras, composto por

⁸⁴ Os Operadores do transporte escolar se intitulam de “tios” e “tias”.

Operadores, principalmente taxistas, e o dos defensores de um aumento mais proporcional das cadeiras, que permitiria uma real representação das mulheres, formado por membros dos Usuários, principalmente mulheres. Não houve consenso e a segunda proposta foi aprovada.

Outra tensão que apareceu no CMTT foi o uso de aplicativos para transporte individual de passageiros, muito criticada pelos taxistas. Para realizar essa aprovação, o prefeito concedeu aos taxistas o benefício tão reclamado de circular nos corredores e faixas exclusivas, algo que estas empresas de tecnologia de transporte não poderiam usufruir. Aqui não houve consenso; o conflito foi solucionado de forma binária, sem levar em consideração o debate produzido dentro do Conselho.

Em 2017 as tensões e conflitos entre governo e sociedade civil aumentaram dentro do CMTT, por conta da troca de gestão da prefeitura. Os próprios conselheiros convocaram a reunião para tratar das políticas de transporte de Dória, que envolviam o aumento da velocidade nas marginais. Apesar da maior organização das reuniões e atas, o consenso ficou prejudicado pela postura do governo de utilizar o Conselho apenas para informar e defender suas decisões, demonstrando pouca disposição em aceitar as sugestões da sociedade civil, conforme relatado pelas entidades entrevistadas. Algumas decisões foram até revogadas, como alguns trajetos de ciclovias, que foram apagados sem prévia discussão. A maior parceria estabelecida ocorreu na regionalização das reuniões, que passaram a ocorrer nos bairros a cada dois meses, com o objetivo de ouvir as demandas locais.

É possível notar que CMTT herdou dos Protestos a lógica binária na questão das tarifas de ônibus, em ambas as gestões da prefeitura. Os integrantes não puderam discutir a forma de cobrança da tarifa e não tiveram suas reivindicações atendidas quanto à licitação. Em muitos aspectos, os conselheiros se limitaram a dizer concordo/ discordo do disposto pelo Executivo. Isso minimiza muito o potencial de instituição participativa do Conselho.

Desde sua criação, o CMTT passou por três gestões de conselheiros: 2013-2014, 2014-2016 e 2016-2018. Neste período, alguns conselheiros permaneceram desde o início, conforme mostra o Quadro 22.

Quadro 22 - Conselheiros do CMTT presentes desde 2013

CONSELHEIROS DO CMTT DESDE 2013	
Entidade	Modalidade
TRANSFRETUR	Titular
SIMTETAXIS	Titular
SINDITAXI	Titular
SINDITAXI	Suplente
SPURBANUSS	Suplente
SETCESP	Suplente
SIMETESP	Titular
SIMETESP	Titular

Fonte: elaboração própria.

Podemos notar que as entidades cujos conselheiros estão há mais tempo no CMTT são da categoria Operadores, em que a maioria dos representantes é indicada e não eleita, sem que haja oportunidade de rotatividade dos membros. Nenhum conselheiro dos Usuários está oficialmente desde o início até a terceira gestão. Muitos participam das reuniões ou acompanham as discussões desde que o CMTT foi criado, mas não ocupam cadeiras. Dentre os representantes do Poder Público houve rotatividade, por conta da troca de gestão da Prefeitura. A Tabela 7 apresenta a continuidade e a renovação do CMTT na troca de conselheiros de 2014.

Tabela 7 - Conselheiros antigos e novos na Gestão 2014-2016 do CMTT

CMTT 2014-2016		Titulares	Suplentes
Conselheiros da gestão anterior	Poder Público	8	9
	Operadores	8	9
	Usuários	1	0
TOTAL		17	18
Novos conselheiros	Poder Público	6	5
	Operadores	7	6
	Usuários	14	15
TOTAL		27	25
TOTAL GERAL		44	43

Fonte: elaboração própria.

A maior renovação de conselheiros foi entre os Usuários, por conta da inclusão de novas cadeiras com a reestruturação das vagas. Apenas a representante do Movimento Estudantil Universitário foi mantida na segunda gestão. Dentre os conselheiros do Poder Público e dos Operadores, quase de metade das cadeiras foram renovadas. Entre os Titulares e os Suplentes Poder Público, houve troca de conselheiro ao longo da gestão, com um membro do mandato anterior sendo substituído por um novo conselheiro. Na 18ª reunião, observamos que alguns conselheiros titulares e suplentes de órgãos municipais foram trocados.

A Tabela 8 mostra os conselheiros que continuaram no CMTT na Gestão 2016.

Tabela 8 - Conselheiros antigos e novos na Gestão 2016 do CMTT

CMTT 2016		Titulares	Suplentes
Conselheiros da gestão anterior	Poder Público	10	3
	Operadores	11	4
	Usuários	4	1
TOTAL		25	8
Novos conselheiros	Poder Público	11	18
	Operadores	9	16
	Usuários	17	19
TOTAL		37	53
TOTAL GERAL		62	61

Fonte: elaboração própria.

Na 19ª reunião houve a troca de gestão do CMTT, com vários novos conselheiros assumindo as vagas. A categoria dos órgãos municipais manteve a maioria dos indicados, e a dos Operadores teve um número considerável de conselheiros do mandato anterior. Dentre os Usuários, o mesmo membro que é titular dos Movimentos Sociais é o Suplente da segunda vaga da Região Sul. O membro titular que representa as ONGs nesta terceira gestão foi titular da cadeira dos Movimentos Sociais na segunda gestão de conselheiros.

A Tabela 9 mostra os novos e os conselheiros que continuaram no CMTT na Gestão 2017.

Tabela 9 - Conselheiros antigos e novos na Gestão 2017 do CMTT

CMTT 2017		Titulares	Suplentes
Conselheiros da gestão anterior	Poder Público	1	1
	Operadores	11	4
	Usuários	4	1
TOTAL		16	6
Novos conselheiros	Poder Público	20	20
	Operadores	9	16
	Usuários	17	19
TOTAL		46	55
TOTAL GERAL		62	61

Fonte: elaboração própria.

Dentre os representantes do Poder Público em 2017, somente a a Secretaria Municipal da Fazenda manteve conselheiros da gestão anterior da Prefeitura. A Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR) e a Secretaria Municipal de Política para Mulheres (SMPM) se tornaram Coordenadorias vinculadas à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC. O restante dos conselheiros foi ram mantidos. O caso de um conselheiro que foi destituído na gestão Dória também chama atenção. Estabelecemos contato por e-mail e ele explicou sua situação, relatada no trecho da notícia abaixo:

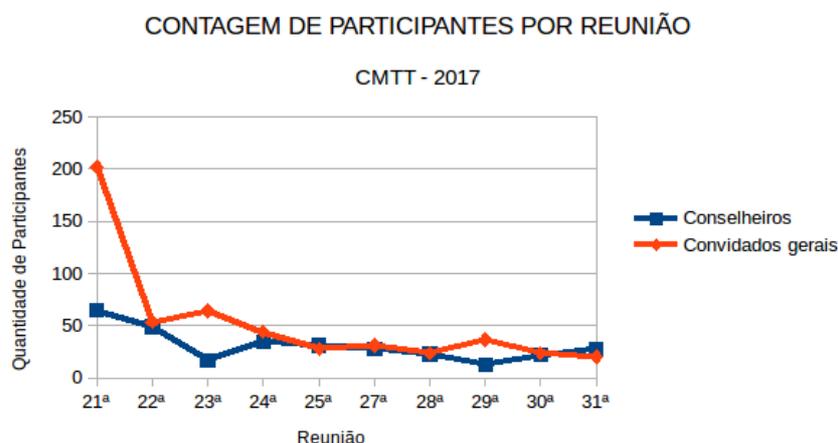
Apesar de seu mandato ir até novembro de 2017 no Conselho de Transporte, Aranha foi destituído do cargo sem aviso prévio. “Basicamente cheguei na reunião e meu nome não estava mais na lista”, relata.

Aranha representa movimentos de mobilidade urbana no CMPU e foi eleito por seus pares para representar esse conselho no de transporte. A justificativa dada a ele para a perda de mandato de maneira informal é que a vaga do CMPU competia com a da Secretaria de Urbanismo e Licenciamento, pasta nova proveniente da junção da antiga Secretaria de Licenciamento com a de Desenvolvimento Urbano, onde até então estava sediado o CMPU. “Há um mandato a ser cumprido. Não é nomeação ou indicação, que podem ser alterados. É um mandato que deve ser cumprido”, afirma Aranha (BRITO, 2017).

Entretanto, conforme mostramos anteriormente, na reestruturação do CMTT foi incluída a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) no lugar da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos (SNJ) e do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU). Portanto, a cadeira do CMPU deixou de existir ainda em 2016.

A organização das atas do CMTT no governo Dória permitiu a elaboração de uma síntese da quantidade de conselheiros e convidados gerais presentes nas reuniões, conforme mostra o Gráfico 4. Lembrando que a 26ª reunião provavelmente não ocorreu, pois não há registro de sua realização.

Gráfico 4 - Contagem de participantes por reunião do CMTT em 2017



Fonte: elaboração própria.

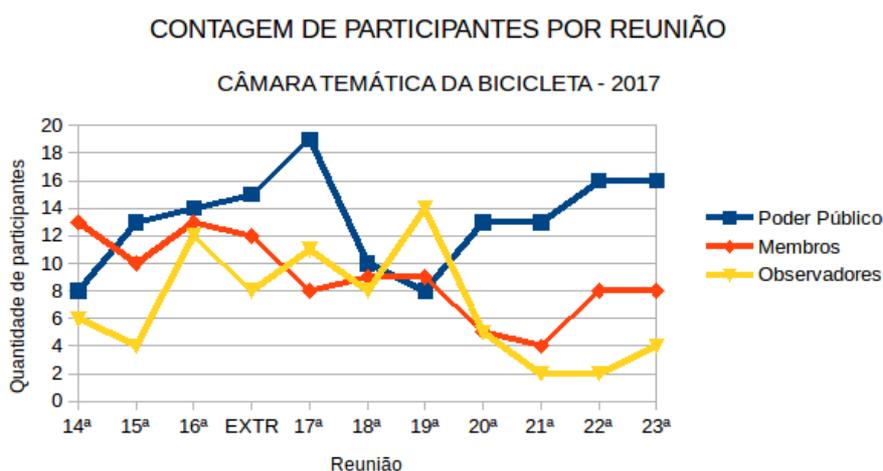
É possível notar que houve oscilações no número de participantes, ultrapassando a marca de 50 conselheiros apenas na primeira reunião do ano. A quantidade de convidados se mantém próxima à de conselheiros, exceto em janeiro, que ultrapassa 200 pessoas.

Em três reuniões – fevereiro, maio e outubro, as atas possuíam uma contagem de conselheiros

por categoria, permitindo visualizar o comparecimento de cada um à reunião. Em fevereiro, havia 18 membros do Poder Público, 12 dos Operadores e 19 dos Usuários, sendo que pouco mais da metade de cada categoria era composta por titulares. Já em maio, houve mais integrantes do Poder Público do que dos Usuários (17 e 10, respectivamente), e apenas 8 membros dos Operadores. Em outubro a participação foi ainda menor: 9 membros do Poder Público, sendo 7 titulares e 2 suplentes, nenhum representante dos Operadores e apenas 4 suplentes do segmento dos Usuários.

Nas Câmaras Temáticas da Bicicleta e da Mobilidade a Pé foi possível realizar o mesmo levantamento, por conta dos registros feitos nas atas. O Gráfico 5 mostra os dados da Câmara Temática da Bicicleta, entre os meses de janeiro e dezembro de 2017.

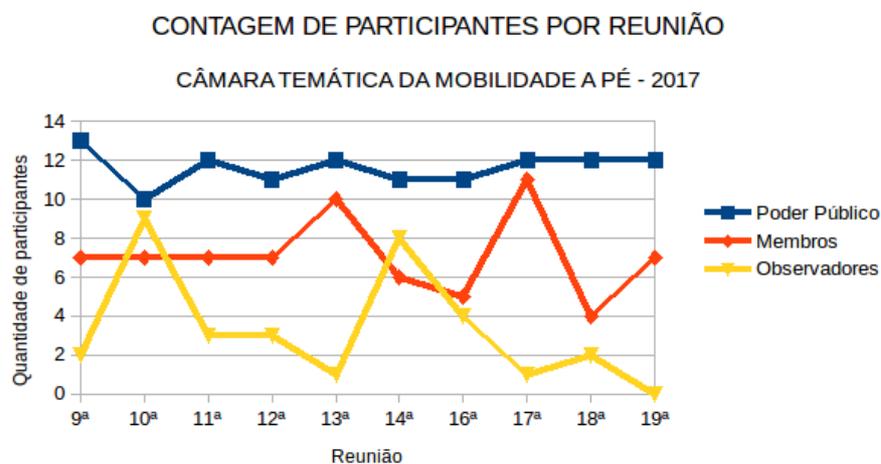
Gráfico 5 - Contagem de participantes por reunião da Câmara Temática da Bicicleta em 2017



Fonte: elaboração própria.

É notável que, enquanto o número de membros da Câmara, composta por militantes de entidades de ciclistas e representantes do CMTT, cai gradualmente, com pequenas oscilações, a quantidade de representantes do Poder Público só é inferior à de membros na 19ª reunião, terminando o ano com maior participação nas reuniões. O número de observadores variou bastante, tendo sua maior alta na 19ª reunião.

O Gráfico 6 expõe a quantidade de participantes na Câmara Temática da Mobilidade a Pé, entre janeiro e dezembro de 2017. Não há registros da ocorrência da 15ª reunião, omitida no gráfico.

Gráfico 6 - Contagem de participantes por reunião da Câmara Temática da Mobilidade a Pé em 2017

Fonte: elaboração própria.

Destacamos a participação do Poder Público em todas as reuniões, enquanto o número de membros se manteve estável no início, mas oscilou bastante a partir da 13ª reunião, como a participação de observadores em todo o período.

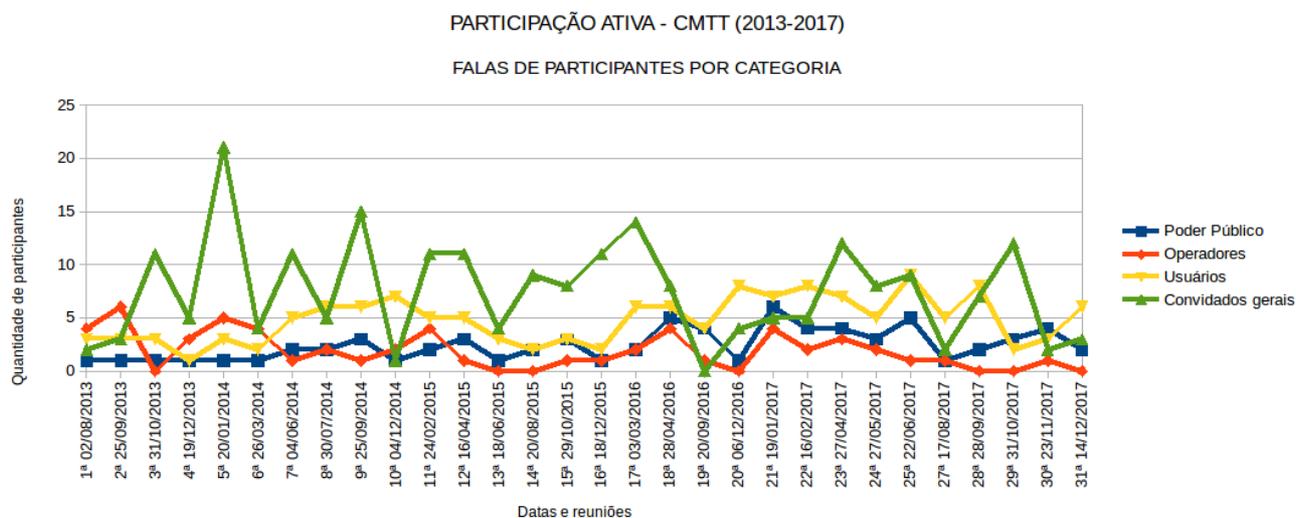
As Câmaras Temáticas da Mobilidade a Pé e da Bicicleta são as mais ativas, ao contrário da Câmara Temática do Serviço de Táxi. Nesta última também há o controle por algumas entidades, sendo que mais da metade de suas cadeiras é ocupada por quatro associações e sindicatos: Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo (SINDITAXI) e Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi do Município de São Paulo (SIMTETAXIS), com quatro vagas cada, e Associação das Empresas de Táxi de Frota do Município de São Paulo (ADETAX) e Associação dos Rádio Táxi de São Paulo, com três cadeiras cada.

Os dados acima apresentados expressam os números absolutos de participantes nas reuniões, mas não dão conta de mostrar o real envolvimento nas reuniões. Faremos a seguir uma análise da Participação Ativa, ou seja, de quem de fato atua nas reuniões do Conselho e não apenas comparece. Esta definição se relaciona ao impacto cultural da participação⁸⁵, contando o número de participantes por segmento que faz uma ou mais intervenções nas reuniões, segundo as atas.

Apesar das atas no governo Haddad serem mais resumidas do que as do governo Dória, os registros nos permitem inferir algumas considerações. O Gráfico 7 expõe a Participação Ativa no CMTT entre 2013 e 2017, com a quantidade de participantes com uma ou mais falas por categoria em cada reunião.

⁸⁵ Analisar o impacto cultural da participação é diferente de analisar efetividade, que se relaciona aos resultados produzidos.

Gráfico 7 - Participação Ativa no CMTT (2013-2017): falas de participantes por categoria



Fonte: elaboração própria.

Entre a primeira e a sexta reunião, abrangendo o primeiro mandato de conselheiros, o Poder Público tem apenas um membro com falas, que corresponde ao Secretário de Transportes, Jilmar Tatto. Há uma grande participação de Convidados gerais, ou seja, indivíduos de diversas entidades, que não são conselheiros indicados, mas comparecem à reunião e manifestam algum posicionamento sobre um dado assunto. Na 5ª reunião, houve uma massiva presença de taxistas convidados, em defesa de seus interesses. As falas dos Operadores oscilaram entre 0 e 6, enquanto que as dos Usuários mantiveram certa estabilidade, de 1 a 3 conselheiros por reunião.

Com a reestruturação das cadeiras e a eleição de novos conselheiros para o mandato de dois anos (entre a 7ª e a 18ª reunião), a participação se altera. As falas do Poder Público aumentam, mas ainda se mantêm baixa: 1 a 5 conselheiros se manifestando em cada reunião. É necessário esclarecer que estes membros se manifestam conforme a demanda dos temas discutidos, de modo que a maioria não frequenta todas as reuniões. Destacamos a presença do Prefeito Fernando Haddad na 11ª reunião. Os Operadores, entretanto, mantiveram uma baixa participação, o que pode ter relação com a pouca rotatividade dos membros, conforme mostramos anteriormente. Dentre os Usuários se concentram a maior quantidade de conselheiros que fazem colocações nas reuniões: houve uma variação de 2 a 7 membros realizando intervenções no período. Todavia, de modo geral, a quantidade geral de conselheiros que intervém nos debates é baixa, se comparada à categoria Convidados Gerais, como deixa explícito o Gráfico 7.

Na 7ª e na 9ª reunião há dois picos de participação de Convidados, por conta da grande presença de ciclistas, reivindicando suas demandas. A 16ª reunião não estava esvaziada, ao contrário

do que a ata mostrou. Houve, pelo menos, umas 5 falas de Operadores dos serviços de transporte escolar na palavra livre, reivindicando a suspensão do credenciamento. Também houve a apresentação do PlanMob, por Josias, e várias intervenções. Os registros de campo compõem a maior parte dos dados inclusos no gráfico sobre esta reunião. Na 18ª reunião, não houve a presença do Secretário de Transportes e de seu suplente, embora um deles esteja na maioria das reuniões, conforme previsto.

No terceiro mandato de conselheiros, representado entre a 19ª e a 31ª reunião, houve a troca de gestão da Prefeitura. A participação de membros do Poder Público foi elevada, conforme demonstramos acima, e a quantidade de representantes com falas sofreu um leve aumento, principalmente na polêmica primeira reunião com a equipe de Dória, com 6 integrantes fazendo intervenções. Os Operadores deixaram de participar de várias reuniões, não fazendo nenhuma colocação. Já os Usuários fizeram mais colocações, fato que se deve principalmente à mudança de projeto de mobilidade com a nova Prefeitura, produzindo diversas reivindicações, relacionadas principalmente à mobilidade ativa. É importante ressaltar que as atas da 19ª e da 20ª reunião do CMTT estão muito resumidas. É provável que falte informações sobre a participação dos conselheiros e de participantes, ou então a reunião estava realmente esvaziada.

A partir da gestão Dória, a palavra livre foi colocada no final, uma inversão simbólica, que expressa não é mais a sociedade civil e o cidadão comum que possuem voz primeiro. Na 21ª reunião, a primeira de 2017, das 39 falas registradas em ata, 18 são do governo, o que representa quase metade do total. Embora o Gráfico 7 mostre que houve a participação de vários representantes da sociedade civil, os membros do governo falaram repetidas vezes para justificar as medidas que serão tomadas. Na 22ª reunião a situação se repete: das 24 falas registradas em ata, 12 são do governo, incluindo um vereador, que na Figura 7 entra como Convidado. Talvez a estratégia seja inflar o Conselho com membros do governo, que fazem várias falas justificando decisões em vez de tomá-las em conjunto, tomando muito tempo da reunião e produzindo o esvaziamento da sociedade civil, para possível desmonte do CMTT.

É importante ressaltar que a participação dos Convidados gerais varia em todos os períodos de acordo com os temas discutidos, pois alguns assuntos atraíram mais militantes em defesa de sua causa, que se posicionaram nas reuniões. O debate do Plano de Mobilidade durante os anos de 2014 e 2015, por exemplo, foi realizado por tema, atraindo mais ou menos convidados para abordá-lo.

Em conversa após a reunião de setembro de 2017 (28ª), o conselheiro suplente da região Centro falou bastante sobre a atuação de conselheiros como Élio Jovart, e como isso o inspirou a

estar no CMTT como representante. Durante a última reunião de 2017 (31^a), a conselheira suplente da regional Sul falou em particular que estava desanimada, que não aprendeu nada no CMTT, que ninguém nunca a chamou para nada, e que alguns grupos se articulam entre si sem chamar os demais.

O presidente da CET no governo Dória, João Octaviano, saiu logo após o início da reunião de outubro (29^a) de 2017 e de dezembro (31^a), sem notificar o motivo da ausência aos presentes. Em 2018, quando Avelleda deixou a da Secretaria de Transportes e Mobilidade, ele assumiu o cargo.

Ainda abordando os conselheiros, realizamos entrevistas com titulares e suplentes. Foram questões de múltipla escolha e dissertativas, com o objetivo de traçar o perfil dos membros e obter respostas relativas aos Protestos de Junho de 2013. Das entrevistas aplicadas aos conselheiros, obtivemos resposta de 9 dos 17 órgãos do Poder Público, 4 das 14 entidades de Operadores e 10 dos 16 grupos regionais e temáticos representados no CMTT. A Tabela 10 expõe a quantidade de cadeiras ocupadas por categoria na Gestão 2016-2018 no CMTT, de acordo com a quantidade e a porcentagem de resposta à entrevista aplicada por esta pesquisa.

Tabela 10 - Porcentagem de respostas às entrevistas aplicadas aos conselheiros do CMTT

CONSELHEIROS DO CMTT – GESTÃO 2016-2018						
Categorias	Titulares	Respostas	%	Suplentes	Respostas	%
Poder público	21	8	38,1	21	8	38,1
Operadores	20	4	20,0	20	2	10,0
Usuários	21	8	38,1	20	8	40,0
Total	62	20	32,3	61	18	29,5

Fonte: elaboração própria.

O questionário foi aplicado nas reuniões do CMTT e enviado por e-mail, e alcançamos uma taxa de resposta de 32% dentre os titulares e de 29% dentre os suplentes. Podemos afirmar que estes valores correspondem à porcentagem de conselheiros que participam das reuniões e que se envolvem nas discussões sobre mobilidade. Os números refletem o que observamos na análise das atas: maior participação do Poder Público e dos Usuários e baixa presença dos Operadores, que realizaram mobilizações apenas em questões de interesse exclusivo das categorias, como os taxistas e motoristas do transporte escolar.

Dos representantes dos órgãos municipais entrevistados, a maioria foi indicada pela própria empresa ou secretaria. Apenas um conselheiro da CET apontou ter sido indicado pelo Secretário de Transportes Sérgio Avelleda, e afirmou que ele considerava importante sua participação. O mesmo ocorreu dentre os Operadores, em que as próprias entidades os escolhiam para representá-las no CMTT. Apenas uma integrante alegou ter sido eleita com o objetivo de representar as mulheres taxistas, e outro conselheiro afirmou que se voluntariou. Dentre os Usuários, a maioria foi eleita,

conforme processo eleitoral anteriormente descrito. Apenas dois conselheiros alegaram voluntarismo, uma vez que não havia concorrência para sua candidatura, e um afirmou ter sido indicado pela Câmara Temática da Bicicleta como suplente.

A maioria dos conselheiros do Poder Público e dos Operadores começou a participar das reuniões em 2016 e 2017, com a nova gestão. Apenas um representante do Poder Público (Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente) e três dos Operadores (SPUrbanuss, ARESP e SIMTETAXIS) participam desde 2013, 2014 ou 2015, na primeira gestão da prefeitura. Dentre os conselheiros dos Usuários, mais da metade participava das reuniões já no governo Haddad. É possível que isso explique a comparação e a visão de influência negativa do novo governo dentre os Usuários, além do fato dos conselheiros do Poder Público não desejarem falar mal do governo onde trabalham.

O Gráfico 8 mostra a distribuição dos conselheiros por idade.

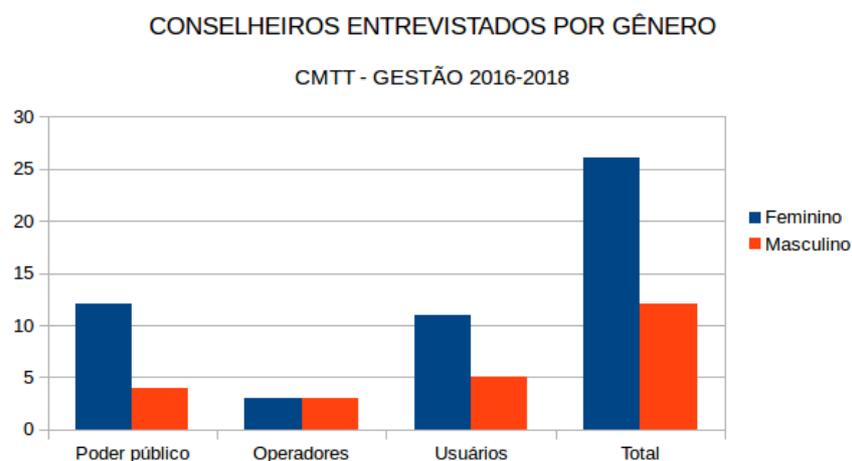
Gráfico 8 - Conselheiros por faixa etária – CMTT Gestão 2016-2018



Fonte: elaboração própria.

A maioria dos conselheiros entrevistados possui entre 30 e 59 anos. Todos com idade entre 15 e 29 anos são da categoria Usuários, representantes do Movimento Estudantil Universitário, da Mobilidade a Pé, dos Ciclistas e uma suplente da Zona Norte.

O Gráfico 9 expõe os representantes entrevistados por gênero.

Gráfico 9 - Conselheiros por gênero – CMTT Gestão 2016-2018

Fonte: elaboração própria.

A maioria dos entrevistados é do gênero feminino. Isso demonstra que o esforço empenhado em 2016 pela paridade produziu resultado, com mais mulheres exercendo o papel de conselheiras e atuando nas reuniões.

O Gráfico 10 expõe os representantes entrevistados por raça/cor.

Gráfico 10 - Conselheiros por raça/ cor – CMTT Gestão 2016-2018

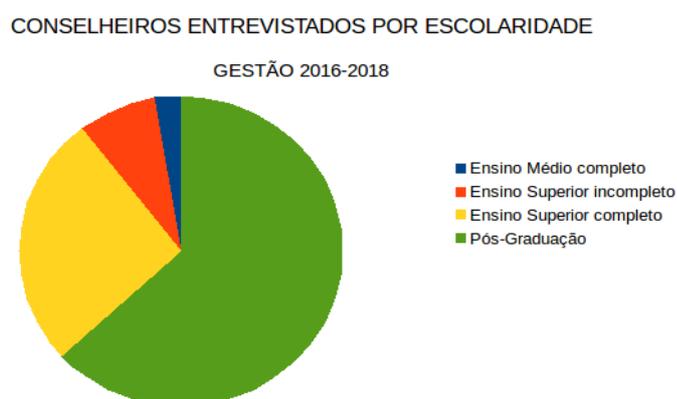
Fonte: elaboração própria.

A maioria dos entrevistados é branca, em todas as categorias, sendo que a maior diversidade se encontra na categoria dos Usuários. Dentre os membros do Poder Público e dos Operadores, apenas uma representante da Secretaria Municipal de Gestão e um representante do SIMTETAXIS

se declararam pardos. Dentre os Usuários, temos uma integrante da Zona Sul que se declarou preta, uma da Zona Oeste que é amarela, um representante dos Movimentos Sociais e uma da Mobilidade a Pé que são pardos.

Em relação à profissão, a maioria dos conselheiros entrevistados atua na área da engenharia e arquitetura, principalmente os membros do Poder Público, pois muitos são funcionários da CET e da SPTrans. O Gráfico 11 expõe os conselheiros de acordo com a escolaridade.

Gráfico 11 - Conselheiros por escolaridade – CMTT Gestão 2016-2018



Fonte: elaboração própria.

A maioria dos conselheiros entrevistados possui pós-graduação, o que demonstra ser um grupo de elevado conhecimento técnico na área de transporte e mobilidade, levando em conta as áreas de atuação mencionadas acima. Mesmo entre os Usuários, tanto temáticos quanto regionais, o grau de escolaridade é elevado. Na categoria Operadores, apenas um membro entrevistado possui formação superior.

Em relação ao vínculo com partidos políticos, a maioria afirmou não possuir: de 38 entrevistados, 30 não tem relação. Dentre os membros do Poder Público, dois declararam participar ativamente do partido Novo e do PSDB, e uma afirmou que já teve vínculo com o PT entre 2013 e 2016. Na categoria Operadores, dois declararam vínculo com o MDB e um com o Força Brasil, sendo que este último participa raramente. Entre os Usuários há um membro que já foi vinculado ao PCR, entre 2014 e 2017, e outro ao PSDB, em 2016, e uma com participação ativa no PT. Apenas 8 membros declararam possuir vínculo ou já ter participado de partidos políticos.

A maioria dos membros do Poder Público e dos Usuários entrevistados não possuiu nem possuiu vínculo com sindicato. Apenas um membro da SPTrans já teve vínculo com o Sindicato dos Metroviários e uma dos Ciclistas alegou ser liderança no SINDSEP. Dentre os Operadores, todos possuem vínculos apenas com os sindicatos que representam no CMTT.

Na categoria Movimentos Sociais, ONGs ou Coletivos, nenhum integrante do Poder Público alegou ter vínculo. Dentre os Operadores e Usuários, apareceram vínculos atuais ou passados com

as entidades descritas no Quadro 23, com vários membros atuando ativamente e como liderança.

Quadro 23 - Vínculos de representantes do CMTT Gestão 2016-2018

ENTIDADES - VÍNCULOS DE USUÁRIOS
Bike Zona Sul
Movimento de Moradia
Forum de Mulheres Zona Oeste
#OCUPACMTT
Meio Ambiente em Arujá
Conselho Municipal de Pessoa com Deficiência
Apé – Estudos em Mobilidade
Coletivo Feminista Cláudia Maria Ufabc
União dos Ciclistas do Brasil
Associação Comercial de São Paulo (ACSP)
Escola de Ativismo
Movimento Sindical
Giro Inclusivo
Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP)
Pé de Igualdade
Cidadeapé
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumido (IDEC)
Sampapé
Movimento Ambientalista
ENTIDADES - VÍNCULOS DE OPERADORES
Instituto de Ética e Comportamento no Trânsito (IECT)
Movimento Brasil Livre
Campanha A.C. Camargo

Fonte: elaboração própria.

Incluímos a Cidadeapé porque foi mencionada por membros que não representam a cadeira da Mobilidade a Pé. Há vários vínculos com entidades de ciclistas, mobilidade a pé, acessibilidade e meio ambiente. Chama atenção o reconhecimento do #OcupaCMTT como um movimento. A Escola de Ativismo foi o coletivo responsável pela parceria com vários conselheiros para realização do #OcupaCMTT, que atua com vários grupos de ativistas visando o fortalecimento da democracia, dos direitos humanos e da sustentabilidade.

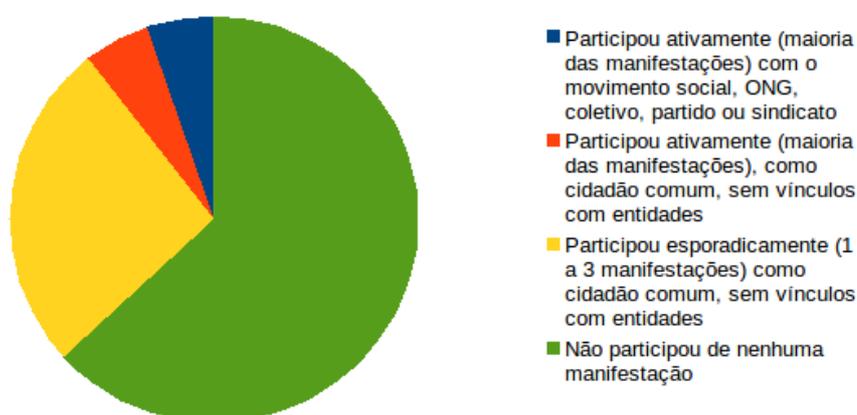
Chamamos atenção para o vínculo de um membro dos Operadores ao Movimento Brasil Livre (MBL), o que pode sinalizar a inserção de grupos de direita em instituições participativas, principalmente com uma atuação contrária aos direitos de minorias, conforme foi notado nas observações das reuniões.

Dentre os vínculos com entidades religiosas, apareceram o Catolicismo, a Igreja Adventista, a Ubanda e o Espiritismo. Dos 38 entrevistados, 33 declararam não ter vínculos religiosos. Nos representantes do Poder Público apareceram dois indivíduos, uma católica e um adventista, ambos atuantes, e nos Operadores apareceu um ubandista e dois espíritas. Na categoria Usuários, nenhum membro declarou possuir vínculos religiosos.

Em relação à participação nos Protestos de Junho de 2013, questionamos a participação dos conselheiros nas manifestações. O Gráfico 12 mostra as respostas:

Gráfico 12 - Participação nos Protestos – CMTT Gestão 2016-2018

PARTICIPAÇÃO NOS PROTESTOS DE JUNHO DE 2013
CONSELHEIROS ENTREVISTADOS - GESTÃO 2016-2018



Fonte: elaboração própria.

Dos 38 entrevistados, 24 alegaram não ter participado de nenhuma manifestação, enquanto 14 deles compareceram às ruas em algum momento, em 2013. Dentre os representantes do Poder Público, três responderam que participaram esporadicamente, como cidadão comum, enquanto nenhum dos Operadores alegou ter participado. Já na categoria Usuários, 11 entrevistados compareceram aos Protestos e 5 responderam que não; dentre os que compareceram, dois mencionaram ter participado ativamente, com alguma entidade ou movimento social, mas não identificaram o nome. A Tabela 11 apresenta uma síntese dos motivos apresentados pelos entrevistados que justificaram o fato de não terem participado. O campo da justificativa era aberto, possibilitando respostas livres, que foram agrupadas por afinidade.

Tabela 11 - Motivo de não ter participado dos Protestos – CMTT Gestão 2016-2018

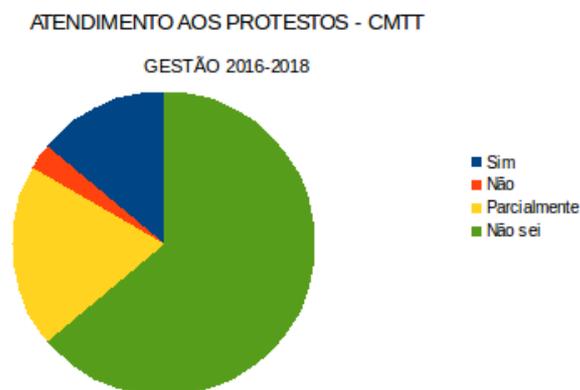
Motivo de não ter participado dos Protestos	Poder Público	Operadores	Usuários	TOTAL
Crítica aos Protestos e/ou ao movimento social	3	0	1	4
Motivo pessoal	2	2	3	7
Trabalho em órgão do transporte	1	0	1	2
Incompreensão	1	1	0	2
Acompanhou pelas redes sociais	1	0	0	1
TOTAL	8	3	5	16

Fonte: elaboração própria.

De modo geral, os motivos pessoais – viagens, projetos familiares, etc – foram a maior razão da não-participação. Entre os membros do governo, a crítica aos Protestos teve a maioria das

respostas. Quando questionados sobre o CMTT ter atendido ou não às reivindicações dos Protestos, notamos uma grande dúvida dos entrevistados em relação à atuação do próprio conselho e ao que foi reivindicado nas ruas em 2013, conforme mostra o Gráfico 13:

Gráfico 13 - Atendimento aos Protestos – CMTT Gestão 2016-2018



Fonte: elaboração própria.

As justificativas apresentadas para o grande número de respostas correspondentes ao “Não sei” foram relacionadas à falta de atuação do próprio indivíduo na cidade e na gestão, à dúvidas em relação ao real papel do CMTT e sobre as reivindicações. Quem respondeu “Parcialmente” e “Sim” no grupo do Poder Público afirma que os ativistas estão sendo ouvidos e os assuntos são encaminhados e que o governo se mobilizou para segurar a tarifa na época. A distribuição das respostas por categoria está na Tabela 12.

Tabela 12 - CMTT atendeu aos Protestos – Gestão 2016-2018

CMTT ATENDEU AOS PROTESTOS	SIM	NÃO	PARCIALMENTE	NÃO SEI	TOTAL
Poder Público	2	1	0	11	14
Operadores	1	0	1	4	6
Usuários	2	0	6	8	16
TOTAL	5	1	7	23	36

Fonte: elaboração própria.

No grupo dos Usuários, cuja maioria compareceu aos Protestos de Junho de 2013, nenhum respondeu “Não”, metade afirmou que não sabe e seis pessoas responderam “Parcialmente” e “Sim”. As respostas oscilaram entre a valorização da instância de diálogo com a sociedade e críticas diversas, relacionadas ao seu caráter consultivo e tripartite, à falta de informações de discussões da gestão anterior, à menor abertura à participação na gestão PSDB do que na gestão PT⁸⁶, à sua

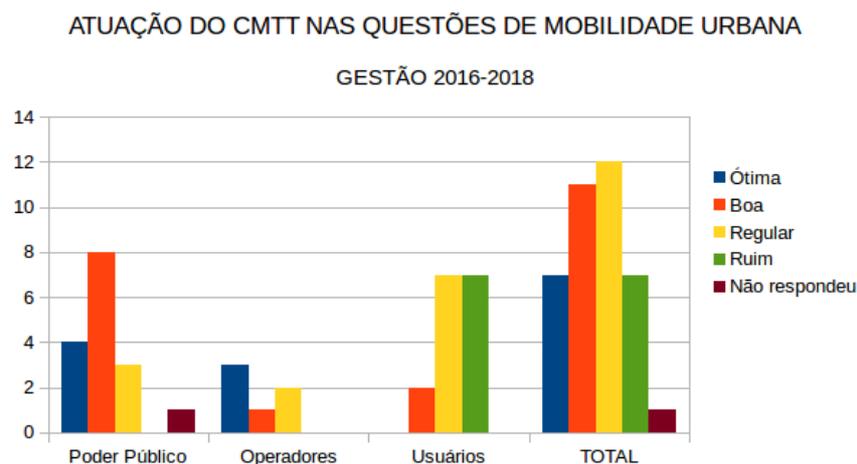
⁸⁶ Este indivíduo citou a a mudança de trajeto de ciclovias na gestão PT como exemplo desta abertura à discussão conjunta de políticas públicas de mobilidade.

dependência da gestão municipal da prefeitura e à falta de cadeira para um representante dos Usuários do Transporte Público Coletivo.

Para alguns conselheiros, a justificativa dada para o atendimento parcial às demandas diz respeito à falta de proposta de reajuste da tarifa de ônibus, sem desconstruir a estrutura do sistema, debate que não apareceu no Conselho e que esta pesquisa constatou na análise das atas, resultando em críticas de vários integrantes. Também reconheceram a própria criação do CMTT e de um debate mais aberto e transparente sobre políticas de mobilidade como uma resposta às reivindicações de 2013, bem como a discussão e implantação da auditoria do transporte público coletivo, das faixas e corredores de ônibus e das ciclovias.

Sobre a atuação do CMTT, os conselheiros entrevistados demonstraram visões bem diferentes de acordo com a categoria, conforme mostra o Gráfico 14.

Gráfico 14 - Atuação do CMTT nas questões de mobilidade urbana: Gestão 2016-2018



Fonte: elaboração própria.

A maioria dos membros das categorias Poder Público e Operadores avalia a atuação do CMTT nas questões relacionadas à mobilidade urbana como Ótima ou Boa. Entretanto, os representantes dos Usuários tem uma visão completamente oposta, c como Regular ou Ruim. Se colocássemos os valores totais num gráfico de pizza, seria quase metade com uma visão positiva e pouco mais da metade com uma visão negativa do Conselho. Por isso, preferimos expor os dados num gráfico de barras, para destacar as diferenças de visão entre as categorias.

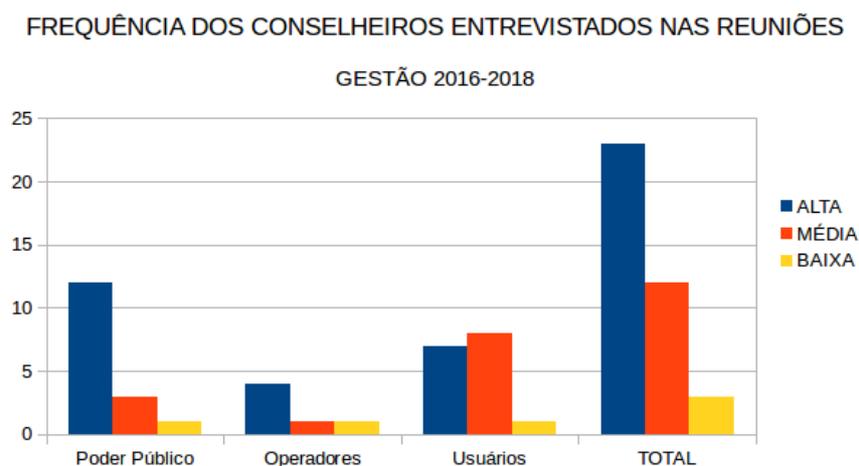
As justificativas dos membros Poder Público enaltecem a participação, o diálogo, a possibilidade da população ter voz, esclarecer e encaminhar suas demandas, a existência de um espaço aberto e democrático e até mesmo a diminuição das mortes no trânsito, questão bastante controversa no CMTT. Dentre as críticas feitas por eles estão a falta de olhar coletivo das entidades,

a baixa participação dos conselheiros e o caráter consultivo e não deliberativo. Os Operadores também valorizaram o espaço para apresentação das necessidades da população, mas também criticaram o excesso de discussões sem conclusão nenhuma e de burocracia.

Os Usuários possuem uma visão mais crítica da atuação do CMTT, apontando como problemas a existência meramente protocolar do Conselho, o caráter consultivo, que gera dependência da boa vontade da gestão em aplicar as indicações, à dificuldade para dialogar com os Operadores, o privilégio de interesses privados e patrimonialistas, a falta de aceitação do diálogo com os conselheiros e o pouco acolhimento de ideias novas que sejam diferentes dos projetos prontos trazidos pela gestão Dória, com perda de voz da sociedade civil em seu governo. Apesar das críticas, também houve a valorização do espaço constante de debates e troca de informações existente com o CMTT.

O Gráfico 15 mostra a frequência dos conselheiros entrevistados nas reuniões.

Gráfico 15 - Frequência dos conselheiros entrevistados nas reuniões: Gestão 2016-2018



Fonte: elaboração própria.

A maioria dos conselheiros entrevistados do Poder Público alegou ter uma frequência alta nas reuniões, ao contrário dos membros dos Usuários, cujo maior índice de frequência é médio. Uma das principais críticas dos Usuários ao CMTT, além do caráter consultivo, é o horário das reuniões, que ocorrem geralmente pela manhã, em período de trabalho. Isso pode explicar as dificuldades de participação dos Usuários e dos Operadores.

Poucos conselheiros participam das Câmaras Temáticas, compostas em sua maioria por entidades da sociedade civil que atuam no segmento de cada uma. Do Poder Público, apenas 4 conselheiros participam das CTs de Mobilidade a Pé, Transporte Escolar e Bicicleta. Dos Operadores, apenas 2 participam da CT de Táxi. Dentre os Usuários, 3 participam da CT da

Bicicleta e 6 da CT da Mobilidade a Pé. A presença da Cidadeapé e da Ciclocidade no CMTT se confirma tanto pela sua participação nas Câmaras Temáticas como também no número de indivíduos interessados em atuar nos referidos temas.

Em relação ao retorno para a entidade representada, 28 conselheiros afirmaram que relatam o que ocorreu nas reuniões que participam, sendo 12 do Poder Público, 5 Operadores e 11 Usuários. Dos entrevistados, 8 não responderam: 4 do Poder Público, 1 dos Operadores e 3 dos Usuários. Dois representantes dos Usuários Regionais afirmaram que não informam as lideranças regionais sobre as discussões das reuniões. Dentre os meios utilizados para realizar os relatos, apareceram nas respostas reuniões, relatórios, relatos verbais, conversa informal e canais virtuais.

A maioria dos conselheiros entrevistados alegou ter uma relação Ótima ou Boa com os demais conselheiros. Apenas 2 representantes do Poder Público não responderam e 9 alegaram ter uma relação Regular ou Ruim. As boas relações, principalmente entre os Usuários, se devem aos interesses comuns, à frequência nas reuniões, aos bons diálogos estabelecidos, ao comprometimento dos integrantes, à representatividade da sociedade e do cidadão, ao contato frequente para discussão de temas fora das reuniões, à criação do grupo #OCUPACMTT com o objetivo de promover maior comunicação entre os conselheiros e à importância da interação para construção da agenda política.

Os motivos para as respostas “Regular” e “Ruim” dos membros do Poder Público e dos Operadores foram a pouca participação de conselheiros e a difícil interação em grupos já formados. Já os Usuários estabelecem mais parcerias entre si, e alegaram dificuldade de interação com os Operadores e relação variável com eles e os membros do governo, ou seja, dependendo de cada indivíduo; com alguns o diálogo é melhor, mas com outros não.

Sobre a própria atuação no CMTT, 25 dos entrevistados considera Ótima ou Boa, enquanto 13 afirmaram ser Regular ou Ruim. A maioria acredita que cumpre seu papel de informar, levar e oferecer retorno das demandas, estar presente nas reuniões, participar das discussões quando necessário, questionar e apresentar soluções, pautar temas da sociedade civil e da entidade representada e de oferecer retorno aos seus respectivos grupos.

Quem avaliou negativamente a própria atuação afirmou que há poucos debates que demandam atuação efetiva; que não possui disponibilidade de participar; que a Secretaria em que atua passou por mudanças que prejudicaram sua participação; que a comunicação das reuniões e pautas é ruim, devido à falta de recebimento de e-mails; que o horário das reuniões prejudicou sua participação, por ocorrer em período de trabalho; que o caráter deliberativo e a falta de espaço são prejudiciais. Dentre os Usuários que representam as regiões, a maioria das respostas se remeteu à sua pouca atuação regional, e uma conselheira afirmou que não conseguiu despertar o interesse do Movimento de Moradia.

Quando questionados se a troca de gestão da Prefeitura afetou e como afetou o CMTT, apenas 4 integrantes do Poder Público entrevistados responderam “Afetou Positivamente”, nenhum assinalou “Afetou Negativamente” e 4 afirmaram que não afetou, mas 5 disseram que não sabem e 3 não responderam a esta pergunta. Nas justificativas positivas, afirmaram que a administração de Dória deu continuidade à de Haddad, manteve as reuniões e procurou aumentar e respeitar o Conselho; apenas um afirmou que não estava na gestão anterior para fazer esta avaliação. Dentre os Operadores, 3 responderam “Não afetou”, 1 “Positivamente”, 1 “Negativamente” e 1 não sabe. Um deles afirmou que o CMTT está desorganizado e outro que o contato é mais direto na nova gestão.

No grupo dos Usuários, 13 avaliaram a troca de governo com negativa para o CMTT, 2 responderam que não afetou e 1 que afetou positivamente. Nas respostas apareceram várias críticas à falta de uso do debate como ferramenta de orientação do Poder Público, implantando várias ações sem consulta ao Conselho, como o aumento da velocidade nas marginais. A participação teria se tornado fantasma, caindo em número e em qualidade da divulgação e das reuniões, apesar de ter aumentado em quantidade, devido ao caráter consultivo e à falta de consideração dos posicionamentos e demandas da sociedade civil. Segundo eles, esta gestão não tem afinidade com a participação social, é mais preocupada com o marketing e em defender sua imagem junto à sociedade do que em ouvi-la de fato. Houve também uma crítica ao governo Haddad, acusado de “populismo sem ação”. Nas avaliações positivas, as justificativas se relacionam ao aumento no número de reuniões, ao diálogo ter se mostrado mais fluido e à boa postura dos organizadores, apesar da gestão em si atrapalhar os projetos propostos.

O Quadro 24 sintetiza os pontos positivos do CMTT, levantados pelos conselheiros entrevistados.

Quadro 24 - Pontos positivos do CMTT – Gestão 2016-2018

PONTOS POSITIVOS DO CMTT
Conselheiros da Gestão 2016-2018
Organização, frequência, quantidade e regularidade de reuniões e câmaras temáticas
Troca e integração de informações sobre políticas públicas de mobilidade
Oportunidade de voz: espaço aberto para discussão, apresentação de problemas e escuta de demandas sobre mobilidade
Debate irrestrito, participativo, amplo e democrático, com possibilidade de conhecer opiniões diferentes sobre um dado assunto
Participação do secretário e de técnicos: canal importante de conhecimento das ações da gestão e de articulação direta e explícita com o poder público
Abrangência de vários setores e pluralidade de temas
Aproximação entre os membros, lugar de fala, possibilidade de escuta, de articulação e de pressão direta
Oportunidade de defesa da política pública como sociedade
Espaço de encontro de setores para debater as políticas de mobilidade; de amadurecimento da sociedade civil
Saber que há um grupo interessado em melhorar a vida da cidade

Fonte: elaboração própria.

Os pontos positivos levantados pelos conselheiros remetem principalmente à importância do espaço de diálogo e troca de informações entre as diferentes categorias. De modo geral, a visão dos integrantes do Poder Público, dos Operadores e dos Usuários se mostrou semelhante, ao contrário do que percebemos com as respostas relativas aos pontos negativos do CMTT. O Quadro 25 apresenta os pontos negativos por categoria.

Quadro 25 - Pontos negativos do CMTT – Gestão 2016-2018

PONTOS NEGATIVOS DO CMTT
Conselheiros da Gestão 2016-2018
Poder público
Retorno lento das consultas
Baixa participação dos conselheiros, principalmente da sociedade civil
Ativismo exacerbado
Falta de comunicação e divulgação
Operadores
Incompreensão do papel do conselho: pessoas confundem dar opinião com tomar decisão
Gestão interna política (varia de acordo com a gestão da prefeitura)
Baixa participação
Excesso de burocracia
Falta de divulgação das pautas
Usuários
Horários das reuniões não atendem a maioria dos representantes da população
Caráter consultivo e dependência da boa vontade da gestão
Pouca mudança das políticas públicas: Prefeitura apenas apresenta o que já decidiu
Falta de retorno da prefeitura em suas decisões: conselho de aparência
Falta de reconhecimento de sua importância e pouca participação popular
Falta de consulta ao CMTT por parte da Gestão acerca de suas ações
Não promover deslocamento gratuito para conselheiros
Falta de democracia, de paridade entre Poder Público e sociedade, com pouca relevância dos Usuários
Falta de imparcialidade na ação de alguns sindicatos
Manipulação do poder público por lobistas: grande peso das empresas, focando apenas no sistema de transporte
Timidez da gestão em apresentar propostas e respostas às consultas
Resistência de técnicos em relação à participação da sociedade civil

Fonte: elaboração própria.

Há uma grande diferença de visão dos problemas do CMTT, principalmente entre os integrantes do Poder Público e os Usuários. Enquanto os membros do governo veem como um problema a falta de participação da sociedade civil, estes integrantes manifestam interesse em comparecer com maior frequência às reuniões, mas são prejudicados pelo horário de ocorrência. Também relatam a pouca abertura da gestão a uma real participação popular, em que se considere suas demandas e reivindicações e se atue em prol da mobilidade ativa, em vez de priorizar os interesses dos Operadores e do mercado.

Sobre o que não deveria mudar no CMTT, os conselheiros apontaram a organização das reuniões e o modelo do órgão, a participação por meio de entidades e dos órgãos públicos,

Presidência do Conselho com o Secretário de Transportes e Mobilidade, o local fixo e periodicidade mensal das reuniões, a existência das Câmaras Temáticas, a transparência nas ações, a eleição da sociedade civil, a paridade de gênero e a composição de entidades nas bancadas. Mais uma vez, a importância da existência do órgão é reconhecida em todas as categorias, bem como as mudanças organizacionais realizadas na gestão Dória, inclusive por parte dos conselheiros da sociedade civil.

Na última questão, sobre o que deveria mudar no CMTT, as respostas também variaram bastante de acordo com a categoria. Os membros do Poder Público sugeriram maior organização e retorno para os assuntos levantados, alteração na forma de convocação para estimular a participação da comunidade, aumento na participação do governo, que é de 1/3 e deveria ser paritária, antecedência no envio aos conselheiros de materiais para a reunião, ampliação das ações intersecretarias e maior publicidade e atuação nas esferas executivas, maior participação dos conselheiros da sociedade civil.

Os Operadores entrevistados também desejam uma mudança no horário das reuniões, a exclusão de objetivos particulares, a maior participação de mulheres e a apresentação antecipada dos problemas a serem discutidos. Por fim, os Usuários reivindicam: reuniões noturnas e regionais; mudança no caráter do CMTT – de consultivo para deliberativo, para que os debates realizados sejam considerados pelo governo; a criação de Câmaras Regionais para a aproximar técnicos e diretores das demandas locais.

Além das entrevistas com os conselheiros da gestão 2016-2018, dois ex-membros, que integraram o colegiado anterior, responderam ao questionário: uma da categoria Poder Público e outro dos Usuários.

A ex-representante do governo foi indicada pela Secretaria de Transportes e segue o padrão da maioria dos conselheiros no quesito formação, possuindo ensino superior completo. É vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ao Sindicato dos Trabalhadores do Sistema de Operação, Sinalização, Fiscalização, Manutenção e Planejamento Viário e Urbano do Estado de São Paulo (Sindviários). Não participou dos Protestos, por desconhecer a origem do movimento e seus reais propósitos, além de não mencionar a necessidade de reestatização dos transportes para solucionar de fato os problemas. Também acredita que as conquistas dos Protestos não foram duradouras, além de não terem alterado a relação entre transporte público e interesses privados, assim como o CMTT. A falta de autonomia do CMTT o prejudica, pois a troca de gestão mudou o foco das políticas de mobilidade e o órgão pouco conseguiu fazer. Como ponto positivo, ela apontou a abertura do debate entre população e Poder Público e como ponto negativo seu baixo poder deliberativo, sem que nada obrigue a gestão a implantar os pontos decididos pelo Conselho. Os representantes do Poder Público também deveriam ser eleitos, segundo ela, e deveriam ocorrer plenárias regionais.

O ex-conselheiro dos Usuários também já foi do PT e do Sindicato dos Metalúrgicos nos anos 80, mas atualmente é integrante do Cidadeapé e do grupo Mobilidade-Butantã. Não participou das manifestações em 2013, e acredita que o CMTT atendeu parcialmente suas reivindicações, pois foi criado apenas para neutralizar os Protestos. A atuação do Conselho é classificada por ele como ruim, por não conseguir fazer mudanças. Ele ainda participa da Câmara Temática da Mobilidade a Pé e informa sobre as reuniões por e-mail e Whatsapp. Considera que sua atuação como conselheiro foi boa, pois sempre questionou e apresentou propostas, e manteve uma ótima relação com os demais representantes. Para ele, a troca de gestão da Prefeitura não afetou o CMTT. Como ponto positivo ele mencionou a abertura de canais de participação, e apontou que a abertura à participação da sociedade civil não deveria mudar. Já os pontos negativos são as propostas não implementadas, de modo que o CMTT deveria apreciar e participar de fato dos planos da Secretaria de Mobilidade e Transportes.

Uma conselheira suplente da Região Sul, entrevistada de forma presencial numa reunião, desejou continuar a conversa por e-mail, relatando de forma mais detalhada sua atuação e os problemas que encontrou. Ela integra o Movimento de Moradia e gostaria que o grupo se interessasse da discussão sobre mobilidade urbana local. Afirmou que não conhece a titular da cadeira e se mostrou bastante decepcionada com o caráter consultivo, com a falta de disposição para formulação, participação e controle das políticas públicas, e com a falta de articulação entre os conselheiros. Ela também levantou a questão da passagem para participação das reuniões, pois muitos colegas não comparecem porque não têm condições financeiras. Segundo ela, é uma contradição num conselho de transporte e mobilidade.

A visão dos conselheiros sobre o órgão também está relacionada à sua relação com o Secretário de Transportes e à forma como este conduz as reuniões. Na gestão PT, quem ocupou a vaga foi Jilmar Tatto, vindo de uma família de políticos, foi eleito deputado estadual em 1998 e deputado federal no governo Lula, em 2006. Já havia atuado na mesma Secretaria no governo Marta Suplicy, realizando a polêmica implantação do transporte coletivo na periferia, conforme comentado anteriormente. Boa parte de seus eleitores advém da região da Capela do Socorro, no município de São Paulo, chamada de “Tattolândia” por conta de seu modelo de negociação política com seu eleitorado.

Sérgio Avelleda também vem de uma trajetória de atuação na área do transporte: ex-presidente da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e do Metrô durante as gestões dos tucanos José Serra e Geraldo Alckmin, além de reconhecido defensor do uso de bicicletas (MORAES, 2017). Em 2018 foi afastado do cargo de Secretário de Mobilidade e Transportes, por conta da condenação na Justiça de São Paulo por fraudes em licitações do Metrô (JUSTIÇA...,

2018).

Pudemos notar que a gestão Dória assumiu o poder determinada a imprimir seu projeto político no governo, inclusive nas instâncias de participação, como o CMTT. Se não fosse pela persistência dos conselheiros e das suas entidades, empenhadas em lutar por melhorias nas políticas públicas de mobilidade urbana, o Conselho não teria reuniões em 2017.

5.4 Responsividade e *accountability*

Em relação à prestação de contas, o Conselho já iniciou suas atividades com essa intenção, discutindo os valores das tarifas de ônibus com os membros. Ao final de 2014 foi efetuado um balanço das discussões, assim como durante o processo eleitoral, no início do mesmo ano. A discussão do Plano de Mobilidade também foi muito relevante, expondo propostas e ouvindo as demandas dos grupos presentes. Entretanto, após sua aprovação, as discussões declinaram no governo Haddad, sendo retomadas no governo Dória apenas como um mecanismo de apresentação das decisões governamentais, sem de fato promover um real debate.

A publicidade de reuniões e atas, ou seja, mecanismos de controle e fiscalização do órgão, ocorre por meio do site do Conselho e de sua página no Facebook. Entretanto, é de extrema importância ressaltar aqui a intervenção desta pesquisa sobre o objeto: muitos documentos, como algumas atas de reuniões, Regimento Interno e lista de contatos dos conselheiros só foram disponibilizados depois de nossa solicitação para execução da coleta de dados.

Durante os quatro primeiros anos de atuação, o CMTT não se mostrou muito eficaz na publicização de informações sobre suas atividades, o que reduz a transparência de sua atuação. A redação das atas também não possui muitos detalhes, fato percebido na observação das reuniões. A divulgação das reuniões para a sociedade civil de um modo geral era feita pela página do Facebook, o que permitia um rápido compartilhamento da informação.

No quinto ano de existência do Conselho, na gestão Dória, o padrão de ata mudou, tornando-se mais detalhada, e a página do CMTT no site da Prefeitura passou a ser atualizada com mais frequência. Entretanto, a página do Facebook não foi mais utilizada, e o governo passou a divulgar as reuniões de forma regular por e-mail e na página da Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade. A descontinuidade dos meios de divulgação demonstra que a transição das tarefas do Conselho de uma gestão para a outra não foi completa; ou se foi, o grupo de Dória desejou romper com os métodos do governo anterior, não se assemelhando a seus métodos.

A página do Facebook foi criada em janeiro de 2014 e utilizada até dezembro de 2016,

fazendo publicações sobre o processo eleitoral que ocorreria naquele ano, tanto divulgando os candidatos e convidando para as votações quanto atualizando sobre as etapas realizadas. Além disso, colocou matérias relativas ao transporte e à mobilidade urbana, bem como divulgou eventos da área com uma elevada periodicidade: em alguns períodos publicava diariamente, em outros entre dois e quatro dias. Os links dos relatórios das reuniões e as fotos também eram compartilhados, contribuindo para a publicização das discussões efetuadas pelo órgão e das Câmaras Temáticas criadas a partir de 2015.

Muitas das notícias compartilhadas na página eram relacionadas ao posicionamento do governo no CMTT em relação a alguns assuntos, como a lentidão dos ônibus com a circulação de táxis em corredores e a necessidade de redução da velocidade nas marginais. A página também foi utilizada para divulgar as ações governamentais da CET e da SPTrans relativas à mobilidade urbana, principalmente sobre a expansão de ciclovias, e boas iniciativas pró-mobilidade ativa de outros países.

A divulgação das reuniões ocorria com cerca de uma semana de antecedência, um tempo razoável para que houvesse um alcance mais amplo da sociedade. Havia o compartilhamento de matérias publicadas pelas entidades integrantes do Conselho, como a Ciclocidade e a Vá de Bike. Também foi divulgado todo o processo de participação no Plano Municipal de Mobilidade, desde as etapas presenciais até a online. A partir de 2016, as publicações relacionadas à mobilidade a pé ganham mais espaço, assim como o processo eleitoral que ocorrera naquele ano.

Destacamos uma publicação na página do Facebook de 4 de agosto de 2014, em comemoração ao um ano de criação do CMTT, com fotos e o seguinte texto informativo: “A criação do conselho teve como objetivo a participação mais efetiva da sociedade nas decisões referentes à mobilidade urbana, executadas pela Secretaria Municipal dos Transportes ou feitas por intermédio da São Paulo Transportes (SPTrans) e da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)”.

Se olharmos para o número de curtidas e compartilhamentos das publicações, o alcance foi baixo: a maioria não ultrapassou 10 curtidas e 5 compartilhamentos, e poucas geraram comentários. Em 3 de junho de 2015, a Página alcançou 1000 curtidas, e essa publicação comemorativa foi uma das que mais gerou repercussão, ultrapassando 150 curtidas. As notícias sobre a ciclovia da Avenida Paulista também foram as que tiveram maior alcance.

Outra postagem que merece destaque é um convite para participação como conselheiro, de 31/05/2016: “Largue o mimimi da rede social e venha ser conselheiro do CMTT. Proponha, debata, faça valer a vontade do seu grupo ou da sua região”. Na segunda metade de 2015, houve um pequeno aumento na repercussão da página, com comentários positivos e negativos sobre as postagens realizadas, principalmente relativas às ações da prefeitura. Provavelmente, a publicação

citada tem relação com essas repercussões.

As duas últimas postagens da página foram sobre a última reunião ordinária do Conselho na gestão Haddad, em 07/12/2016, e uma alteração de foto de capa, em 18/12/2016. Após esse período, não houve mais nenhuma publicação. O problema é que a página não era administrada pelos conselheiros, mas sim pelos funcionários da Secretaria de Transportes do governo Haddad. Isso prejudicou a continuidade de seu uso após a troca de gestão, tornando-a apenas um relato das atividades do CMTT na gestão anterior, e talvez a própria expansão da divulgação das publicações.

5.5 Considerações sobre a Seção

Esta Seção analisou os atores do CMTT, iniciando com o processo eleitoral, passando pelas entidades e movimentos sociais envolvidos em sua criação, abordando as relações de conflito e consenso e traçando o perfil dos conselheiros. A partir dos dados apresentados, pudemos observar que o Conselho fez alguns avanços em relação à pluralidade da participação, consolidando cadeiras por categorias e não por entidades e aplicando a paridade de gênero no Conselho Pleno e em duas de suas Câmaras Temáticas. Também notamos que a categoria dos Usuários sofreu a maior renovação de seus integrantes, ao contrário dos Operadores.

Tatagiba (2004) aponta a tendência à elitização dos conselhos, compostos por pessoas de escolaridade e renda elevadas. Isso ocorre no CMTT: a maioria é branca, muitos membros possuem pós-graduação e falta a possibilidade de participação das classes mais pobres, pois o conselho não custeia o transporte, segundo o relato de uma conselheira suplente regional.

Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) afirmam que a participação é altamente sensível a fatores institucionais, e que atores institucionalmente inseridos, que possuem relação com partidos ou governos são mais propensos a participar do que os autônomos. As entrevistas confirmaram esta afirmação: a maioria dos conselheiros da sociedade civil entrevistados que participou dos Protestos foi individualmente, sem alegar vínculos com movimentos sociais e entidades. Entretanto, quando passaram a participar do CMTT, não se colocavam mais como um cidadão comum, mas como um representante de interesses de entidades específicas. Isso demonstra que o Conselho criou experiências de representação e organização, produzindo lideranças que reconhecem os grupos e demandas que representam no órgão.

A análise dos Protestos e do CMTT aponta para alguns grupos da sociedade que tendem a ir para uma IP, outros para a participação institucionalizada, assim como as causas de suas reivindicações. O MPL é um bom exemplo de participação institucionalizada, mas que nega a inserção em IPs.

Foi possível notar que alguns dos conselheiros possuem vínculos com o MPL e que as causas dos Protestos foram levadas para o CMTT, ainda que de forma mais geral, inclusive fomentando a criação de uma nova entidade, a Cidadeapé. Portanto, a compreensão de protestos de rua e conselhos enquanto formas de participação política completamente separadas não se aplica a este estudo, uma vez que os atores transitam entre ambas de acordo com a conjuntura.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a relação entre o processo de institucionalização da participação na política de mobilidade urbana em São Paulo, com criação e desenvolvimento do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito, e os Protestos de Junho de 2013. A seleção do estudo de caso foi justificada com dados do IBGE, que mostraram o pioneirismo de São Paulo na conjuntura do Ciclo de Protestos, sendo a primeira capital a criar um Conselho de Transporte e a dar continuidade nas reuniões nos anos seguintes.

A análise dos dados evidenciou que o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito efetuou discussões importantes em relação aos diversos meios de mobilidade urbana, permitindo a representatividade de grupos que não teriam voz caso este espaço não existisse, principalmente para elaboração do Plano de Mobilidade. A saída pela via da institucionalização da participação, adotada pelo governo Haddad em partes pela pressão das ruas em Junho de 2013, embora já houvesse a necessidade legal de criação do CMTT, mostrou-se fundamental para a defesa do próprio transporte público, pois há diversos interesses em conflito no que diz respeito à delimitação do espaço dos coletivos.

Os Protestos de Junho de 2013 ultrapassaram a reivindicação inicial da redução do preço da passagem, questionando também a qualidade de vida nas cidades. O que está por trás do clamor financeiro relacionado à tarifa é uma disputa para evidenciar de quem é a cidade. O CMTT abriu o debate para outras entidades que abordam essa questão ao reivindicarem medidas que aprimorem o meio de mobilidade, cujas causas não estavam em destaque nos Protestos. Para além do transporte coletivo, foi preciso demarcar os territórios do pedestre, do ciclista e da pessoa com deficiência, mas também levando em conta os interesses de taxistas, fretados, escolares e transportadores, democratizando a cidade.

Nos primeiros anos de sua atuação, CMTT se consolidou enquanto um importante espaço institucional de debate e participação, permitindo a conciliação de diversos interesses e efetuando a prestação de contas das ações planejadas e executadas pelo governo municipal. Desse modo, as políticas de mobilidade urbana foram democratizadas. O CMTT possui como potencialidade a colocação da sociedade civil, da sociedade política e de grupos com interesses econômicos no mesmo espaço de diálogo e conflito, de modo a criar um mecanismo de pesos e contrapesos que produzem certo equilíbrio nas discussões.

Entretanto, grande parte dessa conquista se deve ao fato de haver abertura por parte do

Executivo Municipal de São Paulo para dialogar e implantar medidas baseadas nas reivindicações e proposições populares, assim como da sociedade civil e dos grupos de interesse em participar e fazer uso da racionalidade comunicativa. Desse modo, podemos apontar como limitação do Conselho o caráter consultivo, que pode enfraquecer o potencial de discussão sobre os temas referentes à mobilidade, pois gera uma grande dependência da disposição do poder Executivo em acatar sugestões e posicionamentos. Caso a participação não traga benefícios para além da possibilidade de debate, ou seja, não possua finalidades instrumentais, pode ocorrer um esvaziamento do órgão. Também constitui um limite de sua atuação o elevado controle que o Executivo exerce sobre a agenda, apesar da existência do Conselho Pleno.

Em algumas situações, o conflito não foi superado pelo consenso, pois foi priorizado interesses privados sobre as demandas públicas. Além disso, a implantação no governo Dória de medidas que contrariaram os consensos pré-estabelecidos dentro do Conselho prejudicaram sua efetividade. Embora a institucionalização da participação não pressuponha necessariamente a deliberação sobre todas as matérias, principalmente num Conselho com caráter consultivo, a gestão Dória tornou o espaço do Conselho mais informativo do que participativo, pois as políticas de mobilidade foram trazidas de forma vertical, sem que a maioria das indicações da sociedade civil fossem consideradas. Todavia, ocorreram alguns avanços: as atas e horários das reuniões se tornaram mais organizados, e também houve o esforço de regionalizar as discussões do Conselho.

A criação recente do Conselho em São Paulo denotaria que ele teria apenas produzido decisões relativas à autogestão (GURZA LAVALLE ET AL, 2016). Entretanto, o CMTT contradiz essa premissa, pois o debate sobre o Plano de Mobilidade precisava ocorrer, devido ao prazo federal para sua entrega, condicionante para o recebimento de verbas para a área. As decisões relativas à autogestão também ocorreram, e são um indício de autonomia do Conselho, embora seu caráter seja consultivo. Ele não produz resoluções, como outros conselhos, mas suas discussões incidem sobre as políticas públicas de mobilidade, algo notável na análise das atas das reuniões. Utilizando a classificação de Gurza Lavalle et al (2016), o CMTT se enquadraria no tipo C3, que menciona os conselhos de transporte. Todavia, a partir dos dados desta pesquisa, ele poderia ser classificado como um conselho tipo C2, de expansão territorial média e indução federal moderada.

Também notamos a presença de atores vinculados ao MPL, e constatamos que há um acompanhamento das discussões do CMTT por parte do Movimento. Houve conselheiros da categoria Usuários que participaram dos Protestos de forma individual, tornando-se conselheiro sem estar vinculado a alguma entidade e construindo novas formas de representação na sociedade civil.

Os Protestos de Junho de 2013 apareceram ao longo da trajetória do CMTT, ultrapassando a

influência em sua criação. As manifestações foram mencionadas em vários debates sobre mobilidade, apesar do Conselho não ter voz quanto à prestação de contas sobre os reajustes da tarifa de ônibus. Houve o debate sobre a licitação para o transporte público coletivo, entretanto, não pôde ser levada adiante na gestão Haddad e a sociedade civil encontrou algumas dificuldades para colocar suas demandas em relação ao tema no governo Dória.

Aqui temos o grande nó encontrado durante esta pesquisa: a difícil relação de uma IP com o mercado. As lógicas de funcionamento da política e do mercado são diferentes, pois a primeira visa o bem comum e o segundo visa o lucro econômico. Várias outras questões que não se relacionam à discussão mais prática sobre a tarifa foram realizadas, mas nas reuniões em que o custo do transporte deveria integrar a pauta, o debate não aconteceu.

Conforme citado a partir de Miguel (2014), há uma separação de duas esferas em que os indivíduos atuam ao mesmo tempo – mercado e política, produzindo um “fracasso discursivo”. Apesar de outras discussões importantes terem sido abordadas, de acordo com Elster (1997) as instituições de participação devem ser públicas por natureza e com uma finalidade instrumental. Por isso, a questão da tarifa afetou tanto a legitimidade do Conselho, uma vez que todos os participantes desejam obter resultados práticos de sua participação, especialmente porque os Protestos de Junho de 2013 colocaram em evidência o custo de transporte.

A partir da revisão bibliográfica e dos dados apresentados, identificamos pelo menos quatro lógicas de participação social no Brasil, existentes desde a transição democrática e que aparecem durante a conjuntura dos Protestos de Junho de 2013: a participação não-institucionalizada, que são atos proibidos, como ocupações de propriedades ou depredações articuladas pelos black blocks; a participação institucionalizada, que consiste nos atos participativos legitimados por lei e garantidos ao cidadão enquanto direito; a participação extra-institucional, com protestos e greves, cujo objetivo é questionar frontalmente o poder instituído; a formação de uma instituição participativa, que envolve a criação de um espaço de diálogo mais direto entre Estado e sociedade civil, ultrapassando a lógica binária presente na maioria das outras modalidades de participação.

Concluimos que houve uma relação muito complexa entre o Conselho e a ocorrência dos Protestos de Junho de 2013, conforme explicitado acima. Os temas, as lógicas de ação e repertórios discursivos das Manifestações apareceram em diversos momentos na trajetória do Conselho, evidenciando o entrelaçamento entre os dois processos participativos e comprovando a hipótese apresentada neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- A CÂMARA Temática de Mobilidade a Pé do CMTT está instalada. **Cidadeapé**, 22 outubro 2015. Disponível em: <<https://cidadeape.org/2015/11/22/a-camara-tematica-de-mobilidade-a-pe-do-cmtt-esta-instalada/>>. Acesso em: 16 setembro 2016.
- ABERS, R.; BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84 2011.
- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p.5-34, 1988.
- ADOUE, S.B. Vai encarar? In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.139-146.
- AGOSTINE, C. Doria enfrenta primeiro protesto contra aumento da tarifa em SP. **Valor Econômico**, 10 janeiro 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4831926/doria-enfrenta-primeiro-protesto-contr-aumento-da-tarifa-em-sp>>. Acesso em: 25 janeiro 2018.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p.250-285, 2016.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.
- ALMEIDA, D. R. de. **Representação além das eleições**. Repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade. Jundiaí: Paco Editorial, 2015, 312p.
- ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n.2, 2005, p.271-299.
- ALUNOS ficam sem transporte gratuito no primeiro dia do ano letivo em SP. **G1**, 06 fevereiro 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/alunos-ficam-sem-transporte-gratuito-no-primeiro-dia-do-ano-letivo-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 25 janeiro 2018.
- ARAGONEZ, F. Direitos e deveres do Conselho Municipal de Transportes e Trânsito de São Paulo. **Bike é Legal**, 20 fevereiro 2014. Disponível em: <<https://bikeelegal.com/direitos-e-deveres-do-conselho-municipal-de-transportes-e-transito-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 16 setembro 2016.
- ARAÚJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.157-169.
- ARAÚJO, C. República e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.51, 2000, p.5-30.
- ARAÚJO, G.; GONÇALVES, G. Protesto contra aumento de tarifas em SP termina em confronto. **G1**, 08 janeiro 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/saopaulo/noticia/2016/01/manifestantes-protestam-no-centro-de-sp-contr-aumento-de-tarifas.html>>. Acesso em: 22 janeiro 2018.
- ARENDT, H. **A condição humana**. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p.1-25;

219-308.

ARENDDT, H. **Crises da república**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ARENDDT, H. **O que é política?** 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARNSTEIN, S. R. *A Ladder Of Citizen Participation*. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969. Disponível em: <<http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009, 205p.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.47, n.4, p.703-728, 2004.

AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004, p. 11-58.

BARBOSA, G. H. **Democracia participativa no Brasil**. A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007). Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

BARROS, M. Os idiomas misturados vindos da rua. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.60-66.

BOHMAN, J. *Introduction*. BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997a, p. ix-xxx.

BOHMAN, J. *Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources, and opportunities*. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997b, p.321-348.

BONIZZATO, L.; BONIZZATO, A. R. D. A emenda constitucional nº 90 e possíveis desdobramentos sobre o direito social ao transporte em ambientes artificiais brasileiros. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.13, n.27, p.341-369, 2016.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 outubro

1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 janeiro 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.711 de 29 de maio de 2003. Dispõe sobre a coordenação do Sistema Nacional de Trânsito. **Diário Oficial da União**, 30 maio 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4711.htm>. Acesso em: 05 janeiro 2018.

BRASIL. Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, 24 setembro 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 05 janeiro 2018.

BRASIL. Lei nº Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 19 novembro 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 05 janeiro 2018.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**, 11 julho 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 julho 2015.

BRASIL. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 29 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências (Política Nacional de Mobilidade Urbana). **Diário Oficial da União**, 4 janeiro 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 16 setembro 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Conselhos Nacionais**. Brasília: Imprensa Nacional, 2010, 92p.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

BRITO, G. Cheque em Branco? Adrian Gurza Lavalle fala sobre instâncias de participação. **ObservaSP**, 17 fev. 2017. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2017/02/17/cheque-em-branco-adrian-gurza-lavalle-fala-sobre-as-instancias-de-participacao/>>. Acesso: 22 jun. 2018.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.1, p.55-82, 2014.

CAMPOS, A. de. A natureza dos protestos atualmente existentes no Brasil. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.43-54.

CAMPOS JR, J. Não se pode pensar estar fazendo algo diferente quando se aposta no mesmo

caminho. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.178-185.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **RBCS**, v. 30 n, 88, p. 83-98, 2015.

CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.353-364, 2011.

CARREIRÃO, Y. S. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, 2015.

CARTA de Princípios. **Movimento Passe Livre**, 28 janeiro 2005. Disponível em: <<https://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/carta-de-principios/>>. Acesso em: 19 janeiro 2018.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CARVALHO, M. Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, p.70-82, 2000.

CAUÊ, O. C. As origens do Movimento Passe Livre: do trabalho em escolas à autogestão do transporte. **Medium**, 22 novembro 2014. Disponível em: <<https://medium.com/@olivercaua/as-origens-do-movimento-passe-livre-do-trabalho-em-escolas-a-autogestao-no-transporte-7cb867cf50b8>>. Acesso em: 28 maio 2018.

CICLISTAS fazem carta de apoio à revogação imediata do aumento das tarifas de transporte público municipal e estadual. **CicloCidade**, 16 janeiro 2015. Disponível em: <<https://www.ciclocidade.org.br/quem-somos/noticias/633-ciclistas-fazem-carta-de-apoio-a-revogacao-imediata-do-aumento-das-tarifas-de-transporte-publico-municipal-e-estadual>>. Acesso em: 19 janeiro 2018.

COHEN, J. *Deliberation and democratic legitimacy*. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 67-91.

COLASUONNO, M. São Paulo: governabilidade, descentralização e participação. In: CALDERÓN, A. I.; CHAIA, V. (orgs.). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 27-34.

CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES CONVOCA reunião extraordinária para debater aumento de velocidades nas marginais. **CicloCidade**, 05 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.ciclocidade.org.br/noticias/899-conselho-municipal-de-transito-e-transportes-convoca-reuniao-extraordinaria-para-debater-aumento-de-velocidades-nas-marginais>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE VAI discutir velocidades nas marginais nesta quinta-feira. **Cidadeapé**, 17 janeiro 2017. Disponível em: <<https://cidadeape.org/2017/01/17/conselho-municipal-de-transito-e-transporte-vai-discutir-velocidades-nas-marginais-nesta-quinta-feira/>>. Acesso em: 25 janeiro 2018.

CONSELHO DE TRANSPORTES é criado em São Paulo com prefeitura, sociedade e operadores.

Rede Brasil Atual, 02 julho 2013. Disponível em:

<<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/07/sao-paulo-diario-oficial-publica-decreto-que-cria-conselho-municipal-de-transito-e-transportes-1063.html>>. Acesso em: 15 setembro 2016.

CONTROLE social. **Prefeitura de São Paulo** [?]. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/ControleSocial.aspx>>. Acesso em: 16 janeiro 2017.

CORNWALL, A.; COELHO, V. S. P. (orgs.). *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*. London; New York, Zed Books, 2007, 270p.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSONOTO, R. M.; FUKS, M. (org.) **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Curitiba: Fundação Araucária, 2002, 141-166.

CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011a, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011b, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.15, n.56, p.8-28, 2010.

CRUXÊN, I. A.; ALENCAR, J. L. O.; LIMA, P. P. F.; RIBEIRO, U. C. **Conselhos Nacionais**. Perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA, 2013.

CRUZ, W. A polêmica sobre o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte em São Paulo. **Vá de Bike**, 04 julho 2013. Disponível em: <<http://vadebike.org/2013/07/polemica-sobre-conselho-municipal-de-transito-e-transporte-de-sp/>>. Acesso em: 15 setembro 2016.

CRUZ, W. Ciclistas protestam contra ação anticiclovias do MP em São Paulo. **Vá de Bike**, 20 março 2015a. Disponível em: <<http://vadebike.org/2015/03/ciclistas-protestam-contracao-suspensao-ciclovias-ministerio-publico/>>. Acesso em: 02 abril 2018.

CRUZ, W. João Doria sanciona “Lei Anticiclovias” que pode inviabilizar novas estruturas em São Paulo. **Vá de Bike**, 09 novembro 2017. Disponível em: <<http://vadebike.org/2017/11/lei-anticiclovias-16-738-joao-jorge-doria-sao-paulo/>>. Acesso em: 02 abril 2018.

CRUZ, W. Nota em resposta à ação do MPE contra as ciclovias em São Paulo. **Vá de Bike**, 20 março 2015b. Disponível em: <<http://vadebike.org/2015/03/nota-resposta-acao-mpe-contraciclovias-sao-paulo-entidades-associaoes/>>. Acesso em: 03 abril 2018.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e

possibilidades. In: _____. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

DAHL, R.A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

DATAFOLHA. **Avaliação sobre protestos por tarifa de ônibus em São Paulo** (PO813687) 13 junho 2013a. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/06/14/tarifa-de-onibus.pdf>>. Acesso em: 11 janeiro 2016.

DATAFOLHA. **Protestos sobre aumento na tarifa dos transportes II** (PO813688). 18 junho 2013b. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/06/19/protestos-aumento-tarifa-ii.pdf>>. Acesso em: 11 janeiro 2016.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. *Social movements: an introduction*. 2.ed. Malden: Blackwell Publishing, 2006.

DIANI, M.; BISON, I. Organizações, Coalizões e Movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 219-250, 2010.

DORIA estuda acabar com ciclovias da Consolação e criar 'ciclorrota alternativa'. **G1**, 20 abril 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/doria-estuda-acabar-com-ciclovias-da-consolacao-e-criar-ciclorrota-alternativa.ghtml>>. Acesso em: 25 janeiro 2018.

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

DRYZEK, J. *Discursive Democracy in a reflexive modernity*. In: _____. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 162-175.

ELSTER, J. *The market and the forum: three varieties of political theory*. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 4-33

ENTENDA a paralisação dos motoristas e cobradores de ônibus em SP. **G1**, 21 maio 2014. <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/05/entenda-paralisacao-dos-motoristas-e-cobradores-de-onibus-em-sp.html>>. Acesso em: 24 junho 2018.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1998.

FARIA, C. F. Complexidade social e soberania popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática. **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, vol. XVI, n.1, p. 61-96, 2007.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.18, n.36, p.187-204, 2010.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o

processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

FERNANDES, E.; ROSENO, R.F. **Protesta Brasil: das redes sociais às manifestações de rua**. 1.ed. São Paulo: Prata Editora, 2013.

FERNANDES, M. Taxistas fazem protesto contra proposta que regulariza o Uber em São Paulo. **Último Segundo**, 27 abr. 2016. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2016-04-27/taxistas-fazem-protesto-contraproposta-que-regulariza-o-uber-em-sao-paulo.html>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FERNANDES, R. R. “A maioria dos ciclistas de São Paulo não é branca e de classe média”. **El País**, 25 dezembro 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/20/politica/1513788443_242656.html>. Acesso em: 21 jun. 2018.

FLORIDIA, A. *Participatory democracy versus deliberative democracy: elements for a possible theoretical genealogy. Two histories, some intersections*. In: ECPR General Conference, 7, 2013, Bordeaux. Paper Details..., Bourdeaux, 2016. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/71d7f83c-3fe4-4b11-82a2-c151cd3769f4.pdf>>. Acesso em: 13 janeiro 2018.

FRANCO, H. Conselho de transportes não delibera. Entidades criticam. **Mobilize**, 04 julho 2013a. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/4463/representantes-da-cmtt-nao-tem-poder-de-deliberar.html>>. Acesso em: 16 setembro 2016.

FRANCO, H. Conselho Municipal de Trânsito e Transportes inicia atividades em SP. **Mobilize**, 30 julho 2013b. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/4635/conselho-municipal-de-transito-e-transportes-inicia-atividades-em-sp.html>>. Acesso em: 16 setembro 2016.

FUNG, A. *Varieties of participation in complex governance*. *Public Administration Review*, Special Issue, p.66-75, 2006.

GAMA, P. Ônibus em São Paulo vai subir para R\$ 3,50 a partir de 6 de janeiro. **Folha de São Paulo**, 26 dezembro 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/12/1567467-onibus-em-sao-paulo-deve-subir-para-r-350-a-partir-de-6-de-janeiro.shtml>>. Acesso em: 18 janeiro 2018.

GERRING, J. *Case study research. Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GOES, A. Projeto de lei propõe recriar Conselho Municipal de Trânsito e Transporte. **Nossa São Paulo**, 28 julho 2011. Disponível em: <<https://nossasaopaulo.org.br/noticias/projeto-de-lei-propoe-recriar-conselho-municipal-de-transito-e-transporte>>. Acesso em: 20 janeiro 2018.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, M. G. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Caderno CRH**, Salvador, n.71, v.27, p.431-441, 2014a.

GOHN, M. G. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**.

Petrópolis: Vozes, 2014b, p.7-88.

GOMES, R. Conselho de Transporte criado em 2013 reclama de ser excluído de discussão de tarifa. **Rede Brasil Atual**, 06 janeiro 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/01/conselho-de-transporte-criado-em-2013reclama-de-ser-excluido-de-discussao-de-tarifa>>. Acesso em: 15 setembro 2016.

GOMES, R. Doria sanciona 'lei anticiclovía' em São Paulo. **Rede Brasil Atual**, 09 novembro 2017. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/11/doria-sanciona-lei-anticiclovía-em-sao-paulo>>. Acesso em: 02 abril 2018.

GONSALVES, M. B. Conselho de Transportes: SP deve criar organismo até abril. **Mobilize**, 08 abril 2012. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/1837/conselho-de-transportes-sp-deve-criar-organismo-ate-abril.html>> Acesso em: 20 janeiro 2018.

GOODIN, R. E. *Institutions and their design*. In: GOODIN, R. E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge England; New York: Cambridge University Press, 1996.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: uma nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011a.

GURZA LAVALLE, A. Participação, (des)igualdade política e democracia. In: MIGUEL, L. F. (org.). **Desigualdades e democracia**. O debate da teoria política. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2016, p.171-202.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011b, p.33-42. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 90. **Novos Estudos**, n.66, p.91-109, 2003.

GURZA LAVALLE, A; BARONE, L. S. Conselhos, Associações e Desigualdade. In: ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das Desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos?** São Paulo, Unesp/CEM, 2015.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Textos para Discussão CEM** (online), v. 19, p.1-40, 2017. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2017.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.343-367.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

GURZA LAVALLE, A; VOIGT, J; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem?

Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

GÜNTER, H. Pesquisa qualitativa *versus* pesquisa quantitativa: esta é a questão **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v.22, n.2, p.201-210, 2006.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa**. V. 2. Madrid: Taurus, 1987.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**. São Paulo; Editora 34, 2003.

HIRATA, D. V. “Boa gestão” urbana e transporte clandestino em São Paulo. **Áskesis**, São Carlos, v.1, n.1, p. 13-31, 2012.

HOUTZAGER, P. P; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004, p.257-322.

INFOGRÁFICO G1. **Manifestações Pelo Brasil**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/protestos-2013/infografico/platb/>>. Acesso em: 06 outubro 2013.

INSTALAÇÃO da Câmara Temática da Mobilidade a Pé no CMTT. **Cidadeapé**, 23 outubro 2015. Disponível em: <<https://cidadeape.org/2015/10/23/instalacao-da-camara-tematica-da-mobilidade-a-pe-no-cmtt/>>. Acesso em: 16 setembro 2016.

JUSTIÇA condena secretário de SP e empreiteiras por fraudes em licitações do Metrô. **G1**, 17 fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/justica-condena-secretario-de-sp-e-empreiteiras-por-fraudes-em-licitacoes-do-metro.ghtml>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol.5, n. 10, p. 134-146, 1992.

LEFEVBRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, M. C. O som e a fúria das ruas. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.117-128.

LIMA, P. P. F.; ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C.; CRUXÊN, I. A.; SOUZA, C. H. L. de. **Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

LUCAS, L. O Movimento Passe Livre acabou? **Passa a Palavra**, 04 agosto 2015. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2015/08/105592>>. Acesso em: 28 maio 2018.

MACHADO, L. Câmara de SP autoriza abertura de CPI dos transportes. **Folha**, 26 junho 2013.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1301761-camara-autoriza-abertura-de-cpi.shtml>>. Acesso em: 18 setembro 2016.

MAGALHÃES, I. Introdução: a análise de discurso crítica. **D.E.L.T.A.**, n. 21, p.1-9, 2005.

MARETTI, E. Secretário reafirma que prefeitura de São Paulo não pensa em 'faixa solidária'. **Rede Brasil Atual**, 27 março 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/03/tatto-diz-que-prefeitura-nao-pensa-em-implantar-faixa-solidaria-2133.html>> Acesso em: 24 junho 2018.

MARQUES, Francisco P. J. A. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 21-35, fev. 2012.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

MARTINS, C; CORDEIRO, L. Revolta popular: o limite da tática. **Passa a Palavra**, 27 maio 2014. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2014/05/95701>>. Acesso em: 28 maio 2018.

MARX, K. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MELO, K. Congresso promulga emenda que inclui transporte na lista de direitos sociais. **EBC**, 15 setembro 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/congresso-promulga-emenda-que-inclui-transportes-na-lista-de-direitos>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MESTIERI, G. "São políticos se investigando, CPI não é fundamental", diz integrante do MPL. **UOL**, 26 junho 2013a. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/26/sao-politicos-se-investigando-diz-integrante-do-mpl-sobre-possivel-cpi-do-transporte-em-sp.htm>>. Acesso em: 18 setembro 2016.

MESTIERI, G. Vereadores de SP aprovam criação de CPI dos Transportes. **UOL**, 27 junho 2013b. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/06/27/vereadores-aprovam-criacao-de-cpi-para-investigar-transportes-na-camara-de-sao-paulo.htm>>. Acesso em: 18 setembro 2016.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014, 331p.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Feminismo e política: uma introdução**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p,551-579, 2008.

MONDAINI, M. O especialista e os Protestos de Junho: a edição da cacofonia das ruas. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.32-40.

MORAES, C. Justiça autoriza Doria a aumentar a velocidade nas Marginais nesta quarta. **El País**,

24 janeiro 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/24/politica/1485274172_665356.html>. Acesso em: 25 janeiro 2018.

MPL CRITICA Conselho de Transportes e diz que continuará nas ruas em SP. **G1**, 07 agosto 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/08/mpl-critica-conselho-de-transportes-e-diz-que-continuara-nas-ruas-em-sp.html>>. Acesso em: 15 setembro 2016.

MPL MARCA protesto contra aumento das tarifas de transporte em São Paulo. **UOL**, 30 dezembro 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/12/30/mpl-vai-protestar-contr-aumento-das-tarifas-em-sao-paulo.htm>>. Acesso em: 19 janeiro 2018.

NASCIMENTO, E. C. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. Tese de doutorado. São Paulo: 2012, 399p.

NASCIMENTO, E. O. do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.1, Brasília, 2009, p. 95-121.

NOBRE, M. **Choque de democracia. Razões da revolta**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013a.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013b.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.21-40.

NORTH, D. Institutional Change: a framework of analysis. In: SJÖSTRAND, S.-E. *Institutional Change*. New York: SSE - Studies in Socio-Economics. 1993.

NOTA DE CONSELHEIROS sobre o aumento da tarifa. **Página do Facebook do Coletivo Arrua**, 29 dezembro 2014. Disponível em: <<https://www.facebook.com/ArruaColetivo/posts/1572205749659013>>. Acesso em: 18 janeiro 2018.

NOTA DE REPÚDIO – CMTT e a paridade de gênero. **Cidadeapé**, 10 março 2016. Disponível em: <<https://cidadeape.org/2016/03/10/nota-de-repudio-cmtt-e-a-paridade-de-genero/>>. Acesso em: 16 setembro 2016.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp. 1999.

ORGANOGRAMA Ministério das Cidades. **Ministério das Cidades**, 13 agosto 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/organograma>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULINO, N. Protestos no Brasil: o que fazer? In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de**

junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.41-42.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, vol. xxxii (141), p. 419-442, 1997.

PERFIL dos municípios brasileiros 2012. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2013. Acima do título: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>. Acesso em: 14 janeiro 2018.

PERFIL dos municípios brasileiros 2017. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2017. Acima do título: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>>. Acesso em: 13 novembro 2018.

PINHO, M. Sem concluir licitação, Haddad renova com empresas de ônibus pelo 4º ano. **G1**, 22 julho 2016a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/07/sem-concluir-licitacao-haddad-renova-com-empresas-de-onibus-pelo-4-ano.html>>. Acesso em: 19 janeiro 2018.

PINHO, M. Haddad publica decreto que libera Uber e outras empresas de transporte. **G1**, 11 maio 2016b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/05/haddad-publica-decreto-que-libera-uber-e-outras-empresas-de-transporte.html>>. Acesso em: 15 setembro 2016.

PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010, p.253-304.

PREFEITURA CRIA conselho para discutir trânsito e transporte em São Paulo. **Último Segundo**, 02 julho 2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-07-02/prefeitura-cria-conselho-para-discutir-transito-e-transporte-em-sao-paulo.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

PREFEITURA DE SP cria Conselho de Trânsito e Transportes. **G1**, 02 julho 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/07/prefeitura-de-sp-cria-conselho-de-transito-e-transportes.html>>. Acesso em: 15 setembro 2016.

PREFEITURA PAULISTANA apresenta custos do transporte público na primeira reunião do Conselho dos Transportes. **CUT**, 05 agosto 2013. Disponível em: <http://www.cutsp.org.br/noticias/prefeitura-paulistana-apresenta-custos-do-transporte-publico-na-primeira-reuniao-a3df/> Acesso em: 15 setembro 2016.

PROGRAMA DE GOVERNO. Prefeito João Dória. **PSDB**, São Paulo [2016]. Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2016/10/26/proposta_governo1471620086520.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

PROTESTO contra aumento de tarifa vira tumulto em São Paulo. **Carta Capital**, 09 janeiro 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/protesto-contr-aumento-de-tarifa-vira-tumulto-em-sao-paulo-1019.html>>. Acesso em: 19 janeiro 2018.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

QUEM SOMOS. **Nossa São Paulo** [?]. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/institucional>>. Acesso em: 22 setembro 2016.

REESE-SCHÄFER, W. **Compreender Habermas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

RESK, F.; KRUSE, T.; DIÓGENES, J. Motoristas de vans escolares protestam no centro de São Paulo. **Estadão**, 21 janeiro 2016. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral/motoristas-de-vans-escolares-protestam-em-sao-paulo,10000012972>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

REUNIÃO do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito para discutir velocidades nas marginais será nesta quinta-feira (19/1). **Ciclocidade**, 17 janeiro 2017. Disponível em: <<https://www.ciclocidade.org.br/noticias/902-reuniao-do-conselho-municipal-de-transporte-e-transito-para-discutir-velocidades-nas-marginais-sera-nesta-quinta-feira-19-1>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. As dimensões da participação política no Brasil. **Teoria & Pesquisa**, v.XX, n.2, jul/dez 2011, p.11-36.

RIBEIRO, G. E. **Transporte público como direito social**. Regulação e financiamento do transporte por ônibus municipal em São Paulo de 1988 a 2015. 2015. 136 f. Monografia - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

ROCHA, D., DEUSDARÁ, B. Análise de conteúdo e análise de discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **ALEA**, v.7, n.2, p.305-322, p.2005.

RODRIGUES, A. Passe Livre volta a protestar contra aumento das passagens em São Paulo. **Folha**, 19 janeiro 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1851443-passe-livre-volta-a-protestar-contr-aumento-das-passagens-em-sao-paulo.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 25 janeiro 2017.

RODRIGUES, A; RUSSO, R. Justiça proíbe gestão Doria de aumentar velocidades nas marginais. **Folha**, 20 dezembro 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1843035-com-ajuste-doria-anuncia-aumento-de-velocidade-nas-marginais-em-janeiro.shtml>>. Acesso em: 25 janeiro 2018.

RODRIGUES, D. As lutas sem classe de 2013? In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.129-138.

ROMÃO, W. M. As manifestações de junho e os desafios à participação institucional. In: **Boletim de análise político-institucional/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Ipea, 2013.

ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.353-364, 2011.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Pensamento e Realidade**, v.28, n.1, p.124-143, 2013.

ROTHSTEIN, B. Political Institutions: An Overview. In: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H.-D. *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press. 1998.

RUSSO, R. Justiça proíbe gestão Doria de aumentar velocidades nas marginais. **Folha**, 20 janeiro 2017a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1851801-justica-proibe-gestao-doria-de-aumentar-velocidades-nas-marginais.shtml>>. Acesso em: 25 janeiro 2018.

RUSSO, R. Justiça derruba decisão que vetava aumento de velocidade nas marginais. **Folha**, 24 janeiro 2017b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1852620-doria-recorre-de-decisao-que-vetou-aumento-de-limite-nas-marginais.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

RUSSO, R. Mapeamento inédito mostra explosão de ONGs em prol de pedestre pós-2013. **Folha**, 13 setembro 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/09/1812833-mapeamento-inedito-mostra-explosao-de-ongs-em-prol-de-pedestre-pos-2013.shtml>>. Acesso em: 16 setembro 2016.

SALDAÑA, P. 75 mil estudantes começam o ano letivo sem van escolar em SP. **Estadão**, 12 fevereiro 2016. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,75-mil-estudantes-comecam-o-ano-letivo-sem-van-escolar,10000015931>>. Acesso em: 22 janeiro 2018.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-82.

SANTOS, P. R. dos; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 03-19, 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.058 de 1º de julho de 2013. Cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT, no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes. **Secretaria do Governo Municipal**, 1º julho 2013a. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02072013D%20540580000>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SÃO PAULO. Decreto nº 55.180 de 3 de junho de 2014. Introduz alterações no artigo 4º do Decreto nº 54.058, de 1º de julho de 2013, que cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT, no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes. **Secretaria do Governo Municipal**, 3 jun. 2014.

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=04062014D%20551800000>. Acesso em: 10 março 2016.

SÃO PAULO. Decreto nº 56.021 de 31 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de mulheres na composição dos conselhos de controle social do Município. **Secretaria do Governo Municipal**, 31 março 2015. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=01042015D%20560210000>. Acesso em: 28 jan. 2018.

SÃO PAULO. Decreto nº 56.834 de 24 de fevereiro de 2016. Institui o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo - PlanMob/SP 2015. **Diário Oficial da Cidade**, 25 fevereiro 2016a. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56834.pdf>>. Acesso em: 28 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Decreto nº 56.981 de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública, o serviço de carona solidária e o compartilhamento de veículos sem condutor. **Secretaria do Governo Municipal**, 10 maio 2016b. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=11052016D%20569810000>. Acesso em: 28 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 13.241 de 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências. **Secretaria do Governo Municipal**, 12 dezembro 2001. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=13122001L%20132410000>. Acesso em: 28 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 15.946 de 23 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos Conselhos do Controle Social, e dá outras providências. **Secretaria do Governo Municipal**, 23 dezembro 2013. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=24122013L%20159460000>. Acesso em: 28 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 16.673 de 13 de junho de 2017. Institui o Estatuto do Pedestre no Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**, 14 junho 2017a. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16673.pdf>>. Acesso em: 25 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 16.738 de 7 de novembro de 2017. Altera a Lei nº 14.266, de 06 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre o Sistema Cicloviário do Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**, 8 novembro 2017b. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16738.pdf>>. Acesso em: 25 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, 06 abril 1990. Disponível em: <<http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lomun/lomsp.pdf>>. Acesso em: 16 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Programa de Metas 2013-2016. **Prefeitura de São Paulo** [2013b]. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/videos/AF_FolhetoProgramaMetas.pdf>. Acesso em: 28 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020. **Prefeitura de São Paulo** [2017b]. Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf>. Acesso em: 28 janeiro 2018.

SÃO PAULO. Regimento Interno Câmara Temática de Bicicletas, de 06 de março de 2015. **Secretaria de Mobilidade e Transportes**, 03 julho 2015a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=198765>. Acesso em: 30 novembro 2015.

SÃO PAULO. Regimento Interno da Câmara Temática de Mobilidade a Pé do CMTT, de 04 de novembro de 2015. **Secretaria de Mobilidade e Transportes**, 13 novembro 2015b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=198765>.

[aos_colegiados/conselho_1/index.php?p=206693](#)>. Acesso em: 30 novembro 2015.

SÃO PAULO. Regimento Interno da Câmara Temática de Serviço de Táxi do CMTT, 19 de junho de 2015b. **Secretaria de Mobilidade e Transportes**, 19 junho 2015c (atualizado em 13 abril 2016). Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/regimento_interno_ct_do_servio_de_txi_1463168754.pdf>. Acesso em: 30 novembro 2015.

SARUÊ, R. I. E. Superando o caos: descentralização e participação. In: CALDERÓN, A. I.; CHAIA, V. (orgs.). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 45-54.

SCHERER-WARREN, I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, Salvador, n.71, v.27, p.417-429, 2014.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.97, p. 23-40, 2013.

SOARES, L.E. O que eu sei e o que não sei sobre as manifestações pelo passe livre. 2013. **Luis Eduardo Soares**, [2013]. Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=1098> Acesso em: 19 junho 2013.

SOBRE o MPL. **Movimento Passe Livre** [?]. Disponível em: <<https://saopaulo.mpl.org.br/>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

SUSPENSA liminar contra contra implantação de ciclovias na cidade de São Paulo. **G1**, 27 março 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/03/presidente-do-tj-derruba-liminar-que-vetava-obras-de-ciclovias-em-sp.html>>. Acesso em: 03 abril 2018.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004, p.323-370.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, 2012.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

UGARTE, Pedro Salazar. Participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.93-106.

URBINATI, N. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 51-88, 2010.

UM TEMPO NOVO PARA SÃO PAULO. Plano de Governo Haddad Prefeito. **PT**, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf>. Acesso em: 28 janeiro 2018.

VEJA pesquisa completa do IBOPE sobre os manifestantes. **G1**, 24 junho 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>>. Acesso em: 11 janeiro 2016.

VELASCO E CRUZ, S; KAYSEL, A; CODAS, G. **Direita, volver!** O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

VIANA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Record, 1974.

WAMPLER, B. As instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância dos contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011a, p.151-159. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011b, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.210-238.

WEBER, M. A política como vocação. In: _____. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2000. p.55-124.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. Petrópolis: Vozes, 1993.

WILHEIM, J. Mobilidade urbana: um desafio paulistano. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 7-26, 2013.

ANEXO A - Conselhos do Município de São Paulo em 2018

CONSELHOS	MARCO LEGAL	SECRETARIA A QUAL ESTÁ VINCULADO
COMAS - Conselho Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	Lei nº 12.524/1997	Assistência e Desenvolvimento Social
Conselho Municipal de Cultura	Lei nº 14.874/2009	Cultura
CONPRESP - Conselho Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo	Decreto nº 50.989/2009 (Lei nº 10.032/1985)	Cultura
Conselho Deliberativo da Fundação Theatro Municipal de São Paulo	Lei nº 15.380/2011	Cultura
CONDEFI - Conselhos Deliberativos e Fiscalizadores da Autarquia Hospitalar Municipal	Lei nº 13.271/2002	Cultura
CMPU - Conselho Municipal de Política Urbana	Decreto nº 56.268/2015 (Lei nº 16.050/2014)	Desenvolvimento Urbano
CTLU - Câmara Técnica de Legislação Urbanística	Decreto nº 56.268/2015 (Lei nº 16.050/2014)	Desenvolvimento Urbano
CPPU - Comissão de Proteção à Paisagem Urbana	Decreto nº 56.268/2015 (Lei nº 10.237/1986)	Desenvolvimento Urbano
CMPT - Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo	Decreto nº 56.268/2015	Desenvolvimento Urbano
CAIAF - Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários	Decreto nº 56.268/2015	Desenvolvimento Urbano
Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB	Decreto nº 57.547/2016	Desenvolvimento Urbano
Conselho Gestor Operação Água Branca	Lei nº 15.893/2013	Desenvolvimento Urbano
Conselho Gestor Operação Urbana Centro	Lei nº 12.349/1997	Desenvolvimento Urbano
Conselho Gestor Operação Urbana Faria Lima	Lei nº 13.769/2004	Desenvolvimento Urbano
Conselho Gestor Operação Urbana Água Espraiada	Lei nº 13.260/2001	Desenvolvimento Urbano
COMUSAN - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto nº 55.867/2015	Empreendedorismo
CMCTI - Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação	Lei nº 15.247/2010	Empreendedorismo
CMDRSS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	Decreto nº 57.058/2016 (Lei nº 16.050/2014)	Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Decreto nº 55.463/2014 (Lei nº 11.123/1991)	Direitos Humanos e Cidadania
CONJUVE - Conselho Municipal dos Direitos da Juventude	Lei nº 16.120/2015	Direitos Humanos e Cidadania
GCMI - Grande Conselho Municipal do Idoso	Lei nº 11.242/1992	Direitos Humanos e Cidadania
Conselho Municipal de Imigrantes	Decreto nº 57.533/2016	Direitos Humanos e Cidadania
Conselho Municipal de Políticas LGBT (antigo CMADS - Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual)	Decreto nº 56.096/2015 (Lei nº 15.764/2013)	Direitos Humanos e Cidadania
COMUDA - Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Alcool	Lei nº 13.321/2002	Direitos Humanos e Cidadania
Conselho Municipal de Participação da Comunidade Nordestina	Decreto nº 53.535/2012	Direitos Humanos e Cidadania
Comitê PopRua - Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (antigo Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua na Cidade de SP)	Decreto nº 53.795/2013	Direitos Humanos e Cidadania
CMDH - Comissão Municipal de Direitos Humanos	Lei nº 13.292/2002	Direitos Humanos e Cidadania
COMTRAE - Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo	Decreto nº 54.432/2013 (Lei nº 15.764/2013)	Direitos Humanos e Cidadania
CMEDH - Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos	Decreto nº 57.504/2016	Direitos Humanos e Cidadania
Conselhos Tutelares	Decreto nº 56.142/2015 (Lei nº 11.123/1991)	Direitos Humanos e Cidadania
CAE - Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Decreto nº 35.412/1995	Educação
CME - Conselho Municipal de Educação	Lei nº 10.429/1988	Educação
CRECE - Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola	Decreto nº 56.520/2015 (Lei nº 16.213/2015)	Educação
CACS - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	Lei nº 14.666/2008	Educação
Conselho Municipal Esportes, Lazer e Recreação	Decreto nº 50.212/2008	Esportes, Lazer e Recreação
Conselho de Usuários dos Equipamentos Esportivos	Decreto nº 50.213/2008	Esportes, Lazer e Recreação
CMT - Conselho Municipal de Tributos	Lei nº 14.107/2005	Finanças e Desenvolvimento Econômico
COMTUR - Conselho Municipal de Turismo	Lei nº 11.198/1992	Gabinete do Prefeito
CMTIC - Conselho Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação (antigo Conselho Municipal de Informática)	Decreto nº 54.785/2014	Gestão
COMAP - Conselho Municipal de Administração Pública	Decreto nº 50.514/2009	Governo
CMH - Conselho Municipal de Habitação	Lei nº 13.425/2002	Habitação
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura - FMSAI	Lei nº 14.934/2009	Habitação
CMPD - Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência	Lei nº 11.315/1992	Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida
CMPM - Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres	Decreto nº 56.702/2015	Políticas Para as Mulheres
CONDECON PAULISTANO - Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	Decreto nº 56.871/2016	Procuradoria
Conselho Municipal de Povos Indígenas	Decreto nº 52.146/2011 (Lei nº 15.248/2010)	Promoção da Igualdade Racial
COMPIR - Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	Decreto nº 56.778/2016 (Lei nº 15.764/2013)	Promoção da Igualdade Racial
Conselho da Cidade	Decreto nº 53.796/2013	Relações Governamentais
CPM - Conselhos Participativos Municipais	Decreto nº 56.208/2015 (Lei nº 15.764/2013)	Relações Governamentais
CPOP - Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (antigo CCPM - Conselho Consultivo do Programa de Metas)	Decreto nº 54.837/2014	Relações Governamentais
CMS - Conselho Municipal de Saúde	Lei nº 12.546/1998	Saúde
Conselhos Gestores da Autarquia Hospitalar Municipal	Lei nº 13.271/2002	Saúde
Conselho Gestor do Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM	Decreto nº 45.216/2004	Saúde
Conselho Interdisciplinar Consultivo da Secretaria Municipal da Segurança Urbana	Decreto nº 42.663/2002 (Lei nº 13.396/2002)	Segurança Urbana
CMTT - Conselho Municipal de Transporte e Trânsito	Decreto nº 54.058/2013	Transportes
Conselho diretor do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito - FMDT	Lei nº 14.488/2007	Transportes
CADES - Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Lei nº 14.887/2009	Verde e Meio Ambiente
CADES Regionais - Conselhos Regionais de Meio ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz	Lei nº 14.887/2009	Verde e Meio Ambiente
Conselho Consultivo da UMAPAZ	Lei nº 14.887/2009	Verde e Meio Ambiente
Conselhos Gestores dos Parques Municipais	Lei nº 15.910/2013	Verde e Meio Ambiente
CONFEMA - Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Lei nº 14.887/2009	Verde e Meio Ambiente

Fonte: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/ControleSocial.aspx>>.

ANEXO B - Nota de conselheiros sobre o aumento da tarifa

29 de dezembro de 2014.

Nós, representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT) de São Paulo, vimos a público repudiar a forma pouco democrática com que a Prefeitura anunciou o aumento na tarifa de ônibus na cidade.

O Conselho de Transportes era uma exigência da sociedade havia muitos anos. Embora sua existência fosse prevista em lei, a Secretaria de Transportes era a única a não contar com um órgão para a participação popular na tomada de decisões. Após as manifestações de 2013, justamente pelo aumento da passagem, a Prefeitura finalmente criou o conselho, em julho daquele ano. No início de 2014, foram realizadas as eleições para preencher as vagas destinadas à sociedade civil, com participação de 2,7 mil pessoas.

Na última reunião realizada em 2014, em 4 de dezembro, representantes da sociedade civil questionaram o secretário de Transportes, Jilmar Tatto, sobre notícias da imprensa sobre um possível aumento na tarifa. Na ocasião, a resposta foi que qualquer decisão seria tomada apenas após os resultados da auditoria no sistema de transportes realizada pela Ernst & Young. A verificação foi finalizada em 11 de dezembro, após nove meses de trabalho. Não houve tempo possível para que a sociedade pudesse se apropriar dos resultados como meio para uma participação informada nos rumos da política de transportes. O aumento foi anunciado antes também da divulgação da planilha tarifária do sistema, outro elemento fundamental para um debate amplo sobre a política de transporte.

Portanto, foi uma desagradável surpresa que, no apagar das luzes de 2014, a Prefeitura tenha anunciado que o valor da passagem passará de R\$ 3 para R\$ 3,50. Quando uma decisão tão importante é tomada de forma alheia ao Conselho, a Prefeitura o esvazia. Um conselho que não decide e sequer é consultado é apenas um arremedo de democracia participativa.

Ao apresentar o balanço das ações de mobilidade, o secretário Tatto ressaltou ações que democratizam o espaço público e estimulam o direito à cidade. Mas isso passa também pelo fortalecimento dos canais de interlocução entre a gestão pública e a população. Dessa forma, defendemos que o aumento seja suspenso pelo menos até que o Conselho e outros espaços de participação democrática e popular possam discutir o tema.

Assinam:

Bárbara Lopes (Coletivo Arrua) – conselheira - região Centro

Carina Vitral Costa (UEE/SP) - conselheira - segmento Movimento Estudantil Universitário

Elio Jovart Bueno de Camargo – conselheiro suplente – região Oeste

Felipe Fernandes (Ciclocidade) – conselheiro suplente – segmento Ciclistas

Gabriel de Souza Freitas (UJB) – conselheiro suplente – segmento Juventude

Greg Barboza (UJB) – conselheiro – segmento Juventude

João Victor Pavesi (Rua - Juventude Anticapitalista) – conselheiro – região Oeste

Fonte: <<https://www.facebook.com/ArruaColetivo/posts/1572205749659013>>.

ANEXO C – Carta Aberta

“Ciclistas de São Paulo querem revogação de tarifas e participação social já!”

São Paulo 15 de janeiro de 2015.

Nós, ciclistas da cidade de São Paulo, acreditamos que a mobilidade é um direito fundamental e que as políticas públicas dirigidas a essa questão são decisivas para a construção de uma cidade democrática.

Sabemos que as tarifas do transporte público atingem de forma importante a vida dos paulistanos e que hoje o maior beneficiário dessa estrutura é o setor privado. As amplas manifestações de junho de 2013 nos mostraram que chegou o momento de se fazer uma discussão pública sobre a mobilidade para que as políticas se pautem pelos interesses da população, sobretudo daqueles setores que mais dependem delas para realizar seus deslocamentos diários.

Apoiamos os movimentos sociais que estão em luta pela revogação do aumento imposto pelos governos municipal e estadual, sem o devido debate. Ocuparemos também as ruas da cidade para fazer valer nossa voz.

Enquanto a prefeitura passa por cima dos espaços de diálogo constituídos, em especial o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito, o governo estadual sequer constitui canais adequados de diálogo social.

Apoiamos as políticas que o governo municipal vem realizando em relação às bicicletas -cujos principais usuários são trabalhadores e moradores das periferias, a melhoria das condições dos ônibus e não aceitamos nenhum passo atrás. A corretíssima iniciativa de realizar uma auditoria independente deve ter as devidas consequências. É hora de avançarmos.

É também o momento do governo do estado sair da absoluta paralisia em relação às políticas de mobilidade, tendo, nas suas costas, pesadas acusações ainda não esclarecidas. Em relação à bicicleta muito pouco ou nada foi feito de efetivo.

Uma cidade melhor não poderá ser alcançada se a mobilidade dos cidadãos e cidadãs não for garantida e se o poder econômico seguir ditando os rumos das políticas públicas. Se as justificativas dos aumentos são altamente discutíveis, é intolerável que mais uma vez a população não participe das decisões que afetam sua vida, produzindo o caos urbano e as desigualdades sociais já tão severas.

Assinam:

Ciclocidade - Associação de Ciclistas Urbanos de São Paulo

Instituto CicloBr

Bike Anjo

Bicicleta para Todos

oGangorra

Pedal Verde

silviaenina.org

Fonte: <<https://www.ciclocidade.org.br/quem-somos/noticias/633-ciclistas-fazem-carta-de-apoio-a-revogacao-imediata-do-aumento-das-tarifas-de-transporte-publico-municipal-e-estadual>>.

ANEXO D – Nota do Movimento Passe Livre sobre a criação do CMTT

“Em junho, tomamos as ruas de São Paulo e revogamos o aumento da tarifa, mostrando que o povo pode decidir os rumos do transporte. Os rumos da cidade. Em resposta às mobilizações, a prefeitura decretou a formação do Conselho Municipal de Transportes (CMT), como um espaço que garantiria a “participação popular e a gestão democrática do transporte”. Nada mais equivocado: a própria composição desse conselho e seu caráter consultivo já indicavam a contradição do discurso da prefeitura. Com maioria formada por representantes do empresariado e do poder público, não é possível garantir a participação popular. Isso, aliado ao caráter consultivo do Conselho, impede a gestão democrática: para se gerir é necessário ter o poder de decisão. A população deve decidir, não apenas ser consultada quanto à gestão do transporte público.

As contradições do decreto do CMT foram evidenciadas por movimentos sociais e organizações, tanto no conselho da cidade quanto por nota. As fragilidades do decreto estavam tão expostas que o prefeito optou por instituir um Conselho temporário, que teria como função determinar a forma de funcionamento e a composição do CMT. O Movimento Passe Livre de São Paulo (MPL-SP) foi convidado a compor esse novo conselho.

Mas como essa composição do conselho temporário poderia resolver as contradições colocadas pelo decreto do CMT? Nenhuma das organizações convidadas, incluindo o MPL, é capaz de representar realmente o conjunto da população que usa o transporte coletivo da cidade de São Paulo. São os usuários do transporte coletivo de cada bairro e comunidade que sabem dos problemas que sofrem diariamente no seu deslocamento. É a moradora do Jd. Angela que passa mais de cinco horas por dia dentro de um ônibus apertado. É o morador do Grajaú que não consegue sair do seu bairro no fim de semana porque o trem está sempre em manutenção nesses dias. São todos aqueles que não podem pagar pela tarifa e, assim, não conseguem viver a cidade. São esses que deveriam decidir como é gerido o sistema de transporte público.

Por que não são estes usuários que de fato decidem o funcionamento do transporte público? É que, ao contrário da relação que a prefeitura diz estabelecer com a população, a relação com os empresários não é consultiva. São esses que realmente decidem como funciona o transporte coletivo. É sempre em razão de seu lucro que os ônibus passam lotados, transportam as pessoas apenas da periferia para o centro, param de passar durante a noite e só permitem a mobilidade daqueles que podem pagar. O transporte é encarado como uma mercadoria e não como direito.

Hoje, o empresário ganha a cada vez que uma catraca é rodada. Isso porque a Prefeitura paga as empresas de ônibus por cada passageiro. Desse jeito, quanto mais apertadas as pessoas forem, melhor para o empresário. O custo de colocar o veículo nas ruas é o mesmo, enquanto o lucro é determinado por quanto mais pessoas forem apertadas dentro do ônibus, quanto mais vezes o passageiro tiver que ouvir “é só dar mais um passinho para trás”. Ao invés de representar os interesses da população, a prefeitura escolheu pelo aperto do povo e pelo lucro dos empresários.

Mas isso poderia ser diferente. Por que não pagar as empresas por quilometro rodado? As empresas colocariam mais ônibus nas ruas ao longo do dia, nos finais de semana e inclusive de madrugada. Rodar mais, com mais ônibus, seria um ganho significativo para todos.

Aliás, se a prefeitura já paga parte do sistema de transporte, subsidiando as empresas, por que não pagar tudo? Por que a tarifa não pode ser zero? Muitas pessoas não podem pagar a passagem, sendo impedidas de escolher onde estudar ou de fazer tratamentos de saúde especializados: enquanto houver tarifa a mobilidade será um privilégio dos que podem pagar. Assim, não só o transporte não é “um direito do cidadão”, como suas catracas impedem o acesso a todos os outros direitos.

A prefeitura insiste que a tarifa zero é impossível, dizendo que alguém precisa pagar. Esse discurso esconde que quem hoje paga é a população que depende desse sistema. Isso é absurdo: além de ser o setor com menos recursos, o usuário do transporte também é o que menos se beneficia de sua própria locomoção (ou ainda

acreditamos que ganhamos mais com nosso trabalho do que nossos patrões?). Concordamos que alguém deve pagar: esse alguém é a prefeitura.

É esperteza de nossos governantes dizer que para garantir o direito ao transporte seria preciso tirar dinheiro da saúde e da educação. Isso é uma grande mentira: basta a prefeitura destinar o dinheiro do subsídio do transporte individual para o transporte público, parando de construir pontes, túneis e avenidas onde só passam carros. Os governantes poderiam ainda fazer com que a parcela mais rica da população pague essa conta, pois sabemos que atualmente quem paga imposto nesse país são os mais pobres. É preciso adotar impostos progressivos, fazendo quem tem mais pagar mais, quem tem menos pagar menos e quem não tem não pagar nada. Ou seja, há dinheiro para a tarifa zero, é só uma questão de prioridade política.

Essas são apenas algumas das coisas que aprendemos na nossa experiência, como usuárias e usuários do sistema de transporte público. Experiência que os técnicos, políticos e empresários não vivem dentro de seus carros e helicópteros. Só quem usa e trabalha no transporte público sabe como organizá-lo para atender suas próprias necessidades. É quem faz o caminho todo dia que sabe qual o melhor jeito para chegar em casa.

Enquanto quem decidir os rumos do transporte público for o lucro dos empresários, nossa alternativa será construir a gestão popular do transporte na prática, como fizemos em junho, revogando o aumento nas ruas. Ali, estava a semente de uma outra cidade possível, construída a partir da experiência da nossa luta. É com ela que nós, usuárias e trabalhadores do transporte, poderemos escolher nossos próprios caminhos. Será do cotidiano de nossas lutas que essa nova cidade nascerá, não por decreto dos de cima ou por falsos espaços participativos.

Por tudo isso, continuaremos nas ruas, ao lado dos que lutam por uma vida sem catracas!"

Fonte: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/4684/sobre-a-formacao-do-conselho-municipal-de-transportes.html>>.

ANEXO E – Nota Pública: Conselho de Transportes

Exmo. Sr. Fernando Haddad, Prefeito de São Paulo,

Exmo. Sr. Jilmar Tatto, Secretário de Transportes de São Paulo,

Nós, entidades e grupos relacionados à mobilidade urbana, nos manifestamos a respeito da constituição de um Conselho de Transportes na cidade de São Paulo, estabelecido pelo decreto 54.058, de 1º de julho de 2013.

Saudamos a decisão de criação de um espaço participativo para a discussão e proposição a respeito do tema, mas consideramos problemática a forma de sua implementação, bem como a composição desse conselho.

Entendemos que a implementação de conselhos participativos deve ser precedida por ampla discussão pública, incluindo audiências que busquem colher subsídios da população a respeito das finalidades, do funcionamento e da composição desse órgão. A criação de um conselho sem a obediência de tais ritos destrói pela raiz as noções de participação democrática e transparência.

Consideramos que esse Conselho insiste em um conceito atrasado ao ser denominado de “transporte e trânsito”, já que essa nomenclatura está associada a uma visão ultrapassada, que dividia a locomoção urbana entre veículos motorizados privados (carros e motos) e veículos motorizados públicos (ônibus), desconsiderando a mobilidade humana (pedestres, ciclistas e cadeirantes).

Acreditamos ainda que a proposição de uma eleição de 13 representantes da sociedade civil, sem que estejam definidos previamente os setores de cada representação, apresenta enorme risco de aparelhamento do órgão por setores econômicos consolidados, violando o conceito fundamental da isonomia.

Por fim, lembramos que em reunião com representantes de grupos e entidades pró-mobilidade por bicicletas, em 22 de março deste ano, o prefeito Fernando Haddad se comprometeu em constituir um espaço de participação de ciclistas, favorecendo a transparência das ações e processos executados pela prefeitura.

A criação de um Conselho de Transporte e Trânsito com o formato proposto no decreto desconsidera tal compromisso e exclui mais uma vez a mobilidade por bicicletas dos processos participativos e das decisões sobre a mobilidade urbana.

Assinam:

Associação Transporte Ativo

Bicicletando

BikeForever

Ciclocidade – Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo

Coletivo CRU

Instituto Aromeiazero

Instituto CicloBR de Fomento à Mobilidade Sustentável

Instituto Harmonia

Instituto Mobilidade Verde

Las Magrelas

Loop Bikes

M&C Saatchi F&Q

OBRADO Redundante

oGangorra

Pedal Verde

PedalZN

Renata Falzoni Produções

Rios e Ruas

SampaPé

União de Ciclistas do Brasil

Vá de Bike

Fonte: <<http://vadebike.org/2013/07/polemica-sobre-conselho-municipal-de-transito-e-transporte-de-sp/>>.