



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE TECNOLOGIA E GEOCIÊNCIAS
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil
Área de Transporte e Gestão das Infra-Estruturas
Urbanas

**Participação Social em Processos de Decisão de Política de
Transporte Público de Passageiros: A Experiência do Conselho
Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife**

Klauber de Castro Teixeira

Orientador: Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Recife, fevereiro de 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Dissertação submetida ao corpo docente da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

T266p

Teixeira, Klauber de Castro

Participação social em processos de decisão de política de transporte público de passageiros: a experiência do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife / Klauber de Castro Teixeira. - Recife: O Autor, 2009.

314 f.; il., gráfs., tabs.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2009.

Inclui Referências bibliográficas e Anexos.

1. Engenharia Civil. 2. Política Pública de Transporte. 3. Democracia Participativa. 4. Movimentos Sociais Urbanos. 5. Controle Social. I. Título.

624 CDD (22. ed.)

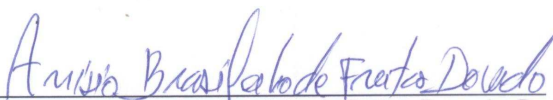
UFPE/BCTG/2009-165

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE DECISÃO DE POLÍTICA DE TRANSPORTE
PÚBLICO DE PASSAGEIROS: A EXPERIÊNCIA DA EMTU/RECIFE**

Klauber de Castro Teixeira

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO COMO PARTE INTEGRANTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL

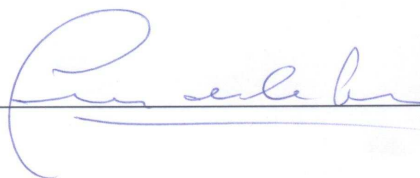
Aprovada por:



Anísio Brasileiro de Freitas Dourado, Dr.
(Orientador)



Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto, Dr. Ing.
(Examinador Interno)



Luis de la Mora, Dr.
(Examinador Externo)

Recife, PE – Brasil
Fevereiro de 2009

A todos os atores sociais, em especial ao Movimento Popular, que protagonizaram a História da Luta por Democracia e melhoria da qualidade de vida da população.

“É muito importante que o homem tenha ideais.
Sem eles, não se vai a parte alguma.
No entanto, é irrelevante alcançá-los ou não.
É apenas necessário mantê-los vivos e procurar atingi-los”.

Dalai - Lama

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos pais Heridnéa de Castro Teixeira (in memorem) e Antônio Teixeira Clemente, pelo exemplo de vida, perseverança e ética;

A Larissa, minha filha e grande paixão da minha vida;

A Fernanda Maria da Cruz Gouvêa, minha companheira de vida, de trabalho e que há muito vem lutando e compartilhando comigo os sonhos por uma sociedade justa. Agradeço a GRANDE ajuda na superação das dificuldades e na reflexão sobre os temas abordados nesta dissertação;

Ao meu orientador Anísio Brasileiro pessoa por quem eu tenho uma grande admiração pelo conhecimento técnico e sua postura político pedagógica;

Ao professor Luis De La Mora pelo estímulo, fundamental para a definição do tema da pesquisa e o início do trabalho;

Aos professores do Mestrado pelos ensinamentos acadêmicos e aos colegas do curso pela solidariedade e troca de experiências;

Aos professores e grandes amigos Moacir de Miranda Oliveira Júnior, Alexandre Maia e Wânia Belo Maia pelo apoio e incentivo;

Ao presidente do Grande Recife Consórcio de Transportes, Dilson Peixoto, pelo apoio e confiança de que este trabalho irá contribuir para o aprimoramento da minha atuação profissional e militância em prol dos usuários dos transportes da RMR;

A Marcos Pimentel Bicalho, superintendente da ANTP, pelo apoio no fornecimento de material bibliográfico, inclusive documentos do seu arquivo pessoal, históricos do PT, que foram muito importantes para a pesquisa.

Aos colegas do Grande Recife Consórcio de Transportes pela disponibilidade de informações e troca de idéias, que foram importantes para o desenvolvimento deste trabalho;

A todas as pessoas entrevistadas que contribuíram decisivamente para o repasse de informações que ajudaram a reconstituir parte da História da Luta pela Participação Social na Política de Transportes da RMR;

Ao historiador Fernando da Cruz Gouvêa por permitir gentilmente o acesso ao acervo do Jornal Diário de Pernambuco, importante fonte de pesquisa;

As ONGs FASE e ETAPAS pelo acesso aos seus acervos bibliográficos.

Resumo da dissertação apresentada à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil

Participação Social em Processos de Decisão de Política de Transporte Público de Passageiros: A Experiência do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife

Klauber de Castro Teixeira
Orientador: Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

RESUMO

Durante os 28 anos de existência da EMTU os usuários estiveram presentes, seja através de mobilizações populares pelo direito a um transporte público de qualidade, seja pela sua participação na gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR), processo construído a partir do amadurecimento da relação do Órgão Gestor com a população, e que confluiu para a criação do CMTU, em 1989.

Esta dissertação objetiva analisar a participação social, sob a ótica do movimento popular, no processo decisório de política pública de transportes de passageiros na RMR, na década de 1980, bem como a importância do CMTU como instrumento democrático de participação da sociedade civil organizada na gestão do STPP/RMR.

A partir do resgate das lutas sociais por transportes nos anos 1980, possibilitado por consultas a jornais, documentos e entrevistas aos atores sociais que vivenciaram a construção dessa história, foi analisado de que maneira viabilizou-se a participação institucional dos usuários do STPP/RMR no Conselho de Administração da EMTU e posteriormente no CMTU.

O CMTU foi o principal alvo de análise, cujas atas de suas reuniões juntamente com todo material coletado nos permitiram avaliar como importantes temas para o STPP/RMR, em especial a questão tarifária, foram debatidos neste Conselho, as atitudes cooperativas e os principais conflitos entre os segmentos nele representados.

A despeito de termos observado que existiram alguns momentos de desarticulação do Conselho, quando deixou de se reunir ou o fez somente para aprovar o reajuste tarifário, concluímos que o CMTU cumpriu um papel fundamental na democratização e consolidação da gestão metropolitana dos transportes da RMR.

Recife, fevereiro de 2009

Palavras Chaves: Política Pública de Transporte, Democracia Participativa, Movimentos Sociais Urbanos, Controle Social

Abstract of dissertation presented to the Federal University of Pernambuco - UFPE, as part of the requirements for obtaining the degree of Master in Civil Engineering

Social Participation in Decision-Making Policy of Public Transportation of Passengers: The Experience of the Metropolitan Council for Urban Transport - CMTU / Recife

Klauber de Castro Teixeira
Supervisor: Anisio Brasileiro de Freitas Dourado

ABSTRACT

During the 28 years of existence of EMTU users were actively involved in its role, either through popular mobilization for the right to a quality public transport, either by their participation in the management of the System of Public Transportation of Passengers of the Metropolitan Region of Recife (STPP / RMR), as a process that evolved from the maturing of the relationship of the public government with the population, and that converged to create the CMTU in 1989.

This dissertation has as its main objective to analyze the social participation, from the viewpoint of the popular movement, in the making of public policy of passenger transport in the Metropolitan Region of Recife, in the 1980s, and the importance of CMTU as an instrument of democratic participation of civil society in the management of STPP / RMR.

From the rescue of social struggles for transport in 1980, through research on secondary data like (documents, newspapers and others) and primary data (interviews with social actors who lived through the construction of history), was examined in what way evolved the participation of institutional users of STPP / RMR in Management Council of EMTU and later in CMTU.

The CMTU was the main object of analysis. Analysis of meetings records' and all the collected material allowed us to assess how important issues for the STPP / RMR, particularly the tariff issue, were discussed in Management Council, including cooperative attitudes and the main conflicts between segments represented in the Management Council.

In spite of having observed that there were some moments of disarticulation of the Management Council, when it ceased to meet, or did it only to approve the rate adjustment, we find that the CMTU fulfilled a key role in democratization and consolidation of management of the metropolitan transport in Metropolitan Region of Recife.

Key Words: Transport Public Policy, Participative Democracy, Urban Social Moviment, Social Control

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

ACP - Associação Comercial de Pernambuco
AEO - Auto Expresso Oliveira
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
ANAMPOS - Associação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais
ANLUT - Articulação Nacional das Lutas de Transportes
ANPET - Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes
ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos
BANDEPE - Banco do Estado de Pernambuco
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCC - Comando de Caça aos Comunistas
CCT - Câmara de Compensação Tarifária
CDL - Clube de Diretores Lojistas
CEAS - Centro de Estudos e Ação Social
CEB - Comunidades Eclesiais de Base
CELPE - Companhia Energética de Pernambuco
CGT - Central Geral dos Trabalhadores
CHESF - Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco
CIDE - Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico
CIP - Conselho Interministerial de Preços
CLATPU - Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
CMTC - Companhia Municipal de Transporte Coletivo
CMTT - Conselho Municipal de Trânsito e Transportes
CMTU - Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos
COMPESA - Companhia Pernambucana de Saneamento
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCLAT - Conferência da Classe Trabalhadora

CONDEPE/FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
CONDERME - Conselho Deliberativo da RMR
CPC - Centro Popular de Cultura
CSTM - Conselho Superior de Transporte Metropolitano
CTTU - Companhia de Trânsito e Transportes Urbanos
CTU - Companhia de Transportes Urbanos
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DCE - Diretório Central dos Estudantes
DETERPE - Departamento de Terminais Rodoviários do Estado de Pernambuco
DETRAN/PE - Departamento Estadual de Trânsito
DFP - Departamento de Fiscalização e Permissões
DRT - Delegacia Regional do Trabalho
EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMTU/Recife - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
ETAPAS - Equipe Técnica de Assessoria Popular e Ação Social
FAAPIPE - Federação das Associações de Aposentados, Pensionistas e Idosos de Pernambuco.
FABEP - Federação das Associações de Bairros do Estado de Pernambuco
FASE - Federação de Órgãos de Assistência Social
FDTU - Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano
FEACCA - Federação das Associações e Centros Comunitários de Casa Amarela
FECOPE - Federação Comunitária do Estado de Pernambuco
FEMEB - Federação Metropolitana de Bairros
FEMOCOHAB - Federação de Moradores das Vilas da COHAB e assimilados
FEPASA - Ferrovia Paulista S.A.
FERU - Fórum Estadual de Reforma Urbana
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDEM - Fundação de Desenvolvimento da RMR
FIEPE - Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco
FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial
FMTU - Fundo Metropolitano de Transportes Urbanos

FNP - Fórum Nacional de Prefeitos
FNPP - Fórum Nacional de Participação Popular
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNDERM - Fundo de Desenvolvimento da RMR
GAJOP - Gabinete de Assessoria jurídica às Organizações Populares
GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GETU - Grupo Executivo de Transportes Urbanos
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPK - Índice Passageiros por Quilômetro
ITRANS - Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte
MCP - Movimento de Cultura Popular
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MDF - Movimento de Defesa aos Favelados
MDT - Movimento em Defesa dos Transportes
MDT - Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos
METROBEL - Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte
METROREC - Metrô do Recife
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana
MPL - Movimento Passe Livre
MRTC - Movimento Reivindicativo do Transporte Coletivo
MST - Movimento dos Sem Terra
NPC - Núcleos de Planejamento Comunitário
NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
ONG - Organização Não Governamental
OP - Orçamento Participativo
PAITT - Plano de Ação Imediata de Transportes e Trânsito
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCR - Prefeitura da Cidade do Recife

PDTU - Plano Diretor de Transportes Urbanos

PFL - Partido da Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto

PPB/OP - Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo

PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social.

PROMORAR - Programa de Erradicação das Sub-Moradias nas Favelas do País

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

RFFSA - Rede Ferroviária S.A.

RMR - Região Metropolitana do Recife

RPAs - Regiões Político-Administrativas

RST - Remuneração sobre Serviços Técnicos

RTPP/RMR - Regulamento de Transportes Público de Passageiros

SEI - Sistema Estrutural Integrado

SEPLAN - Secretaria de Planejamento de Pernambuco

SETRANS - Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Pernambuco

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SISURB - Sistema de Informações Gerenciais do Transporte Urbano por ônibus

SNTU - Sistema Nacional de Transportes Urbanos

STCP - Sistema de Transporte Complementar de Passageiros

STPP/RMR - Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife

STUs - Superintendências de Transportes Urbanos

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS - Sistema Único de Saúde

TRANSCOL - Estudo de Transportes Coletivos

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

TTU - Taxa de Transporte Urbano

UDR - União Democrática Ruralista

UEP - União dos Estudantes de Pernambuco

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UNACOMO - União das Associações Comunitárias e Conselhos de Moradores de Olinda

UNB - Universidade de Brasília

UNE - União Nacional dos Estudantes

VPPs - Veículos de Pequeno Porte

VT - Vale Transporte

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

Capítulo 1: INTRODUÇÃO.....	18
1.1 As Questões Tratadas na Dissertação.....	18
1.2 Objetivos.....	27
1.3 Metodologia.	27
1.4 Estrutura da Dissertação.....	30
Capítulo 2: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS: ELEMENTOS CONCEITUAIS	32
2.1 Movimentos Sociais, Democracia e Participação Política.....	32
2.2 Cidadania e Comunidade Cívica.....	36
2.3 Sociedade Civil, Instituições e Capital Social.....	37
Capítulo 3: MOVIMENTOS SOCIAIS E PLANEJAMENTO DOS TRANSPORTES NO BRASIL.....	42
3.1. A Política de Transporte no Brasil Urbano	43
3.1.1 A Opção Rodoviarista e o Declínio da Ferrovia.....	44
3.1.2 A Ditadura Militar e o “Milagre Brasileiro”.....	46
3.1.3 Década de 1970: A Efêmera Política Nacional de Transporte.....	47
3.1.4 O Impacto da Política Neoliberal sobre os Transportes.....	51
3.1.5 O Governo Lula e a Integração das Políticas Urbanas.....	53
3.1.6 A Questão Metropolitana.....	54
3.1.6.1 A Constituição Federal de 1988.....	59
3.1.6.2 A Descentralização Política e Administrativa do País.....	61
3.2 As Lutas Sociais no Brasil.....	63
3.2.1 Das Primeiras Organizações Operárias ao Sindicalismo Populista.....	64
3.2.2 A Criação da UNE.....	66
3.2.3 Do Populismo à Ditadura Militar	67
3.2.4 O Período Militar	69
3.2.4.1 A Igreja Progressista.....	72
3.2.4.2 A Ascensão das Organizações e Lutas Operárias	74
3.2.5 A Década de 1980: A Abertura Política.....	75
3.2.5.1 Eleição para Prefeito das Capitais	77
3.2.5.2 A Assembléia Nacional Constituinte.....	79
3.2.6 A Década de 1990: O Período Liberal.....	80
3.2.6.1 O Governo Collor e a Ideologia Neoliberal.....	82
3.2.6.2 O Governo FHC.....	83

3.2.7 O Novo Milênio.....	86
3.3 A Luta por Transportes no Brasil	87
3.3.1 A Revolta do Vintém e as Primeiras Lutas Estudantis.....	88
3.3.2 Os Primeiros Quebra-Quebra.....	89
3.3.3 A Reação Popular no Período Militar.....	90
3.3.4 Os Anos 1980: Redemocratização e Novas Estratégias de Luta.....	95
3.3.4.1 Unificando e Fortalecendo as Lutas Urbanas.....	98
3.3.4.2 Participação e Decisão: É Chegada a Hora!.....	99
3.3.4.3 A Estatização dos Transportes: Uma Estratégia de Luta!.....	100
3.3.4.4 Novas Experiências na Provisão do Serviço de Transporte.....	102
3.3.4.5 O Arrefecimento da Luta.....	104
3.3.5 A Virada do Milênio: Os Movimentos Contemporâneos por Transportes.....	106
3.3.5.1 Os Instrumentos para a Gestão Participativa.....	110

Capítulo 4: A ORGANIZAÇÃO DA POPULAÇÃO, AS GESTÕES PARTICIPATIVAS E A LUTA POR TRANSPORTES111

4.1 Os Governos Pelópidas e Arraes, o Movimento Popular e os Transportes.....	112
4.1.1 A Participação Popular na Gestão de Pelópidas.....	113
4.1.2 A Gestão de Arraes: O Fortalecimento dos Movimentos Sociais e a Ampliação da Participação Popular.....	114
4.1.3 O Planejamento do Recife e sua Aglomeração Urbana nos Anos 1950.....	116
4.1.4 O Processo de Criação da Companhia de Transportes Urbanos (CTU).....	117
4.1.5 FABEP: A Primeira Federação	120
4.2 O Regime Militar e a Repressão aos Movimentos.....	121
4.2.1 A Luta pela Terra Urbana e a Redemocratização.....	123
4.2.2 As Tentativas de Arrefecer a Luta.....	125
4.2.3 A Assembléia de Bairros.....	126
4.2.4 A Igreja Progressista e as ONGs.....	128
4.3 A EMTU.....	131
4.3.1 Os Transportes Antes da EMTU.....	131
4.3.2 A Criação da EMTU.....	133
4.3.3 A Reação dos Movimentos à EMTU.....	134
4.3.4 O Zoneamento.....	136
4.3.5 A Equipe e o Desafio de Melhorar o Transporte.....	141
4.3.6 O Eterno Impasse Tarifário.....	142
4.3.7 O Transporte e o Movimento Popular.....	144
4.3.8 EMTU: O ‘Calcanhar de Aquiles’ do Governo.....	145
4.4 1985: A Eleição de Jarbas Vasconcelos para Prefeito do	

Recife.....	149
4.4.1 O Desafio da Participação.....	150
4.4.2 O Programa Prefeitura nos Bairros.....	152
4.4.3 A Gestão de Jarbas Vasconcelos e os Transportes.....	154
4.5 O Povo nas Ruas contra a Famigerada EMTU.....	155
4.6 A Esperança está de Volta... e os Protestos Também!.....	158
4.6.1 Janeiro de 1987: Mais uma Greve dos Rodoviários	160
4.7 1987: Miguel Arraes assume com o Transporte em Situação Caótica.....	161
4.7.1 O Vale Transporte	169
4.8 O Nascimento e a Decadência da Combativa FEMEB.....	171
4.9 O Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU).....	178
4.10 A Gestão de João Paulo na Prefeitura do Recife.....	179
4.10.1 Antecedentes do Orçamento Participativo no Recife.....	179
4.10.2 O Orçamento Participativo na Gestão de João Paulo.....	181
4.10.3 A Gestão de João Paulo e os Transportes.....	182
4.10.3.1 O Combate ao Clandestino e a Criação do STCP.....	183

Capítulo 5: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS FÓRUNS DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE: O CASO TARIFÁRIO188

5.1 A EMTU e os Usuários: Os Primeiros Contatos.....	188
5.2 O Conselho de Administração da EMTU.....	191
5.2.1 A Composição do Conselho de Administração.....	193
5.2.2 A Ampliação do Conselho de Administração.....	196
5.2.3 A Participação Popular no Conselho de Administração.....	199
5.2.4 O Povo na Rua! A Luta Continua!.....	201
5.3 O Governo Arraes: Uma Nova Concepção de Participação.....	205
5.3.1 Órgão Gestor e Comunidades: Outra Dinâmica na Interação.....	206
5.3.2 O Comitê dos Usuários.....	207
5.3.2.1 A Exclusão Voluntária de Parte do Movimento Popular.....	212
5.3.2.2 A Capacitação e a Transparência.....	217
5.3.2.3 O Fim do Comitê dos Usuários.....	220
5.3.3 Do Conselho de Administração ao CMTU.....	222
5.3.3.1 O Prenúncio do CMTU.....	223
5.4 O CMTU.....	224
5.4.1 As Representações Sociais no CMTU.....	225
5.4.2 A Questão da Paridade no CMTU: Um Ponto de Atrito.....	232
5.4.3 A Importância do CMTU.....	241
5.5 A Questão Tarifária no CMTU.....	245

5.5.1	A Questão Tarifária no Conselho de Administração da EMTU.....	245
5.5.1.1	A CCT: Instrumento de Gestão do STPP/RMR.....	249
5.5.1.2	A Planilha Tarifária no Conselho de Administração.....	252
5.5.2	A Questão Tarifária no CMTU.....	255
5.5.2.1	A Discussão da Planilha Tarifária no CMTU.....	257
5.5.2.2	A Política Tarifária e a Tendência à Unificação das Tarifas.....	262
5.5.2.3	A Taxa de Transporte Urbano (TTU).....	265
5.5.2.4	Subsídio ao Transporte Público: A Luta Continua!.....	267
5.5.2.5	O Déficit da CCT e a Crise do STPP/RMR.....	270

Capítulo 6: CONCLUSÃO.....279

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....284

ANEXO I

– Quadro da evolução da participação social no Conselho deliberativo de transportes na RMR.....	292
– Frequências /Ausências às reuniões do Conselho de Administração.....	293
– Participação do município do Recife no Conselho de Administração da EMTU, por gestão municipal.....	297
– Frequências /Ausências às reuniões do CMTU.....	298
– Participação do município do Recife no CMTU, por gestão municipal.....	309

Matérias do Jornal Diário de Pernambuco:

- Nota assinada por quatro prefeitos da RMR, criticando medidas adotadas pela EMTU/Recife (19/01/1981)	310
--	-----

- “Vereador defende conselho” - Matéria transcrita do Diário de Pernambuco (29/09/1985).....	311
- “Os Pingos nos is” - Nota da EMTU esclarecendo a população sobre o mecanismo de cálculo da tarifa de ônibus (25/08/1988)	313
- “Para dizer amém” - Coluna diário urbano da jornalista Luce Pereira, sobre a representatividade dos usuários no CMTU (06/01/2007)	314

ANEXO II (arquivo em meio digital - CD)

a) ENTREVISTAS COM OS SEGUINTE ATORES SOCIAIS:

Cel. Stanley Fortes - Primeiro presidente da EMTU/Recife e **Cel. Edgar Maranhão** - Ex-diretor da EMTU/Recife;

Mauricio Pina - Técnico do Grande Recife Consórcio de Transporte e Ex-diretor da EMTU/Recife;

Regilma Souza - Diretora do Grande Recife Consórcio de Transporte e ex-diretora da EMTU/Recife;

Luiz Carnevalheira - Ex-gerente da EMTU;

Oswaldo Lima Neto – Ex-presidente da EMTU/Recife nos dois governos de Miguel Arraes (gestões 1987/1989 e 1994/1998). Atual Assessor Especial do Prefeito de Olinda;

Dilson Peixoto - Presidente do Grande Recife Consórcio de Transporte e do Fórum Nacional de Secretários de Transportes;

Edna Teotônia - Ex-coordenadora da Assembléia de Bairros e Ex-presidente da FEMEB;

Ivete Santos - Ex-representante dos usuários no CMTU;

João Domingos - Ex-representante dos usuários no CMTU;

Amaro Souza - Ex-presidente da FEMEB e Ex-representante dos usuários no CMTU;

João José da Silva – Associação dos Moradores do Campo do Vila (Espinheiro) e Integrante do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU);

Germano Travassos - Ex-diretor da EMTU e atual Consultor em Transportes;

Carlos Alberto Gueiros – Ex-presidente do SETRANS e atual Vereador do Recife;

Fernando Bandeira - Presidente do SETRANS;

Maria Aline Gomes – Assistente Social e Gerente de Capital Humano do Grande Recife Consórcio de Transportes;

Márcia Lins - Assistente Social e Chefe de Divisão de Atendimento às Comunidades do Grande Recife Consórcio de Transporte;

Fátima Spencer - Assistente Social do Grande Recife Consórcio de Transporte.

b) LISTA DE PRESENÇA DOS CONSELHEIROS, NAS REUNIÕES DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA EMTU E DO CMTU.

c) OUTRAS MATÉRIAS DO JORNAL DIÁRIO DE PERNAMBUCO

d) FOTOS DA ÚLTIMA REUNIÃO DO CMTU, EM 10/01/2008.

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

1.1 A QUESTÃO TRATADA NA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação inscreve-se na temática da gestão democrática do transporte público na Região Metropolitana do Recife (RMR). O trabalho analisa o processo de participação social nas decisões de políticas públicas de transporte, procurando focar a experiência do Conselho de Administração da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU), além do Comitê dos Usuários, pois estamos interessados em examinar a questão da participação sob a ótica do movimento popular.

O Brasil sofreu um intenso processo de urbanização nas últimas décadas, e hoje, no início do século XXI, mais de 80% da população vive e sobrevive em centros urbanos cada vez mais complexos e problemáticos. A cidade brasileira é o retrato de uma sociedade que se construiu e se reproduz sobre a exploração e a opressão da maioria da população, na qual a exclusão social é uma de suas características predominantes. Constatou-se a existência de uma enorme dívida social no país na maioria dos serviços públicos e, em particular, no transporte coletivo urbano.

Com o espraiamento do tecido urbano e a expansão das cidades, as suas populações tornaram-se cada vez mais necessitadas de um eficiente sistema de transporte coletivo. Entretanto não houve um planejamento adequado, o que vem afetando a vida de milhares de pessoas diariamente, principalmente as mais carentes.

O transporte público está por trás de todas as atividades da sociedade urbana, viabiliza a sua consecução e dinamiza a economia como um todo. Tornou-se um bem imprescindível para que a população usufrua dos serviços e equipamentos que a cidade pode oferecer:

“Economicamente, o transporte é a seiva que dá vida às cidades, as quais, na maioria dos países em desenvolvimento, são as maiores fontes da pujança econômica nacional, o que possibilita a redução da pobreza. Um transporte ruim inibe o crescimento. Em termos sociais, ele é o meio de acesso (ou de impedimento) ao trabalho, saúde, educação e serviços sociais essenciais ao bem-estar dos menos favorecidos. A inacessibilidade surge como uma das principais causas da exclusão social em estudos feitos sobre a pobreza em áreas urbanas. Dada essa importância, uma estratégia de transporte urbano pode contribuir com a redução da

pobreza tanto pelo seu impacto na economia da cidade e em conseqüência no seu crescimento, como pelo modo que afeta diretamente necessidades cotidianas dos mais pobres”. (BANCO MUNDIAL; 2003; p. 1)

Apesar da sua importância social e econômica, o transporte público não tem merecido a devida atenção dos governantes, muito pelo contrário, o que se tem observado são iniciativas a fim de retirar o Estado do centro de ações fundamentais para o setor, transferindo-as para a iniciativa privada.

Os problemas dos transportes não são de hoje. Eles remontam à década de 50 quando o presidente Juscelino Kubitschek adotou um modelo de desenvolvimento que priorizou a indústria automobilística no país e optou por uma política de transporte centrada no veículo individual em detrimento do transporte público de massa que fosse capaz de atender a população sem discriminação de classe.

A partir de então as cidades sofreram um tipo de ‘cirurgia urbana’, quando foram adaptadas para receber um número cada vez maior de automóveis. Com isso foram obrigadas a promover a retirada dos bondes para fazer fluir o trânsito. Os veículos individuais foram pouco a pouco ocupando as vias públicas e firmando-se como alternativa de transporte das classes privilegiadas. Esta foi a política excludente adotada, ao invés de terem sido criadas vias para o uso exclusivo do transporte coletivo. Na modernização das cidades, os transportes coletivos que deveriam servir a políticas públicas de transporte perderam espaço para os veículos individuais preferidos pelos grupos sociais dominantes. Foi travada uma batalha política em que o automóvel saiu vitorioso:

“Na batalha entre grupos sociais, ganharam aqueles que defendiam a soberania do automóvel. Nisto pesou a influência política dos grupos de maior renda, sendo o bonde, as ferrovias e os ônibus estigmatizados como transportes ruins, e dos pobres. Na guerra do trânsito, perderam todos, devido à ineficiência do automóvel no uso do espaço e a seus demais defeitos em relação ao bem estar coletivo”. (WRIGHT; 1988; p. 25)

De acordo com VASCONCELOS (1993), sendo o automóvel um meio de reprodução das classes médias, a sua reação a qualquer limitação do uso do veículo particular é imediata. E nem poderia ser de outra forma, uma vez que é evidente que o sistema de transportes públicos disponível não é capaz de substituir eficientemente o automóvel na execução da rede complexa de atividades necessária à reprodução destas classes médias.

No caso da mobilidade urbana, o planejamento de transportes tradicional não incorporou a participação de toda a sociedade, deixou de fora os usuários. As decisões sobre a utilização do escasso sistema viário têm dado a primazia ao veículo particular neste espaço de disputa entre os modais de transporte. No sentido de reverter esta tendência e se contrapor aos fortes interesses em prol do automóvel, o movimento popular, ainda que de forma incipiente, a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) e outras instituições têm pressionado as autoridades públicas a investir e a priorizar o transporte coletivo e o não motorizado.

Conforme iremos discorrer nesta dissertação, a pressão dos movimentos sociais para que as autoridades públicas assumam o seu papel na provisão dos serviços públicos de transportes tem sido fundamental para mitigar a exclusão social no transporte e melhorar a mobilidade da população. Esta questão social do transporte está relacionada com a sua forma de financiamento, visto que o modelo de custeio desse serviço é extremamente injusto, pois além dos usuários arcarem integralmente com os custos do sistema, eles ainda pagam adicionalmente para compensar as gratuidades conquistadas por algumas categorias.

Este assunto tem sido amplamente discutido, pois a definição da tarifa é um dos aspectos de maior conflito entre os vários sujeitos sociais envolvidos com o tema. Historicamente, o impasse tarifário acompanha a prestação dos serviços, ainda nos tempos dos bondes e durante todo o período de vigência da EMTU, Órgão Gestor de transporte da RMR, como será visto nessa dissertação. Para resgatar esta dívida social o Estado precisa efetivamente assumir o seu papel e tratar o transporte coletivo como um serviço público essencial, conforme estabelece a Constituição Federal.

Para ARAGÃO (2004), a Constituição Nacional dá ao transporte público urbano o status de 'serviço público' (Art. 30), significando que a atividade não é de livre iniciativa do agente econômico e sim tutelada pela autoridade pública, podendo essa delegar a sua produção a terceiros mediante contrato administrativo precedido por escolha em processo licitatório.

A essencialidade deste serviço para o processo produtivo e para a vida social, além das características econômicas específicas do setor de transportes, faz com que esta atividade necessite de uma regulamentação do Poder Público. O papel do Estado deve ser considerado como lembram ARAGÃO e SANTOS (2004): o Estado é conclamado a intervir nesse campo de atividade, regulamentando-a com fins de se impedirem situações que distorçam a competição e executando, no complexo extremamente diversificado de atividades que se incluem no empreendimento de transportes, aquelas especialmente não atrativas para o investimento privado. Os autores ressaltam ainda outro aspecto da atividade transporte que reforça a responsabilidade do Estado na regulamentação e no próprio investimento no setor, que são as externalidades, tais como: os congestionamentos, os riscos de segurança, a poluição e os diferenciais de valorização do solo.

VASCONCELOS (2000) também argumenta nesta mesma linha de raciocínio que há a necessidade da regulamentação da atividade transporte pelo Estado. O autor considera que a única flexibilidade possível é em relação à definição do nível da regulamentação e do controle. Ele defende a visão segundo a qual o transporte é visto como uma questão pública, ou seja, um serviço que deve ser ofertado de acordo com regras emanadas de um consenso público referentes aos interesses e as necessidades da sociedade.

Com relação à operação, é ponto pacífico entre grande parte dos estudiosos e técnicos da área, que o poder público não precisa ser o executor dos serviços, sendo mais importante o Estado controlar a gestão do sistema de transporte coletivo, definindo as regras do jogo e articulando os atores sociais. Para ARAGÃO e SANTOS (2004), em princípio, à iniciativa privada deveria ser atribuído um papel preferencial para o atendimento das necessidades extremamente diversificadas de deslocamento da sociedade. Neste contexto, caberia ao Estado assegurar que prevaleçam as regras de um mercado funcional.

De acordo com o BANCO MUNDIAL (2003), as cidades dos países em desenvolvimento crescem rapidamente, o que as torna mais e mais congestionadas. Ao mesmo tempo, em muitas localidades, o transporte público declina em detrimento da economia da cidade, do seu meio ambiente e do bem-estar dos moradores menos favorecidos. Esta situação adversa ao transporte coletivo repercute diretamente em sua qualidade, provocando perda de atratividade, além do impacto na tarifa, o que faz com que a população carente busque alternativas de deslocamentos

mais econômicas, como a bicicleta ou marcha-a-pé, reduzindo com isso a procura pelo transporte público. A diminuição da demanda de passageiros leva aos aumentos das tarifas, formando um ciclo vicioso em que a perda de demanda gera o reajuste de tarifa e vice e versa.

Existem outros elementos também importantes que interferem na crise por que passa o serviço de transporte público de passageiros no Brasil. BRASILEIRO *et al* (2004) relaciona este grave momento à necessidade da emergência de novos arcabouços institucionais, em cujo âmbito devem ser redefinidas as competências e as relações entre os setores público e privado na provisão de transportes. Segundo estes autores são necessárias reformas organizacionais e regulatórias:

“O modelo organizacional que se delinea hoje no Brasil requer agências metropolitanas formatadas segundo padrões flexíveis e negociados, envolvendo sempre os governos municipais e estaduais, com a participação dos atores sociais e da iniciativa privada interessados no tema”.
(BRASILEIRO *et al*; 2004; p. 157)

Esta questão da organização institucional do Estado é fundamental para possibilitar uma ação integrada entre as esferas de governo, a fim de tornar mais eficientes a provisão e a gestão dos serviços públicos, principalmente o de transportes nas regiões metropolitanas do país. Atesta LIMA NETO (2004) que a gestão do transporte público de passageiros nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas nacionais vem sendo marcada por numerosos conflitos intergovernamentais, intersetoriais, interinstitucionais e, inclusive, territoriais. Os conflitos entre estados e municípios metropolitanos têm dificultado o estabelecimento de uma abordagem sistêmica na gestão metropolitana dos transportes públicos que contemple de maneira integrada, o planejamento do desenvolvimento urbano, a circulação e os transportes coletivos.

Para tratar e resolver os problemas que são comuns a mais de um município nos aglomerados urbanos o Congresso Nacional aprovou a Lei Federal de Consórcios Públicos (nº 11.107), em 06 de abril de 2006, que possibilita uma melhor articulação interinstitucional entre os entes da federação. Este novo aparato jurídico-institucional permite a consolidação de formas de cooperação entre as três esferas de governo, através da formação de Consórcios Públicos Multifederativos, a exemplo do recém criado Grande Recife Consórcio de Transporte, sucessor

da EMTU, que foi por 28 anos o Órgão Gestor de transporte da RMR. A nova legislação federal objetiva suprir a lacuna deixada pela atual Constituição Federal que não criou uma estrutura metropolitana de poder.

Conforme LIMA NETO (2004), não pode deixar de ser um objetivo estratégico nacional o desenvolvimento funcional das economias urbanas e metropolitanas do país, no sentido de tornar nossas grandes cidades mais competitivas. Para tal, imprescindível se faz que as funções públicas de interesse comum se efetivem, de forma a conferir a nossas metrópoles a suficiente atratividade para que possam atrair a localização de novos investimentos de origem nacional ou internacional.

Com relação à participação dos demais atores sociais, observa-se que, nos últimos anos, a sociedade civil organizada vem se incorporando aos processos de tomada de decisão e, de forma democrática e participativa, tem buscado soluções para os problemas que lhe afligem. A participação¹ da sociedade civil organizada nas decisões e no controle das políticas públicas é uma conquista dos movimentos sociais, conforme destacaremos ao longo desta dissertação. A idéia de participação ganhou força durante o processo Constituinte, na segunda metade da década de 1980, quando os movimentos sociais conquistaram instrumentos constitucionais que ampliaram a democracia, alargando-a para além da democracia representativa.

Segundo CARVALHO e FELGUEIRAS (2000), em todo o reordenamento jurídico posterior à nova Constituição vão-se desenhando inúmeros novos canais de participação social, que combinam a participação direta e a representação, originando uma nova democracia participativa, um novo conceito de gestão da coisa pública, que supõe a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade.

Essa nova forma de articulação entre a sociedade e o Estado, consagrada pela Constituição Cidadã, estabelece um novo padrão de relação direta entre as lideranças dos movimentos sociais e os governos locais, executores das políticas públicas. Os Conselhos Gestores foram implantados nos mais diversos setores das Políticas Públicas e em todos os níveis da federação, através de medidas de descentralização e de fortalecimento do poder local.

¹ O termo participação vem assumindo muitos significados, de forma que neste trabalho estamos interessados em analisar a participação de atores sociais coletivos, especialmente o movimento popular, em políticas públicas de transporte.

Em Recife, constituíram-se vários fóruns de debate das políticas sociais, entre eles o Conselho do Orçamento Participativo e têm sido realizadas conferências que discutem diversos temas de interesse da sociedade, aprovam diretrizes a serem seguidas pelos gestores públicos e elegem conselheiros.

Com relação à mobilidade na RMR, desde a criação da EMTU, em 1980, foi instituído o Conselho de Administração que em 1989 deu origem ao CMTU, fórum formado por vários atores sociais que se constituiu como um exemplo nacional de discussão e deliberação da política de transporte, executada pela EMTU e que em 2008 foi substituído pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM).

A abordagem desta dissertação é baseada nos conceitos de participação, cidadania, democracia e sociedade civil, para defender a tese central de que quanto mais a sociedade civil é forte e organizada, maior o seu capital social, conseqüentemente suas instituições serão mais fortes e representativas dos interesses dos vários segmentos que a compõem. Desta forma o presente trabalho se propõe a relacionar as ações dos movimentos populares por transporte com a formação de um capital social que irá se acumular e levar a uma evolução na forma de participação social da sociedade civil na gestão do transporte da RMR.

É importante ressaltar o desafio vivido pelo autor deste trabalho. Como militante dos movimentos sociais (movimento estudantil e depois movimento sindical) por mais de 25 anos e por ter vivido intensamente a realidade aqui analisada, muitas vezes o desafio da isenção e da objetividade acadêmicas é tarefa árdua. O interesse no tema dá-se por entender o usuário do transporte como a razão da existência do serviço e pelo desejo em contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social que fortalecem a democracia, além do compromisso técnico, político e ideológico com a transformação da sociedade, forjado na militância dos movimentos estudantil e sindical. Este envolvimento político do autor, vivenciado desde o início do período de redemocratização do Brasil, ao mesmo tempo em que possibilitou uma melhor compreensão da evolução do processo social ocorrido no país e em nossa RMR, gerou uma necessidade de permanente vigilância, considerando que em uma dissertação acadêmica faz-se necessário a isenção e um distanciamento político-ideológico entre o pesquisador e o tema pesquisado.

Outro aspecto que estimulou a realização desta pesquisa foi o fato de que dos vários trabalhos de pós-graduação realizados sobre a EMTU, alguns inclusive que nos serviram de referência, não encontramos nenhum que tenha examinado a questão da participação social na gestão dos transportes da RMR sob o olhar dos movimentos sociais.

Por último consideramos o momento atual de criação do Grande Recife Consórcio de Transporte, em que se fortalece a gestão metropolitana com a participação dos municípios, bem como os instrumentos de participação popular, cujos representantes do segmento dos usuários no CSTM passaram a ser escolhidos através de eleição em Conferência Metropolitana de Transporte, realizada a cada dois anos.

1.2 OBJETIVOS

Esta dissertação objetiva analisar a participação social, sob a ótica do movimento popular, no processo decisório de política pública de transportes de passageiros na RMR, na década de 1980, bem como a importância do CMTU como instrumento democrático de participação da sociedade civil organizada na gestão do STPP/RMR.

Como objetivo específico, procura-se resgatar a história das lutas sociais por transporte público na RMR, na década de 1980, quando foi instituída a EMTU, bem como conhecer o processo de negociação entre os atores para a criação desse Órgão Gestor.

Um outro objetivo específico, que encontra-se em uma forma mais detalhada nos anexos da dissertação, é a análise de aspectos quantitativos da participação, com relação à frequência (presença / ausência) dos vários segmentos nas reuniões do Conselho de Administração e do CMTU.

1.3 METODOLOGIA

Para investigar se o CMTU se constituiu em um instrumento adequado no sentido de permitir a participação social na formulação de políticas públicas de transportes na RMR, partimos da leitura de todas as 82 atas das reuniões ordinárias e 13 extraordinárias deste Conselho, no período de 23 de novembro de 1989, reunião de instalação do CMTU, a 10 de

janeiro de 2008, última reunião do CMTU. Para facilitar o trabalho organizamos um resumo das atas, contendo os assuntos que interessavam para a pesquisa.

Consideramos as atas uma interessante fonte para captar e analisar o processo decisório, as ações do Conselho, não obstante os seus limites, pois nem sempre elas contêm o registro de todas as informações e dados importantes, mesmo considerando todo o cuidado com que as reuniões eram gravadas e transcritas, conforme informado em uma das sessões do CMTU pelo próprio secretário do Conselho:

“Este trabalho é feito a partir de notas taquigráficas e das gravações e isso leva bastante tempo. E, depois, é objeto de trabalho de síntese bastante difícil. Para não prejudicar a própria compreensão e não esquecer detalhes importantes, isso é objeto de revisão, porque, afinal de contas, essas atas expressam todo o trabalho do CMTU” (Ata da 65ª reunião ordinária do CMTU; 23/10/1998; p. 153,5).

Depois de redigidas pela secretaria do Conselho, função exercida pela EMTU, as atas eram lidas e assinadas pelos conselheiros, sendo algumas vezes necessário se fazer pequenas retificações.

O estudo do conteúdo dessas atas suscitou a necessidade de ampliar o foco da pesquisa, que inicialmente concentrava-se no CMTU, retroagindo a uma análise da evolução histórica da participação popular na gestão do transporte público na RMR, que se deu a partir da Nucleação dos Usuários; da formação do Comitê dos Usuários; da atuação de representantes do movimento popular no Conselho de Administração da EMTU, a partir de 1985, e no CMTU, instituído em 1989. Desta forma, também realizamos a leitura das atas de todas as reuniões do Conselho de Administração da EMTU, no período de 19 de março de 1980 a 27 de outubro de 1989.

Na seqüência foram realizadas entrevistas com atores sociais que atuaram nesse processo participativo: técnicos, parlamentares, representantes dos usuários e dos empresários do setor, que ocorreram de agosto de 2008 a janeiro de 2009, e foram gravadas, transcritas e incluídas nos anexos deste trabalho. As perguntas foram elaboradas de forma a estimular a análise crítica dos entrevistados sobre as principais polêmicas e decisões, o papel, a efetividade e a importância dos

desses Fóruns de Participação, e nos forneceram subsídios importantes para a reconstrução histórica, base dessa dissertação.

As entrevistas com os fundadores da EMTU: Cel. Stanley Fortes, primeiro presidente; Cel. Edgar Maranhão, ex-diretor; Mauricio Pina, técnico do Grande Recife Consórcio de Transporte e ex-diretor da EMTU; Regilma Souza, diretora do Grande Recife Consórcio de Transporte e ex-diretora da EMTU; e Luiz Carvalheira, ex-funcionário da EMTU, possibilitaram conhecer como se deu o processo de negociação entre os atores para a criação da EMTU, no final da década de 1970.

Do Movimento Popular conseguimos contatar algumas lideranças da década de 80 que enriqueceram o trabalho, com relatos inéditos, que foram: Edna Teotônia, ex-coordenadora da Assembléia de Bairros e ex-presidente da FEMEB; Ivete Santos e João Domingos, ex-representantes dos usuários no CMTU; Amaro Souza atual diretor e ex-presidente da FEMEB e ex-representante dos usuários no CMTU; e João José da Silva, integrante do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU).

Além destes foram entrevistados ainda: Oswaldo Lima Neto, presidente da EMTU nas duas gestões do governador Miguel Arraes, Dilson Peixoto, diretor presidente do Grande Recife Consórcio de Transporte, ex-secretário de serviços públicos da PCR, ex-vereador do Recife; Germano Travassos, consultor em transporte e ex-diretor da EMTU; Carlos Alberto Gueiros, vereador do Recife; Fernando Bandeira, presidente do SETRANS; Maria Aline Gomes, Márcia Lins e Fátima Spencer, assistentes sociais do Grande Recife Consórcio de Transporte.

Em virtude da amplitude das temáticas discutidas no CMTU, elegemos para analisar mais detidamente a questão tarifária, por entender que este ponto gerou os maiores confrontos, mas também, em alguns momentos, a coesão dos atores sociais. O impasse tarifário perpassou por toda a existência de ambos os Conselhos e em decorrência desse problema, várias alternativas foram postas para a sua superação, resultando, inclusive, na implantação de políticas públicas, a exemplo do vale-transporte, adotado não somente na RMR, mas que serviu como referência nacional.

A fim de apreender os conceitos necessários para nortear os trabalhos e delimitar os horizontes da pesquisa, tomamos como base a literatura específica em nível nacional, sobre temas como participação e controle social, cidadania e transportes urbanos. Além desta ampla revisão

bibliográfica, foram realizadas consultas aos acervos da FASE e ETAPAS, ONGs que apóiam os movimentos sociais desde a década de 80, que nos permitiram o acesso a documentos históricos e nos revelaram, na linguagem singular dos movimentos populares, o contexto das mobilizações e lutas por transportes.

Outra fonte utilizada para o desenvolvimento desta dissertação foi o arquivo do jornal Diário de Pernambuco, que também nos ajudou a resgatar parte da história das mobilizações sociais por transportes, sob a ótica da mídia. Junto ao Centro de Documentação do Grande Recife Consórcio de Transporte foi possível levantar documentos necessários para complementar o trabalho.

Foi realizada a observação direta da última reunião do CMTU, realizada em 10 de janeiro 2008. Encontram-se nos anexos desta dissertação algumas fotos desta última reunião do CMTU e todos os documentos citados na dissertação (entrevistas, boletins das entidades do movimento popular e as matérias do jornal Diário de Pernambuco). As informações relativas à frequência (presença / ausência) dos segmentos sociais que tiveram assento no Conselho de Administração e CMTU, também encontram-se inseridas nos anexos.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, além da bibliografia. O primeiro capítulo é constituído pela presente introdução. O segundo contém alguns conceitos necessários para o desenvolvimento da pesquisa, tais como: movimentos sociais, participação social, democracia, cidadania, sociedade civil e capital social. O terceiro capítulo analisa o processo de mobilização popular, mais especificamente as lutas por transportes ao longo do século passado e alguns de seus aspectos na atualidade, ocorridas em um contexto de intenso processo de urbanização e industrialização a que o país esteve submetido.

O quarto capítulo retrata aspectos históricos das gestões participativas do Recife (de Pelópidas Silveira, na década de 50, a João Paulo, no atual milênio) e do movimento popular, focando na sua luta por transporte, nos anos 80, quando foi criada a EMTU, predominando uma relação entre estes dois atores sociais, permeada de conflitos. O quinto capítulo procura resgatar aspectos da evolução histórica da participação popular na gestão do transporte público na RMR,

desde os projetos iniciais desenvolvidos pela EMTU, até a formação do Comitê dos Usuários e sua atuação no Conselho de Administração, a partir de 1985, e no Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU), instituído em 1989. Finalizamos este capítulo analisando a discussão tarifária, que escolhemos para ser o nosso estudo de caso e avaliarmos a participação dos atores nessa questão, ao longo dos 19 anos de existência do Conselho.

Por fim, o sexto e último capítulo contém as conclusões da pesquisa.

CAPÍTULO 2: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS: ELEMENTOS CONCEITUAIS

O Quadro que apresentaremos aqui trata de alguns conceitos utilizados como referência para construção desta pesquisa, que pretende analisar as mobilizações populares na RMR, com foco na luta por transporte na década de 1980, e os fóruns de decisão das políticas de transportes, no período de vigência da EMTU/Recife.

Como observaremos neste trabalho, a atuação do movimento popular ao longo da década de 1980 e 1990, passou de uma postura de contestação à forma de gestão da sociedade pelo Estado, à adoção de uma atitude mais propositiva, pró-ativa, a partir da compreensão do Estado como espaço de disputa e negociação. Desta forma, para discorrer sobre o tema, consideramos mister compreender os conceitos de Democracia, Movimento Social no contexto Urbano, e o que se define como Participação nas Políticas Públicas, além de outras conceituações bastante utilizadas que também destacaremos. Ao final, por entender que a nossa pesquisa está diretamente relacionada com a idéia de capital social, faremos uma pequena abordagem sobre esse tema e os conceitos a ele vinculados.

2.1 Movimentos Sociais, Democracia e Participação Política

MORA (1987) classifica como Movimentos Sociais toda manifestação coletiva que vise à conquista ou preservação de um direito considerado legítimo por uma categoria social, através da pressão exercida com maior intensidade e violência, dependendo do caráter do conflito inicial e a rapidez que se pretende imprimir à sua superação. Segundo o autor, os conflitos se apresentam em todas as formas de relações sociais: de produção, de reprodução da força de trabalho ou de gestão. Os movimentos de trabalhadores enquadram-se na esfera de produção, enquanto que os movimentos de bairros pertencem à esfera da reprodução da força de trabalho; já os movimentos sociais que objetivam a resistência, a conquista, a influência ou a preservação do poder, pertencem à esfera de gestão.

De acordo com MORA (1987), é preciso reconhecer que as contradições urbanas têm sua origem na exploração da força de trabalho, se manifestam através do quadro de espoliação, e se

viabilizam e legitimam mediante a dominação política e cultural exercidas pelas classes dominantes. Neste sentido, exploração, espoliação e dominação são expressões diferenciadas de um único processo. Por isso, todo movimento social que se manifeste em qualquer uma das três dimensões, questionará de forma mediata ou imediata a estrutura do poder dominante.

Conforme esta classificação de MORA o foco da nossa pesquisa, o movimento popular, está compreendido na esfera da reprodução da força de trabalho.

Por outro lado, AZEVEDO e MARES GUIA (2005) definem os movimentos sociais clássicos como sendo manifestações de organizações coletivas orientadas primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica. Nesta classificação se enquadrariam os movimentos ambientalistas, movimentos contra a discriminação racial, movimentos pacifistas, entre outros. Esses grupos priorizam a defesa de ‘bens coletivos não negociáveis’, tais como a igualdade entre gênero e raça, a defesa do meio ambiente, da paz, da reforma urbana, entre outros.

Para os autores, a maioria das associações de bairros e de favelas, movimentos por transporte ou por moradia etc. não se enquadram na definição acima, e podem ser definidas como movimentos de caráter reivindicativo, tendo como principal objetivo o desenvolvimento de ações junto ao Estado, visando melhorias sociais. Em suma, trata-se de organizações típicas de articulação de interesses orientadas para a produção de ‘bens coletivos de natureza negociável’.

A nossa pesquisa analisa o movimento por transporte na RMR, que se enquadra, portanto, nesta segunda definição formulada pelos autores. Consideramos que movimentos sociais fortes são fundamentais para consolidar a democracia.

Segundo BOBBIO (1987), a expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Segundo o autor, a democracia representativa e a democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas em si mesmas, suficientes.

Como conceito de democracia participativa, entendemos que ele se traduz quando relaciona a participação ativa da população nos órgãos de decisão do Estado com a concretização

da soberania popular. Para CHAUI (1992) a questão democrática implica, pois, criar condições para que o cidadão seja soberano e interfira realmente nas decisões sociais e econômicas através dos órgãos de decisão política.

A autora ressalta a importância da forma como o Estado administra os conflitos da sociedade, bem como a importância do controle pela sociedade organizada sobre o Estado. Para CHAUI (1995, *apud* VIEIRA, 2005), um Estado democrático é aquele que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente os diversos interesses e necessidades particulares existentes na sociedade, como procura instituí-los em direitos universais reconhecidos formalmente. Os indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais, sindicatos e partidos, constituindo um contra-poder social que limita o poder do Estado. Uma sociedade democrática não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, e está sempre aberta à ampliação dos direitos existentes e à criação de novos direitos.

Em seu célebre livro ‘Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna’, PUTNAM (2005) descreve o conceito de ‘democracia forte’ formulado por Benjamin BARBER, que afirma que a democracia forte baseia-se na idéia de uma comunidade autônoma de cidadãos que estão unidos menos por interesses homogêneos do que pela educação cívica, e que são capazes de buscar objetivos comuns e de agir com reciprocidade graças a seu espírito cívico e às suas instituições participativas, e não ao seu altruísmo ou à sua boa índole. A democracia forte é compatível, ou melhor, depende da política do conflito, da sociologia do pluralismo e da separação entre as esferas de ação pública e privada.

De acordo com BODENAVE (1994), para um crescente número de pessoas, democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições. Para elas democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação.

Diante das diferentes concepções de democracia, nos filiamos àquela que assume o desafio de buscar novas formas de participação social que afirmem o controle da sociedade sobre o Estado.

Neste trabalho, estamos interessados na participação política que de acordo com DALLARI (2004), para que ela seja efetiva, o primeiro passo deve ser dado no plano da consciência. Dado esse passo está aberto o caminho para a plena participação, pois o indivíduo conscientizado não fica indiferente e não desanima perante os obstáculos. Para ele a participação

é um compromisso de vida, exigida como um direito e procurada como uma necessidade. Dessa tomada de consciência individual ao compromisso coletivo, surgem várias possibilidades de participar politicamente.

O interesse por participação tem se generalizado nos últimos anos no Brasil e no mundo, pois é notória a tendência de intensificação dos processos participativos. Os movimentos sociais têm demonstrado que não aceitam os regimes totalitários, sistemas de governo que negam ao povo o direito à participação, excluindo-o dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos.

Para BODENAVE (2007), a participação social e política é a luta das classes populares para que as classes dirigentes cumpram seu dever. Ao mesmo tempo, a participação nestas lutas pelas estradas, escolas, postos de saúde, etc. serve para fortalecer a consciência de classe, preparando o povo para passar a lutar por transformações mais drásticas das estruturas sociais. A participação não tem, pois, somente uma função instrumental na co-direção do desenvolvimento pelo povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição.

Muitos autores destacaram a participação popular e a descentralização das decisões como caminhos mais adequados para enfrentar os graves problemas dos países em desenvolvimento. Apesar da complexidade dos processos participativos, são notórias as vantagens que eles oferecem para a sociedade como um todo, tanto é verdade que estão a favor da participação não somente os setores progressistas que desejam que a população fortaleça sua consciência crítica e o seu poder de reivindicação, através de uma autêntica democracia, mas também os setores que tradicionalmente não são muito favoráveis aos avanços das forças populares.

Para GOHN (2007), o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas, nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.

2.2 Cidadania e Comunidade Cívica

O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos tem-se prestado a diversas interpretações e assumido historicamente várias formas, em função dos diferentes aspectos culturais.

Para PINSKY (2003, *apud* GOHN, 2005), cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos.

Para CHAUÍ (1984, *apud* VIEIRA, 2005), a cidadania, definida pelos princípios da democracia, constitui-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa, na qual o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.

Para PUTNAM (2005), em uma comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos, e ela se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos. O autor relaciona cidadania à virtude cívica ao citar WALZER que considera que o interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica.

PUTNAM define comunidade cívica como sendo àquela em que tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes.

2.3 Sociedade Civil, Instituições e Capital Social

O conceito de sociedade civil faz-se necessário, pois sendo o transporte público um serviço operado na RMR por empresas privadas, sob o controle do Estado, em nossa pesquisa queremos enfatizar a importância do controle desse serviço pela sociedade civil organizada.

O termo sociedade civil é bastante amplo, sendo utilizado, ao longo dos anos, por autores de várias matizes político-ideológicas. Hegel é considerado o primeiro autor moderno a conferir centralidade à ideia de sociedade civil, localizando-a entre o ambiente da família e do Estado. Para Hegel as regras de mercado são fundamentais para a estruturação da sociedade civil.

“Nem a família nem o Estado são capazes de esgotar a vida dos indivíduos nas sociedades modernas. Sociedade civil para Hegel implica simultaneamente determinações individualistas e a procura de um princípio ético que jamais poderia vir do mercado, mas sim das corporações”. (VIEIRA; 2005; p. 52)

Gramsci foi o primeiro autor a compreender o espaço da sociedade civil como o espaço de organização da cultura. A sua filosofia política ressalta a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política e a democratização do Estado.

“Para Gramsci, a dominação de uma classe sobre outra não se dá apenas no plano econômico, mas em diversas instâncias. A hegemonia não é um mero produto do domínio do econômico e, conseqüentemente, do Estado, que estaria sob o controle da classe dominante. Ela ocorre também, e principalmente, no plano cultural, e expressa o poder de uma determinada classe de dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade. (GOHN; 2005). *O espaço principal para a disputa pela hegemonia é a sociedade civil, e se completa no plano da sociedade política – O Estado”.* (COSTA, 1997, apud GOHN, 2005).

A partir dos anos 1970 a ideia de sociedade civil mudou consideravelmente e o seu conceito tem sido interpretado como a enunciação teórica dos confrontos dos movimentos sociais contra o autoritarismo dos regimes comunistas e das ditaduras militares em várias partes do

mundo, especialmente no Leste Europeu e na América Latina. No Brasil e na América Latina o conceito de sociedade civil passou por várias concepções e significados e segundo GOHN (2005), no final dos anos 1970 o termo foi definitivamente introduzido no vocabulário político corrente tornando-se sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar.

Com a redemocratização do Brasil e outros países da América Latina, ressurgiu uma sociedade civil organizada que passou a exigir do Estado, através de suas instituições, políticas públicas democráticas que resgatassem a cidadania da população.

Destarte, um outro conceito importante relacionado com o nosso objeto de pesquisa é o das instituições, formulado por Robert Putnam:

“As instituições são moldadas pela história. Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e ‘robustez’. Portanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo ‘acidental’) condiciona o que ocorre depois...” (PUTNAM; 2005; p. 101).

“As instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. (...) As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores”. (PUTNAM; 2005; p. 101)

“O contexto cívico é importante para o funcionamento das instituições”. (PUTNAM; 2005; p. 132)

Com relação ao ‘capital social’, esta expressão, nos últimos anos, vem sendo utilizada com maior frequência na literatura, pelos governos, pelas organizações não-governamentais (ONGs) e organismos internacionais. Sua criação está relacionada com a ampliação teórica do termo ‘capital’. Enquanto que nos anos 1960/1970 a noção de **capital humano** se consolidou em várias áreas do conhecimento, tornando-se decisivo para explicar a performance econômica de

diversas organizações, na década de 1990 este conceito pareceu limitado, quando entrou em cena o termo **capital social**.

O interesse pelo conceito de capital social aumentou após a divulgação do trabalho de Robert Putnam, da Universidade de Harvard, que resultou no livro traduzido para o português com o título “*Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*”. Na pesquisa realizada pelo autor, ele relacionou o desempenho econômico e institucional de regiões italianas com a sua dotação de capital social. Para PUTNAM (2005) o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistema, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.

O pesquisador analisou a experiência da reforma regional da Itália, da década de 70, quando os contrastantes contextos sociais das regiões do país influenciaram o funcionamento das novas instituições que foram implantadas. As comunidades do centro-norte da Itália estabeleceram vínculos cívicos horizontais que propiciaram níveis de desempenho econômico e institucional muito mais elevados que as do sul, onde as relações políticas e sociais estruturaram-se verticalmente. Putnan atribuiu a melhor performance das áreas do centro-norte às suas **tradições cívicas**, que teriam contribuído para a formação de uma densa rede de associações locais, onde predominava a confiança e a participação ativa nos negócios comunitários.

Nesta região as instituições coletivas funcionavam melhor, os cidadãos exigiam serviços públicos mais eficazes e estavam dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns.

Segundo PUTNAM (2005), uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital tradicional, que normalmente é um bem privado.

O capital social tem como componente básico a confiança, que Putnan constatou como sendo uma das características das regiões cívicas da Itália. Segundo PUTNAM (2005), a confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança.

Segundo o autor, a confiança social pode advir de duas fontes: as regras de reciprocidade - a crença de que a confiança será retribuída -, e os sistemas horizontais de participação cívica.

Com relação à reciprocidade, existem dois tipos: a 'balanceada' ou 'específica' e a 'generalizada' ou 'difusa'. A reciprocidade generalizada serve para conciliar interesse próprio com solidariedade. Ela está associada a um sistema de intercâmbio social, nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída. Para Putnam, a regra de reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social. As comunidades em que essa regra é obedecida têm melhores condições de coibir o oportunismo e solucionar os problemas da ação coletiva.

Os sistemas de participação cívica representam uma intensa interação horizontal e, segundo PUTNAM (2005), quanto mais horizontalizada for a estrutura de uma organização, mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral. Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

Estes sistemas são representados por associações comunitárias, cooperativas, sindicatos, associações culturais, clubes desportivos, partidos políticos. Para AZEVEDO (2005), essas instituições se assentam em uma relação simétrica entre agentes com igual poder, garantindo condições para que se promovam regras de reciprocidade, aumentando as possibilidades de informação sobre a confiabilidade dos indivíduos e também sobre os custos individuais das transgressões. Se, ao invés de restringir-se a um grupo isolado, englobam diferentes categorias sociais, os sistemas de participação horizontal são capazes de promover uma cooperação mais ampla.

Na pesquisa de Robert Putnam, foi constatado que a descentralização das políticas públicas produziu resultados completamente diferentes entre regiões da Itália, e que esta discrepância estava relacionada aos contrastantes estoques de capital social que existia no centro-norte e no sul daquele país. Esta performance da descentralização está profundamente ligada a ingredientes de **cultura cívica**. Conclui-se então que não adianta somente descentralizar, mas é fundamental desenvolver mecanismos sociais e institucionais que gerem estoque de capital social.

Como todo trabalho científico, as conclusões a que chegou Putnan, e as generalizações que estabeleceu sobre cultura cívica e capital social - promotores de governos e instituições eficientes - foram alvo de críticas de diversos autores.

Mesmo considerando que o trabalho de Putnan tenha sido realizado na Itália, país que tem um nível de desenvolvimento mais avançado que o Brasil, e onde a distribuição de renda é mais equânime, podemos fazer um exercício de reflexão sobre essa experiência europeia transpondo o conceito de capital social para a realidade brasileira.

O Brasil, a partir da década de 1980, mais precisamente após a Constituição de 1988, passou a desenvolver um intenso processo de descentralização das políticas públicas. E sobre esse fato podemos fazer os seguintes questionamentos: Por que a descentralização da saúde ou do saneamento gerou efeitos tão díspares entre determinadas municipalidades? Por que uma mesma política formulada em nível nacional se implantou de forma bastante diferente de um local a outro? E como se explica a variação dos resultados desta mesma política? Porque alguns projetos se implantaram e outros não? Por que resultados esperados não foram alcançados?

As respostas a estas questões são complexas e passam necessariamente pela compreensão de como ocorrem os processos de formulação, decisão, implantação e acompanhamento das políticas públicas, que estão fundamentalmente relacionadas com o Capital Social de cada região.

No caso da RMR, a política de transportes vem sendo executada pelo órgão gestor metropolitano que foi criado no final da década de 1970, através de uma ampla articulação e cooperação entre os atores sociais, sendo fortalecido ao longo do tempo com a ampliação da participação social na gestão através institucionalização do CMTU, em 1989, logo após a promulgação da Constituição Federal.

A abordagem deste trabalho é baseada nos conceitos de participação, cidadania, democracia e sociedade civil, e defende a tese central de que quanto mais a sociedade civil é forte e organizada, maior o seu capital social, conseqüentemente suas instituições serão mais fortes e representativas dos interesses dos vários segmentos que a compõem.

CAPÍTULO 3: MOVIMENTOS SOCIAIS E PLANEJAMENTO DOS TRANSPORTES NO BRASIL

Este capítulo procura analisar o processo de mobilização popular, mais especificamente as lutas por transporte ao longo do século passado, e alguns dos seus aspectos da atualidade, em um contexto de intensa urbanização e industrialização a que o país esteve submetido.

O capítulo se divide em três seções. A primeira aborda a urbanização do país, concomitantemente à industrialização, o papel do Estado nestes processos, definindo políticas que privilegiaram o automóvel e a autonomia municipal em detrimento ao transporte de massa e arranjos metropolitanos de governo.

A segunda seção apresenta uma visão histórica abrangente dos movimentos sociais a partir do século XX, quando, em consequência da firme decisão do Estado brasileiro de industrializar o país, predominou a resistência operária através da formação e consolidação dos seus sindicatos. Mas a luta por democracia com participação social e melhores condições de vida também foi travada nos bairros, principalmente a partir da década de 1970, onde as emergentes lideranças comunitárias e sindicais formaram o que Eder Sader denominou de “Os Novos Movimentos Sociais” que, em outro estilo inauguraram novas práticas de organização e luta da população.

A terceira e última seção procura focar no setor de transporte coletivo e nas lutas populares pela qualidade do serviço e contra os reajustes da tarifa, que no geral sempre representou um peso significativo no orçamento das famílias de menor poder aquisitivo. Analisamos ainda as novas formas de organização dos movimentos sociais em um cenário de redemocratização e conquistas garantidas na nova Constituição Federal que reconheceu o caráter de essencialidade dos transportes, porém a repercussão da crise fiscal do Estado dificultou a posta em prática deste direito.

3.1 A Política de Transporte no Brasil Urbano

O processo de industrialização do Brasil, ocorrido no século passado provocou profundas transformações na economia brasileira que acelerou o desenvolvimento do capitalismo e ocasionou uma intensa urbanização no país.

Para GOUVÊA (2005), em geral, o processo de urbanização acelerada e metropolização no Brasil ocorreram simultaneamente à concentração de atividades industriais, por força das oportunidades de mercado e das óbvias vantagens oferecidas pela existência de significativos contingentes humanos migrando para os grandes centros urbanos.

A primeira metade do século XX foi caracterizada pela decisiva atuação do Estado brasileiro no setor das infra-estruturas e serviços públicos com o objetivo de dar suporte ao desenvolvimento da produção agroindustrial e da indústria leve em crescimento. A industrialização brasileira, principalmente após a revolução de 1930, foi marcada por uma forte presença do Estado, com um preponderante papel no desenvolvimento do parque industrial brasileiro. O Estado passou a operar não apenas como regulador do sistema econômico, mas também como investidor direto, principalmente no setor industrial.

Segundo SANTOS (2000), o modelo adotado para a industrialização brasileira, a partir dos anos 1930 e até finais da década de 1970, teve por base uma forte ação planejadora e coordenadora do Estado, alçado à condição de promotor do desenvolvimento econômico, provedor de infra-estruturas e serviços públicos e, freqüentemente, produtor de insumos básicos. Em que pese às distintas formas e as variações de intensidade por que essa ação estatal passou ao longo desse meio século, pode-se afirmar que, ao longo do período, a presença estatal na economia foi crescente.

O desenvolvimento da indústria brasileira foi acompanhado por um intenso êxodo rural responsável pela vertiginosa urbanização do país. O Brasil deixou de ser um país rural e agrário, exportador de produtos primários e importador de manufaturados, para transformar-se em um país urbano e industrial, chegando a ocupar a oitava economia industrial do ocidente. Neste período, milhares de pessoas migraram do campo em direção aos centros urbanos na busca de melhores condições de vida.

A expansão da rede de transporte rodoviário, que interligou novas áreas à economia de mercado, também influenciou neste intenso processo de migração interurbana, além de fatores relacionados à estagnação da economia rural, como a não realização da reforma agrária e a falta de uma política agrícola eficiente, até aspectos psicológicos como a ilusão de que a cidade grande poderia proporcionar uma vida melhor com toda a sua atratividade de equipamentos urbanos e serviços.

Hoje, mais de 80 % da população brasileira vive e sobrevive em cidades cada vez mais complexas e problemáticas. Ao longo dos anos compreendidos entre 1940 e 2000, enquanto a população total apresentou um crescimento na ordem de 312 %, a população urbana cresceu 971 %, ou seja, três vezes mais. Esta concentração urbana tem ocasionado inúmeros problemas sociais, como o grande déficit de moradia digna, levando a constituição de favelas, e a carência de serviços urbanos essenciais, como saneamento, abastecimento de água, transporte público etc. A formação de novas aglomerações estimulou a demanda dessas infra-estruturas básicas que passaram a ser insuficientes e a se constituir em um grande obstáculo ao crescimento econômico e à redução da pobreza.

3.1.1 A Opção Rodoviarista e o Declínio da Ferrovia

Embora desde a década de 1920 os planos de transportes já viessem enfatizando o setor rodoviário, inclusive marcado pela famosa frase do Presidente Washington Luis: “Governar é abrir estradas”, somente após a Segunda Guerra Mundial, o modelo de desenvolvimento adotado no país privilegiou a opção rodoviarista. As políticas de fomento à indústria automobilística e a de integração nacional com abertura de estradas tiveram a função estratégica de inserir a economia brasileira no mercado internacional.

Para BRASILEIRO e HENRY (1999), diferentemente do ocorrido em outros países e em oposição à cultura ferroviária ainda vigente na primeira parte do século, a receita de desenvolvimento escolhida pelo Brasil consistiu na opção pelo forte setor industrial ligado ao rodoviarismo. Em grande medida, o sistema ônibus foi montado no Brasil como decorrência dessa escolha.

Os vultosos investimentos públicos consolidaram este modal de transporte bem como a própria indústria automobilística e os setores vinculados a esta, em detrimento ao transporte sobre trilhos. O declínio do modal ferroviário, em especial nas urbes, ocorreu em decorrência da crise de 1930, pois as companhias inglesas, que desde o século XIX tinham a concessão do monopólio deste serviço público e foram responsáveis pelo seu planejamento, construção e operação, se desinteressaram em continuar investindo, alegando falta de rentabilidade do sistema de bondes. A falta de flexibilidade do modal em se expandir na mesma direção das cidades e as dificuldades de se importar equipamentos, motivaram a retirada do capital inglês deste setor, além dos enfrentamentos com a população, que não aceitava os aumentos das passagens.

Com o processo de deterioração e extinção dos bondes, ocorreram grandes mudanças, provocadas tanto pela relativa omissão do Estado frente aos meios públicos de transportes, quanto pela política de priorizar o automóvel. Diferentemente das áreas centrais que eram atendidas pelos bondes, a operação privada realizada por condutores autônomos em veículos de pequeno porte, que já vinha sendo realizada em paralelo ao serviço de bonde, passou a atender a população dos bairros periféricos, que se constituíram em um mercado urbano fortemente desintegrado.

Para BRASILEIRO e HENRY (1999), a ‘espontaneidade’ do processo de formação dos assentamentos urbanos populares correspondeu o *laissez faire* nos transportes periféricos, dado que os governos municipais estavam mais interessados no urbanismo viário das áreas centrais – como o Plano de Avenidas. Essas regiões de intenso crescimento populacional foram ‘permissionadas’ às lotações e às nascentes viações de propriedade familiar.

As autoridades municipais passaram a se comprometer cada vez mais com uma política de transporte voltada para o veículo particular e a concentrar os investimentos públicos em grandes sistemas viários. Com a disseminação da cultura automotiva, o bonde, que tinha a imagem de modernidade, passou a ser visto como símbolo do atraso e do obstáculo ao progresso, além de ser responsabilizado pelos congestionamentos nas vias.

Foi a partir de 1956, com a eleição de Juscelino Kubitscheck, sob o lema de fazer o país crescer ‘cinquenta anos em cinco’, que a política de industrialização do país se desenvolveu mais fortemente, fazendo o país crescer a taxa média anual de 7%. Com o Plano de Metas de seu

governo implantou-se a indústria de bens de consumo duráveis e desenvolveu-se o parque industrial automobilístico.

Segundo GOUVÊA (2005), a indústria tem produzido altos custos sociais para as cidades, sobretudo para as regiões metropolitanas, gerando externalidades negativas, como congestionamento urbano, poluição e deterioração do meio ambiente, sem corresponder às expectativas de geração de empregos e de efeitos redistributivos de renda, que poderiam proporcionar uma real elevação da qualidade de vida da população urbana.

3.1.2 A Ditadura Militar e o “Milagre Brasileiro”

Com o advento da ditadura militar, em 1964, iniciou-se um período de intenso crescimento econômico e concentração de renda que ficou conhecido como “Milagre Brasileiro”. Com a ampliação dos lucros dos empresários e da renda da classe média, cresceu a demanda por bens industriais, especialmente automóveis. Esse crescimento econômico não se traduziu em qualidade de vida da classe trabalhadora, que empobreceu e foi empurrada pela especulação imobiliária para a periferia das grandes cidades.

Aprofundou-se o grande fosso entre as camadas sociais que se refletiu numa expansão desordenada das cidades, na adoção de opções privadas para educação, saúde e transporte por uma parcela da população e degradação destes mesmos serviços essenciais para aqueles que não têm como pagar. Estas contradições sociais repercutiram fortemente nas cidades do Brasil de hoje, nos seus altos índices de violência urbana.

Segundo KOWARICK (1980), não apenas os níveis de remuneração e as condições de vida de grande parte dos trabalhadores se deterioraram, mas esta deterioração se acentuou justamente quando a economia cresceu a uma significativa taxa de 10% ao ano dando origem ao que por muitos foi designado de ‘Milagre Brasileiro’. Mas é de se perguntar: que tipo de milagre é esse que, ao mesmo tempo, reflete um crescimento acelerado e exclui deste crescimento a maioria da classe trabalhadora? Trata-se, certamente, de um santo perverso que com uma mão dá a alguns, o que com a outra retira de muitos.

Cumprir registrar que este processo de ‘marginalização’ da população que gerou profundas desigualdades sociais nas cidades brasileiras foi exaustivamente estudado por vários autores, chegando a ser denominado por Lúcio Kowarick de “Espoliação Urbana”.

Neste mesmo período de regime autoritário e abertura ao capital estrangeiro iniciou-se também um processo de modernização capitalista que afetou toda sociedade brasileira. Esta modernização, que induziu às grandes mudanças no uso e ocupação do solo, na estrutura urbana e nos padrões de deslocamentos, foi fundamental para gerar e consolidar a nova classe média urbana.

Segundo FARIA (1991, *apud* VASCONCELOS, 2000), o processo de concentração de renda e o novo estilo de vida e consumo geraram e consolidaram a classe média urbana, como uma das características mais relevantes do processo de urbanização no Brasil. Os espaços urbanos foram transformados para adaptar-se ao crescimento do transporte motorizado. Com o objetivo de fazer essa “cirurgia urbana” em prol do automóvel, vastos recursos públicos foram e continuam sendo investidos na construção e adaptação de grandes sistemas viários para melhorar a circulação desse veículo individual.

Para VASCONCELOS (2000), depois do término da segunda grande guerra, os automóveis adquiriram importância crescente, na medida em que o desenvolvimento econômico diversificou as atividades e gerou novas classes médias ávidas por mobilidade social. Destarte, as necessidades de deslocamentos das elites e da classe média, nas grandes cidades, foram atendidas com eficiência, enquanto que a população de baixa renda, dependente do transporte público, permaneceu submetida às precárias condições de mobilidade.

3.1.3 Década de 1970: A Efêmera Política Nacional de Transporte

No início da década de 1970, auge da cultura rodoviária-automobilística, apesar da economia do país atingir níveis de crescimento de 10% ao ano, a população de baixa renda sofria com os precários serviços de transporte público urbano, prestados por viagens de pequeno e médio porte, o que vinha desencadeando intensos protestos populares que sacudiam as grandes cidades.

A primeira crise do petróleo, em 1973, provocou uma reviravolta na política de transporte do Governo Federal que o obrigou a estimular a mudança da matriz energética do país e a investir em transporte de grande capacidade, movido a energia elétrica, para que as grandes cidades pudessem cumprir a sua vocação econômica e social, sob a ótica do sistema capitalista. Segundo LIMA NETO *et al* (2001), com esta crise o Governo se apercebeu da fragilidade do modelo rodoviarista e da importância do transporte coletivo para amenizar esta dependência.

Visando superar a crise energética e as deficiências dos transportes públicos, o Governo Federal fez valer o seu modelo de planejamento centralizado e interveio diretamente no setor de transporte urbano, criando instrumentos financeiros e institucionais para a consecução de seus objetivos, que, porém, só vigoraram por tempo muito limitado. Desta feita, em 1975, pela primeira vez foi instituída uma política para os transportes coletivos urbanos.

Para implantar a Política Nacional de Transporte foram criados o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) e o Fundo de Desenvolvimento de Transporte Urbano (FDTU). Também foi instituída a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) com a missão de gerenciar o FDTU e coordenar os modais ferroviários e rodoviários de passageiros.

Com a instituição da EBTU a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) passou a se responsabilizar prioritariamente pelas demais modalidades de transportes do país. Segundo LIMA NETO *et al* (2001), pela primeira vez na história, o transporte urbano entrou no rol das preocupações do Governo Central, viabilizando uma série de iniciativas que, se não resolveram de forma mais sistêmica os problemas de deslocamento, sobretudo das classes populares, provocaram sensíveis melhorias.

Para receber as intervenções planejadas foram criadas as nove regiões metropolitanas, que se constituíam em conurbados aglomerados urbanos em torno das capitais dos Estados, e que eram palco de efervescência das lutas sociais pela falta ou insuficiência de políticas públicas. Em cada uma delas deveria ser instituída uma Empresa Metropolitana de Transportes (EMTU), que teria o apoio financeiro e suporte técnico do GEIPOT e EBTU. Na sua concepção, era previsto para as EMTUs a coordenação dos sistemas de transportes com a integração entre os modais rodoviário e ferroviário, bem como a função de estruturar a organização das empresas operadoras privadas.

Tratava-se de uma decisão verticalizada, em pleno regime militar, em que o estabelecimento das EMTUs estava relacionado à capacidade de superar as barreiras decorrentes dos diversos interesses locais, através da negociação e articulação dos vários atores: políticos, empresariais e movimentos sociais, conforme será apresentado no quarto capítulo desta dissertação, quando iremos abordar a criação e consolidação da EMTU/Recife.

Para BRASILEIRO *et al* (2004), na grande maioria das aglomerações, as EMTUs nem chegaram a ser criadas. Ademais, onde o foram, os resultados e experiências foram diferentes. O caso mais evidente de insucesso foi a criação em 1979 e extinção em 1980 da EMTU em São Paulo, que teve apenas 18 meses de existência. Um organismo metropolitano importante foi a METROBEL, criado em Belo Horizonte, em 1980, tendo exercido durante vários anos um papel de relevo na organização metropolitana local, sendo, todavia, extinto em 1987. Na mesma linha, e com maior vigência, situa-se o caso da EMTU/Recife, única estrutura de caráter metropolitano a permanecer atuante desde aquelas datas até hoje².

Para as demais capitais previa-se a criação de Superintendências de Transportes Urbanos (STUs), que tiveram restrito acesso aos recursos, visto que as verbas deveriam ser aplicadas prioritariamente nos sistemas de transporte de massa e nas regiões metropolitanas. Porém, vale ressaltar o exemplo de Curitiba, que soube articular politicamente a captação de recursos para investir na cidade e implantar projetos, como o de corredores de transportes, que na atualidade demonstra aspectos positivos da política implantada.

A imposição de modelo verticalizado e centralizador que desconsiderava as especificidades e a autonomia das municipalidades foi um dos grandes entraves não somente para o êxito da implantação das EMTUs, bem como para a implementação de políticas estruturadoras de transportes.

Com relação à reorganização das operadoras privadas, percebe-se que elas foram beneficiadas com o reagrupamento dos proprietários individuais em empresas de transportes e com os subsídios públicos para a compra de veículos, através de financiamentos do FINAME.

² Em setembro de 2008, a EMTU foi transformada no Grande Recife Consórcio de Transporte.

Esta intervenção pública foi importante para que as viações evoluíssem de uma operação artesanal para um serviço profissional, na busca de qualidade.

Mesmo com todo o aparato institucional e o aporte financeiro criado, o que possibilitou importantes investimentos no transporte de massa, como por exemplo os realizados nos metrô de Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, a Política Nacional de Transportes não foi suficiente para reverter às deficiências do setor e o privilégio dado ao automóvel o que, conseqüentemente, não alterou significativamente a matriz energética e de transporte, como desejado.

Cumprir registrar que neste cenário, mais precisamente no ano de 1977, foi criada a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), entidade civil que tem por objetivo desenvolver e difundir conhecimentos, além de atuar para o contínuo aprimoramento do setor de transporte no Brasil. A ANTP reúne, entre outros, os órgãos gestores locais e regionais encarregados da coordenação dos transportes e tem produzido sistematicamente projetos de grande significado para o desenvolvimento do transporte coletivo urbano e o trânsito.

Para BRASILEIRO e HENRY (1999), a ANTP atua até hoje em prol dos transportes coletivos, mostrando-se ainda capaz de articular e propor diretrizes para as políticas de transportes urbanos no país, com extrapolação para a América Latina.

A Política Nacional de Transportes teve um curto período de existência, sendo extinta logo ao primeiro sinal de recessão no país, mas ela foi um marco para o setor e consolidou a indústria nacional de ônibus, bem como a hegemonia deste equipamento nas médias e grandes cidades.

Nesse contexto, merece destaque o papel da EBTU e do GEIPOT na elaboração de estudos e planos de transporte, dentre eles o Plano de Ação Imediata de Transportes e Trânsito (PAITT), o Estudo de Transportes Coletivos (TRANSCOL) e o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU); no aporte de orçamentos para os metrô de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre; na construção de Corredores de Transporte; na capacitação de técnicos; e projeto de modernização de ônibus urbanos tipo PADRON;

O GEIPOT, que havia sido criado em 1965 com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes foi, em 1973, transformado na Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, porém mantendo a mesma sigla. Vale ressaltar que partiu do GEIPOT a proposta de criação de um órgão específico para gerenciar o transporte urbano, o que

originou a EBTU, que gerenciou o FDTU com o suporte técnico do GEIPOT. Ao longo de sua história o GEIPOT realizou inúmeros cursos nas mais variadas cidades brasileiras, formando e capacitando importantes quadros que atuaram e atuam nos diversos órgãos públicos e privados, sendo assim fundamental para formação de uma consciência crítica no setor.

Para LIMA NETO *et al* (2001), mais do que um órgão, o GEIPOT representava todo um consenso que se instalara definitivamente em termos de política de transportes, baseado no princípio de que transporte é atividade meio, devendo ser visto como um todo em suas conexões com os demais setores e com o quadro geral da economia, assim como em suas interpelações ferroviárias, rodoviárias, portuárias, marítimas e fluviais, etc., sem distinções entre as modalidades. Com isto, o GEIPOT conseguiu construir uma estrutura adequada de investimento baseada num planejamento integrado e plurianual, racionalizando as atividades da União, Estados e Municípios. Por outro lado, o GEIPOT assumiria, pelo Ministério dos Transportes, a centralização do planejamento dos transportes no país. Era o tempo do planejamento integrado e sistêmico dos transportes.

Sobre a extinção do GEIPOT, cumpre registrar o emocionado depoimento do Cel. Stanley Fortes, fundador e ex-presidente da EMTU/Recife, e ex-secretário de Transportes Urbanos do Ministério dos Transportes:

“O papel do GEIPOT no Brasil foi fundamental! Foi um desastre o que fizeram com o GEIPOT. É inaceitável o que fizeram com o GEIPOT. Era um órgão primoroso, respeitado no mundo inteiro. O GEIPOT era um órgão respeitado no mundo inteiro Eu vi isso! Eu estive nos EUA e eles lá reconheciam o GEIPOT. Eles aceitavam as coisas que o GEIPOT colocava. Os técnicos do GEIPOT quando chegavam e se apresentavam, eram respeitados. Eu vi em uma viagem que eu fiz. Na época eu estava na SUDENE, e vi isso. Então é um crime o que fizeram com esse órgão em relação ao Brasil”. (Fonte: Entrevista com Stanley Fortes; outubro/2008)

3.1.4 O Impacto da Política Neoliberal sobre os Transportes

A década de 1980 caracterizou-se pelo fortalecimento do ideário neoliberal. Prevaleceu uma forte crítica à intervenção do Estado na economia que enfatizava a eficiência das forças de

mercado. As reformas neoliberais foram iniciadas na Inglaterra e nos EUA. Logo os países em desenvolvimento também aderiram às políticas de redução da presença do Estado provedor de Infra-Estruturas e Serviços Públicos.

No Brasil, os anos 1980 ficaram conhecidos como “década perdida”, pois o país passou por grande dificuldade econômica e crise fiscal. Esta crise do modelo burocrático de gestão dos recursos públicos reduziu bastante a capacidade de investimento do Estado, refletindo no setor de transporte público, tornando-o ainda mais precário.

Para REZENDE (2004), a insatisfação generalizada com os resultados produzidos pelo modelo keynesiano de desenvolvimento e a paralela emergência das ideologias pró-mercado, a partir dos anos 1980, tornaram clara a necessidade de revisar padrões de intervenção do Estado na economia e na sociedade.

Os anos 1990 foram marcados por reformas administrativas do Estado. O Brasil seguiu a onda de reformas que tinham como objetivo melhorar o desempenho estatal através de uma reorganização dos seus aparatos burocráticos (*‘cost less and work better’*). Foi seguindo esse propósito que o governo de Fernando Collor de Melo estabeleceu política pública para a implantação da reforma estrutural do Estado brasileiro que repercutiu em todos os setores da infra-estrutura do Brasil.

O Programa Nacional de Desestatização atingiu fortemente o setor de transportes: foram extintas a EBTU e o GEIPOT, que tanto haviam contribuído para a organização dos serviços de transportes no país. Há que se reconhecer o prejuízo que a extinção do GEIPOT causou para o país, deixando uma lacuna aberta em termos de planejamento e capacitação técnico-profissional no setor de transportes.

Para LIMA NETO *et al* (2001), tratava-se de aplicar ao setor de transportes não só uma política de retirada do Estado de suas atribuições assumidas ‘indevidamente’ em substituição às forças de mercado, mas realmente de toda e qualquer atribuição no plano econômico, social, ou político. Em vez de desestatização, o que ocorria era a total desestruturação do Estado Federal para o desempenho das tarefas a ele reservadas pela Constituição de 1988.

O governo de Fernando Henrique Cardoso deu continuidade à política neoliberal que estava em curso, privatizando importantes empresas estatais dos setores de infra-estrutura do país e criando as agências reguladoras para controlar os serviços públicos que passaram a ser

explorados por empresas privadas. A falta de uma política nacional de transportes urbanos que apoiasse os municípios piorou ainda mais a mobilidade e conseqüentemente a qualidade de vida, principalmente nas grandes metrópoles.

3.1.5 O Governo Lula e a Integração das Políticas Urbanas

O presidente Lula, que iniciou o seu governo em 2003, criou o Ministério das Cidades com o objetivo de tratar todos os aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano de forma integrada. Para democratizar as suas ações o Ministério das Cidades tem organizado periodicamente a Conferência das Cidades, onde membros da sociedade organizada aprovam as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano e escolhem os seus representantes para o Conselho Nacional das Cidades, que tem como incumbência acompanhar a execução dessa política.

Para MARICATO e SANTOS JUNIOR (2007), um dos movimentos de resistência ao neoliberalismo no Brasil diz respeito à promoção de importante processo participativo na formulação de políticas públicas em nível nacional. Além de Conferências e Conselhos Nacionais implantados ao longo dos últimos anos como parte de sistemas institucionais, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), pode-se dizer que desde 2003, com o início do governo Lula, está em curso a construção de um novo modelo de gestão pública participativa.

Com relação ao transporte público, o Ministério das Cidades elaborou o Projeto de Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável que se encontra na etapa de discussão e votação no Congresso Nacional. Este projeto foi construído de forma democrática através de debates em vários fóruns no país, inclusive sendo discutido e aprovado pelo Conselho Nacional das Cidades.

Para tratar e resolver os problemas que são comuns a mais de um município nos aglomerados urbanos e para melhorar a articulação interinstitucional, o Congresso Nacional aprovou, em 06 de abril de 2006, a Lei Federal de Consórcios Públicos. Este novo aparato jurídico-institucional possibilita a cooperação entre os entes federativos do país, através da formação de Consórcios Públicos Multi-federativos. Esta medida pode suprir a lacuna deixada

pela atual Constituição Federal que não incorporou as Regiões Metropolitanas ao pacto federativo, enquanto esfera de poder.

No caso do Grande Recife, em face da conurbação dos municípios, o modelo de gestão metropolitana dos transportes foi adotado desde 1980, com a criação da EMTU. Este modelo vigora até hoje, tendo sido aperfeiçoado com a institucionalização do CMTU, em 1989 e, recentemente, com a transformação da EMTU no Grande Recife Consórcio de Transporte, em setembro de 2008, constituindo-se na primeira experiência de consórcio de transporte no país, o que confirma a eficácia de tratar as questões comuns dos municípios de forma integrada.

Visto que o objeto do nosso estudo trata-se de um Conselho Metropolitano, com a presença de todos os municípios da RMR, precisamos caracterizar, brevemente, a importância desses aglomerados urbanos.

3.1.6 A Questão Metropolitana

LODI e LIMBERTI (1992) definiram Região Metropolitana como sendo um agrupamento de municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes nela atuante.

Apesar de inúmeras tentativas de se definir essas áreas povoadas por grandes contingentes humanos, especialistas ressaltam a necessidade de melhor conceituá-las, definindo melhores parâmetros e critérios mais objetivos como densidade populacional, grau de conurbação, nível de urbanização etc.

Tabela 1 - Maiores regiões metropolitanas do mundo (1990)

CIDADE	POPULAÇÃO (milhões)
Tóquio	23,4
Cidade do México	22,9
Nova York	21,8
São Paulo	19,9
Xangai	17,7
Pequim	15,3

Os países desenvolvidos, especialmente os da Europa têm procurado resolver os problemas das regiões metropolitanas através do fortalecimento econômico das cidades, estimulando a associação e cooperação voluntária entre municípios e regiões, já que, segundo José Palmeas Andrés, diretor de políticas regionais para a União Européia, *“as tentativas de criação de diferentes instituições metropolitanas democráticas eleitas diretamente para gerir áreas metropolitanas não lograram êxito, principalmente pelos conflitos políticos de competências entre os diferentes níveis de governo”*. (Frente Nacional de Prefeitos; 2004; p.23)

Como aconteceu no Brasil, a Europa vivenciou um movimento crescente de descentralização, fortalecendo a autonomia do poder municipal com o objetivo de aumentar a capacidade de resposta local aos problemas de reestruturação econômica.

Segundo o supracitado diretor da União Européia, os problemas de ordem metropolitana na Europa apresentam-se *“antes de tudo, como um problema de governabilidade”* e que *“as parcerias entre os níveis de governo, bem como do governo com o setor privado e a sociedade organizada, são fundamentais para mudanças e criação de novos modelos de tomada de decisão, que aumentem a competitividade econômica e ao mesmo tempo reduzam a exclusão social”* (Frente Nacional de Prefeitos; 2004; p.22)

No caso dos aglomerados urbanos do Brasil, em 1973, foram criadas as oito primeiras Regiões Metropolitanas³, através da Lei Complementar federal nº 14 (TABELA 2).

Tabela 2 - Primeiras Regiões Metropolitanas Brasileiras

CAPITAL	Nº de municípios
Belém	2
Belo Horizonte	14
Curitiba	14
Fortaleza	5
Porto Alegre	14
Recife	9
São Paulo	37
Salvador	8

³ No ano de 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, também através de Lei Complementar e composta de 14 municípios.

Estas Regiões Metropolitanas foram impostas aos Estados e Municípios por uma ditadura militar, que estava no comando do Governo Federal, portanto por um regime autoritário e centralizador, e sem que fossem consideradas as especificidades de cada região do país.

Atualmente existem no Brasil 27 regiões metropolitanas, onde vivem 68 milhões de pessoas, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que equivale a cerca de 40% da população brasileira. Estes dados demonstram a elevada participação da população desses aglomerados urbanos no conjunto de habitantes do país.

Tabela 3 - Evolução Populacional de Regiões Metropolitanas Brasileiras (x 1.000 hab.)

RM / ANO	1980	1991	2000
São Paulo	12.584	1.5445	17.879
Rio de Janeiro	9.014	9.815	10.894
Belo Horizonte	2.540	3.436	4.358
Porto Alegre	2.231	3.027	3.719
Recife	2.347	2.682	3.338
Salvador	1.767	2.497	3.022
Fortaleza	1.580	2.269	2.985
Curitiba	1.441	2.001	2.727
Belém	999	1.333	1.796

O fenômeno da metropolização no Brasil foi caracterizado pelo intenso crescimento urbano em torno das principais capitais estaduais. As regiões metropolitanas constituem pólos que oferecem oportunidades econômicas, serviços e equipamentos públicos. Entretanto elas também se caracterizam por serem os principais cenários do flagelo social, pois grande parte de sua população vive a margem do sistema produtivo e sem acesso às conveniências. A Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, concentra 17 % da renda nacional, mas, por outro lado, apresenta um elevado índice de desemprego.

Para GOUVÊA (2005), a dinâmica do crescimento das cidades, quase sempre desordenado e até mesmo caótico, foi demonstrando gradativamente a ineficiência de inúmeros programas e projetos implementados em módulos isolados e desenvolvidos a partir da idéia equivocada de que a realidade urbana poderia ser dividida e tratada de maneira compartimentada e estanque, sem gerar maiores implicações sobre o sistema como um todo.

É preciso melhorar a interação entre as várias esferas de governo, bem como incorporar a sociedade civil organizada nos processos de tomadas de decisões para, de forma democrática e participativa, buscar soluções para os problemas das aglomerações urbanas. Necessário se faz também envidar esforços para a construção de um novo modelo de pacto federativo, onde prevaleça o espírito de cooperação à concorrência predatória.

Atualmente a Região Metropolitana do Recife é a maior aglomeração urbana do Nordeste e a quinta do Brasil (tabela 3). Ela é formada por 14 municípios (TABELA 4), tem uma população aproximada de 3,6 milhões de habitantes, distribuída em uma área de 2.768 km², que equivale a 2,8% do estado de Pernambuco, gera um PIB de cerca de Cr\$ 22,9 bilhões o que corresponde a 68% do PIB do estado.

Tabela 4 - Cidades que compõem a Região Metropolitana do Recife (1990)

CIDADE	POPULAÇÃO	TAXA DE PARTIC. (%)	ÁREA (km²)	PIB (X 1.000)	DENSIDADE DEMOG.
Abreu e Lima	96.560	2,7	126	365.112	766,34
Araçoiaba	17.475	0,5	96	24.665	182
Cabo de Stº Agostinho	169.229	4,7	448	2.454.586	377,74
Camaragibe	147.056	4,1	55	307.891	2.673,74
Igarassu	90.904	2,5	306	597.168	297,07
Ipojuca	67.963	1,9	527	2.054.931	528,96
Itamaracá	18.522	0,5	65	43.861	284,95
Itapissuma	22.439	0,6	74	309.468	303,23
Jaboatão dos Guararapes	640.722	17,8	256	2.936.133	2.502,82
Moreno	55.516	1,5	196	153.203	283,24
Olinda	384.510	10,7	44	1.136.395	8.738,86
Paulista	294.030	8,2	94	854.361	3.127,98
Recife	1.501.008	41,7	217	11.410.058	6.917,09
São Lourenço da Mata	93.247	2,6	264	292.532	353,2
RM	3.599.181	100	2.768	22.940.364	1.300,28

Por sua vocação portuária e comercial, Recife sempre se caracterizou por ser um espaço metropolitano. Sua configuração física se caracteriza por ter limites territoriais relativamente pequenos e ser cercada por cidades que têm importância histórica, a exemplo de Olinda, primeira capital, Jaboatão e outras.

“Como já dizia o professor Antônio Baltar, no ano de 1951, em seu brilhante trabalho de livre docência, não é possível pensar o Recife sem uma visão metropolitana.” (BRASILEIRO; 2002; p. 9/10)

Apesar de Recife ter construído ao longo dos anos uma forte cultura metropolitana, foi a partir da década de 1970 que foi desenvolvido um planejamento urbano da RMR consistente.

A especulação imobiliária e a política habitacional de construção de conjuntos residenciais distantes da capital fizeram com que a população de baixa renda migrasse para a periferia, onde existe maior carência de infra-estrutura urbana. Por outro lado, Recife como núcleo central tornou-se pólo de atividades econômico-financeiras, gerando empregos para a população que passou a necessitar de um bom sistema de transporte, em virtude dos longos deslocamentos que passaram a enfrentar. Com o passar dos anos, apesar da descentralização de algumas atividades comerciais, a situação não melhorou, pois a população da periferia cresceu muito, o que agravou a carência por serviços urbanos.

Tabela 5 – Taxas de crescimento populacional de Capitais Estaduais e respectivas Regiões Metropolitanas (1991 – 2000)

RM	TAXA DE CRESC. DA CAPITAL (%)	TAXA DE CRESC. DA RM (%)
Belém	0,32	3,37
Belo Horizonte	1,15	2,68
Curitiba	2,11	3,50
Fortaleza	2,15	3,09
Porto Alegre	0,83	2,31
Recife	1,02	2,51
Rio de Janeiro	0,74	1,17
Salvador	1,83	2,14
São Paulo	0,88	1,64

Na tabela 5 pode-se observar que o crescimento das capitais é inferior ao de suas áreas metropolitanas. Enquanto a capital pernambucana cresceu a uma taxa de 1,02% ao ano, na década de 1990, o crescimento da RMR foi de 2,51 %. Com esta desaceleração do crescimento da população do Recife podemos concluir que o grande crescimento da população da RMR tem se dado nas cidades circunvizinhas, o que faz aumentar as demandas pelos serviços públicos, em especial o transporte.

Com o objetivo de planejar as ações metropolitanas, em julho de 1975, o Governo de Pernambuco, dentro da filosofia de política metropolitana centralizadora do Governo Federal, criou a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM).

Segundo BITOUN *et al* (2006), no final dos anos 1980, a FIDEM era uma instituição respeitada no cenário nacional e entre as Agências internacionais. Com relação aos serviços comuns aos municípios, este organismo adotava a tese da administração compartilhada, buscando por alianças técnicas as responsabilidades federal, estadual e dos municípios metropolitanos.

Atualmente transformada em Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), está vinculada à Secretaria de Planejamento de Pernambuco (SEPLAN), oferece apoio técnico e exerce a secretaria executiva do Conselho de Desenvolvimento da RMR (CONDERM), núcleo de decisão do Sistema de Gestão Metropolitana, constituído pelos 14 prefeitos dos municípios metropolitanos e por 14 representantes do Governo do Estado. O CONDERM conta em sua estrutura com o Fundo de Desenvolvimento da RMR (FUNDERM), que dá o aporte financeiro, e também com câmaras setoriais, entre elas a Câmara de Transporte, que tem a função de avaliar propostas e repassar subsídios para as discussões.

3.1.6.1 A Constituição Federal de 1988

Para SOUZA (2004), a Constituição Cidadã de 1988 consagra firmemente a autonomia municipal e não contempla adequadamente as áreas urbanizadas que romperam as fronteiras territoriais dos municípios para assumirem contornos mais amplos e complexos. Ela não avançou

politicamente, no sentido de propor novas formas de gestão do território capazes de absorver a realidade de muitas cidades brasileiras, que se transformaram em metrópoles.

Com relação às Regiões Metropolitanas, pelo artigo 25, parágrafo terceiro da Constituição, a autoridade para instituí-las foi transferida da União para os Estados:

“Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. (CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA; 1988)

Com relação aos Municípios, a Constituição de 1988, em seu artigo 30, fixa as suas competências, independentemente de qualquer critério geográfico, demográfico, nível de desenvolvimento etc. É como se considerasse todos os municípios iguais, desde uma pequena cidade com 10 mil habitantes, como Cabrobó-PE, até uma cidade como São Paulo-SP, com 12 milhões de residentes, e inserida numa das maiores aglomerações urbanas do mundo. Ou seja: a atual Carta Magna não diferencia uma pequena cidade, não inserida em aglomeração urbana, de um município metropolitano.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o caráter essencial do transporte público e a competência do município para organizar e prestar o serviço diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão. Vale ressaltar que o transporte coletivo foi o único serviço público de interesse local explicitamente citado.

A Carta Magna trouxe algumas inovações, sendo uma delas a de que os municípios passaram a ser considerados membros da Federação e os governos locais passaram a ter autonomia e a prerrogativa de elaborar suas próprias Leis Orgânicas. Ou seja: os municípios passaram a ser entes federativos.

“Art. 1º - A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal...”. (CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA; 1988)

A Constituição de 1988 garantiu a autonomia dos municípios e consagrou uma nova fase na história da administração política do Brasil, como veremos adiante.

3.1.6.2 A Descentralização Política e Administrativa do País

A política de descentralização, que impulsionou o processo de redemocratização do país, foi se impondo cada vez mais forte a partir dos anos 1980. O excesso de poder concentrado na esfera federal, característica do regime militar, foi alvo de severas críticas, tanto de partidos de esquerda como de direita.

Para GOUVÊA (2005), o Brasil, apesar de suas dimensões continentais e diversidade regional, viveu quase sempre sobre o manto de uma centralização de tendência autoritária que procura determinar tudo para todos, ficando a população a reboque das iniciativas do Congresso ou do Executivo Federal, apesar de muitos dos problemas enfrentados cotidianamente pelos cidadãos serem tipicamente locais, regionais ou no máximo estaduais.

Vários atores políticos, com diferentes estratégias, assumiram a bandeira da descentralização. As elites locais estavam interessadas em disputar eleitoralmente o poder municipal, enquanto os movimentos sociais reivindicavam o fortalecimento dos municípios como gestor das políticas públicas, por considerar que as instituições de âmbito local encontram-se mais próximas da população e, conseqüentemente, são mais sensíveis ao poder de pressão nas suas reivindicações. Estes fatos provocaram grandes expectativas na autonomia municipal, quase que uma “panacéia”, chamada por alguns autores de verdadeiro “surto municipalista”.

Para MORA (1998), democratização e descentralização são conceitos relacionados, porém não de forma permanente nem universal. Estão relacionados porque a democratização da gestão pode ser efetivada mais facilmente através de processos descentralizados, em virtude da proximidade social dos atores. Mas isso não acontece imediata nem diretamente. É preciso a intermediação do processo de capacitação e a vigilância crítica para o aprimoramento e consolidação dos processos.

Segundo ARRETCHE (2008), não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja

natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir.

Além da importância de se criar espaços institucionais para a participação da população, como forma de potencializar os resultados da descentralização política, é importante colocar dois aspectos desta questão que demonstram as limitações do modelo de descentralização ocorrido no país.

O primeiro é com relação aos recursos financeiros que foram disponibilizados para os municípios efetivarem suas políticas públicas, a fim de atender as demandas da população. Os problemas urbanos são de grande dimensão e complexidade para serem enfrentados, principalmente quando se consideram as precárias condições estruturais e financeiras de grande parte dos municípios brasileiros. O Governo Federal ao se afastar da responsabilidade pela provisão de alguns serviços públicos, repassando-a aos municípios, não garantiu a estes a capacidade financeira suficiente para que eles pudessem enfrentar os novos desafios com a eficácia necessária, mesmo com a ampliação dos recursos municipais proporcionada pela redistribuição da receita pública, estabelecida na Constituição Federal de 1988.

Assim, com limitados recursos para desenvolver as ações públicas, acirrou-se uma disputa entre os entes da federação, por investimentos produtivos que viessem a gerar emprego, renda e receita pública. Esta competição vem estimulando diversas iniciativas locais e inovações no sistema público, onde municípios e estados, tornando-se atores ativos na captação de recursos, se esforçam no sentido de oferecer as melhores condições para as empresas privadas se estabelecerem em seu território geográfico. Por outro lado, essa disputa para atrair novos investimentos, muitas vezes através de renúncia fiscal, também pode gerar a propalada e insana “guerra fiscal”, o que caracteriza um tipo de “federalismo predatório”.

De acordo com GOUVÊA (2005), na atual distribuição da arrecadação tributária nacional a União detém aproximadamente 60 % dos recursos, enquanto aos estados cabem 26 % e aos municípios, apenas 14 %, ou seja: constata-se uma forte intenção de descentralizar atividades, sem que ocorra, no entanto, a correspondente descentralização dos recursos disponíveis.

O segundo aspecto que é importante citar, diz respeito a uma crítica ao atual sistema federativo brasileiro descentralizado. O fato é que a autonomia municipal dificultou a coordenação institucional das políticas públicas no âmbito metropolitano. Nesse sentido, torna-se

necessário compatibilizar esta autonomia local, proporcionada pela descentralização, com a cooperação intermunicipal, estabelecendo-se um sistema de gestão metropolitana.

GUIMARÃES NETO e ARAÚJO (2002) ressaltam que em países continentais e muito desiguais, como o Brasil, é muito importante discutir mecanismos de articulação entre os atores locais. Passar do modelo centralizado do passado para uma descentralização atomizada pode construir um cenário de desintegração, de fragmentação, que não somente ampliaria os limites da ação local, como poderia interromper a construção da nação brasileira. A descentralização coordenada parece ser o modelo a ser perseguido pelos atores locais de um país como o Brasil. E esforços nessa direção ainda são muito incipientes.

SOARES e GONDIM (2002) reforçam o argumento quando enfatizam a importância do fortalecimento de um modelo de ‘descentralização coordenada’ entre as diversas instâncias institucionais, capaz de articular a complexa conexão entre o global e o local, sem os riscos da fragmentação e da diluição da identidade nacional.

Concordamos com os movimentos sociais e alguns autores que ressaltam que a maior aproximação entre os responsáveis pela provisão de serviços públicos essenciais e a população usuária é um passo importante para o exercício da democracia, mas o fundamental é que sejam criados mecanismos efetivos de participação da sociedade na formulação e no controle das políticas públicas.

3.1 AS LUTAS SOCIAIS NO BRASIL

Ao considerarmos os movimentos sociais como diferentes formas de participação da população que, de maneira mais ou menos organizada, sempre procurou influir nos destinos da nação, iremos perceber que a história do país está repleta de lutas e conquistas democráticas. Desde o início de sua história oficial, quando no período da colonização pelos portugueses e outros povos que aqui se instalaram, os nativos se manifestaram contra a dominação e doutrinação que lhes quiseram impingir. As várias nações indígenas foram praticamente dizimadas por sua capacidade de reagir ao julgo do europeu colonizador, que passou a escravizar os negros africanos, na sua sanha por riquezas e poder.

A partir da miscigenação e formação do povo brasileiro, que foi aos poucos tomando consciência de país e se insurgindo contra a exploração dos que aqui se instalaram, usurpando bens e esforços da população, desencadeou-se um processo de lutas populares. Inúmeras revoltas se seguiram contra o Colonialismo, a Escravidão, o Império e em favor da República.

O amadurecimento do sentimento de nação e a posterior organização de representações das classes excluídas, além do apoio de outros segmentos sociais, como intelectuais e estudantes, protagonizaram verdadeiros embates por democracia e justiça social, o que contribuiu decisivamente para as transformações políticas do país.

Estamos interessados nesta seção em rememorar algumas dessas lutas populares em seu contexto social e político, e mais especificamente os movimentos sociais urbanos que consideramos tratar-se de uma vasta gama de organização e mobilização da população, às vezes na forma de Associações de Moradores, reivindicando postos médicos, creches, escolas etc.; outras de forma mais espontânea e até violenta, como os quebra-quebras dos transportes, seja ele o bonde, o ônibus ou o trem.

Estas diversas formas de expressão dos setores populares residentes na periferia das grandes cidades foram emergindo paulatinamente com o processo de industrialização e urbanização, iniciados no século XIX e intensificados a partir da década de 1930 do século seguinte. Estas manifestações coletivas oriundas das classes populares se deram face à má qualidade dos serviços urbanos e a deteriorização da qualidade de vida da maioria da população.

3.2.1 Das Primeiras Organizações Operárias ao Sindicalismo Populista

Até o final do século XIX, o Brasil manteve a base da sua economia no modelo agrário-exportador, quando a partir da primeira guerra mundial (1914 a 1918), deu-se início ao processo de industrialização do país, modificando o panorama do mercado de trabalho, embora *“uma industrialização nacional incipiente, de caráter competitivo, começara a se manifestar ainda em meados do século XIX, mas se assentava em uma plataforma débil...”*. (SANTOS; 2000)

A nova classe operária, no início composta majoritariamente por imigrantes europeus, começou a se organizar em entidades de solidariedade mútua, para fazer frente às dificuldades

provenientes da exploração da classe dominante. Estas organizações posteriormente adquiriram caráter reivindicatório. Para garantir o direito à livre organização, os trabalhadores passaram a constituir seus instrumentos de luta: os sindicatos. Estas organizações operárias, sob fortes influências anarquistas e socialistas, promoveram várias greves que foram duramente reprimidas.

Segundo GIANNOTTI (1988), esses imigrantes italianos, espanhóis, eslavos traziam para o Brasil, junto com seus braços, várias idéias socialistas e anarquistas que eram comuns entre os operários europeus. Essa característica marca profundamente as origens de nossa classe operária até 1930.

Quando foi fundado em 1922, o Partido Comunista do Brasil (PCB) passou a ter uma importante atuação no meio operário ao longo da história das lutas populares no século XX, mesmo adotando algumas políticas que foram duramente criticadas e consideradas equivocadas por outros setores da esquerda, como por exemplo, o ultra-esquerdismo na década de 1930 e a defesa da aliança com a burguesia nacional, no final do “Estado Novo”.

Os sindicatos, sob influência anarquista, socialista ou comunista, foram os responsáveis por denunciar as precárias condições de vida da população trabalhadora, formada por homens, mulheres e crianças ‘Era Vargas’, esses direitos começaram a ser assegurados pelo governo, mas mesmo assim de uma forma que viesse a controlar a força produtiva: a massa trabalhadora.

O período correspondente entre 1930 e 1960 ficou conhecido na história do Brasil como populismo, caracterizado por fortes relações clientelistas entre Estado e sociedade, uma forma de cooptação e tutela do povo, através da concessão de favores as classes sociais de menor poder aquisitivo.

Para CHAUI (1982), em qualquer de suas modalidades, paternalista ou justiceiro, o populismo é uma política de manipulação das massas, às quais são imputadas passividade, imaturidade, desorganização e, conseqüentemente, um misto de inocência e de violência que justificam a necessidade de educá-las e controlá-las para que subam “corretamente” ao palco da história.

Segundo GIANNOTTI (1988), as bases do populismo foram lançadas por Vargas na década de 1930. O populismo é a ideologia que está por trás de toda a legislação trabalhista e, sobretudo, sindical, dos anos 1930.

Em 1930, Getúlio Vargas assumiu a presidência do Brasil em um período em que o país intensificava o seu processo de industrialização, consolidando a burguesia industrial e a classe operária como classes sociais com interesses antagônicos.

Para BRUM (1997, *apud* SANTOS, 2000), a revolução de 1930 representou a tentativa de elaboração e de realização de um projeto para o país, em um momento em que a oligarquia rural perdia sua força, a classe empresarial ligada à indústria ainda não estava consolidada e o operariado não estava ainda organizado.

Getúlio Vargas promoveu a implantação de legislação trabalhista que, se por um lado, garantiu uma série de direitos aos trabalhadores, reivindicados há bastante tempo, por outro, criou todo um mecanismo de dominação dos sindicatos, instituindo-os oficialmente e exigindo que eles fossem reconhecidos pelo Estado. Este conjunto de leis, que em 1943 veio a ser consagrado na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), teve inspiração no fascismo italiano e pregava a política de colaboração de classes entre patrão e operário, que deveriam viver em harmonia pelo bem geral da nação.

Com a criação do imposto sindical, os sindicatos foram obrigados a prestar assistência médica e social aos sindicalizados, reforçando o caráter assistencialista destas entidades e afastando-os do seu verdadeiro objetivo que é o de organizar os trabalhadores para lutar por melhores condições de vida. Neste período de tentativa de aliciamento da classe operária pelo Estado, foi criada uma grande quantidade de sindicatos oficiais, controlados pelo Estado. Estes organismos que eram atrelados ao recém criado Ministério do Trabalho, passaram a conviver com os sindicatos autênticos, legítimos representantes da classe trabalhadora, que continuaram realizando greves pelo direito à liberdade e autonomia sindical e por melhores condições de trabalho. Estas greves eram violentamente coibidas pelo aparato estatal.

3.2.2 A Criação da UNE

Em 1937, o Brasil começou a vivenciar o período da ditadura fascista de Vargas, conhecido como “Estado Novo”. Neste mesmo ano, foi criada a União Nacional dos Estudantes (UNE), iniciando a fase de atuação organizada do Movimento Estudantil, segmento que já vinha participando de importantes lutas sociais. Com a eclosão da segunda guerra mundial, a UNE, que

tinha apenas dois anos de existência, foi uma das primeiras entidades no Brasil a organizar grandes atos contra o nazi-facismo, reivindicando a ruptura do Brasil com os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão)

Segundo MENDES JUNIOR (1982), iniciou-se, então, uma das históricas campanhas da União Nacional dos Estudantes: a campanha pela declaração de guerra às potências nazi-fascistas, que viria a transformar-se, depois, na luta pela redemocratização do país e pelo fim do Estado Novo. Com o fim da segunda guerra e do “Estado Novo”, a UNE, em conjunto com outros segmentos da sociedade, encampou outra ação de caráter mais amplo, em defesa da soberania nacional, pelo estabelecimento do monopólio estatal do petróleo e a criação da Petrobrás, através da campanha “O petróleo é nosso”.

Para MENDES JUNIOR (1982), trata-se de uma das mais formidáveis mobilizações de opinião pública ocorrida no Brasil, contando com o apoio de amplos setores populares, desde trabalhadores e intelectuais até militares da área nacionalista do exército.

3.2.3 Do Populismo à Ditadura Militar

A década de 1950 foi marcada pela disputa das forças capitalistas e socialistas no cenário internacional. No Brasil, o populismo ganhou força, primeiro com as medidas nacionalistas de Vargas, que retornou ao poder pelo voto do povo, após haver renunciado a presidência. Posteriormente, Juscelino Kubistchek, que foi eleito presidente com o respaldo dos sindicatos, adotou uma política de desenvolvimento apoiada no capital estrangeiro e estabeleceu seu Plano de Metas, responsável pela ampliação da indústria de base, entre outras, a automobilística e de derivados de petróleo.

Kubistchek desenvolveu várias ações que impulsionaram o progresso do país, entretanto a falta sustentabilidade da política adotada por seu governo estimulou um processo inflacionário proveniente do desequilíbrio da balança comercial, ocasionado pelo excessivo volume de importações não correspondidas pelas exportações.

Protestos e greves assolaram o país pela recomposição dos salários deteriorados pela inflação e por reformas estruturais na cidade e no campo. No Nordeste, as Ligas Camponesas se manifestaram por uma política agrária contrária a monocultura e ao latifúndio.

Para ANDRADE (1986), a expansão capitalista, que beneficiava, sobretudo, as classes dominantes, provocou uma política de espoliação das massas trabalhadoras e a conseqüente reação destas, que se organizaram em ligas camponesas e em sindicatos rurais. Ligas e sindicatos, se não apoiados pelo governo, foram pelo menos tolerados e até, às vezes, estimulados, durante o período em que os populistas controlaram o poder (1950/64).

No final da década de 1950 a Revolução Cubana e outros acontecimentos internacionais estimularam a ação política dos movimentos de esquerda latino-americanos, inclusive do Brasil. Além dos fatores internacionais, foram principalmente os aspectos da política nacional que marcaram as lutas das esquerdas brasileiras nos anos 1960, quando o país viveu intensas mobilizações populares por uma maior distribuição da riqueza e de direitos. Neste período foi criado o Centro Popular de Cultura (CPC), com o objetivo de valorizar a cultura popular e nacional, levando-a a população, em todo o país, através da UNE/Volante. O CPC organizou os estudantes como voluntários no processo de alfabetização de adultos pelo método de Paulo Freire e promoveu várias atividades artísticas como: shows, cinemas, teatros etc., constituindo-se em um momento de grande produção cultural e de integração entre os estudantes, intelectuais, artista e o povo.

Nesta conjuntura, o Brasil assistiu a uma experiência de um sistema de governo parlamentarista e a troca de dois presidentes, que assumiram em clima de instabilidade política e anseios da sociedade por reformas estruturais. Com a renúncia de Janio Quadros houve grande pressão por parte dos setores capitalistas para que o seu vice João Goulart não assumisse a presidência, pois consideravam que ele representava uma ameaça aos seus interesses. Por outro lado as forças progressistas se mobilizaram para garantir o processo democrático e a posse de Jango.

João Goulart assumiu o governo e formulou o Plano Trienal, que teve Celso Furtado como um de seus idealizadores, e estabelecia importantes metas para o seu governo: o combate à inflação, o desenvolvimento econômico do país e as “Reformas de Base”. O insucesso na realização das duas primeiras metas deixou o governo fragilizado e vulnerável, tornando a realização das reformas imprescindível, pois elas se constituíam em mudanças políticas para por fim as desigualdades sociais e regionais do país.

As iniciativas tomadas pelo governo para aprovar essas transformações sociais e econômicas, com destaque para a reforma agrária, além de outras medidas adotadas como a estatização de refinarias, a restrição da remessa de lucro das multinacionais para o exterior etc., deixaram a classe dominante em polvorosa, temendo a radicalização na condução do governo à esquerda. A sociedade ficou novamente dividida entre os setores que apoiavam as medidas de Jango e os contrários que o acusavam de comunista.

Os estudantes, através da UNE, dirigentes sindicais e demais líderes de massa, participaram ativamente do comício de 13 de março de 1964, convocado pelo Presidente da República, objetivando legitimar as reformas.

3.2.4 O Período Militar

Em 31 de março de 1964 os militares deram o golpe de Estado, com apoio das elites sociais, de amplos setores da classe média e do imperialismo norte-americano, iniciando uma fase em que os canais de participação popular no processo político brasileiro foram obstruídos e as entidades representativas dos movimentos sociais, destruídas ou rigorosamente cerceadas.

Com a ditadura militar, a UNE que vinha através da CPC desenvolvendo ações culturais nos bairros, favelas e sindicatos, buscando esclarecer o povo sobre a importância da democracia e da valorização da educação, sofreu intensa repressão. As lideranças estudantis foram perseguidas, a sede da entidade incendiada e seu teatro metralhado, acusado de difundir o ideário comunista. Com a dispersão do movimento estudantil, alguns estudantes foram torturados e outros mortos, os congressos passaram a acontecer de forma clandestina, assim como as ações de resistência a ditadura. Diante do refluxo dos movimentos populares que foram desmantelados pela repressão, o Movimento Estudantil foi o único que se rearticulou nacionalmente nos primeiros anos após o golpe militar de 1964.

Logo em 1965, os estudantes, na defesa de seu direito de organização, combateram a “Lei Suplicy”, que estabelecia que as entidades deveriam estar sob o controle das direções das faculdades. Mesmo sob a ameaça de punição, os estudantes boicotaram as eleições para as entidades e não enquadraram os grêmios nas exigências da lei, derrotando o autoritarismo imposto pelo Ministério da Educação. Neste mesmo ano, a luta pela democratização do ensino,

sempre debatida nos congressos da UNE, foi concretizada na “Greve de Um Terço”. Este movimento nacional que buscava conquistar a paridade nos órgãos deliberativos das universidades não alcançou o seu objetivo, mesmo contando com adesão de cerca de 90% dos estudantes. A greve representou a retomada da luta dos estudantes que em 1966 realizaram novas passeatas em protesto contra a “Lei Suplicy” e os “Acordos MEC/USAID” que padronizava as universidades segundo os princípios norte-americanos.

A partir de 1968, o movimento estudantil cada vez mais influenciado por organizações clandestinas de esquerda, buscou uma aliança com os trabalhadores do campo e da cidade para se contrapor às classes dominantes brasileiras, apoiadas pelo imperialismo norte americano. Neste mesmo ano aconteceram dois fatos que contribuíram para os estudantes radicalizarem as suas ações: o assassinato do acadêmico Edson Luis no restaurante universitário Calabouço e as rebeliões da juventude européia, e influenciadas por filósofos que questionavam o “sistema”.

Pelo lado dos trabalhadores, aconteceram as greves operárias, com ocupação de fábricas nas cidades de Contagem-MG e Osasco-SP, contra a política econômica que ocasionava perdas salariais. Estes movimentos paredistas contaram com o apoio dos estudantes que se mobilizaram em solidariedade a classe obreira.

Assim, a Ditadura Militar, apoiada pelos grupos anti-comunistas, aglutinados no Comando de Caça aos Comunistas (CCC), respondeu a essa retomada das lutas operário-estudantil com o Ato Institucional nº 5, endurecendo a repressão contra todas as organizações da sociedade civil que não se curvaram diante das arbitrariedades cometidas em nome de uma suposta ordem social. Os trabalhadores e estudantes que perseveraram na resistência, o fizeram fora do campo institucional, ingressando na luta armada e muitos tombaram defendendo o ideal de liberdade e justiça social.

Depois de o movimento estudantil ter retomado a luta, é a vez dos movimentos reivindicatórios populares iniciarem suas ações pela liberdade de organização e melhores condições de vida, antes mesmo das grandes lutas operárias que emergiram no final da década de 1970. No decorrer desta década, a classe trabalhadora, nas fábricas ou nos bairros, foi construindo novos canais de associação e encontrando as suas formas de reivindicar.

As eleições parlamentares de 1974 resultaram em uma grande votação pró Movimento Democrático Brasileiro (MDB), único partido legal de oposição ao regime, e a partir deste ano

deu-se início a chamada “descompressão política”. Este período da vida nacional também foi caracterizado por uma crise política e econômica, bem como pelo início de uma lenta recuperação do movimento operário e popular, com as suas lutas passando a ganhar um caráter mais articulado.

Neste período, os emergentes movimentos sociais ressaltavam a importância da sua organização pela base, tanto nos bairros como nas fábricas. A classe trabalhadora e os setores populares procuraram voltar-se para suas próprias bases na articulação dos seus interesses, a fim de garantir a sua sobrevivência política diante de uma conjuntura adversa, em que todos os canais convencionais de participação tinham sido liquidados pelos órgãos de repressão.

Segundo SADER (1988), os movimentos sociais tiveram de construir sua identidade enquanto sujeitos políticos precisamente porque elas eram ignoradas nos cenários públicos instituídos. Por isso mesmo o tema da autonomia esteve tão presente em seus discursos. E por isso também a diversidade foi afirmada como manifestação de uma identidade singular e não como sinal de uma carência.

Apesar do intensivo controle e vigilância do Estado a população demonstrava que era possível construir essa identidade coletiva, se organizar e lutar por seus direitos. Como não existiam organizações populares mobilizadas que permitissem unificar e generalizar as suas reivindicações, a resistência à violenta exploração a que foram submetidos se fazia de forma atomizada através das pequenas manifestações.

Na constituição desses novos movimentos sociais destaca-se o caráter inovador das ações desenvolvidas quando a população passou a forjar os seus próprios instrumentos de ação e a criar condições para ter o poder de decidir sobre seus rumos, garantindo a sua autonomia.

Sobre o termo “novos movimentos sociais”, a professora GOHN (1997) considera que a denominação buscava contrapor os novos movimentos sociais aos ditos já velhos, expressos no modelo clássico das sociedades amigos de bairros ou associações de moradores. O que estava no cerne da diferenciação eram práticas sociais e um estilo e organizar a comunidade local de maneira totalmente distinta.

Estes movimentos foram marcados pela espontaneidade e pela revalorização do cotidiano das classes populares, em uma época de intensa vida política de articulação de interesses

coletivos, onde o povo passou a exigir o reconhecimento de suas necessidades, reagindo contra as carências sociais e a ausência de canais institucionais de manifestação.

Segundo SADER (1988), ao observarmos as práticas desses movimentos, nós nos damos conta de que eles efetuaram uma espécie de alargamento do espaço da política. Rechaçando a política tradicionalmente instituída e politizando questões do cotidiano, dos lugares de trabalho e de moradia, eles ‘inventaram’ novas formas de política.

Os moradores da periferia das grandes metrópoles se organizaram e lutaram por melhores condições de vida, por creches, escolas, melhoria do transporte coletivo e contra o custo de vida, exigindo das autoridades o congelamento dos preços dos gêneros de primeira necessidade.

Considerando que não existiam sindicatos para mobilizar a categoria, o trabalho de base desenvolvido exerceu um importante papel no sentido de proporcionar um espaço para a organização dos trabalhadores, criando condições para os operários se reunirem e traçarem estratégias a serem desenvolvidas no interior das fábricas.

3.2.4.1 A Igreja Progressista

Os movimentos de bairros, das periferias das grandes cidades do país, eram apoiados pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)⁴. Este apoio da Igreja teve uma importância fundamental por se constituir em um espaço privilegiado para a rearticulação do povo.

Para BETTO (1981), a própria conjuntura nacional ajudou a reforçar as comunidades eclesiais de base. Ao suprimir os canais da participação popular, o regime militar fez com que esse mesmo povo buscasse um novo espaço para se organizar. Esse espaço foi encontrado na Igreja, única instituição do país que, por sua índole histórica, escapa ao controle direto dos poderes públicos.

⁴ BETTO (1981) revela que as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) são pequenos grupos organizados em torno da paróquia (urbana) ou da capela (rural), por iniciativa de leigos, padres ou bispos. As primeiras surgiram por volta de 1960, em Nísia Floresta, arquidiocese de Natal, segundo alguns pesquisadores, ou em Volta Redonda, segundo outros. As comunidades eclesiais funcionam como núcleos de articulação e motivação de militantes cristãos que atuam nos movimentos populares e nas organizações operárias de base.

Cumprir registrar que a Igreja Católica já vinha debatendo acerca do seu papel no processo de mudanças sociais no mundo moderno, que culminou no Concílio do Vaticano II e na Teologia da Libertação. Na América Latina, onde várias ditaduras se instalaram, a Igreja assumiu uma postura de denúncia à tortura e de defesa da democracia e dos direitos humanos. Por conta desta atuação ao lado dos oprimidos, padres e sacerdotes também sofreram represálias, muitas vezes sendo presos, torturados e mortos. Ao expandir sua influência nos movimentos populares, a cúpula da Igreja passou a sofrer pressão deste segmento para assumir e legitimar suas reivindicações por melhores condições de vida e tornar-se um canal de expressão destes movimentos.

Para BETTO (1981), o povo redescobriu a Igreja não apenas como seu espaço de expressão e nutrição da fé, mas também como espaço de organização e mobilização.

Os setores progressistas da Igreja Católica passaram a combinar a fé e as questões evangélicas com os problemas concretos da população e a organizá-la em clubes de mães, de Jovens, movimento de educação de base, pastoral operária etc. que, em uma época de intensa repressão, era uma das poucas alternativas de participação que se abria aos setores populares.

“Mesmo as organizações aparentemente menos politizadas, como os clubes de mães, que se reúnem em função do corte e costura, são capazes de uma atuação surpreendente quando eclode uma ação concreta no bairro. O exercício de vivência em comunidade que um clube de mães propicia permite que sua solidariedade se estenda a todos aqueles que, de alguma forma, são vítimas da injustiça. Mesmo não havendo ainda uma consciência de classe, percebe-se nos movimentos populares um forte sentimento de justiça e a consciência, cada vez mais explícita, dos direitos do povo”. (BETTO; 1981; p.25)

As CEBs apoiavam e disponibilizavam a infra-estrutura da igreja para a população discutir os seus problemas, organizar grupos de fábricas para atuar nos sindicatos e nas campanhas salariais, e preparar as mobilizações de protestos contra o regime autoritário, como as dos primeiro de maio, Dia do Trabalhador.

BETTO (1981) ressalta que, com a ‘abertura’, a sociedade civil brasileira adquire uma nova configuração. O movimento popular e o movimento operário se emancipam, prescindindo de seus vínculos com a pastoral.

3.2.4.2 A Ascensão das Organizações e Lutas Operárias

O Estado autoritário imposto pelo regime militar desestruturou todas as formas autônomas de organização e representação da classe trabalhadora, não poupando esforços para silenciá-la na defesa de seus interesses. Os trabalhadores sofreram com medidas de controle estatal, como a lei de greve e o fim da estabilidade no emprego (criação do FGTS), e não puderam mais contar com os seus sindicatos, que foram esvaziados e forçados a atuar como entidades assistencialistas e de colaboração de classes.

Enquanto o governo propagava o crescimento da economia e o “milagre brasileiro”, os trabalhadores amargavam o arrocho salarial e o aumento do ritmo e da jornada de trabalho. Como forma de reação eles faziam abaixo-assinados, operações ‘tartarugas’ e pequenas paralisações. Depois foram criadas as comissões de fábricas que passaram a negociar com as chefias e os patrões melhores condições de trabalho.

A inflação voltou a corroer os salários, e até 1978 foi um período caracterizado pela resistência, em que o movimento operário recuperou forças para retomar a iniciativa na luta de classes. Foi neste ano que a oposição sindical aos metalúrgicos da região do ABC paulista partiu para a greve. Essas organizações de oposição aos sindicatos se fortaleceram na defesa da categoria e lutaram pelo fim do arrocho salarial e por liberdade e autonomia sindical, já que os sindicatos existentes estavam mais ligados ao Estado e aos patrões.

A grande bandeira de luta que unificava a sociedade era pelo fim da ditadura militar, pela democracia e o direito à participação política. A população apoiou a greve que representava uma reação ao arbítrio.

SADER (1988) destaca que, movidos pela solidariedade à greve, formaram-se comitês de apoio em fábricas e bairros da Grande São Paulo. Pastorais da Igreja, parlamentares da oposição, Ordem dos Advogados, sindicatos, artistas, estudantes, artistas, professores assumiram a greve do ABC como expressão da luta democrática em curso.

A partir de 1978, o movimento operário ignorou os limites impostos pela legislação sindical, e passou a mobilizar parcelas crescentes dos trabalhadores em todo o país para a realização das grandes greves que começaram a acontecer, à revelia dos sindicatos.

A novidade eclodida em 1978 foi primeiramente enunciada sob a forma de imagens, narrativas e análises referindo-se a grupos populares os mais diversos que irrompiam na cena pública reivindicando seus direitos, a começar pelo primeiro, pelo direito de reivindicar direitos. O impacto dos movimentos sociais em 1978 levou a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular, ofuscadas pelas modalidades dominantes de sua representação. Foram assim redescobertos movimentos sociais desde sua gestação no curso da década de 1970. Eles foram vistos, então, pelas suas linguagens, pelos lugares de onde se manifestavam, como indicadores da emergência de novas identidades coletivas. (SADER; 1988; p. 26/27)

3.2.5 A Década de 1980: A Abertura Política

Para GOHN (2007), os anos 1980 trouxeram um panorama novo na prática e na teoria sobre os movimentos sociais populares urbanos. Na prática, surgiram novas lutas como pelo acesso à terra e por sua posse, pela moradia, expressas nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados; articulação do movimento dos transportes; surgimento de organizações macro entre as associações de moradores; movimentos de favelados ou novos movimentos de luta pela moradia; movimentos de desempregados; movimentos pela saúde.

A década de 1980, apesar das graves dificuldades econômicas ocorridas no Brasil e em vários países da América Latina, foi marcada pela luta do povo pelo restabelecimento da democracia. Estes países tiveram em comum o fato de vivenciar momentos de profunda repressão à liberdade de organização e de manifestação do pensamento. Com a redemocratização, encerraram-se os regimes de exceção e foi dado início a uma nova forma de relacionamento entre o Estado e a Sociedade.

O Brasil atravessava um momento de grandes dificuldades econômicas, mergulhado em uma crise que acarretava em sérias conseqüências para os trabalhadores: queda de seu poder aquisitivo, desemprego etc. A classe trabalhadora, que já vinha reagindo através de greves em todo o país, passou a aprimorar os seus instrumentos de luta e organização autônoma.

Com relação à preservação da autonomia das organizações populares, esta era uma grande preocupação que os movimentos sociais passaram a ter, principalmente, desde os anos 1970, a partir da retomada das lutas sindicais e populares. GOHN (2005) considera que um dos principais eixos articuladores da sociedade, naquele período, foi dado pela noção de autonomia: tratava-se de organizar-se independentemente do Estado (na maioria das vezes de costas para o mesmo). Na realidade a autonomia também era um discurso estratégico para evitar alianças consideradas espúrias, para que o perfil de certos grupos da sociedade civil fosse configurado segundo alguns princípios, para que não houvesse reprodução de práticas autoritárias estatais e nem práticas consideradas como superadas, como as baseadas no centralismo democrático das correntes de esquerda mais radicais ou tradicionais, dependendo da interpretação.

Para fortalecer os seus instrumentos de luta, os movimentos sociais ampliaram a sua base espacial de organização, o seu poder de influência. Em 1982, foi fundada a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), tendo o papel de organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias. Os Sindicatos e o Movimento Popular se unificaram na Associação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS) e em agosto de 1983 foi realizada a Conferência da Classe Trabalhadora (CONCLAT), em São Bernardo do Campo-SP, quando foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Os sindicalistas que divergiram da criação da CUT naquele momento, depois vieram a criar outra entidade nacional, a Central Geral dos Trabalhadores (CGT).

Desde a sua fundação que a CUT, juntamente com outros movimentos sociais, vem coordenando várias mobilizações locais e nacionais, por melhoria das condições de vida da classe trabalhadora do campo e da cidade, a exemplo da luta pela garantia de direitos na Constituição Federal de 1988, da reforma agrária, da redução da jornada de trabalho e de greves gerais.

Com o fim do regime militar, os partidos políticos de esquerda, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), que estavam na clandestinidade, voltaram à cena política. Surgiram novos partidos, como o Partido dos Trabalhadores (PT), com forte influência da ala progressista da Igreja, de intelectuais de esquerda e das lideranças operárias emergentes das novas direções sindicais. Estes partidos se apresentavam como alternativa de poder, mobilizando a sociedade por justiça social na perspectiva da construção de uma sociedade socialista.

É importante ressaltar que com a abertura política a grande aliança formada em torno da luta pelo restabelecimento do regime democrático foi rompida e começaram a emergir os mais variados projetos de sociedade defendidos pelos diferentes segmentos políticos, nacionais e regionais, de forma a garantir os seus interesses.

A primeira disputa eleitoral depois da implantação do pluripartidarismo, ainda na ditadura militar (fase de abertura), ocorreu em 1982 com alguns políticos de oposição se elegendo para o parlamento e governo de importantes estados do país. Cumpre destacar que desde a década passada, lideranças do campo democrático e popular, comprometidas com os movimentos sociais, exerciam mandatos legislativos. Estas experiências propiciaram uma incipiente participação popular, na medida em que os parlamentares, assumindo o papel de interlocutor entre o poder público e os movimentos, defendiam os direitos da população, através de proposição de leis que atendessem as suas necessidades e promoviam ações, como audiências públicas, que publicizavam informações.

Em 1984, os movimentos sociais participaram ativamente da campanha pelas eleições diretas para Presidência da República, mas apesar da grande mobilização nacional, não foi ainda neste momento que a população exerceu o direito de escolher diretamente o representante máximo da nação. O presidente foi eleito no Congresso Nacional e iniciou-se a chamada Nova República, que manteve o mesmo modelo econômico concentrador de renda e excludente.

3.2.5.1 Eleição para Prefeito das Capitais

SOARES e GONDIM (2002) consideram que a retomada das eleições diretas para prefeito das capitais, em 1985, colocou em um outro patamar o discurso de todos os grupos sociais que se haviam firmado como oposição ao modelo autoritário de administração, vigente nas duas décadas anteriores. A retomada da 'soberania do voto' oferecia aos novos movimentos sociais possibilidades concretas de intervir diretamente na definição e fiscalização das políticas públicas no plano local.

Nestes pleitos foram eleitos alguns prefeitos progressistas comprometidos com programas democráticos e populares, que deflagraram um processo de implantação de gestão municipal participativa, com a abertura de canais para a sociedade debater e formular as políticas urbanas. E

para que pudessem ser colocadas em prática novas formas de gestão pública, foram instituídos alguns conselhos com a participação social, como o de Transportes, Saúde, Orçamento etc. Estes canais institucionais de participação popular expressavam uma dupla relação. De um lado os prefeitos buscavam maior legitimidade, através da ampliação de suas bases de sustentação, e por outro, os movimentos sociais ocupavam um espaço para a afirmação de seus interesses.

Sobre as eleições de políticos vinculados aos interesses populares, CARVALHO (1998) considera que estas experiências parlamentares e, principalmente, as administrações municipais governadas por coalizões partidárias de esquerda, marcaram fortemente a trajetória de construção da democracia participativa no Brasil, pois a participação popular, além de reivindicação e conquista dos novos movimentos sociais é também uma antiga bandeira da esquerda.

Porém, por maior que fosse a vontade política dessas novas lideranças apoiadas pelos movimentos sociais, que conseguiram ascender ao posto máximo do poder executivo municipal, a concentração urbana desordenada e o acirramento da crise fiscal agravavam cada vez mais os problemas das comunidades, sendo os recursos municipais escassos e insuficientes para a implantação de programas sociais de grande escala, capazes de atender as demandas da população e alterar o desequilíbrio entre o centro e a periferia da cidade. O grande desafio para as administrações populares é promover a dinamização econômica local, com distribuição de renda e à luz de referências democráticas e populares.

Mesmo com o severo quadro de exclusão e desigualdade social predominante que impedia o estabelecimento de uma real democracia, o resgate da cidadania e os direitos sociais da população, algumas prefeituras conseguiram avançar em relação à descentralização política e administrativa do Estado e à participação popular nas definições das políticas públicas municipais.

Apesar de anteriormente já ter havido algumas experiências distintas de participação⁵ social na gestão urbana, como as de Pelópidas Silveira e Miguel Arraes, em Recife, nas décadas de 1950 e 1960, e depois uma ou outra na vigência do regime militar, são estas gestões

⁵ Estas experiências serão abordadas no quarto capítulo desta dissertação.

municipais, encetadas em 1985, e as subseqüentes, que marcaram nacionalmente a trajetória da democratização da gestão urbana nas cidades brasileiras.

3.2.5.2 A Assembléia Nacional Constituinte

O momento de preparação da Assembléia Nacional Constituinte é considerado um marco em que os movimentos sociais de forma bastante vigorosa reivindicaram a sua participação nas decisões e na fiscalização da Administração Pública. A sociedade organizada formou o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que pressionou os parlamentares a incluir na Constituição a questão da política urbana e a participação social na gestão pública.

O MNRU realizou uma expressiva mobilização, elaborando propostas e coletando subscrições para as suas emendas populares. A inclusão no texto constitucional da “Emenda Popular de Reforma Urbana” que estabelece a função social da propriedade e da cidade é fruto dessa luta.

Para CARVALHO (1998), a partir da Constituinte, e ao longo da década de 1990, a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade tornou-se cada vez mais clara para os movimentos sociais, que não reivindicavam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade em que se queriam incluídos.

A Constituição Cidadã consagra essa nova forma de articulação entre a sociedade e o Estado, que prevê a participação social na definição de Políticas Públicas, ou seja, diferente da forma tradicional em que os cidadãos delegam poderes aos seus representantes eleitos para os cargos públicos do executivo e legislativo. É então inaugurado um novo padrão de relação direta entre as lideranças dos movimentos sociais e os representantes dos governos locais, executores das políticas públicas.

O grande desafio passou a ser o de colocar em prática os direitos já conquistados, consagrados na Constituição Federal de 1988, e o de avançar na luta por implementação de políticas que garantissem a democratização dos investimentos públicos. Visando maior eficiência e controle das ações governamentais, a institucionalização da democracia participativa foi

implantada através de medidas de descentralização e de fortalecimento do poder local, levando a formação de Conselhos Gestores nos mais diversos setores das Políticas Públicas, em todos os níveis da federação.

3.2.6 A Década de 1990: O Período Liberal

Para GOHN (2007), os anos 1990 redefiniram novamente o cenário das lutas sociais no Brasil. Os movimentos sociais populares urbanos dos anos 1970-1980 alteraram-se substancialmente, sendo que alguns entraram em crise interna de militância, de mobilização, de participação cotidiana em atividades organizadas, de credibilidade nas políticas públicas e de confiabilidade e legitimidade junto à própria população.

Quando comparados com o período anterior, observamos que nos anos 1990 houve um declínio das greves e manifestações populares, o que levou alguns autores a considerar que houve uma crise dos movimentos sociais urbanos, na primeira metade desta década. É necessário avaliar esse “refluxo” em termos históricos e relativos, pois ao analisarmos a evolução dos movimentos populares ao longo do tempo, percebemos que a redemocratização do país provocou uma mudança de estratégia em sua atuação, quando os movimentos construíram outro tipo de relação com o Estado para tratar e solucionar seus problemas comunitários, passando a adotar novas práticas para influir na definição das políticas públicas: da contestação ao diálogo, das ações de caráter reivindicativo às ações propositivas.

Segundo GOHN (2005), houve até quem preconizasse, naqueles anos, que a fase das mobilizações nas ruas, dos movimentos, estava ultrapassada, e que tais mobilizações correspondiam a uma etapa já superada, pois o regime militar havia caído e se tratava agora de atuar apenas no plano institucional. A educação popular e o trabalho de base junto a grupos populares também passaram a receber críticas. Seria algo também já superado, justificado apenas na década anterior; naquele momento a página teria que ser virada.

Outro dado que deve ser analisado, que causou conflito interno nos movimentos sociais, é a ocupação de cargos públicos por lideranças populares, principalmente depois que os partidos do campo progressista assumiram as gestões municipais, pois se especulou que este fato gerou a perda da capacidade crítica e o conseqüente enfraquecimento dos movimentos sociais. Cumpre

registrar que, desde os anos 1980, algumas lideranças comunitárias, ainda vinculadas ao estilo da militância tradicional de enfrentamento com o Estado, questionavam a importância que os movimentos estavam dando a esta nova forma de atuação, apesar da participação popular nos espaços institucionais poder criar condições mais favoráveis aos setores populares.

Com a eleição de novos prefeitos progressistas e comprometidos com projetos populares, em 1989, ganhou força a proposta de abertura de canais de participação popular nas decisões das políticas públicas. Na disputa por recursos públicos, os movimentos sociais reivindicaram e ocuparam espaços de decisões sobre o Orçamento Municipal, o que já vinha acontecendo em alguns poucos municípios, mas que foram ampliados para outras cidades que criaram novos mecanismos e instrumentos de gestão pública. Na cidade de Porto Alegre-RS, com a eleição do prefeito Olívio Dutra⁶ - PT, em 1989, iniciou-se uma experiência de Orçamento Participativo (OP), que se tornou um marco em termos de gestão pública participativa e veio a ser premiada nacional e internacionalmente.

A partir de então, vários municípios brasileiros, levando em consideração as suas características próprias, adotaram processos de participação que tinham como objetivo a implantação de OP, para que a população definisse as prioridades para realização de obras e serviços locais, ampliando o espaço de consulta popular para nortear as decisões do poder público. Atualmente o OP já é realidade em várias cidades do Brasil e constitui-se em importante experiência de gestão, reconhecida por vários autores, entre outros por LEAL (2003), que destaca o papel relevante que vem desempenhando o OP na democratização dos recursos, na participação cidadã e na ampliação dos espaços públicos, porém observa alguns pontos críticos.

Os principais argumentos críticos que vêm sendo colocados em relação às práticas dos Orçamentos Participativos dizem respeito, em primeiro lugar, à parcela residual de recursos em geral destinada ao plano de investimento regionalizado. Um segundo questionamento se refere ao grau de legitimidade da representação das instâncias comunitárias que, de um modo geral, envolvem processos informais na sistemática de escolha dos representantes. Muitas dessas

⁶ Vale destacar que, conforme abordaremos no quarto capítulo desta dissertação, a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1986-1988) na Prefeitura do Recife implantou o Programa Prefeitura nos Bairros, que possibilitou a participação da população na definição das prioridades da administração pública local.

lideranças são forjadas no bojo de articulações políticas com dirigentes da própria administração, guardando por vez estreitos laços de clientela com o legislativo. A participação da comunidade no processo de definição dos recursos ainda é restrita, como também há uma limitada inserção de vereadores, cuja relação com essas novas práticas é de permanente tensão. (LEAL; 2003, p. 63)

Essa mudança de paradigma alterou a dinâmica das lutas populares e lhes deu uma menor visibilidade em termos de mídia e na sociedade como um todo, sendo este um fator que pode ter contribuído para caracterizar a supracitada “crise”. É preciso ainda fazer uma reflexão sobre a conjuntura nacional que se configurou com as primeiras eleições presidenciais, após o fim do regime militar, em 1989.

3.2.6.1 O Governo Collor e a Ideologia Neoliberal

Ao ser eleito presidente, Fernando Collor de Melo adotou a ideologia neoliberal, ratificada no Consenso de Washington (1989), que previa a cooperação financeira externa para países da América Latina. Iniciou-se o processo de reforma do Estado, cuja essência era a redução da presença estatal na economia. A implantação de políticas neoliberais provocou o crescimento da economia informal, desemprego, pobreza e violência nas cidades e no campo. Na visão neoliberal as políticas sociais como educação, saúde, combate à pobreza, deveriam ser fruto da liberalização econômica, porém o agravamento da miséria no Terceiro Mundo levou instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a apresentarem proposta de ajuda financeira para o combate a pobreza, condicionando esta ajuda à municipalização destes recursos que deveriam ser repassados às Organizações Não Governamentais (ONGs), nacionais e internacionais.

Para GOHN (2007), nos anos 1990, fortaleceram-se no cenário social brasileiro as tendências de crescimento das ONGs e as políticas de parcerias implementadas pelo poder público. Trata-se de novas orientações voltadas para a desregulamentação do papel do Estado na economia, e na sociedade como um todo, transferindo responsabilidades do Estado para as ‘comunidades organizadas’, com a intermediação das ONGs, em trabalhos de parceria entre o público estatal e o público não-estatal e, às vezes, também com a iniciativa privada.

Para MEDEIROS (2007), o surgimento das ONGs brasileiras deve ser compreendido exatamente como parte de um processo de fortalecimento da sociedade civil no Brasil.

As ONGs surgiram ainda no período autoritário com a função principal de apoiar os movimentos sociais e desde o início da redemocratização que agentes governamentais perceberam o potencial que elas tinham de se constituir em importantes aliadas do governo na construção de parcerias para a prestação de serviços públicos e de lhes conferir legitimidade. Nos anos 1990 as ONGs cresceram, renovaram as suas funções e ganharam centralidade no cenário político nacional, no momento em que eram estabelecidas novas formas de relacionamento entre o poder público e a sociedade civil.

Na segunda metade desta década, problemas financeiros provocaram a restrição do campo de atuação de algumas destas entidades de apoio e até mesmo o fechamento de outras.

Em 1992, denúncias de corrupção contra o presidente levaram os movimentos sociais a convocar a população para sair às ruas e pressionar o Congresso Nacional a votar a favor do *impeachment*. Em um momento inédito da História brasileira, a UNE e o Movimento pela Ética na Política tiveram um destaque especial nesta mobilização nacional, quando os “caras-pintadas”, estudantes com o rosto em verde e amarelo, realizaram passeatas exigindo o “Fora Collor”. A grande adesão da população ao movimento provocou a renúncia de Collor de Mello, em dezembro do mesmo ano. Na seqüência, Itamar Franco assumiu a presidência do Brasil e em seguida Fernando Henrique Cardoso (FHC).

3.2.6.2 O Governo FHC

O governo de FHC (1995 – 2002) aprofundou a política neoliberal que estava em curso, privatizando importantes empresas estatais dos setores de infra-estrutura do país e criando as agências reguladoras para controlar serviços públicos que passaram a ser explorados por empresas privadas. Com o agravamento do desemprego e da pobreza os movimentos sociais reagiram contra o neoliberalismo e as privatizações, e foram às ruas pelo “Fora FHC e o FMI”. Realizou-se ainda plebiscito sobre a dívida externa e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Diante desta conjuntura adversa nos anos 1990, o cenário de globalização e desenvolvimento de novas tecnologias que exigiam cada vez mais especialização para o mercado de trabalho formal, a manutenção do emprego passou a ser o foco de preocupação dos movimentos sindicais, que permaneceram na luta com sérias dificuldades para realizar mobilizações e sofreram fortes pressões quando da realização de greves.

A luta pela reforma agrária ganhou força com o Movimento dos Sem Terra (MST) radicalizando suas ações através das ocupações de terras e grandes caravanas até Brasília-DF. Os latifundiários se organizaram na União Democrática Ruralista (UDR) e os conflitos agrários se acirraram, chamando à atenção da mídia e de organizações internacionais, principalmente depois do massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará.

Os Movimentos de Luta pela Moradia, organizados em nível nacional, promoveram ocupações em prédios desocupados, principalmente nas áreas centrais das cidades. A “Marcha das Margaridas” clamou pelos direitos das mulheres e contra a violência sexista.

O “Grito dos Excluídos” invadiu as ruas do país concomitantemente com a parada militar de sete de setembro, em busca da verdadeira Independência do Brasil. Os primeiros de maio, Dia Internacional do Trabalhador, continuaram a ser mobilizações de peso e que unificaram as bandeiras de lutas urbanas e rurais. Todas essas manifestações aconteceram com forte conotação anti-neoliberal, quando os trabalhadores e a população em geral, capitaneados pelas entidades sindicais e populares, conjuntamente com os partidos de esquerda, reagiram ao projeto neoliberal e aos seus efeitos mais cruéis, que eram sentidos principalmente no plano social.

A aplicação desta nefasta política neoliberal dificultou sobremaneira a posta em prática dos direitos garantidos na lei, pois ocorreu no momento em que se fazia necessário regulamentar os direitos conquistados e consagrados na Constituição Federal. Os avanços alcançados na Carta Magna, a partir das pressões populares, contribuiriam para a formação de um novo perfil do Estado e da sociedade civil, com a abertura de vários canais de participação e de representação política que institucionalizaram importantes espaços públicos nas três esferas de governo.

Com esses novos papéis, exercitando o diálogo nas arenas públicas instituídas e assumindo parcerias nas políticas sociais, os movimentos sociais intensificaram o exercício da cidadania, entendida não só como um conjunto de direitos, mas também de deveres. A ditadura militar deixou o legado de uma relação de confronto entre o movimento popular e o Estado, que

se refletiu na criação dos diversos fóruns de discussões das políticas públicas, quando os representantes dos movimentos populares precisaram adotar novas posturas.

Com os novos instrumentos constitucionais de participação direta dos cidadãos na gestão pública e a proliferação dos mais variados conselhos, espaços de co-gestão conquistados, acentuou-se a necessidade da capacitação técnica dos representantes dos movimentos sociais. Na reflexão sobre as experiências de participação, tornava-se evidente que mesmo havendo a intenção do gestor público em implementar medidas participativas, em última análise, o grau e a qualidade (a efetividade) da influência do movimento popular nos rumos da prefeitura dependia de sua autonomia e capacidade crítica e propositiva.

Para CARVALHO (1997), a capacitação técnica e política de lideranças sociais para ocupar espaços de proposição e negociação de políticas têm sido assumidas pelos próprios conselheiros e movimentos, em parceria com ONGs e universidades, e é o grande desafio do momento atual, provocando a realização de inúmeros cursos, oficinas e seminários de capacitação para os conselheiros.

Um movimento constituído nos anos 1990 e que merece destaque é o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR), que teve como embrião o MNUR, formado na época da Assembléia Nacional Constituinte. O FNUR vem cumprindo um importante papel de unificar nacionalmente as entidades que atuam no meio urbano, discutindo e elaborando propostas de integração das políticas de habitação, saneamento, transporte e controle social, visando o desenvolvimento sustentável das cidades.

Cumprir registrar também que, em novembro de 1990, foi criado o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), coordenado por ONGs. O FNPP tem como objetivos avaliar e sistematizar as experiências de participação popular, produzir subsídios que possibilitem a reflexão teórica sobre elas, promover a socialização destas experiências e estimular a participação popular nas administrações locais para o exercício do controle social na gestão pública.

A FNPP fez uma pesquisa abrangendo 140 municípios brasileiros que, no período de 1997 a 2000, iniciaram a implantação do Orçamento Participativo (OP) e constatou que apenas 60 deles realizaram a experiência do OP durante os quatro anos de governo, o que permitiu constatar que os processos iniciados nem sempre têm sua continuidade assegurada. Outro resultado da pesquisa demonstrou a grande desigualdade na implantação do OP no Brasil, pois verificou-se

que a região Sudeste concentrava o maior número de experiências de OP (45,6%), seguida pela Sul (37,8 %), Nordeste (13,6 %) e Norte (3%).

A pluralidade da sociedade também é reconhecida pela Carta Constitucional, a partir da consagração de importantes direitos reivindicados desde a década de 1970 por grupos sociais que defendiam bandeiras de combate a discriminação de gênero, racial, cultural e outras. Estes movimentos (de gênero, identitários e culturais), além de outros de caráter pluriclassista, que envolvem o conjunto da sociedade nas questões ambientais, pela ética na política, contra a fome e o desemprego, ganharam força e passaram a ter maior visibilidade, somando-se aos movimentos sociais tradicionais (sindical, popular e estudantil), que foram os maiores protagonistas para a conquista da democracia.

Para GOHN (2005), ao longo dos anos 1990, o campo da sociedade civil ampliou-se, na prática e nos discursos a seu respeito. O descentramento do sujeito e a emergência de uma pluralidade de atores conferiu a um outro conceito, o de cidadania, a mesma relevância que tinha o conceito de autonomia nos anos 1980.

3.2.7 O Novo Milênio

Em 2001, entidades da sociedade civil do Brasil organizaram o primeiro Fórum Social Mundial se contrapondo ao Fórum Econômico Mundial de Davos, que aconteceu no mesmo período, na Suíça. Adotou sua carta de princípios e desde então, anualmente, novas edições vêm sendo realizadas, reunindo pessoas de diversos países, demonstrando a capacidade de articulação da sociedade civil.

O objetivo do Fórum é articular os movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo, além de discutir alternativas para viabilizar uma globalização solidária que respeite os direitos humanos universais, o meio ambiente, justiça social, igualdade e a soberania dos povos.

3.2 A LUTA POR TRANSPORTES NO BRASIL

O crescimento das cidades brasileiras tornou as suas populações cada vez mais dependentes de sistemas de transporte urbano, em virtude das distâncias cada vez maiores, dificultando o deslocamento da população que deixou de ser realizado de forma autônoma. O transporte tornou-se um serviço essencial, pois está por trás de todas as atividades da sociedade, viabilizando a sua consecução, e afetando diariamente todas as pessoas.

Na medida em que as cidades foram se espraiando, em geral de forma não planejada, os problemas de deslocamento da população foram se agravando, principalmente para as pessoas com menor poder aquisitivo, que foram impelidas a ocupar as periferias das cidades. Ao se fixarem nestes locais, muitas vezes ermos, desprovidos de equipamentos e serviços urbanos, e longe dos locais de trabalho, as classes assalariadas e a população em geral, cativa do transporte público, foram obrigadas a fazer grandes deslocamentos de forma desconfortável e com alto custo.

Este abandono da população periférica foi sentido desde o início da urbanização, quando as cidades atraíram levas de migrantes do campo que foram se instalar em lugares mais afastados desprovidos de serviço de bondes que não tiveram a flexibilidade para captar esta nova demanda. Além desse ter sido um dos motivos para o fim da epopéia dos bondes, cumpre ressaltar que as lutas populares ocorridas contra os reajustes tarifários, e as reivindicações dos sindicatos por aumento de salários, foram os motivos que provocaram a saída das companhias inglesas do ‘negócio’ transporte sobre trilhos

Ao longo dos anos, desde os tempos do bonde até os dias de hoje, a origem das grandes manifestações populares por transportes está estritamente relacionada a dois pontos nevrálgicos deste serviço: baixa qualidade e altas tarifas.

Segundo VASCONCELOS (2000), a operação de ônibus geralmente implica em custos que não podem ser cobertos pelos usuários, devido aos baixos níveis de renda nos países em desenvolvimento. Conseqüentemente, as tarifas de ônibus constituem o foco de conflitos políticos e econômicos envolvendo usuários, operadores e reguladores (governo).

Essa sessão inicia com o destaque a alguns fatos históricos, e depois procura focar o período a partir da década de 1940, mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial (1939 –

1945), quando as companhias estrangeiras de transporte ferroviário e bonde, que haviam obtido permissão para fornecer serviços de transporte público, foram sendo progressivamente desmanteladas e substituídas por operadores privados e públicos. Nesta evolução histórica, o que se percebe é que o aumento vertiginoso das concentrações urbanas e a não realização dos investimentos necessários para garantir a eficiência de um sistema de transporte de massa, agravaram os problemas do transportes e acirraram os protestos populares.

3.3.1 A Revolta do Vintém e as Primeiras Lutas Estudantis

A luta pelo transporte no Brasil é datada do tempo do império quando o transporte público ainda era o bonde a luar...

A Revolta do Vintém foi um movimento popular, que ocorreu no final de 1879, na cidade do Rio de Janeiro, capital do Império. Seu nome deriva da tentativa de majoração da passagem dos bondes a burro que passaria a custar um vintém, quando aproximadamente cinco mil pessoas se manifestaram contra este reajuste.

A população revoltada protestou quebrando e virando bondes, arrancando trilhos e agredindo os condutores. A polícia tentou sem sucesso conter os manifestantes e só com a chegada do exército, que atirou contra a multidão, matando e ferindo várias pessoas, a revolta foi debelada, porém as passagens não sofreram o reajuste pretendido pelo governo imperial e pelas companhias de bonde.

Posteriormente, na década de 1930, o Brasil vivenciava o Estado Novo e a criação da UNE, entidade que desde o início incorporou a temática transporte em suas discussões, assumindo a defesa do barateamento das passagens, como uma das alternativas econômicas para democratizar o acesso ao ensino. As mobilizações estudantis pela qualidade dos transportes e contra os reajustes das tarifas passaram a fazer parte das bandeiras de luta da UNE, que em 1948 realizou um protesto contra o aumento das passagens de bondes, sofrendo como represália a invasão de sua sede pela polícia.

Em 1955, os estudantes voltaram a se mobilizar e organizaram uma greve contra o aumento das tarifas dos bondes que originou a formação da “União Operária Estudantil Contra a

Carestia”. Este foi um importante momento político em que a UNE voltou a liderar as lutas nacionalistas e contra a subserviência brasileira ao capital estrangeiro.

3.3.2 Os Primeiros Quebra-Quebra

O transporte público urbano na cidade de São Paulo, desde o início do século XX, era operado pela empresa privada *Light and Power*, quando em 1947 o município criou a Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), concessionária pública, para assumir a operação do serviço. É neste contexto que, em agosto deste mesmo ano, por ocasião de um aumento de passagens dos transportes coletivos administrados pela recém criada CMTC, ocorreram manifestações populares violentas com quebra-quebra de ônibus e bondes.

Após a Segunda Guerra e o fim do Estado Novo, o Governo Dutra (1946 – 1951) em seu discurso apelou para a participação do povo no processo reconstrução da democracia, mas na prática reprimiu as atividades sindicais, deixando a classe trabalhadora sem ter como expressar suas reivindicações. Esta conjuntura política agravada pelo congelamento de salários, elevado custo de vida e altos índices de inflação, levou amplos setores da população a aderir espontaneamente às manifestações que irromperam de forma simultânea em vários locais da cidade.

Para MOISÉS (1982), o período do Estado Novo criou um enorme vazio de participação popular que ainda deixaria as classes populares lançadas, por um largo período, em uma situação de insuficiência organizatória.

Após incendiar centenas de bondes e ônibus nas ruas das periferias e do centro, a população furiosa, identificando os responsáveis pela situação que provocou o seu descontentamento, dirigiu os seus protestos para as sedes da prefeitura e da CMTC.

“...As explosões da turba urbana no Brasil visam a obter o atendimento de suas aspirações, em caráter imediato, e se dirigem contra os ricos ou os poderosos do sistema, os quais são identificados em função de seus cargos e suas funções administrativas e pela simbologia a que estas se referem no sistema político. Daí as tentativas de ataques à prefeitura ou à sede da CMTC. São ‘os que decidem’ os visados pela fúria popular. As massas sabem que os

responsáveis são os que estão à testa das gestões que afetam a sua situação imediata”.
(MOISÉS; 1982; p. 59)

Segundo MOISÉS (1982), a ação explosiva do povo não resolveu os seus problemas imediatos, nem somaram no sentido de se criar uma tradição organizatória.

Em 1959, a onda de quebra-quebra ocorreu no Rio de Janeiro, na estação de embarque das barcas Rio/Niterói, que faziam a travessia de cerca de 85 mil pessoas por dia. A revolta de vultosas proporções foi provocada por uma greve de marítimos. A mobilização popular envolveu de 30 a 40 mil pessoas que enfrentaram tropas armadas com metralhadoras, afugentando-as e partindo para ação direta destruiu e incendiou as instalações e escritórios da Cia. Cantareira, empresa privada concessionária do serviço público, e posteriormente a residência dos proprietários. Este ímpeto de violência da população destruiu ainda ônibus e bondes, e levou a óbito cinco pessoas, além de vários feridos.

3.3.3 A Reação Popular no Período Militar

Na década de 1970, em plena ditadura militar, ocorreram vários movimentos de protesto contra o precário sistema de transportes nas grandes capitais do país, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo. Nestas aglomerações urbanas, as péssimas condições de deslocamento da classe trabalhadora através dos velhos trens suburbanos de passageiros da Rede Ferroviária S.A. (RFFSA) e Ferrovias Paulista S.A. (FEPASA) provocaram, entre os anos de 1974 e 1976, sucessivas revoltas da população, denominadas de quebra-quebras.

Segundo BRASILEIRO e HENRY (1999), o governo central teve de fazer face aos movimentos reivindicatórios que pressionavam por mais e melhores transportes. Sua intervenção polarizou o confronto, expresso em quebra-quebras de caráter espontâneo, e o politizou a ponto de transformar esse campo num dos elementos que iriam contribuir para a redemocratização do país.

Até a abertura política, muitos protestos ocorreram, pois o transporte ferroviário havia sido abandonado pelo governo e apresentava-se em péssimas condições de funcionamento. Desta forma, os motivos para os protestos não faltavam, pois apesar de ser o modal de menor tarifa, o

preço da passagem deste serviço representava um ônus excessivo no orçamento do trabalhador, além dos freqüentes atrasos causados pelo enguiço dos trens e da falta de segurança gerada pelo péssimo estado da rede que ocasionava acidentes com morte e mutilação de vários usuários.

De acordo com LIMA NETO *et al* (2001), estas manifestações, inicialmente tiveram como alvo as ferrovias suburbanas cada vez mais decadentes. Em 11 de julho de 1975, nove estações do Rio de Janeiro foram destruídas e, uma semana mais tarde, 14 pessoas morreram e 370 ficaram feridas em virtude do descarrilamento de uma composição. Os impactos políticos desses fatos obrigaram o Governo Federal a intervir no Sistema Ferroviário de Subúrbios, prestados pela RFFSA no Rio de Janeiro.

A superlotação dos veículos aliada à dificuldade financeira para pagar a tarifa fazia com que muitos passageiros se deslocassem de forma clandestina, contribuindo para o aumento dos *“acidentes dos chamados ‘pingentes’, ou seja, usuários que, por falta de dinheiro ou de espaço, viajam pendurados nas portas e até nos tetos do trem, para chegar em tempo no seu emprego ou retornar à casa depois de um dia de trabalho, pondo em risco a própria vida”* (MOISÉS e MARTINEZ-ALIER; 1978; p.25).

A fúria da população usuária frente à deterioração do sistema de transporte suburbano se manifestava através de depredações dos trens e das estações, *“porém essas revoltas não são protestos cegos, irracionais. Elas não se esgotam na destruição dos próprios meios de transportes, mas são dirigidas contra as autoridades responsáveis e, em última instância, contra o Estado e surgem como uma clara expectativa de obter resultados concretos”* (MOISÉS e MARTINEZ-ALIER; 1978; p.30).

Essas reações explosivas da população suburbana chegaram a mobilizar mais de 3 mil participantes que foram reprimidos pela polícia, e até, em alguns casos, pelo exército. Apesar do próprio Ministro dos Transportes da época ter reconhecido a insuficiência dos trens como a causa dos constantes atrasos, as manifestações eram classificadas pelos órgãos do Estado como atos de vandalismo e selvageria de maus elementos, e para legitimar a sua ação repressiva atribuíam os protestos a alguns agitadores e subversivos, alheios aos usuários, que instigavam os passageiros

pacíficos. Estes setores de repressão utilizavam-se de fatos como estes para se posicionar contra o processo lento e gradual de abertura política que estava em curso no país.

Para AFFONSO (1987), apesar do caráter de espontaneidade dos quebra-quebras, eles colocavam o povo trabalhador na cena política e não faltavam ameaças de fim da distensão do governo Ernesto Geisel.

Estas ações espontâneas dos usuários com relação aos transportes coincidiram com a crise mundial do petróleo que afetou fortemente a economia do país. O Governo brasileiro passou a anunciar investimentos em transporte de massa e a adotar algumas medidas para enfrentar esta crise, entre elas a diversificação da matriz energética com investimentos no pró-alcool, programa que incentivava a produção e o consumo do etanol.

SANTOS (2000) destaca que pela primeira vez, na forma de um programa integrado, o Governo Federal se propôs a promover uma profunda melhoria dos serviços públicos urbanos, uma vez identificados como gargalos ao desenvolvimento nacional as más condições das redes de circulação, água e esgoto, energia elétrica, telecomunicações, bem como a eficiência energética do transporte nas grandes áreas metropolitanas do país.

Mesmo com os discursos oficiais passando a privilegiar o transporte coletivo urbano, os investimentos necessários à sua melhoria continuaram insignificantes. A opção rodoviarista ficava evidente na medida em que nos últimos anos os investimentos no modal sobre trilhos passaram a ser insuficientes:

“No Brasil, o transporte ferroviário, irmão gêmeo da Revolução Industrial e até hoje opção maior de transporte em todos os países desenvolvidos, é o filho enjeitado do Ministério dos Transportes: na última década, enquanto 87% das verbas orçamentárias eram canalizadas para órgão responsável pela construção e manutenção das rodovias, ele era obrigado a dividir com o sistema portuário os magros 13% que sobravam. A política nacional de transportes agrediu o quanto pôde a economia e a população” (Jornal O Estado de São Paulo; junho de 1975; *apud* MOISÉS e MARTINEZ-ALIER; 1978; p.26).

O impasse mantido pela não solução dos problemas do transporte coletivo era agravado pela falta de canais de comunicação para a população se expressar e reivindicar, pois o regime

autoritário instalado em 1964 havia reprimido as organizações populares e sindicais, apesar de muitas delas estarem sob a influência e até sob o controle do Estado populista anterior ao golpe militar.

De acordo com MOISÉS e MARTINEZ-ALIER (1978), na ausência completa de canais institucionais próprios de reivindicação, a única maneira de se fazer ouvir era a ação direta, dirigida contra aquilo que estava ao alcance imediato: o próprio trem e as estações onde os trabalhadores vivem parte de seu drama diário.

O agravamento do desemprego, do custo de vida e os precários serviços urbanos contribuía para continuidade e o aumento da veemência dos protestos violentos nas estações e trens, locais de aglomeração cotidiana e estratégica, pois permitiam uma ação coletiva com menor risco de identificação dos manifestantes.

“Mas a insatisfação popular continuou com relação aos ônibus, e, entre 1974 e 1982, diversas ondas de revoltas estouraram em Brasília em 1974, Belo Horizonte e São Paulo em 1977 e Salvador em 1981. Nessa última cidade, 600 ônibus foram depredados pela população. A insatisfação não dizia respeito apenas à má qualidade dos serviços, mas ao aumento progressivo das tarifas. Como produto paralelo, a efervescência política gerou movimentos populares mais organizados, capazes de formular reivindicações mais gerais e complexas”. (BRASILEIRO, 1991; apud LIMA NETO et al; 2001; p. 387/388)

Estes exemplos de mobilizações populares no setor de transporte público, embora situados geograficamente, são representativos das mais variadas iniciativas de protestos da população contra os precários sistemas de transportes que eram ofertados à população nos grandes centros urbanos. Ao final da década de 1970, apesar da economia do país ter crescido consideravelmente, apenas as classes mais favorecidas que residiam nas áreas centrais das cidades, havia se beneficiado com as políticas públicas de habitação, saneamento e transporte. Desta forma, a população da periferia, excluída em seus direitos, passou a se organizar de forma mais articulada e a lutar por melhores condições de transporte público, necessárias para os deslocamentos para o trabalho e acesso aos serviços públicos essenciais.

Segundo AFFONSO (1987), que estudou as mobilizações sociais por transportes em São Paulo, os Movimentos Reivindicativos de Transportes Coletivos (MRTC) são, inicialmente, a resposta popular contra os aumentos tarifários e o abandono do transporte ferroviário e por ônibus, promovidos por uma política de transporte voltada quase que unicamente à reprodução e ampliação do capital em detrimento da reprodução da força de trabalho.

Em suas mobilizações, a população utilizava-se das mais diferentes formas de pressão como abaixo-assinados, passeatas etc., para demonstrar a sua insatisfação com a precária situação em que se encontrava o transporte público, pois eram obrigados a enfrentar filas e despender horas da sua vida para se deslocar em veículos superlotados.

“As horas de espera e de percurso antes e depois do dia de trabalho, via de regra extremamente longo, expressam o desgaste a que estão submetidos aqueles que necessitam do transporte de massa para chegar ao seus empregos. Em outras palavras, submetido à engrenagem econômica da qual não pode escapar o trabalhador, para reproduzir sua condição de assalariado e de morador urbano, deve sujeitar-se a um tempo de fadiga que constitui um fator adicional no esgotamento daquilo que tem a oferecer: a sua força de trabalho” (KOWARICK; 1980; p. 36)

Em um país com altos índices de desemprego, os atrasos e os desgastes físicos provenientes do transporte poderiam levar o trabalhador a uma baixa produtividade, ocasionando descontos salariais ou a sua própria substituição por outro que compunha o exército reserva de mão de obra. Esta realidade política, econômica e social, a qual os trabalhadores estavam inseridos, predominando altas taxas de rotatividade e instabilidade no emprego, fazia com que o “fantasma” da demissão rondasse o seu imaginário.

A letra da música abaixo retrata uma das criativas formas de mobilização realizada pela população à época em que eram comuns as demissões devido aos atrasos, em consequência dos problemas do sistema de transporte coletivo, ocasionados por enguiços, superlotação e falta de ônibus.

PATRÃO, O ÔNIBUS ATRASOU

Patrão, o ônibus atrasou
Por isto estou chegando agora
Acordei de madrugada e afinal
O ônibus atrasou uma hora
O senhor não tem razão
Pra me mandar embora!

O senhor tem paciência
É preciso compreender:
Moro na periferia
Ganho mal para viver;

Um atraso é muito justo
Quando há explicação
Sou um chefe de família
Preciso ganhar meu pão.
(Não diga não!)

(Do livro: Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular - Movimento do Transporte Coletivo de Vila Velha/ES; 1984; DOIMO; p. 57)

3.3.4 Os Anos 1980: Redemocratização e Novas Estratégias de Luta

Nos anos 1980, em várias cidades do país, o Movimento Popular passou a se articular de forma mais organizada, impulsionado pelas grandes mobilizações da sociedade por democracia,

greves operárias, além do favorável resultado obtido pelas oposições nas eleições de 1982 para o governo de importantes Estados.

“A redemocratização formal do sistema político iniciada em 1982 não foi suficiente para trazer melhorias importantes nas condições de transporte, em função de investimentos públicos decrescentes, altas taxas de inflação, e perspectivas de desempregos. Os movimentos sociais em torno da questão limitaram-se às reações à falta dramática de transporte em área periféricas (Affonso, 1986; Moisés e Martinez-Allier, 1985), ou à ocorrência de atropelamentos fatais de crianças em suas residências (Vasconcelos, 1985). Em ambos os casos, as soluções adotadas foram tão emergenciais quanto os próprios movimentos sociais, não trazendo transformações definitivas nas condições de transporte e de circulação”. (VASCONCELOS; 2000; p.59)

À citação de Eduardo Vasconcelos, acrescentamos a ocorrência de importantes movimentos sociais contra os reajustes de tarifa, em uma época marcada por altos índices inflacionários, a exemplo do fato ocorrido em Salvador-BA em 1982, que culminou uma seqüência de protestos irrompida na década anterior.

BRASILEIRO e HENRY (1999) ressaltam que a onda de protestos violentos espalhou-se chegando até Salvador (quando um drástico aumento tarifário levou à queima da metade da frota de ônibus em 1982). Manifestações populares de índoles diversas continuariam sacudindo os transportes coletivos pelo menos até 1983, ano de constituição orgânica, embora dispersa e descontínua, do Movimento Reivindicativo de Transportes Coletivos.

Com a abertura política, os protestos contra a péssima qualidade dos transportes persistiram de forma mais sistemática. As ações mais radicais, como as depredações dos coletivos e demais equipamentos urbanos, passaram a ocorrer principalmente nos momentos das sucessivas majorações de tarifa, pois representava pesado ônus para os usuários. Estas manifestações para diminuir o percentual ou mesmo congelar as tarifas, provinham da pressão organizada do movimento sobre o poder público ou espontaneamente por parte dos usuários.

Na maioria das cidades brasileiras imperava o desequilíbrio tarifário, provocado por uma constante elevação dos custos de operação dos sistemas de transportes coletivo e por uma

acentuada diminuição da capacidade de pagamento pelos usuários destes serviços, pois os percentuais de reajuste de salário não acompanhavam os da tarifa.

Para LIMA NETO *et al* (2001), a tarifa era o ponto focal das contestações. O Governo Federal que aprovava os reajustes de tarifa de todos os sistemas locais de forma centralizada, através da Comissão Interministerial de Preços (CIP), resolveu transferir esta decisão aos Municípios.

Com esta medida descentralizadora, extinguindo a CIP, coube aos municípios a ‘espinhosa’ função de mediar interesses: de um lado os empresários pressionavam por uma tarifa que cubrisse integralmente os custos do serviço, e por outro os usuários se mobilizavam-se e reagiam contra o reajuste da passagem. Vale registrar o papel de apoio aos municípios que a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) cumpriu ao produzir uma cartilha denominada “Instruções Práticas para o Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos” (1982), com o objetivo de elaborar uma metodologia e uniformizar o grau de conhecimento sobre o cálculo tarifário nas cidades.

Consideramos que esta decisão, em que os municípios passaram a definir as tarifas, mesmo algumas prefeituras não contando com uma estrutura capacitada para desempenhar tal função, é fruto das lutas populares pela descentralização e participação da sociedade na definição e controle das políticas públicas. A chamada “caixa preta” de onde saía um cálculo tarifário era muito questionada pelos movimentos populares.

As Comissões de Usuários de Transporte Público, formadas em várias cidades brasileiras no bojo das lutas sociais, questionavam sobremaneira a forma como era realizada o cálculo da tarifa⁷: de maneira fechada, sem o repasse das informações e sem a participação dos usuários, principais atingidos pela decisão. Há registros de que as Comissões de Usuários, em algumas cidades, criaram grupos técnicos com o objetivo de reunir e analisar todas as informações técnicas e legais acerca do processo de fixação da tarifa e do funcionamento do sistema de transporte como um todo.

⁷ No quinto capítulo desta dissertação abordaremos a questão tarifária na RMR, onde a proposta de reajuste das tarifas, desde 1980, era apresentada e fundamentada pelo Órgão Gestor para ser discutida e aprovadas em um Conselho.

3.3.4.1 Unificando e Fortalecendo as Lutas Urbanas

Com a redemocratização do país, os movimentos por transportes passaram a se estruturar de diversas formas como, por exemplo, as Associações de Usuários ou Movimentos de Defesa do Transporte e os diretórios de partidos políticos. Estes movimentos, além da questão tarifária, lutavam por melhorias localizadas do serviço na região, muitas vezes restringindo suas reivindicações à substituição de uma empresa privada por outra, ou à colocação de mais de uma empresa para operar a mesma linha, acreditando que a quebra do monopólio e a concorrência entre as empresas pudessem elevar a qualidade dos serviços.

Para fortalecer as suas mobilizações por transportes, estas organizações procuravam unificar e socializar as experiências das lutas desenvolvidas nas diversas regiões, buscando inclusive formar uma articulação em nível nacional.

BRASILEIRO e HENRY (1999) ressaltam que as mobilizações contra projetos tecnocráticos, contra integração modal imposta ou de apoio às lutas sindicais dos rodoviários continuaram a acontecer, até que diversas forças de oposição tentaram dar-lhes um perfil político, como foi o caso da Articulação Nacional das Lutas de Transportes (ANLUT), que representou o esforço máximo de centralização dos movimentos de usuários e comunidades cidadãs.

Também fazia parte das estratégias, juntar-se às outras lutas populares por habitação, água e luz, creches etc, e estabelecer permanente contato com as entidades sindicais dos trabalhadores e outras instituições no sentido de obter apoio técnico e político para as suas ações.

A articulação nacional mais ampla com relação às questões urbanas foi concretizada no período da Assembléia Nacional Constituinte, quando formou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com a intenção de elaborar emenda popular para esta questão, que trataremos adiante.

Os questionamentos à tarifa, à falta de segurança e de investimento no setor, configuraram bandeiras de luta comuns entre os movimentos populares e os dos trabalhadores em transportes, o que motivava a articulação entre estes segmentos, e era importante como precaução contra qualquer tentativa de se desviar o foco do real problema e de gerar conflitos no âmbito da classe trabalhadora.

“O governo usa e usará sempre formas de jogar trabalhador contra trabalhador. Nos transportes, isso foi feito com o auxílio da imprensa escrita e falada. Buscou-se jogar o usuário dos transportes coletivos contra os motoristas e cobradores, principalmente nas greves e no problema do troco”. (PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT; 1984; p. 13)

Há registros de que esse artifício de criar conflitos entre usuários e trabalhadores rodoviários também era utilizado pelos empresários de ônibus:

“As empresas também usavam seus empregados como poder de pressão sobre o legislativo e o executivo para conseguir os aumentos de tarifa. Esses poderes estavam sob pressão do movimento popular e dos empresários. A ação destes últimos se constituía numa jogada para colocar o movimento popular contra os trabalhadores das empresas de transporte coletivo, à medida que vinculavam o aumento de salário ao aumento das tarifas” (NEVES; 2006; p. 150)

3.3.4.2 Participação e Decisão: É Chegada a Hora!

Os movimentos por transportes passaram a exigir, além de qualidade e redução das tarifas, que as decisões sobre transporte levassem em conta a opinião dos usuários, que haviam sido excluídos do sistema de decisões durante todo o período ditatorial e mesmo no incipiente governo democrático.

Segundo AFFONSO (1987), referindo-se ao MRTC, em suas lutas estes movimentos procuravam constituir-se na base para a construção e implementação de uma política de transportes que colocasse a população usuária não mais como observadora, mas como participante ativa no processo de decisão do planejamento, da implantação e gestão dos transportes coletivos.

Estas emergentes organizações populares buscavam um canal de comunicação com os setores públicos que viessem a atender as suas reivindicações. Nesta época, início da redemocratização do país, os movimentos sociais discutiam a importância dos Conselhos Populares para a formulação e gestão de políticas públicas. Com relação aos transportes coletivos, em algumas cidades do país já havia conselhos que discutiam e até mesmo deliberavam

sobre assuntos deste setor, porém sem a participação de representantes dos usuários e dos trabalhadores rodoviários, como eram os casos de Curitiba e da Região Metropolitana do Recife (RMR)⁸, não obstante os empresários de ônibus terem o seu assento garantido.

O Conselho Municipal de Curitiba era composto por treze membros, quase todos do poder público, excetuando-se os representantes dos Sindicatos das Empresas de Transportes, do Sindicato dos Taxistas e da Associação Comercial do Paraná. Conforme NEVES (2006), não havia representante do movimento popular e sindical. Com esta composição, era praticamente impossível ter acesso às informações e às decisões sobre as tarifas do transporte coletivo.

Os empresários, por deter poder econômico e político, sempre exerceram grande influência nas questões de transportes, seja participando de conselhos, seja elegendo seus representantes no parlamento ou eles próprios se tornando parlamentares. Este segmento pressionava os prefeitos e governadores a adotar as suas propostas para o setor, inclusive a política tarifária.

Recusando-se a aceitar passivamente esta exclusão das decisões, alguns setores do Movimento Sociais passaram a enfatizar a encampação das empresas privadas pelo Poder Público para que houvesse um efetivo controle popular da gestão dos serviços de transportes coletivos.

3.3.4.3 A Estatização dos Transportes: Uma Estratégia de Luta!

A proposta de estatização dos transportes foi sendo reforçada na medida em que as lideranças comunitárias não viam alternativas de melhoria dos serviços e redução (ou congelamento) das tarifas, pois consideravam que o controle dos transportes estava nas mãos dos empresários, cujo lucro era a razão e o objetivo de suas empresas. De fato, na provisão dos serviços de transporte existe uma contradição entre os seus objetivos sociais e as metas empresariais de lucro. Ou seja: de um lado é um serviço público essencial que deve atender as

⁸ Como veremos nesta dissertação, somente em 1985 o Conselho Deliberativo da EMTU/Recife incorporou os representantes dos usuários e dos trabalhadores rodoviários.

necessidades da sociedade e, por outro, trata-se de uma atividade em que desde à época dos bondes vem sendo explorada economicamente pelo setor privado.

Esse antagonismo tornou-se mais evidente em um momento de resgate da cidadania da população, que passou a se organizar e a exigir que o poder público assumisse o seu papel e responsabilidade na prestação do serviço, garantisse a função social do transporte e retirasse do cenário o ator que considerava que estava interessado apenas na exploração econômica, em detrimento da questão social.

Para BICALHO (1996), a estatização enquanto bandeira política parte de uma concepção quanto ao papel do Estado com relação aos serviços públicos. A sua prestação, principalmente para os serviços públicos essenciais, seria uma atribuição indelegável do poder público pelos seguintes motivos: incompatibilidade entre a necessidade social da prestação do serviço e a lógica empresarial privada de busca de lucro na sua operação; e o aumento do custo da prestação do serviço pela necessidade de inclusão de uma parcela referente ao lucro do empresariado.

Com relação à propriedade dos meios de produção para operar o serviço, seja ela do setor público ou do setor privado, comungamos com grande parte dos estudiosos e técnicos da área de que o mais importante é que seja garantido o controle do Estado sobre a gestão do sistema de transporte coletivo e não necessariamente a sua operação pública direta.

De acordo com VASCONCELOS (2000), o ‘negócio’ de transporte público não pode ser analisado adotando um enfoque exclusivamente econômico. A natureza do serviço e seus grandes impactos sociais, econômicos e ambientais requerem que ele seja entendido como um serviço público essencial, cuja avaliação compreende múltiplos fatores. Segue-se que a regulamentação e o controle pelo setor público são indispensáveis. A única questão pertinente neste contexto é como preencher estas obrigações públicas de forma a garantir eficiência social e econômica.

A tese de que o essencial é garantir o caráter público do serviço é proveniente de várias discussões e de experiências de estatização dos transportes, implantadas por gestores municipais comprometidos com projetos democráticos e populares, que passaram a assumir as prefeituras ainda na década de 1980 e por em prática propostas políticas defendidas pelos movimentos sociais.

3.3.4.4 Novas Experiências na Provisão do Serviço de Transporte

Algumas cidades de São Paulo, a exemplo de Santos, Diadema e São Bernardo do Campo, além de Porto Alegre-RS, trilharam por este caminho da estatização, enquanto outras como São Paulo e Santo André-SP optaram pela municipalização (receita pública). No primeiro grupo de cidades ocorreu a encampação das empresas privadas de ônibus pelo poder público, enquanto que no segundo as prefeituras arrecadavam toda a receita obtida pelas empresas, que passaram a ser remuneradas segundo contratos de prestação de serviço. Como podemos observar foram diversas as estratégias adotadas pelos municípios na condução de suas políticas de transporte coletivo, inclusive havendo casos, como Diadema, em que a prefeitura, por não ter logrado êxito no resultado, reabriu a operação de seu sistema ao setor privado, depois de ter vivenciado uma estatização.

Nesta trajetória ocorreram vários conflitos entre os atores relacionados com o transporte público, principalmente entre a administração municipal e os empresários do setor que reagiram fortemente às intervenções públicas. Dentre as várias formas de reação dos empresários, o exemplo citado por MORALES e AFFONSO retrata a situação de Porto Alegre-RS, que foi palco de um dos mais intensos desses embates, originado no início da administração de Olívio Dutra (PT), quando a prefeitura conteve o reajuste tarifário que a classe empresarial estava reivindicando:

“Em Porto Alegre, apesar das pressões dos custos, a administração mantém o congelamento e os empresários lançam-se ao confronto, ameaçando, nos jornais e rádios, paralisar os serviços. A primeira mostra de força da administração é uma inesperada intervenção em várias empresas. (...) A população vibra e apóia a iniciativa, mas os adversários recobrados da surpresa, respondem fazendo uso de todos os meios, inclusive da sabotagem. A prefeitura não se intimida e reage, denunciando a descapitalização das empresas, as negociatas ilícitas, e assumindo o efetivo controle do serviço”. (MORALES e AFFONSO; 1990)

Esta experiência de Porto Alegre é extremamente rica no que diz respeito às relações de cooperação e conflito que se estabeleceram entre os atores envolvidos com o transporte público

da cidade, em um delicado momento de acirramento entre uma gestão pública que se iniciava e os empresários, que pertenciam a poderosos grupos econômicos locais. Se por um lado, os gestores públicos procuraram estabelecer um novo padrão de relação entre a administração municipal e as companhias permissionárias do serviço de transporte, por outro os empresários de ônibus foram implacáveis na defesa de seus privilégios, realizando um *lockout* em que todas as empresas privadas deixaram de operar.

Vale ressaltar que a operadora pública municipal, Cia. Carris Porto-Alegrense, reconhecida nacionalmente por sua eficiência na operação, desempenhou um importante papel neste episódio, no sentido de cobrir a deficiência operacional das empresas que se encontravam sob intervenção.

“Quando o Imperador D. Pedro II fundou a Companhia Carris Porto-Alegrense, em 1872, talvez não imaginasse que, 130 anos depois, ela seria a maior empresa de transporte urbano da capital gaúcha, líder no segmento e considerada a melhor do País, tendo recebido mais de uma vez, o prêmio de Melhor Empresa de Transporte Urbano do Brasil, concedido pela Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP” (ANTP; 2003; p. 236)

Segundo PONT (2000), ex-prefeito de Porto Alegre (1997 – 2000), a Cia. Carris ganhou o prêmio de empresa de melhor qualidade de transporte coletivo do país disputando com as empresas privadas. Ela não tem subsídio, é superavitária, disputa em igualdade de condições com o setor privado e tem um conselho de usuários dirigindo a empresa em conjunto com a direção. Isto permite provar que o setor público pode funcionar bem e pode disputar, inclusive, com o setor privado em qualquer política.

3.3.4.5 O Arrefecimento da Luta

A partir da segunda metade da década de 1980, no governo da Nova República do presidente Sarney, dois importantes acontecimentos⁹ na vida do país arrefeceram as manifestações dos movimentos por transportes: o congelamento de preços decorrente do Plano Cruzado I e a criação do Vale-Transporte (VT).

Com a edição do Plano Cruzado I, em 01 de março de 1986, considerado o primeiro plano de impacto com base na inflação zero, os preços dos produtos e as tarifas públicas foram congelados, criando-se a figura do “Fiscal do Sarney” em que a população se envolveu e passou a denunciar a remarcação de preços.

Para NEVES (2006), o ano de 1986 foi de pouca mobilização em torno das tarifas, em decorrência do congelamento de preços do Plano Cruzado. Além disso, o Governo Federal instituiu em 1985 o Vale Transporte, tornado obrigatório em 1987, diminuindo o gasto do usuário com transporte.

Para LIMA NETO *et al* (2001), em 1985, o Governo Federal instituiu o Vale Transporte, pelo qual as empresas passaram a assumir os custos dos deslocamentos de seus empregados para o trabalho. Os transportes coletivos eram, pois, alvo de grande insatisfação social provocados pela má qualidade dos serviços e pelos constantes aumentos nas tarifas dos serviços, em uma época de inflação indomada.

O Jornal Diário de Pernambuco da época relatou o ‘retrocesso’ ocorrido com o Projeto de Lei que instituiu o VT obrigatório e que sofreu reformulação por pressões de segmentos econômicos, tornando-se facultativo.

“O Ministro dos Transportes, Affonso Camargo, recebeu ontem, das mãos do Ministro do Trabalho Almir Pazzianotto, a nova versão do projeto de lei que institui o VT que agora deixa de

⁹ Além desses acontecimentos, o fato de lideranças dos movimentos sociais terem passado a ocupar cargos na administração pública que, segundo algumas análises, também contribuiu para agravar a desmobilização dos movimentos por transporte.

ser obrigatório e passa a ser um dos itens da pauta de negociações entre patrões e empregados. Realizado a ‘quatro mãos’ por técnicos dos dois ministérios, a nova proposta foi reformulada de acordo com sugestões do ministro Pazzianotto e atende as críticas feitas ao projeto original pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e pela área econômica do governo, contrários ao benefício por considerá-lo inflacionário”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 12/07/1985)

Esta lei do VT, apesar do caráter facultativo, foi fruto de estudos técnicos originados a partir de reivindicações do movimento popular por uma tarifa social, que beneficiasse principalmente a população mais pobre, residente nas periferias e que, em muitos casos, utilizava quatro conduções diárias para trabalhar.

O ex-ministro Affonso Camargo, no depoimento abaixo, relata sobre a institucionalização do VT:

“Eu era Ministro dos Transportes em 1985 e o GEIPOT detectou que havia um problema muito grave com a despesa de transporte urbano dos trabalhadores de baixa renda. Os trabalhadores que ganhavam um salário-mínimo gastavam para se deslocar de casa para o trabalho e do trabalho para casa 31% do que ganhavam. Uma das alternativas para solucionar esse problema foi o vale-transporte, que eu selecionei como a melhor. Ela foi apresentada ao Presidente José Sarney como uma ajuda obrigatória que o empresário teria que dar ao trabalhador. Houve muitas reações, aquela famosa resistência às mudanças. E o meio empresarial reagiu contra, fizeram pressão nos Ministérios da área econômica, principalmente Planejamento e Fazenda...”. (NTU; 2007)

Depois, ao deixar o governo e se eleger senador, o ex-ministro elaborou um projeto de lei que foi aprovado no Congresso Nacional transformando a concessão do VT de facultativo em obrigatório. É importante salientar que a Associação Nacional de Empresas de Transporte Urbano (NTU), criada em 1987, cumpriu um importante papel neste avanço para o setor, além do empenho da comunidade técnica que preconizava formas de subsídio para reduzir o custo do transporte para as classes menos favorecidas da sociedade, como já ocorria em várias cidades do mundo.

O VT¹⁰ constituiu-se em um marco histórico fundamental para o transporte público no Brasil. Ele atendeu, em parte, as expectativas de técnicos e militantes que defendiam que, além dos usuários, outros setores da sociedade, como os empresários da indústria e do comércio, que são beneficiários indiretos do sistema de transportes público da cidade, também deveriam participar do financiamento desse serviço.

3.3.5 A Virada do Milênio: Os Movimentos Contemporâneos por Transportes

Como vimos anteriormente, a partir da década de 1990 os movimentos sociais passaram a ter outro perfil ao ocupar os espaços institucionais de poder que foram conquistados ao longo dos anos. No setor de transporte e trânsito também foram surgindo novos conselhos nas cidades, alguns poucos em regiões metropolitanas, que tiveram diferentes formatos, variando de acordo com as características específicas de cada cidade ou região. Em 1994, com o plano real, há um controle da inflação no país e o transporte coletivo passou a ter suas tarifas majoradas com menos frequência, o que, conseqüentemente, acarretou em uma diminuição do número de protestos.

A estabilização econômica reduziu a importância da discussão sobre as tarifas, concentrando-a nos aspectos de qualidade e acessibilidade. Grandes aumentos no número de automóveis em circulação e enormes investimentos no sistema viário incentivaram o uso dos automóveis e aumentaram sensivelmente os níveis de congestionamento na cidade. Enquanto isto, mudanças econômicas estruturais no nível internacional e regional ao lado da transição para uma economia de serviços mudou a demanda de transporte e abriu novos nichos de mercado. O transporte informal, que sempre tivera um papel secundário, começou a ser conveniente para um número crescente de pessoas. (VASCONCELOS; 2000; p. 143/144)

Na nossa avaliação, esta nova conjuntura de proliferação do transporte informal aumentou a oferta, gerando uma descompressão social, visto que a população passou a ter mais opções de

¹⁰ Vale ressaltar que, conforme veremos no quinto capítulo dessa dissertação, a EMTU/Recife foi pioneira nesta iniciativa ao adotar o VT para trabalhadores de empresas públicas do Estado de Pernambuco, ainda em 1982.

serviços e tarifas, isto tudo com o apoio de alguns políticos, da mídia e sob a vista grossa do poder público, em um contexto neoliberal que predominava nos anos 1990. Posteriormente, a queda de demanda no transporte formal colocou em risco de desemprego os operadores do serviço legal o que levou as suas entidades de representação a exigir providências, junto com parte dos usuários que passaram a se sentir ameaçados pelo clima de violência que se estabeleceu.

Outro problema que atingiu grandes proporções no início do novo milênio foi a exclusão social no transporte público. A menor frequência de reajustes de tarifas resultante do plano real, a partir de junho de 1994, não reverteu o quadro de privação que vinha se agravando. Pesquisas como a do Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte (ITRANS), “Mobilidade e Pobreza”, realizada em cinco regiões metropolitanas brasileiras, em 2003, revelaram os baixos índices de mobilidade dos pobres, pois grande contingente da população com renda inferior a três salários mínimos deixou de utilizar o transporte público por não ter recursos para pagar a tarifa.

Esta exclusão tem levado essa camada da população a estagnação e exclusão do mercado de trabalho, pois afeta o desempregado que não tem condições de bancar a tarifa de transporte para procurar emprego e, muitas vezes, mesmo encontrando trabalho, perde a oportunidade ao ser preterido pelo empregador que tem que arcar com o pagamento do benefício do vale-transporte, principalmente no caso de ser necessário utilizar mais de duas conduções para o trabalhador poder exercer suas atividades laborais, considerando também que em muitos locais não existem integração de tarifas e serviços.

A reação dos movimentos sociais nos últimos anos acerca do problema tem sido no âmbito dos fóruns de discussão e mobilização criados por iniciativas tanto da sociedade civil quanto em nível de governo, além das manifestações populares e estudantis que tem ocorrido, principalmente nas ocasiões de reajustes de tarifas, como as que desencadearam recentemente o **Movimento Passe Livre (MPL)**.

O MPL reivindica um transporte coletivo de livre acesso para todas as camadas da população e o passe livre estudantil. Ele é caracterizado como um movimento autônomo e espontâneo que se fortaleceu em todo o país, principalmente entre os jovens. O movimento originou-se depois de duas revoltas populares contra o aumento da tarifa de ônibus que aconteceram em Salvador-BA, em 2003, quando milhares de jovens, estudantes e trabalhadores

paralisaram a cidade por dez dias, e no ano seguinte em Florianópolis-PR, protesto que foi reprimido com violência pelas forças policiais e ficou conhecido como “A Revolta da Catraca”.

A partir destas duas mobilizações nasceu oficialmente, no quinto Fórum Social Mundial, em 2005, o MPL, em uma plenária com a participação de representantes de várias cidades brasileiras que aprovaram os princípios da organização: independência, apartidarismo, horizontalidade e decisões por consenso.

Cumprir registrar que os movimentos sociais pelo transporte também vêm ganhando importância nas discussões acadêmicas, inclusive constou, de forma pioneira, com o título “Lutas Populares relacionadas à Mobilidade Urbana”, como um dos temas de discussão no XIV Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano (CLATPU) e XXI Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET), realizados conjuntamente, em novembro de 2007.

Outra organização da sociedade civil que também tem como objetivo a inclusão social pelo barateamento das tarifas é o **Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT)**, que tem características bem menos radicais que o MPL. O MDT é formado por várias entidades com representação de técnicos, trabalhadores, empresários, movimento popular, secretários de transporte, universidades e tantos outros atores ligados à questão do transporte urbano. A luta do Movimento é pela criação de uma fonte permanente de recursos para a estruturação do sistema de transporte, promoção da mobilidade sustentável e do desenvolvimento das cidades brasileiras.

Pelo caráter de essencialidade do transporte público, o MDT defende que o setor receba igual tratamento dispensado às políticas de saúde e educação. Para tanto, apresenta como proposta a utilização de 25% dos recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) para o barateamento das tarifas pagas pelos usuários. Esses recursos deverão ser administrados pelo Ministério das Cidades e destinados a estados e municípios, mediante condições / contrapartidas a serem cumpridas pelos gestores.

É de boa lembrança mencionar que na instância governamental também existe uma articulação em favor da desoneração do transporte coletivo, através da concessão de subsídios

para o setor. Nas discussões e mobilizações realizadas pelo **Fórum Nacional de Prefeitos**, inclusive com a realização de caravanas à Brasília, o assunto transporte público encabeçou as suas reivindicações e é considerado como um dos principais problemas das grandes cidades, principalmente o custo da tarifa que é repassado integralmente para os usuários.

O **Fórum Nacional de Secretários de Transporte**, apoiado pela **Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP)**, também vem cumprindo um importante papel de subsidiar o Fórum dos Prefeitos e de envidar esforços no sentido de convencer o Ministério da Fazenda sobre a importância de investir no financiamento do transporte público como solução para os problemas de mobilidade e inclusão social das diversas cidades brasileiras.

“O Fórum representa a força conjunta necessária para se lutar, nacionalmente, na defesa de projetos de lei na área de transporte e trânsito no Brasil”. (ANTP; 2003; p.36)

O Governo Federal procurou demonstrar sensibilidade para a questão, criando um grupo de trabalho constituído por alguns ministérios, ANTP, MDT, Frente Nacional de Prefeitos etc., com a intenção de se formar um pacto federativo em que os três entes da federação deveriam contribuir para o barateamento das tarifas, mas até o presente momento não foi tomada nenhuma decisão que reduzisse o peso da tarifa no orçamento do usuário.

A **Frente Parlamentar do Transporte** é outra articulação que também tem dado importante contribuição ao setor no Congresso Nacional, provocando a discussão e formulando projetos de lei para que o poder executivo de fato priorize o transporte coletivo. Cumpre ressaltar que, atualmente, a Frente Parlamentar está com a importante tarefa de estimular o debate e articular os parlamentares para aprovar o Projeto de Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, encaminhada pelo Ministério das Cidades ao Congresso Nacional, desde 2007. Este Projeto consiste num marco regulatório para o setor e contém importantes dispositivos para a melhoria do transporte público.

3.3.5.1 Os Instrumentos para a Gestão Participativa

Como vimos o Governo Federal durante toda a década de 1990, seguiu a cartilha do neoliberalismo, deixando a provisão do serviço de transportes a cargo das forças de mercado, sendo omissa na formulação e aplicação de uma política federal de transporte. Em 2003, Lula assumiu a presidência do país e adotou novas diretrizes para tratar as questões urbanas, criando o Ministério das Cidades e realizando as Conferências Nacionais das Cidades, com discussões prévias em conferências municipais e estaduais. A instalação do Conselho Nacional das Cidades também foi uma instância criada para debater a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrando as políticas de mobilidade urbana, habitação, saneamento, controle social etc.

O Estatuto das Cidades é uma importante ferramenta para a consolidação da gestão democrática nos municípios. Depois de ter passado mais de dez anos tramitando no Congresso Nacional, a conquista deste diploma legal, fruto de muita luta dos movimentos sociais para a construção de cidades sustentáveis, constitui-se em um grande avanço legislativo, porém é apenas o primeiro passo, pois faz-se necessário a edição de leis municipais para a implementação dos instrumentos elencados nesta Lei Federal.

Ao resgatar a história das lutas populares e das políticas de transportes adotadas no país, destacamos o mérito do governo militar que interveio no setor, criando instrumentos financeiros e institucionais para atender as reivindicações das massas populares, cativas do transporte público, que reagiram às péssimas condições de deslocamento.

Os governos neoliberais da década de 1990, com o propósito de enxugar a máquina pública, desmontaram a estrutura de gestão que havia sido construída, agravando a crise de mobilidade e a exclusão social nas metrópoles brasileiras, em um período de mudança do perfil de atuação dos movimentos sociais que passaram a participar das arenas de debates das políticas públicas.

O atual Governo Federal vem adotando políticas de desenvolvimento urbano e de participação social, resultado das mobilizações da sociedade, para enfrentar os problemas das grandes cidades. Porém sem a inversão da lógica do modelo de mobilidade centrado no transporte individual e um novo modelo de financiamento para o setor, as cidades se tornarão insustentáveis.

CAPÍTULO 4: A ORGANIZAÇÃO DA POPULAÇÃO, AS GESTÕES PARTICIPATIVAS E A LUTA POR TRANSPORTES

A História de Pernambuco é caracterizada pela presença de movimentos sociais e de partidos de esquerda que sempre resistiram aos regimes autoritários impostos ao povo brasileiro e foram fundamentais para fazer avançar o regime democrático incorporando-se no processo de definição e no controle das políticas públicas. O Estado de Pernambuco, e em especial a cidade do Recife, se caracteriza por uma forte tradição de organização popular. Esta cidade se diferencia das demais devido à presença de aguerridos revolucionários que estiveram à frente de grandes lutas de interesse nacional, em favor da República, o que tornou a nossa região portadora de uma forte tradição libertária: Revolução Pernambucana de 1817; Confederação do Equador de 1824, do Frei Caneca e a Revolução Praieira de 1847 etc.

Dentro deste contexto, neste capítulo retratamos aspectos históricos do movimento popular: o seu fortalecimento na década de 1950, a repressão sofrida com o golpe militar de 1964 e a retomada do movimento por justiça social com o apoio da Igreja e outras organizações sociais, confluindo para a criação da Assembléia de Bairros, que viria posteriormente a se transformar na Federação Metropolitana de Bairros (FEMEB). Destacamos que nesta mesma época em que surgia a Assembléia de Bairros, na década de 1980, nascia também a EMTU, e a partir de então predominou uma relação entre estes dois atores sociais permeada de conflitos em torno da qualidade do transporte e do preço da tarifa. Relatamos esse processo de luta social por transportes até a decadência da FEMEB no início dos anos 1990 e o surgimento das novas perspectivas para os movimentos sociais urbanos na RMR.

Fazemos também um breve resgate histórico das gestões participativas no Recife, que buscaram alternativas democráticas para gerir a coisa pública. Procuramos enfatizar a participação popular e as questões de transporte público nestas gestões. O período pesquisado inicia-se em 1955 com a formação da Frente do Recife que elegeu Pelópidas Silveira e Miguel Arraes, passando pela administração de Jarbas Vasconcelos, quando da redemocratização do país e conclui com a gestão de João Paulo Lima e Silva, no início do novo milênio.

4.1 Os Governos Pelópidas e Arraes, o Movimento Popular e os Transportes

Para SOARES (1982), o Nordeste, nos anos 1950/1960, polarizou as atenções do país e do exterior pelo ímpeto com que as massas se lançaram na luta para atender as suas necessidades mais imediatas e pela influência que isso poderia vir a ter sobre o próprio sistema econômico do país.

A partir da década de 1950, os partidos progressistas passaram a ter uma significativa presença eleitoral na cidade do Recife, destacando-a no cenário político nacional, na medida em que passaram a administrar esta Capital, significando um importante momento de ruptura em relação aos grupos oligárquicos que sempre mantiveram o controle do poder no estado. Esta década foi muito rica em relação à participação política do povo pernambucano, principalmente para os recifenses que vivenciaram novas formas de participação na gestão da cidade, diferente da forma clientelista, coronelista e elitista que predominava até então.

O clima de democracia vivido pelo país nos anos 50 propiciou a emergência de dois importantes atores políticos no cenário local que influenciaram diretamente no surgimento de várias entidades de representação comunitária: a Prefeitura do Recife e os partidos de esquerda, em especial o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

O PCB buscou ampliar os espaços democráticos, formando as células do partido e mobilizando e politizando a população nos bairros, que demandava desde melhorias dos serviços públicos locais, como: transportes, creches, postos médicos e escolas, até reivindicações políticas gerais, como eleições livres, liberdade de imprensa e de reunião, sindicalismo livre, legalidade do PCB e reatamento das relações com a URSS.

Além do PCB, a própria Prefeitura do Recife, sob o comando de Pelópidas Silveira, eleito pela Frente Popular em 1955, também estimulava a formação de associações de bairros, por considerá-las como importantes formas de organizações populares para canalizar as reivindicações e aspirações da população.

Com essas duas condições políticas favoráveis, e principalmente a necessidade concreta e imediata da população lutar por melhores condições de vida, as associações de bairros se proliferaram nas áreas mais carentes da capital pernambucana, o que foi fundamental para a

gestão de Pelópidas Silveira incorporar os setores populares no processo de administração dos problemas da cidade.

4.1.1 A Participação Popular na Gestão de Pelópidas

Visando aprofundar a relação democrática com a população e resolver os seus problemas de uma forma eficiente o prefeito Pelópidas iniciou um processo de descentralização política com a realização de assembléias e audiências públicas, onde o corpo dirigente da prefeitura, na presença do secretariado e do próprio prefeito, se deslocava para os bairros para dialogar com a população sobre as suas reivindicações. Estas audiências coletivas eram realizadas nas Associações de Bairros e também no Teatro Santa Isabel, no centro do Recife, sendo o transporte coletivo um dos principais temas:

“Na pauta dessas audiências públicas constam invariavelmente a questão da terra ao lado da demanda por melhoria dos transportes coletivos” (CEZAR, 1985, *apud* CARVALHEIRA e PEREIRA; 1987; p. 34)

Durante o seu governo, Pelópidas priorizou como seu aliado as associações de bairro e os sindicatos, que tornaram-se os seus interlocutores privilegiados. A preocupação em criar canais diretos de diálogos entre a administração pública e a população constituiu-se no elemento diferenciador da sua gestão. Esta forma de governar, através de mecanismos que garantiam à sociedade o direito de participar do processo de tomada de decisão da prefeitura, sofreu reação por parte do poder legislativo municipal cuja ampla maioria era de vereadores de oposição.

O conflito político estabelecido entre o executivo e o legislativo foi motivado pelo sentimento de perda de poder, pois parte dos vereadores tiveram a sua prática clientelista afetada e alegaram que as suas funções foram restringidas à elaboração das leis. As gestões participativas, mesmo hoje estando já bastante difundidas, ainda não são bem aceitas pelos políticos tradicionais, por isso o desafio enfrentado pela prefeitura, e que ainda parece atual, foi o de conciliar as formas de democracia representativa, legalmente instituída, com a participação direta da população, nas várias instâncias de poder.

O segundo mandato de Pelópidas como prefeito do Recife se encerrou em 1959 e em 1963, com o apoio de Miguel Arraes, então governador de Pernambuco, foi eleito pela Frente do Recife para assumir pela terceira vez a Prefeitura do Recife, porém por um curto período, pois nos primeiros dias de abril de 1964 ele foi destituído e preso pela ditadura militar.

4.1.2 A Gestão de Arraes: O Fortalecimento dos Movimentos Sociais e a Ampliação da Participação Popular

O bom desempenho da administração de Pelópidas Silveira à frente da Prefeitura do Recife garantiu a eleição de Miguel Arraes, em 1959, que deu prosseguimento à ampliação das medidas de descentralização e incentivo à participação da população na gestão da cidade. Na administração de Miguel Arraes houve um fortalecimento dos Movimentos Sociais, que cresceram em número e organização, ampliando a sua atuação política ao articular questões específicas de comunidade aos demais problemas da cidade e às questões políticas-eleitorais. Segundo JACCOUD (1990):

“Participando cada vez mais das lutas populares que se apresentavam na cena política de Pernambuco, as associações de bairro ultrapassaram os limites da representação dos moradores por melhores condições de vida e procuraram inserir-se num contexto maior de busca de ampliação do espaço político de atuação das populações carentes do Recife. Passaram a participar das campanhas eleitorais que se realizaram em Pernambuco a partir de 1958(61) e a engajar-se nas grandes campanhas políticas ocorridas no estado nesse período. Assim, participaram na luta pela encampação da Pernambuco Tramways, pelas reformas de base e por um governo nacionalista, em apoio a João Goulart, dentre outros. Essa trajetória, sem dúvida acompanha a tendência de politização expressas nas conjunturas políticas federal e estadual” (JACCOUD; 1990; p. 57)

Em 1962, Miguel Arraes foi eleito governador com uma grande votação em Recife, como já era esperado devido a sua performance administrativa na capital, além da tradição do eleitorado do Recife e algumas cidades da região metropolitana em votar nos candidatos de

esquerda. Uma destacada inovação da gestão de Miguel Arraes, adotada inicialmente na Prefeitura do Recife e depois no Governo de Pernambuco, foi o Movimento de Cultura Popular (MCP), cuja proposta original era criar uma espécie de universidade popular para democratizar a cultura e o ensino das artes, implantando um movimento cultural com a participação de intelectuais, governo e povo. O MCP estimulou a organização da população, possibilitando um maior incentivo à participação popular nas ações descentralizadas desenvolvidas pelo poder público.

“Mobilizando a população através das associações de bairros e do movimento de cultura popular, Arraes prossegue no ritmo de trabalho imprimido pelo seu antecessor, o socialista Pelópidas Silveira, e ataca os problemas considerados básicos no município: ampliação do transporte coletivo, urbanização dos mocambos e alargamentos das avenidas”. (BARROS, 1965, *apud* SOARES; 1982; p.80).

O MCP teve a colaboração voluntária, tanto na concepção como no desenvolvimento do projeto, de diversos professores, entre eles Paulo Freire, Germano Coelho, Anita Paes Barreto e Paulo Rosas, além de escritores, poetas e artistas, como Abelardo da Hora, artista plástico considerado como um dos grandes ícones da arte militante em Pernambuco. Além do objetivo de promover a integração dos diversos grupos sociais, valorizando a riqueza cultural da população, o MCP também deu uma grande ênfase à alfabetização de adultos pelo método de Paulo Freire. O MCP foi disseminado por quase todo o país sob a denominação de Centro Popular de Cultura (CPC), ligado à União Nacional dos Estudantes (UNE).

Outra medida adotada por Arraes no sentido de democratizar a relação do poder público com a sociedade foi a criação da Secretaria Assistente, cuja função era a de substituir a polícia na mediação dos conflitos do Estado com os movimentos populares, em especial os trabalhadores rurais. Desta forma, o governo retirou a polícia do centro dos conflitos sociais e procurou atender às reivindicações dos trabalhadores através da implantação de medidas legais, como a extensão da legislação social ao campo e o reconhecimento do direito à livre organização dos trabalhadores em seus sindicatos rurais. Viveu-se uma época de grandes tensões sociais no campo

onde os trabalhadores rurais se mobilizaram e realizaram greves contra o descumprimento das obrigações trabalhistas, principalmente quanto ao pagamento do salário mínimo.

Além do agravamento dos conflitos regionais, a conjuntura política nacional também apresentava-se bastante crítica, conforme relatamos no capítulo três desta dissertação, e em 31 de março de 1964 os militares deram o golpe militar, tendo o governador Miguel Arraes o seu mandato cassado.

4.1.3 O Planejamento do Recife e de sua Aglomeração Urbana nos Anos 1950

A década de 1950 foi muito rica em termos de estudos de planejamento urbano e regional da capital e de sua aglomeração urbana. Aliás, desde muito antes que vinham sendo desenvolvidos planos urbanísticos para a Capital pernambucana.

Conforme BRASILEIRO e SANTOS (1999), Recife, ao longo de sua história, tem-se caracterizado pelo planejamento urbanístico, tendo sido uma das primeiras cidades latino-americanas a possuir, já no século XVII, um plano de urbanismo, elaborado pelo holandês Pieter Post. Esta cultura urbana se explica pela necessidade de realizar importantes obras de engenharia (viadutos, pontes) em razão da topografia da cidade e dos rios que a atravessam e pelo papel das escolas de engenharia e arquitetura na formação de um meio técnico importante.

Além de ter ocupado vários cargos públicos, o engenheiro Pelópidas Silveira também exerceu sua profissão na área do urbanismo, o que facilitou o diálogo e a interação com os urbanistas, necessário para promover o ordenamento territorial do Recife. Mas Pelópidas não se contentava apenas com as idéias dos urbanistas para executar a modernização do Recife a que ele aspirava, de forma que este prefeito buscou outros saberes.

Conforme relata CAVALCANTI (1978), nunca o povo do Recife fora chamado a cooperar diretamente com os poderes públicos, como então. Muitos planos de urbanismo e engenharia foram enriquecidos com sugestões adequadas, nessas reuniões de técnicos e leigos. Auscultava-se a voz de quantos tivessem o que oferecer ao governo.

Segundo PONTUAL (1991), o programa de governo de Pelópidas Silveira faz referência à necessidade de um Plano de Expansão da Cidade, partindo das diretrizes formuladas nos planos

de Baltar e de Lebret, e que esse plano deveria privilegiar o enfoque territorial, subordinando-o aos aspectos geoeconômicos da região metropolitana.

Em 1951, Antônio Baltar, urbanista egresso da Escola de Belas Artes do Recife, havia defendido uma tese em que estabelecia a prioridade da noção de região sobre a de cidade, ou seja: Baltar foi um dos primeiros urbanistas brasileiros a defender a idéia de uma área metropolitana, recomendando, entre outras, a ampliação do planejamento urbano do Recife às cidades limítrofes de Olinda, Paulista, São Lourenço e Jaboatão.

Em 1954, o Padre Lebret realizou o “Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste”, onde explicitava a possibilidade de combater o subdesenvolvimento de Pernambuco através da industrialização do estado.

4.1.4 O Processo de Criação da Companhia de Transportes Urbanos (CTU)

No início da década de 1950, o Recife vivenciou uma singular experiência de transporte coletivo com a empresa Pernambuco Autoviária¹¹, que entre os anos de 1947 e 1954 exerceu o monopólio do serviço e operou com ônibus de excelente qualidade e dotados de tecnologia avançada para a época. Os méritos desta empresa privada foram reconhecidos pelo historiador Mário Sette:

“Os que servem os arrabaldes somente agora têm uma organização regular e prestimosa: os da Autoviária Pernambucana. (...) Da Autoviária até agora só há elogios a favor, até por haver vulgarizado no Recife o hábito polido e inteligente das filas”. (SETTE; 1978; p.125)

¹¹ Para maiores informações a este respeito indicamos a leitura da dissertação de mestrado de COSTA (2008).

Com a falência da Pernambuco Autoviária e a derrocada do sistema de bonde proliferaram-se os Veículos de Pequeno Porte (VPP), operados por um grande número de condutores autônomos, que ampliaram o mercado para além dos bairros próximos ao centro histórico do Recife, a fim de atender à demanda composta por população de baixa renda que havia migrado do interior do estado e se estabelecido nas áreas periféricas da Capital.

Com a necessidade de intervir para a organização do transporte em Recife, Pelópidas Silveira deu seqüência a algumas medidas que já vinham sendo adotadas desde a gestão do prefeito José do Rego Maciel (1953-1955), que havia contratado o engenheiro paulista, Mário Nigro, para realizar estudos e propor alternativas de melhoria do transporte em Recife. O trabalho do consultor paulista resultou em algumas recomendações, entre elas a eliminação total dos VPPs em um prazo de três anos; a inovação tecnológica com a instalação de uma infra-estrutura para a operação de ônibus elétricos; a criação de uma autarquia para exercer a coordenação e a unificação da operação do transporte público, como forma de garantir a eficiência desse sistema; e o monopólio do transporte pelo poder público, ao considerar esse serviço, a exemplo da saúde e da educação, como sendo um problema social, diferentemente de um negócio.

No final de 1957, dois anos depois de ter tomado posse, o prefeito Pelópidas Silveira foi autorizado pela Câmara de Vereadores a instituir a Companhia de Transportes Urbanos (CTU). Pelópidas precisou de muita habilidade política para combater as fortes pressões advindas dos empresários de ônibus que, temerosos de uma suposta estatização dos transportes, se sentiram ameaçados com a implantação da CTU e reagiram às mudanças que estavam ocorrendo, através da realização de *lockout*, ameaças de transferência das empresas para outra região e até mesmo impetrando mandados de segurança.

Apesar de todo o esforço de Pelópidas para viabilizar a aquisição dos primeiros trólebus e toda a infra-estrutura necessária para a sua operação, além da criação da nova empresa, a CTU só veio a ser constituída legalmente em 15 de junho de 1960, na gestão de Miguel Arraes.

MENDONÇA e PEREIRA (1987) destacam a importância da CTU e a firme decisão de Pelópidas e Arraes em criá-la. Para os autores, o empenho de Arraes em promover a imediata inauguração da CTU, bem como o esforço de Pelópidas em superar as dificuldades que se colocaram a sua implantação, denotam, em última instância, a determinação política dos prefeitos da Frente Popular do Recife em levar a termo um projeto que tinha um elevado alcance social.

A inauguração simbólica dos trólebus aconteceu no dia 13 de maio de 1960, quarenta e seis anos após a circulação do primeiro bonde elétrico em Recife. Inicialmente a CTU operava exclusivamente com os ônibus elétricos, chegando a circular sessenta deles em Recife. A partir de agosto de 1962 a CTU ampliou e diversificou sua frota, passando também a operar com ônibus a diesel, que era considerado mais apropriado para atender a demanda da crescente população que habitava em áreas de difícil acesso pelo trólebus, como os morros, alagados etc., além da situação caótica que predominava no serviço de transporte público, cuja oferta atomizada era proporcionada por mais de cem empresas de ônibus, sendo que a grande maioria possuía apenas um ônibus.

Com a constituição da CTU, instituiu-se também o seu Conselho Consultivo que fazia parte da própria estrutura organizacional da Autarquia. A criação desse instrumento de controle social estava relacionada com a implantação de uma filosofia política de participação popular na gestão pública do Recife que foi iniciada por Pelópidas e ampliada por Arraes. O Conselho, de acordo com a legislação que o criou, tinha a função de: *“examinar os negócios e os trabalhos da Companhia e orientar e aconselhar a Diretoria na condução dos mesmos e nos assuntos sobre os quais fosse solicitado o seu pronunciamento”*. (MENDONÇA e PEREIRA; 1987; p. 51).

O Conselho era composto por representantes de setores importantes da sociedade local. Além da diretoria da CTU, faziam parte desse fórum consultivo os seguintes representantes: dos Estudantes; dos Trabalhadores; da Federação das Indústrias; da Associação Comercial; do Sindicato dos Bancos; da Imprensa e do Rádio; Funcionários Públicos estaduais e municipais; Câmara de Vereadores etc

Sobre a participação social no Conselho Consultivo da CTU, vale citar o depoimento do engenheiro Antônio Baltar:

“Se se trata de prestar serviços à comunidade (...) e se quem decide esses serviços é um grupo alheio à comunidade, não se trata então de uma democracia e sim de uma tecnocracia. Então, para que isso possa ocorrer, é preciso que a comunidade dê sua opinião para as soluções ou para uma política geral a ser adotada, pois, se não houver acerto, a própria comunidade se encarregará de mudar, desde que de modo racional” (MENDONÇA e PEREIRA; 1987; p. 51).

O Conselho Consultivo da CTU teve curta duração, pois com o golpe militar de 1964, os seus objetivos foram redefinidos e o poder público municipal, que considerava os serviços de transportes como sendo uma atividade de natureza essencialmente pública, passou a valorizar com grande ênfase o aspecto comercial/empresarial da Companhia.

4.1.5 FABEP: A Primeira Federação

Em janeiro de 1963, os movimentos de bairros, ainda sob forte influência do PCB, criaram a Federação das Associações de Bairros do Estado de Pernambuco (FABEP), que no início contava com 34 entidades associadas, e que após um ano de fundação passou a ter mais de 70 afiliadas. Em novembro de 1963, a FABEP realizou o “1º Encontro das Associações de Bairro do Estado de Pernambuco” que debateu os principais problemas que afligiam às comunidades e aprovou a “Carta de Reivindicações”. Posteriormente, esta resolução do Encontro foi apresentada e discutida com o prefeito Pelópidas Silveira, que iniciava o seu terceiro mandato, e todo o secretariado, além dos vereadores e cerca de 60 associações de bairro.

Para JACCOUD (1990), a importância desse Encontro, assim como da própria Federação, deve-se principalmente ao fato de buscar e, efetivamente, conseguir forjar um projeto de participação popular.

Os objetivos da FABEP eram amplos e não se limitavam ao apoio às reivindicações das associações que ela representava, com relação às questões específicas enfrentadas no cotidiano pelos moradores, como transportes, habitação, saúde etc. A Federação também empunhou importantes bandeiras de lutas mais gerais, como a defesa intransigente da democracia e de princípios nacionalistas, inclusive propondo a formação de uma frente nacional pró-desenvolvimento e independência econômica do país. Tendo sido formada em um momento de efervescência política nacional e local, a FABEP participou das grandes lutas políticas desenvolvidas em Pernambuco, como as mobilizações em defesa das Reformas de Base, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e dos Governos de Jango e Arraes.

Segundo JACCOUD (1990), a FABEP pretendia a participação e a defesa do projeto democrático-reformista do PCB e da Frente do Recife, o que permeou inclusive a sua própria formação, implicando uma postura de apoio aos setores governamentais então representantes daquele projeto e daquelas forças políticas.

Cumpra ressaltar que, mesmo considerando as posturas assumidas pelas Associações de Bairros e a sua Federação (FABEP), neste período em que predominava a colaboração e o entendimento com o poder público, há registros que indicam que os incentivos estatais à organização popular, não tinha como objetivo a ingerência do poder do Estado sobre as organizações populares, mas sim a promoção da conscientização política das massas populares na perspectiva da transformação social.

A FABEP e as Associações de Bairro vinham desempenhando a importante função de representante da população de Pernambuco, inserindo-a na agenda política da região, até o seu trabalho ser interrompido pelo golpe militar de 31 de março de 1964.

4.2 O Regime Militar e a Repressão aos Movimentos

Sentindo-se incomodados com as mobilizações sociais e ao fato de que as forças populares tinham alcançado acesso às decisões de poder, os militares, apoiados pela classe dominante e setores da classe média, deram um Golpe de Estado, instituindo um regime autoritário no Brasil.

A ditadura militar interrompeu o funcionamento dos canais institucionais de representação popular, destruindo as organizações dos trabalhadores ou subordinando-as a um forte controle policial, e perseguiu implacavelmente os seus opositores, porém, com o passar dos anos, paulatinamente, as associações comunitárias ressurgiram e se proliferaram, como forma de resistência à deterioração das condições de vida da população e à repressão que foi desencadeada:

“...Estimulou o uso dos laços primários de solidariedade na sobrevivência diária da população. Relações de vizinhança, parentesco, compadrio ou amizade, permitiu a proteção imediata dos indivíduos diante de um clima social de medo. Foi em boa parte o desenvolvimento desses laços

diretos entre pessoas, que confiavam uma nas outras, que deu origem a vários movimentos de base”. (BRANT; 1980; p.13)

Em 1966, devido à ocorrência de uma cheia de grandes proporções em Recife, ocasionada pelo Rio Capibaribe, e que comprometeu todas as funções urbanas da cidade, foi criada a Operação Esperança, cujo objetivo inicial era o de reconstrução das casas atingidas pela enchente. Foram formados vários grupos em diferentes bairros do Recife onde foram desenvolvidos trabalhos de solidariedade aos necessitados, utilizando-se os recursos materiais e humanos dos próprios moradores.

Para CEZAR (1994), a operação Esperança tem sua origem nas ações emergenciais para minorar os problemas causados por uma enchente ocorrida em 1965¹², que levou o Governo Federal a decretar o estado de calamidade pública. Dom Helder Câmara, que havia chegado pouco antes ao Recife, teve a idéia com o objetivo inicial de mobilizar recursos da sociedade para atender aos desabrigados. Nesse momento, com o apoio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), de particulares e de órgãos empresariais foram recuperadas 6.767 casas.

O Movimento Operação Esperança cresceu e originou vários Conselhos de Moradores, passando a cumprir um papel político importante, visto que era a única organização que tinha compromisso com os setores populares e oprimidos. Em 1973 o Movimento foi extinto pela repressão, impossibilitando a continuidade dessa forma de mobilização popular.

A partir de 1974, com o fim do “Milagre Brasileiro”, os movimentos sociais, ainda de forma incipiente, ressurgiram na luta por melhores condições de vida da população e contra o regime militar, pela redemocratização do país, com um forte apoio da Igreja Católica progressista¹³, que através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) - localmente denominadas

¹² A título de curiosidade, vale ressaltar o apoio dado pela operadora municipal Companhia de Transportes Urbanos (CTU), quando foram utilizados os ônibus desta empresa pública do Recife para prestar socorro às vítimas da cheia de 1966.

¹³ Conforme já analisado no terceiro capítulo desta dissertação.

Encontro de Irmãos - teve um destacado papel na rearticulação das Associações de Bairros do Grande Recife, sendo um elemento impulsionador do Movimento Popular nessa região.

Para conquistar suas reivindicações os setores populares precisavam se afirmar como força social organizada para poder ser capaz de intervir com firmeza nas decisões políticas do país e de sua região. Neste sentido, mesmo com as ameaças e perseguições do regime autoritário, emergiram as primeiras organizações populares no Grande Recife: Movimento Terras de Ninguém (1975), de Casa Amarela; União dos Pobres Sem Casa (1977), de Jaboatão; e a Pró-Federação de Casa Amarela (1979).

As greves operárias que ocorreram em São Paulo deram um novo impulso aos movimentos sociais em todo o país, pois vislumbrava-se a mudança da conjuntura nacional e local, o que fez com que os setores populares atuassem politicamente de forma mais organizada, sistemática e radical!

4.2.1 A Luta pela Terra Urbana e a Redemocratização

A questão central que motivava a mobilização popular, desde a origem dos movimentos de bairros do Recife, era o acesso à posse da terra. Ao final da década de 1970 ocorreu uma intensificação das invasões de áreas urbana desocupadas na RMR, fossem públicas ou privadas, pois esta ação tornara-se um meio eficiente de acesso a um teto, em locais próximos ao núcleo central e que pudesse lhes proporcionar meios de subsistência. Esta estratégia de luta pela moradia sucedeu-se gradualmente, a partir de um processo espontâneo e individual, realizado ao longo de décadas passadas, a exemplo de comunidades como Brasília Teimosa, Mata Sete, Ilha de Joaneiro etc., passando a ocupações organizadas de forma rápida e coletiva, como as favelas Skylab e Planeta dos Macacos.

Nesta evolução, os movimentos de bairro foram fundamentais para aglutinar as famílias com o objetivo de ocupar, construir e se instalar em favelas, costumeiramente aos finais de semana, dificultando a ação imediata do aparelho de repressão estatal.

“Sexta-Feira da Paixão, ainda escuro no Alto do Mandu, nas proximidades do Açude de Apipucos. Figuras humanas, silenciosas, mas decididas, febrilmente, limpam e terraplenam a encosta de declividade pronunciada.

Quando o sol finalmente aparece por trás do morro, já a invasão está avançada. O ato de desespero dessas famílias vítimas do desemprego, subemprego e arrocho salarial, que já não podiam mais suportar o aluguel do quarto, ou morar em casa de parentes, vai mobilizar os donos do terreno, diversas Associações de Moradores, a Federação de Casa Amarela, alguns vereadores tradicionalmente comprometidos nestes conflitos, a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese, a URB, a Polícia e finalmente a Justiça.

Está caracterizado um novo caso de invasão”. (MORA; 1987; p.255)

No início o poder público buscou resolver os conflitos de forma negociada, posteriormente com a sua intensificação, o Estado passou a reprimi-las com veemência, alegando questão de Segurança Nacional e direito à propriedade privada. A repressão cumpria também a função de evitar que estas práticas estimulassem outros movimentos sociais a lançar-se em ações diretas para resolver problemas da sociedade, extrapolando ao controle do Estado.

Cumprir salientar que a reação do governo foi baseada na garantia de certos princípios constitucionais, porém este mesmo governo desconsiderou os preceitos que tratam da questão do direito à habitação e à proteção social. Falaram mais alto os interesses dos proprietários e a especulação imobiliária que empurravam a população pobre para as áreas periféricas, desprovidas de serviços e infra-estrutura básica.

As lutas pelo acesso à terra urbana proporcionavam a formação de uma consciência política no seio dos Movimentos de Bairros, ameaçando o poder constituído, a partir do momento em que o confronto explicitava a natureza do Estado que invariavelmente se posicionava em defesa dos interesses da classe dominante. Assim, como na questão dos transportes,¹⁴ as lutas por habitação também tinham o Estado como alvo, pois ele era reconhecido como omissor na solução de problemas sociais, pela ausência de políticas públicas eficientes.

¹⁴ Conforme visto no capítulo 3 desta dissertação.

4.2.2 As Tentativas de Arrefecer a Luta

Para conter as lutas populares, o Governo Federal procurou enfrentar as causas do problema, instituindo o projeto nacional de “Desenvolvimento com Participação”, que incluía a edição do Programa de Erradicação das Sub-moradias nas Favelas do País (PROMORAR), em 1979, com o objetivo de manter os favelados no local de origem, em habitações mais condignas, buscando atender a demanda de milhares de famílias de baixa renda, através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Neste programa, o governo ao invés de transferir a população propunha como solução a urbanização das favelas, como foi o caso, no Recife, das comunidades de Brasília Teimosa, Coelhos e Coque.

Em consonância com o Governo Federal, o prefeito do Recife, Gustavo Krause, desenvolveu uma política mais efetiva de atendimento às reivindicações populares, com a pretensão de controlar as massas e se projetar politicamente, criando em diversas comunidades os Núcleos de Planejamento Comunitário (NPC), conhecidos como “Barracões”.

“O contato da Prefeitura com os bairros e vice-versa se dá através dos barracões. Estes são as instâncias primeiras a captar e receber as pressões/reivindicações da população. Atuam no sentido de possibilitar um maior conhecimento da área e controlam os possíveis protestos, manifestações, passeatas por parte da população. Era a Prefeitura no bairro, evitando que a pressão urbana ganhasse o palco da cidade. O povo na rua é sempre uma enorme ameaça, pois evidencia, tornam públicos, de muitos, problemas e carências que o poder prefere manter guardados, particularizados, individualizados. Isso sem considerar os desdobramentos político-partidários que as manifestações populares propiciam”. (SILVA et al; 1988; p. 18)

Por um lado a PCR passou a orientar as suas intervenções a partir da discussão e priorização das necessidades nas comunidades, por outro lado, desrespeitou as legítimas organizações populares locais, estimulando a criação de entidades que se submetessem ao seu controle. Cumpre salientar que algumas comunidades mais mobilizadas, a exemplo do Córrego do Jenipapo e Alto da Favela, por entender que a finalidade desta política seria de cooptação de lideranças e entidades populares, rejeitaram a presença dos barracões.

Foi neste palco que as organizações populares se articularam entre si, com forte apoio da Igreja progressista, para constituir a Assembléia de Bairros, que congregou representantes de várias áreas da RMR: somar para fortalecer o movimento!

4.2.3 A Assembléia de Bairros

“A Assembléia de Bairros era uma entidade que congregava a representação de vários bairros e era extremamente respeitada e politizada. A Assembléia de Bairros tinha objetividade, evidentemente que muito permeada de grandes lutas uma vez que a partir de 64 ou de 68, todo movimento popular foi rechaçado. Então era uma célula do movimento popular que estava ressurgindo e que estava se reorganizando. A Assembléia de Bairros, em relação a transporte, veio com muita força e tinha no seu corpo diretivo pessoas bastante lúcidas e politizadas. Em relação à EMTU, ela era considerada, respeitada e entendida como um grupo extremamente reivindicador”. (Fonte: Entrevista com M^a. Aline Gomes; dezembro/2008)

A Assembléia de Bairros surgiu nos anos 1980 a partir de uma iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Recife e Olinda, que estimulou a construção de uma rede de entidades populares para discutir e encaminhar ações conjuntas dos bairros, na busca de soluções para os problemas urbanos. Esta entidade viria, em 1987, a originar a Federação Metropolitana de Bairros (FEMEB).

“Em 1980 pesadas chuvas provocaram enchentes e desabamentos de barreiras com um saldo de 60 mortos. Os movimentos populares articularam as diversas áreas atingidas e foi realizada uma passeata com cerca de 5 mil pessoas. A partir dessa passeata, foram realizados vários encontros com a participação das áreas organizadas, surgiu então o embrião da Assembléia de Bairros da Região Metropolitana do Recife”. (Fonte: Jornal “Informa FEMEB”; 1991)

A Assembléia de Bairros assumiu a coordenação das reivindicações das famílias desabrigadas e o marco desta luta foi a passeata de protesto com cerca de cinco mil pessoas pelas ruas do Recife até o Palácio do Governo. A partir de então, representantes de cerca de quarenta

bairros promoveram uma Assembléia a cada dois meses, para trocar experiências de organização e lutas, e discutir alternativas de solução aos problemas comuns.

*“Ele [o Movimento Popular] terminou focando nas duas grandes frentes de organização, de reivindicação que existiam, que era a **luta da terra**, a luta por moradia, que não era nem casa ainda, era a permanência nas áreas ocupadas, e a **luta por transportes** que tomou um vulto muito grande porque ela conseguiu envolver vários municípios e também foi o momento onde o preço da passagem estava muito alto e era muita gente andando a pé para ir para o trabalho. Terminou que foi uma coisa que tomou corpo e a **Assembléia de Bairros ficava um pouco entre essas duas lutas**”.* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Com relação ao quadro geral dos movimentos de bairros, neste início dos anos 1980, Recife contava com aproximadamente duzentas associações de moradores que se agrupavam em quatro entidades de articulação de caráter federativo: duas gerais, Assembléia de Bairros da RMR e a Federação Comunitária do Estado de Pernambuco (FECOPE), e duas específicas: o Movimento de Defesa aos Favelados (MDF) e a Federação de Moradores das Vilas da COHAB e assimilados (FEMOCOHAB). Em termos de afinidade ideológica e articulação política, a Assembléia de Bairros se identificava com o MDF, enquanto a FECOPE se afinava com a FEMOCOHAB. Já em termos setoriais destacavam-se as seguintes articulações: Federação de Casa Amarela (FEACA), Comissão de Lutas do Ibura, Setor Sul (Brasília Teimosa, Pina e Imbiribeira) etc. Além dos movimentos populares de educação, cultura, lazer e saúde. (SILVA *et alli*; 1988; p. 18)

Enquanto que a Assembléia de Bairros, MDF, FEACA etc. desenvolviam um trabalho de base, arregimentando grande parte das associações e conselhos de bairros, e tinham uma atuação política marcada pela crítica, independência e mobilização popular em relação ao Estado, a FECOPE e a FEMOCOHAB eram entidades constituídas juridicamente que, assumindo um perfil mais assistencialista e de conciliação, disputavam os espaços de poder de representação do movimento.

A seguir destacamos a visão de importante liderança popular, uma das coordenadoras da Assembléia de Bairros, sobre a reorganização das lutas sociais no Grande Recife, no início da década de 1980:

*“...Nós tínhamos movimentos fortes em Pernambuco. O movimento da saúde era muito forte! Saúde popular. O movimento por moradia, das favelas, era um movimento forte, estruturado e conhecido nacionalmente. O **movimento de transporte** foi se criando no bojo e também se transformou em um movimento de participação **nacional**. Isso tudo cada um de um lado, o movimento de saúde ali, o movimento de transporte aqui. E eu acho que as lideranças foram amadurecendo e foram compreendendo que era preciso dar corpo...”* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

4.2.4 A Igreja Progressista e as ONGs

Grande parte desses movimentos de bairros nasceu e manteve uma estreita relação com os trabalhos desenvolvidos pela Igreja Católica do Recife, sob a influência da Teologia da Libertação e a liderança da figura carismática de Dom Helder Câmara que congregou leigos, padres e bispos no trabalho da organização e da participação popular, como instrumentos da ação política e da pedagogia libertadora.

Segundo MORA (1987), os grupos de reflexão bíblica, o Movimento Encontro de Irmãos – forma local das comunidades eclesiais de base -, o Movimento de Jovens do Meio Popular, o Setor de Ação Social estão na origem da grande maioria dos movimentos populares urbanos, assim como a assistência jurídica e pedagógica oferecida pela Comissão de Justiça e Paz que muito contribuíram para a consolidação dos movimentos.

Além da Comissão de Justiça e Paz, é importante destacar outras entidades de assessoria não governamentais, que atuaram no apoio aos movimentos sociais locais, como por exemplo, a Federação de Órgãos de Assistência Social (FASE), o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), a Equipe Técnica de Assessoria Popular e Ação Social (ETAPAS), e o Gabinete de Assessoria jurídica às Organizações Populares (GAJOP). Para melhor contribuir com o fortalecimento da

organização do Movimento de Bairros da RMR, estas ONGs formaram uma articulação denominada de Inter-Entidades.

De acordo com MORA (1987), o Recife é a cidade que, no Brasil, reúne em proporção ao seu número de habitantes o maior número de entidades de assessoria aos movimentos sociais urbanos, notadamente na esfera da reprodução. A razão desta concentração deve ser buscada no papel de metrópole da região mais subdesenvolvida e conflitiva do país.

“... As organizações não governamentais tinham nos seus programas de trabalho, assessoria ao movimento, então tinham técnicos destinados a acompanhar e a ajudar a refletir, a produzir, a conseguir documentos, a formular as proposições”. (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Como vimos anteriormente, a moradia foi a questão que permeou toda a resistência popular contra as precárias condições de vida da maioria da população, inclusive motivando o surgimento de uma entidade para tratar deste problema: o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF). A partir de então, na luta contra o déficit habitacional, a Assembléia de Bairros em conjunto com o MDF e outras entidades, se articularam no Movimento Nacional de Moradia, participaram das caravanas que eram realizadas em Brasília, e organizaram as passeatas de protestos no Dia Nacional de Luta pela Moradia.

“... A vertente da luta por moradia se organizou no MDF, um movimento nacional também ligado a Igreja, que aqui teve um papel muito importante. E como o MDF tomava mais conta da questão da luta pela moradia, e a Assembléia dos Bairros, embora congregasse tudo, focava mais na luta dos transportes. Os outros movimentos por moradia, a questão étnico-racial, a questão por educação, todas as outras questões vinham para dentro da Assembléia de Bairros, mas não tinham o mesmo apelo, o mesmo peso, a mesma adesão que tinha a Luta dos Transportes...” (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

O MDF possibilitou um salto de qualidade ao movimento, ampliando os seus objetivos de conquista imediata da terra, articulando-os à luta política mais ampla ao colocar em questão o

próprio sistema. Aliás, nesse período de reconquista da democracia no país, em plena ascensão e politização dos movimentos sociais, forjou-se a possibilidade de se reconstituir sonhos coletivos por uma sociedade verdadeiramente democrática onde não houvesse explorados nem exploradores.

“[As lutas] eram muito politizadas, muito! Porque a gente tratava como um projeto de sociedade. A gente pensava num projeto de sociedade, em sociedade socialista. Eu digo que naquela época a gente não tinha nem muito claro o que era exatamente uma sociedade socialista. Muita gente não tinha em nível de leitura, em nível teórico, essa informação. Mas tinha um objetivo, uma proposição que na medida que se juntava com os movimentos mais de professor, de estudante, ia compreendendo no bojo da luta o significado das palavras, das proposições. E sempre foi colocado nos nossos documentos: Por uma Sociedade Justa e Igualitária.” (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

E para concretizar este sonho da construção de uma sociedade justa e igualitária, necessário se fazia pavimentar o caminho, o que significava um esforço coletivo e uma abnegação daqueles militantes que acreditavam que “um mais um é sempre mais que dois”. Mister também era a aliança e a solidariedade entre a mobilização popular e a luta operária que estava se soerguendo, em um novo sindicalismo: de base, independente e de luta.

“O Sindicato dos Metalúrgicos foi a casa, o berço onde a Assembléia dos Bairros teve abrigo. Ele deu apoio, estrutura. João Paulo [depois foi prefeito do Recife em duas gestões consecutivas no período de 2000 a 2008] antes de sair, ele ou Jorge César, destinava alguém para ficar com a chave e entregar para a gente. E quando alguém se esquecia, a gente fazia a assembléia ali na Praça Maciel Pinheiro, em baixo daqueles pés de ‘coração de nego’, muitas assembléias foram feitas ali também. O outro lugar foi o CTC, o Centro de Trabalho e Cultura, que também foi outra casa que nos abrigou permanentemente. A Ação Católica Operária (ACO), na época. Estes três lugares foram fundamentais, porque eram lugares centrais e vinha gente de toda a Região Metropolitana, então eram lugares de melhor acesso”. (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

4.3 A EMTU

Na época em que a Assembléia de Bairros foi criada, iniciava-se o período da redemocratização, e Pernambuco era governado por Marco Maciel que havia sido indicado pelo regime militar, que por sua vez nomeou Gustavo Krause à Prefeitura da Cidade do Recife (PCR). Estes políticos, representantes das oligarquias regionais, não haviam sido eleitos pelo voto e eram denominados pela população de “biônicos”, em alusão a um seriado americano exibido na televisão, cujo protagonista representava um ser super-poderoso, porém construído artificialmente.

Neste mesmo período, fruto de decisão da Política Nacional de Transporte, o Grande Recife vê nascer a **Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife)**, Órgão Gestor que passou a planejar, organizar, fiscalizar, avaliar e controlar os serviços de transporte público de passageiros da RMR a partir de 01 de março de 1980.

4.3.1 Os Transportes antes da EMTU

O transporte público rodoviário da RMR antes da EMTU era administrado pelos seguintes órgãos: Departamento de Fiscalização e Permissões (DFP) e a Companhia de Transportes Urbanos (CTU) que eram vinculados à Prefeitura do Recife, e o Departamento de Terminais Rodoviários do Estado de Pernambuco (DETERPE) ligado ao Governo do Estado, além de que, nos demais municípios da RMR as pequenas redes locais estavam sob a tutela de suas prefeituras. As funções legalmente definidas desses órgãos, na prática, não eram respeitadas, elas se confundiam gerando conflitos de competência.

O atendimento à população era precário e não existia uma programação geral da rede de transportes do aglomerado urbano. O gerenciamento segmentado das linhas municipais pelas prefeituras e das linhas intermunicipais pelo Estado ocasionava superposições de itinerários e o não atendimento a locais de difícil acesso na periferia da RMR. Existia uma multiplicidade de tarifas, ou seja: praticava-se a tarifa única para o município do Recife, enquanto que para as linhas intermunicipais era cobrada uma tarifa quilométrica, ocasionando grandes distorções.

Foi diante deste quadro que a Fundação de Desenvolvimento da RMR (FIDEM), em abril de 1979, fez um estudo intitulado “Proposta para Administração do Transporte Coletivo por Ônibus na RMR”, em que apresentou um diagnóstico crítico da situação e propôs a criação de um Órgão Gestor Metropolitano.

Segundo Carlos Alberto Gueiros, presidente do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Pernambuco (SETRANS), na segunda metade da década de 1970, a constituição da EMTU era consenso entre os empresários do setor e também foi resultado da reivindicação dessa categoria ao Governo do Estado:

“Eu fiquei no Sindicato por três mandatos, aí foi em 1976. E nessa ocasião, nós já trabalhávamos com o então governador Marco Maciel para que a gente saísse daquele regime da CTU, pois ela jogava e apitava o jogo, ou seja: ela operava, mas ela também contratava. E a gente queria um Órgão Gestor, porque o Departamento de Concessões do município, que no papel era quem deveria gerir, mas na prática quem o fazia era a CTU. Até que o governador Marco Maciel naquela época montou um grupo de estudos que tinha o Coronel Stanley, Paulo Murilo, Enildo etc. Fizaram esse estudo e chegaram à conclusão que tinha que ser uma empresa metropolitana. Envolveram os prefeitos, principalmente Gustavo Krause, na época, que mandou uma mensagem para a Câmara delegando a gestão de Recife a este órgão, EMTU. Então, esta Empresa foi fruto de um trabalho dos empresários, um pedido dos empresários”. (Fonte: Entrevista com Carlos A. Gueiros; janeiro/2009)

Em julho de 1979, o Governador Marco Maciel constituiu o Grupo Executivo de Transportes Urbanos (GETU) que tinha como principal atribuição elaborar estudos para a reorganização do Sistema de Transportes e propor uma solução institucional visando à administração desse sistema na RMR. Ainda em 1979 foi criado o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR).

4.3.2 A Criação da EMTU

“Em 1979, a EMTU é legalmente instituída, nascendo já com força técnica e política, pois sua criação resulta de um amplo processo de concertação entre os atores técnicos, políticos e sociais locais (e nacionais)” (BRASILEIRO e SANTOS; 1999; p. 212).

Sobre essa busca do entendimento com as várias instituições envolvidas que permitiram o início do funcionamento da EMTU, a partir de 1º de março de 1980, o fundador e primeiro presidente desta Empresa, Cel. Stanley Fortes e o ex-diretor adjunto, Cel. Edgar Maranhão ressaltaram o respaldo dado pelo Governo do Estado para a superação dos conflitos e que houve diálogo com os vários órgãos, como a CTU, DETERPE etc. até se conseguir superar as dificuldades e chegar a um denominador comum:

“Houve uma verdadeira romaria do GETU pelas diversas prefeituras fazendo exposição sobre o que seria a EMTU, na Assembléia Legislativa e com os outros Órgãos. (...) Depois de todo esse processo de convencimento tivemos um grande aliado que foi o prefeito de Recife, Gustavo Krause. Se não fosse ele a EMTU não existia, porque ele assinou um convênio com o Estado abrindo mão do controle do município do Recife sobre os transportes. Ele devia ter um pedestal na EMTU”. (Fonte: Entrevista com Edgar Maranhão; setembro/2008).

Stanley complementou o raciocínio de Maranhão dizendo que:

“Foi uma atitude ímpar. Ele abriu mão de todo o poder no campo dos transportes urbanos para o Estado. (...) O Krause foi a alma do negócio, como disse Maranhão, porque ele, como prefeito, entregou à EMTU, então nós tivemos uma liberdade muito grande para conduzir o processo, se não, não se teria conduzido de jeito nenhum”. (Fonte: Entrevista com Stanley Fortes; setembro/2008)

Além das linhas intermunicipais, que legalmente estão sob a responsabilidade do Estado, também estava prevista a possibilidade de a EMTU assumir a gestão das pequenas redes locais de cada município, desde que delegada por cada um deles, porém somente Recife fez a delegação através de convênio.

BRASILEIRO e SANTOS (1989) ressaltam que apesar de os demais municípios da aglomeração terem recusado celebrar convênios com a EMTU/Recife, muitas prefeituras não assumiram o comando sobre seu transporte coletivo. A exceção de Jaboatão e Olinda, que possuem regulamentação e órgãos gestores estruturados, observa-se nos demais um desaparecimento das administrações e lacunas na legislação.

Sobre a legitimação da criação da EMTU pelos movimentos populares, destacamos a opinião de um técnico que compôs o quadro de fundação da Empresa:

*“Hoje à distância, eu diria que era uma época do fim do modelo autoritário, era o começo do fim. Não havia uma intensa mobilização social capaz de expressar-se de forma muito adequada na gestão pública. Estava emergindo ainda, ou reconfigurando-se, para depois tomar mais corpo. Sob esse ponto de vista, **o ator principal, o povo não participou, nem suas organizações, as que tinham eram muito cooptadas, se tinham algumas**”.* (Fonte: Entrevista com Luiz Mendonça; dezembro/2008)

4.3.3 A Reação dos Movimentos à EMTU

Então, contemporaneamente nasceram a EMTU e a Assembléia de Bairros que imbricadas tiveram papel fundamental na história dos transportes da RMR. Inicialmente, até apresentar os primeiros resultados positivos, a EMTU sofreu grande rejeição por parte da população, muitas vezes instigada pela mídia.

*“E a grande batalha dentro da Assembléia dos Bairros foi quando a EMTU foi instituída, aqui em Pernambuco, que **80% do movimento era contra a Instituição, era pelo fim da EMTU**. Isso dividiu muito o movimento, mas ao mesmo tempo também agregou”.* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

A parte minoritária do movimento popular congregado na Assembléia de Bairros, que defendia a permanência da EMTU, entendia que o problema não era o Órgão Gestor em si e percebia a importância da ótica metropolitana para a solução de problemas. Com o aperfeiçoamento do sistema e a confiança construída entre as partes, este ponto de vista viria a predominar posteriormente no movimento e a se consolidar com a participação dos usuários no Conselho de Transportes (em 1985, no Conselho de Administração, e a partir de 1989, no CMTU).

*“...Quem defendia contra a EMTU defendia também a separação, cada município, cada empresa, cada bairro gerir individualmente. E a compreensão de quem defendia a EMTU não era a filosofia implantada, era o conjunto articulado das decisões como uma forma inclusive de se **barganhar na luta mais facilmente** do que se você fosse brigar com os empresários separadamente, e com o Sistema separadamente. Então tinha-se uma compreensão de que era mais importante tanto **para o transporte**, para a organização do sistema, articulado em função da Região Metropolitana, como **para a própria luta**, para o enfrentamento da luta. Em vez de você estar atirando, brigando com vários empresários e segmentos diferentes, você estava com tudo ali junto”.* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Já a razão do posicionamento radical de grande parte do movimento popular contra a imposição de um novo ator governamental que iria interferir diretamente no cotidiano das comunidades estava possivelmente relacionada com o receio de que o poder público viesse a privilegiar a economia de mercado em detrimento ao interesse social, beneficiando os setores tradicionalmente privilegiados da sociedade.

Outro fator a se considerar foi a ausência de um trabalho sistematizado de relacionamento com as comunidades, que explicasse as modificações que seriam realizadas e os seus benefícios futuros que, em princípio, poderiam trazer transtornos, mas a médio e longo prazo se reverteriam em proveito de toda a RMR, conforme depoimento de um outro técnico que também participou da fundação da EMTU:

“Antes da criação da EMTU era uma bagunça. Empresas que não tinham condições de existir,

*ônibus velhos, sem condições de funcionamento. E a EMTU fez um trabalho muito bom no início, mas faltou a EMTU ter feito um trabalho mais intenso junto às comunidades para divulgar o trabalho que estava sendo feito. Um trabalho de **marketing**, um trabalho de mídia e um trabalho que procurasse fazer também com que os usuários se engajassem no processo*". (Fonte: Entrevista com Maurício Pina; novembro/2008)

O início da gestão foi marcado por alguns conflitos, pois a EMTU precisou adotar medidas de grande porte que afetaram diretamente a vida dos usuários, no geral melhorando o atendimento para a maioria, mas, por vezes, acarretando prejuízos para alguns.

*"...Nos primeiros meses da EMTU é que além dessa organização, dessa estruturação organizacional, ela também fez mudanças operacionais. E você sabe que quando se racionaliza linhas... o Sistema do Recife tinha uma macarronada de linhas, uma superposição(...) E naturalmente que **as pessoas que foram beneficiadas**, como sempre acontece, **ficaram caladas**, assistiram aos benefícios e não se pronunciaram, até porque a melhoria do Sistema era obrigação do poder público. Enquanto aquelas poucas que foram **prejudicadas** com algumas mudanças de itinerário, algum enxugamento, essas sim **reagiram e criticaram**".* (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

4.3.4 O Zoneamento

O zoneamento foi uma das primeiras iniciativas posta em prática pela EMTU, que pode ser considerada como um marco no gerenciamento metropolitano do STPP. Esta medida foi embasada em dados técnicos operacionais e teve como objetivo ordenar e racionalizar o transporte no Grande Recife, porém não houve consulta às comunidades, apesar das mudanças nos serviços ofertados em algumas áreas:

*"... O zoneamento **não** foi um trabalho como a gente faz hoje no SEI [Sistema Estrutural Integrado], que **vai à comunidade** perguntar se eles querem assim ou se eles querem assado, não*

foi em cima de pesquisas e mais pesquisas...”. (Fonte: Entrevista com Regilma Souza; dezembro/2008)

BRAGA *et al* (1983) destaca que o zoneamento gerou reação por parte dos usuários, pois a EMTU/Recife só mobilizou as comunidades em nível informativo, não havendo a participação dos mesmos na tomada de decisão, gerando um ressentimento por parte desses. Foi detectado que a comunidade desejou que lhe fosse assegurado o direito à participação no planejamento e nas definições dos problemas, que segundo eles, mais que técnicos, eram seus.

SOUZA *et al* (1996) afirma que a primeira alteração na operação de ônibus na RMR para viabilizar o Sistema de Transportes ocorreu em 1980 com a delimitação das áreas físicas de exploração de serviço de transporte, onde o serviço de cada área passou a ser realizado por uma única empresa ou por consórcio de empresa, e a diminuição do número de empresas operadoras.

A complexidade da repartição do mercado de ônibus dentro do setor empresarial, bem como os impactos das mudanças para os municípios metropolitanos exigiu muita negociação tanto com os empresários operadores, como também com os prefeitos, no sentido de superar os problemas ocasionados pelo zoneamento.

Com relação aos empresários o Cel. Stanley, salientou a importância do diálogo e a colaboração desse segmento para o zoneamento e outras medidas iniciais adotadas pela EMTU:

“O diálogo com os empresários foi fundamental. Porque havia uma guerra natural de interesses, de sobrevivência, e houve a necessidade de uma ação muito forte. Um grupo deles nos ajudou também, no sentido de fazer com que eles conversassem entre eles, pois eles viviam brigando, mas conseguiram fazer esse diálogo e daí é que se partiu para o zoneamento. (...) Eles tinham interesse também de sobreviver bem. Eles viviam disputando, engalfinhados, mas com esse processo eles se entenderam. Forçados pelas circunstâncias, mas se entenderam. E eu faço o registro de que eles ajudaram muito!” (Fonte: Entrevista com Stanley Fortes; setembro/2008)

Carlos Gueiros ressaltou a existência do consenso entre os empresários no processo do zoneamento:

“Essa arrumação [zoneamento] foi feita de uma forma consensual, que todos abriram mão de alguma coisa para que cada um ficasse na sua área. Nós dividimos, se eu não me engano, a região metropolitana em 16 áreas e depois teve mais uma, 17 para exatamente terminar essa acomodação. Isso funcionou muito bem”. (Fonte: Entrevista com Carlos A. Gueiros; janeiro/2009)

No sentido de superar as polêmicas e se buscar critérios mais equânimes nas decisões do Órgão Gestor, todas as etapas da implantação do zoneamento, bem como todas as modificações que a EMTU tinha que fazer no sistema, segundo o Cel. Stanley, foram discutidas intensamente com os empresários de ônibus, através do SETRANS e do Comitê dos Empresários, pois além do Sindicato havia este outro fórum, presidido pela EMTU e formado por representantes das empresas, inclusive da CTU, única operadora pública do STPP/RMR.

“A EMTU criou o Comitê dos Empresários e eu era o presidente. Fazia parte a CTU, Carlos Gueiros (Empresa Pedrosa), Pedro Schwambart (Empresa Borborema) e o Chico Tude (Empresa Vera Cruz). Pois bem, esse comitê se reunia toda semana e ali se discutia todos os problemas do Sistema, inclusive chegou ao ponto do comitê chamar um empresário para exigir dele um melhor desempenho na sua área. Chegou a esse ponto, de que o próprio Comitê dos Empresários estava punindo os empresários ruins. Então chegou a este nível de conscientização”. (Fonte: Entrevista com Edgar Maranhão; setembro/2008)

BRAGA *et al* (1983) afirma que na implantação da EMTU, o GETU concebia a criação do Comitê dos Empresários e do Comitê dos Usuários, cujo interesse maior seria a participação destes segmentos nas ações do Órgão Gestor, porém de início só foi possível formar o Comitê dos Empresários, pois o momento político que antecedia as eleições diretas para governador constitui-se como um empecilho, uma vez que o verdadeiro objetivo poderia ser distorcido por pessoas interessadas em política partidária.

BRASILEIRO e SANTOS (1999) ressaltam que, embora se buscasse a criação das áreas de forma negociada, “simultaneamente a equipe da EMTU/Recife elaborava minutas de edital de licitação e normas para julgamento da concorrência, se fosse necessário”. Ou seja, preparava-se

para implantar a reorganização do setor, mesmo no caso de não haver acordo resultante das tratativas.

Em relação aos municípios metropolitanos, também houve problemas com alguns deles durante a implantação do zoneamento. Os prefeitos de Jaboatão, Itamaracá, Paulista e Cabo publicaram uma nota na imprensa (encontra-se nos anexos), em 25 de janeiro de 1981, acusando a EMTU de ter desconsiderado as sugestões apresentadas pelas prefeituras.

Esta manifestação pública na imprensa provocou veemente repúdio do Cel. Stanley no Conselho de Administração da EMTU, quando rejeitou tais críticas, considerando-as infundadas, e ressaltou que os prefeitos da RMR eram membros do Conselho e que não podiam eximir-se do dever de participar, pois este era o fórum competente para se tratar as divergências. O SETRANS, que também foi alvo de críticas, se solidarizou com o Órgão Gestor e também defendeu o Conselho como o espaço propício para a discussão.

Outra polêmica ocasionada pelo zoneamento, desta vez junto aos movimentos de bairro, foi a substituição de empresas de pequeno porte, que prestavam serviços de transporte aprovados pelas comunidades, por outras de grande porte, em consonância com os aspectos técnicos estabelecidos para efetivar o zoneamento. Tal medida levou à insatisfação da população da área, a exemplo de Brasília Teimosa, como podemos observar nos depoimentos dos técnicos que compunham o quadro da EMTU, desde a sua fundação:

*“... Nós [EMTU] tiramos a empresa que servia Brasília Teimosa. Ali foi uma grande crueldade. (...) É um **absurdo** que nós tenhamos feito isso. Pegou **um pequeno, que era ótimo**, tinha uma excelente integração com a população, com interlocução, um homem da origem local. (...) Tiramos a Senhor do Bonfim para botar a Borborema, que **nunca prestou serviço bom lá e nunca vai prestar porque não interessa a Borborema aquilo lá. Mas nós, com a autoridade pessoal de Stanley, nos comprometemos a manter essa vigilância de qualidade, e saímos até apupados de uma reunião que houve na igreja. Foi uma das coisas mais vexatórias que nós tivemos. Nós tivemos dificuldades**”.* (Fonte: Entrevista com Luiz Mendonça; dezembro/2008)

*“E no começo da EMTU as coisas realmente não foram fáceis. Havia algumas **comunidades que reagem muito às medidas que a EMTU tomava**. Eu me recordo que em Brasília Teimosa, por*

*exemplo, o Cel. Stanley , que era uma figura fundamental , foi o líder no processo inicial da EMTU, participou de reunião de comunidade em Brasília Teimosa e foi **hostilizado**, não fisicamente, mas verbalmente”.* (Fonte: Entrevista com Maurício Pina; novembro/2008)

A assistente social da EMTU relatou sua experiência com esta comunidade:

*“Já em Brasília Teimosa a gente sofreu muita repressão, na época em que estava começando o Projeto Teimosinho. **Eles cantavam “fora EMTU”** e isso era motivado também porque eles não aceitavam a saída da empresa Senhor do Bomfim. Esta foi a primeira luta desta comunidade contra a EMTU. E segundo porque eles não acreditavam. Havia uma campanha grande para que ninguém aceitasse a EMTU: **‘em lugar nenhum do Brasil teve!’**. Mas nós fizemos um trabalho meio que de formiguinha indo para todas as comunidades, e até convencê-las de que a gente não era aquilo que estavam dizendo, a gente passou por muita coisa. Mas foi preciso que a gente fizesse isso: ir diretamente ao povo, conversar. De manhã para fazer pesquisa, de noite etc. Teve época em que a gente ia de domingo a domingo para comunidade à noite. Eu me sinto parte dessa história e tenho orgulho de que a gente mudou essa imagem nessas reuniões, nessas idas para as comunidades, nessas explicações que a gente dava, mostrando não só serviço, mas que a gente estava ali para ajudar”.* (Fonte: Entrevista com M^a de Fátima Spencer; dezembro/2008)

Nos primeiros anos de gestão, por mais que a EMTU tenha empreendido ações inovadoras para transformar e melhorar o serviço ofertado, a qualidade do transporte era muito precária:

*“...Naquela época a condição do transporte..., **quem anda de ônibus hoje e não andou antes, não tem idéia**, porque era muito ruim, eram carros muito velhos. A gente andava com os pedaços do solo do carro agarrando nas pernas da gente, arrancando os pedaços dos dedos, a gente andava espremido, caindo pelas portas. **A qualidade era muito ruim**, muito mesmo! Muito quente! E o preço era muito alto. O problema dos intervalos de ônibus nas linhas...”* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

4.3.5 A Equipe e o Desafio de Melhorar o Transporte

Excetuando-se alguns conflitos pontuais e o problema dos constantes reajustes de tarifa, no geral, o Sistema de Transportes da RMR estava sendo bem estruturado.

“E mais adiante com as medidas que aos poucos foram sendo tomadas e o sistema foi sendo racionalizado, a população começou a perceber que estava sendo beneficiada e que a EMTU era uma Empresa que havia sido criada com o objetivo de fazer com que o usuário fosse respeitado no sistema. Foi definida uma política tarifária, depois veio o SEI... Então foi uma questão de se estabelecer uma competência pouco a pouco.” (Fonte: Entrevista com Maurício Pina; novembro/2008)

Vários fatores contribuíram para os resultados positivos na organização do serviço de transportes. O consultor em transportes e ex-diretor da EMTU, Germano Travassos analisa alguns aspectos relevantes no contexto de criação da EMTU:

“A seriedade e a liberdade de atuação da sua primeira diretoria que, juntamente com uma dedicada equipe técnica selecionada pela competência profissional e não por indicações políticas, conseguiu impor um forte estilo de atuação e gerência, criando uma cultura interna no órgão que permaneceu durante vários anos, mesmo depois da saída de parte da equipe inicial” (TRAVASSOS; 1996)

Com relação a este aspecto vale ressaltar o depoimento do Cel. Stanley:

“Quero dar um testemunho: o período em que nós passamos na EMTU, nunca tivemos um pedido político. Só entrou lá quem era tecnicamente competente para exercer a função.” (Fonte: Entrevista com Stanley Fortes; setembro/2008)

Sendo, em seguida, complementado pelo Cel. Maranhão que afirmou que:

“Nós temos que render um pleito de gratidão e de exaltação ao governador Marco Maciel e ao secretário Antônio Luiz de Melo que não interferiram. Nunca fizeram imposição. ‘Contrate esse!’. Não houve influência política” (Fonte: Entrevista com Edgar Maranhão; setembro/2008).

Tão importante quanto o empenho das primeiras diretorias e da equipe técnica da EMTU foi a decisão política do Governo do Estado que, com o apoio do Governo Federal, proporcionou condições de trabalho adequadas, principalmente com o respaldo político que foi essencial para a organização dos transportes em nível metropolitano.

Foram esses elementos que certamente contribuíram para a construção positiva da imagem da EMTU em nível de Brasil. Como podemos observar no depoimento do representante da EBTU no Conselho de Administração, Sr. Clóvis Renato Falkenbach Tamer, em dezembro/1980, quando declarou *“representar a EMTU/Recife um exemplo para o Brasil, o que tem sido comprovado com as repetidas visitas à Empresa de equipes de outros estados”*. (Ata da 10ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 15/12/1980; p.19,5)

4.3.6 O Eterno Impasse Tarifário

Além da qualidade do serviço, que deixava muito a desejar, os elevados e sistemáticos reajustes das tarifas provocados pelos constantes aumentos dos custos dos principais componentes do Sistema de Transporte, como: salário dos trabalhadores, combustível, pneus etc, em uma época de inflação galopante, causavam os protestos. A questão tarifária permeou toda a trajetória da EMTU, sendo a principal causa de polêmicas envolvendo toda a sociedade.

Na edição do jornal Diário de Pernambuco de 23 de março de 1982, o Sindicato dos Comerciantes foi destaque, quando denunciou o *“crime contra a economia popular cometido pelos tecnocratas da famigerada EMTU que tomam decisões arbitrárias e patronais”*, ao reajustar as tarifas sem considerar a capacidade de pagamento da população. O mesmo Jornal reproduziu o memorial que o Sindicato enviou ao Ministro do Trabalho, solicitando subsídio de 50% dos valores das tarifas nos horários de pico, além de que fosse considerado pelo Governo

Federal, na composição do novo salário mínimo, que o percentual atribuído aos gastos com transporte fosse suficiente para atender as necessidades de deslocamentos dos trabalhadores e de suas famílias:

“O Sindicato dos Empregados no Comércio do Recife, pelo seu Presidente no fim assinado, esposando unânime ponto de vista de sua Diretoria, pede vênua a Vossa Excelência no sentido de buscar uma solução racional e humana para o problema que angustia e sufoca os trabalhadores do Recife e Grande Recife, no que se refere ao alto custo das tarifas dos transportes coletivos, que, pelo preço de hoje, se situam entre o equivalente de 14,5 a até 30% do Salário Mínimo Regional, percentuais esses de prevalência inconcebível, dada a irrealidade que o Salário Mínimo representa para suprir as reais necessidades da classe trabalhadora da nossa Região Metropolitana”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 23/03/1982)

O Sindicato Classista reclamava ainda que os reajustes “astronômicos” de tarifa dos últimos dois anos estavam provocando perda de qualidade de vida dos seus representados, uma vez que o hábito de refeição junto à família no horário de almoço vinha sendo substituído por lanche.

Ainda com relação aos aumentos das passagens de ônibus, a alternativa encontrada por parte da população da RMR, nesta época, antes da construção do Metrô do Recife (METROREC), foi a utilização dos ramais Norte e Sul da ferrovia, cujas tarifas representavam menos de um terço do valor cobrado pelos ônibus, conforme a reportagem do Jornal Diário de Pernambuco do dia 29 de setembro de 1982, quando destacou a “*corrida aos trens*” na matéria: “*Preços de ônibus motivam maior preferência por trem*”.

Os ônibus elétricos, operados exclusivamente pela empresa pública CTU, também se constituíam em uma opção aos usuários dos corredores da Av. Norte e Av. Caxangá (e posteriormente PE15), pois as tarifas dos trólebus eram relativamente menores que as dos coletivos à diesel, desde a gestão de Joaquim Francisco (1983-1985) na Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), conforme ressaltado pelo professor Oswaldo Lima:

*“O conselheiro Oswaldo Lima Neto explicou que desde o primeiro governo de Joaquim Francisco na PCR que se pratica a **tarifa diferenciada** [do trólebus], tendo permanecido o mesmo após o sistema CCT” (Ata da 14ª reunião extraordinária do Conselho de Administração da EMTU; 15/05/1989; p.49,5)*

4.3.7 O Transporte e o Movimento Popular

A derrota da oposição na eleição para o governo de Pernambuco, em 1982, provocou certo esvaziamento / refluxo na atuação da Assembléia de Bairros e dos movimentos sociais em geral.

“A derrota do PMDB (através da candidatura Marcos Freire) para o PDS, com Roberto Magalhães como candidato nas primeiras eleições diretas após 1964 para o Governo do Estado, teve, num primeiro momento, um enorme efeito de desmobilização das forças políticas progressistas”. (SILVA et al; 1988; p. 20)

Outro fator que influenciou na desarticulação dos movimentos populares no Grande Recife foi a ascensão de forças conservadoras na Igreja Católica, com a aposentadoria compulsória de Dom Helder Câmara e a posse do ultra-conservador Dom José Cardoso Sobrinho, na Arquidiocese de Olinda e Recife, em 1985, indicado pelo papa João Paulo II. A partir de então ocorreram várias mudanças que repercutiram no trabalho que as entidades populares vinham desenvolvendo com o apoio da Igreja, como por exemplo: o fechamento do Instituto de Teologia do Recife, em 1989, cuja linha mestra era a Teologia da Libertação, e a desestruturação gradual da Comissão de Justiça e Paz.

Pouco a pouco a Assembléia de Bairros, frente aos problemas do cotidiano, foi retomando o seu papel como liderança dos movimentos na RMR e é justamente a questão dos transportes o estopim da reativação:

*“Do início de 1984 para cá, **a partir da luta frente ao problema dos transportes, a Assembléia de Bairros voltou a se articular com força, retomando o seu papel em defesa dos interesses das***

populações dos bairros da Região Metropolitana do Recife” (Fonte: Cartilha publicada pela articulação Inter-Entidades; 1985)

4.3.8 EMTU: O ‘Calcanhar de Aquiles’ do Governo

Nos primeiros dias de janeiro de 1985, o governador Roberto Magalhães declarou-se inconformado em ter que começar o ano novo pressionado no sentido de conceder reajuste de tarifas acima de 50% para as passagens de ônibus da RMR, em função dos aumentos dos insumos sobre os quais o Governo do Estado não tinha o mínimo de controle, e acabava assumindo o mero papel de carrasco para a população de baixa renda. Entendia que o ônus deveria recair sobre a União ou sobre os municípios.

A EMTU tornara-se o ‘calcanhar de Aquiles’ do Governo do Estado, em consequência dela ser considerada a responsável por uma política tarifária que levava a exclusão social, fragilizando a imagem do governador, o que o fez decidir, de forma intempestiva, pela extinção do Órgão Gestor.

O Movimento Popular, pelo menos sua grande parte, afirmava que a EMTU “jogava os custos dos transportes nas costas dos usuários”, inclusive que ela onerava ainda mais os custos, por ser mantida através de uma taxa de administração¹⁵ de 2%, cobrada na tarifa. Este setor majoritário do movimento já vinha reivindicando o fim da Empresa gestora, a estatização dos serviços e ao mesmo tempo uma nova política de transportes que ouvisse e considerasse os anseios da população, conforme o depoimento de Leocádia da Hora, uma das coordenadoras da Assembléia de Bairros:

“O fim da EMTU foi uma das reivindicações que fizemos ao governador Roberto Magalhães num documento entregue no Palácio do Campo das Princesas, em novembro do ano passado, durante um ato público que realizamos juntamente com representantes de 60 entidades e mais de duas mil pessoas.(...) Nós, da Assembléia dos Bairros, achamos que temos que caminhar para que o

¹⁵ Atualmente essa taxa de administração, denominada de Remuneração sobre Serviços Técnicos (RST), corresponde a 4 % da média de passageiros transportados no ano anterior, multiplicada pela tarifa.

transporte seja totalmente assumido pelo Governo, por ser um serviço público, assim como a educação e a saúde. Entretanto, compreendemos que o fim da EMTU não vai resolver os problemas das passagens cara ou coisa parecida. Esperamos que seja implantada uma nova política de transportes que, necessariamente, tenha que passar pela discussão com as lideranças populares que representam os usuários que são os mais interessados nos assuntos”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 03/01/1985)

Cabe registrar que esta decisão intempestiva do chefe do poder executivo estadual ocorreu justamente no momento em que havia sido realizado importantes estudos que conceberam o Sistema Estrutural Integrado (SEI), rede de transporte que posteriormente viria a atender a uma importante reivindicação dos movimentos populares.

A decisão de extinguir a EMTU provocou uma reação adversa no meio técnico e político, e inclusive de várias lideranças do próprio movimento popular, conforme os depoimentos seguintes:

*“...Aí chegou o governador Roberto Magalhães para simplesmente comunicar que tinha acabado de **extinguir a EMTU** e que já tinha dado ordem no Palácio para publicar... Diga-se de passagem, que esse ato dele provocou uma **revolta no meio político, no meio técnico**, e vale a pena salientar que Carlos Eduardo – Cadoca, na época era oposição, foi um dos principais que defendeu a EMTU. Fato que obrigou o governador a retroceder e recriar a EMTU”. (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)*

O vereador Cadoca criticou a possibilidade do Governo do Estado vir a se omitir da responsabilidade de fiscalizar e fixar as tarifas, e alertou para o perigo de transferir essa competência para o município, como foi no passado, ainda mais quando se verificava a tendência à metropolização. No seu entender, caberia ao governador envidar todos os esforços para promover uma real integração dos níveis de atuação estatal: o federal, o estadual e o municipal, principalmente porque estava em vias de iniciar a operação do metrô, o que iria possibilitar uma maior integração entre os entes da federação:

“Se a estrutura estadual de poder não foi capaz de assegurar o caráter social implícito no sistema de transporte, como esperar coisa melhor de um poder municipal esvaziado, politicamente e financeiramente falido?” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 06/01/1985)

*“Houve uma quantidade surpreendentemente elevada de lideranças comunitárias que foram a EMTU ou ligaram para a EMTU, que prestaram solidariedade. Nós tomamos conhecimento inclusive de **abaixo-assinado** que chegou ao gabinete do governador, **contrário a extinção da EMTU**. Inclusive eu perguntei a uma dessas lideranças da Assembléia de Bairros, na época: “se vocês só vivem aqui para reclamar, para pedir, para confrontar a gente, por que é que vocês estão se mobilizando, estão se solidarizando?” Então essa liderança me disse: ‘**olha, de fato nós temos algumas idéias contrárias a de vocês, pensamos diferente, achamos que o Sistema de Transporte pode ser melhor etc., mas reconhecemos na EMTU uma entidade que nos recebe, nos ouve, toma as providências, não faz todas as mudanças que nós gostaríamos que fizesse, mas ainda é um interlocutor importante, enquanto nós não contamos com isso em outras áreas de governo**’ ”.* (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Nos dias que se seguiram, a imprensa divulgou o reajuste de 48% e relatou a polêmica sobre a extinção da EMTU. O governador retrocedeu, manteve a Empresa Gestora e anunciou as mudanças, sendo a principal a criação de um amplo conselho para discutir as tarifas dos transportes coletivos, formado por: políticos, lideranças comunitárias, empresários e representantes governamentais. Na prática o que houve foi a ampliação do Conselho de Administração da EMTU.

Destacou ainda o jornal, que a tarifa mínima de Recife era a mais cara do Brasil e também que a capital pernambucana tinha o maior número de desempregados do país.

Nesta segunda metade dos anos 1980, apesar do metrô, equipamento de transporte de alta capacidade e qualidade, já ter iniciado a operação, e de a EMTU já ter implantado importantes medidas gerenciais e operacionais de melhoria dos transportes, tornando-se referência nacional de Órgão Gestor, os problemas de financiamento do Sistema de Transportes de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR) persistiam, em decorrência da política econômica do país.

Na ocasião de mais um reajuste, o Secretário de Transportes, Energia e Comunicação, José Múcio Monteiro Filho, admitiu que os gastos da população com transporte estavam elevados, atingindo em torno de 30% do salário mínimo, e reclamou que *“a parte mais antipática que é a da concessão dos aumentos fica a cargo do Governo estadual”*. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 30/03/1985)

O Governo de Pernambuco reconhecia a dimensão do problema e continuava insistindo na concessão de subsídios federais para a desoneração dos custos dos deslocamentos da população metropolitana, tendo o jornal Diário de Pernambuco, em julho de 1985, tratado da questão mais uma vez ao estampar em sua capa a seguinte manchete: *“Múcio defende subsídio aos Transportes”*:

“O Secretário de Transportes, José Múcio Monteiro Filho, admite que os custos das empresas aumentam mais do que os salários dos usuários e, por esta razão, defende a aplicação do subsídio como solução do impasse tarifário. Também afirmou que a Região Metropolitana do Recife, em termos de Brasil, é uma das poucas que tem condições de aplicar de imediato qualquer tipo de subsídio, em função dos controles e aperfeiçoamentos implantados pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU).” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 07/07/1985)

Vivenciando uma situação cada vez mais difícil de administrar e reconhecendo na EMTU um órgão capaz de gerir com eficiência e transparência os recursos do sistema, o secretário pressionava o Governo Federal para que ele resolvesse o impasse *“colocando em prática o Estudo da EMTU que, desde 1981, já o previa [o subsídio], e a solução foi apresentada ao Ministério dos Transportes, mas, até agora todos os projetos não saíram das gavetas.”* (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 07/07/1985)

O Estudo da EMTU, referido por José Múcio, previa inclusive a criação do vale transporte obrigatório. Conforme BRITO (1998), já em 1981, precisamente em 2 de outubro, a EMTU/Recife fez chegar a EBTU um estudo intitulado Projeto de Revisão da Política Tarifária, que demonstrava a preocupação do Órgão Gestor, já naquela época, com o impasse tarifário.

Dentre as ações propostas, a criação do vale transporte (VT) obrigatório para atender aos trabalhadores (numa versão um pouco diferente da regulamentação vigente hoje) era uma das que mais entusiasmava a equipe da EMTU/Recife.

Vale lembrar que quando o Governo Federal instituiu o vale transporte, através da lei 7.418 de 16 de dezembro de 1985, ainda de forma facultativa, a EMTU já comercializava o VT junto a algumas empresas públicas (CHESF, CELPE, COMPESA etc), desde 1982.

4.4 1985: A Eleição de Jarbas Vasconcelos para Prefeito do Recife

A gestão que se encerrava do prefeito Joaquim Francisco (1983 – 1985) havia redirecionado o trabalho que tinha sido desenvolvido junto às comunidades pelo seu antecessor (Gustavo Krause) e centralizado suas ações nas questões urbanísticas, não tratando os bairros populares com programas específicos. A gestão Joaquim Francisco desconsiderou e não desenvolveu nenhuma política de relação com os movimentos de bairro, privilegiando as classes política, empresarial e grupos formadores de opinião.

Na primeira eleição para Prefeitura do Recife, após a Ditadura Militar, a Assembléia de Bairros apresentou aos candidatos um documento de propostas que incluía, entre outros temas, o transporte. O candidato da Frente Popular, Jarbas Vasconcelos, assumiu o compromisso, assinando as proposições apresentadas e recebeu um expressivo apoio dos movimentos sociais a sua candidatura.

Apoiado por grande parte das forças progressistas de Pernambuco, sob a liderança de Miguel Arraes e Pelópidas da Silveira, Jarbas se elegeu prefeito do Recife com uma significativa votação, criando uma grande expectativa de que as ações municipais viessem a atender as reivindicações populares.

Descortinava-se uma nova fase para os movimentos populares da RMR, pois vislumbraram uma possibilidade de construção de uma nova relação com a gestão que se iniciava:

“Até 1985, a relação do movimento popular com o Estado era mais de crítica, de enfrentamento, de exigência, e não queria muito diálogo. Quando muitas vezes a gente pedia

um diálogo era mais para a gente bater do que para ouvir. Mas o Estado também não era de bobeira, o Estado ou cooptava ou não ouvia. E a gente tinha também contra a gente os órgãos de comunicação". (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Outra possibilidade que se apresentou concretamente foi a de lideranças dos movimentos sociais participarem efetivamente da equipe de governo e terem a oportunidade de por em prática políticas públicas almeçadas pelas organizações de bairro e que priorizassem a população mais necessitada. Porém, apesar desta suposta vantagem da migração de históricas lideranças do seio dos movimentos para compor os escalões do governo, este fato gerou muita polêmica e severas críticas de algumas correntes políticas que avaliaram como cooptação¹⁶ e ligaram este ‘abandono’ ao arrefecimento da luta popular.

“Eu digo que aquele foi um momento muito politizador, porque o que estava em jogo era a gente continuar sendo eternamente estilingue ou a gente começar a querer de fato ser governo. Tanto que a gente sabia que ser poder ainda não era possível, mas pelo menos a gente ser governo e poder brigar para exercitar muitas políticas que a gente propunha.”. (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Para o poder local executar as propostas provenientes dos movimentos sociais significava que seria necessário criar canais permanentes de participação popular de forma a aproximar a administração local da população. Mas como iria se dar essa participação? Quais os mecanismos?

4.4.1 O Desafio da Participação

A concepção da política de participação que se pretendia implementar na gestão Jarbas, constituía-se em um desafio diante das distintas concepções que predominavam entre os

¹⁶ Como vimos na questão nacional, abordada nesta dissertação, várias lideranças dos movimentos sociais do país passaram a trabalhar nas gestões públicas.

dirigentes da Frente Popular que o elegeu. Por seu lado, os movimentos sociais, apesar de terem reivindicado a criação dos Conselhos Populares, também não tinham muita clareza no modelo de participação que estavam propondo. Sobre este momento vivido falou Edna Teotônia:

*“A gente pode dizer que boa parte do movimento, mais da metade do movimento esteve na campanha e se dispôs a conversar. Na primeira gestão, foi criada a Prefeitura nos Bairros na tentativa de aproximar a população. É muito diferente do que a gente tem hoje no Orçamento Participativo, a estrutura, a organização, os mecanismos, mas também era o nível em que o movimento estava, no nível que o movimento produziu. Jarbas também vinha do movimento. **Ninguém tinha uma proposta clara, arrumada, do que era a participação popular, o que era uma gestão democrática, realmente uma gestão pública democrática. Todos nós aprendemos nesse processo**”.* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Predominava a indefinição da natureza, da composição e do alcance político desses novos fóruns, de forma que melhor representassem os diferentes interesses da sociedade, não obstante as experiências dos governos Pelópidas e Arraes, nas décadas 1950/1960, pois desta vez se tratava da implantação de mecanismos institucionalizados de participação popular na gestão.

A nova administração local precisava imprimir celeridade na execução dos trabalhos, pois os vários segmentos da sociedade passaram a exigir resultados. SOARES e LOSTÃO (1992) alertam que as pressões sofridas por uma Administração provêm dos mais diferentes jogos de interesses, o que significa que as definições de prioridades não podem ficar no limbo por muito tempo, pois a indefinição provoca a acefalia administrativa ou acaba favorecendo a lógica da reprodução dos projetos tradicionais, estimulados pelos grupos econômicos mais poderosos.

O fato é que o prefeito Jarbas havia sido eleito com o duplo compromisso: além de incorporar os setores populares na definição e no controle das políticas públicas era necessário iniciar as mudanças que resultassem na melhoria da qualidade de vida dos recifenses.

Entre os projetos de iniciativa local da administração Jarbas Vasconcelos que caracterizaram estratégias no sentido de democratizar a gestão pública, destacaram-se, inclusive

em nível nacional, os programas: Prefeitura nos Bairros e o Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)¹⁷

4.4.2 O Programa Prefeitura nos Bairros

Destacamos este programa elaborado pela Prefeitura do Recife na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (1986 – 1988), pois visava consolidar o processo de democratização, propiciando uma maior influência da sociedade nas decisões e na fiscalização da administração pública. Para viabilizar a execução deste programa, considerado estratégico para uma maior articulação dos órgãos da Prefeitura do Recife com os movimentos sociais, a cidade foi dividida em 12 Regiões Político-Administrativas (RPAs), onde eram realizadas plenárias populares com a participação de representantes das entidades organizadas, além do prefeito, secretários e técnicos da administração municipal.

SOARES e LOSTÃO (1992) consideram as plenárias das RPAs como a espinha dorsal do processo de descentralização e de participação popular da Administração Jarbas Vasconcelos.

As prioridades de governo eram discutidas e definidas nestas plenárias e encaminhadas para cada área setorial da administração, através de um planejamento descentralizado e compatível com as necessidades da população e da cidade.

As ações em que os gestores municipais “despachavam” diretamente com a população proporcionavam uma maior transparência da gestão pública, possibilitando uma celeridade na execução dos programas setoriais da prefeitura, e lembravam as experiências vivenciadas pelas comunidades recifenses nas décadas de 1950/1960, durante as administrações de Pelópidas e Arraes.

¹⁷ O fórum do PREZEIS foi institucionalizado em 1988, no final da primeira gestão de Jarbas Vasconcelos, para discutir questões relativas ao conjunto das **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)** e é considerado como um importante mecanismo participação popular na gestão municipal. As ZEIS são assentamentos habitacionais populares (favelas), surgidos espontaneamente a partir de ocupações em áreas públicas e privadas e se caracterizam por não ter a sua situação fundiária regularizada e não dispor de uma infra-estrutura básica de urbanização.

A agilidade no funcionamento da máquina administrativa era importante, visto que a maior parte das críticas das lideranças comunitárias estava relacionada com o não cumprimento dos prazos acordados, quando da definição das prioridades.

Todo esse trabalho desenvolvido na primeira gestão de Jarbas, fez com que alguns autores considerassem o Recife, como sendo o pioneiro na implantação do Orçamento Participativo, mesmo que de forma ainda embrionária. Para AZEVEDO (2003), ainda que Porto Alegre se apresente como o grande impulsionador da idéia do Orçamento Participativo, estudos recentes indicam que Olívio Dutra, primeiro prefeito do Partido dos Trabalhadores a implantar esse projeto naquela cidade, ter-se-ia inspirado em programa análogo, denominado ‘A Prefeitura nos Bairros’, desenvolvido no início da década de 1980, durante a primeira administração de Jarbas Vasconcelos na cidade de Recife.

Mas a implantação deste modelo descentralizado de gestão, que tinha características co-gerenciais, gerou uma série de problemas que a administração teve que enfrentar, sendo o mais complexo deles, os escassos recursos financeiros que dispunha diante da ordem de grandeza dos problemas da cidade, o que contribuiu para a descrença de parte das lideranças populares com relação à efetiva democratização do poder de decisão e provocou protestos dos movimentos sociais. Em nossa pesquisa encontramos algumas impressões de lideranças do movimento popular sobre o Programa Prefeitura nos Bairros:

“Essa iniciativa valeu como uma abertura para participação popular, porém naquela época eu denunciava que não bastava o poder público abrir as portas do gabinete para que a gente conhecesse as salas, sem poder decidir. (...) Acontecia que a gente apresentava uma pilha de reivindicações, porque o chamamento era para que a gente apresentasse as reivindicações e depois a Prefeitura voltava para a gente para dizer que não tinha recursos para nada. E muitas ações se resumiam em um e outro programa e entre esses, tinha um que se chamava SOS – Saneamento que se resumia a fazer capinação. Então era uma forma assim, a gente participava, mas não havia um poder decisório efetivamente”. (Depoimento de Edejonhson Pinto – Liderança Popular; ETAPAS; 2003; p. 29)

O prefeito Jarbas Vasconcelos foi sucedido por Joaquim Francisco (1989 – 1990), político conservador que rompeu com os programas que vinham sendo realizados.

Segundo LEAL (2003), a administração de Joaquim Francisco não incorporou os interesses dos setores populares e desprezou os mecanismos de participação popular no cotidiano da administração, além de proceder a um verdadeiro desmonte da concepção anterior e dos programas que estreitavam a relação entre o poder público e a população.

4.4.3 A Gestão de Jarbas Vasconcelos e os Transportes

Em janeiro de 1986, ao mesmo tempo em que Jarbas Vasconcelos tomava posse e que a população esperava um novo posicionamento do poder público frente ao serviço de transporte, os usuários foram presenteados com um reajuste de passagens de 50 %, até então o maior da história da EMTU. Esta majoração foi motivada, mais uma vez, pelos reajustes dos insumos dos transportes, de responsabilidade do Governo Federal, que vivia a fase da “Nova República” e sofria grande desgaste político com a persistência de problemas herdados do Governo Militar: grande déficit público e inflação descontrolada, que chegou a atingir 225 % no final do primeiro ano do governo Sarney.

A majoração das tarifas em 50% foi aprovada pelo Conselho de Administração da EMTU na mais tumultuada reunião deste fórum deliberativo e tomou proporções de mobilização que ganharam destaque na imprensa local. Por conta dos altos custos do transporte coletivo uma alternativa encontrada pela população de baixa renda e estudantes em protesto foi o desembarque pela porta traseira (de embarque). Os manifestantes presentes na reunião do Conselho anunciaram que com o reajuste da tarifa a tendência era aumentar o número de ‘traseiristas’.

O movimento popular se dirigiu ao prefeito Jarbas, ao secretariado e aos representantes da CTU para fazer as seguintes reivindicações: redução das tarifas ao preço anterior; exigir que a CTU não aplicasse o aumento e reestudasse a planilha de despesas, ampliação da CTU e melhoria dos serviços em quantidade e qualidade; **fim da EMTU** e garantia da **autonomia municipal** para legislar e fiscalizar a política de transportes coletivos; garantia de que o **Conselho Popular**, que estava sendo criado no Recife, definisse nova política de transporte; estatização do transporte

urbano, por tratar-se de serviço de interesse público. A pressão sobre o prefeito refletia a cobrança de retorno efetivo ao apoio imputado na campanha eleitoral.

Com a CTU em dificuldades administrativas e financeiras o prefeito tentou justificar que não tinha possibilidades reais de atender às reivindicações dos representantes populares, e com relação à assunção das atribuições inerentes à EMTU, Jarbas foi enfático ao declarar:

“Seria humana e politicamente impossível tomar uma atitude destas. Fazer a Prefeitura assumir essa incumbência nas condições em que se encontra, não passaria de um ato emocional de conseqüências imprevisíveis. No entanto, isto poderá acontecer em futuro próximo”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 08/01/1986).

4.5. O Povo nas Ruas contra a Famigerada EMTU

Nos primeiros dias de 1986, as ruas do Grande Recife foram tomadas pelos protestos espontâneos e organizados não apenas contra os preços das passagens, como também pela qualidade do serviço, principalmente para as pessoas que precisavam utilizar mais de um ônibus para chegar ao local de trabalho, bem como para os usuários que residiam em pontos mais distantes da RMR, em que o preço para se deslocar era mais alto. Conforme o trecho de uma reportagem realizada em uma parada de ônibus, em Paulista, na RMR:

“...A mulher reclamava do preço do transporte, os demais passageiros que aguardavam o ônibus comentavam que inexplicavelmente haviam sido mais penalizados pelo último aumento dos que os que residem no Recife. Para eles, a majoração foi de 60% tendo a EMTU fixado a tarifa do primeiro anel viário baseado num aumento de 50%. José Augusto da Silva, vendedor de laranjas, chegou a propor a depredação dos veículos como única forma de chamar a atenção das autoridades da política de preços do transporte de massas”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 10/01/1986)

O movimento, organizado pelo Comitê Permanente Contra os Aumentos de Passagens, Assembléia dos Bairros, MDF, Central Única dos Trabalhadores (CUT), União dos Estudantes de

Pernambuco (UEP) etc., convocou uma passeata pelo centro do Recife até o Palácio das Princesas.

Edna Teotônia, uma das coordenadoras da Assembléia de Bairros, declarou:

“Os usuários de ônibus exigem do Governo a imediata mudança da política de transportes, o congelamento das tarifas no valor estabelecido antes do último aumento, o fim da EMTU, a manutenção dos passes estudantis e a criação do Conselho Popular de Transportes”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 10/01/1986).

A passeata realizou-se com um intenso policiamento na área. As lideranças do movimento se revezaram em exacerbados discursos na Praça da Independência, como o de Vicente França, integrante do Comitê Permanente Contra os Aumentos da Passagem:

“...É importante a destruição da EMTU porque ela só existe a serviço dos empresários. A prova é o monopólio que observamos. Aqui no Recife a Borborema manda. Acha pouco, explora sozinha o Estado de Alagoas, fazendo a linha que sai do Recife. Em Olinda temos a Nápoles servindo a todos os bairros. Em Paulista a Empresa Oliveira é a mandachuva. Afora outras situações absurdas. Portanto é preciso dar um basta nesta situação porque o povo não agüenta mais pagar transporte caro e ruim...” (Fonte: Diário de Pernambuco; 11/01/1986)

Toda a revolta da população era canalizada para a “Famigerada EMTU”, sendo encenado o seu enterro, que no ato foi representada pelo personagem das cartilhas educativas, produzidas pelo Órgão Gestor. Leocádia da Hora, também coordenadora da Assembléia dos Bairros verbalizou:

“...Esse é o ‘Trapalhido’, um monstrengo usado numa campanha financiada com o dinheiro da gente, mas que nada acrescentou, porque nunca acreditamos nele. É este o trabalho que a EMTU faz, tentando enganar o povo, que ela supõe ser ‘besta’ para acreditar nas suas trapaças. Não é preciso dizer que a empresa só atende aos interesses dos patrões, porque todas as provas

evidentes estão aí: o Recife é a cidade onde as tarifas são as mais caras.” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 11/01/1986).

Sobre o personagem, Germano Travassos, em sua entrevista, relatou com satisfação a importância do trabalho educativo realizado pela EMTU:

“Teve um período em que nós fizemos uma Cartilha, foi um trabalho muito bom desenvolvido com o suporte de Lailson, em que ele criou um personagem, o Trapalhildo, que era uma figura ranzinza, era um velho que reclamava de tudo, botava defeito em tudo (...) O Trapalhildo provocava certos assuntos que, em quadrinhos bem interessantes, era explicado. Então cada número da revistinha do Trapalhildo se tratava de uma questão, por exemplo: como se calcula a tarifa, qual o critério para a EMTU criar uma linha etc, da forma mais acessível possível às comunidades. Nós chegamos a ter uns cinco ou seis números do Trapalhildo. Foi interessante porque a gente distribuía não só nas comunidades, mas principalmente nas escolas porque eram quadrinhos, aparentemente uma coisa infantil. E das escolas, o Trapalhildo terminava indo para a casa das pessoas.”. (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Em 16 de fevereiro de 1986, o Governo Sarney lançou o Plano Cruzado I. Esta reforma monetária provocou o congelamento dos preços das passagens de ônibus da RMR por um ano, tendo a Assembléia de Bairros aproveitado a “trégua” dada pelo “inimigo tarifa” para se capacitar, aprofundando o entendimento sobre o Sistema de Transportes. A partir daí o Movimento Popular passou a enfatizar a demanda pela qualidade do serviço, reivindicando melhoria dos veículos e da rede de transportes, com a criação de novas linhas transversais que ligassem diretamente os bairros, evitando assim que os usuários precisassem apanhar duas conduções (pagar duas passagens) e fazer transbordo no centro do Recife.

“O congelamento trouxe certa moleza, certo arrefecimento, mas aí a gente colocou a questão da qualidade. Quando a gente colocou a questão da qualidade, outras alternativas, as articulações, a criação do SEI - Sistema Integrado,... todas essas coisas já estavam na pauta que vinha trazendo a questão da qualidade. Começaram a aparecer também ônibus com ar-condicionado,

*algumas experiências de linhas mais específicas com percursos transversais, que com o SEI, isso se confirmou hoje com essas linhas que fazem percursos de longa distância, que às vezes atravessa a cidade. Todas essas questões estavam no bojo da discussão da gente. Na hora que a tarifa deixou de ser uma coisa de maior peso, as outras demandas tomaram vulto dentro do movimento. E eu acho que **houve uma qualificação também na discussão da proposta, que transporte não era só tarifa. Em Recife a gente foi considerado um dos movimentos mais avançados nessa compreensão. Não é à-toa que os governos hoje têm planos também mais avançados, porque o movimento trouxe essas propostas para dentro do governo. Muitos eram assessores ou simpatizantes, apoiadores e hoje estão no Sistema de Transporte e entende qual era essa linguagem da gente**". (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)*

4.6 A Esperança está de Volta... e os Protestos Também!

No início de janeiro de 1987, após um ano de congelamento de tarifa (Plano Cruzado I), o governador Gustavo Krause, em uma reunião a portas fechadas com Secretário de Transportes Roldão Torres, decidiu por um novo reajuste.

Em virtude da implantação da Câmara de Compensação Tarifária (CCT) em caráter definitivo¹⁸, em maio de 1986, este reajuste teve características diferenciadas dos anteriores, pois possibilitou a manutenção ou redução do valor de algumas passagens e, ainda, a aplicação de percentuais diferenciados, cuja média foi de 59%. Essa política de cunho social visava atender às populações que eram mais penalizadas pelas longas distâncias do centro da cidade, com custos maiores de deslocamentos, principalmente as vilas populares da COHAB.

Como de praxe, este aumento de tarifa foi consequência da grande alta dos preços dos insumos provocada por mais um desastroso plano econômico do Governo Federal. O Plano Cruzado II, decretado em 26 de novembro de 1986, uma semana após as eleições, liberou os preços dos produtos e serviços, fazendo a inflação disparar.

¹⁸ Desde 01 de outubro de 1985 a CCT já operava em caráter experimental.

Este processo inflacionário que atingiu a marca de 60% em 1986, repercutindo também em reajuste dos salários dos operadores, foi a justificativa apresentada pelo Governo do Estado para a majoração da tarifa, enquanto que o argumento para a não consulta prévia ao Conselho

Deliberativo foi o de que o sistema poderia entrar em colapso e que as outras capitais também já haviam majorado as tarifas.

A reação imediata não foi só pelos valores, mas pela forma: uma decisão centralizada que ignorou o fórum deliberativo, e teve como agravante, ainda, o fato de que já se iniciava o processo de transição do Governo do Estado. Arraes tomaria posse em março.

A parte do movimento popular abrigada na FECOPE e FEMOCOHAB, que representavam desde 26 de março de 1985 os usuários no Conselho de Administração da EMTU, ocupou a imprensa protestando: *“O povo foi assaltado mais uma vez e se não houver uma reação os ‘tubarões’ dos transportes vão querer mais”*

Estas entidades, menos afeitas ao confronto direto com o Poder Público, criticaram o Conselho e priorizaram os canais institucionais de luta ao recorrer à Justiça, impetrando um mandado de segurança contra o aumento da passagem:

“Adir Barreto considera que ‘o ato do Secretário dos Transportes reveste-se da mais pura ilegalidade, tendo em vista o disposto no artigo segundo do decreto 8450, de 3 de março de 1983’. O Decreto conforme argumentou Barreto, também Secretário Geral da Femocohab, concede ao Conselho Administrativo da EMTU-Recife a tarefa de fixar e revisar tarifas no âmbito da Região Metropolitana do Recife. Adir fez questão de deixar claro que ‘mesmo ad-referendum do Conselho, o ato se reveste de ilegalidade tendo em vista que o Conselho não foi convocado.’(...) ‘A única finalidade do Conselho até o presente foi de aprovar as contas da EMTU e aumentar a tarifa’. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 06/01/1987).

“A política do engana povo” foi denunciada com revolta pelos representantes dos usuários, já que o governador havia se comprometido a não repassar para a população os custos dos reajustes conquistados pelos motoristas na última greve, ocorrida em novembro de 1987. Só que esses custos ainda iriam continuar subindo e muitos conflitos ainda estavam por vir.

4.6.1 Janeiro de 1987: Mais uma Greve dos Rodoviários

Em dezembro de 2006, os trabalhadores rodoviários realizaram uma greve que paralisou 70% da frota de ônibus da RMR, afetando toda a sua população e conseguindo um reajuste salarial de 20%, porém, em janeiro de 1987, antes da posse de Miguel Arraes no Governo de Pernambuco, a categoria decretou mais um movimento paredista, sendo a principal reivindicação a equiparação com o piso salarial dos rodoviários do Rio de Janeiro, que também, através de greve, haviam acabado de conquistar um reajuste em torno de 90%.

O mediador da Delegacia Regional do Trabalho (DRT), Gentil Mendonça, convocou reunião e emvidou esforços no sentido de concretizar um acordo entre os representantes dos Sindicatos dos trabalhadores e dos empresários em transporte, porém não obteve sucesso e a greve foi deflagrada em 26 de janeiro de 1987, mas logo em seguida a Justiça decretou a ilegalidade do movimento, o que gerou uma expectativa da situação voltar à normalidade.

A maioria dos rodoviários, conscientes do grande poder de barganha da categoria, foi contra o retorno às atividades laborais, e a partir da decisão do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) os ânimos dos grevistas foram acirrados, passando a radicalizar as suas ações, inclusive com registros de várias ocorrências de depredações de coletivos por ‘piqueteiros’ extremistas.

A força policial foi reforçada e passou a agir com rigor para garantir a segurança da população, dos motoristas e dos poucos ônibus que circulavam. O Governo do Estado montou um sistema emergencial que utilizou caminhões e kombis de diversos órgãos municipais, estadual e federal, e contou com o apoio dos motoristas das repartições públicas, soldados do exército e da Polícia Militar que conduziram os veículos, transportando as pessoas gratuitamente.

A greve dos operadores de ônibus prejudicou diretamente 1,4 milhões de usuários do transporte público, inclusive sendo motivo de adiamento de um concurso de vestibular, e afetou a grande parte das atividades produtivas do Grande Recife, conforme matéria de capa do Diário de Pernambuco: *“Paralisação deixa o comércio vazio”*

“Foi estimada, ontem, pelo Clube de Diretores Lojistas, em 80 a 90 por cento a queda de vendas no comércio, em função da paralisação dos motoristas de transporte coletivo. O presidente do CDL, Wilson Callado, disse, ainda, que a diminuição das vendas representa, de qualquer forma,

um prejuízo para os empresários, mas também para os próprios comerciários, visto que 90 por cento deles ganham através do recebimento das comissões de vendas”. (Fonte: Diário de Pernambuco; 27/01/1987)

O SETRANS considerou a nova greve dos rodoviários como sendo deflagrada de forma intempestiva, e colocou como necessário o seu término para ter condições de diálogo, porém, desde o princípio, os empresários descartaram qualquer possibilidade de equiparação com os salários dos rodoviários da região Sudeste.

Somente após cinco dias de tumulto na RMR, com a intervenção do governador de Pernambuco, determinando que o reajuste concedido de 33% não iria ser repassado para a tarifa, é que o movimento chegou a termo:

“Terminou, ontem a tarde, conforme havia previsto o DIÁRIO, a greve dos motoristas e cobradores de ônibus do Grande Recife, graças à iniciativa do governador Gustavo Krause, que se reuniu, separadamente, com os representantes dos grevistas e dos empregadores e obteve um acordo para a suspensão do movimento paredista.(...) Centenas de profissionais do volante e cobradores realizaram, ao final da tarde, uma passeata em frente ao Palácio do Campo das Princesas, em homenagem ao chefe do Executivo. O governador justificou a sua intervenção no caso afirmando que o problema deixara de ser meramente trabalhista para assumir contornos de alta gravidade”. (Fonte: Diário de Pernambuco; 01/02/1987)

4.7. 1987: Miguel Arraes assume com o Transporte em Situação Caótica

Ao assumir o governo de Pernambuco, Miguel Arraes se deparou com uma crise no Sistema de Transportes da RMR, e para enfrentá-la nomeou como presidente da EMTU o engenheiro Oswaldo Lima Neto, que demonstrou uma grande disposição para encarar tal desafio e mudar a imagem do Órgão Gestor, porém esbarrou em problemas que ele próprio classificou como ‘herança maldita’ do STPP/RMR.

O déficit que se acumulava no sistema acarretava na perda de atratividade do setor de transporte em relação a outras atividades econômicas, por parte do setor empresarial e,

conseqüentemente, desmotivando-o a investir e prestar esse serviço. Algumas empresas atravessavam sérias dificuldades financeiras que somadas à ineficiência da gestão refletia diretamente no nível de serviço, classificado, em muitos casos, como de péssima qualidade. Para os empresários a única solução era a correção dos custos operacionais que não estavam sendo cobertos pelas tarifas.

Várias empresas possuíam uma quantidade de ônibus insuficiente para operar suas linhas, pois o envelhecimento e uma manutenção precária da frota em operação, cuja idade média ultrapassava aos cinco anos, eram responsáveis pelo elevado índice de quebra de veículos, diminuindo a frequência e a confiabilidade no serviço.

“O diferencial na gestão de Oswaldo é que nós assumimos a EMTU, Oswaldo presidente e eu diretor-técnico, sob uma pressão muito grande da eleição de Arraes. Os slogans ‘A esperança está de volta’, ‘a coisa agora é diferente’, na cabeça da comunidade. E na realidade não é bem assim. Primeiro que o sistema estava muito desorganizado, com carências enormes. A preocupação nossa era fazer com que as empresas botassem a frota na rua, no mínimo das condições que se exigia. E segundo, o Sistema não permite que a mudança se faça em curto prazo. Diante dessa pressão houve um aumento muito grande de busca de comunidade para fazer reunião na EMTU...” (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Na primeira reunião do Conselho de Administração da EMTU, sob a coordenação do Secretário de Transportes, Paulo Cassundé, realizada em 11 de maio de 1987, que discutiu e aprovou o reajuste de 100% nas tarifas, o conselheiro Oswaldo Lima Neto apresentou um conjunto de dados que alertavam para a crise que atravessava o STPP/RMR:

*“...O Diagnóstico Preliminar objetiva colocar os conselheiros a par da situação atual do STPP/RMR, o qual está **passando por uma situação de extrema gravidade**, não só pelo que representa para a **população** em termos de serviços prestados, cuja qualidade encontra-se nos piores níveis da sua existência, como também pela situação econômico-financeira das **empresas** operadoras do Sistema”. (Ata da 12ª reunião extraordinária do Conselho de Administração da EMTU; 11/05/1987; p.38,5)*

Apesar da urgência na decisão sobre o reajuste, até para a EMTU ter condições de gerir o sistema, o governo não utilizou o expediente do ‘ad-referendum’ e, pela primeira vez na história do Conselho de Administração, permitiu à imprensa assistir à reunião e registrar os acirrados debates que deliberou pelo maior percentual de reajuste já aprovado neste Fórum.

“A partir de 1987, quando Oswaldo assumiu a EMTU, o período em que eu era diretor técnico, essas reuniões do Conselho foram abertas à imprensa. Elas eram feitas abertas, com repórteres dentro, com gravadores, com a televisão filmando. Era filmado ao vivo o depoimento das pessoas, o posicionamento das pessoas etc. Isso foi um impacto, uma coisa inovadora em termos de Brasil”. (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

O reajuste não atendeu às exigências técnicas apresentadas pela EMTU, ficando aquém do necessário para sanear o sistema, porém representou um alívio ao afastar a iminência de colapso e revigorar as forças na busca de recursos adicionais, pois a CCT já vinha operando no vermelho e a majoração em 100% era insuficiente e significava mais déficit que iria continuar sendo computado periodicamente.

Os representantes da Câmara Municipal do Recife, da FEMOCOHAB e da FECOPE questionaram a planilha tarifária e criticaram veementemente a proposta de reajuste apresentada pela EMTU, que era de 155%. Eles propuseram que ao invés de simplesmente repassar os custos para a tarifa o governo adotasse um sistema de subsídio, como a criação de um horário social em que as tarifas seriam mais baratas no ‘fora pico’. O secretário informou que já estava aguardando uma resposta do governador sobre a possibilidade de aporte de recursos extra-tarifários para o sistema.

Com o valor da tarifa passando a ser o dobro, os protestos também se multiplicaram. Segundo dados da imprensa, os ‘traseiristas’ ocasionaram uma redução de passageiros transportados que alcançou o índice de 30%. Esta significativa evasão de renda fez com que a EMTU cogitasse a realização de um plebiscito, em que as comunidades seriam consultadas sobre a inversão das funções das portas dos ônibus, com a porta dianteira passando a ser de embarque e a traseira de desembarque, desta forma, abriria-se uma discussão sobre a repercussão da evasão

de renda na tarifa. Ou seja: percebe-se que o real objetivo da EMTU era conscientizar a população de que o ‘traseirista’ tinha um custo que era repassado para o usuário que pagava a passagem.

A discussão sobre os ‘traseiristas’ repercutiu no Conselho de Administração, quando Pedro Laurentino, vereador do Recife pelo PMDB, demonstrou a sua preocupação:

“Eu acho que estamos brincando com fogo, porque a população está insatisfeita, não apenas com a qualidade do transporte, como também o preço. Eu acredito que com isso não só os senhores, mas inclusive os empresários têm conhecimento que vai aumentar a evasão pela traseira...” (Ata da 61ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 20/11/1987; p.117)

Ao elevado custo que o transporte representava, somavam-se os precários serviços prestados à população, principalmente nos bairros mais afastados da RMR, como os do município do Paulista, onde aconteceu uma série de violentos protestos com depredações de vários veículos da empresa operadora Auto Expresso Oliveira (AEO):

“A ‘gota-d’água’ que provocou a reação foi o atraso do primeiro coletivo do dia que chegou no terminal somente às 7horas quando o normal é às 5h. Segundo Francisco Joaquim de Brito, morador do bairro, ‘isso iria acontecer mais cedo ou mais tarde, pois apenas três ônibus cobrem essa linha, provocando longos atrasos. Às vezes passamos cerca de duas horas no terminal esperando um coletivo para chegarmos ao Recife, com uma hora depois. Além disso - há mais de dois anos que a empresa não compra um ônibus novo, nem manda consertar os já existentes. É comum se ver dois ou três quebrados por dia na estrada’. Ele acha que os empresários estão fazendo uma ‘greve-tartaruga’ para que o governo aumente as tarifas”. (Fonte: Diário de Pernambuco; 13 /05/1987)

Os focos das depredações foram os bairros populares do Paulista que, na época, apesar de bastante populosos, devido à construção de vários conjuntos da COHAB, não eram consideradas áreas muito atrativas sob o ponto de vista empresarial dos transportes, por apresentarem

problemas operacionais, como por exemplo: as más condições das vias de acesso às vilas populares e o comportamento da demanda excessivamente concentrada no horário de pico, com a maioria dos usuários realizando o deslocamento completo da linha¹⁹.

Se a qualidade do STPP estava deixando a desejar na RMR como um todo, o transporte que servia à população do Paulista extrapolou a um padrão considerado como o mínimo aceitável, a deficiência dos níveis de serviços ofertados à população agravou-se, sobremaneira, e a empresa AEO não passaria em uma avaliação por menos criteriosa que fosse:

“Oswaldo Lima Neto – se mostrava tenso e fez questão de chamar a atenção dos repórteres para ‘a gravidade da situação’ - qualificou a Oliveira [AEO] de irresponsável por não cumprir os horários, não cuidar da manutenção dos coletivos e até, em determinados horários, reduzir pela metade o número de veículos que deveria ficar a disposição do público. ‘Mas a partir de agora a situação mudou. Nós não vamos mais permitir a péssima qualidade de serviço’, frisou ele, em voz alta e gesticulando muito”. (Fonte: Diário de Pernambuco; 13 /05/1987)

Todo este episódio que resultou na depredação de nove ônibus da AEO, e mais alguns da empresa Amapá, foi registrado pela imprensa que ligou o quebra-quebra não somente à má qualidade dos serviços, mas também ao aumento dos preços das passagens.

Já o presidente da EMTU, que apelou reiteradas vezes para que fossem evitadas novas depredações, procurou desvincular a ocorrência dos atos de vandalismo ao aumento das tarifas. Oswaldo Lima Neto insistiu em dizer que o principal problema era a má qualidade do serviço, e para comprovar sua tese ele ressaltou o fato de alguns coletivos da AEO terem sido depredados antes do reajuste e que os casos de depredações ocorreram justamente nas áreas mais críticas da prestação do serviço e não globalmente como deveria se verificar se o protesto fosse em função

¹⁹ No meio técnico esse tipo de passageiro é vulgarmente chamado ‘passageiro chumbinho’ pois no horário de pico da manhã apanha o ônibus no terminal e desembarca no centro do Recife, e no pico da tarde, embarca no centro e salta no terminal ou próximo a ele, não havendo, portanto, renovação de passageiros ao longo da viagem, o que proporcionaria a operadora auferir maior receita na linha.

do percentual de 100% majorado. Oswaldo completou o seu argumento informando que o resultado de uma pesquisa realizada junto à comunidade demonstrou que a qualidade era mais questionada que o preço da passagem.

As lideranças da Assembléia de Bairros, por sua vez, contestaram as declarações de Oswaldo, e foram imperativas ao afirmar que o descontentamento dos usuários estava relacionado não só com a qualidade, mas também com o reajuste da tarifa. O movimento popular associou os problemas que estavam ocorrendo nas comunidades ao monopólio das empresas de ônibus e defendeu uma encampação progressiva das empresas pelo Estado, além de criticar o fato de *“os melhores ônibus ficarem nos bairros ricos, enquanto os mais esculhambados vão para os locais pobres”*.

“O presidente da EMTU, Oswaldo Lima Neto, não acredita que o fato tenha relacionamento com o aumento dos preços das tarifas, lembrando que três coletivos da Oliveira foram depredados antes do reajuste. Integrantes da Federação de Associações de Moradores de Casa Amarela e da Assembléia de Bairros contestam o dirigente da EMTU, assinalando que o descontentamento decorre tanto da péssima qualidade dos serviços prestados pelas empresas como do aumento das passagens. Acusam a estatal de ‘organizar a exploração dos usuários’ e que até o presente ‘a batalha só pende para o lado dos empresários’(...) ‘Em nenhum momento fala-se no poder aquisitivo dos trabalhadores’ ” (Fonte: Diário de Pernambuco; 13 /05/1987)

Pressionada pela comunidade e temerosa de que as depredações pudessem se alastrar por toda a RMR, a EMTU decidiu enfrentar com tenacidade o desleixo das empresas de ônibus. Oswaldo criticou veementemente o descaso de parte significativa do empresariado para com a operação do sistema e afirmou que não haveria mais condescendência.

Objetivando o cumprimento do Regulamento de Transportes Público de Passageiros (RTPP/RMR), o Órgão Gestor realizou uma intervenção nas permissionárias AEO, Amapá e Machado, passando a fiscalizar com maior rigor a operação dessas empresas que prestavam serviços bastante criticados pelos usuários. Nas ações classificadas pela EMTU como emergenciais, seis linhas que eram exploradas pela AEO foram transferidas para outras empresas, medida aplaudida pela população. É importante registrar que nesta época o Órgão Gestor contava

com a operadora pública CTU, que servia de lastro e lhe dava mais segurança para interferir na operação das demais empresas.

Além da fiscalização com aplicação de multas, as associações de bairros foram conclamadas pelo Órgão Gestor a serem parceiras na fiscalização do serviço e para tal receberiam quadros de horários para fazer o acompanhamento:

“O presidente do órgão de gerenciamento do sistema assegura, entretanto, que a fiscalização do serviço será alterada com a participação da comunidade e para isso irá visitar todos os bairros a fim de convocar a população usuária a se engajar no trabalho de saneamento do STPP”.
(Fonte: Diário de Pernambuco; 13 /05/1987)

A parceria com a comunidade neste trabalho de fiscalização da operação do Sistema de Transportes parece ter perdurado, enquanto uma metodologia de trabalho, durante boa parte da gestão de Oswaldo na EMTU, pois na reunião do Conselho de Administração a diretora técnica, ao receber uma queixa do representante comunitário naquele fórum, afirmou:

“Regilma Souza esclareceu que serão distribuídos, às comunidades, os quadros de horários das linhas, o que proporcionará uma fiscalização por parte da comunidade e conseqüentemente a cobrança do cumprimento do estabelecido” (Ata da 73ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 24/11/198; p.2,5)

Com o desenvolvimento deste trabalho de parceria Órgão Gestor/Comunidade na fiscalização dos transportes, alguns usuários solicitaram remuneração por estarem prestando este serviço. Este tipo de participação nos remete a seguinte reflexão: até que ponto isto não caracteriza a exploração de força de trabalho gratuita pelo Estado? Existe algum grau de similaridade com os projetos do ex-prefeito Gustavo Krause que propunha a utilização da mão de obra da população recifense para, através de mutirões, construir calçamentos e habitações populares?

Em seu primeiro ano de governo, Arraes vivenciou uma preocupante realidade econômica e social do estado de Pernambuco, agravada por uma conjuntura nacional também adversa, em que predominava inflação, recessão, desemprego, perda real de salário para o trabalhador etc. Foi considerando este quadro de dificuldades que o secretário Paulo Cassundé declarou a impossibilidade do Governo Estadual de conceder subsídio para sanar a defasagem entre o custo operacional do sistema de transporte e a receita tarifária e, conseqüentemente manter a tarifa congelada.

Nos meses que se seguiram, novos aumentos de tarifa ocorreram ao mesmo tempo em que a categoria dos motoristas pressionava por reajustes de salários e os problemas de transportes se agravavam a cada dia que passava:

“O quadro real do sistema de transporte urbano aqui em Pernambuco é desesperador.(...) Os serviços são de baixa qualidade e o setor necessita, com urgência, adquirir 550 novos ônibus e recuperar 700 outros, mas as empresas estão sem condições financeiras. O Transporte de massa, além de ruim, demorado, não oferece segurança aos usuários, provocando, ainda, grandes filas nas paradas e tumultos em face da frota ser velha, com idade média de cinco a seis anos”. (Fonte: Diário de Pernambuco; 23 /08/1987)

No segundo semestre de 1988 o Sistema de Transportes da RMR começou a dar sinais de recuperação, o que foi reconhecido pelo representante dos usuários no Conselho de Administração da EMTU:

“O conselheiro Iran Leonel, com a palavra disse: ‘justiça seja feita Pernambuco está entre os estados em melhor situação, pois nenhum estado renovou a frota como Pernambuco, com mais de 150 veículos. Portanto o nosso nível de serviço, em relação a outras capitais, é superior e o vale-transporte está sendo útil ao trabalhador’ ”. (Ata da 69ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 26/07/1988; p.180)

4.7.1 O Vale Transporte

Devido à gravidade da situação em que os governos estaduais e municipais demonstravam impotência para solucionar os problemas do setor, por falta de recursos próprios, a alternativa apresentada pelo Governo Federal foi a regulamentação da obrigatoriedade do vale transporte (VT), superando a reação da classe empregadora, que vislumbrava aumento de seus custos, e da área econômica do governo que receava que a medida promovesse maior inflação.

“Diante de tamanha complexidade, a melhor alternativa e a última, considerada pelos trabalhadores e empresários como a esperança, seria sem dúvida a implantação do vale-transporte obrigatório para todos os assalariados”. (Fonte: Diário de Pernambuco; 23/08/1987)

A ata da reunião do Conselho de Administração, realizada em fevereiro/1988, registra uma mobilização organizada pela FECOPE junto às comunidades e que visava maior divulgação para ampliar o número de usuários do VT.

“O Conselheiro Iran Leonel solicitou que constasse em ata a colaboração que o Secretário de Transportes e a EMTU, através de seu presidente, está dando à campanha em favor do operário para que tenha direito ao vale transporte. E convocou os presentes para participarem do citado movimento”. (Ata da 64ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 24/02/1988; p.156,5)

O vale transporte para todos os trabalhadores, como uma ajuda de custo do empregador ao seu empregado, para fazer frente às despesas deste com o deslocamento para o local de trabalho, foi uma das bandeiras de luta defendidas pelos movimentos populares, reforçadas pelas articulações feitas em Brasília pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU). Nesta batalha, trabalhadores e empresários colocados no mesmo lado, com objetivos distintos, imbuídos da esperança de que a captação desta nova fonte de recursos pudesse melhorar o setor de transportes e, inclusive, diminuir a pressão entre eles, e entre eles e o governo.

Os empresários, representados no Conselho de Administração pelo presidente do seu Sindicato (SETRANS), encaminharam uma carta ao Secretário de Transportes de Pernambuco, presidente do Conselho, em que colocavam algumas questões relativas ao STPP, entre as quais a do VT:

*“... Como é do conhecimento de V. Ex^a. algumas empresas operadoras já exauriram a sua capacidade de operar. **O momento é grave e exige reflexão e diálogo para superação das dificuldades.** O Sindicato da Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Pernambuco tem a absoluta consciência da crise econômico-social que se abate sobre o nosso país. A classe trabalhadora, com seus salários aviltados, não suporta mais aumentos tarifários, e vê no **vale-transporte**, conquista do trabalhador na qual os operadores privados participaram com intensa luta e conscientização política, **sua única esperança** em curto prazo para atenuar as suas agruras referentes a transporte”. (Ata da 65^a reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 24/03/1988; p.162)*

A institucionalização da obrigatoriedade da concessão do VT levou ainda parte da população que não havia sido beneficiada, como os profissionais autônomos, a protestar e reivindicar uma ampliação do direito, pela economia que representava no orçamento familiar da classe trabalhadora. Outro registro importante é que Recife, por muitos anos, liderou o ranking com relação ao índice de desemprego nas capitais do Brasil, além de ser uma cidade com uma predominância muito forte do setor informal, conforme registrado no depoimento de Edna Teotônia, ao comentar a repercussão do VT na luta popular:

“Eu diria que com relação ao Vale Transporte, inicialmente não houve muito peso porque ele não atingiu a população de uma maneira geral. E Recife é uma cidade que tem um número muito alto de trabalhadores informais, no sistema informal de emprego. E naquela época a gente tinha um número maior ainda de desempregados. O reflexo do Vale Transporte não foi imediato, pois atendia a um quantitativo muito pequeno”. (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

4.8 O Nascimento e Decadência da Combativa FEMEB

A constituição da Federação Metropolitana de Bairros (FEMEB), em 1987, veio a fortalecer o papel que a Assembléia de Bairros vinha desempenhando, como entidade que congregava o conjunto de associações de bairros e organizava as lutas por transportes, habitação, saúde, educação etc.

“Em setembro de 1987, 107 associações e conselhos de moradores do Recife e Região Metropolitana, participaram do Congresso de criação da FEMEB; achando importante reforçá-la enquanto entidade aglutinadora do conjunto do movimento de bairros, articulando as lutas por habitação, transporte, saúde, educação, entre outras”. (Fonte: “Boletim da FEMEB”; nº 01; junho de 1989)

A presidente da FEMEB eleita no congresso de fundação foi Edna Teotônia, que era uma das coordenadoras da Assembléia de Bairros. Sobre a transformação da Assembléia de Bairros em FEMEB é importante destacar um trecho do seu depoimento sobre a postura da Igreja progressista quanto à criação dessa Federação:

*“...Esse movimento mais ligado a **Igreja sempre resistiu a estruturas organizadas**, resistiu a participação em partido, em instituições, em representação em órgão público. E **resistia também à criação de uma entidade**. Mas o movimento cresceu tanto, as necessidades também eram grandes e as proposições cada vez estavam mais arrumadas na cabeça do movimento, as propostas mais nítidas. Então se sentia a necessidade de dar uma cara, uma estrutura, uma formalidade até mesmo para relação com os poderes públicos. Houve uma certa resistência, mas depois da discussão de uns dois anos foi mais tranqüila a iniciativa da **criação da Federação**”.* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Esta revelação da presidente da FEMEB demonstra a complexidade do processo que envolveu uma série de entidades e instituições que tinham objetivos comuns, mas também com

distintas estratégias e interesses, que eram tratados respeitando-se os limites contidos nas doutrinas e concepções ideológicas de cada grupo envolvido.

O 2º Congresso da FEMEB foi realizado em setembro de 1989, teve o apoio da FASE, ETAPAS, CEAS, Comissão de Justiça e Paz, e contou com a participação de 42 entidades e 165 delegados que elegeram para presidência da Federação, Luis Carlos, diretor de transportes da gestão que se encerrava.

Neste encontro, envolto em um clima nacional de eleição para a presidência do país, as lideranças ressaltaram veementemente a necessidade de uma maior organização e participação nas lutas para garantir e ampliar os espaços democráticos.

A FEMEB havia nascido forjada na experiência e nas lutas populares, mas é importante lembrar que a partir da segunda metade da década de 1980, estabeleceu-se uma maior interação entre a Prefeitura do Recife e os movimentos sociais. As iniciativas de participação popular desenvolvidas na gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos - como o programa Prefeitura nos Bairros - vieram a favorecer a organização da população em suas entidades representativas.

Como na FEMEB existiam grupos de militantes que procuravam primar suas atuações políticas valorizando os espaços do diálogo, ao invés de se limitar a simples radicalização e aos protestos de ruas, estas lideranças, muitas vezes, eram acusadas de serem cooptadas pelo governo. Esta crítica foi reforçada pelo fato de lideranças do movimento terem assumido cargos públicos e passado a atuar como gestores públicos, como foi o caso da presidenta eleita da FEMEB.

*“A direção da primeira Federação que foi eleita, era considerada como se fosse **adesista** a essa proposta do governo, como se fosse uma **posição menos radical**. Esse grupo foi o que se debruçou mais sobre a questão do transporte, que estudou, que foi para outros estados”*

(Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Sobre este esforço, ressaltado por Edna, que as lideranças do movimento popular desenvolveram no sentido de se capacitar e entender o funcionamento do STPP vale destacar:

*“Nós conseguimos formular planilha, analisar o sistema, estudar o sistema, a composição do preço da passagem, os custos de cada coisa, o lucro que os empresários tinham em cima daquilo, os trabalhadores do transporte como eles arcavam com alguns encargos que seriam dos empresários, tipo fardamento, passagem e algumas coisas. E nós conseguimos fazer toda essa composição e **tratar com o empresariado no mesmo nível de conhecimento**. A gente tinha informação para debater com eles. Essa construção fez com que a gente tivesse um papel importante na formulação para a política do que hoje a gente chama do Vale Transporte. Durante o período em que a nova lei que criou o Vale Transporte estava sendo discutida no Congresso, no Senado, **nós mandamos uma proposição**. Nós inclusive fomos para Vitória, para a Bahia, para Fortaleza, discutir a questão do transporte em função de que a gente aqui tinha conseguido desmembrar, desmistificar uma série de informações, de dados, e **trazer os empresários para o embate cara a cara, com informações**. Isso também deu peso na hora de ir à rua e maior respeito para a mídia”*. (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Os anos 1990 foram caracterizados por um período de pouca mobilização popular em todo o país, quando comparados com a década anterior, sendo vários os motivos que levaram os movimentos sociais a refluir e mudar suas estratégias de atuação, conforme discorreremos no terceiro capítulo deste trabalho. As lutas localizadas/regionalizadas passaram a ter maior significação, em virtude da descentralização de órgãos públicos e da divisão da cidade em 12 Regiões Políticas Administrativas (RPAs). Nesta década, os movimentos sindicais tiveram uma maior visibilidade na mídia, principalmente depois que os funcionários públicos conquistaram o direito à sindicalização, e foram à luta em defesa de remuneração digna e condições de trabalho para melhor atender à população.

Com o passar do tempo, a FEMEB foi realizando os seus congressos e renovando as suas lideranças, mas era notório que o movimento popular estava perdendo a sua capacidade de mobilização e a militância participando cada vez menos das atividades cotidianas promovidas pelas organizações populares.

A população de baixa renda do país, e mais especificamente a da RMR, estava vivenciando muitas dificuldades. No boletim informativo da FEMEB, de abril de 1991, a Federação fez uma análise da conjuntura que demonstrava a necessidade do fortalecimento das

entidades para se contrapor aos projetos que visavam sacrificar ainda mais os trabalhadores. A entidade alertava para a recessão que vinha acarretando um dos maiores índices de desemprego e que repercutia em sérias conseqüências negativas ao processo de organização da sociedade.

“Os movimentos populares - seja através das organizações de bairros, clube de mães, associações e conselhos de moradores -, são os que mais sofrem os efeitos negativos. Está sendo muito difícil trabalhar a organização nos bairros populares, pois o Movimento Popular, atualmente, passa por um refluxo muito grande em sua dinâmica organizativa que, esperamos e precisamos superar a curto prazo”. (Fonte: Informativo nº 0; abril/1991; Federação Metropolitana de Bairros – FEMEB)

O refluir das mobilizações por transportes foi constatado na realização do Seminário de Transportes, promovido pela FEMEB, em 24 de abril de 1990, quando se observou a pequena participação das entidades de bairros e a ausência de representantes do movimento sindical e estudantil, conforme o boletim informativo:

*“A área de transportes, por sua vez, em que pese às tentativas do diretor, **não conseguiu sensibilizar nem mobilizar as entidades de base e tampouco as entidades gerais do movimento.** Vale ressaltar que as centrais sindicais e o movimento estudantil, apesar de convidados não compareceram e nem justificaram suas ausências. Tendo como saldo apenas um seminário, que apesar de qualitativo não conseguiu provocar maiores mobilizações. Hoje se encontra em **processo de fusão com o Comitê de Usuários de Transportes da RMR**”.* (Fonte: Informativo nº 0; abril/1991; Federação Metropolitana de Bairros – FEMEB)

Em setembro de 1991 foi realizado o 3º Congresso Metropolitano da FEMEB, que elegeu Ivaldo Ferreira da Silva, como presidente. A partir desta terceira gestão, a FEMEB viveu o início de uma crise interna que se traduziu no enfraquecimento da entidade, fruto de um ‘racha’ na diretoria, que se estendeu até o final desta gestão, motivando o surgimento de duas chapas na eleição do 4º Congresso, em dezembro de 1992.

Neste 4º Congresso concorreu à presidência: Ivaldo, que tentava a recondução, e João Domingos que era o Diretor de Transportes. A chapa perdedora, encabeçada por Ivaldo, recorreu à justiça alegando ilegitimidade no processo. João Domingos foi eleito presidente da FEMEB, porém seu mandato foi interrompido por decisão judicial, em meados de 1994, quando reassumiu Ivaldo Ferreira. Seu sucessor foi Amaro Silva que passou a comandar a FEMEB, juntamente com sua esposa Adeilza de Souza, revezando-se no cargo da presidência, até os dias atuais.

*“A direção da FEMEB, até 1993/1994, tinha uma postura voltada para os usuários. Até porque as pessoas que lá estavam eram usuários do Sistema e continuam sendo até hoje. Mas pós esta participação **me parece que houve um desvio de conduta do ponto de vista da defesa do usuário**, para facilidade de assuntos ligados aos próprios representantes, tipo benefícios políticos e apoios, aonde eles não tinham nenhuma força, nenhuma legitimidade, assim, direta, ligada aos usuários.(...) Eles só iam para lá [CMTU] referendar a passagem da EMTU. Eu vi uma ou duas vezes nos jornais e nos noticiários do rádio que Amaro da FEMEB com os usuários aprovaram a proposta tal. Esta era uma proposta que para nós era muito questionada, porque inclusive **eles não faziam reuniões como a gente fazia anteriormente para ir para a reunião do Conselho**. E estranhamente esses companheiros foram perdendo terreno, perdendo legitimidade e **me parece que hoje está zerada essa busca de apoio para o usuário**. Teve apoio político para eles, para este bloco, mas apoio de benefício para o usuário, nenhum...”.* (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

Curiosamente, observamos que vários presidentes da FEMEB eleitos até 1992 passaram pela Diretoria de Transporte desta entidade, como foi o caso de: Luis Carlos, Ivaldo e João Domingos, conforme destaca o depoimento seguinte:

*“O que a gente tinha era que no auge da FEMEB eram duas políticas: **Transporte e Habitação**. Então todos os três presidentes foram diretores de transporte. (...) Naquele período existia toda uma composição nos movimentos em prol da luta do transporte.”.* (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

Em nossa pesquisa encontramos um abaixo assinado, datado de 13 de março de 1993, subscrito por 37 lideranças populares, que faziam uma série de denuncia contra a diretoria da FEMEB:

“Este documento visa alertar a sociedade em geral sobre a forma como a atual direção da FEMEB vem conduzindo seus trabalhos e como vem utilizando de maneira duvidosa os recursos que são destinados à entidade. Esperamos que o conhecimento dos fatos que a seguir serão relatados, contribua para mudar a situação caótica em que se encontra a FEMEB atualmente.(...) 4 – Os trabalhos do Departamento de Transportes da FEMEB resumem-se à participação no Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU). Os representantes da FEMEB no Conselho, recusam-se em discutir com as filiadas e outros segmentos da sociedade as propostas a serem levadas para as reuniões do Conselho. Por outro lado a Diretoria da FEMEB não articula a população visando impedir os seguidos aumentos de passagens”. (Fonte: Abaixo assinado de diversas entidades do Movimento Popular; 13/03/1993)

Além da crítica feita ao Departamento de Transportes da FEMEB, o documento questiona ainda o fato da entidade se omitir das lutas gerais do movimento; não realizar os Conselhos de Representantes, conforme previsão estatutária; e tomar decisões sem consultas às bases, tais como: filiação à CONAM, estadualização da entidade e comprometimento com candidaturas a eleições municipais.

Sobre o movimento popular nos dias de hoje, João Domingos emitiu a seguinte opinião:

*“Eu tenho questionado muito as entidades, inclusive a UNACOMO, uma entidade que eu fui fundador, em 1985, e passei cinco mandatos nesta entidade. Foi quando o povo de Olinda sabia de notícias das mobilizações de transporte. Eu tenho questionado muito esta entidade em nível de Olinda porque ela **não vai para a rua fazer o seu papel: ouvir a população e discutir as diversas políticas públicas da cidade, entre elas transporte.** Eles não estão fazendo isso. A **FEMEB** era uma entidade de massa que também fazia, **acabou-se.** FEMOCO HAB idem. FEACA... **Parece-me que os movimentos estão anestesiados** e as pessoas deixaram, perderam o hábito de fazer movimento. Perderam o hábito de fazer passeata, fazer as grandes reuniões, os*

grandes embates. Perderam o hábito de está na imprensa todos os dias, questionando as coisas que para nós não tem muito sentido. Inclusive eu quero dizer que não é apenas estar questionando. É também ter proposições, onde a gente possa questionar e mostrar solução. Os movimentos estão parados. As ações precisam voltar às ruas...” (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

No trecho seguinte do depoimento de Edna, ela relembra a conduta histórica da FEMEB:

“Hoje eu nem sei como é que a FEMEB está. É triste a história! A história que foi e no que se transformou, é muito triste. Mas quando ela estava ainda no seu auge de atuação era uma entidade plural e representativa do conjunto das forças políticas da cidade. Não só de uma tendência. Ela teve uma tendência mais a esquerda na sua criação, mas mesmo que a direção permanecesse sempre um pouco mais ligada a posições de esquerda, na sua representação de base, essa direção buscava representar o conjunto do movimento”. (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Oswaldo Lima Neto, que se relacionou com o movimento popular nas duas gestões em que foi presidente da EMTU (de abril/1987 a abril/1990 e de janeiro/1995 a dezembro/1998), emitiu a seguinte opinião:

“...O movimento popular na minha primeira gestão na EMTU era muito forte, mas depois ele simplesmente apagou-se e na segunda gestão praticamente não teve quase nada...”. (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

No depoimento João José da Silva, integrante do Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU), ele fala da prática da atual diretoria da FEMEB e a alternativa de organização encontrada pelo movimento popular que não se reconhece na atual FEMEB:

“Depois que eles quebraram toda a forma da antiga FEMEB, quando ela ainda tinha um histórico de luta, ficou difícil [retomar a direção da FEMEB] porque eles faziam já os

*congressos fechados, eram **congressos de carta marcada**, onde eles não divulgavam isso no grande movimento. A sede da FEMEB eles mudavam e uma hora estava na Av. Norte, outra hora estava no Centro, ninguém sabia mais ou menos onde era a sede e isso gerou uma desvinculação, e claro **existia uma forma já partidária da FEMEB**, onde um grupo estritamente chamado de **direita** tomou conta e ficou **difícil se rearticular em torno da FEMEB**, e posterior a isto a articulação que houve foi a do **Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU)**”. (Fonte: Entrevista com João José da Silva; novembro/2008)*

4.9 O Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU)

Em meados de 1995, seguindo um alinhamento nacional em torno das discussões da reforma urbana foi criado em Pernambuco o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU), que conta com a participação de diversas organizações como ONGs, movimento popular e sindical, e tem tido uma atuação marcante no Grande Recife, articulando as organizações e as lutas sociais por uma cidade mais justa e democrática.

Com este objetivo, o FERU tem discutido as alternativas aos problemas urbanos, participando da elaboração dos planos diretores, de conferências diversas e das Jornadas de Luta pela Reforma Urbana e o Direito à Cidade.

Nas eleições para prefeito o FERU tem elaborado Plataforma Eleitoral contendo as suas principais propostas, que são entregues aos candidatos. Com relação à mobilidade urbana, na composição da estrutura organizacional deste Fórum, existe uma Comissão de Transportes que tem pautado o debate sobre o tema, a fim de inseri-lo como uma prioridade para o movimento popular, e desta forma, torná-lo prioritário também nas ações governamentais. Apesar das dificuldades em atrair as lideranças populares para aprofundar o entendimento sobre as questões relacionadas ao transporte público, pois é notório que existe um maior interesse na discussão de outros problemas urbanos - como, por exemplo, a habitação - o FERU tem assumido e publicizado, de forma ainda tímida, suas propostas em defesa do transporte público coletivo e do não motorizado.

Com a mudança institucional ocorrida na RMR, em setembro de 2008, quando a EMTU foi substituída pelo Grande Recife Consórcio de Transporte, adotou-se uma forma bastante

inovadora para a escolha dos representantes dos usuários no Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), substituto do CMTU. Os novos conselheiros usuários foram eleitos democraticamente em uma Conferência Metropolitana, precedida por cinco pré-conferências realizadas nas diversas cidades da RMR, em que 1.693 pessoas se cadastraram e 561 se candidataram as 212 vagas para delegado.

Várias entidades que compõem o FERU participaram ativamente da I Conferência Metropolitana de Transportes: “Gestão Democrática do Transporte Metropolitano”, promovida pelo Órgão Gestor, em novembro de 2008, que, além de eleger os representantes dos usuários no CSTM, discutiu e aprovou propostas que deverão nortear as ações desenvolvidas pelo Grande Recife. O FERU se articulou, aprovou propostas, e conseguiu eleger suas lideranças, o que nos faz vislumbrar uma nova perspectiva de atuação mais organizada dos movimentos sociais no setor de transportes.

4.10 A Gestão de João Paulo na Prefeitura do Recife

Em 2001, João Paulo Lima e Silva (PT) assumiu a Prefeitura do Recife, e iniciou uma gestão com grande apoio dos movimentos sociais, visto que a sua trajetória política, com forte influência da Igreja progressista, esteve pautada nas lutas sindicais e populares, tendo sido presidente do Sindicato dos Metalúrgicos e o primeiro presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em Pernambuco.

Este perfil político do novo prefeito e a hegemonia de esquerda que predominou na coligação dos partidos que o elegeu, foram determinantes para o governo municipal adotar novas posturas na sua relação com a sociedade, democratizando a gestão através de diversas políticas de participação popular, entre as quais destacou-se o Orçamento Participativo.

4.10.1 Antecedentes do Orçamento Participativo no Recife

Como vimos anteriormente, Jarbas Vasconcelos, em seu primeiro mandato à frente da Prefeitura do Recife (1986 – 1988), havia implantado o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB),

que serviu como mecanismo de descentralização da gestão e permitiu a participação popular na definição das prioridades das ações municipais.

Alguns autores destacam Recife pelo caráter inovador dessa experiência de democracia participativa na gestão do orçamento público. Para AZEVEDO e MARES GUIA (2005), ainda que Porto Alegre se apresente como o grande impulsionador da idéia do Orçamento Participativo, estudos recentes indicam que Olívio Dutra, primeiro prefeito do Partido dos Trabalhadores a implantar esse projeto naquela cidade, ter-se-ia inspirado em programa análogo, denominado ‘A Prefeitura nos Bairros’, desenvolvido durante a primeira administração de Jarbas Vasconcelos em Recife.

No segundo mandato de Jarbas, o PPB foi retomado e posteriormente, após sofrer reformulação nos objetivos e formatos, foi denominado de Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo (PPB/OP), que teve inspiração no novo modelo de democratização do orçamento público que vinha sendo realizado com êxito em outras cidades do país, a exemplo de Porto Alegre-RS. Com a implantação do PPB/OP, a Prefeitura obteve um salto de qualidade em relação ao PPB, principalmente ao incorporar um maior número de pessoas nas esferas decisórias do poder local.

Em 1996, Roberto Magalhães se elegeu prefeito do Recife, com o apoio de Jarbas, e com o compromisso de dar continuidade ao PPB/OP.

Para SILVA (2005), o OP da capital pernambucana tem uma importante singularidade entre as demais experiências do país: ao contrário do que aconteceu em outras cidades que alternaram partidos e forças políticas no poder municipal e, em alguns casos a experiência do OP chegou até a ser interrompida, no Recife o que se observa é sua continuidade independente da sigla partidária que assume a gestão municipal. O autor considera que o ex-prefeito Roberto Magalhães (PFL) deu continuidade ao PPB/OP, no período em que esteve no comando da Prefeitura do Recife (1997 e 2000).

Porém, Edejonhson Pinto, integrante da coordenação do OP no período 1998/2000, faz ressalvas quanto ao real funcionamento do OP na gestão de Roberto Magalhães:

“... Efetivamente o Orçamento Participativo, neste período, não existiu porque foi um período em que a gente não negociou nenhuma obra nova, nenhuma ação nova. (...) Os motivos são vários,

mas eu acho que o principal deles era que a gestão não tinha essa formação política para governar com a participação popular...”. (ETAPAS; 2003; p. 30)

4.10.2 O Orçamento Participativo na Gestão de João Paulo

Em exposição feita pelo então Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã da Prefeitura do Recife, João da Costa Bezerra²⁰, ao abordar o tema da “Gestão Participativa no Recife”, ele asseverou:

“O compromisso que a gente assumiu, a partir do prefeito João Paulo, foi o de aprofundar o processo do Orçamento Participativo que estava articulado com dois outros princípios: o combate das políticas neoliberais e a construção de uma sociedade socialmente justa, fisicamente organizada, e economicamente sustentável na cidade do Recife”. (ETAPAS; 2003; p. 14)

SILVA e TEIXEIRA (2007) consideram que este governo municipal deu início a um processo de revitalização da dinâmica e dos instrumentos participativos do Recife, anunciando a centralidade do chamado “Novo Orçamento Participativo” no sistema de planejamento e da gestão municipal.

O compromisso da administração em democratizar a gestão do orçamento público está definido nos princípios que regem o Orçamento Participativo do Recife:

“Proposta radicalmente democrática; resgate da cidadania do povo; criação de uma esfera pública não estatal através da co-gestão da Cidade e do controle social sobre o Estado;

²⁰ Em 2008, João da Costa (PT) foi eleito prefeito do Recife, no primeiro turno, para gestão de 2009/2012, com o apoio de João Paulo.

participação universal; auto – regulamentação do processo; transparência administrativa”.
(*Prefeitura da Cidade do Recife, 2008*)

Para coordenar todo processo do OP e incorporar amplos setores populares na definição das prioridades de governo – implantação da proposta da radicalidade democrática - João Paulo instituiu a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã.

Além dessa inovação institucional, o novo modelo de OP possibilitou a participação a qualquer cidadão maior de dezesseis anos, desde que comprovasse residência no local das plenárias, proporcionando a integração de um número maior de pessoas no processo de tomada de decisão sobre a alocação dos recursos da prefeitura. Para SILVA e TEIXEIRA (2007), introduziu-se assim o princípio pela via eleitoral e por ele todas as pessoas estão formalmente em condições iguais de participar, votar e ser votado, o que resulta num bom indicador de aperfeiçoamento da experiência do OP.

O número de pessoas envolvidas com a temática cresceu ao longo dos anos, o que possibilitou o aumento do controle social e do comprometimento do poder público municipal com práticas mais transparentes. Segundo dados da Prefeitura do Recife (2008), o número total de participantes Passou de 42.067, em 2001, para 93.454, em 2008.

Além das plenárias regionais do OP, a prefeitura também realizou as plenárias temáticas: educação, assistência social, desenvolvimento urbano e ambiental, saúde, mulher e cultura.

A questão da política de transportes do Recife foi tratada nas Conferências de Trânsito e Transportes, quando foram debatidas e aprovadas as diretrizes no que concerne à mobilidade urbana da cidade e escolhidos os dois representantes da população para compor o Conselho Municipal de Trânsito e Transportes (CMTT).

4.10.3 A Gestão de João Paulo e os Transportes

Ao assumir a prefeitura, João Paulo encontrou a gestão do transporte público de passageiros do Recife delegada a EMTU, que administrava o transporte da capital e de toda a RMR, desde a sua criação, em março de 1980. A CTU, empresa pública municipal instituída em 1960 e que prestou relevantes serviços aos cidadãos recifenses, deixou de gerenciar o transporte

público quando a EMTU foi constituída, porém permaneceu como uma das operadoras, inclusive sendo a única a operar com trólebus até ser vendida à iniciativa privada, o que ocorreu na gestão do prefeito Roberto Magalhães (1997 - 2000), em meio a inúmeras denúncias de irregularidades no processo de privatização.

A Companhia de Trânsito e Transportes Urbanos (CTTU), empresa responsável pelo transporte (taxi, escolar etc.) no Recife, precisou ser estruturada para assumir e gerenciar o trânsito, que também encontrava-se delegado à EMTU. Em janeiro de 2003 o trânsito foi municipalizado e a CTTU assumiu a responsabilidade pela educação, fiscalização e engenharia de tráfego. Com a CTTU organizada, a Prefeitura do Recife realizou duas grandes intervenções que foram cruciais para melhorar a mobilidade na cidade: o combate ao transporte clandestino através da criação do Sistema de Transporte Complementar de Passageiros (STCP)²¹ e a inversão de trânsito em duas grandes avenidas no bairro de Boa Viagem.

4.10.3.1 O Combate ao Clandestino e a Criação do STCP

Desde a década de 1990 que o transporte ilegal realizado por Veículos de Pequeno Porte (VPPs) vinha acarretando transtornos generalizados em toda a RMR, como o caos no trânsito (congestionamentos, acidentes, poluição etc.) e o impacto no Sistema de Transportes Público de Passageiros (STPP), provocando uma redução drástica da demanda, e conseqüentemente o aumento do déficit do STPP, o que colocava sob o risco de colapso um sistema construído ao longo de mais de duas décadas e com muito esforço pela comunidade metropolitana.

Durante este interregno a questão do transporte clandestino foi debatida nas reuniões do CMTU, na tentativa de se definir estratégias de ação conjunta e integrada em nível metropolitano para sanar o problema, sendo assim, os municípios não deveriam tratar isoladamente essa questão.

²¹ Sobre a experiência do Recife na regulamentação do VPP, indicamos a leitura da dissertação de mestrado de FERREIRA (2006).

Em 2002, o Governo do Estado e a Prefeitura do Recife definiram uma estratégia para reestruturar o STPP, que foi apresentada no CMTU pelo prefeito João Paulo, quando outros membros do Conselho passaram a incorporar um grupo de trabalho, cujo objetivo era elaborar propostas para um novo modelo institucional de gestão metropolitana do sistema de transporte.

O combate ao clandestino e a regulamentação dos VPPs seriam as principais medidas necessárias para iniciar o processo de reorganização dos transportes, em 2003. Neste sentido, a CTTU e a EMTU realizaram estudos técnicos para definir as linhas municipais do Recife e intermunicipais da RMR que passariam a ser operadas por VPPs. O resultado desse trabalho foi divulgado pelo jornal Diário de Pernambuco, conforme a matéria com o Secretário de Serviços Públicos do Recife, Dilson Peixoto, e com o Presidente da EMTU, Evandro Avelar:

“Apenas 207 kombis serão autorizadas a rodar no Recife e outras 112 em linhas intermunicipais – menos de 5% dos cerca de 7 mil veículos existentes na Região Metropolitana, 70% deles com destino à Capital. Os números foram divulgados ontem pelos órgãos de transporte. Prefeitura do Recife (PCR) e Governo do Estado afirmam que a definição obedeceu a critérios técnicos e garantem que a pressão da categoria, que esperava pelo menos 700 veículos regulamentados na Capital, não vai impedir que a regulamentação seja posta em prática”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 22/05/2003)

A Prefeitura do Recife elaborou um projeto de lei que estabelecia multa e apreensão do veículo dos motoristas flagrados fazendo o transporte remunerado de passageiros sem autorização. Este projeto de lei, que também criava o STCP, foi amplamente discutido no Poder Legislativo e com os vários segmentos sociais relacionados com o assunto:

“O presidente da CTTU, Ivan Cunha, garantiu que não só a Câmara de Vereadores, como diversos setores da sociedade ligados ao transporte – kombeiros, taxistas e empresários – serão envolvidos na discussão, em reuniões que deverão acontecer a partir da próxima semana. ‘Nosso projeto continua a priorizar o usuário, e isso vai ser discutido da forma mais ampla com todos, inclusive no Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT), onde a Câmara, por exemplo, tem dois assentos” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 16/01/2003)

A firmeza política do prefeito João Paulo e a determinação do secretário Dilson Peixoto são reconhecidas pelo presidente do Sindicato dos empresários:

“A gente mostrou para o prefeito João Paulo que o transporte ia acabar. Ele, como uma pessoa sensível às causas populares, disse que ia encampar esse movimento mesmo que fosse a sua ruína política. E encampou, tirou o clandestino e ganhou a reeleição no 1º turno. Quer dizer, a ação dele foi aprovada pela população. Ele teve a coragem! A gente tinha ido a vários outros prefeitos e nenhum deles teve a coragem que teve João Paulo. Ele juntamente com Dílson. Ele teve a decisão política e Dílson foi a pessoa que executou. Eles dois são os grandes responsáveis pela sobrevivência do transporte público”. (Fonte: Entrevista com Fernando Bandeira; dezembro/2008)

Os méritos de João Paulo e Dilson Peixoto também foram declarados pelo vereador Carlos Alberto Gueiros, representante da Câmara Municipal do Recife no CMTU:

“...Nesse assunto aí eu sou radical, o responsável por isto aí foi o prefeito João Paulo e o secretário Dílson Peixoto, essas duas coisas tem nome. Isso tem nome. Porque eu participei durante muitos anos, eu vi governos estadual e municipal da mesma tendência política, nunca resolveram, eu vi foi o problema se avolumando, aumentando e faltava decisão política para se resolver o problema. E eu não tenho receio em dizer, que os grandes artífices dessa decisão foram João Paulo como prefeito e Dílson Peixoto como autoridade de trânsito do município do Recife, que tiveram coragem de tomar decisões políticas que muitas achavam que eram decisões que iam acabar politicamente o gestor. Pra mim essa coisa tem nome, eu sou autoridade nisso aí porque eu participei”. (Fonte: Entrevista com Carlos A. Gueiros; janeiro/2009)

Nesta parceria entre o Governo do Estado e a Prefeitura do Recife as diferenças partidárias foram superadas e prevaleceu o interesse público, o que possibilitou uma bem sucedida operação conjunta de combate ao transporte clandestino. Na reunião do CMTU realizada em setembro de 2003, com o transporte clandestino já abolido no Recife, a Secretária de Desenvolvimento Urbano de Pernambuco, Terezinha Nunes, enalteceu esta parceria:

“A presidente solicitou que se registrasse em ata a perfeita sintonia da Prefeitura do Recife com o Governo do Estado no processo de retirada das kombis e vans do Centro Expandido do Recife, e que a firmeza do Governador e do Prefeito garantiram o êxito do trabalho que como todos sabiam foi muito difícil” (Ata da 77ª reunião ordinária do CMTU; 12/09/2003; p. 115,5)

Esta sinergia entre o Governo do Estado e a Prefeitura do Recife foi importante para a manutenção da gestão metropolitana do transporte, pois o município, desde o início da primeira gestão de João Paulo, no ano 2001, vinha reivindicando um maior poder de influência nas decisões sobre os transportes. A Prefeitura do Recife desconsiderava a possibilidade de municipalização²² do serviço de transporte, que poderia ocasionar um retrocesso com sérios prejuízos para toda a população metropolitana. Por seu lado, o governo estadual percebeu o esgotamento do modelo de gestão centralizado no Estado há mais de 20 anos e decidiu compartilhar a gestão do sistema, dividindo a responsabilidade direta com os municípios da RMR.

Após o sucesso dessa ação conjunta, que demandou grande envolvimento e esforço, técnicos da prefeitura e do governo deram prosseguimento ao debate sobre as possíveis formas de participação do município na gestão do STPP/RMR. O entendimento evoluiu para uma proposta de modernização do modelo institucional de gestão metropolitana de transportes, sob a forma de um Consórcio Público.

O depoimento de Dilson Peixoto demonstra a importância da unidade política em prol de uma questão vital para a sociedade:

“Na época a gente tinha no Governo do Estado uma frente partidária e na Prefeitura do Recife outra, e eram exatamente antagônicas. (...) Na minha opinião, este foi um grande elemento de

²² Esta possibilidade chegou a ser aventada no início da gestão de João Paulo, pois havia fortes divergências com o governo estadual, que repercutiram no CMTU e na imprensa, quando a prefeitura questionou alguns pontos da planilha tarifária e a EMTU reconheceu que a planilha precisava ser estudada e revista como um todo e não apenas com relação a determinados aspectos. Vale destacar que a relação entre a EMTU e a CTTU melhorou a partir de fevereiro de 2003, quando Dilson Peixoto assumiu a Secretaria de Serviços Públicos da Prefeitura do Recife.

identidade, de unidade: entender que o combate ao transporte clandestino era uma ação de Estado e não daquele governo. E você só poderia pensar em preservar o papel do Órgão Gestor, como planejador e fiscalizador do sistema, e preservar o papel do transporte público, se você eliminasse desse ambiente a competição desleal, a competição predatória. Eu acho que foi uma decisão importante e o primeiro passo após a eliminação do clandestino, foi a possibilidade de sentarmos juntos para planejar um novo arranjo institucional para o Órgão Gestor, no caso a criação do Consórcio". (Fonte: Entrevista com Dilson Peixoto; janeiro/2009)

Atualmente o Estado e as prefeituras de Recife e Olinda já se encontram consorciados no Grande Recife Consórcio de Transporte, enquanto que os demais municípios assinaram o Protocolo de Intenções, de forma que no futuro próximo seja possível o compartilhamento da gestão e responsabilidade do STPP entre o Estado e todos os municípios da RMR.

Todas as experiências históricas de gestão participativa na RMR, em nível municipal ou estadual, se deram a partir da compreensão dos gestores públicos da necessidade de democratizar as decisões e principalmente das ações dos movimentos populares que atuaram de forma mais efetiva sempre que apoiados nos movimentos de base.

A seguir iremos discorrer sobre a gestão participativa nos transportes da RMR, a partir da criação da EMTU, em março de 1980.

CAPÍTULO 5: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS FÓRUMS DE POLÍTICAS DE TRANSPORTES: O CASO TARIFÁRIO

Neste capítulo procuramos resgatar aspectos da evolução histórica da participação popular na gestão do transporte público na RMR, desde os projetos iniciais desenvolvidos pela EMTU, quando foram sistematizados os primeiros contatos com os usuários, até a formação do Comitê dos Usuários e sua atuação no Conselho de Administração, a partir de 1985, e no Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU), instituído em 1989.

Percebemos nos depoimentos e na pesquisa realizada que, no processo de criação e no início da EMTU, inclusive na implantação de suas primeiras medidas de impacto, como o zoneamento, não houve um trabalho sistematizado de consulta à população usuária do transporte público, como já mencionamos no capítulo anterior, porém com o processo de amadurecimento da Empresa, intensificou-se um relacionamento com este público. É preciso lembrar que na virada da década 1970/1980, o cenário político era de ditadura militar com crise econômica e social, sendo as decisões centralizadas de acordo com o modelo vigente e isso se refletia nos primórdios da EMTU que encarava os usuários apenas como receptores passivos de determinações tecnocráticas.

Concluimos este capítulo com a instauração do CMTU, fórum deliberativo no qual foram discutidos importantes assuntos para o STPP/RMR, entre os quais a questão tarifária, que escolhemos para ser o nosso estudo de caso e avaliarmos a participação dos atores sociais na discussão dessa questão, ao longo dos 19 anos de existência deste Conselho.

5.1 A EMTU e os Usuários: Os Primeiros Contatos

A construção do metrô de superfície, que passou a ocupar trechos do ramal ferroviário na RMR, foi um dos elementos responsáveis para uma maior aproximação da EMTU com os usuários, através da equipe de comunicação social, no segundo semestre de 1982, pois a construção e posterior operação deste moderno equipamento urbano alteraram os hábitos da população que utilizava o trem.

*“Na época da **implantação do Metrô**, Eleonora [ex-gerente de Comunicação Social da EMTU] formou uma equipe composta por técnicos da EMTU, com alguns assistentes sociais, e a gente começou a trabalhar indo principalmente às fábricas do Curado para **explicar como se daria essa desativação do trem**, pois os operários eram atendidos pelo trem, que seria substituído pelo metrô e a gente precisava oferecer linhas de ônibus para que eles pudessem se deslocar”.* (Fonte: Entrevista com Márcia Lins; dezembro/2008)

Essa experiência motivou a sistematização de atividades junto às comunidades, quando a EMTU passou a visitar os bairros e cadastrar as entidades populares. O trabalho que se seguiu foi o **Projeto de Nucleação da Comissão de Usuários**, em 1983, com o objetivo de formar uma comissão consultiva em cada uma das 16 áreas²³ da RMR e posteriormente constituir o Comitê dos Usuários visando a sua participação na gestão do STPP.

Como o movimento popular nesta época estava muito fragmentado, dificultando a identificação da real representatividade das lideranças e da legitimidade das entidades, a estratégia adotada pela EMTU foi iniciar reunindo todas as comunidades cadastradas pelas áreas de operação:

*“...Nós começamos um trabalho com as comunidades explicando a intenção da EMTU de **criar o Comitê dos Usuários** e que ele se reuniria para as **questões estratégicas** mais amplas e não para aquelas questões localizadas. Trabalhar com comunidade era muito difícil: nós tínhamos dezenas de comunidades cadastradas, cujo grau de representatividade era muito diferenciado, por exemplo, muitas vezes você ia para a comunidade, negociava com a Associação aparentemente representativa e depois que se tomava as decisões baseadas nessa Associação, vinham outras associações dizendo que aquela Associação não tinha legitimidade, que não falava pela comunidade. Isso aconteceu de forma exaustiva em Jardim Brasil, em Rio Doce, em*

²³ Com o zoneamento implantado pela EMTU, a RMR foi dividida inicialmente em 16 áreas físicas de exploração dos serviços de transportes. Estas delimitações físicas sofreram alterações, no decorrer do tempo, passando para 17 áreas de atuação.

Três Carneiros, nos Curados. A gente negociava com a comunidade, com a Associação, achando que estava falando com a verdadeira liderança e depois descobria que aquela comunidade tinha três, quatro associações e que nenhuma delas liderava de fato” (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Foram visitadas quatro áreas distintas em um total de 34 comunidades onde foram eleitos 51 representantes para a Comissão Consultiva (1ª etapa), que junto à EMTU passaram a conhecer o sistema, formular propostas e acompanhar o planejamento.

*“Em 1984, a população da RMR tinha uma relação com a EMTU, à época, bastante intensa. Havia um trabalho da Assistente Social anterior [Eleonora] junto à população, de contato permanente, reuniões, visitas. E uma **aproximação que tornou-se histórica do ponto de vista de relacionamento entre órgãos do Estado e a população**. É bom lembrar que em 1984 estava havendo a distensão, a saída do processo de Ditadura para uma Abertura. Então ainda havia muitos resquícios de fechamento, de ‘cuidados’, para essa relação do povo com o Estado.”* (Fonte: Entrevista com M^a. Aline Gomes; dezembro/2008)

No processo de avaliação da experiência, a EMTU redirecionou do projeto suprimindo a segunda etapa que seria a de formação do Comitê de Usuários, previsto inicialmente para ser eleito por representantes das 16 áreas da RMR. Essa mudança ocorreu em decorrência de decisões políticas que optaram pela indicação de representantes ao Conselho de Administração a partir da Comissão Consultiva do STPP, e não mais por indicação do Comitê de Usuários.

*“Nós tivemos dificuldades por conta política e evidentemente nós somos Estado e havia uma outra forma, um outro viés de entendimento sobre a participação popular.(...) Se havia uma **restrição política** nós teríamos que **mudar a estratégia** de modo a esse usuário não deixar de participar, mas não poderia ser nos moldes em que tentávamos pautar até então”.* (Fonte: Entrevista com M^a. Aline Gomes; dezembro/2008)

Apesar da mudança de rumo, o processo de nucleação dos usuários continuou a ser

desenvolvido, assim como outras atividades que visavam à participação das comunidades, em virtude do Órgão Gestor contar com um corpo técnico que considerava que para uma boa administração do transporte público fazia-se necessário o envolvimento dos usuários na gestão do sistema.

*“Em 1984, a EMTU, um órgão jovem com quatro anos praticamente de existência, estava com esse espírito de participação popular, exatamente porque se vinha de um processo político difícil, fechado e se buscava junto à população novas práticas. Os técnicos eram, na sua grande maioria, jovens e pessoas com garra e vontade de **construir uma nova história do transporte da RMR.** (...) Na época a população não sabia a repercussão da tarifa ou de um ônibus vazio no Sistema, caso não houvesse uma demanda que justificasse o aumento de frota e não sabia que isso poderia repercutir na tarifa ou no próximo cálculo tarifário. Então **era necessário que o órgão se abrisse para tornar essa população conhecedora do que era o serviço prestado à ela, de que forma se dava esse serviço e a participação dela nesse serviço, uma vez que tudo dentro de uma tarifa é bancado pela população. Então era necessário que nós não enganássemos a população, que fossemos francos e honestos com a população para que ela também tivesse cuidado e zelo com aquilo que era ofertado à ela, uma vez que ela seria a grande mantenedora desses serviços**”.* (Fonte: Entrevista com M^a. Aline Gomes; dezembro/2008)

O engenheiro Germano Travassos registrou a sua impressão acerca dos trabalhos que a EMTU desenvolvia com as comunidades no início dos anos 1980:

*“A EMTU foi criada ainda num contexto de Ditadura, mas uma coisa que me surpreendeu quando eu cheguei à EMTU pela primeira vez em 1983, foi a **forma séria e responsável como se trabalhava com comunidade**”.* (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

5.2. O Conselho de Administração da EMTU

O Conselho de Administração iniciou suas atividades ainda no primeiro mês de funcionamento da EMTU, sendo a sua primeira reunião datada de 19 de março de 1980. Além da

política tarifária e outros importantes assuntos sobre o STPP/RMR, o Conselho deliberava sobre questões internas da própria EMTU.

*“O Conselho teve uma importância fundamental. Eu acho que **um diferencial em relação às outras EMTUs do Brasil foi exatamente esse fórum**. Ele estava longe de ser um fórum perfeito. Era um fórum mais técnico onde o Governo do Estado tinha domínio, tinha controle sobre o resultado das suas deliberações, mas de qualquer maneira era um fórum que tinha participação do prefeito do Recife que poderia em algum momento dizer que não aceitava alguma coisa ou pedir que se estudasse. O diabo é que **os diversos prefeitos de Recife sempre foram muito omissos em relação a isso, porque sempre viram o transporte público como um problema a ser gerenciado. Teve reunião de Conselho em que a Prefeitura do Recife foi representada por terceiro ou quarto escalão...**”*. (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Com relação à **concepção do Conselho de Administração**, o mesmo relatório da FIDEM, citado no capítulo anterior, intitulado “Proposta para Administração do Transporte Coletivo por Ônibus na RMR” (1979), ao sugerir a criação da EMTU, também propôs que houvesse uma vinculação do Conselho Deliberativo da RMR (CONDERME) com o Órgão Gestor de transportes, ficando este incumbido de *“promover a efetivação das diretrizes, condições e normas relativas a transportes públicos de passageiros aprovados pelo Conselho Deliberativo”*. Para efetivar esta vinculação, que se diferenciava de uma subordinação administrativa, foi proposto *“introduzir na estrutura deste agente executor [EMTU], um Conselho Superior Técnico, na qual seja contemplada a participação técnica do Conselho Deliberativo, via seu órgão de apoio, ou seja, FIDEM”*.

O documento sugeriu ainda a incorporação dos agentes operadores e da EBTU, por ser o órgão apoiador da implantação da Política Nacional de Transportes Urbanos. Desta forma concebeu-se o que viria a ser o Conselho de Administração.

5.2.1 A Composição do Conselho de Administração

Inicialmente o Conselho de Administração teve a seguinte composição: Secretário de Transportes, Energia e Comunicação; Superintendente da FIDEM; Diretor Geral do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/PE); Diretor Presidente da EMTU; Representante da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU); Prefeito da Cidade do Recife; 1 Prefeito da RMR; Presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Pernambuco (SETRANS).

O fundador e primeiro presidente da EMTU, Cel. Stanley, esclareceu:

*“Sobre a composição, o Conselho de Administração não tinha um modelo. Foi fruto da discussão interna na própria EMTU. O que nos orientou foi envolver **primeiro** os Órgãos que tinham uma participação anterior no setor de transporte urbano. **Segundo**, o representante dos empresários que prestava o serviço de transporte urbano. E **terceiro**, as prefeituras. E aí surgiu um problema, pois na época eram nove municípios [na RMR]. Nós, pessoalmente, sempre fomos, e continuamos a ser contrários a órgãos com muitos membros, porque não funcionam. Passa a ser uma espécie de câmara onde cada um fica se expondo, se exibindo etc. e não decide nada. Então nós pensamos: botar nove²⁴ prefeitos com mais o grupo dos técnicos dos órgãos envolvidos, vai ficar uma banda de música. Então nós imaginamos o seguinte: a presença do prefeito do Recife, porque era onde tinha maior incidência na época do emprego do transporte urbano, e os demais municípios representados mediante rodízio. **Sempre tendo o cuidado de que quando na pauta houvesse interesse de um dos municípios que não estivesse presente, ser convidado a participar da reunião. Esse foi o critério adotado**”.* (Fonte: Entrevista com Stanley Fortes; setembro/2008)

A **participação da FIDEM** foi decisiva para a institucionalização da gestão metropolitana de transportes. Esta Fundação, mesmo antes da criação da EMTU, coordenou a

²⁴ Na época em que o Conselho de Administração foi instituído, 1980, a RMR contava com 9 municípios: Recife, Jaboatão, Olinda, Paulista, Igarassu, Cabo de Santo Agostinho, São Lourenço da Mata, Moreno e Itamaracá. Depois passaram a fazer parte da RMR: Abreu e Lima (1994), Itapissuma (1994), Camaragibe (1994), Ipojuca (1994) e Araçoiaba (1997),

elaboração de relevantes planejamentos, integrando uso do solo e transporte. Em seu depoimento, em setembro de 2008, o Cel. Stanley reconheceu a ajuda da FIDEM e declarou que em termos de planejamento todo o trabalho da EMTU foi junto com a FIDEM.

Em maio de 1982, no momento da substituição do representante da FIDEM no Conselho de Administração, o Cel. Stanley elogiou e deu o seguinte testemunho:

“Sendo um dos inspiradores da criação da EMTU/ Recife e tendo apoiado de forma decisiva e destacada o trabalho do Grupo Executivo de Transportes Urbanos, na qualidade de superintendente da FIDEM, o Dr. Laudo Bernardes deu continuidade a esta importante atitude de colaboração e ativa participação na nova Empresa, através do seu Conselho de Administração. Nestes 26 meses de existência da EMTU / Recife participou de todas as reuniões deste Conselho tendo participação ativa na racionalização do transporte por ônibus da RMR, sobretudo, na concepção do projeto Zoneamento, fazendo com que o mesmo fosse, também, um instrumento que contribuísse para o adequado uso do solo, de forma coerente com o planejamento metropolitano”. (Ata da 27ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 27/05/1982; p. 13)

A **participação do Governo Federal**, através da **EBTU**, no início da atuação do Conselho de Administração, foi importante no sentido de facilitar e respaldar a assinatura de convênios que incrementavam os recursos do Órgão Gestor para a melhoria do STPP. O seu representante Clóvis Renato Falkenbach Tamer manifestou que existia uma *“preocupação da EBTU em levar a sua diretoria a participar mais das decisões do Conselho, a fim de que o Órgão tomasse mais consciência dos problemas locais que atingem a população”*. (Ata da 53ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 04/07/1985; p. 103,5)

Apesar da EBTU não ter sede em Pernambuco, o seu representante participou com uma razoável frequência das reuniões do Conselho de Administração, até julho de 1985, quando

houve a substituição de Falkenbach por Luiz Antonio Romaguera, que passou sistematicamente a justificar suas ausências, só comparecendo a duas reuniões²⁵.

Com relação à **participação dos municípios** no Conselho de Administração, destacamos que o fato de somente Recife ter direito a uma representação fixa no Conselho de Administração, enquanto que os demais municípios metropolitanos, no seu conjunto, detinham apenas um assento, ocupando-o em rodízio, foi motivo para a reação de alguns prefeitos, conforme lembrou o Cel. Stanley:

“O prefeito de Olinda, Germano Coelho, reagiu muito porque ele não tinha uma participação permanente (...) Outro que reagiu também foi o prefeito de Jaboatão, Geraldo Melo...” (Fonte: Entrevista com Stanley Fortes; setembro/2008)

A **participação dos empresários**, operadores do serviço, se deu desde a instituição do Conselho de Administração, quando o presidente do SETRANS era o único representante da sociedade civil neste fórum, até a sua ampliação em 1985, marcando uma grande presença, seja em termos qualitativos, realizando constantes intervenções, seja com relação à assiduidade, pois das noventa e seis reuniões ocorridas eles só estiveram ausentes em apenas quatro.

No início a relação entre os empresários e o Órgão Gestor foi aparentemente amistosa, merecendo inclusive registro em ata de reunião do Conselho:

“O Conselheiro Carlos Alberto Gueiros solicitou que constasse da presente ata o seu reconhecimento pela maneira de agir da diretoria da EMTU/Recife junto aos empresários”. (Ata da 6ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 28/08/1980; p.11)

É interessante ressaltar que, pelo menos em grande parte da existência do Conselho de Administração, os assuntos que o governo apresentava para deliberação nesse fórum eram

²⁵ Sobre a frequência dos membros do Conselho de Administração e do CMTU às reuniões destes Fóruns, ver os anexos desta dissertação.

previamente discutidos com o Comitê dos Empresários, como tratamos no capítulo anterior desta dissertação. Segundo o Cel. Stanley, este Comitê tinha a função de fornecer subsídios ao Conselho de Administração, cabendo a este as decisões.

A força desse Comitê pode ser percebida na declaração do então presidente da EMTU, Cel. Stanley, a respeito do processo de zoneamento da RMR:

“A divisão em áreas e o remanejamento de empresas, antes de serem submetidas a este conselho foram discutidos ao longo de três meses em sucessivas e exaustivas reuniões com os senhores empresários”. (Ata da 11ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 29/01/1981; p. 26,5)

5.2.2 A Ampliação do Conselho de Administração

Como vimos, no Projeto de Nucleação da Comissão de Usuários, a EMTU já havia previsto a inclusão de representantes da população no Conselho de Administração, porém o Governo do Estado só tomou esta decisão no início de 1985, após a polêmica em que Roberto Magalhães extinguiu a EMTU, e ao retroceder, mantendo a Empresa, propôs algumas modificações no setor:

“O governador Roberto Magalhães anunciará hoje a adoção de um elenco de decisões políticas objetivando imprimir mudanças na sistemática de atuação da EMTU, destacando-se entre as mais importantes, a constituição de amplo conselho formado por políticos, lideranças comunitárias, empresários e membros do governo para discutir a questão das tarifas dos transportes coletivos em decorrência dos recentes aumentos de salários e de combustíveis” (Fonte: Diário de Pernambuco; 11/01/1985)

Os dirigentes das associações de bairros afirmaram que o governador nunca teve a intenção de acabar com a EMTU, e que se tratava de um oportunismo político para tentar enganar o povo, dizendo-se preocupado com os preços das passagens, mas que terminava concedendo um

aumento de 48%. O movimento popular acolhido na Assembléia de Bairros e na FEACA criticou a pequena participação dos usuários no Conselho:

“Na verdade, diz o documento dos comunitários, com o projeto de lei enviado à Assembléia Legislativa o governador apenas passa adiante uma responsabilidade na determinação dos preços das passagens, simplesmente propondo ampliação do Conselho Administrativo da EMTU na qual a participação dos usuários é insignificante”. (Fonte: Diário de Pernambuco; 11/01/1985)

Mesmo sendo o início de um processo em que seriam incorporados dois representantes do movimento popular a este Conselho, que até então não tinha nenhuma representação, esta participação foi considerada insignificante na visão das lideranças mais aguerridas, que discordaram em compor inicialmente este fórum. Consideramos que esta avaliação dava-se pelo fato de que sendo minoria, acreditavam que jamais conseguiriam aprovar propostas do interesse dos usuários, desconsiderando que a sua força de mobilização poderia potencializar os dois votos em muitos mais.

*“Com o tempo nós soubemos da existência de um Conselho. Eu sei que quando nós tomamos conhecimento, **outra luta se travou dentro do movimento que era: participa ou não participa do Conselho.** Porque ao se estudar a composição identificava-se também que o movimento mais a esquerda ficava em minoria e que não ia ter força para brigar nem para mudar as coisas, mudar o que a gente achava que era preciso. Então a posição do **Movimento Popular mais a esquerda**, esse que se organizava em torno da Assembléia dos Bairros, FEACA, depois a FEMEB, esse **optou por não ir.** E o movimento ligado a FECOPE, FEMOCO HAB etc. esse outro lado, também do movimento popular, mas com posição política mais a direita, esse foi correndo”.* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

Em março de 1985, o Conselho de Administração da EMTU foi ampliado, e passou a contar com 19 membros. Foram inseridos importantes segmentos da sociedade: 2 usuários, 4

deputados estaduais, 2 vereadores da Câmara Municipal do Recife, 2 vereadores das demais Câmaras Municipais da RMR e 1 representante do Sindicato dos Trabalhadores Rodoviários.

Na reunião do Conselho de Administração após a inserção de novos segmentos da sociedade, o secretário José Múcio Monteiro, presidente do Conselho, deu as boas vindas aos conselheiros novatos fazendo a seguinte intervenção:

“Explicou que a função do Conselho não é somente aumentar a tarifa e sim a responsabilidade de administrar e manter o sistema de transportes urbanos em pleno funcionamento (...) O Conselho não é da EMTU, e sim a EMTU faz parte dele, de modo que aqui estamos, líderes comunitários, técnicos, deputados e vereadores, enfim, reunidos para que tenhamos conhecimento através da exposição dos técnicos da EMTU, do que fizemos, o que está sendo feito e o que faremos”. (Ata da 51ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 26/03/1985; p.90)

Por sua vez, o então presidente da EMTU, Paulo Queiroz, fez uma exposição sobre o STPP e o órgão gerenciador, e reforçou a importância política do Conselho:

*“O Governador do Estado, ao criar este Conselho, tinha como objetivo que não fosse um Conselho da EMTU simplesmente, fosse na realidade um **Conselho de Política de Transportes**, que através de sugestões fosse possível colocar em prática e melhorar os transportes e serviços que nós prestamos à população”.* (Ata da 51ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 26/03/1985; p.90)

Esta ampliação de 8 para 19 membros dotou o Conselho de Administração de um perfil mais político e significou um importante passo para democratizar a gestão dos transportes, consolidando-a no âmbito metropolitano e fortalecendo o Órgão Gestor. A periodicidade das reuniões era praticamente mensal, até porque, na década de 1980, com a inflação galopante, a necessidade de reajustar as tarifas era muito frequente. Como era de se esperar, após a ampliação do Conselho as discussões passaram a ser muito polêmicas.

*“Eu posso assegurar que a partir do momento em que o Conselho de Administração foi ampliado, com a participação de políticos e de lideranças comunitárias, **ele passou a ser um fórum muito mais democrático**. O Governo do Estado já não tinha a maioria, o controle sobre as deliberações como tinha antes, e **ele passou a ser uma coisa muito importante, inclusive na sobrevivência da EMTU**. (...) Era uma coisa que não existia Brasil afora. No Brasil afora quem definia a tarifa, sempre foi prefeito. E sabe Deus, segundo que critérios e segundo como. O nosso pelo menos tinha esse fórum”.* (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

5.2.3 A Participação Popular no Conselho de Administração

A participação dos usuários se deu através da Federação Comunitária de Pernambuco (FECOPE) e da Federação das Associações de Moradores dos Núcleos Habitacionais de COHAB e Similares de Pernambuco (FEMOCOHAB). A FECOPE, fundada em 1983, tinha 220 entidades filiadas, entre Associações, Conselhos de Moradores, Clubes Esportivos, Interclubes, Grupos de Mães e entidades afins. A FEMOCOHAB era uma federação estadual, criada em 1980 e tinha como objetivo apoiar as 452 entidades filiadas em todo o Estado. (SILVA *et al*, 1988; p. 117)

A explanação de Germano Travassos, transcrita abaixo, nos dá uma melhor idéia da evolução dos tipos de organização e reivindicação dos movimentos de bairros e do perfil das entidades que estiveram à frente das lutas populares na década de 1980, na RMR:

*“Não existe ‘o movimento popular’, existem vários movimentos populares. Existiam as Federações que vinham tradicionalmente ligadas ao governo, como **FECOPE, FEMOCOAB**, que tinham uma relação, eu diria assim, um pouco de vinculação, de dependência. Eram os conhecidos ‘despachantes de benefícios’. Eram pessoas que procuravam os órgãos públicos para desobstruir um canal, para pavimentar uma rua... enfim, eram ações pontuais, localizadas. E o movimento popular, no **primeiro momento** em que buscou a EMTU, era assim: para **atender o interesse do bairro**, da localidade, da região, etc. **Depois** houve um movimento mais articulado, **mais politizado**, liderado pelas entidades que tinham mais influência de esquerda, do PT, que era a **FEACA** que é a Federação de Casa Amarela, a **Assembléia dos Bairros** que depois virou **FEMEB** e assim por diante. Esses já tinham uma visão mais política, mais articulada. E aí de*

*fato nessa ocasião **começou-se a discutir a participação deles nas decisões, nas decisões mais estratégicas, e não: se cria ou não se cria uma linha; se bota mais um ônibus na linha ou não; se reduz o intervalo no fim de semana etc., que era o que sempre predominou***". (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Sobre o processo de escolha dos dois representantes dos usuários no Conselho de Administração, vale ressaltar o depoimento do presidente da União das Associações Comunitárias e Conselhos de Moradores de Olinda (UNACOMO), que aponta que a forma de escolha foi bastante diferente da que estava prevista pelo projeto da EMTU, em que os conselheiros deveriam advir a partir da Comissão Consultiva do STPP e não através de ingerência política:

*"Iran Leonel e Adir Barreto representavam a FECOPE e FEMOCOHAB, respectivamente, que até então eram **entidades representativas das idéias do governo**. Eles não tinham ação própria. Eles repassavam as mensagens do governo. Então as COHABS, as Vilas de COHABS, aquela história toda, os governos tinham interesse de que tivesse uma entidade para levar a mensagem. O ex - senador José Jorge foi inclusive patrono de criação da entidade, foi ele quem criou a FEMOCOHAB quando estava na COHAB. Então ele ficou com esse pessoal nas mãos. Depois que José Jorge saiu da COHAB chamou o pessoal que já era muito amigo e disse a eles que qualquer coisa poderia contar com ele. **Aí o pessoal pleiteou a participação e ele carimbou o nome deles e eles foram**. Não houve discussão para a escolha, porque se tivesse eles não iriam, porque eles eram mensageiros de atribuições do governo. A entidade até hoje é marcada por este período*". (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

De uma forma geral, a participação dos representantes da FECOPE e FEMOCOHAB foi muito ativa, seja na discussão e apresentação de propostas, seja incorporando-se aos vários grupos de trabalho que foram formados com o objetivo de estudar e propor soluções para determinados problemas do Sistema de Transportes, como por exemplo: comissão para o estudo da planilha tarifária, comissão para avaliação da viabilidade da segunda catraca etc.

A constante ausência nas reuniões do Conselho, dos representantes do Poder Legislativo e dos municípios da RMR, conforme se pode observar nos anexos desta dissertação, foi motivo para veementes críticas pelos conselheiros usuários que chegaram a solicitar a substituição dos faltosos. O descompromisso de alguns parlamentares, que não priorizavam o Conselho, levantou polêmica, chegando a ser censurado pela imprensa. O deputado estadual Paulo Marques procurou justificar as ausências e saiu em defesa de seus pares:

“O conselheiro Paulo Marques solicitou a palavra para deixar registrado o seu desagravo com relação a uma matéria veiculada em jornal local, onde está dito de forma pejorativa que os conselheiros que são políticos não estavam comparecendo às reuniões por falta de jeton”. (Ata da 10ª reunião extraordinária do Conselho de Administração da EMTU; 09/09/1985; p.33)

Em setembro de 1985, por iniciativa do representante dos usuários, Iran Leonel, os integrantes do Conselho aprovaram uma nota de desagravo contra ‘a ofensa aos integrantes do Conselho de Administração’ feita pelo presidente do poder legislativo do Recife:

“O Conselho de Administração da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife, reunido nesta data, deliberou, por unanimidade, manifestação de público, o seu repúdio a declarações inaceitáveis feitas pelo Sr. Vereador Rubem Gambôa, Presidente da Câmara Municipal do Recife, durante entrevista ontem concedida a uma emissora local, quando pretendeu denegrir a honorabilidade e o elevado sentido de responsabilidade que norteiam o procedimento de todos que o integram”. (Ata da 11ª reunião extraordinária do Conselho de Administração da EMTU; 26/09/1985; p.37,5).

5.2.4 O Povo na Rua! A Luta Continua!

A outra ala do movimento popular, que tinha um perfil mais combativo nas estratégias de suas reivindicações e que havia se recusado a participar do Conselho, continuou o seu trabalho de base, organizando a população na luta contra os reajustes das tarifas e pela qualidade do transporte, porém a campanha de Jarbas Vasconcelos para prefeito do Recife, em 1985, e a sua

vitória nesta eleição, provocou uma reflexão sobre a questão da participação popular nos fóruns de decisão, conforme relata a coordenadora da Assembléia de Bairros:

*“Lá pelos idos de 85 e também durante o período da discussão em que aconteceu o racha de todos os partidos com a primeira eleição de Jarbas, houve uma **grande discussão** no meio do movimento com relação a **instrumentos de participação popular**. Desse período de 85 para cá, veio crescendo essa compreensão, essa adesão, a visão da importância e a participação nos Conselhos de Controle Social. Porque antes não era valorizado. (...) Hoje em dia existe outra compreensão, todo mundo valoriza e briga para participar dos Conselhos. Mas **naquela época também tinha essa outra compreensão de que o movimento era para lutar, brigar, xingar etc. e que na hora que passava a ocupar funções de administração, de gestão pública, estava ou sendo cooptado ou não ia fazer nada**”.* (Fonte: Entrevista com Edna Teotônia; dezembro/2008)

A importância da presença de representante da Assembléia de Bairros no Conselho de Administração era notória. Por mais que os representantes da FECOPE e FEMOCOHAB realizassem esforços para melhorar o seu desempenho e avançar nas conquistas, percebia-se a pouca representatividade do Conselho com relação ao movimento popular:

*“O Conselheiro Adir Barreto solicitou que se registrasse em ata seu protesto contra as declarações do conselheiro Luciano Siqueira [deputado estadual do PC do B] que **contestou a legitimidade da FEMOCOHAB e FECOPE**. Com a palavra, o conselheiro Luciano Siqueira esclareceu que afirmou considerar a **Assembléia de Bairros mais representativa nos movimentos de bairros do Recife**. O conselheiro Carlos Eduardo [vereador do PMDB] lembrou que em sua primeira participação neste Conselho fez um apelo²⁶ para que, havendo ampliação*

²⁶ Encontramos o seguinte registro em ata da segunda reunião do Conselho, após a ampliação deste Fórum: “O vereador Carlos Eduardo sugeriu que fosse convocado ainda mais dois membros da comunidade, sendo um deles da Assembléia de Bairros, para compor o Conselho, mesmo que não tivesse direito de voto. Foi discutido e não aprovado”. (Ata da 51ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 06/05/1985; p. 92,5)

deste colegiado, fosse acrescentado um representante da Assembléia de Bairros". (Ata da 58ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 03/01/1986; p.117)

Nesta mesma sessão o representante da Prefeitura do Recife (gestão Jarbas Vasconcelos), Paulo Cassundé, também fez questionamentos sobre a representatividade do Conselho:

*“Padece a atual composição deste Conselho de duas deficiências que retiram um tanto a sua legitimidade: a) A ausência de **representantes dos operadores públicos** (CTU, METROREC), quando os operadores privados têm assento com direito a voto, e b) O processo de escolha dos poucos **representantes dos usuários**, sem que esta afirmação represente qualquer desmerecimento aos atuais representantes ou às entidades a que pertencem...”* (Ata da 58ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 03/01/1986; p.117,5)

Ao analisar a posição da Prefeitura do Recife, constatamos que a opinião do próprio representante da municipalidade coadunava com a crítica do movimento popular, ao considerar que o número de participantes comunitários era reduzido.

Em outra reunião do Conselho, realizada já no governo de Miguel Arraes, em novembro de 1987, foram discutidas e apresentadas propostas para a crise do sistema. Surgiram algumas idéias interessantes, inclusive uma do vereador do Recife Aristófanes de Andrade que consideramos um disparate, pois ele chegou a *“sugerir que fosse estudado um tipo de veículo mais barato, onde talvez os passageiros andassem em pé, com isto acarretaria uma tarifa mais baixa”* (Ata da 61ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 20/11/1987; p. 136)

Na reunião seguinte o vereador Aristófanes defendeu o horário social e manteve sua posição propondo a *“instituição do transporte de segunda classe”* e questionou se *“o ônibus sem bancos levaria um número maior de passageiros”*, sendo respondido pelo representante do SETRANS, que se posicionou contra, argumentando que isso acarretaria uma super lotação e riscos à população.

A proposta era descabida, em virtude de que pesquisas apontavam para o fator qualidade como sendo um dos pontos mais reclamados pelos usuários: o baixo nível dos serviços era mais questionado do que o preço da passagem.

Ainda nessa mesma reunião, quando possíveis alternativas de subsídio voltaram a ser apresentadas, sendo ressaltado a sua necessidade premente, principalmente para atingir a população usuária não beneficiada pelo VT, o vereador Cadoca apresentou uma importante questão para a reflexão, que dizia respeito à força e ao alcance do Conselho na a busca de soluções efetivas dos problemas dos transportes da RMR²⁷:

*“O conselheiro Carlos Eduardo pediu a palavra e disse que permanecera calado até o momento porque está convencido da **inocuidade que se discute na presente reunião, pois as soluções vão além dos limites desse conselho, não tendo o mesmo força, quer juridicamente, quer institucionalmente, para resolver a questão. Lembrou ainda que ao longo de 4 anos foram feitas propostas, tais como o horário social, bilhete social e uma série de mecanismos que pudessem interferir nesse processo, ‘pois me parece que as decisões não estão dentro da alçada deste Conselho, por serem **decisões políticas que envolvem as duas esferas de governo, a federal e a estadual, e só através de entendimentos entre o Governo Estadual e Federal poderão ser encontradas as soluções. Não tendo o Conselho poderes para trazer fontes de recursos, pois extrapolam os seus limites**’ ”*** (Ata da 62ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 28/12/1987; p.143)

Ficou claro que o grande problema da mobilidade urbana estava relacionado com a falta de decisão política e perpassava ainda pela falta de um olhar do Governo Federal para o transporte público, que tratasse a questão de acordo com o seu caráter de essencialidade, alocando recursos que pudessem garantir os deslocamentos dos cidadãos e alavancar o desenvolvimento econômico das cidades.

²⁷ A presença do representante da EBTU, neste momento, seria fundamental para a viabilização de projetos e recursos para a melhoria do STPP, porém a última reunião do Conselho de Administração em que ele compareceu foi em 06 de maio de 1985.

5.3 O Governo Arraes: Uma Nova Concepção de Participação

Com a alternância no Governo de Pernambuco, em 1987, modificou-se novamente a concepção de participação popular, ampliando a sua abrangência de acordo com a orientação do governador Miguel Arraes, que procurou aperfeiçoar os canais de decisão da sociedade na gestão dos transportes. Com o trabalho que a EMTU começou a desenvolver com as comunidades, a representatividade da FECOPE e da FEMOCOHAHAB no Conselho de Administração passou a ser muito questionada por outras lideranças comunitárias, que consideravam que elas não estavam atendendo aos anseios da população.

Os representantes destas entidades “*não traziam para o usuário o repasse, o retorno do que acontecia lá*” (Fonte: Entrevista com Ivete Santos²⁸; dezembro/2008)

Em junho de 1989, os dois representantes comunitários foram substituídos no Conselho por duas lideranças do recém criado **Comitê dos Usuários**, que tinha sido formado através de incentivo do Governo do Estado com o objetivo de aumentar a participação das comunidades na gestão da EMTU.

*“O problema que nós enfrentamos foi fazer uma discussão sobre a **representatividade dos usuários** na RMR no Conselho. Essa discussão foi levada às comunidades e a idéia na época de criar o **Comitê dos Usuários** era essa: tentar refletir a partir das bases, que lá fossem eleitos os representantes através de suas organizações e que essa representatividade pudesse ser fortalecida em nome dos usuários nessas decisões sobre o Sistema de Transportes”.* (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

²⁸ Ivete Santos é uma liderança comunitária de Nova Olinda. Ela passou a integrar o Conselho de Administração da EMTU e desenvolveu um interessante trabalho no Comitê dos Usuários, criado na gestão de Oswaldo Lima Neto na EMTU.

Como vimos anteriormente, o Comitê dos Usuários era um projeto antigo concebido por técnicos da EMTU. Neste novo governo de Miguel Arraes, com a maior aproximação da EMTU aos usuários, ele foi reformulado e implementado, conforme veremos a seguir.

5.3.1 Órgão Gestor e Comunidades: Outra Dinâmica na Interação

Ao assumir a direção da EMTU, Oswaldo Lima Neto precisou equacionar inúmeros problemas: Como reverter o impasse tarifário? Como melhorar a qualidade do atendimento com uma frota envelhecida e com um sistema deficitário? Como motivar a classe empresarial em uma situação de crise dos transportes? Como conquistar o apoio do usuário, como parceiro, para superar esta realidade?

Diante de um quadro de acirramento entre os usuários e o Órgão Gestor, decorrente da prestação de um serviço que não vinha atendendo as necessidades da população, a EMTU adotou uma dinâmica de trabalho inovadora, pautada na confiança de que poderiam ser construídas alternativas junto às comunidades. Para realizar esse trabalho a Empresa dispunha de uma experiente equipe técnica.

*“O trabalho era bastante **limitado** e, apesar de ser uma coisa que era muito necessária, não havia um relacionamento muito bom, tanto é que **havia certa hostilidade das comunidades em relação ao pessoal da EMTU que se propunha a fazer esse atendimento nas comunidades. A partir daí nós começamos um processo muito árduo, principalmente no primeiro ano, eu me lembro que eu mesmo como presidente cheguei a participar de mais de 300 reuniões nas comunidades à noite. Isso ajudou a reverter esse processo**”.* (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

A EMTU intensificou o contato com os usuários realizando inúmeras reuniões, tanto na sede da Empresa como nas comunidades, contando muitas vezes com a presença de representantes de empresas operadoras.

*“Nós recebíamos muitas comissões, muitas associações na EMTU. Havia situações em que existiam três comunidades, uma com Oswaldo, presidente, outra comigo, diretor-técnico e uma terceira com técnicos, com gerentes, numa outra sala. Quer dizer, isso simultaneamente. **Nós fizemos um esforço que eu diria sobre-humano em administrar essa agenda.** Eu diria que nos dois anos que eu fiquei na EMTU, nessa gestão de Oswaldo, eu tinha pelo menos duas reuniões de comunidade por noite, sem contar as que eu tinha na hora do expediente que significa interromper o que você está fazendo e receber as pessoas etc. Então houve uma mobilização maior nesse período de Oswaldo, em parte pela visão que ele tinha dessa questão, que nós tínhamos, eu também compartilhava com o mesmo ponto de vista, e segundo por uma **pressão muito grande que houve das comunidades em achar que o governo Arraes ia resolver tudo em questão de semanas ou de meses, todas aquelas vontades reprimidas e não atendidas seriam atendidas**”. (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)*

Estes encontros eram permeados de conflitos, pois nesta época o transporte era alvo de muitos protestos, inclusive com depredação de ônibus de empresas que estavam prestando um serviço de péssima qualidade, o que veio a provocar a intervenção estatal em algumas destas operadoras.

A interferência do poder público chegou ao ponto de adotar medidas de revogação da permissão de serviço de algumas operadoras, originadas a partir das reclamações das comunidades, de uma intensa fiscalização nas áreas e da aplicação do Regulamento de Transportes, sendo tais ações respaldadas pela população destes bairros, o que refletiu em credibilidade ao Órgão Gestor.

5.3.2 O Comitê dos Usuários

Além de reforçar a interação com as comunidades, que passou a fazer parte da rotina dos seus técnicos e dirigentes, a EMTU promoveu uma série de atividades que contaram com diversas lideranças comunitárias, para discutir os mecanismos de participação dos usuários na gestão dos transportes públicos da RMR. No período de outubro de 1987 a março de 1988, com o

apoio da consultora RAPPORT e de Luiz De La Mora, professor da UFPE, foi realizado um intenso trabalho com entrevistas, debates e seminários.

*“...Nós tentamos **retomar a idéia do Comitê do Usuário**, agora utilizando como catalizador a FEMEB (...). Era ela que conseguia congrega o maior número de associações. Então nós chegamos a conclusão que **faríamos o processo do Comitê do Usuário através da FEMEB**. E caberia a FEMEB convocar as associações, as entidades a ela filiada ou não, e eles tiveram até a lisura de convidar uma série de entidades que não eram formalmente vinculadas a eles. E aí fizemos uma seqüência de seminários, de reuniões cujo objetivo era botar para moer o Comitê de Usuário e **deste Comitê tirar três representantes para participar do Conselho Metropolitano de Transporte Urbano - CMTU**. E assim foi feito.”* (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Um momento de destaque de todo esse processo foi o debate público que contou com a presença de Francisco Whitaker (membro da Comissão de Justiça e Paz), Nazareno Affonso (arquiteto do metrô de São Paulo), Luis De La Mora (professor da UFPE), Edna Teotônia (presidente da FEMEB), Regina Ramos (representante da FEACA) e Oswaldo Lima Neto (presidente da EMTU).

*“O que se propõe nesse processo não é a mera busca do atendimento de uma forma meio politiqureira, ou seja lá como queiram chamar, de atendimento de reivindicação. Não. O que está se propondo aqui, e eu **proponho em nome do governo**, é uma **efetiva busca de formas de se participar das maiores decisões**. É para a **elaboração de uma Política de Transportes** para esse sistema dessa região, que nunca teve! É para uma busca de soluções, de alterações de muitas coisas aqui dentro. Porque nada disso nós consideramos como coisas não mutáveis, seja o sistema tarifário, seja o processo de zoneamento, seja o próprio regulamento, sejam as próprias relações com os empresários. Então, o governo tem uma posição efetiva sobre isso, ou está formando esta posição. Vai discutir com as lideranças do Movimento. Mas não só do movimento, como também com aqueles que operam o sistema de transporte, que é o outro lado e que nós não*

*podemos desconhecer, são os empresários.”*²⁹

O professor De La Mora contribuiu com uma análise crítica acerca dos tipos de “participação” já vivenciadas em Pernambuco, em gestões anteriores do ex-governador Marco Maciel e do ex-prefeito Gustavo Krause, cujos projetos configuraram-se pela desmobilização dos movimentos populares:

*“A palavra participação veio para agente com conotações muito fortes de manipulação, cooptação ou de exploração da força de trabalho. Evidentemente que a participação da qual nós estamos falando aqui é uma participação muito diferente, é uma **participação que tem uma conotação política**, com ‘P’ maiúsculo muito forte, uma participação que deve levar, afinal de contas, a um **fortalecimento do movimento popular através do exercício da capacidade de decidir**, de participar nas decisões, de exercer o direito de opinar, de optar no treinamento do exercício do poder, isto para mim é a questão fundamental da participação, da dimensão política da participação.”*³⁰

As lideranças do movimento popular, capitaneado pela FEMEB e FEACA, apesar das divergências, reconheciam que existiam avanços e respaldo popular nas administrações de Jarbas Vasconcelos, Prefeitura do Recife, e Miguel Arraes, Governo do Estado. Também reconheciam que havia maior acesso dos usuários à EMTU e que esta Empresa estava mais presente nas comunidades, porém a qualidade dos serviços permanecia a mesma!

Os seminários contaram com técnicos de transportes de Juiz de Fora-MG e São Paulo-SP, que aqui estiveram para relatar os avanços e as dificuldades dos processos de participação popular na gestão de seus municípios. A ausência de uma representação comunitária destas

²⁹ Trecho da exposição de Oswaldo Lima Neto apresentada no debate: Participação do Usuário nas Definições do Sistema de Transporte; realizado na OAB; em 12/01/1988.

³⁰ Trecho da exposição de Luiz De La Mora apresentada no debate: Participação do Usuário nas Definições do Sistema de Transporte; realizado na OAB; em 12/01/1988

idades, ou de alguma outra que tivesse esta experiência, foi criticada por lideranças locais, pois sentiram a falta de uma exposição que discorresse sob o ponto de vista de quem efetivamente usava o serviço de transporte.

Nas intervenções das lideranças populares, a defesa da participação era a tônica dos debates, sendo esta colocada como uma conquista e uma antiga bandeira de luta. O movimento deixou bem claro que não aceitava que a participação se limitasse em nível de sugestão, isto não bastava, pois a população queria interferir na gestão das políticas públicas, na definição das prioridades do governo, inclusive com poder para alterar seus planos ou projetos. As experiências de ‘participação’ até então vivenciadas pela população foram rechaçadas pela representante da FEACA de forma objetiva e enfática:

*“Os canais que se dizem ‘participação’ têm sido meramente uma forma de manter o povo calado e colocar uma chupeta com açúcar na boca do povo. E isso a gente tem verificado durante todo esse tempo e o que a gente quer de participação não é isto que está sendo colocado, que foi colocado durante todo esse tempo”*³¹

Os relatórios dos seminários registram que vários participantes colocaram a importância da institucionalização de canais de participação, em caráter permanente. O representante da Prefeitura do Recife, Secretário José Arlindo Soares, mencionou duas grandes dificuldades que a gestão de Jarbas Vasconcelos estava enfrentando nesse processo, que a EMTU também viria a se defrontar: o fato da demanda por serviços ser superior aos recursos públicos e a questão da representatividade social, ou seja, de quem deveria participar.

E de fato o Governo do Estado enfrentou obstáculos com relação à construção de espaços de participação na gestão pública, pois esta inovação político-institucional, que tinha a finalidade de democratizar a política, tornando-a mais pública, exigia que os atores - Governo e Movimentos Sociais - adotassem novas posturas.

³¹ Trecho da exposição de Regina Ramos apresentada no debate: Participação do Usuário nas Definições do Sistema de Transporte; realizado na OAB; em 12/01/1988.

As lideranças populares admitiam que o movimento tinha dificuldade em sugerir formas de participação, mas mesmo assim elas criticavam o fato do Governo Arraes, até aquele momento, com quase um ano de gestão, não ter apresentado uma proposta de participação popular na definição e acompanhamento das políticas públicas de transportes, habitação, saúde etc.

A liderança da FEMEB insinuou que a inserção da população no controle da gestão dos transportes era uma decisão governamental específica para este setor e que tinha o objetivo de tentar melhorar a imagem da EMTU perante a sociedade:

*“Se o governo como tal não tem uma política clara o que resta para nós? Resta para nós um processo de enfrentamento, um processo de pressão prá que essa participação comece a aparecer, a sair. Nós, inclusive, temos tido alguns problemas nesse relacionamento. Às vezes eu tenho a impressão de que esse relacionamento está sendo buscado muito pelo grau de pouca aceitação que a EMTU tem hoje no Recife, na RMR. Quer dizer, de certa maneira essa entidade que deveria representar uma política de governo, ela está representando quase que praticamente a sua política, a sua casa, porque não existe uma definição comum prá nível de governo. Então é preciso que o governo tenha coragem de botar prá fora qual é a sua proposta...”*³²

O movimento popular, embalado nas oportunidades concretas que se abriam para avançar nas conquistas, por estar diante de uma Prefeitura e um Governo do Estado que até certo ponto tinham compromissos com os seus interesses, colocava como alternativa para o setor o fortalecimento da CTU e, a longo prazo, uma estatização do transporte coletivo, creditando uma incompatibilidade entre os interesses da população usuária e os dos capitalistas prestadores do serviço.

A presidente da FEMEB salientou que as decisões técnicas e/ou políticas interferem

³² Trecho da exposição de Edna Teotônia apresentada no debate: Participação do Usuário nas Definições do Sistema de Transporte; realizado na OAB; em 12/01/1988.

diretamente no cotidiano das pessoas, devendo desta forma ser objeto de consulta popular. Ela afirmou que isso sim é participação:

*“Nós entendemos que o cidadão, a cidadã, tem todo o **direito de influir nas deliberações do governo** que dizem respeito à manutenção ou modificação da sua vida. Então se tirar o ônibus da linha, se mudar parada de ônibus, se aumentar uma tarifa, qual é a destinação de recursos, de onde esses recursos devem ser tirados prá serem geridos por dentro do sistema de transporte, essas questões dizem respeito a modificação da vida do cidadão, então elas devem passar por um processo de discussão e deliberação, através de mecanismos de participação, através da organização popular”*³³

Ao analisarmos o depoimento de Edna, podemos conjecturar que propostas factíveis de participação popular à época, pareciam ser entendidas, sob o ponto de vista das lideranças populares, como uma possibilidade de interferir em questões mais próximas do cotidiano de cada comunidade, enquanto que aos olhos do governo, as questões mais amplas relativas às políticas públicas é que deveriam ser alvo de discussão. Até hoje, mesmo com toda experiência acumulada pela população nos fóruns de discussão de políticas públicas, ainda persiste essa dificuldade dos usuários perceberem os limites do que é exequível, diante da impossibilidade do poder público atender determinadas reivindicações.

5.3.2.1 A Exclusão Voluntária de Parte do Movimento Popular

Após percorrer todas essas etapas, na tentativa de construção de um mecanismo democrático que inserisse a voz da população usuária no planejamento do Sistema de Transporte da RMR, predominaram as divergências políticas, influenciadas por posições partidárias, que resultaram na auto-exclusão dos setores do movimento popular, considerados à época mais combativos.

³³ Idem

“...Nessa época havia uma disputa política muito forte. O PT ainda não estava no governo, estava na oposição e radicalizava muito. Eu me lembro de Edna Teotônia que, como liderança do outro lado, questionava muito. Apesar da proposta bastante ousada de fazer esse Comitê e de ter uma representatividade bastante boa dos usuários, eles não aceitaram, apesar de se manter o diálogo. (...) No final terminou o movimento mais ligado ao PT não querendo participar e se iniciou esse processo desse comitê”. (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

O movimento mais ligado ao PT, ao qual Oswaldo Lima se refere, que estava abrigado na FEMEB e FEACA, importantes entidades representativas do movimento popular da RMR, optou por ficar de fora do Comitê dos Usuários, com o argumento de preservar a sua autonomia e precaver-se da acusação de ser cooptado pelo Governo do Estado.

Na reunião do Conselho de Administração o presidente da EMTU informou a instalação do Comitê e a ausência dessas federações neste fórum:

*“O Conselheiro Oswaldo Lima Neto prestou esclarecimentos referentes à criação do Comitê dos Usuários, atendendo a uma diretriz do Governo no sentido de aumentar e permitir a participação da Comunidade na gestão da própria EMTU. Com a participação de usuários, líderes comunitários, federações, órgãos de classe como a OAB, CREA etc., e técnicos da EMTU, foi instalado o Comitê dos Usuários, apesar de contar com a **negativa de participação da FEMEB**, a qual solicitou uma reunião para melhor discutir o assunto e não compareceu, nem deu satisfação. No caso da **FEACA a mesma justificou a sua ausência**, alegando que participando deste Comitê estaria eximindo o Governo de qualquer responsabilidade”. (Ata da 65^{aa} reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 24/03/1988; p.163,5)*

Ivete Santos, vice-presidente da Associação dos Moradores de Nova Olinda e coordenadora do Comitê dos Usuários, em seu depoimento, falou da posição da FEACA e da complexidade da atuação do movimento popular em um governo que tinha fortes vinculações com este movimento:

“...A FEACA sempre foi uma entidade muito combativa e tinha medo justamente desse vínculo [com o governo] porque as pessoas podiam acusar de..., inclusive foi frase de uma pessoa da própria FEACA , que dizia assim: ‘O Maior Inimigo do Movimento Popular é o Governo Popular’. Porque o governo tendo saído das lutas de base, as entidades de base se sentiam inibidas de criticar, de cobrar e iam então num tratamento mais amistoso, mas amigo, e às vezes até conseguia emprego, como aconteceu muito, no seio do governo popular. E quem antes brigava agora fazia parte do governo e vai brigar pelo quê? Se é você quem está no governo. E aí sentia-se esse enfraquecimento da luta por conta dessa questão que podia parecer aos olhos dos companheiros como cooptação” . (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

João Domingos, presidente da UNACOMO e membro do Comitê dos Usuários, ressaltou o perfil politizado da FEACA e disse que *“existia um problema em Casa Amarela de que **muita gente discordava da EMTU**, e quando esse debate foi para dentro da entidade, eles disseram: ‘a gente não vai porque vai **ficar refém...**’ “ (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)*

O contexto de mobilização popular por uma Constituição Federal que garantisse direitos e a participação da sociedade na definição e no controle das políticas públicas, reforçado pela vontade política do Órgão Gestor, motivou as demais entidades de toda a RMR a elegerem seus representantes, consolidando o Comitê dos Usuários.

O depoimento abaixo retrata as impressões de Ivete Santos, integrante da coordenação do Comitê dos Usuários, sobre o processo de criação do Comitê:

“Foi um processo bi-lateral. Nós lutávamos pela melhoria de transporte porque naquela época o transporte na RMR era um caos. (...) A tarifa era um absurdo, ninguém controlava. A qualidade de transporte não existia. E em resposta a todas as reclamações, a EMTU através do seu presidente na época Dr. Osvaldo Lima Neto e do Departamento dos Usuários, cuja diretora era a Dra. Aline, procuraram as lideranças, e juntos tentamos organizar um fórum onde os usuários pudessem opinar, colocar e unificar as suas reivindicações. Ter um local, um pólo onde todas essas reivindicações fossem concentradas, encaminhadas e acompanhadas até a solução final.

*Porque cada liderança trabalhando sozinha se sentia impotente. (...) Essa equipe [da EMTU] pensou em reunir todas essas lideranças comunitárias que brigavam por melhoria nas suas regiões, nas suas comunidades, para unificar a luta. E criou-se então o Comitê do Usuário que não funcionava na EMTU, funcionava no Plenarinho da Câmara Municipal do Recife. Nós nos reuníamos toda a sexta-feira à noite, tínhamos a nossa diretoria, o nosso trabalho **era independente da EMTU**. Tínhamos todo um processo totalmente independente, trabalhávamos unidos”.* (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Segundo o Regimento Interno do Comitê (em anexo), em seu artigo terceiro, o Comitê do Usuário funcionava com a seguinte estrutura: Assembléia de Representantes; Coordenação e Comissões Especiais. A Assembléia de Representantes era a instância máxima de decisão, sendo composta pelos seguintes representantes: Entidades Comunitárias (Federações, Associações, Conselhos de Moradores, Clubes de Mães, Comissões de Lutas e outras), bem como usuários que tivessem participação em três reuniões consecutivas; um da EMTU; Entidades civis; Centrais Sindicais; Estudantes.

Como podemos observar o critério de participação no Comitê dos Usuários era bastante amplo e democrático, e isto é ressaltado nas palavras de Ivete Santos: “*O Comitê era totalmente aberto. (...) Qualquer pessoa que usasse ônibus e sentisse necessidade de reclamar de alguma coisa tinha assento, voz, vez e voto no Comitê do Usuário*”. (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

As reivindicações³⁴ da população eram encaminhadas à EMTU e posteriormente discutidas em reuniões periódicas entre uma comissão do Comitê dos Usuários e a presidência do Órgão Gestor.

³⁴ Nos anexos desta dissertação encontram-se relatórios de reuniões ocorridas entre o Comitê dos Usuários e o presidente da EMTU e equipe.

O Comitê dos Usuários também teve o apoio de importantes entidades profissionais:

“Fazia parte a OAB, o CREA. Inclusive a OAB tinha assento no Comitê, ajudava nas questões jurídicas, nos encaminhamentos. Havia um advogado e uma advogada que participavam e que nos davam todo apoio, toda orientação, participavam mesmo. O CREA também participou nos orientando. Nós participamos inclusive do planejamento do primeiro Plano Diretor do Recife, em que nós tivemos assento e fomos assessorados pela OAB nessa participação”. (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Na avaliação da assistente social da EMTU, que participou ativamente do processo de criação do Comitê, o trabalho foi realizado com vistas a permitir o empoderamento do movimento popular. As dificuldades de ordem técnica e a realidade do sistema de transporte local precisavam ser compreendidas para que o debate fluísse de forma mais “desarmada” e que essa parceria trouxesse frutos positivos:

*“Tivemos um trabalho primoroso envolvendo vários setores da sociedade. E o importante é exatamente isso: o transporte importa a toda uma sociedade. Esse trabalho foi feito de uma forma cuidadosa, com o acompanhamento de uma consultora, tivemos diretrizes e o apoio da direção da empresa e do Governo do Estado. Tentamos viabilizar um trabalho com vistas à participação popular de modo a que essa representação popular tivesse assento, vez e voz. **É claro que muito se deve à própria vontade popular de participar, de querer ensinar e aprender**”.* (Fonte: Entrevista com M^a. Aline Gomes; dezembro/2008)

Essa vontade mencionada, essa disponibilidade, era motivada por um momento em que estavam sendo valorizadas as opiniões daqueles para os quais os serviços eram prestados. Além de a participação ser tratada com a devida seriedade, ela serviu como um processo de aprendizagem tanto para a população como para o poder público.

“As lideranças depois que participaram, que ficaram aqui dentro [EMTU], se sentiram importante, por quê? Porque elas começaram a fazer parte do processo. Na hora em que elas começaram a fazer parte do processo elas passaram a utilizar crachá, a estudar. A gente, Regilma [Souza], ensinou muito a elas. Ensinou a fazer quadro de horário, ensinou isso, aquilo... Então elas começaram a se sentir importantes. Na verdade era uma interação, era uma troca.”.
(Fonte: Entrevista com Fátima Spencer; dezembro/2008)

5.3.2.2 A Capacitação e a Transparência

No período de existência do Comitê dos Usuários foi promovida pela EMTU uma série de explicações sobre temas pertinentes ao sistema, tais como: cálculo de tarifa; Câmara de Compensação Tarifária; criação de linhas; fiscalização etc. com o objetivo de dar transparência aos dados do setor, colocando-os à disposição da sociedade, suprimindo desta forma uma desinformação geral que predominava entre a população usuária e que foi criticada ferrenhamente.

No depoimento de Germano, percebemos o cuidado com as estratégias adotadas pela EMTU, de forma a tornar confiável o processo de repasse de informações às lideranças populares e a potencializar a compreensão de um assunto tão complexo como a planilha tarifária, que sempre foi muito questionada:

*“...Esse trabalho de capacitação foi importante. Nós trouxemos, por exemplo, o Bertrand Sampaio que na época trabalhava na Prefeitura do Cabo e que era **ligado ao Movimento Popular**, para **explicar como se calculava a tarifa** para o Comitê. Porque se essa explicação viesse de qualquer técnico da EMTU, era tratada com suspeita. Então veio Bertrand que era um técnico, um engenheiro que tinha credibilidade no Movimento Popular e ele explicou no Comitê do Usuário como se calculava a tarifa, por que é que a tarifa custava aquele valor etc. Então nós tivemos experiências bem interessantes”.* (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Estas explicações sobre o sistema não significavam que a EMTU se arvorava em

transformar as lideranças comunitárias em técnicos, mas para implementar uma real participação que promovesse as mudanças necessárias era fundamental uma **política de informação** que discutisse os problemas com quem usa o ônibus e não somente com quem trabalha ou estuda o sistema de transporte.

*“Uma questão fundamental é a da **transparência**. O setor de transporte hoje é dito como um setor praticamente falido. E não sei por que tem tanto empresário operando nesse setor, se ele está tão ruim assim. Mas, é uma questão séria pelo fato de que você não sabe quanto entrou, você não sabe quanto saiu, nem como saiu, você só sabe que está numa situação que é precária. Agora, quanto foi que entrou para esse setor? Quais foram os recursos públicos investidos nessa área? Já que **o povo é quem paga os impostos** e é esse dinheiro que está revertido para os vários setores, então ele tem que saber. **É obrigação do governo passar essas informações**. E não só passar as informações, mas **dar condições para que a população saiba entender** isso, porque a coisa é feita de uma forma que você lê e relê e não entende nada. E daí? O que vai adiantar você está com um ‘catatal’ de papel na mão se você não consegue entender como é que aquilo funciona, como é que você poderia identificar se aquele setor deveria ter mais verba ou menos verba, se podia ser empregado aquilo ali ou acolá, como é que você vai saber disso se você não tem uma informação mais esmiuçada para você identificar esse tipo de coisa?”*³⁵

A preocupação do Órgão Gestor com a transparência e a socialização das informações não se fazia somente na forma direta com as comunidades, mas também no próprio Conselho de Administração da EMTU, qualificando e valorizando este Fórum como uma arena pública de representação da sociedade para a deliberação da política de transportes, como podemos perceber na intervenção do vereador do Recife:

*“O conselheiro Pedro Laurentino **parabenizou a EMTU pelo volume de informações que foram fornecidas** na presente reunião, dizendo que foi um trabalho cuidadoso, que permitiu aos*

³⁵ Trecho da exposição de Regina Ramos apresentada no debate: Participação do Usuário nas Definições do Sistema de Transporte; realizado na OAB; em 12/01/1988.

conselheiros avaliar e emitir opiniões baseadas em dados que refletem a realidade do sistema de Transportes”. (Ata da 61ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 20/11/1987; p.135,5)

Historicamente os movimentos sociais sempre combateram o monopólio estatal de informações e exigiram que o governo tornasse público o acesso aos dados que eram cruciais para que as entidades populares fossem capazes de formular as suas reivindicações. E neste momento em que se iniciavam novas formas de atuação política com a instituição de espaços de negociação, compostos por diferentes atores da sociedade, a questão da democratização das informações e do conhecimento colocava-se na ordem do dia, como um pressuposto para a instauração de um processo de participação popular.

*“Nós estamos passando por um processo de busca de uma sociedade mais democrática, que nós não tivemos até agora, e essa democratização passa fundamentalmente pela informação porque a informação é um setor chave pra gente definir melhor qual é o tipo de posicionamento que a gente toma, qual é a proposta que a gente faz. A EMTU, por exemplo, abriu as portas para que o movimento pudesse ‘mexer por dentro’, tomar conhecimento de todos os documentos que existem da forma como a tarifa é calculada esse tipo de informação nós estamos tendo acesso”*³⁶

Vale ressaltar que essa tarefa de repassar para a população as informações sobre o funcionamento do Sistema de Transportes também foi assumida e realizada pelo próprio Comitê dos Usuários:

“Nós desenvolvemos um trabalho com todas as comunidades. Visitávamos, fazíamos reuniões nas comunidades. Fomos para Lagoa Encantada, para São Lourenço da Mata, promovemos

³⁶ Trecho da exposição de Edna Teotônia apresentada no debate: Participação do Usuário nas Definições do Sistema de Transporte; realizado na OAB; em 12/01/1988.

seminários nas cidades, envolvendo todas as pessoas, não precisava ser ligado a nenhuma entidade para participar dos seminários de estudo do transporte, para se conhecer como é que acontecia aquela planilha, o que era que a gente estava pagando, o que era que a gente tinha direito a cobrar. Era muito bom, todos participavam". (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Todas estas discussões proporcionaram às lideranças do Comitê a adquirir um grande acervo de informações sobre os transportes, chegando inclusive a enviar propostas para a comissão de sistematização da Constituição Estadual, com o objetivo de subsidiar os deputados na formulação de leis que contribuíssem para solucionar os problemas da mobilidade urbana.

5.3.2.3 O Fim do Comitê dos Usuários

O Comitê dos Usuários teve uma boa repercussão entre as comunidades, porém vários embates ocorreram em virtude de questões político-ideológicas que levaram a um esvaziamento e dissolução desse fórum. Mas o fim do Comitê ocorreu de fato com a sua incorporação à FEMEB, em 1991, conforme o depoimento de João Domingos:

"Quando o Comitê dos Usuários passou para dentro da FEMEB, aí passou a ser a FEMEB a representante desse segmento [no CMTU], com esse pessoal, que passou do Comitê para dentro da Federação. O Comitê acabou. Quando a FEMEB assumiu, o Comitê desmontou-se". (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

Esse tempo passou e o Comitê ficou na história da efetiva participação popular nos transportes da RMR, sem que até o presente momento tenha sido constituído outro fórum desta natureza, que com autonomia contribuiu decisivamente para transformar a atuação do Órgão Gestor e a realidade do STPP. Nesse sentido, vale registrar o depoimento emocionado da assistente social que também se engajou nesse trabalho e que demonstra um estilo de governo e uma forma de gerir a coisa pública com seriedade:

“Oswaldo fazia questão de ir e **levar todos os gerentes para a comunidade. O Secretário ia.** A diferença para os outros governos é que estes iam em épocas de inauguração, aí ia o secretário, o governador etc. Mas, assim, para reunião mesmo, para escutar a população, não.(...)Tem um momento que ficou marcado para mim que foi quando a comunidade de Alto Nova Olinda pediu uma linha de ônibus, pois só tinha ônibus em baixo. Tinha a ladeira que a comunidade conseguiu o calçamento. Então Oswaldo Lima Neto marcou uma visita a esta comunidade, cuja liderança era **Ivete Santos**, que fazia parte do **Comitê dos Usuários**. Vários representantes deste Comitê participaram desta visita junto com o Secretário e Oswaldo. Foi todo mundo, todos os gerentes tinham que ir. Podia ser o que for iam não sei quantos carros, aquela comitiva. Ia todo mundo para lá prestigiar a comunidade, inclusive gerente que não tinha nada a ver com a parte técnica do transporte, tipo o administrativo. Ivete sempre muito receptiva fez aquele bolo para receber a gente. Tinha banda de música esperando a gente. Ivete convidou Oswaldo e toda equipe para subir, dizendo que estava todo mundo lá em cima esperando a visita. Oswaldo aceitou o convite junto com o **Secretário**, Dr. Paulo Cassundé, e quando a equipe começou a entrar no carro para subir a ladeira recém pavimentada Oswaldo disse para as pessoas saírem do carro e subirem a ladeira a pé. Ele fez todo mundo ir a pé. Como o secretário ia, todo mundo achava que era uma festa e as mulheres de sapato alto tiveram que tirá-lo para subir o alto. Chegou lá em cima foi aquela festa, inclusive com os bonecos de Olinda. Eu lembro bem que no final algumas gerentes pediram para Oswaldo mandar buscar os carros para que elas descessem. Oswaldo respondeu: ‘o quê? Você vai descer a ladeira a pé, sabe por que doutora? **É assim que as senhorinhas descem!** Você não disse que não precisava ônibus no final de semana! E olhe que você não vai descer com criança no braço e nem com sacola!’. **No outro dia foi colocado ônibus para operar nos sábados e domingos.** E ele fazia esse tipo de coisa sempre. Eu sou muito fã desse governo por causa disso: porque **eles iam e botavam o pé no chão junto com o povo. Ia lá!**” (Fonte: Entrevista com Fátima Spencer; dezembro/2008)

5.3.3 Do Conselho de Administração ao CMTU

A partir da 76ª reunião do Conselho de Administração da EMTU, ocorrida em 26 de junho de 1989, passaram a fazer parte deste fórum deliberativo, Ivete Santos Lima³⁷ e Jorge Luis Freitas, indicados pelo Comitê dos Usuários, em substituição aos representantes da FECOPE e FEMOCOHAB.

Nesta sessão em que os novos representantes comunitários assinaram o termo de posse, “...*Oswaldo Lima fez uma breve explanação do que é o Comitê dos Usuários, o qual se encontra a partir desta reunião, representado neste Conselho, e solicitou à conselheira Ivete Lima, que fizesse um relato de todas as atividades do Comitê e das suas atribuições*”. (Ata da 76ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 26/06/1989; p.14,5)

Na ata da reunião do Conselho consta que os representantes dos usuários, na sua estréia, fizeram indagações sobre vários problemas do STPP e votaram a favor da única proposta, apresentada pela EMTU, que definia o reajuste de tarifa em 47%, aprovado por unanimidade. Não há indícios nesta ata de quaisquer questionamentos por parte dos representantes do Comitê dos Usuários com relação à majoração da tarifa, nem foram encontrados registros que nos permitissem identificar se eles ficaram convencidos da necessidade do reajuste pelo processo inflacionário ou por outros motivos.

Estes novos conselheiros advindos do Comitê dos Usuários participaram de apenas cinco reuniões do Conselho de Administração, pois em 23 de novembro de 1989 foi instituído o **Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU)**.

³⁷ Estes dois representantes já vinham participando, como ouvintes, das reuniões do Conselho de Administração, desde a 73ª reunião, realizada em 24/11/1988.

5.3.3.1 O Prenúncio do CMTU

Para nos reportarmos às primeiras concepções que julgamos estarem relacionadas com as origens do CMTU, precisamos retroagir a 1985.

Logo que passou a integrar o Conselho de Administração, em 06 de maio de 1985, o vereador Carlos Eduardo (Cadoca), já vislumbrava um Conselho que melhor traduzisse a amplitude metropolitana do Sistema de Transportes. Na sessão de 14 de agosto de 1985, o vereador fez uma retificação na ata da reunião anterior, ocorrida em 02 de agosto do mesmo ano, pois não constava a sua proposta de criação de um Conselho Metropolitano de Transportes, que visava a integração de representação do metrô e trem neste Conselho. Em seguida “... o conselheiro Carlos Eduardo explicou que a idéia deste **Conselho Metropolitano** é discutir realmente assuntos que digam respeito aos problemas de transportes, como tarifas etc. e no **Conselho de Administração da EMTU** seja discutido assuntos de ordem interna da EMTU”. (Ata da 9ª reunião extraordinária do Conselho de Administração da EMTU; 14/08/1985; p.22)

A edição do jornal Diário de Pernambuco de 29 de setembro de 1985 publicou um elenco de propostas³⁸ do vereador Cadoca, pertinentes ao STPP/RMR e dentre elas a **formação de um Conselho Metropolitano de Transportes** que teria em sua composição 6 representantes dos usuários, entre outros segmentos.

A proposta de uma segunda ampliação do Conselho de Administração, que resultaria no CMTU, também estava sendo concebida desde o início do Governo Arraes e durante o processo de discussão que culminou com a instauração do Comitê dos Usuários. Em uma reunião do Conselho de Administração, ocorrida em maio de 1987, o Secretário de Transportes, Paulo Cassundé, anunciou a idéia:

*“O Presidente [Paulo Cassundé] esclareceu que a EMTU/Recife fará um estudo de reformulação do Conselho de Administração, tendo em mente a criação do **Conselho Metropolitano de***

³⁸ Esta matéria contendo as propostas do vereador Cadoca encontra-se nos anexos desta dissertação.

Transportes Urbanos e pediu a compreensão de todos para que este projeto tenha êxito". (Ata da 12ª reunião extraordinária do Conselho de Administração da EMTU; 11/05/1987; p.39)

5.4 O CMTU

"Com vistas ao aperfeiçoamento da gestão metropolitana, um instrumento original foi criado em 1989, na forma de um Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU. Este tem competência para discutir e fixar políticas (inclusive relativas à estrutura tarifária), opinar sobre programas de trabalho da EMTU/ Recife, assim como aprovar normas e padrões de serviços". (BRASILEIRO e SANTOS; 1999; p. 204)

Em 1989, no Governo de Miguel Arraes de Alencar, a representação da sociedade no fórum deliberativo de políticas públicas de transportes foi ampliada com a formação do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU), a fim de promover uma gestão mais participativa do STPP/RMR.

Um dos motivos da instauração deste novo fórum foi o de separar o novo órgão colegiado (CMTU) do fórum anterior (Conselho de Administração). Nesta divisão de atribuições, enquanto o CMTU ficou responsável pelas decisões políticas sobre as diretrizes que o STPP deveria tomar, com uma ampla participação de todos os prefeitos da RMR e demais segmentos da sociedade, o Conselho de Administração passou a ter a função de discutir e deliberar sobre as questões técnicas-administrativas do Órgão Gestor. À EMTU coube cumprir/executar as decisões do CMTU.

Mas além deste motivo de ordem funcional, a razão substancial está no depoimento do professor Oswaldo Lima Neto:

"Esta foi uma idéia que nasceu dentro do próprio governo. Na época o secretário era Dr. Paulo Cassundé e nas discussões nós achamos que a EMTU, por ser uma entidade metropolitana, não poderia ficar restrita apenas a representação que tinha. Isso tinha que ser ampliado, mesmo não havendo ainda a idéia de consórcio ou de participação mais efetiva, mas obviamente como as políticas que se decidiam dentro do Sistema de Transporte atingiam todos os municípios da

Região Metropolitana, era mais do que correto dar ouvido, voz e direito à voto aos prefeitos dessas regiões, mesmo eles sem participar financeiramente do Órgão". (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

O Jornal Diário de Pernambuco, em sua edição de 24 de novembro de 1989, anunciou o CMTU na matéria que tem o seguinte título: "*EMTU instala Conselho*"

"Com o acréscimo de nove integrantes, entre eles três representantes comunitários, reuniu-se ontem no auditório Matias de Albuquerque no Centro de Convenções, o novo Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos. As decisões sobre o transporte coletivo, inclusive o aumento das passagens serão tomadas agora por 28 pessoas, entre prefeitos de municípios da Região Metropolitana, dirigentes de organismos públicos e privados ligados ao transporte, secretários de Estado, parlamentares e usuários...". (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 24/11/1989)

5.4.1 As Representações Sociais no CMTU

O CMTU iniciou suas atividades contando com **28 membros** e tendo a seguinte composição: Representante do METROREC/CBTU; Secretário de Transportes e Comunicações de Pernambuco; Secretário de Planejamento de Pernambuco; Presidente da EMTU/Recife; 01 Deputado Estadual; Representante da CTU; 02 Vereadores do Recife; Todos os Prefeitos da RMR (na época eram 12); 02 Vereadores da RMR; Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes de Pernambuco; Presidente do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Pernambuco (SETRANS); **03 Representantes dos Usuários**; 01 Representante da Federação da Indústria de Pernambuco (FIEPE) ou da Associação Comercial de Pernambuco (ACP), em rodízio semestral.

Dos 28 membros do CMTU que representavam diversos setores da sociedade, 23 eram representantes do poder público (ampla maioria), sendo 4 do Estado (executivo ou legislativo), 18 dos Municípios metropolitanos, e 1 do Governo Federal (CBTU). Os outros 6 membros eram da sociedade civil organizada.

A partir da 59ª reunião, realizada em 20 de fevereiro de 1997, foram incorporados ao CMTU os representantes dos municípios de Araçoiaba e Ipojuca, que passaram a fazer parte da RMR, em 1994 e 1997, respectivamente.

Os **representantes dos usuários** no CMTU foram eleitos no Comitê dos Usuários e indicados em uma lista sêxtupla para que o governador referendasse os nomes. Os escolhidos foram: Ivete Santos; João Domingos e André Rodrigues, como titulares e Vicente França, suplente.

Apesar de ter havido por parte do Governo do Estado o respaldo aos nomes indicados pelo movimento, prevalecendo desta forma a soberania popular, esse processo de escolha é passivo de discordância, pois há algumas visões que podem considerar como sendo uma submissão dos nomes ao crivo do chefe do poder executivo, o que possibilita uma interferência na autonomia do movimento popular, cuja decisão deve ser respeitada, cabendo somente a ele escolher àqueles que podem melhor lhe representar.

André Rodrigues era o presidente do Diretório Central dos Estudantes (DCE/UFPE) e representava o Movimento Estudantil no Comitê dos Usuários, porém o assento que ele ocupava no CMTU não era reservado especificamente ao segmento acadêmico. Cabe lembrar que somente depois de grandes mobilizações e de vários protestos ocorridos nas reuniões do CMTU, as entidades estudantis vieram a compor oficialmente o Conselho com um representante, a partir de 17 de outubro de 2001, através do Decreto Estadual nº 23.700.

Em meados de 1991, o Comitê dos Usuários foi incorporado à FEMEB, transformando-se no Departamento de Transportes desta entidade. Desta forma, desde a 17ª reunião do CMTU, realizada em 27 de agosto de 1991, os 03 representantes dos usuários neste Conselho, Ivete, João Domingos e André, passaram a se apresentar enquanto membros da FEMEB.

*“Durante muito tempo, no início da nossa participação, a FEMEB sempre teve como lema ‘**Fora EMTU**’. Mas depois quando a FEMEB começou a participar do Comitê do Usuário e **nós levamos o Comitê para dentro da FEMEB**... Porque o Comitê não era uma entidade, era um grupo de pessoas, então fomos participar, passamos a constar do Departamento de Transporte da FEMEB. E aí a FEMEB aceitou participar das discussões, porque nós defendíamos o seguinte: você simplesmente ficar de fora gritando ‘**Fora EMTU**’, a **EMTU não ia mesmo sair e***

as nossas reivindicações não iam nem ser escutadas e nem levadas em consideração. Era melhor estar dentro brigando por uma coisa que você acreditava, do que simplesmente estar de fora e dizer que não quer se envolver, não quer se comprometer. A partir daí a FEMEB passou a participar das discussões, a levar propostas e contra-propostas também". (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Depois que o Comitê dos Usuários se agregou à FEMEB a luta dos transportes foi revigorada, o que foi de fundamental importância, pois os movimentos sociais urbanos atravessavam uma fase de dificuldades na mobilização por melhores condições de vida da população.

"O Comitê de Usuários, naquela época, era um Comitê que existia fora da Federação. Quando nós entramos para a Federação, unificamos o Comitê à FEMEB, e aí passou a ser uma luta unificada. Foi quando a gente teve alguns embates até positivos. Nunca ganhávamos uma proposta, conseguimos ganhar uma proposta...". (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

A atuação dos representantes dos usuários no CMTU pode ser dividida em dois momentos marcados por diferentes fases vivenciadas pela FEMEB. O primeiro teve uma duração que foi da criação do Conselho até a 48ª reunião, realizada em maio de 1994, e que contou com a participação das lideranças supracitadas, que tomaram posse na sessão de instalação do Conselho.

O segundo momento teve início com a posse de Amaro Silva, Adeilza Souza e Eugênio Lucas, na 50ª reunião, em setembro de 1994, e findou na 82ª, última reunião do CMTU, realizada em janeiro de 2008. O conselheiro Eugênio Lucas foi substituído por Manoel Carlos de Holanda e este por Eduardo da Silva Souza, enquanto Amaro e Adeilza permaneceram durante todo o período.

Pelo que observamos ao longo da realização desta pesquisa, a FEMEB vivenciou exacerbadas divergências de cunho político-ideológico, no início dos anos 1990, o que provocou uma crise interna e posterior cisão, de forma que, de uma entidade considerada combativa e

representativa das organizações de bairros da RMR, ela passou a ter um perfil cartorial, burocratizando-se e tomando decisões à revelia das entidades filiadas.

A conjuntura política diferenciada e o próprio perfil político dos conselheiros usuários influenciaram decisivamente nas diferentes atitudes adotadas pelos dois grupos que representaram a população usuária durante os 19 anos de vida do CMTU.

Vale salientar que encontramos registros de críticas³⁹ por parte do movimento popular à atuação dos primeiros representantes da FEMEB no CMTU, feitas em 1993, quando a Federação estava no auge da crise interna. Porém as maiores manifestações de insatisfação ocorreram em relação à última representação que passou 14 anos no CMTU, sem que houvesse renovação.

“A partir de 1995 / 1996 houve uma desvinculação da FEMEB de uma luta mais de bairro, por conta de alguns membros que partiram para outro rumo, desvirtuando o papel da FEMEB que fora construída com bastante luta”. (Fonte: Entrevista com João José da Silva; novembro/2008)

A crítica também foi registrada pelo ex-presidente da EMTU:

*“Infelizmente depois que nós saímos da EMTU [em 1998], houve um certo **desvirtuamento desse movimento** que foi tomado por uma representação chamada FEMEB, vamos dizer assim, e **se encastelaram nessa posição e não houve mais alternância sequer de poder** durante a representatividade, o que de certa forma prejudicou não só a representatividade, mas o movimento em torno do transporte”.* (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

As críticas à atual gestão da FEMEB foram externadas por uma jornalista que mantém a coluna ‘Diário Urbano’ no jornal Diário de Pernambuco:

³⁹ Conforme vimos no capítulo anterior desta dissertação.

“O novo presidente da EMTU, Dilson Peixoto, deixou claro, na posse, que pretende dar mais espaço aos usuários em sua gestão. Pode começar pedindo que o secretário das Cidades, Humberto Costa, reveja a representatividade deles no CMTU (...) Há algumas curiosidades que atentam contra a saúde do dito cujo, quando não causam algumas estranhezas: os usuários são representados por um estudante e por três membros (todos da mesma família) da Federação Metropolitana de Bairros (FEMEB), uma entidade que não goza de nenhum prestígio junto ao movimento popular e da qual pouco se tem notícia, do ponto de vista de atuação...” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 06/01/2007).

Este problema com relação à representatividade dos usuários no Conselho parece ter chegado ao fim com a instalação do Grande Recife Consórcio de Transportes, em agosto de 2008, que estabeleceu que os conselheiros que representam os usuários no Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) devem ser eleitos em Conferência Metropolitana de Transportes, realizadas a cada dois anos.

No que tange à **participação da Câmara Municipal do Recife (CMR)** no CMTU, ela tinha disponível duas vagas até 65ª reunião, ocorrida em outubro de 1998, pois na sessão seguinte, o secretário do CMTU, Gilberto Pompílio, informou a existência de uma divergência entre o Regimento Interno do CMTU, que estabelecia o direito a dois representantes, e o Decreto Estadual que criou o Conselho, que previa apenas um:

*“Desde o primeiro momento entendeu-se que havia um **conflito**, mas tinha que prevalecer o que estava estabelecido no **Decreto**, que é **norma maior**, que é a existência de **um representante da Câmara**, simplesmente. O que existia de fato e a gente soube, não participamos desse debate, é que havia essa reivindicação e esse interesse da Câmara do Recife de ter dois representantes. Mas, na realidade, **o Regimento estava em contradição com o Decreto** que criou o Conselho. Neste caso temos um só representante”.* (Ata da 66ª reunião ordinária do CMTU; 29/12/1998; p.186)

Ao longo dos dezenove anos do CMTU, os vereadores do Recife, Cadoca e Carlos Alberto Gueiros, tiveram presenças marcantes nas reuniões do Conselho, seja pela frequência às

reuniões (aspecto quantitativo⁴⁰), seja com relação à intervenção nos debates ocorridos (aspecto qualitativo).

Como vimos Cadoca participou do Conselho de Administração da EMTU desde a sua ampliação, em 1985 e a partir de então pautou a sua atuação política no transporte público, contribuindo para a melhoria do Sistema de Transportes, através da apresentação de propostas, questionamentos e críticas. No CMTU, Cadoca participou do início até a 31ª sessão, realizada em 28 de dezembro de 1992. Neste Conselho, o vereador se aliou aos usuários, principalmente no processo de decisão do reajuste de tarifa, quando ele exerceu um importante papel nas articulações com as lideranças comunitárias e os demais conselheiros, porém, mesmo com este apoio do vereador, os usuários lograram pouco sucesso na disputa, pois arregimentavam pouquíssimos votos para as suas propostas:

*“Cadoca sempre foi um **aliado dos usuários**. Eu quero ressaltar aqui que eu não me lembro de outro que esteve tanto com a gente. Era uma pessoa que descia para ouvir, mostrava dados e fazia comparação. Sempre que a gente o chamava pra conversar, ele nunca se negou. **Foi um dos únicos que nunca se negou a estar com gente**”.* (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

Quando na 14ª reunião do Conselho, ocorrida em 02 de abril de 1991, a secretária executiva do CMTU informou que havia recebido ofício da CMR indicando os vereadores que iriam representar aquela egrégia Casa no Conselho, e que não constava o nome de Cadoca, o representante dos usuários, José Vicente, protestou:

“Como membro do Comitê dos Usuários e representante dos usuários de transportes, em primeiro lugar, quero registrar meu voto de protesto pela retirada do conselheiro Carlos Eduardo deste Conselho. É um vereador que sempre, como conselheiro, teve o compromisso de

⁴⁰ Os aspectos quantitativos das frequências dos conselheiros às reuniões do Conselho estão demonstrados nos anexos desta dissertação.

assumir diante do Comitê dos Usuários a posição que os usuários sempre colocaram neste Conselho”. (Ata da 14ª reunião ordinária do CMTU; 02/04/1991; p.67,5)

A participação de Carlos Alberto Gueiros no Conselho de Administração é anterior a de Cadoca, pois ele esteve presente, representando o SETRANS, desde a primeira reunião deste Fórum, em 19 de março de 1980, até a 58ª reunião, em 03 de janeiro de 1986, quando foi substituído por Alfredo Bezerra Leite. Com a criação do CMTU, Carlos Gueiros voltou a participar do Conselho, inicialmente representando a Associação Comercial de Pernambuco (ACP)⁴¹, e somente em 27 de agosto de 1993, na 39ª reunião, ele passou a representar a CMR, ocupando este assento até a última reunião do CMTU⁴², ocorrida em janeiro de 2008.

Por ser um empresário de ônibus que opera o STPP, a presença de Gueiros, representando o Poder Legislativo do Recife, era questionada pelos representantes do movimento popular:

“Eu questionei diversas vezes a participação de Carlos Gueiros como representante da Câmara Municipal do Recife, porque a CMR representa o povo e ele era empresário. Ele dizia que não, que ele ali era somente vereador, mas eu nunca aceitei a participação de Carlos Gueiros como representante do povo do Recife. (...) Ele é empresário de ônibus e estava interessado na questão da tarifa e de outras questões também, do regulamento. Eu fiz parte, inclusive, da comissão que analisava as multas, e quando a empresa dele era multada ele sempre apresentava defesas contundentes. Ele é muito inteligente. Ele nunca ia na questão, ele sempre contestava o próprio regulamento. Ele só defende o interesse da empresa dele. Eu nunca vi Carlos Gueiros como representante do usuário de ônibus de Recife”. (Fonte: depoimento de Ivete Santos; dezembro/2008)

⁴¹ Na entrevista que realizamos com Carlos Gueiros, em janeiro de 2009, o vereador esclareceu que nesta época, final da década de 80, também era proprietário de uma empresa concessionária de tratores e que havia sido indicado, em uma reunião da ACP, para representar esta Associação Comercial, devido a sua experiência no setor de transporte.

⁴² Carlos Alberto Gueiros continua representando a CMR nas reuniões do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), que sucedeu o CMTU, tendo participado das duas primeiras, ocorridas em setembro de 2008 e janeiro de 2009.

Esta insatisfação do Movimento Popular com a presença de um vereador, vinculado à empresa de ônibus, representando a CMR no CMTU, também foi manifestada através da grande imprensa, quando o jornalista do Diário de Pernambuco registrava as avaliações dos conselheiros sobre a reunião do CMTU que havia aprovado um reajuste nas tarifas:

“Os representantes da FEMEB lamentaram que mais uma vez a proposta dos trabalhadores foi derrotada (...). João Domingos, da FEMEB, também lamentou que o representante da Câmara Municipal fosse Carlos Alberto Gueiros, proprietário da empresa Globo” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 29/09/1993).

Na entrevista que realizamos com o vereador Carlos Gueiros, ele reconheceu que é acionista de uma operadora dos transportes, como poderia ser de uma empresa comercial. O vereador afirmou que tem total dedicação à política e que encara essa crítica com muita naturalidade:

“...Eu sei que críticas se fazem, infelizmente no Brasil há uma distorção da representação, geralmente as pessoas procuram representação para tirar proveito para si. Eu tenho uma outra consciência, eu acho que a gente tem que reunir o interesse comercial com o interesse público, eu não vejo a minha atividade isolada. Eu dependo do voto do povo para estar onde estou, então eu tenho que ter sintonia com esse povo”. (Fonte: Entrevista com Carlos A. Gueiros; janeiro/2009)

5.4.2 A Questão da Paridade no CMTU: Um Ponto de Atrito

A composição do CMTU havia sido questionada desde o momento em que a proposta deste Conselho estava sendo elaborada, conforme podemos observar a informação repassada por Oswaldo Lima Neto, registrada em ata da reunião do Conselho de Administração, realizada em janeiro de 1989, em que a proposta de composição paritária, formulada pelo Comitê dos Usuários, divergia da do governo:

*“...Também há uma proposta de modificação do Conselho de Administração, criando o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos. (...) Informou ainda [Oswaldo Lima Neto] que o Comitê dos Usuários elaborou uma proposta na qual é apresentada uma **paridade** entre os usuários representados, no entanto o Governador tem outra visão, portanto estamos em fase de negociação para que se possa chegar a uma proposta e posteriormente a sua implementação. O objetivo do Estado é manter o maior número possível de representação dentro deste Conselho [CMTU]”. (Ata da 65ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 25/01/1989; p.12 e p.13,5)*

No momento em que o CMTU foi instalado a polêmica da paridade emergiu com mais força, pois o questionamento à representatividade e à legitimidade do Conselho foi a tônica de sua primeira reunião, ocorrida em 23 de novembro de 1989, quando os usuários fizeram duras críticas:

“...Os representantes populares, indicados pelo Comitê do Usuário e aprovado pelo governo, marcaram presença[na reunião de instalação do CMTU]. Eles usaram da palavra várias vezes e lançaram a proposta da paridade do Conselho, que não é bem aceita por boa parte do grupo. Mas ontem não foi dia de votação de propostas.(...) Os representantes dos usuários não abrem mão da sua igualdade na entidade. Ivete Lima, coordenadora do Comitê dos Usuários, André Bezerra, presidente do Diretório Central dos Estudantes, e João Domingos, presidente da União das Associações Comunitárias e Conselhos de Moradores de Olinda, garantem que vão lançar a proposta da paridade na próxima reunião, dia 28 quando será estabelecida a nova tarifa de ônibus”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 24/11/1989)

Os usuários contavam com o apoio de Carlos Eduardo, vereador do Recife, que também era a favor da paridade no CMTU:

“Para o deputado Carlos Eduardo, um dos integrantes do Conselho, a inclusão dos três líderes comunitários já foi uma conquista. ‘Antes o Conselho era dos empresários agora ele é político’.

O deputado também é a favor da estrutura paritária e promete apoiar a proposta dos novos conselheiros na próxima reunião. ‘No lugar dos representantes do Governo que sempre votam a favor das decisões do empresariado, deve haver líderes comunitários para defender os interesses dos usuários’ ” . (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 24/11/1989)

O presidente do Conselho, Secretário de Transportes do Governo de Pernambuco, defendeu a composição do Conselho. Ele ressaltou que o CMTU era representativo, que contava com a presença de todos os atores envolvidos com o transporte público e que os prefeitos eleitos pelo povo pertenciam a diversos partidos políticos.

“O presidente do Conselho, o Secretário de Transportes, Paulo Cassundé, adiantou que não será possível a presença de mais populares com direito a voto nas reuniões. ‘Nesse caso, o que vai haver mesmo é a maioria de usuários e não a paridade do Conselho’. O secretário também explicou que cada segmento da sociedade tem que ter sua representação no Conselho ‘Se colocarmos mais representantes comunitários não estaremos respeitando as outras instituições’ ” . (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 24/11/1989)

Por divergir da composição do CMTU, o Comitê dos Usuários indicou os seus representantes provisoriamente, até a realização de uma discussão mais ampla com o conjunto dos movimentos sociais para decidir sobre a sua permanência ou desistência neste Conselho. Esta reunião aconteceu na Câmara Municipal do Recife e contou com a presença de parlamentares e de representantes de várias entidades como a FEMEB, FEACA etc., que decidiram continuar marcando presença nas reuniões do Conselho.

*“O Movimento achou que antes ruim do que nenhuma. E como **nós nos reuníamos todas as semanas** para trazer de volta para discutir juntos, então **de certa forma o movimento popular estava representado** porque nós trazíamos e levávamos as reivindicações, as sugestões e a opinião dos usuários” . (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)*

Cumpramos ressaltar que para contribuir nessa discussão o Comitê dos Usuários também convidou o SETRANS, que destacou a importância do segmento popular em permanecer no CMTU.

Como historicamente, usuários e empresários assumem posições antagônicas, principalmente nas questões referentes aos reajustes de tarifas, estranhamos o fato de o movimento popular ter convidado representantes do Sindicato da classe empresarial dos transportes para a discussão sobre a sua presença no CMTU. Sobre este episódio, esclareceu João Domingos:

“A gente não queria fazer uma coisa isolada, uma coisa só dos movimentos. Naquela época a gente queria sensibilizar os empresários para que eles ajudassem na abertura dos espaços para que nós pudéssemos ter mais vagas. E o Fernando Bandeira era uma das pessoas que dizia que a gente tinha que correr atrás de mais votos. Ele dizia isso apesar de ser empresário. (...) Sabe por que os empresários vieram? Porque nós éramos quase fiscais das empresas! A gente saía de manhã, pegava ônibus para verificar como o sistema estava funcionando e voltava de noite, pagando passagem.(...) E toda essa busca de informação a gente botava nas mãos dos empresários para mostrar a eles que aquela passagem estava cara e deveria ser mais barata. Se a linha era deficitária ela estava sendo coberta por outra. O mecanismo de ação nossa interessava demais esse pessoal”. (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

O depoimento de Ivete Santos também demonstra a relação amistosa e de colaboração estabelecida entre os segmentos dos usuários e dos empresários, representados no CMTU:

“Uma coisa que eu queria colocar é que muitas vezes, dois empresários nos chamaram para mostrar como a gente fundamentar e defender a nossa contra proposta. Por incrível que pareça, Fernando Bandeira, da Pedrosa e Alfredo Bezerra Leite, da Itamaracá nos chamavam e diziam: ‘venha cá, vamos fazer desse outro jeito’. Eles sempre nos davam certo apoio quando eles sentiam que a gente estava meio perdido, sem apoio. Claro que depois eles votavam na proposta do aumento que era do interesse deles. Mas eles nos respeitavam e nos ajudavam na nossa participação”. (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Desde o princípio até os dias atuais essa questão da proporcionalidade ou paridade na composição do CMTU permaneceu como um ponto de atrito entre os atores sociais. O governo argumentava que esse Conselho não poderia ser paritário por ser um fórum deliberativo, pois algumas decisões poderiam interferir e prejudicar a continuidade da prestação dos serviços de transportes, afetando toda RMR, cuja responsabilidade é exclusiva do poder público.

O movimento popular, por sua vez, não se sentia representado pela maioria dos políticos que invariavelmente votava em propostas de reajuste de tarifa inaceitáveis para o movimento:

*“A nossa luta nessa época **não** era muito profícua por conta da falta de comprometimento dos políticos. Nós éramos vinte e oito pessoas, sendo três representando os usuários. Era uma proporção vergonhosa! Por que, quem é que elege os prefeitos? O povo. Quem elege o deputado? O povo. Quem elege o vereador? O povo. Então por que é que esses deputados, vereadores, prefeitos não defendiam o interesse do povo? No meu entendimento, só quem estaria ali defendendo os interesses financeiros, seriam os empresários. Só e unicamente. E só tinha um assento de empresário no Comitê. No entanto **todos eles defendiam os interesses dos empresários. Todos defendiam o aumento de passagens todos os meses. Era cruel a nossa situação. Inclusive, muitos companheiros de luta nos acusavam de omissão ou de aceitar ou de calar. Era terrível a situação**”.* (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

O raciocínio de que os políticos representavam legitimamente a população, conforme as atribuições do mandato conferido pelo processo democrático, não convenciam as lideranças do movimento popular de que eles realmente desempenhavam este papel, devido às suas posições adotadas. Os usuários sentiam-se reféns daqueles que deveriam defender os seus direitos e que na prática se posicionavam de forma contrária.

*“O CMTU era muito **desproporcional do ponto de vista de representação popular**. O que eles diziam era que os prefeitos, deputados e vereadores representavam o povo. Mas nunca representou! Quem representava os usuários era o pessoal da FEMEB(...) **Quem é usuário é o povão! Quem pagava o pato, a passagem cara como sempre foi, era o povo! Então este povo***

que paga, na nossa cabeça, seria ele que teria o lugar para discutir com o restante, e não o prefeito, deputado ou vereador que são muito bem situados financeiramente, cheios de vantagens, respondendo pelo usuário! O que é que é isso! Nós discordamos na íntegra e mostramos que isso era uma coisa irreal: ‘você quer dizer o que? Que nós estávamos aqui representados pelo prefeito tal que nunca andou de ônibus! Onde é que esse prefeitos, vereadores ou deputados andam de ônibus? Como é que eles podem representar o usuário?’ Nós não estávamos discordando de que eles tinham sido eleitos institucionalmente pelo povo. Isto é legal. Agora, eles estavam representando no CMTU a categoria governamental. O que a gente queria era direitos iguais: se havia 20 delegados dos usuários, que houvesse 20 do governo. O governo para mim é prefeito, vereador, deputado é tudo. Ou não? Aí eles nunca queriam aceitar, mas o nosso embate era em cima disso, porque em lugar nenhum do mundo, eu acho, você aceita uma formação desta como usuário, porque de fato nunca foram. Como é que eu vou defender o usuário se eu nunca andei de ônibus?’ . (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

Em fevereiro de 1992, após o CMTU aprovar mais um reajuste de passagem, o representante dos usuários, já em nome da FEMEB, criticou:

“Indignado, João Domingos dos Santos, diretor de Transportes da Federação Metropolitana de Bairros, afirma que o reajuste de 43,14% é arbitrário. ‘Quando a EMTU faz uma proposta ela já vem pronta para ser eleita. Os representantes do povo só representam o poder e o empresariado, votam contra o povo’, diz.” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 26/02/1992)

Em uma reunião do CMTU, realizada em julho de 1992, os representantes dos usuários, sabendo que a sua proposta iria ser derrotada, chegaram a propor que todos os integrantes do CMTU que discordassem do índice de reajuste apresentado pela EMTU se retirassem da sala de votação. O jornal Diário de Pernambuco fez uma reportagem sobre esse fato, da qual transcrevemos o seguinte trecho:

“O protesto dos comunitários tinha como base as freqüentes derrotas que o grupo vem colhendo nas votações que majoram as passagens. ‘Temos que discutir a reformulação do Conselho, de forma que ele se torne paritário’, argumenta o vereador Carlos Eduardo. De acordo com ele, da forma como vêm sendo feitas as contra-propostas recebem no máximo 9 votos de um universo de 28 votantes”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 28/07/1992).

Os argumentos dos usuários, por mais irrefutáveis e convincentes que fossem, eram insuficientes para impedir a aprovação de proposições que acarretavam em mais exclusão social, principalmente considerando o quadro de carência em que se encontrava a população, ocasionado pela recessão e desemprego, que refletiam negativamente no processo de organização popular.

Desta forma, sem contar com uma vigorosa mobilização de massa que expressasse a indignação e revolta, necessária para forçar a busca de alternativas ao repasse automático dos custos dos transportes para os usuários, como de praxe ocorria, as lideranças comunitárias tinham a sensação de que estavam entrando para o ‘combate’ já com a ‘batalha’ perdida.

Em entrevista com João Domingos, quando indagado se no Movimento Popular existiam grupos ou muitas pessoas contrárias à participação no CMTU, por conta dos usuários estarem em minoritária ele respondeu:

“Tinha muita gente. Inclusive o André Bezerra, representante do DCE [Diretório Central dos Estudantes], quando ele se retirou, ele disse que não ia participar mais dessas reuniões, pois achava que os usuários estavam marchando em vão. Achava que eles estavam perdendo tempo e legalizando os aumentos com os representantes dos usuários lá dentro, sem ter condições de reverter o quadro. Foi aí que André foi relaxando e desapareceu. Chegou um período em que o DCE deixou de ir”. (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

Sobre a questão da paridade no CMTU vale registrar a posição de Germano Travassos, que destaca o aspecto da responsabilidade constitucional do Estado:

*“...Eu acho que ter **comissões paritárias** é um pleito descabido, sob o ponto de vista constitucional, porque você corre o risco de ter **pessoas que não são constitucionalmente***

responsáveis tomando decisões sobre as quais elas não vão se responsabilizar depois. Porque não pode à luz do direito, à luz da Constituição, serem responsabilizados. Eu acho que é mais um pleito talvez por desconhecer a natureza de como a coisa funciona e como deve funcionar”. (Fonte: Entrevista com Germano Travassos; dezembro/2008)

Oswaldo Lima Neto destaca a mobilização popular e a qualificação da representação como sendo aspectos mais importantes do que a paridade entre os diversos participantes no Conselho:

*“Eu acho que não é uma questão de número. É uma questão de representação, e de **representação qualificada**. (...) Os movimentos sociais se fazem independentemente de se existir participação no Conselho. Os estudantes nunca participaram do Conselho e sempre fizeram manifestações grandes e muitas vezes conseguiram até vitórias... Então eu acho que a representação sim, tem de haver, tem que externar o ponto de vista da classe ou da população que está representando. E obviamente essa população tem que ser articulada para exercer essa pressão. Não são aqueles três que estão lá. É um ‘mundaréu’ de gente que está atrás, tendo eles como representantes, todo mundo sabendo que quem mexer com eles está mexendo com um grupo de pessoas muito grande. O que dá peso a participação e que também exige dessas **pessoas uma outra postura**”.* (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

Os empresários, por sua vez, como era de se esperar, demonstraram-se contrários à paridade no Conselho, conforme a posição do presidente do SETRANS, Fernando Bandeira, quando questionado sobre o tema:

“Não pode nunca! Se você botar paridade, você nunca vai ter aumento de tarifa. O que eles [os usuários] querem é que o transporte seja bom, de alta qualidade e que não custe. Impossível você dar um transporte de qualidade a preço barato. O que precisa é que os governos municipais, estaduais e federais assumam o ônus das benesses e gratuidades que foram dadas. Isso não pode ser custeado pelo usuário. O governo federal, o estadual e o municipal devem

colaborar com as gratuidades, eles devem assumir aquilo que foi concedido pela classe política". (Fonte: Entrevista com Fernando Bandeira; dezembro/2008)

O presidente e um dos responsáveis pela criação do Grande Recife Consórcio de Transportes esclareceu sua posição contrária à paridade no Conselho Deliberativo do STPP/RMR:

"Eu discordo completamente dessa tese da paridade. Eu acho que não cabe, porque esse é um setor cujo impacto dos custos é real. Isso aqui não é definição de uma política que vai ficar na prateleira de um órgão público. O que é proposto aqui tem que ser executado e em sendo executado gerará custos, gerará direitos.(...) Quem é responsável por bancar o sistema na eventualidade de um desequilíbrio é o poder público. Por exemplo, no processo de licitação a gente vai ter contratos de prestação de serviço que vão garantir a remuneração para o operador. Qualquer atitude, digamos, não dá um reajuste quando ele é necessário, obrigatoriamente terá que ser acompanhado da criação de subsídio público. Então portanto a gente tem que ter muito cuidado para não gerar um direito para o usuário ou um dever para os municípios que eles não podem arcar. E aí você vai gerar a crise e vai destruir o modelo". (Fonte: Entrevista com Dilson Peixoto; janeiro/2009)

O grande desafio é a construção e consolidação de um espaço plural, amplo, democrático e comprometido com o interesse público, onde os diversos segmentos da sociedade se façam representar, em uma **proporção equilibrada**, com direito a plena liberdade de expressão, de forma que nenhum setor se sinta desestimulado e opte em se excluir desse fórum deliberativo, o que pode comprometer a legitimidade do processo de decisão. Havemos de convir que a constituição de um Conselho com estas características, em âmbito metropolitano, torna-se mais complexa por envolver uma maior quantidade de atores e interesses.

5.4.3 A Importância do CMTU

Sobre a importância do CMTU na visão dos usuários destacamos dois depoimentos de lideranças que representaram o movimento popular em diferentes momentos do Conselho, e que, de certa forma, vão de encontro às críticas de que o CMTU representou um mero fórum homologatório⁴³ das decisões do governo:

“Todas as questões do sistema de transporte eram levadas para serem discutidas no CMTU. Inclusive propostas de mudança e de criação de linhas, de mudança de itinerário, de implantação de um terminal, por exemplo. (...) Todas essas questões eram discutidas e nós participávamos ativamente dessas discussões. Não era somente passagem, tarifa não”. (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Amaro Silva também reconheceu que o CMTU discutiu e deliberou sobre importantes questões para o STPP/RMR, não obstante ter criticado o fato do governo ter utilizado o expediente “ad referendum” do Conselho⁴⁴ para criar linhas e definir percentuais de reajuste de tarifa:

“Na verdade o objetivo do CMTU era discutir a política de transporte como um todo, ou seja: até uma alteração de itinerário seria discutida no CMTU. (...) Mas o CMTU, durante sua vida, prestou um grande papel, e apesar da nossa representação ser mínima, era um Conselho válido, até porque ele servia como uma caixa de ressonância dos usuários no Sistema de Transporte. Em

⁴³ Esta crítica foi feita algumas vezes nas reuniões do CMTU e até mesmo na imprensa, como por exemplo: “Durante a última reunião o vereador Carlos Alberto Gueiros sugeriu a extinção do Conselho Metropolitano de Transportes (CMTU), alegando que os conselheiros limitavam-se a homologar o reajuste proposto pelo Governo do Estado” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 28/09/1993).

⁴⁴ Muitas vezes o presidente do CMTU utilizou-se desse instrumento, previsto no artigo 16º do Regimento do CMTU, que diz que os assuntos de competência do CMTU e de caráter urgente poderão ser resolvidos pelo Secretário de Transportes e Comunicações, “ad referendum” do Plenário.

alguns momentos tivemos algumas conquistas, inclusive conseguimos barrar algumas vezes o aumento da tarifa, conseguimos reduzir tarifa, conseguimos extinguir anel. Por exemplo, a extinção do Anel “C” foi uma conquista dos usuários, a meia passagem aos domingos também....” (Fonte: Entrevista com Amaro Silva; dezembro/2008)

E sobre a importância e o avanço que representava o CMTU em nível de Brasil, além do prestígio que tinha o Comitê dos Usuários, vale registrar o depoimento de Ivete Santos, em que de forma orgulhosa lembrou de uma reunião que participou com o Presidente da República, cujo tema foi exclusivamente o transporte nas capitais e regiões metropolitanas, em 1991:

*“Uma vez fomos à Brasília representando o Comitê do Usuário, que fazia parte do CMTU, numa **reunião com o Presidente da República**. E todos os outros participantes estranharam porque em nenhum estado do Brasil, [presente] naquela reunião, havia representante de usuários nas discussões de transporte, inclusive na questão de decisão, de voto, nas discussões de transporte, nenhuma outra capital do Brasil. Não existiam Conselhos e **a questão era discutida somente entre empresários e Secretaria de Transporte das Prefeituras**. Só e exclusivamente”.* (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Em março de 1990, na sua última participação no CMTU, segundo governo de Miguel Arraes (1987-1990), Oswaldo Lima Neto fez uma explanação sobre os eventos realizados por ocasião dos 10 anos da EMTU e afirmou que a empresa era um exemplo de Órgão Gestor para o país. Foi distribuído relatório de gestão com todas as ações do governo realizadas pela Secretaria de Transportes e Comunicações e toda a equipe da EMTU durante os últimos três anos.

O processo de criação do Comitê dos Usuários, que culminou com a instauração do CMTU, foi um marco na história dos transportes e da EMTU. Isto é reconhecido pelos principais protagonistas que amadureceram junto com este movimento e que identificam o importante papel que os gestores públicos desempenharam para concretizar estes espaços democráticos:

“Parabenizo o Dr. Oswaldo Lima Neto pela forma com que ele vem gerenciando o Órgão Gestor, mesmo porque o comportamento assumido pelo mesmo tem sido de uma linha elegante,

*em que pese a nossa luta, nossa guerra contra os aumentos das passagens. Mas, ele tem sido um dirigente que escuta as comunidades, vai até elas, procura resolver os problemas, inclusive buscando uma forma dos aumentos não serem tão extorsivos para os usuários. Tendo o Dr. Oswaldo Lima Neto **mudado a imagem da EMTU perante a população, pois hoje já não se fala em famigerada EMTU**, escutamos até elogios sobre o Órgão. Dessa forma, esperamos que daqui para frente tenhamos uma continuidade no trabalho que vem sendo desenvolvido. Lembro ainda a criação do Comitê do Usuário, que apesar de muita gente dizer que é atrelado à EMTU, é um Órgão onde o usuário discute questões específicas e amplas sobre transportes, e se não fosse a atuação e o carinho com que Dr. Oswaldo tem demonstrado pela luta dos transportes, pela luta comunitária e pelo Movimento Popular **talvez não tivéssemos esse canal de participação**, e não estaríamos aqui lutando juntos, e talvez esse Conselho não tivesse hoje a composição que tem. É por todo este trabalho que mais uma vez parabenizamos Dr. Oswaldo Lima Neto, esperando contar com ele até o fim deste governo, em caso contrário, esperamos que a pessoa que venha substituí-lo faça um trabalho na mesma linha, que não haja um retrocesso de comunicação entre o Governo e o Movimento Popular. Parabéns Dr. Oswaldo e parabéns EMTU!” (Depoimento de Ivete Santos transcrito da Ata da 5ª reunião ordinária do CMTU; 27/03/1990; p.17,5)*

*“Realmente, de um modo geral, não participávamos das atividades ligadas a transportes, e só a partir desta gestão da EMTU é que vimos a participar. Antes de fazermos parte desse Conselho, **tínhamos uma imagem de famigerada EMTU, hoje esta imagem mudou**. Quero dizer que apesar de algumas discussões que houve dentro deste Conselho, diante de nossas colocações, hoje há muitos acertos. A EMTU está dando prova disto. Só existe uma coisa que não concordo, que é a questão do **aumento tarifário**, mas no contexto geral temos que parabenizar a EMTU, porque ela saiu do caos para o aperfeiçoamento. Não podemos desconhecer isto. **A EMTU, hoje, tem um Sistema de Transporte que está atendendo satisfatoriamente à população**, apesar dela ainda não está aperfeiçoada. Mas, pelo menos [melhorou] muito em relação do que era para o que está hoje. E, tenho que dizer que **o caso é grave em relação à tarifa**, pois sou penalizado por ela. No entanto, reconheço que Dr. Paulo Cassundé e Dr. Oswaldo Lima Neto **têm recebido as comunidades com a maior democracia**, atendendo os pleitos dentro das suas limitações. Quero*

parabenizar o trabalho de vocês que foi excelente e nos deram essa oportunidade de está aqui votando, apesar de serem três contra vinte e seis. Mas estamos aqui no páreo! Parabéns Dr. Paulo Cassundé, Dr. Oswaldo e a equipe!” (Depoimento de João Domingos, transcrito da Ata da 5ª reunião ordinária do CMTU; 27/03/1990; p.18)

Apesar de reconhecer os avanços alcançados na melhoria dos transportes, João Domingos, em sua intervenção criticou a tarifa. Temos que reconhecer que as passagens de ônibus ainda hoje continuam elevadas e representam um grande peso no orçamento familiar da população que depende do coletivo (usuário cativo) para realizar os seus deslocamentos. O subsídio ao transporte público, a exemplo de outros países que efetivamente tratam o transporte coletivo com prioridade, talvez seja a saída para o dilema do impasse tarifário que envolve toda a sociedade.

Questionada se valeu à pena ter representado os usuários no CMTU, mesmo sendo minoria e perdendo em praticamente todas as disputas de propostas de reajustes de tarifa, Ivete Santos asseverou:

*“Porque a luta não era somente reajuste. A gente não pode concentrar numa única questão, numa luta. A nossa luta era para melhoria no Sistema de Transporte. **A questão do bolso grita muito, pesa muito, mas a nossa luta maior eu acredito que nós vencemos.** Porque a qualidade de serviço era péssima e hoje nós temos o SEI, que é um sistema que atende a quase toda a região metropolitana. Você hoje com uma passagem só você pode chegar em Camaragibe, você pode chegar em Moreno, você pode chegar em Bonança com uma passagem do Anel “A”. **Eu acredito que isso é vitória!** Porque muito melhor do que você simplesmente sustentar, segurar a tarifa por um mês é você mudar todo o sistema e **melhorar a qualidade de serviço para a toda região, para toda população. Eu acredito que a gente conseguiu!**”.* (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

O CMTU existiu por 19 anos (1989 – 2008) e foi partícipe direto nas decisões que resultaram em melhorias significativas da qualidade do serviço de transportes públicos para a população usuária. São exemplos destas conquistas que foram amplamente debatidas no Conselho Metropolitano: a Implantação do Sistema Estrutural Integrado (SEI); a Bilhetagem

Eletrônica; a Política Tarifária; a aprovação do Regulamento de Transporte; o combate ao transporte clandestino; a criação do Grande Recife Consórcio de Transporte etc.

Entre os vários assuntos que foram discutidos e deliberados no CMTU, escolhemos o debate da questão tarifária para ser o nosso estudo de caso, pois este assunto perpassou por toda a história da EMTU, tendo sido objeto de acirradas críticas e discussões calorosas no Conselho de Administração e no CMTU. O tema permanece atual, pois a exclusão social de grande parcela da população brasileira é ocasionada pelo alto custo das tarifas.

5.5 A Questão Tarifária no CMTU

Para uma melhor compreensão de como se processou o debate sobre a tarifa entre os atores sociais no CMTU, é mister conhecer como se originou e transcorreu a discussão no Fórum que o antecedeu: o Conselho de Administração.

5.5.1 A Questão Tarifária no Conselho de Administração da EMTU

Desde o início da EMTU, a questão tarifária constituiu-se em um dos maiores problemas a serem solucionados. No início dos anos 1980 o reajuste de tarifa obedecia ao seguinte procedimento: a EMTU realizava estudos e apresentava proposta ao Conselho de Administração para que fosse aprovada e encaminhada ao Conselho Interministerial de Preços (CIP), formada por ministérios do Governo Federal, para ser referendada. Algumas vezes o percentual de reajuste da tarifa foi encaminhado ao CIP antes mesmo de ser aprovado no Conselho de Administração, pois o seu Estatuto estabelecia que, em caso de urgência, a diretoria da EMTU poderia exercer essa competência, “ad referendum” do Conselho.

Segundo SÁ BARRETO (2005), o CIP foi criado pelo ministro da Fazenda, Antônio Delfim Neto, por meio do decreto nº 63, de 29 de agosto de 1968, e tinha como objetivo afastar a inflação crescente num momento de retomada do crescimento econômico, por meio do controle de preços de monopólios e oligopólios. O controle era para todos os setores concentrados da economia, o que significava na prática, quase toda a indústria nacional, com poucas exceções como brinquedos, calçados e têxteis.

No final de 1981, a EMTU ficou desobrigada de remeter os estudos sobre a tarifa para o CIP. Essa decisão era reflexo do início do processo de redemocratização e descentralização política pelo qual passava o país, bem como representava uma forma do Governo Federal se eximir da responsabilidade sobre o transporte público. Na entrevista com Maurício Pina, em setembro de 2008, ele relatou que essa decisão, na época, foi entendida como uma demonstração de que a política tarifária da EMTU estava correta.

A esta altura, a EMTU/Recife vinha se consolidando como uma referência de Órgão Gestor Metropolitano para o Brasil. Havia implantado várias medidas operacionais e administrativas na organização do STPP/RMR, como o zoneamento e a diminuição da quantidade de tarifas existentes, além de estar investindo na fiscalização do STPP e de contar com importantes instrumentos de gestão, a exemplo do Sistema de Informações Gerenciais do Transporte Urbano por ônibus (SISURB)⁴⁵.

Estas medidas implantadas pela EMTU, bem como o apoio político conquistado perante a sociedade, lhe davam condições e respaldo para calcular e aplicar a tarifa necessária de forma autônoma. Apesar de que, com ou sem o CIP, era muito difícil tomar uma decisão que mantivesse o equilíbrio econômico-financeiro do sistema e conciliasse a qualidade do serviço com a capacidade de pagamento da população, que vivia em uma difícil situação econômico-social. Estabelecer uma tarifa compatível com o nível de renda da população, ofertando um bom serviço e remunerando as empresas operadoras de transportes de forma justa, constituiu-se no grande desafio para o Órgão Gestor metropolitano. Nesse sentido, a EMTU, visando minimizar os graves reflexos sociais causados pela frequência constante e pelos valores crescentes dos reajustes tarifários, com o apoio da EBTU, desenvolveu o “Estudo de Política Tarifária”.

Este estudo apresentou propostas para a atuação do setor público na redução do custo social da tarifa para os usuários, através de subsídios e na redução do custo global do STPP, através de investimentos públicos na infra-estrutura de transporte coletivo.

⁴⁵ O SISURB foi um instrumento gerencial que visava dotar o poder público concedente de um suporte informacional atualizado e confiável. Sobre a contribuição de sistemas de informações para o aperfeiçoamento da gestão do STPP/RMR, recomendamos a leitura da dissertação de mestrado de ARAÚJO (2008).

BRASILEIRO (2002) considera este estudo como sendo o mais importante realizado no Brasil até hoje, sobre novos mecanismos de financiamento do Sistema de Transporte.

A ata da reunião do Conselho de Administração, realizada em abril/1981, demonstra uma parte da proposta e o encaminhamento dado a mesma pela EMTU, quando o Cel. Stanley explicou que *“desde o último trimestre de 1980, a equipe dirigente da EMTU/Recife passou a dar uma atenção toda especial à revisão da Política Tarifária dos transportes urbanos. Dentro desta ordem de idéias, no início do corrente ano, submetemos à consideração do Exmo. Sr. Secretário de Transportes, Energia e Comunicações uma proposta que seria submetida pelo Governo do Estado ao Ministério dos Transportes de elaboração de um projeto cujo estudo de viabilidade partiria da consideração, além de outras, das seguintes ações: a) criação de bilhetes de auxílio transporte para as populações mais carentes, em especial para os que residem em subúrbios mais distantes; b) Cobertura das diferenças de custos resultantes das passagens gratuitas concedidas por força das leis federais...”* (Ata da 14ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 27/04/1981; p. 47,5)

Com relação ao conjunto de propostas operacionais e financeiras para redução da tarifa, apresentadas neste Estudo, BRASILEIRO e SANTOS (1999) chamam atenção para o fato de não se atribuir às empresas, ao seu esforço de melhoria, qualquer papel na redução de custos da produção do serviço, o que permite inferir que havia à época uma concepção, se não consensual ao menos hegemônica, de que as empresas operadoras produziam os serviços especificados a um custo mínimo.

Vale ressaltar que, atualmente, quando se discute subsídio para redução do preço das passagens do transporte público, a cobrança de qual a cota de “sacrifício” que os empresários devem dar, emerge com muita força, fundamentada nos lucros que esta classe tem e no correto entendimento de que os três entes da federação, além dos empresários e outros segmentos envolvidos, devem contribuir neste pacto para redução de tarifa.

Mesmo que o trabalho não tenha apontado para medidas que exigissem dos empresários uma racionalização dos seus custos de produção do serviço de transporte, BRASILEIRO (2002) ressalta a sua importância ao considerar que o Estudo de Política Tarifária forneceu os primeiros elementos técnicos para dizer que os beneficiários indiretos do Sistema de Transporte não eram

apenas os usuários, mas os comerciantes, os industriais e os empregadores que poderiam e deveriam participar do financiamento. E isso foi o que originou o Vale Transporte. O VT, além de ter se constituído no Brasil como referência ao *'versement transport'* francês, que tem a mesma cultura, teve nos Estudos de Política Tarifária, em Recife, as suas origens.

Além da preocupação social que fundamentou esse Estudo, também existia o receio de que os reajustes da tarifa provocassem reações violentas por parte dos usuários, como já havia ocorrido em outras capitais do país, a exemplo de Salvador-BA. Esse temor pode ser percebido nas palavras do próprio Cel. Stanley quando ele pede para que os demais conselheiros *“se empenhem no sentido de que a proposta do Governador Marco Maciel ao Ministro dos Transportes, seja concretizada no mais curto prazo possível. Não temos dúvida de que se isso não ocorrer antes do próximo reajuste tarifário não teremos condições de manter e, muito menos, de melhorar a qualidade do transporte realizado. Pior que isto é a grande probabilidade de que ocorram manifestações violentas, incluindo depredações de veículos, por parte dos usuários”* (Ata da 14ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 27/04/1981; p. 49)

De uma forma pioneira, o Órgão Gestor se antecipou à decisão do Governo Federal. Segundo BRITO (1989), em meados de 1982, a EMTU/Recife atendendo a inúmeras solicitações de empresas, na sua maioria estatal, como a CELPE, CHESF, COMPESA e outras, criou o Vale-Transporte. Este bilhete representava uma passagem, com o mês de validade e o anel tarifário, e foi comercializado junto a estes órgãos, para distribuição aos seus empregados, atendendo aos acordos dos dissídios coletivos de trabalho.

A partir do final de 1983, a EMTU transferiu para o SETRANS a responsabilidade pela comercialização dos Vales-Transportes, e somente em junho de 1987 é que esta função de emissão e comercialização do VT também foi assumida pela EMTU, de forma complementar. A partir desta data estabeleceu-se uma dupla comercialização e operacionalização do VT na RMR, o que foi duramente criticado por Iran Leonel, representante dos usuários no Conselho de Administração da EMTU, que na reunião ocorrida em dezembro/1987, fez sua intervenção *“considerando um absurdo o vale-transporte ser comercializado também pelo SETRANS, em lugar de apenas pela EMTU, pois sendo feita pela mesma, reverteria em favor da CCT e sendo comercializado pelo SETRANS irá reforçar o lucro das empresas. Pois o fato é que o Poder*

Concedente tem a obrigação moral de administrar a comercialização do vale-transporte". (Ata da 62ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 28/12/1987; p. 141)

Somente em agosto de 1988, através do Decreto nº 13.136, o Governo do Estado determinou que a emissão e a comercialização do VT caberiam exclusivamente a EMTU, o que possibilitou o ingresso de novos recursos financeiros para o STPP.

5.5.1.1 A CCT: Instrumento de Gestão do STPP/RMR

Outro grande marco para a EMTU foi a implantação da Câmara de Compensação Tarifária (CCT), em outubro de 1985, em caráter experimental, e em maio de 1986, definitivamente, que passou a se constituir em um instrumento fundamental para o gerenciamento metropolitano do Sistema de Transportes.

Segundo TRAVASSOS (1993), a Câmara de Compensação é de uma forma geral, um mecanismo que através de desvinculação da receita das operadoras, das tarifas pagas pelos usuários, repassa o excedente de faturamento de uma empresa para cobrir o déficit de outra.

Dessa forma, através do repasse de recursos (subsídio cruzado) entre as empresas operadoras do Sistema de Transportes, pode-se garantir um maior equilíbrio em suas rentabilidades, possibilitando uma prestação do serviço mais equânime em toda a RMR, independentemente do perfil sócio-econômico dos seus usuários. A CCT tem sido importante para a política de transporte da RMR, possibilitando a implantação de linhas sociais e a existência de um sistema de transporte integrado, sendo fundamental a sua administração pelo Órgão Gestor.

Sobre a CCT vale destacar o depoimento do Ex-Secretário de Transportes, Energia e Comunicações, e ex-presidente da EMTU, Roldão Gomes Torres, enaltecendo as vantagens da câmara:

“O novo modelo de remuneração, com a implantação definitiva da CCT, é considerada uma das ações mais relevantes do setor, pois além de permitir melhor oferta dos serviços de transportes, reprograma as linhas de forma a servir o mais satisfatoriamente possível às populações

periféricas do Grande Recife, normalmente, mais carentes, merecendo, assim, prioridade no Governo Gustavo Krause ”. (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 17/01/1987)

Desde o início da CCT que a EMTU teve dificuldade para gerenciá-la, pois algumas empresas se negavam a cumprir as regras e entravam com recurso contra os valores que teriam que depositar na conta da câmara, saldando seus débitos com defasagem. A CCT, inclusive, foi motivo para a saída de empresas do STPP/RMR:

“O Dr. Germano Travassos explicou que, com a implantação da CCT, a empresa Senhor do Bonfim, que embora tivesse pouco tino administrativo, contava com uma frota nova e tinha um superfaturamento, saiu do sistema em 11/12/88, por não concordar em repassar o excesso de seu lucro às demais empresas.”. (Ata da 70ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 26/08/1988; p. 184,5)

Os empresários também reclamaram de erros cometidos no processo de apuração da CCT o que foi de pronto, repudiado pelo então presidente da EMTU, Oswaldo Lima Neto, que declarou que o representante do SETRANS fazia parte da comissão que controlava as contas da CCT. Aliás, desde a adoção dessa nova sistemática de remuneração das permissionárias que se passou a ter reuniões sistemáticas entre o Órgão Gestor e os empresários do STPP, para avaliar esse novo mecanismo de arrecadação e pagamentos dos custos do STPP/RMR.

Como os reajustes de tarifa aprovados pelo Conselho de Administração não eram suficientes para cobrir os custos da operação, a CCT passou a contabilizar sistematicamente déficits quando da sua apuração. Esta era a grande crítica dos empresários ao declarar que o Conselho estava decretando a falência da CCT, no momento em que fixava uma tarifa menor do que a necessária, mesmo conhecendo-se o resultado da Câmara de Compensação. Este problema do déficit da CCT iniciou-se alguns meses após a sua implantação, fez parte dos debates no Conselho de Administração e perdurou durante a existência do CMTU, sendo a utilização dos recursos provenientes da aplicação financeira da receita da venda antecipada do VT e do passe estudantil um dos mecanismos utilizados para mitigar o problema.

Segundo CASSUNDÉ (1993), na segunda metade da década de 1980, os efeitos da inflação somados à valorização da mão de obra resultante do fortalecimento do movimento sindical, a existência de condições operacionais nem sempre satisfatórias (como ocorria com certos trechos do sistema viário) e um baixo Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK) eram as causas de tarifas elevadas. Nesta época, os fatores que contribuía para esse baixo ÍPK eram: o alto percentual de estudantes; alto nível de gratuidades; evasão de passageiros; linhas sociais tipo bacurau etc.

Como alternativa de diminuir a tarifa, por menor que fosse essa redução, parte dos recursos da aplicação financeira do vale-transporte passou a ser injetado na CCT, além de serem utilizados na implantação e manutenção do mobiliário urbano do STPP. É importante ressaltar que esta medida ocorreu depois de reiteradas solicitações por parte dos representantes dos usuários no Conselho de Administração. O desfecho dessa reivindicação está registrado na ata de novembro de 1988, quando Oswaldo Lima Neto “*informou que o déficit do trimestre anterior, como também os de outros trimestres, foram pagos através da receita financeira do vale-transporte*”. (Ata da 73ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 24/11/1988; p. 1,5)

Em seguida à informação prestada por Oswaldo, o representante do movimento popular fez questão de registrar a sua participação nesta conquista:

“O conselheiro Iran Leonel, após as informações prestadas, pediu para que constasse em ata que a aplicação da receita financeira do vale-transporte na CCT é uma luta de muitos anos e que finalmente foi posta em prática”. (Ata da 73ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 24/11/1988; p. 1,5)

Oswaldo Lima Neto, em seu depoimento, lembrou a importância desta receita em uma época de inflação descontrolada:

“A receita financeira, no momento em que o país vivia de instabilidade, de especulação grande e taxa de inflação fabulosa, para quem tinha dinheiro em mão isso representava uma aplicação

que dava resultados. Se não usasse logo o dinheiro ele se esvaia também. O fato é que tanto os operadores tinham grande poder, porque eles ficavam com a receita em dinheiro na mão, mas a EMTU também fazia a venda antecipada do VT e do passe estudantil. Isso permitia a EMTU a aplicação desse recurso que era administrado pelo Órgão Gestor”. (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

5.5.1.2 A Planilha Tarifária no Conselho de Administração

Os custos do STPP/RMR eram calculados com base em uma planilha de custos, semelhante a do GEIPOT, que era adotada por grande parte das prefeituras brasileiras. Muitos especialistas na área, inclusive, consideravam a planilha utilizada pela EMTU mais completa do que a do GEIPOT.

Nas reuniões do Conselho de Administração e depois nas do CMTU, os técnicos da EMTU explicavam o sistema de cálculo da planilha, como uma forma de justificar e fundamentar a proposta de reajuste tarifário que era apresentada. Mesmo com todo o cuidado do Órgão Gestor em repassar as informações, em quase todas as reuniões em que se definia uma nova tarifa, a concepção da planilha era muito questionada, tanto no Conselho de Administração como no CMTU. As críticas partiam principalmente dos parlamentares que solicitavam esclarecimentos sobre a lógica e os mecanismos que orientavam os cálculos tarifários.

Como forma de pressionar por mudanças na planilha, o vereador Cadoca, seguido por outros parlamentares, passou a votar sistematicamente contra as propostas de reajustes tarifários. Ele questionava o preço dos insumos que a EMTU adotava no cálculo da tarifa, e na busca do que ele denominou uma ‘planilha mais real’, o vereador propôs uma revisão nos estudos tarifários que permitisse a EMTU dimensionar com precisão os itens que eram aplicados na planilha. Nesse sentido, em julho/1985, após esclarecer que a sua intenção não era tumultuar e sim conseguir entender como é feito o estudo para ter condições de votar consciente, ele formulou a seguinte proposta:

“Carlos Eduardo sugeriu que deveria haver novos estudos em cima da planilha tarifária, tendo em vista que os conceitos contidos não são válidos de maneira geral. Acha que este é o momento

para que se faça essas modificações, porque não se pode continuar homologando a apuração de custos baseados em estimativas para se repassar para o usuário”. (Ata da 53ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 04/07/1985; p. 95)

O dirigente da EMTU reconheceu que na planilha existiam alguns pontos que precisavam ser revistos e aperfeiçoados, pois havia dúvidas em grande parte dos dados que eram apropriados pela planilha:

“O Dr. Enildo Arruda complementou que mais ou menos quatro anos atrás se tinha 100% de incerteza nesta planilha, porque o índice estabelecido não obedecia nenhum critério preciso. Hoje já se admite apenas 40% de incerteza nos dados. O objetivo é chegar a 100% de certeza” (Ata da 53ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 04/07/1985; p. 97)

Em janeiro de 1986, na primeira sessão do Conselho Administrativo, depois da posse de Jarbas Vasconcelos na Prefeitura do Recife, o representante da Capital, Paulo Cassundé, informou que era uma decisão do novo prefeito levar ao conhecimento da população as formas dos cálculos tarifários, e em seguida questionou a planilha. No momento da votação da nova tarifa, Cassundé se posicionou contrário ao reajuste, com a justificativa de que não dispunha de informações suficientes para julgar os procedimentos utilizados no cálculo tarifário, proferindo uma dura crítica à planilha ao afirmar *“não se dispôr de planilhas de custo calculadas por processos que efetivamente garantam a verdade tarifária e a transparência de seu cálculo para toda população”*. (Ata da 58ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 03/01/1986; p. 117,5)

Outra instituição que também questionou muito a planilha tarifária foi a FIEPE, que começou a participar do Conselho de Administração em de agosto de 1988, como convidada, ou seja: ouvinte com direito a voz, mas sem poder votar.

TRAVASSOS (1996) ressalta que a FIEPE, através de assessores técnicos, promoveu uma auditoria na planilha de custos operacionais adotada pela EMTU/Recife, sem que tenha apresentado qualquer crítica ou sugestão relevante. Do episódio, o fato mais importante foi o

reconhecimento, pelo setor industrial, do referido Conselho [Conselho Administrativo da EMTU] como o fórum responsável pelas decisões de transportes e principalmente pela questão tarifária.

Diante das acirradas críticas, o Governo do Estado, através da EMTU, decidiu realizar um seminário para que os conselheiros tivessem uma melhor compreensão de como se calculava cada item da planilha, a fim de que no momento da reunião não existissem dúvidas sobre a maneira de como se chegou à proposta de reajuste.

Com o propósito de dar uma maior transparência à gestão do STPP, o representante da prefeitura de Igarassu, Francisco Barreto de Meneses, na reunião ocorrida em junho/1988, *“solicitou que houvesse, por parte da EMTU, uma maior divulgação com referência à planilha tarifária, de modo que a população entendesse toda essa sistemática de reajuste tarifário”* (Ata da 68ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 29/06/1988; p. 177,5)

Os representantes do Governo do Estado acataram a sugestão da Prefeitura de Igarassu e no dia 25 de agosto de 1988 foi publicada uma matéria em jornal de grande circulação (em anexo) com a finalidade de esclarecer à população sobre como se calcula a tarifa do ônibus.

Com relação também à necessidade da transparência da planilha, vale citar a reivindicação do representante dos usuários, Adir Barreto, em julho de 1985, demonstrando a preocupação em qualificar o debate sobre a questão tarifária fez a *“solicitação de que a planilha deveria ser enviada aos conselheiros, com antecipação, para que os mesmos tivessem tempo de conhecê-la mais detalhadamente, e pudessem discuti-la com conhecimento de causa”* (Ata da 53ª reunião ordinária do Conselho de Administração da EMTU; 04/07/1985; p. 98,5)

Esta era uma das críticas mais freqüentes com relação aos estudos tarifários, ou seja: eles não eram apresentados em tempo hábil para que os conselheiros pudessem analisá-los de forma mais detalhada. Nesse sentido, muitas das reivindicações foram feitas reiteradas vezes pelos vários segmentos, tanto no Conselho de Administração como no CMTU, para que a planilha tarifária fosse repassada aos conselheiros com uma antecedência de tempo suficiente para o seu pleno entendimento.

5.5.2 A Questão Tarifária no CMTU

Assim como no Conselho de Administração, nas reuniões do CMTU, a EMTU procurava exercer a transparência da gestão e apresentava sistematicamente importantes informações sobre o STPP/RMR, tais como: o Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK); a quantidade e idade média dos veículos; a renovação com a introdução de novos ônibus no sistema; o quadro comparativo das tarifas em vigor nas várias cidades do Brasil etc.

Após o repasse dessas informações gerais, o Órgão Gestor demonstrava a situação da CCT, normalmente deficitária, bem como o estudo tarifário com a variação dos preços dos insumos que compunham a planilha de custos. Com base nesses dados, a EMTU apresentava a proposta do reajuste de tarifa necessário para o equilíbrio financeiro do Sistema. Essa demonstração detalhada do custo e da receita do serviço se repetiu praticamente em todas as reuniões, principalmente nos primeiros anos de funcionamento do CMTU, quando a inflação era alta e implicava em reajustes mensais das passagens. Depois de fundamentada a proposta, o presidente do Conselho estabelecia um intervalo na reunião, para análises e articulações políticas. Ao retomar os trabalhos, os demais membros do CMTU apresentavam novas propostas, que podiam ser individuais ou provenientes da articulação de grupos de conselheiros. Essa era a dinâmica do processo decisório.

“Nós não tínhamos acesso a essas informações, a não ser através da própria EMTU que era quem detinha todos esses dados, esses cálculos. Nós nos reuníamos nos intervalos das reuniões do CMTU para montar um lobby e oferecer uma nova proposta, uma contra-proposta”. (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

A definição da tarifa normalmente era a parte mais polêmica e em que ocorriam os maiores conflitos, pois conviviam-se com o chamado “impasse tarifário”: tarifa excessivamente elevada para os usuários e insuficiente para remunerar o custo do serviço.

Como o CMTU era majoritariamente formado por integrantes do poder público, suas decisões eram fortemente influenciadas pelo grupo de forças políticas que se formava em torno do Governo do Estado. Desta forma, os usuários procuravam se articular principalmente com os

parlamentares e com os representantes de prefeitos da RMR que faziam oposição ao Governo do Estado, porém pouquíssimas vezes os líderes comunitários conseguiram deter o “rolo compressor” do bloco de apoio governista.

“Quem nos acompanhava geralmente eram os prefeitos, não o do Recife, infelizmente, sempre os prefeitos que estivessem representando, naquele momento, uma outra cidade da Região Metropolitana. Eram os representantes das prefeituras que nos davam esse apoio”. (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Para arregimentar forças, os representantes comunitários no CMTU convocavam a população para comparecer ao local da reunião e pressionar contra o aumento de passagem:

“Nós fazíamos uma distribuição de panfleto, um dia antes, por exemplo, no Metrô. A gente ia pra rua e mobilizava muita gente. Eu me lembro de uma ocasião em que fizemos dez mil panfletos com o nome dos conselheiros que votaram contra a proposta dos usuários e, inclusive, convocando as pessoas para comparecerem à reunião seguinte. A gente achava que grande parte dos usuários não conhecia esse trabalho, e uma forma da gente chegar mais perto era divulgar”. (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

A ameaça em tornar público o voto dos conselheiros nos municípios - base eleitoral dos prefeitos e parlamentares - era outra forma de pressão do movimento popular. Em seu depoimento Ivete Lima demonstrou a sua indignação com parte dos políticos que tinham assento no Conselho e confirmou a utilização dessa estratégia:

“E não somente ameaçávamos. Depois de todas as reuniões nós colocávamos o nosso protesto e denunciávamos também os políticos que não representavam dignamente os seus eleitores. Nós divulgávamos através da imprensa toda (...). Eles estavam lá prontos para divulgar a nossa revolta, porque era uma luta inglória, uma luta desigual, uma desproporção terrível a nossa luta. Porque quem foi eleito para representar o povo nunca defendeu o interesse do povo ali dentro”. (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

Os usuários constantemente faziam propostas com percentuais de reajustes menores do que os apresentados pelo Governo, mas procuravam demonstrar responsabilidade com a manutenção do STPP/RMR. Eles também deixavam claro que consideravam a definição da tarifa como uma questão essencialmente política e não apenas técnica.

Para sensibilizar os demais conselheiros acerca do impacto dos aumentos de tarifa para a população, os usuários argumentavam que o índice técnico de reajuste tarifário proposto pelo governo era maior que o percentual de reajuste do salário mínimo em períodos equivalentes.

Nos momentos de definição da nova tarifa, os discursos eram radicalizados e até carregados com um tom ameaçador, como em uma ocasião em que foi aprovado um reajuste considerado exorbitante e os representantes comunitários afirmaram que as lideranças dos movimentos sociais não se responsabilizariam pela reação popular. O representante da EMTU, na tentativa de amenizar o clima de tensão, informou que as pesquisas indicavam que a maior reclamação da população não era com a tarifa, mas com a má qualidade do serviço, e isto era o que poderia levar à depredação.

5.5.2.1 A Discussão da Planilha Tarifária no CMTU

Os primeiros questionamentos à planilha tarifária no CMTU partiram dos usuários, que formalizaram um requerimento solicitando ações do Gestor sobre assuntos importantes relacionados com a tarifa, tais como: a transparência nos cálculos; a substituição dos passes gratuitos⁴⁶ por VT; a necessidade de investimentos em transporte e a criação de um Fundo de Transporte para subsidiar as tarifas de ônibus na RMR.

⁴⁶ A questão do excesso de gratuidade e dos abatimentos foi muito discutida no Conselho de Administração e no CMTU. Era um problema que estava relacionado com a evasão de receita e com a moralização do STPP/RMR. Um grande avanço para solucionar esta questão foi dado quando o deputado estadual Pedro Eugênio passou a representar a Assembléia Legislativa no CMTU e formulou um projeto de lei que foi aprovado, disciplinando a concessão das gratuidades. Com a Lei nº 11.519/98, a partir de 1999, o índice de passageiros com gratuidade e abatimento caiu significativamente.

O retorno e a discussão desses quatro temas motivaram a realização da primeira reunião extraordinária do CMTU, quando, o então presidente da EMTU fez o seguinte esclarecimento com relação à transparência no cálculo tarifário:

“O conselheiro Oswaldo Lima Neto leu o requerimento número quatro e informou que a EMTU desenvolveu esforços no sentido de levar ao maior número de lideranças comunitárias, as informações referentes à questão tarifária. Com este objetivo foram realizadas cerca de três reuniões, nas quais foi apresentada uma cartilha com informações sobre a planilha, mas infelizmente o número de pessoas que compareceram não correspondeu às expectativas. Explicou ainda que um outro objetivo da EMTU é a elaboração de panfletos, encartes de jornal e outros tipos de divulgação”. (Ata da 1ª reunião extraordinária do CMTU; 21/01/1990; p. 3)

Pelo pronunciamento de Oswaldo Lima, percebe-se que a EMTU não somente tinha a preocupação de informar, como também de capacitar⁴⁷ às lideranças do movimento popular sobre um assunto de grande relevância. O pequeno comparecimento da população às reuniões convocadas pelo Órgão Gestor poderia estar relacionado com o grau de complexidade do assunto, bem como ao momento de desmobilização vivenciado pelos movimentos de bairros.

Mas os representantes dos usuários demonstraram preocupação em entender a metodologia de cálculo tarifário do STTP/RMR para melhor contribuir com o debate, conforme o registro da solicitação de João Domingos:

“E peço ao Dr. Maurício Pina que, se for possível, nos seja enviada, anexa à ata, a planilha tarifária para que tenhamos condições de fazer uma avaliação melhor do assunto. Tal medida visa contribuir para o melhor desenvolvimento das reuniões” (Ata da 12ª reunião ordinária do CMTU; 26/12/1990; p. 57,5)

⁴⁷ Conforme vimos neste mesmo capítulo, a EMTU, nesta época, vinha desenvolvendo uma política de informação e capacitação.

Ivete Santos rememorou, em seu depoimento, o fato da apresentação da planilha aos conselheiros ser feita em tempo insuficiente⁴⁸ para o seu entendimento:

“O que nos ressentíamos é que as informações da planilha daquele mês, nós só tínhamos acesso na hora da reunião. Então nos faltava subsídio, material, para prepararmos uma contra-proposta previamente mais trabalhada, mais elaborada, mais discutida com a base. Essa informação nós só recebíamos na hora. E isso prejudicava muito a nossa participação”. (Fonte: Entrevista com Ivete Santos; dezembro/2008)

De acordo com os registros em ata do CMTU, somente na reunião de janeiro de 1993 que o técnico da EMTU, Luiz Figueiredo, justificou o fato da planilha tarifária não ser repassada aos conselheiros com a devida antecedência, ao informar que os preços dos insumos constantes do estudo tarifário apresentado eram coletados até dois dias antes da reunião para que a tarifa estabelecida remunerasse o custo correto.

Mas os questionamentos e críticas mais contundentes eram dirigidos ao conteúdo da planilha. A FIEPE, como vimos, desde a época do Conselho de Administração, questionava a planilha de custos do STPP/RMR, tendo esta crítica, no CMTU, encontrado eco junto à Associação Comercial de Pernambuco (ACP), de forma que o representante desta Associação se pronunciou, em outubro de 1992, afirmando que existia divergência entre os cálculos apresentados pelo Órgão Gestor e os que haviam sido feitos pela entidade:

“O conselheiro Gilberto Fernandes da Cunha solicitou informações a respeito da elaboração da planilha de custos, tendo em vista que o cálculo da planilha utilizada pela EMTU/ Recife não coincide com os cálculos levantados pela ACP”. (Ata da 29ª reunião ordinária do CMTU; 27/10/1992; p. 151,5)

⁴⁸ Como vimos anteriormente, esta era uma crítica constante de vários conselheiros, desde a época do Conselho de Administração.

Nesta época, os constantes reajustes tarifários, provocados pelos altos índices inflacionários, geraram uma insatisfação nos vereadores do Recife, de forma que Cadoca também voltou a questionar a planilha, repassando o sentimento que predominava na Câmara Municipal:

“Todas as vezes que se aumenta a tarifa tento explicar tal mecanismo de repasse. Há um questionamento. Por que a tarifa aumenta dessa forma? Por que essa planilha? É preciso voltar a discutir esse tema que já foi objeto, no passado, de grande questionamento. Tenho maior apreço pelo corpo técnico da EMTU/Recife. Defendo e assumo publicamente. Mas é chegada a hora de retornar a discussão sobre a planilha”. (Ata da 29ª reunião ordinária do CMTU; 27/10/1992; p. 152)

Em julho de 1993, o Jornal Diário de Pernambuco publicou uma matéria com o título: *“CDL quer fim da EMTU. Empresários pedem auditoria na planilha de custos”*. Nesta nota o consultor econômico do Clube de Diretores Lojistas (CDL), Josué Mussalém, questionou a necessidade da existência da EMTU, afirmando que este Órgão Gestor representava um custo adicional e desnecessário aos usuários. O CDL exigiu a sua participação no CMTU, criticou o fato do Conselho ser composto minoritariamente por representantes dos usuários e dos empresários que sustentavam o sistema com a compra de VT, e questionou a base de formação das tarifas do STPP/RMR:

“ ‘Sugerimos uma auditoria sobre a formação dos preços praticados, uma vez que o Conselho é formado por leigos e tem um forte componente político, com a presença de representantes da Prefeitura e da Câmara Municipal’, Salientou Mussalém” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 28/07/1993)

Em junho de 1996, o então presidente da EMTU, Oswaldo Lima Neto, fez uma detalhada explanação no CMTU sobre os itens contidos na planilha tarifária e informou que os empresários de transportes solicitaram uma análise dessa planilha. Foi informado ainda que, em face desta solicitação, havia sido criado um grupo de estudo com a participação de técnicos da EMTU,

SETRANS e TRANSURB, estes dois últimos representando os operadores, além da FEMEB, FIEPE, ACP e do CDL.

Apesar de todo o interesse em conhecer e discutir os estudos tarifários, demonstrado pelos diversos segmentos que compõem o CMTU, só compareceram às reuniões os representantes das empresas operadoras, conforme podemos constatar nas palavras de Oswaldo Lima Neto:

“A FIEPE indicou um economista que não chegou a participar, devido a dificuldades de horário, a Associação Comercial, por sua vez, informou através de correspondência que não faria indicação, e a FEMEB estranhamente não participou dos estudos” (Ata da 56ª reunião ordinária do CMTU; 19/06/1996; p. 146)

Em meados de 1998, ainda no Governo Arraes, o representante dos empresários, Antônio Carlos Perruci, reconheceu que a planilha tinha defeitos, mas afirmou desconhecer qualquer planilha de custo perfeita ou que se possa chamar de real. Ele ressaltou a qualidade da transparência da planilha, ao indagar: *“Quais os serviços públicos concedidos, mesmo à empresa pública, que tem a mesma transparência que a planilha de custo de transporte, especialmente a da RMR?”* (Ata da 64ª reunião ordinária do CMTU; 26/05/1998; p. 141,5)

A veracidade dos valores que constavam na planilha era constantemente questionada e a EMTU procurava se aproximar do real custo do serviço prestado. Nesse sentido, Oswaldo Lima Neto fez o seguinte pronunciamento:

“Temos uma discussão que é muito antiga entre as empresas e o Órgão Gestor, onde as empresas sempre alegam que o custo não é suficiente, digo, o custo acordado, o custo da planilha não é suficiente para fazer face às suas despesas. E pelo lado do Poder Público, sempre aquela dúvida de que esse custo seja efetivamente o real ou não. O fato é que isso só pode ser esclarecido através de uma auditoria. Essas auditorias geralmente não são realizadas”. (Ata da 65ª reunião ordinária do CMTU; 23/10/1998; p. 155)

Em agosto de 2001, os empresários do setor emitiram novamente uma opinião destacando a forma democrática com que se discutia a questão tarifária nas reuniões do Conselho. Alfredo Bezerra Leite afirmou que a tarifa de transportes da RMR “*era uma das poucas tarifas de serviço público praticadas no Brasil que era discutida, porque as demais só se sabia das notícias pelos jornais*”. (Ata da 71ª reunião ordinária do CMTU; 20/08/2001; p. 56)

E mais recentemente, na última reunião do CMTU, em janeiro de 2008, o discurso de Oswaldo Lima Neto, enquanto Secretário de Meio Ambiente, Trânsito e Transporte de Olinda, também foi inspirado nessa mesma linha de raciocínio:

“Este é o único Conselho que expõe de forma aberta e clara uma tarifa. É o único em que a população tem acesso à planilha e aos seus dados”. (Ata da 82ª reunião ordinária do CMTU; 10/01/2008)

5.5.2.2 A Política Tarifária e a Tendência à Unificação das Tarifas

O Regimento Interno do CMTU, aprovado em março de 1990, em seu artigo quarto estabelece que:

“O CMTU é o órgão de Deliberação Colegiado ao qual compete: I – Appreciar e fixar políticas e diretrizes aplicáveis ao STPP/RMR, no que concerne à estrutura tarifária; ...”

Na reunião do CMTU, ocorrida em dezembro de 1998, Oswaldo Lima Neto, presidente da EMTU nesta época, ressaltou esta atribuição do Conselho ao afirmar:

“E compete a este Conselho decidir sobre a política tarifária, estrutura e sobre as próprias normas de funcionamento”. (Ata da 66ª reunião ordinária do CMTU; 29/12/1998; p. 194)

A estrutura tarifária do STPP/RMR tem o modelo por anel, ou seja, as regiões mais distantes da capital pertencem a anéis com tarifas mais caras, enquanto a população do Recife, núcleo central, compromete um menor percentual da renda com seus deslocamentos.

Para BRASILEIRO e SANTOS (1998), a estrutura de tarifação em anéis busca diminuir o impacto da gestão metropolitana sobre os usuários dos serviços de itinerário mais curto, terminando por diferenciar mais fortemente ainda o peso do transporte no orçamento doméstico, maior para os habitantes da periferia.

Ao longo da história do CMTU, em várias ocasiões, representantes dos municípios metropolitanos mais afastados da capital, apresentaram propostas de tarifa única, ou com menores índices de reajustes para os anéis mais distantes. Estes conselheiros também utilizavam a estratégia de reduzir o número de anéis tarifários, posição esta corroborada pelo Órgão Gestor, que desde antes da existência do CMTU já vinha adotando a política de reestruturação do sistema tarifário da RMR, reduzindo a quantidade de valores de tarifas.

O representante de São Lourenço da Mata, Odacy Wellington, no momento da definição de reajuste de passagem no CMTU, defendeu a equiparação tarifária na RMR e fez o seguinte pronunciamento:

“Em reuniões anteriores, os conselheiros, representantes das prefeituras da RMR, demonstraram uma grande preocupação a respeito da defasagem que há entre os anéis tarifários. Na gestão passada, tivemos a felicidade de reduzir de cinco para três anéis tarifários. Temos a preocupação de manter o sistema e sabemos que a EMTU/Recife, hoje, é uma Empresa que faz um trabalho sério, que procura amenizar o sofrimento dos usuários. Mas sabemos muito bem que essa defasagem de tarifa é uma coisa altamente prejudicial aos usuários da Região Metropolitana. Dessa forma nossa proposta visa à unificação das tarifas”. (Ata da 14ª reunião ordinária do CMTU; 02/04/1991; p. 68)

Odacy concluiu sua intervenção fazendo uma relação da política de transporte com a política de uso e ocupação do solo:

“Além do mais, teríamos a oportunidade de continuar fixando nas nossas cidades os usuários que normalmente procuram criar novas favelas ao redor do Recife, porque não podem pagar uma tarifa tão alta quanto a que se expõe, para os segundo e terceiro anéis tarifários” (Ata da 14ª reunião ordinária do CMTU; 02/04/1991; p. 68,5)

Havia a necessidade de um estudo aprofundado sobre a repercussão da unificação dos anéis tarifários, para não causar problemas para o sistema, mesmo assim os argumentos contrários à unificação da tarifa eram colocados sob diferentes pontos de vista.

A EMTU defendia o aprimoramento para a estrutura tarifária se tornar socialmente mais justa, economicamente equilibrada e integrada à estrutura física e operacional do STPP. Apresentava ainda algumas razões contrárias à tarifa única, tais como: a penalização dos usuários do Recife; a inviabilização das integrações⁴⁹ metrô/ônibus; a sobrecarga de demanda nas linhas de longo percurso etc.

Outra desvantagem da tarifa única é que com a existência de bolsões de pobreza localizados em alguns bairros próximos ao centro do Recife, caso fosse aplicado esse tipo de tarifa, as pessoas pobres que moram próximo ao núcleo central iriam pagar mais para subsidiar os usuários, também pobres, que moram na periferia da RMR.

Os primeiros representantes dos usuários no CMTU se posicionaram inicialmente contra unificação da tarifa, pois eles consideravam que isto penalizaria ainda mais a população, já que mais de 70% dos usuários do sistema era do 1º anel, porém depois de várias discussões com as comunidades da Região Metropolitana, eles passaram a defender a tarifa única, conforme depoimento de João Domingos:

“...Fomos fazer reuniões em Camaragibe, Itamaracá, Igarassu etc. Fomos a uma reunião na Câmara de Vereadores de Jaboatão, trabalhando a tarifa única. Aí chegamos ao consenso que seria melhor mesmo a tarifa única...” (Fonte: Entrevista com João Domingos; dezembro/2008)

⁴⁹ De acordo com a política tarifária do SEI, quando uma linha passa a integrar em um terminal, deixando de ir direto para o Centro do Recife, ela tem a redução de um anel tarifário.

Por sua vez, o representante do SETRANS argumentava que a tarifa única levaria as empresas operadoras de corredores mais longos à falência, pois elas teriam problema de capital de giro, já que o repasse de recursos da CCT demorava cerca de quarenta dias.

Com a insistência de alguns conselheiros na formação de uma comissão para realizar um estudo sobre os possíveis impactos causados pela unificação de tarifa na RMR, o representante do Órgão Gestor ressaltou que essa alternativa só seria possível se houvesse subsídio, ou seja: o caminho para resolver o problema tarifário seria através de recursos oriundos de fora do sistema.

Com esse objetivo, foi formada uma comissão de conselheiros para desenvolver um estudo que visava resolver o impasse tarifário. A intenção era criar uma taxa de transporte, através da qual os diversos segmentos da sociedade contribuiriam com recursos externos ao sistema para a remuneração dos custos dos transportes.

5.5.2.3 A Taxa de Transporte Urbano (TTU)

Para ALBUQUERQUE *et al* (1992), a TTU objetivava proporcionar, através da melhoria do STPP/RMR, as condições adequadas à elevação do nível de atividade econômica, propiciando-lhe um incremento de produtividade e garantindo-lhe o aprimoramento da qualidade de vida dos seus habitantes.

Desde a década de 1980, quando foram iniciados os primeiros debates que culminaram com a institucionalização do VT, que parte da sociedade passou a compreender a importância dos beneficiários indiretos do Sistema de Transportes responsabilizarem-se pela cobertura de uma parcela dos custos desse serviço.

Atualmente há um entendimento entre os especialistas em transportes de que setores da economia, a exemplo do comércio e da indústria, também obtém vantagens com os investimentos realizados no Sistema de Transporte Público. É a partir deste pensamento que existe a proposta para que estes beneficiários indiretos participem do financiamento desse sistema que é posto a serviço do conjunto da população.

Como vimos este assunto entrou na pauta da primeira reunião extraordinária do CMTU, em janeiro de 1990, por iniciativa dos representantes dos usuários que propuseram a criação de

uma comissão para estudar a instituição de um fundo de transportes para subsidiar as tarifas de ônibus da RMR.

O Jornal “Informa FEMEB”, na matéria “Transporte ‘Pega Fogo’ na Região do Grande Recife”, destacou a taxa de transporte como uma alternativa de subsídio apresentada pelo Movimento Popular e conclamou as comunidades a se mobilizarem pela sua aprovação:

*“Uma das questões que está em pauta e vêm ganhando corpo dentro do Movimento popular é uma das propostas do próprio Movimento, que foi detalhada em lei, por uma comissão do Conselho que possui três representantes do Movimento popular, que é o subsídio ao transporte coletivo, hoje chamado pelo Governo de **TAXA DE TRANSPORTE**. (...) A **TAXA DE TRANSPORTE** aprovada no CMTU não tem força de lei, para que haja sua execução é preciso que todas as doze Câmaras Municipais da RMR aprovem uma lei específica de acordo com as características de cada município, cobrando de cada empresa privada uma taxa referente ao transporte público de passageiro”.* (Fonte: Jornal da FEMEB; Agosto de 1991).

A TTU foi fruto de estudo realizado pela EMTU com a participação dos usuários. A TTU se refere à utilização efetiva ou potencial do serviço de transporte coletivo. Esta idéia já era praticada em países capitalistas mais avançados, bem como em algumas cidades de São Paulo, segundo informação repassada pelo ex-presidente da EMTU ao jornal Diário de Pernambuco:

“Na ocasião [reunião do CMTU] o presidente da EMTU, Paulo Murilo, também apresentou um projeto de lei propondo a criação da Taxa de Transporte Urbano, segundo explicou ‘Este é um instrumento de repartição mais justa dos custos do sistema entre a sociedade’. A proposta foi criada a partir de deliberação do CMTU (...) A taxa de transportes urbanos – TTU, informa Paulo Murilo, existe nos municípios de Diadema e Campinas, em São Paulo...” (Fonte: Jornal Diário de Pernambuco; 25/10/1991).

A proposta era criar a TTU em nível metropolitano, que iria compor o Fundo Metropolitano de Transportes Urbanos (FMTU), a ser instituído por lei. Segundo ALBUQUERQUE *et al* (1992), a proposta para a gestão do FMTU seria baseada no CMTU, onde

tinham assento todos os representantes dos diversos segmentos envolvidos da sociedade metropolitana. No entanto, essa gestão deveria ter em mente que a prioridade para a aplicação dos recursos do FMTU, deveria ser dada ao usuário e não às empresas, nem a outros setores do STPP/RMR.

Os membros do CMTU conheceram as peças publicitárias encomendadas pela EMTU e deram sugestões à campanha que seria veiculada nos meios de comunicações com o tema “TTU: JUSTIÇA SEJA FEITA”, como uma estratégia para a sua aprovação no Poder Legislativo.

O representante da ACP no CMTU, Gilberto Fernandes, considerou que o empregador já fazia sacrifício para financiar o VT e sugeriu que a instituição da TTU fosse adiada, tendo em vista a crise financeira que atravessava o Estado. Esta posição contrária à TTU foi ratificada pela entidade durante reunião ocorrida com as diretorias da ACP, CDL e FIEPE. Estes setores alegaram que a carga tributária no Brasil já era bastante pesada.

Mesmo com a oposição das entidades representativas do comércio e da indústria, a EMTU elaborou uma minuta de projeto de lei e repassou para os prefeitos enviarem às Câmaras Municipais, porém, no início de 1992, o presidente da EMTU informou que a TTU havia sido considerada inconstitucional e que a EMTU iria estudar alternativas que seriam apresentadas ao CMTU.

5.5.2.4 Subsídio ao Transporte Público: A Luta Continua!

Os usuários em várias outras ocasiões retomaram a discussão da TTU, na esperança de se obter um subsídio que amenizasse o impacto da tarifa no orçamento da população com menor poder aquisitivo e que não dispunham de vale transporte. Nesse sentido, Adir Barreto, que já havia participado do Conselho de Administração da EMTU, representando a FEMOCOHAAB, na década de 1980, recolocou o subsídio em discussão no CMTU, fazendo a seguinte solicitação:

“O presidente da Federação das Associações de Aposentados, Pensionistas e Idosos de Pernambuco (FAAPIPE), Sr. Adir Barreto solicitou que na próxima reunião do CMTU, fosse incluída na pauta dos trabalhos a formação de uma comissão visando estudar subsídios para o

transporte coletivo, visando estabilizar o preço das tarifas” (Ata da 6ª reunião extraordinária do CMTU; 12/02/1993; p. 25,5)

Em junho de 1996, diante da pressão dos usuários que consideravam o subsídio uma possibilidade concreta para atenuar o impasse tarifário, o Secretário de Infra-Estrutura do Estado de Pernambuco, Marcelo Aires, foi taxativo ao descartar qualquer possibilidade de aporte financeiro por parte do Governo do Estado, devido à complexa situação fiscal por que passava o Governo de Miguel Arraes:

“Quero colocar que não há possibilidade do Governo do Estado entrar com parcela de subsídio no Sistema. O momento vivido pelo Estado, aproveito o momento que tem representantes da sociedade e pessoas interessadas, para dizer que é um momento grave, onde a folha de pagamento do Estado consome 82% do bruto arrecadado”. (Ata da 12ª reunião extraordinária do CMTU; 27/06/1996; p. 73).

Mesmo sabendo da real situação econômico-financeira do Governo do Estado, os usuários insistiam e conclamavam a união dos segmentos que compunham o CMTU para se mobilizar e conseguir recursos extra-tarifários para o STPP/RMR. Em fevereiro de 1997, o conselheiro Amaro Silva fez a seguinte intervenção:

“O país atravessa sérias dificuldades por conta da política econômica imposta pelo Governo Federal. Não existe subsídio para o transporte coletivo. Este é um assunto que este Conselho, junto com o Governo do Estado, a EMTU, os empresários, o Sindicato dos Trabalhadores da área e o SETRANS, devem discutir, visando buscar os recursos necessários que subsidiem o Sistema de Transporte do Estado”. (Ata da 59ª reunião ordinária do CMTU; 20/02/1997; p. 15,5).

Somente após o combate ao transporte clandestino, ocorrido em 2003, no município do Recife, com a recuperação do STPP/RMR e de parte significativa da demanda, os usuários tiveram uma redução de 50% das tarifas aos domingos, a partir de abril de 2004. Tal medida havia sido testada em dezembro do ano anterior para facilitar as compras de Natal. Diante da

excelente aceitação da população, o CMTU decidiu prorrogar o benefício, que está vigorando até hoje.

Nesta época já havia uma mobilização em nível nacional para que o transporte público fosse inserido na agenda social e econômica do país. Para isso foi formado o Movimento em Defesa dos Transportes (MDT) com a participação de várias entidades e instituições que vêm resistindo à política de sucateamento e de desprestígio do transporte público. O MDT prega a desoneração da tarifa através de várias propostas, como por exemplo: tratamento diferenciado aos serviços de transporte público coletivo e a desoneração dos principais insumos do setor.

Na RMR este Movimento foi capitaneado pelo SETRANS que promoveu uma campanha publicitária cujo mote foi: “Tarifa Cidadã”. Na reunião do CMTU ocorrida em junho de 2005, o representante dos empresários e presidente do Sindicato, Fernando Bandeira, apresentou a campanha e os seus objetivos: sensibilizar o Governo Federal, Estadual e Municipal, e mostrar à população como era composta a tarifa.

Nesta ocasião, a presidente do CMTU, Secretária de Desenvolvimento Urbano de Pernambuco, Terezinha Nunes, *“ponderou se tratar de uma causa revolucionária e difícil de ser implantada, pois pressupunha a renúncia fiscal de todos os níveis de governo, mas que o Governo do Estado via com bons olhos a realização da campanha, esperando que, por se tratar de uma discussão em nível nacional fosse encontrado um caminho para a viabilização da redução da tarifa”*. (Ata da 80ª reunião ordinária do CMTU; 17/06/2005; p. 169,5).

Na penúltima sessão do CMTU, em novembro de 2005, o Secretário de Meio Ambiente, Transporte e Trânsito de Olinda, Oswaldo Lima Neto, que também estava à frente do processo de negociação para a desoneração das tarifas, junto ao Governo Federal, por ser presidente do Fórum Nacional dos Secretários de Transportes, na época, aproveitou a força e a legitimidade do CMTU para tentar fazer com que o então governador Jarbas Vasconcelos também assumisse essa luta pelo transporte público.

“Pedi a palavra o conselheiro Oswaldo Lima Neto para destacar que estava havendo um grande esforço da Frente Nacional de Prefeitos numa negociação muito dura com o Governo Federal, no sentido de aprovar algumas medidas que pudessem viabilizar a redução tarifária e

que desde o início o Governo Federal salientara com muita propriedade que era uma ação que não poderia ser tomada somente pela União, devendo ser apreciada de forma integrada pelos estados, pelos municípios, e a própria União. E apelou para a presidente, devido à liderança do Governador, para que ele também se engajasse nesse processo e exercesse a sua força política no sentido de trazer os demais governadores para essa luta”. (Ata da 81ª reunião ordinária do CMTU; 11/11/2005; p. 5).

A despeito do MDT não ter conquistado resultados factíveis em termos de desoneração da tarifa, em nível de Governo Federal, em maio de 2006, o Governo do Estado reduziu em 50% a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre o combustível adquirido pelas empresas do STPP/RMR. Esta forma de subsídio estatal possibilitou a redução de R\$ 0,05 nas tarifas: anel ‘A’ passou de R\$ 1,65 para R\$ 1,60; ‘B’ de R\$ 2,50 para R\$ 2,45; ‘D’ de R\$ 2,00 para R\$ 1,95 e a do anel ‘G’ passou de R\$ 1,10 para R\$ 1,05. Esta medida foi elogiada por vários conselheiros, que apenas criticaram o fato da decisão ter sido tomada “*ad referendum*” do CMTU.

5.5.2.5 O Déficit da CCT e a Crise do STPP/RMR

Desde o final da década de 1980 que o déficit acumulado da CCT vinha crescendo e sendo questionado pelos conselheiros, tanto no Conselho de Administração quanto no CMTU, principalmente pelos empresários. Aliás, o início do CMTU coincidiu com esse período de aumento do déficit da CCT, causado pelas altas taxas de inflação e o sistemático reajuste tarifário menor do que o aumento real dos custos do sistema - política adotada que considerava à questão social -, além de outros fatores, na época, relacionados com o modelo de remuneração das empresas, como o aumento exacerbado de serviço, o descuido das empresas operadoras com suas respectivas receitas e a grande evasão de demanda.

Havia controvérsias entre o déficit escriturado e o real, e nesse sentido foi colocado por Adrimon Cavalcanti, então presidente da EMTU, que “*o déficit real precisaria de uma avaliação mais profunda, não devendo entrar o valor exato que ele foi calculado, necessitando retirar*

alguns itens que não foram cumpridos”. (Ata da 10ª reunião ordinária do CMTU; 26/10/1990; p. 40,5).

Como a gestão da CCT ⁵⁰ e da receita da venda antecipada do Passe Estudantil e do Vale Transporte estavam sob o controle da EMTU, isto possibilitava a aplicação no mercado financeiro dos recursos das vendas de bilhetes, o que em uma época de inflação galopante, início dos anos 1990, significava um ganho extra-tarifário, que era investido em obras do STPP/RMR e na própria Câmara de Compensação para atenuar os déficits, servindo como subsídio e suavizando o reajuste necessário para o equilíbrio econômico financeiro do sistema. No início do CMTU, três acontecimentos decorrentes de decisões políticas e econômicas causaram apreensão entre os conselheiros com relação ao impacto que poderia ocorrer nesta receita.

O primeiro episódio foi o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), criado pelo Governo Collor, no primeiro dia de seu mandato, em 16 de março de 1990, que provocou pequena redução nos resultados líquidos das aplicações advindas da venda antecipada do VT.

O segundo foi a Conta Única do Estado, medida administrativa adotada pelo governador Joaquim Francisco, em 1993, que passou a concentrar todos os recursos do Estado em uma única conta, sob a administração do Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE). A mobilização do CMTU constituiu-se em um momento de união entre todos os membros do Conselho, sendo importante para garantir o retorno desse dinheiro ao STPP/RMR e evitar repercussão no STPP/RMR.

E, por fim, em junho de 1994, no Governo Itamar Franco, foi instituído o Plano Real que estabilizou a moeda e, conseqüentemente, controlou a inflação, reduzindo a valores pouco significativos o ganho com a aplicação financeira. Por outro lado, provocou um incremento na demanda do STPP/RMR, o que foi suficiente para equilibrar temporariamente a CCT.

Uma propalada conseqüência positiva da estabilização da economia para o STPP/RMR seria a de que os conselheiros teriam mais tempo nas reuniões do Conselho para se dedicar à

⁵⁰ Sobre este assunto recomendamos a leitura da dissertação de mestrado de SÁ BARRETO (2005).

discussão da melhoria dos transportes, conforme as palavras proferidas pelo então Secretário de Transportes, Energia e Comunicações de Pernambuco, José Carlos Dias de Freitas:

“Senhores, agora que não vamos mais fazer novas reuniões para efeito de aumento de tarifa. Mas, reuniões sim, com interesse de racionalização do Sistema, de aprimoramento do Sistema, que será a temática das nossas reuniões. Que a EMTU faça um estudo global dentro desse objetivo”. (Ata da 49ª reunião ordinária do CMTU; 28/06/1994; p. 88).

Mas ao analisar a frequência das reuniões do CMTU, percebe-se que até o início do Plano Real as sessões eram realizadas mensalmente e depois estes encontros ficaram bem mais espaçados ⁵¹.

A CCT permaneceu equilibrada até dezembro de 1996, quando a partir desta época voltou a acumular sucessivos déficits, agravando-se a situação do Sistema de Transporte em consequência dos constantes reajustes dos preços dos insumos liberados pelo Governo Federal, da evasão de receita e depois com a proliferação do transporte clandestino. Na reunião do CMTU realizada em junho de 1997, o então presidente da EMTU, Oswaldo Lima Neto, citou as principais causas da difícil situação por que passava o STPP/RMR:

“Esse sistema vem apresentando déficit que são relativos a uma série de questões (...). Mas queria ressaltar que os principais aspectos que têm levado a esses déficits são basicamente aumentos de custos relativos ao preço dos insumos que não são poucos e que aumentaram durante o ano. Mas principalmente, a questão do transporte irregular. E o segundo diz respeito à própria recessão econômica a que nosso país está submetido e, em especial, a nossa região. Essa questão também tem afetado muito devido ao desemprego, e isso reflete no STPP, no que se refere à diminuição de demanda”. (Ata da 60ª reunião ordinária do CMTU; 26/06/1997; p. 30).

⁵¹ Esta diminuição da frequência das reuniões, após o Plano Real, está demonstrada nos anexos desta dissertação.

Estes fatores estavam impactando o custo e a demanda do sistema o que refletia diretamente na tarifa, comprometendo cada vez mais a capacidade de pagamento do transporte pelo usuário de baixa renda. Isto era comprovado pelos dados estatísticos da EMTU, que demonstravam que a demanda realizada estava cada vez menor, distanciando-se da demanda projetada. O Governo do Estado, através da EMTU, responsabilizou o Conselho pelas decisões de reajuste tarifário abaixo do necessário, sempre contando com os recursos das aplicações financeiras.

Em junho de 1998, quando se discutia a racionalização do STPP/RMR e a possibilidade de as empresas operadoras também se tornarem mais eficientes, reduzindo seus custos internamente, Oswaldo Lima Neto emitiu a seguinte opinião sobre o déficit da CCT:

“Vale a pena ressaltar que este déficit listado aqui de onze milhões e catorze mil reais, é um déficit estrutural baseado no custo presumido. Esse não é um déficit efetivo, pois o déficit efetivo só cada empresário sabe. Se for feita uma reavaliação dessa planilha e notar que ela pode ser enxugada em 10%, por exemplo, esse déficit cairia automaticamente em 10% por mês. Essa é uma questão séria que precisa ser tratada seriamente...”. (Ata da 60ª reunião ordinária do CMTU; 26/06/1997; p. 41,5).

A crise no STPP/RMR, que se intensificara na segunda metade da década de 1990, estava provocando atrasos na renovação de frota e, conseqüentemente, o envelhecimento dos veículos. A EMTU chegou a autorizar às empresas a operar com a frota reserva, em caráter emergencial, até a aquisição de novos ônibus. O IPK estava caindo mensalmente e os usuários, juntamente com seus aliados, relacionavam esta queda de demanda com os sucessivos aumentos de tarifas. Mesmo a EMTU estabelecendo várias medidas de racionalização do sistema, entre elas a adoção de rigorosos critérios para a criação de linhas, a crise financeira do STPP/RMR persistia, chegando ao ponto do CMTU decidir pelo congelamento temporário do nível de serviço. O Órgão Gestor ficou desautorizado pelo Conselho a aumentar a quilometragem do STPP e permitir a renovação da frota. Nesta ocasião, o SETRANS chegou a apresentar a proposta de extinguir todas as linhas deficitárias e de caráter social, o que não foi acatado pelo Conselho.

Sobre esta difícil situação por que passava o STPP/RMR, o ex-diretor da EMTU, Maurício Pina emitiu a seguinte opinião sobre o que representou estas medidas extremas que tiveram que ser adotadas pelo CMTU:

“A repercussão política e social foi a pior possível, porque no momento em que você reduz a quilometragem, reduz oferta e impede a expansão do sistema é claro que a demanda se afasta cada vez mais. E aí se mergulha o sistema em crises maiores”. (Fonte: Entrevista com Maurício Pina; setembro/2008)

Maurício Pina concluiu seu depoimento alertando que a queda da qualidade do serviço era um estímulo para o transporte clandestino:

“A EMTU tinha que encontrar solução com relação à redução de custo do sistema, mas sem prejudicar a qualidade. Esse era o grande desafio, porque simplesmente reduzir quilometragem, reduzir oferta, sem oferecer nenhuma melhoria da qualidade do serviço isso só fez aumentar mais a proliferação do transporte clandestino”. (Fonte: Entrevista com Maurício Pina; setembro/2008).

O problema do déficit da CCT se tornou tão grave que o próprio Secretário de Infra-Estrutura do Estado, João Bosco de Almeida, indignado com a situação que obrigou o CMTU a determinar a suspensão da renovação da frota do STPP/RMR, afirmou:

“Vejam só onde chegamos, por conta do déficit: na proibição da troca de ônibus. Não trocam mais os ônibus porque aumenta o déficit” (Ata da 63ª reunião ordinária do CMTU; 29/04/1998; p. 112).

O secretário conclamou aos conselheiros a necessidade de conter o ‘rombo’ da CCT e indicou como alternativa a licitação competitiva no setor de transporte. Ele fez duras críticas à CCT sob o argumento de que ela privilegiava o custo e disse que nos setores de energia elétrica e telecomunicações o sistema de CCT havia fracassado e sido extinto há muito tempo.

“Esse sistema de CCT não existe mais em nenhum outro setor. Só funciona isso, ainda, no Brasil, no setor de transporte, e os resultados não são bons, onde está funcionando.(...) E esse é um sistema que não dá mais nos dias de hoje. Nós temos de ter a largueza, abertura, para começar a discutir coisas novas.(...) Não podemos continuar trabalhando com a tal CCT”.(Ata da 63ª reunião ordinária do CMTU; 29/04/1998; p. 111)

A preocupação do presidente do CMTU era louvável, mas só que ele havia cometido um equívoco ao defender o fim da CCT, pois esta se trata simplesmente de um mecanismo de compensação financeira, não sendo a causa do déficit. Logo em seguida à intervenção do secretário, o presidente da EMTU chamou atenção para a confusão de conceitos que ele estava fazendo:

“Oswaldo Lima Neto disse o seguinte: Presidente, acho que é uma notícia muito boa o seu interesse em junto conosco tentar repensar esse Sistema. No entanto, em termos de conceitos, quando se fala em Câmara de Compensação Tarifária e Modelo de Remuneração, este gera efetivamente uma busca permanente de custos. E se ele é mal feito, ele vai levar a uma ineficiência muito grande. A CCT é um mecanismo de extrema valia democrática. Hoje temos 296 linhas na RMR, se esse sistema não existisse não teríamos, hoje, 140 linhas”.(Ata da 63ª reunião ordinária do CMTU; 29/04/1998; p. 113)

O deputado Pedro Eugênio, representante da Assembléia Legislativa no CMTU, também se pronunciou concordando com o secretário sobre a necessidade de se estabelecer a competitividade como estímulo para a melhoria da eficiência das empresas de ônibus, mas com relação à CCT o deputado tinha a seguinte opinião:

“Tenho dúvida no sentido de tudo isso ser resumido em cima da CCT, ou seja, se a grande vilã da história é a CCT. Se ela estimula a ineficiência, vamos estudar outro sistema, desde que as linhas de baixa rentabilidade sejam subsidiadas por outro mecanismo. (...) Concordo que com dois milhões de déficit por mês, não há quem agüente”. (Ata da 63ª reunião ordinária do CMTU; 29/04/1998; p. 114).

O fato de o Secretário ter admitido a possibilidade da extinção da CCT gerou uma grande preocupação dos conselheiros, em especial os usuários, que sabiam que a existência das linhas sociais dependia deste mecanismo de compensação. Na reunião seguinte, maio de 1998, o secretário voltou a defender a competitividade no setor de transporte como uma nova forma de gestão da coisa pública:

“O espaço hoje que todo mundo prega é o da competitividade. Estamos trabalhando para se ter um modelo em que a gente, em vez de gerenciar custos e ficar nessa discussão, passe a estar buscando gerenciar serviço. E o serviço ser oferecido às empresas por meio de licitação. A questão de licitação não é uma questão de opção nossa, é uma questão legal”. (Ata da 64ª reunião ordinária do CMTU; 26/05/1998; p. 140).

Mas ele também reconheceu que o problema não era a CCT em si, e sim o modelo de remuneração que estava apropriando um custo das empresas superior à receita.

“Não quero dizer com isso que não devemos fazer compensações tarifárias entre as linhas deficitárias e linhas superavitárias. Só para acertarmos o discurso que conversamos a semana passada e o que está constatado aqui é que se alguma coisa não for feita daqui a 30 dias vamos sentar nessas cadeiras e o conselheiro Oswaldo mostrará mais dois milhões de déficit”. (Ata da 64ª reunião ordinária do CMTU; 26/05/1998; p. 139).

O secretário concluiu a sua intervenção fazendo uma proposta que foi acatada pelo Conselho. Ou seja: os conselheiros decidiram que a EMTU deveria estudar uma alternativa para a gestão de transporte, com o objetivo de encontrar outra forma de remuneração do sistema que não fosse pelo custo.

O estudo para a elaboração de um novo modelo de remuneração foi feito na EMTU, com o apoio do GEIPOT, por quatro professores de diferentes Universidades: UFPE, UFRN, UFRJ e UNB. Ele foi apresentado ao CMTU em outubro de 1998, em uma sessão polêmica que apesar do representante do governo ter esclarecido que o que iria ser decidido seria apenas a continuidade

ou não das discussões da proposta com os vários segmentos da sociedade, houve uma grande reação do setor empresarial que compareceu à reunião com três representantes: Alamis Filizola e Antônio Carlos Perruci, representando o SETRANS; Alfredo Bezerra Leite, presidente da Confederação Nacional de Transportes (CNT). Ainda se fez presente o vereador Carlos Gueiros, que estava representando a Câmara Municipal do Recife, mas que também tem vínculo com empresa de ônibus que opera na RMR.

A decisão do CMTU de não deliberar sobre o estudo que previa licitação competitiva para o STPP/RMR foi proposta pelos empresários, mas também contou com o apoio do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rodoviários e dos representantes dos usuários, conforme registro em ata do pronunciamento do presidente da FEMEB:

“O conselheiro Amaro José da Silva, com a palavra, disse: acho importante porque esse processo foi trazido aqui na última reunião. O Conselho autorizou e a EMTU elaborou esse estudo. Mas eu queria concordar com a classe empresarial e o representante da Câmara Municipal do Recife para que se deixasse esse processo para dar prosseguimento na próxima reunião”. (Ata da 65ª reunião ordinária do CMTU; 23/10/1998; p. 163).

No final da reunião, o CMTU não tomou nenhuma decisão para viabilizar a implantação de um novo modelo de regulação, prevalecendo o argumento de que estava se vivendo um momento de transição, pois o Governo Arraes havia perdido a eleição para a oposição, capitaneada pelo governador Jarbas Vasconcelos, apoiado por forças políticas de perfil conservador.

Oswaldo Lima Neto, que esteve à frente da EMTU durante todo o terceiro governo de Miguel Arraes, em recente entrevista, emitiu a seguinte opinião:

“..A realização dessa licitação é uma coisa boa para melhorar as relações entre o Poder Público, os empresários e os usuários, porque clareia as relações. Mas infelizmente na época a gente tinha perdido o governo e aí os empresários já estavam fortalecidos para inclusive assumirem a própria EMTU. Se houve algum processo de captura foi no governo de Jarbas ele

ter oferecido a indicação da EMTU ao setor dos empresários do transporte público”. (Fonte: Entrevista com Oswaldo Lima Neto; dezembro/2008)

A proposta de uma nova concepção do sistema de remuneração, elaborada pela EMTU em conjunto com os professores das Universidades Brasileiras, foi encaminhada ao futuro governo Jarbas Vasconcelos. Ao analisar os registros em atas das reuniões do CMTU que se seguiram, não encontramos nenhuma intervenção cobrando a discussão desta ou de outras propostas sobre o assunto, ou seja: a proposta de realizar licitação competitiva para a operação do STPP/RMR permaneceu engavetada até o final deste governo, em 2006.

CAPÍTULO 6: CONCLUSÃO

Neste capítulo iremos discorrer sobre as conclusões a que chegamos durante o desenvolvimento desta pesquisa e sobre as recomendações que poderão contribuir para o fortalecimento das instituições e dos instrumentos de participação da sociedade na gestão do sistema de transporte.

Através da história das lutas sociais no país, em especial as mobilizações por transportes, a partir do processo de urbanização e industrialização do Brasil, na segunda metade do Século XX, compreendemos as raízes da revolta popular e da relação de conflito entre Estado e sociedade, proveniente da ausência de eficientes políticas públicas voltadas à maioria da população. Destacamos a importância da organização dos movimentos sociais urbanos, que tiveram um papel preponderante na conquista da cidadania e de espaços de participação social.

O resgate das experiências participativas no Recife, a partir das gestões dos prefeitos Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, nos anos 1950/1960, foi outro aspecto relevante que consideramos ter contribuído para a formação de um capital social no Grande Recife, posto que neste período, os movimentos sociais estavam em ascensão e os valores e o saber popular foram incorporados às soluções dos problemas da cidade. Neste contexto de ebulição social que caracterizou este período, iniciou-se uma nova fase na vida política local, que posteriormente se refletiu na atuação das organizações populares. Consideramos que essa virtude cívica foi sendo consolidada a partir de movimentos sociais fortes, que se mobilizaram por liberdade democrática e pela conquista de direitos. Das ações diretas e protestos as relações de conflito evoluíram para a construção de arenas de debate e instrumentos de interlocução entre sociedade e Estado, bem como o fortalecimento da confiança em instituições, como a EMTU e o CMTU.

Nos 28 anos da EMTU, observamos que, com maior ou menor intensidade, a Empresa sempre procurou desenvolver um trabalho com a população, a fim de aproximar-se dos usuários do sistema. O Comitê dos Usuários foi um marco na história da participação popular na gestão dos transportes da RMR. A sua criação partiu de uma iniciativa da EMTU, mas suas atividades foram realizadas com autonomia, sendo fundamentais para melhorar a relação Órgão Gestor / Comunidade e democratizar as informações sobre o sistema de transportes.

Verificamos também que houve uma progressiva evolução na representatividade do conselho deliberativo da Empresa. O Conselho de Administração foi o fórum precursor das decisões de transportes na RMR, e com a sua transformação em CMTU foi ampliado com a incorporação de todos os segmentos envolvidos com o tema. Desta forma, fortaleceu-se a gestão metropolitana do STPP, ao tratar este serviço público essencial de forma democrática e transparente, contribuindo para a superação de conflitos e para a melhoria da qualidade dos deslocamentos da população, através da implantação de uma rede integrada de transportes, consolidada e em permanente expansão.

Identificamos que a participação popular na gestão do STPP/RMR não foi linear, ela teve diversas faces, oscilando de acordo com a conjuntura nacional e regional, que se refletia na capacidade de articulação e mobilização dos movimentos sociais. O perfil político das lideranças populares no CMTU também influenciou para os avanços ou retrocessos da prática participativa, o que nos permitiu distinguir a sua atuação em dois períodos.

Na primeira fase (1989 – 1994), o poder de organização e mobilização da população ainda era significativo na vida política local e esta capacidade de influir nas decisões das instituições públicas respaldava e interferia na postura dos conselheiros usuários, de forma que se percebe uma interação entre estes representantes e o movimento popular.

Já no segundo momento (1994 – 2008), o movimento popular se encontrava segmentado, sendo a legitimidade da FEMEB e dos seus representantes no CMTU questionada por outras lideranças. Esta dispersão deixava os representantes comunitários à vontade para atuar segundo o seu entendimento, por não haver uma cobrança das entidades de base, bem como o apoio necessário para aprovação de propostas dos usuários. Sem este respaldo popular que aumentaria o seu poder de barganha, a correlação de forças tornou-se bastante desfavorável.

A despeito dessa diferença na forma de atuação, consideramos que os usuários sempre se fizeram representar no CMTU, seja apresentando propostas, criticando ou protestando, o que contribuiu para democratizar a gestão do STPP/RMR e legitimar esse Fórum deliberativo. Os movimentos sociais foram essenciais para os avanços da política de transporte, e se não fossem as suas lutas, certamente teríamos uma situação mais difícil do que a de hoje, inclusive com relação à própria questão tarifária.

O fortalecimento dos movimentos sociais e de mecanismos de participação da sociedade civil organizada na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas, é fundamental para fazer cumprir a função social da cidade. Assim, o transporte público poderá se constituir em um instrumento de inclusão social e permitir a mobilidade de suas populações, garantindo o acesso ao trabalho, à educação, à saúde e as demais políticas sociais que levem a construção da cidadania.

No que tange aos representantes do poder público, também constatamos oscilações com relação à importância dada ao CMTU, que era reflexo das diretrizes políticas dos governos, quer municipais ou estaduais, que se sucederam ao longo da existência do Conselho.

Os municípios metropolitanos, com algumas exceções, tiveram uma participação muito apática no CMTU. A Prefeitura do Recife somente após o ano 2000 passou a ter uma participação mais efetiva neste Conselho, quando retomou para si a responsabilidade de compartilhar com o Estado as decisões sobre o transporte, o que possibilitou a recuperação de um sistema que se encontrava degradado. Defendemos a integração entre os entes do poder público na solução de problemas que são comuns aos municípios. A sociedade reconhece seriedade e responsabilidade dos gestores que superam divergências político-partidárias em prol da qualidade de vida da coletividade, o que fortalece a **democracia representativa**.

Algumas gestões estaduais priorizaram o CMTU para debater e deliberar com maior frequência assuntos relevantes que norteariam a política de transportes, enquanto outras administrações convocaram poucas reuniões e não exploraram as potencialidades desta instância de poder.

A utilização do expediente '*ad referendum*' do Conselho, geralmente para reajustar tarifa, motivou críticas de que o CMTU era utilizado como um mero instrumento homologatório das decisões do governo. Assim, recomendamos que este instrumento deva ser aplicado com parcimônia e somente em situações de urgência, conforme determina o regimento do CMTU, para desta maneira firmar a **democracia participativa** e a soberania popular.

A despeito das oscilações decorrentes das diferentes linhas políticas adotadas pelos governos estaduais, o CMTU constituiu-se como uma instituição consolidada que aprovou importantes políticas e possibilitou a construção de um novo modelo institucional, mais amplo, para gerir o sistema.

O Grande Recife Consórcio de Transporte assumiu a missão de melhorar a mobilidade na RMR, e o Conselho Superior de Transporte Metropolitano, sucessor do CMTU, poderá contribuir para a superação desse desafio. O regimento precisa ser revisto à luz da nova realidade e, principalmente, ser cumprido, preservando a periodicidade de suas reuniões para manter o Conselho ativo na discussão e deliberação de importantes matérias a serem executadas pelo Órgão Gestor. Outro assunto que merece uma melhor análise e que sempre foi questionado pelo movimento popular é a paridade, sendo necessário um equilíbrio entre os diversos atores sociais no Conselho, a fim de que todos os grupos de interesse se reconheçam com poder de influir nas decisões do coletivo.

A escolha dos representantes dos usuários através de Conferência Metropolitana de Transportes, em um processo democrático e transparente, é um grande passo e que com a capacitação técnica destes conselheiros poderá possibilitar a qualificação das intervenções e da formulação de propostas deste segmento social.

Consideramos ainda ser mister a publicização do Conselho para que a sociedade conheça a sua função, composição e deliberações, e valorize essa conquista: um conselho em nível metropolitano, deliberativo, e com a participação popular e dos demais segmentos da sociedade. Vale ressaltar que na pesquisa realizada para esta dissertação não encontramos nenhum fórum de transporte público com essa magnitude, em nível nacional.

Um Conselho forte, respaldado por toda a sociedade, é de suma importância para enfrentar os desafios do transporte público, que tem na tarifa um dos principais problemas responsáveis pela exclusão social no setor. A luta pelo subsídio e para uma efetiva prioridade ao transporte coletivo e de massas requer uma atuação articulada do poder público e da sociedade. Pernambuco, e em especial o Recife e sua Região Metropolitana, tem marcado presença no cenário nacional representando o Fórum de Prefeitos e o de Secretários de Transportes, e trabalhado em consonância com os preceitos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. O atual Ministro de Articulação Institucional do Governo Lula, José Múcio Monteiro Filho, foi um dos defensores de uma política de subsídio ao transporte público quando exercia o cargo de Secretário de Transportes de Pernambuco, na década de 1980. Com estas condições favoráveis, vislumbramos possibilidades de avanços no transporte coletivo, apesar da grande proliferação e incentivo concedido ao transporte individual.

Neste sentido, o Conselho poderá contribuir na proposição e mobilização para um novo modelo de financiamento dos transportes, em que os custos não recaiam somente sobre os usuários diretos, mas que sejam repartidos por toda a sociedade.

Com a história política dos movimentos de bairros na RMR tratada nesta dissertação, podemos afirmar que uma massa crítica vem atuando junto às instituições pela qualidade do transporte na RMR, o que repercutiu em sua melhoria e em avanços na participação popular. Para ampliar este capital social faz-se necessário desenvolver um processo de educação para que a população interiorize o seu potencial transformador e pressione o poder público a adotar políticas que venham atender a um novo modelo de mobilidade urbana sustentável e para todos.

Concluimos este trabalho reafirmando a importância da valorização das instituições e do aperfeiçoamento dos instrumentos de participação popular nas políticas públicas, bem como a necessidade dos movimentos sociais manterem-se organizados e atuantes para a ampliação do controle social nas decisões de transportes, cobrando permanentemente o funcionamento do Conselho e a efetiva execução das suas deliberações.

“As instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordos. Queremos que o governo faça coisas, não apenas decida coisas...” (PUTNAM; 2005; p. 24)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Paulo Murilo C. B. de; **OLIVEIRA**, César Cavalcanti; **NETO**, Alfredo Bandeira de Melo; **BAPTISTA**, Rogério Neves (1992). “Recursos Extra-Tarifários: Quem tem Medo de uma Taxa de Transportes Urbanos?”. In: Transporte no Grande Recife: Uma Questão de Compromisso 1980 a 1998; Livro Técnico, EMTU/Recife; Recife, 1998; p. 101 - 1109

AFFONSO, Nazareno Stanislau (1987). “Chega de Enrolação, Queremos Condução”. Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, Brasília, 1987

ANDRADE, Manuel Correia de (1986). “Lutas Camponesas no Nordeste”. Editora Ática S.A., 1986

ANTP (2003)– Associação Nacional de Transportes Públicos (2003). “Mobilidade & Cidadania”. São Paulo, 2003

ARAGÃO, Joaquim e **SANTOS**, Enilson (2004), “Financiando Infra-Estrutura de Transporte Urbano: Em busca de Novas Trilhas”, In: Enilson Santos e Joaquim Aragão (orgs.), Transporte em Tempos de Reforma. Estudos sobre o Transporte Urbano, Ed. EDUFRN – Editora da UFRN, Natal, 2004, p. 241 – 274.

ARAÚJO, Simone de Barros (2008). “Sistema de Informação para o Planejamento Operacional do Transporte Coletivo Urbano: Aplicado a Região Metropolitana do Recife”. Dissertação de Mestrado; UFPE; Recife, 2008.

ARRETCHE, Marta. “Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas”. Acesso em: 27 de abril de 2008. Disponível em:
http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm.

ASSEMTU – Associação dos Servidores da EMTU (2002). “Pensando o Transporte do Futuro - Entrevistas”. Recife, setembro de 2002.

AZEVEDO, Sérgio de; **MARES GUIA**, Virgínia Rennó (2005). “Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios”. In: Sérgio de Azevedo e Rodrigo Barroso Fernandes (orgs.), Orçamento Participativo: Construindo a Democracia, Editora Revan, Rio de Janeiro, 2005, p. 71 – 88

BANCO MUNDIAL (2003). “Cidades em Movimento: Estratégia de Estudo do Banco Mundial”, Sumatra Editorial, São Paulo, 2003

BETTO, Frei (1981). “O que é Comunidade Eclesial de Base”. Editora Brasiliense, São Paulo, 1981

BICALHO, Marcos (1996). “Sobre a Operação Pública”. São Paulo, 1996

BITOUN, Jan; **MIRANDA**, Livia; **SOUZA**, Maria Ângela (2006). “Como Anda a Região Metropolitana do Recife”.

BOBBIO, Norberto (1986). “O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo”. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986

BORDENAVE, Juan E. Díaz (1994). “O que é Participação”. Editora Brasiliense, São Paulo, 2007

BRAGA, Eliene de Santana; **MAIA**, Márcia Cristina Lins; **OLIVEIRA**, Maria do Carmo (1983). “A Participação do Usuário do Transporte Coletivo nas Decisões da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife)”. Universidade Católica de Pernambuco. Recife, dezembro de 1983

BRANDT, Vinícius Caldeira (1980). “Da Resistência aos Movimentos Sociais: A Emergência das Classes Populares em São Paulo”. In: Paul Singer e Vinícius Caldeira Brant (orgs.). São Paulo: O Povo em Movimento. Editora Vozes Ltda., São Paulo, 1982, p. 9 - 28

BRASILEIRO, Anísio e **HENRY**, Etienne (1999), “Secretaria de Viação, Fabricação e Promoção do Sistema Ônibus Brasileiro”. In: Anísio Brasileiro e Etienne Henry (orgs.). Viação Ilimitada - Ônibus das Cidades Brasileiras, Capítulo I, Ed. Cultura Editores Associados, São Paulo, 1999, p. 47 - 118

BRASILEIRO, Anísio e **SANTOS**, Enilson (1999), “Sucesso Metropolitano no Recife e Influências Estatal e Empresarial no Nordeste”. In: Anísio Brasileiro e Etienne Henry (orgs.). Viação Ilimitada - Ônibus das Cidades Brasileiras, Capítulo III, Ed. Cultura Editores Associados, São Paulo, 1999, p. 187 - 230

BRASILEIRO, Anísio; **SANTOS**, Enilson; **ORRICO**, Rômulo e **ARAGÃO**, Joaquim (2004), “Transportes Públicos Metropolitanos no Brasil: Uma Pauta para sua Reorganização”. In: Enilson Santos e Joaquim Aragão (orgs.). Transporte em Tempos de Reforma. Estudos sobre o Transporte Urbano, Ed. EDUFRN – Editora da UFRN, Natal, 2004, p. 157 – 191

BRITO, Edson Antônio de Araújo (1989). “A Experiência do Vale-Transporte em Recife”. In: Transporte no Grande Recife: Uma Questão de Compromisso 1980 a 1998; Livro Técnico, EMTU/Recife; Recife, 1998; p. 71 - 72

CARVALHO, Maria do Carmo A. (1998). “A Participação Social no Brasil Hoje”, in Pólis Papers, nº 2. São Paulo: Instituto Pólis, Nov. 1998

CARVALHO, Maria do Carmo A. e **FELGUEIRAS**, Débora (2000). “Orçamento Participativo no ABC - Mauá, Ribeirão Pires e Santo André”, São Paulo: Instituto Pólis, 2000

CASSUNDÉ, Paulo Amaro Maia (1993). “Transportes: Necessidades Conjunturais x Dificuldades Estruturais. A Experiência de Transportes do Governo Arraes. Cia. Editora de Pernambuco (CEPE). Recife, 1993.

CAVALCANTI, Paulo (1980). “O Caso Eu Conto Como o Caso Foi: da Coluna Prestes à Queda de Arraes” Editora Guararapes Ltda; Recife, 1980.

CEZAR, Maria do Céu E. S. (1994). “Rearticulação dos Movimentos: Operação Esperança & Terras de Ninguém”; FASE; Série: Movimentos de Bairros; Recife, 1994

CHAUÍ, Marilena de Sousa (1982). “Cultura e Democracia: O Discurso Competente e Outras Falas”. Editora Moderna Ltda; São Paulo, 1982.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA BRASILEIRA, Editora Saraiva, São Paulo, 1995

COSTA, Eduardo José Pereira da. “Pernambuco Autoviária: História da Ascensão e Extinção de uma Empresa de Transportes Urbanos de Padrão Incomum para a sua Época”. Dissertação de Mestrado; UFPE; Recife, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu (1983). “O que é Participação Política”. Editora Brasiliense, São Paulo, 2004

DOIMO, Ana Maria (1984). “Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular: Movimento de Transporte Coletivo de Vila Velha – ES”. Editora Vozes Ltda, Petrópolis, 1984

ETAPAS - Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social. “Gestão Participativa no Recife: do PREZEIS ao Orçamento Participativo.Primeiro Encontro da RPA 6. Recife, setembro de 2003

FERREIRA, Taciana Maria (2006). “Avaliação da Regulamentação do Veículo de Pequeno Porte no Transporte de Passageiros sob a Ótica dos Usuários: a Experiência do Recife”. Dissertação de Mestrado; UFPE; Recife, 2006.

FIDEM (1979). “Região Metropolitana do Recife: Proposta para Administração do Transporte Coletivo por Ônibus na RMR”, Recife, abril de 1979

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (2004). “O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos”. Relatório do Seminário Internacional Celebrado em Brasília nos dias 30 e 31 de março de 2004

GEIPOT, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. “Transportes no Brasil: história e reflexões”. Oswaldo Lima Neto (coord.). Editora Universitária da UFPE, Recife, 2001

GIANNOTTI, Vito (1988). “Reconstruindo Nossa História: 100 Anos de Luta Operária”. Editora Vozes Ltda, Petrópolis, 1988

GOHN, Maria da Glória (2007). “Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos”. Edições Loyola, São Paulo, 2007

GOHN, Maria da Glória (2005). “O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias”. Cortez Editora, São Paulo, 2005

GOHN, Maria da Glória (2007). “Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica”. Cortez Editora, São Paulo, 2007

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães (2005). “A Questão Metropolitana no Brasil”, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2005

GUIMARÃES NETO, Leonardo; **ARAÚJO**, Tânia Bacelar de (1998). “Poder Local, Governos Municipais e Políticas de Indução do Desenvolvimento Econômico no Brasil”. In: José Arlindo Soares; Sílvio Caccia-Bava (orgs.). Os Desafios da Gestão Municipal Democrática. Cortez Editora, São Paulo, 1998, p. 9 - 60

JACCOUD, Luciana de Barros (1990). “Movimentos Sociais e Crise Política em Pernambuco: 1955 – 1968”, Editora Massangana da Fundação Joaquim Nabuco; Recife, 1990

KOWARICK, Lúcio (1980). “A Espoliação Urbana”. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980

LEAL, Suely (2003). “O Fetiche da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil”. Editora CEPE, Recife, 2003

LIMA NETO, OSWALDO (2004), “Um Novo Quadro Institucional para os Transportes Públicos: Condição Sine Qua Non para a Melhoria da Mobilidade e Acessibilidade Metropolitana”. In: Enilson Santos e Joaquim Aragão (orgs.). Transporte em Tempos de Reforma. Estudos sobre o Transporte Urbano, Ed. EDUFRN – Editora da UFRN, Natal, 2004, p. 193 – 216

LODI, Mário, **LAMBERTI**, Elenilson (1992). “Regiões Metropolitanas”. Revista de Transportes Públicos – ANTP, ano 14, nº 55; 2º trimestre de 1992.

MARICATO, Ermínia; **SANTOS JÚNIOR**, Orlando Alves dos (2007). “Construindo a Política Urbana: Participação Democrática e o Direito à Cidade”. In: Luis Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves Santos Júnior (orgs.). As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira. Editora Revan, FASE, Rio de Janeiro, 2007. p. 165-195

MEDEIROS, Rogério de Souza (2007). “Crítica e Resignação nas Atuais Relações entre as ONGs e o Estado no Brasil”. In: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba (orgs.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Argos – Editora Universitária, Chapecó, 2007. p. 167 – 202.

MENDES JR., Antônio (1981). “Movimento Estudantil no Brasil”. Editora Brasiliense. São Paulo, 1982

MENDONÇA, Luis Carvalheira de; **PEREIRA**, Affonso Cezar B. Pereira (1987). “Transportes Coletivos no Recife: Uma Viagem no ônibus da CTU”. Fundação de Cultura da Cidade do Recife; Recife; 1987

MOISÉS, José Álvaro, **MARTINEZ-ALIER**, Verena (1978). “A Revolta dos Suburbanos ou Patrão, o Trem Atrasou”. In: Contradições Urbanas e Movimentos Sociais. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978, p. 13 - 66

MOISÉS, José Álvaro (1982). “Protesto Urbano e Política: O Quebra – Quebra de 1947”. In: Cidade, Povo e Poder. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982, p. 50 - 64

MORA, Luís de La (1987). “Os Movimentos Sociais na Formação e Transformação do Espaço Urbano Recifense”. In: Rezende, Antônio Paulo (org.); Recife: Que História é Essa? Fundação de Cultura da Cidade do Recife. Companhia Editora de Pernambuco – CEPE, Recife, 1987, p. 253 – 265

MORA, Luis de La (1998). “Aferição da Qualidade da Participação dos Novos Atores Sociais nos Mecanismos de Gestão Democrática das Políticas Públicas”. In: Lacerda, Norma e Leal, Suely; Do Local ao Global, o Papel dos Novos Atores nas Políticas Públicas. UFPE, 1998

MORALES, Carlos; **AFFONSO**, Nazareno Stanislau (1990). “Transportes: Negócios à Parte”. Revista Teoria e Debate, n ° 11, jul/ago/set 1990.

NEVES, Lafaiete Santos (2006). “Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba”. Editora Gráfica Popular: CEFURIA, Curitiba, 2006

NTU – Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano. “Conduzindo o Progresso: A História do Transporte e os 20 Anos da NTU”. Brasília; 2007

PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT (1984). “Encontro de Transportes do Partido dos Trabalhadores”. Caderno da Comissão de Movimentos Populares. São Paulo, março de 1984.

PONT, Raul (2000). “Democracia, Participação, Cidadania: Uma Visão de Esquerda”. Ed. Palmarinca Ltda, Porto Alegre, 2000

PONTUAL, Virgínia (2001). “Uma Cidade e Dois Prefeitos: Narrativas do Recife nas Décadas de 1930 a 1950”. Ed. da UFPE, Recife, 2001.

PREFEITURA DO RECIFE (2008). “O Que é Orçamento Participativo”. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/oque.php>. Acesso em: 23 de novembro de 2008

PUTNAM, Robert D. (2005). “Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna”. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2005.

REZENDE, Flávio da Cunha (2004). “Por que falham as Reformas Administrativas?”, Editora FGV, 2004

SÁ BARRETO, Angelusa Cavalcanti de Albuquerque (2005). “A Câmara de Compensação Tarifária, solução para o financiamento de Sistemas de Transporte Público de Passageiros: o caso da Região Metropolitana do Recife”. Dissertação de Mestrado; UFPE; Recife, 2005.

SADER, Eder (1988). “Quando Novos Personagens Entram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo 1970 – 1980”. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988

SANTOS, Enilson (2000). “Concentração em Mercados de Ônibus Urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação”. Tese de Doutorado. Programa de Engenharia de Transportes / COPPE / UFRJ, Rio de Janeiro, 2000

SETTE, Mário (1978). “Arruar: História Pitoresca do Recife Antigo”. Governo de Pernambuco; Secretaria de Educação e Cultura; Recife, 1978

SILVA, Evanildo Barbosa da; **TEIXEIRA**, Ana Cláudia C. (2007). “A Experiência do Orçamento Participativo do Recife”. In: Jorge Romano, Maristela Andrade, Marta Antunes (orgs). Olhar Crítico sobre Participação e Cidadania: A Construção de uma Governança Democrática e Participativa a partir do Local. Editora Expressão Popular. São Paulo, 2007, p. 121 – 197.

SILVA, Evanildo Barbosa da (2005). “A Experiência do Orçamento Participativo do Recife”. In: Orlando Alves dos S. Júnior, Tatiana D. Pereira, Gert Peuckert e Lutz Brangsch (orgs.); Cidade, Cultura e Democracia Participativa: Metodologias e Experiências de Educação Política. FASE; Rio de Janeiro, 2005, p. 129-141

SILVA, Neide Maria, **AMORIM**, Márcia Maria da S., **MONTENEGRO**, Antônio Torres (1988). “Movimento de Bairro: Repetição / Invenção”, Uma publicação da ETAPAS - Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social, Recife, 1988

SOARES, José Arlindo (1982). “A Frente do Recife e o Governo do Arraes. Nacionalismo em Crise: 1955 - 1964”. Editora Paz e Terra S.A., Rio de Janeiro, 1982

SOARES, José Arlindo; **LOSTÃO**, Salvador Soler (1992). “Poder Local e Participação Popular”. Editora Rio Fundo, Rio de Janeiro, 1992

SOARES, José Arlindo (1982). “A Frente do Recife e o Governo do Arraes. Nacionalismo em Crise: 1955 - 1964”. Editora Paz e Terra S.A., Rio de Janeiro, 1982

SOARES, José Arlindo; **GONDIM**, Linda (1998). “Novos Modelos de Gestão: Lições que vêm do Poder Local”. In: José Arlindo Soares; Sílvia Caccia-Bava (orgs.). Os Desafios da Gestão Municipal Democrática. Cortez Editora, São Paulo, 1998, p. 61 – 96

SOUZA, Celina (2004). “Regiões Metropolitanas: Trajetória e Influência das Escolhas Institucionais”. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (org.). Metrrópoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito. Editora Fundação Perseu Abramo/FASE/Observatório das Metrrópoles; São Paulo, 2004; p. 61 - 96

SOUZA, Sandra Colucci A. de; **OLIVEIRA**, M^a. de Fátima D. de; **LIMA**, Eduardo G. F.; **MACHADO** Luiz Carlos A. R. (1996). “História da Política Operacional dos Transportes Urbanos na Região Metropolitana do Recife”. In: Transporte no Grande Recife: Uma Questão de Compromisso 1980 a 1998; Livro Técnico, EMTU/Recife; Recife, 1998; p. 39 – 42

TRAVASSOS, Germano (1993). “Câmara de Compensação”. Setembro de 1993.

TRAVASSOS, Germano (1996). “O Contexto Político e Institucional que Assegurou 15 Anos de Gestão Metropolitana da EMTU/Recife”. Revista de Transportes Públicos – ANTP, ano 18; 2º trimestre de 1996.

VASCONCELOS, Eduardo A. (2000), “Transporte Urbano nos Países em Desenvolvimento: reflexões e propostas”. Editora: Annablume, São Paulo, 2000

VASCONCELOS, Eduardo A. (1993). “Os Ônibus, os Automóveis e as Classes Sociais: Limites as Política de Transporte Urbano no Brasil”. Revista de Transportes Públicos – ANTP, ano 15, 1º trimestre de 1993.

VIEIRA, Liszt (1997). “Cidadania e Globalização”. Editora Record, Rio de Janeiro, 2005

WRIGHT, Charles Leslie (1988). “O que é Transporte Urbano”. Editora Brasiliense, São Paulo, 1988.

ANEXOS

Quadro da evolução da participação social no Conselho Deliberativo de Transporte da RMR

	<u>Conselho de Administração</u> (1980) 8 Conselheiros	<u>Conselho de Administração</u> (1985) 19 Conselheiros	<u>CMTU</u> (encerrou em 2008 com 29 conselheiros)	<u>CSTM</u> (2008) Iniciou com 19 Conselheiros
<u>Federal</u>	(1) EBTU	(1) EBTU	(1) METROREC / CBTU	(1) METROREC / CBTU
<u>Estadual</u>	(4) 1 Sec. dos Transportes 1 FIDEM 1 EMTU 1 DETRAN	(8) 1 Sec. dos Transportes 1 FIDEM 1 EMTU 1 DETRAN 4 Deputados Estaduais	(4) 1 Sec. de Desenv. Urb. 1 Sec. de Planejamento 1 EMTU 1 Deputado Estadual	(7) 1 Sec. das Cidades 1 Sec. de Planej. 2 do Gr. Recife 1 Dep. Estadual 1 ARPE 1 DETRAN
<u>Municipal (Recife)</u>	(1) Prefeito do Recife	(3) Prefeito do Recife 2 Vereadores do Recife	(3) Prefeito do Recife 1 Vereador do Recife 1 CTTU	(3) 1 Séc. Serv. Públ. 1 Vereador 1 CTTU
<u>Municipal (Demais Municípios da RMR)</u>	(1) 1 Prefeito da RMR (rodízio)	(3) 1 Prefeito (rodízio) 2 Vereadores da RMR (rodízio)	(15) 13 Prefeitos da RMR 2 Vereadores da RMR (rodízio)	(2) 1 Sec. de Transportes Olinda 1 Vereador
Total do Poder Público	7 (78,6 %)	15 (78,9 %)	23 (79,3 %)	13 (68,5 %)
Sociedade Civil Organizada	(1) 1 SETRANS	(4) 1 SETRANS 2 Usuários 1 Sind. dos Rodoviários	(6) 1 SETRANS 3 Usuários 1 Sind. Rodoviários 1 Estudante	(6) 1 SETRANS. 2 Usuários 1 Estudante 1 Sind. dos VPPs 1 Usuário da gratuidade
Total do Soc. Civil Org.	1 (12,5 %)	4 (21,1%)	6 (20,7 %)	6 (31,5 %)

FREQUÊNCIAS/AUSÊNCIAS ÀS REUNIÕES DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

SECRETÁRIO DE TRANSPORTES DE PE (ou representante)	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Antão Luiz de Melo	39	3
José Múcio Monteiro	25	2
Luiz Collier	1	0
Roldão Gomes Torres	1	0
Paulo Amaro Casundé	7	0
Regilma Souza	1	0
Paulo Amaro Casundé	17	0
TOTAL	91	5

SUPERINTENDENTE DA FIDEM (ou representante)	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Laudo Bernardes	25	3
Maurício Penalva	12	0
Paulo Roberto de Barros e Silva	15	1
Paulo de Brito Lobo	3	0
Oswaldo José Vieira de Melo	7	0
Carlos Fernando da Mota Collier	1	0
José Guelfer Ferrer	1	0
Cláudio José Marinho	4	0
Francisco de Assis C. de Mendonça	14	5
Helena Galvão	1	0
Sérgio David Farias	1	0
Ausência sem identificar o responsável	-	3
TOTAL	84	12

PRESIDENTE DA EMTU (ou representante)	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Stanley Fortes Batista	32	0
Maurício Pina	1	0
Romero Fernando Alencar Pessoa	9	0
Paulo Fernando Monteiro de Queiroz	16	1
Celso Miranda	10	0
Enildo Arruda	2	0
Oswaldo Lima Neto	25	0
TOTAL	95	1

DIRETOR DO DETRAN (ou representante)	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Walter Benjamin de Medeiros	36	4
Sebastião Rufino	11	0
Benedito Segundo	4	0
Genivaldo de Gouveia Fonseca	1	0
Tem. Cel. Ivaldo José Alves	9	2
Clímaco Mendes de Lima	18	2
Jorge Tasso	7	2
TOTAL	86	10

REPRESENTANTE DA EBTU	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Clóvis Falkenbach Tamer	30	23
Luiz Antônio Romaguera	3	40
TOTAL	33	63

PRESIDENTE DO SETRANS (ou representante)	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Carlos Alberto Gueiros	64	4
Alfredo Bezerra Leite	25	0
José Faustino dos Santos Filho	2	0
Mozart Cordeiro (ouvinte)	1	0
TOTAL	92	4

PREFEITOS DA RMR (ou representante)	PRESENCÇA
José Alberto Lima (Cabo)	2
Clovis Lacerda Leite (Igarasu)	3
Geraldo José Melo (Jaboatão)	1
Josué Pereira de Oliveira (São Lourenço)	6
João Olímpio Mendonça	4
José Humberto L. Barradas (Jaboatão)	1
José Fagundes Meneses	2
Edvard Bernard Silva	1
Jerônimo Gadelha (Abreu e Lima)	1
Jurandir Bezerra (Igarasu)	1
Francisco Barreto de Menezes (Representante Igarassu)	2
Everaldo Galvão (Itamaracá)	1
Ademir Barbosa da Cunha	1
Roberto Gomes do Rego	1
Francisco Barreto (Igarasu)	1
Marcelo Monteiro (Itamaracá)	2
AUSÊNCIA	66
TOTAL	96

PREFEITO DO RECIFE (ou representante)	PRESEANÇA	AUSÊNCIA
Gustavo Krause	1	-
Jorge Antônio Cavalcanti da Silva	1	-
Joaquim Francisco Cavalcanti	1	-
João Eduardo Rosas Monteiro	23	-
Murilo Nóbrega	4	-
Paulo Amaro Cassundé	3	-
José Carlos Estelita Guerra	10	-
Zenice Guerra	2	-
Júlio Schetine	5	-
TOTAL	50	46

A partir da 50ª reunião, realizada em 26 de março de 1985, foram incorporados 11 Conselheiros ao Conselho de Administração que passou a contar com 19 pessoas.

USUÁRIO 1	PRESEANÇAS	AUSÊNCIAS
Adir Barreto	21	1
Gilvanil Ferreira de Souza	8	4
Ivete Santos Lima	7	0
TOTAL	36	5

USUÁRIO 2	PRESEANÇAS	AUSÊNCIAS
Iran Leonel Alves da Silva	30	4
Jorge Luis Santos Freitas	3	4
TOTAL	33	8

Câmara Municipal da RMR	PRESEANÇAS
José Manoel da Silva Filho (São Lourenço)	14
Joaquim Luiz de Oliveira França (Olinda)	10
Nicácio Rodrigues Maranhão (Olinda)	1
Geraldo de Almeida Sobral (Paulista)	2
Erivaldo Andrade de Moura (São Lourenço)	1
Edivaldo Cavalcanti (titular) e Fernando Santana (suplente) (Moreno)	1
AUSÊNCIAS	53
TOTAL	82

(41 reuniões x 2 vereadores = 82)

Representante do Sindicato dos**Rodoviários**

	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Manoel Luiz Ferreira	6	4
Patrício Magalhães	17	13
Rinaldo Machado Botelho	1	0
TOTAL	24	17

Câmara Municipal Recife 1

	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Cadoca	34	7
TOTAL	34	7

Câmara Municipal Recife 2

	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Aristófanés de Andrade	25	10
Silvio Amorim	4	1
José Neves	1	0
TOTAL	30	11

Edna Costa – ouvinte na 58ª, 61ª reuniões

Jota Ferreira – ouvinte na 58ª reunião

Pedro Laurentino – ouvinte 61ª reunião

Representante da Assembléia Legislativa

	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
José Luis Melo	3	-
Paulo Marques	4	-
Newton Carneiro	3	-
Luciano Siqueira	6	-
Severino Cavalcanti	1	-
Severino Otávio Raposo Monteiro	2	-
Roosvelt Gonçalves de Lima	1	-
Adolfo José da Silva	13	-
TOTAL	33	131

(41 reuniões x 4 deputados estaduais = 164)

Participação do Município do Recife no Conselho de Administração da EMTU, por Gestão Municipal:

PREFEITO	INÍCIO	FINAL	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Gustavo Krause	15/03/1979	15/03/1982	01	25
Jorge Cavalcante	15/03/1982	15/03/1983	01	13
Joaquim Francisco	15/03/1983	01/01/1986	27	01
Jarbas Vasconcelos	01/01/1986	01/01/1989	14	05
Joaquim Francisco	01/01/1989	04/1990	06	03
TOTAL			49	47

GESTÃO DE GUSTAVO KRAUSE	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Gustavo Krause	1	25
TOTAL	1	25

GESTÃO DE JORGE CAVALCANTE	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Jorge Cavalcante	1	13
TOTAL	1	13

1ª GESTÃO DE JOAQUIM FRANCISCO	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Joaquim Francisco	2	-
João Eduardo Rosas Monteiro	22	-
Murilo Nóbrega	3	-
TOTAL	27	1

GESTÃO DE JARBAS VASCONCELOS	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Paulo Casundé	3	-
José Carlos Estelita	8	-
Murilo Nóbrega	1	-
Zenice Guerra	2	-
TOTAL	14	5

2ª GESTÃO DE JOAQUIM FRANCISCO	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Júlio Schettine	6	3
TOTAL	6	3

FREQUÊNCIAS/AUSÊNCIAS ÀS REUNIÕES DO CMTU

Secretário de Transportes	PRESENCAS
Paulo Amaro Cassundé	8
Wilson Campos Jr.	3
Luciano de Mello Motta	8
Guilherme Severino de Albuquerque (adjunto)	1
Tales A. Maurício Lima	3
José Carlos Dias de Freitas	31
Roberto Viana Batista Jr.	4
Glauber Cabral V. Jr. (adjunto)	2
Marcelo A. Albuquerque Aires	9
Sílvio Romero C. Bompastor	5
João Bosco de Almeida	4
Fernando A. Caminha Dueire	2
Emanuel Paes Barreto (adjunto)	2
Sérgio Guerra	2
Evandro Avelar	1
Saulo José Freire C. Lima	1
Terezinha Nunes	7
Ana Suassuna	1
AUSÊNCIA	4
TOTAL	98

Presidente da EMTU	PRESENCAS
Oswaldo Lima Neto	25
Adrimon Cavalcanti	12
Paulo Murilo	16
Cesar Cavalcanti	1
André Jorge de B. e Silva (dir. administrativo)	1
Roldão Gomes Torres	14
Glória B. Gusmão Paes	2
Paulo Gomes Pimentel	10
Regilma Souza (diretora técnica)	1
Carlos F. Motta Collier	4
Evandro Avelar	9
Alexandre Roesler	2
Dílson Peixoto	1
TOTAL	98

Secretário de Planejamento	PRESENCAS
Manoel Magalhães de Melo Neto (representante)	1
Francisco de Assis Carvalheira de Mendonça	10
Bárbara Kreuzing	2
Amaury Enaldo Oliveira Filho	18
Ivaneide Áurea de A. Pereira	1
Thais de Lourdes Correia de Andrade	11
Sérgio de Oliveira	3
Fernando Ventura de Melo	2
Jório Cruz (superintendente da FIDEM)	3
Sônia Coutinho Calheiros	10
Eduardo Paiva	1
Mauro Magalhães Vieira Filho	1
Luciano Pinto	1
Amélia Reynaldo	1
Berta Levina Soares Maia	2
Dalvânio Castanha	4
Mariza Jordão	1
Goldberg Romeu Nunes	1
Antônio Barbosa de Siqueira Neto (suplente)	1
AUSÊNCIAS	24
TOTAL	98

Município do Recife	PRESENCAS
Júlio Alcino Schettine	15
Luciano Maurício de Abreu	14
João B. Meira Braga	10
Luiz Godoy Peixoto Filho	3
Murilo Nóbrega	5
Heraldo Borborema	5
Ana M. O. Vilaça	1
José Carlos Dias de Freitas	1
Roberto Magalhães	1
João Paulo	1
José Aílton de Lima	1
Alberto Salazar	2
Dílson Peixoto	5
Ricardo Queiroz Fonseca	2
Amaro João da Silva	1
AUSÊNCIAS	31
TOTAL	98

Município de Olinda	PRESENCAS
Bertrand Sampaio de Alencar	1
Ricardo Costa	2
Ednaldo Toledo	16
Umberto Magalhães	9
Carlos F. de A. Calado	13
Valéria Cavalcanti	9
Maria Edite Campos Crisóstomo	1
Jacilda Urquiza	1
Edrise Fragoso	2
Luciana Santos	1
Sônia Coutinho Calheiros	5
Luciano Moura	1
Oswaldo Lima Neto	2
AUSÊNCIAS	35
TOTAL	98

Município de Abreu e Lima	PRESENCAS
Severino Correa Gaston	3
Samuel Pestana	27
Livaldo Alves	32
Aurelino Azevedo	1
Almir Buonora de Farias	7
Ivanildo Cavalho Bezerra	1
AUSÊNCIAS	27
TOTAL	98

Município do Cabo de Santo Agostinho	PRESENCAS
Alcides da Silva Santos Filho	23
Eveline Maria de Almeida Lima	3
Valdeci Ricardo da Silva	3
Marcelino Granja de Meneses	5
José Maria P. Castro	26
Eliana Ferreira Soares	1
Manoel Damasceno	3
Elias Gomes	1
Bertrand Sampaio de Alencar	4
Elias Gomes	3
Vilson de Oliveira	6
Eduardo Morato Borges	1
AUSÊNCIAS	19
TOTAL	98

Município do Camaragibe	PRESENCAS
Arnaldo Gonçalves Guerra	1
José Carlos Freitas Pereira	7
Valentim Silveira da Costa	4
Carlos Pereira	10
Dílson Escorel	9
Teógenes Leitão	9
Reginaldo Barros Albuquerque	1
Paulo Ribeiro de Lemos	1
Ivan Carlos M. da Cunha	7
Paulo R. de Santana	3
Elné Demosthenes Braga	5
Maria Auxiliadora de Sousa	3
Carlos Eduardo Galvão	2
AUSÊNCIAS	36
TOTAL	98

Município de Igarassu	PRESENCAS
Livaldo Alves	27
Valdemir Nunes Sousa	24
Gilberto Pessoa Baracho	1
Jarbas Rego	1
Jaate Gomes dos Santos	16
Yves Ribeiro	1
Fernando Pessoa	1
Renato Lopes Teixeira	2
Severino de Sousa Silva	1
AUSÊNCIAS	24
TOTAL	98

Município de Itamaracá	PRESENCAS
Everaldo Galvão	1
Manoel Marinho	23
Gbson Luiz Pereira	5
Edvaldo Mário do Monte	27
João Vicente Lucena	7
Joel Monteiro (prefeito)	1
Marcos Augusto C. dos Santos	4
Daniel H. Dias Wanderley	1
Sílvio Mário dos S. Galvão	3
AUSÊNCIAS	26
TOTAL	98

Município de Itapissuma	PRESENCAS
Clovis Cavalcanti	3
Jarbas Ferreira Rego	36
Maria do Carmo de O. Rocha	1
Jefferson Meneses Costa	4
Cremilda Leal	1
Ana Alice Barros Pedrosa	2
Paulo Geraldo Xavier	1
João Xavier Neto	3
Aldo A. Marinho de Andrade	3
Teresa Marinho dos Santos Tenório	1
AUSÊNCIAS	43
TOTAL	98

Município de Jaboatão	PRESENCAS
Francisco Dominici	14
Cipriano Cândido de Melo Filho	2
Adilson Alves Wanderley	7
Roberto Embiruçu Lira	15
Severino Alves Monteiro	9
Guilherme Martins	3
Maria de Fátima Dantas de Oliveira	1
Umberto Magalhães	6
Armando Feitosa de Lima	1
Jorge Barreto da C. Pereira	1
Gutemberg F. Castelo Branco	1
Newton M. Bandeira de Christo	1
AUSÊNCIAS	37
TOTAL	98

Município de Moreno	PRESENCAS
Edvaldo Rufino	7
Waldemar Alves de Melo	32
Isaias Viana de Lira	1
Júlio Ferreira da Silva Filho	1
José Rivaldo R. Melo	8
Aguinaldo Martins de Sena	2
Edvard Bernardo Silva	1
Marcos Theófilo Silvério da Silva	1
AUSÊNCIAS	45
TOTAL	98

Município de Paulista	PRESENCAS
Paulo Feitosa	36
Dalvânio Castanha	1
Paulo Roberto Correia Batista	1
Antonio Luis Lucas da S. Ferreira	3
Geraldo Pinho Alves Filho	2
Waldick Correia	1
Paulo Amaro Maia Cassundé	4
Antônio W. Speck	4
Ernesto A. V. Santos Filho	1
José Carlos Cavalcanti	1
Dffles de Azevedo Pires	2
AUSÊNCIAS	42
TOTAL	98

Município de São Lourenço	PRESENCAS
Odacy Wllington	19
Alberto Luis Cavalcanti Lima	11
Antônio Cândido B. Júnior	18
Ettore Labanca	1
Jairo Pereira de Oliveira	4
Severino Ramos Gaudêncio	4
AUSÊNCIAS	41
TOTAL	98

Município de Araçoiaba	PRESENCAS
Hildemar Guimarães	13
Severino Alexandre Sobrinho	1
AUSÊNCIAS	11
TOTAL	25

Município de Ipojuca	PRESENCAS
Paulo Bauduíno	8
Deoclécio José de Lira Sobrinho	3
Carlos Santana	1
Simone Osias	2
Iana Maria Campelo Passos	1
AUSÊNCIAS	10
TOTAL	25

CTU / CTTU	PRESENCAS
José Henrique Figueiredo (CTU)	6
Roberto Embiriçu (CTU)	1
Paulo Murilo (CTU)	6
Antônio Lencastre Cruz (CTU)	6
Celso Miranda (CTU)	12
Nelson Fernando R. Lopes (CTU)	2
Adilson Alves Wanderley (CTU)	9
Roberto José Bezerra (CTU)	1
Carlos A. Tadeu Sampaio (CTU)	10
Carlos A. de Araújo Farache (CTU)	17
Cláudio Souto Maior Medeiros (CTU)	6
Rogério José V. Marques (CTU)	1
Glória Berenice C. Paiva (CTU)	2
José Eustáquio Vieira Neto (CTU e CTTU)	4
Ivan Carlos M. da Cunha (CTTU)	6
Manoel Damasceno (CTTU)	1
Denílson Souza (CTTU)	2
Ricardo Queiroz Fonseca (CTTU)	1
Carlos A. Soares Padilha (CTTU)	1
AUSÊNCIAS	4
TOTAL	98

CBTU	PRESENCAS
Milton Torres Dantas	1
Adrimon Cavalcanti	6
Gustavo Queiroz Bezerra	8
Maria Helena Jatobá	1
Regilma Souza	30
Rômulo Halliday	3
Rosa Pandolfi	23
Romero Portela Raposo	1
Valéria Maranhão	1
Emanuel Paes Barreto	2
Sandra Barbosa	14
Fernando A.C. Dueire	1
José Maurício Carneiro Leão	1
Sileno Guedes	5
AUSÊNCIAS	1
TOTAL	98

SETRANS	PRESENCAS
Alfredo Bezerra Leite	8
Luis Fernando Bandeira	79
Alamis Filizola	4
Antônio Carlos Perruci	1
Marconi Filizola	5
AUSÊNCIAS	1
TOTAL	98

USUÁRIO 1	PRESENCAS
Ivete Lima	59
Ivaldo Ferreira da Silva	2
Amaro José da Silva	32
AUSÊNCIAS	5
TOTAL	98
USUÁRIO 2	PRESENCAS
João Domingos	59
André Cristiano de Albuquerque	2
Adeilza de Souza	29
AUSÊNCIAS	8
TOTAL	98
USUÁRIO 3	PRESENCAS
André Bezerra Rodrigues	7
Fernando Clementino de Souza	24
Severino Miguel	5
Eugênio Lucas Ferreira	3
Manoel Carlos de Holanda	7
Eduardo da Silva Souza	13
AUSÊNCIAS	39
TOTAL	98

Até a 64ª reunião, realizada em 26 de maio de 1998, a CMR indicava dois vereadores para participar das reuniões do CMTU

Câmara Municipal do Recife 1	PRESENCAS
Carlos Eduardo - Cadoca	35
José C. Neves	1
Carlos Alberto Gueiros	15
Heráclito Cavalcanti	4
AUSÊNCIAS	25
TOTAL	80
Câmara Municipal do Recife 2	PRESENCAS
Sílvio Amorim	17
Sérgio Magalhães	3
AUSÊNCIAS	60
TOTAL	80

A partir da 65ª reunião, realizada em 23 de outubro de 1998, a CMR passou a indicar somente um vereador para participar das reuniões do CMTU

Câmara Municipal do Recife	PRESENCAS
Carlos Alberto Gueiros	16
Jurandir Liberal	1
AUSÊNCIAS	1
TOTAL	18

Câmara de Município da RMR 1	PRESENCAS
Marcos Albanex (São Lourenço)	7
Luis Lino de França (Camaragibe)	5
Arlindo Siqueira (Olinda)	2
Edvaldo Mário Monte (Itamaracá)	6
José Antônio de Barros (Itapissuma)	6
Geraldo de Almeida Sobral (Paulista)	5
Jorge Luis Santos Freitas (Cabo)	5
Alberes Félix de Sousa (Moreno)	3
Carlo A. Guedes Monteiro (Ipojuca)	2
Manoel Marinho de M. Jr. (Itamaracá)	2
João José de Santana (São Lourenço)	4
Eli José Mota (Moreno)	2
Pedro Mesquita (Moreno)	1
José Joaquim da Silva Filho (Moreno)	1
AUSÊNCIAS	47
TOTAL	98

Câmara de Município da RMR 2	PRESENCAS
Sebastião Balbino (Abreu e Lima)	3
Josenon Pereira de Sá (Abreu e Lima)	15
Luis Pereira de Lima (Cabo)	1
José Sandoval da Hora (Jaboatão)	3
Natan Nazário de Albuquerque (Igarassu)	5
Onildo de Oliveira Araújo (São Lourenço)	3
Olívio Alexandre da Silva (Paulista)	3
Valdemir Nunes de Sousa (Igarassu)	2
Francisco Feitosa Viana (Itapissuma)	3
Clodovaldo Cavalcanti (Cabo)	3
Fernando Antônio de Oliveira (Ipojuca)	3
AUSÊNCIAS	54
TOTAL	98

Assembléia Legislativa	PRESENCAS
Adolfo José da Silva	12
Antônio Mariano de Brito	18
Aníbal Caribe	8
Pedro Eugênio	9
Pedro Eurico	10
Bruno Rodrigues	1
AUSÊNCIAS	40
TOTAL	98

Sindicato dos Rodoviários	PRESENCAS
Patrício Magalhães	71
Diógenes José de Sousa	15
AUSÊNCIAS	12
TOTAL	98

ACP / FIEPE (participação até a 37ª reunião) *	PRESENCAS
Pedro de Paula Barreto (FIEPE)	1
José Luis Correa O. Jr. (FIEPE)	2
Marcelo José de Barros e Silva (FIEPE)	3
Carlos Alberto Gueiros (ACP)	8
Gilberto Fernandes da Cunha (ACP)	10
Rinaldo Estelita (FIEPE)	7
Carlos Veras (FIEPE)	1
Luis de Abreu e Lima Botelho (ACP)	1
Aurélio Márcio Nogueira ((FIEPE)	3
AUSÊNCIAS	12
TOTAL	48

*A partir da 38ª reunião, realizada em 28 de julho de 1993, a FIEPE e a ACP abdicaram oficialmente de participar do CMTU, sendo que voltamos a encontrar registros de presença da FIEPE nas pessoas de Anísio Bezerra Coelho (FIEPE) e Sebastião Hordonho de Oliveira (FIEPE) que participaram da 54ª e 82ª realizadas respectivamente em 27 de novembro de 1995 e 10 de janeiro de 2008

Participação do Município do Recife no CMTU, por Gestão Municipal:

PREFEITO	INÍCIO	FINAL	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Joaquim Francisco	01/01/1989	15/04/1990	4	2
Gilberto M. Paulo	15/04/1990	01/01/1993	25	4
Jarbas Vasconcelos	01/01/1993	01/01/1997	16	22
Roberto Magalhães	01/01/1997	01/01/2001	10	3
João Paulo	01/01/2001	01/01/2008	12	0
TOTAL			67	31

GESTÃO DE JOAQUIM FRANCISCO	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Julio Schettine	4	2
TOTAL	4	2

GESTÃO DE GILBERTO MARQUES PAULO	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Julio Schettine	11	3
Luciano Maurício de Abreu	14	1
TOTAL	25	4

GESTÃO DE JARBAS VASCONCELOS	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
João B. Meira Braga	10	11
Luiz Godoy Peixoto	3	9
Murilo Nóbrega	3	2
TOTAL	16	22

GESTÃO DE ROBERTO MAGALHÃES	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Roberto Magalhães	1	0
Heraldo Borborema	5	3
Murilo Nóbrega	2	0
Ana M. O. Vilaça	1	0
José Carlos Dias de Freitas	1	0
TOTAL	10	3

GESTÃO DE JOÃO PAULO	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
João Paulo	1	0
José Ailton	1	0
Alberto Salazar	2	0
Dílson Peixoto	5	0
Ricardo Queiroz Fonseca	2	0
Amaro João da Silva	1	0
TOTAL	12	0

Passarinho: Gor

NOTA

Os prefeitos da Área Metropolitana do Recife, que esta subscrevem, na qualidade de legítimos representantes dos seus respectivos Municípios, tomando conhecimento dos recentes pronunciamentos da EMTU e do Sindicato das Empresas dos Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco, se sentem no dever de dar a seus munícipes e ao povo em geral, os esclarecimentos seguintes:

1. A regulamentação do trânsito dentro de cada Município é matéria do seu peculiar interesse, e, por isso mesmo, da sua competência exclusiva;
2. Lei Estadual que venha dispôr sobre a regulamentação de trânsito, dentro de determinado Município, invade a esfera de competência municipal, sendo assim, desenganadamente, inconstitucional;
3. Estranhamos, que venha o Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco, cuja Diretoria é composta de proprietários de empresas, altamente beneficiadas com a implantação do Zoneamento, a fazer pronunciamentos agredindo, embora que genericamente, o Poder Político, como se o próprio chefe do Estado não fosse um dos seus mais eloqüentes membros e, já agora, a se atrever a discutir o princípio constitucional da competência atribuída a cada unidade da República Federativa do Brasil;
4. A insatisfação contra o Zoneamento, tal como foi implantado pela EMTU, é dos munícipes de cada comuna, razão porque, a nós políticos — e com muita honra políticos — tem cabido a missão de transmiti-la aos altos escalões, igualmente políticos, do nosso Estado, na certeza de que não tardarão as providências almejadas pelo povo que representamos;
5. Aliás, a interferência do político na implantação do sistema longe de ser indêbita, é de fundamental necessidade porque mais do que aos técnicos limitados aos seus gabinetes, é o político que, lidando diariamente com o povo, melhor pode dizer dos seus hábitos e das suas necessidades;
6. Foi por isso, inclusive, que a EMTU convocou as Prefeituras Municipais da Área Metropolitana a se pronunciarem sobre o sistema. Contudo, por inexplicáveis motivos não deu maior importância às sugestões que lhe foram apresentadas.

Em 19 de janeiro de 1981

Geraldo José de Almeida Melo
Prefeito do Município de Jaboatão

João Antônio da Cunha Amaral
Prefeito do Município de Itamaracá

Ademir Barbosa da Cunha
Prefeito do Município do Paulista

José Alberto de Lima
Prefeito do Município do Cabo.

Vereador defende Conselho

O vereador Carlos Eduardo (PMDB - Frente Popular) defendeu ontem a criação de um Conselho Metropolitano de Transportes que integrará institucionalmente a política de tarifas e fiscalização dos 4 tipos de transporte na Grande Recife, ou seja, ônibus elétrico (CTU); empresas privadas (ônibus diesel), metrô e trens.

A EMTU continuaria como órgão técnico, mas o Conselho é quem definiria a política mais global dos transportes, disse Carlos Eduardo.

Para ele essa questão hoje não mais pode ficar circunscrita à esfera municipal, porque se trata de uma questão metropolitana. O vereador que tem assento no Conselho da EMTU lembra que “cerca de 40% da população usuária de transportes coletivos moram além dos limites do município do Recife, mas tem sua vida intensamente ligada a capital. São pessoas que trabalham ou estudam no Recife e que são obrigadas a se deslocarem diariamente”. Segundo ele, o problema tende a se gravar. “Já não se pode tratar o problema dos transportes no interior das divisas do Recife como município. Seria excluir 40 % da população usuária concentrada na baixa renda”, disse.

CONFUSÃO

Transporte coletivo no Recife envolve atualmente 3 níveis de governo: municipal, estadual e federal. No caso do Recife a municipalidade regula por força de lei os serviços, e também os opera o estado regula a linhas inter-municipais e a união os serviços ferroviários, inclusive o metrô. É difícil para a população exigir o transporte a que tem direito quando se trata com esta multiplicidade de órgãos, cada um deles atuando com políticas próprias e tarifas particulares, regras específicas e diferentes burocracias. A dificuldade aumenta quando se considera os órgãos que tratam do trânsito e do sistema viário. Este sistema até parece que está montado para confundir os usuários - analisa Carlos Eduardo

Seriam atribuições do Conselho Metropolitano de Transportes:

- 1) Fiscalizar o orçamento, funcionamento e contabilidade da CCT a ser criada.
- 2) Aplicar democraticamente o subsídio do metrô e do trem para todos os usuários do sistema
- 3) Garantir tratamento homogêneo das fontes de subsídio que venham a carrear recursos para o sistema
- 4) Viabilizar a integração tarifária
- 5) Devolver a CTU seu papel original e verdadeiro de reguladora da operação do sistema de transporte em toda a Grande Recife.
- 6) Propiciar o acesso da população usuária a todas as informações relativas ao sistema de transporte
- 7) Servir de único canal a população para exigir o transporte a que tem direito

O vereador Carlos Eduardo acredita que o Conselho e a CCT, via fretamento compensado, possibilitaria imediatamente a padronização da remuneração do capital das empresas.

- Isto, aliado a mudança da política de distribuição de passes gratuitos; a reformulação do conceito de planilha atualmente em vigor; e a expansão dos ônibus elétricos através do fortalecimento da CTU possibilitaria a operação de um serviço de melhor qualidade. Seria estabelecida uma tarifa real abrindo-se a perspectiva para dotar uma política eficaz de subsídios diretos nos preços das passagens, explicou Carlos Eduardo.

ABERTURA

As mudanças propostas pelo vereador significariam “uma abertura do sistema a todos os envolvidos, inclusive os próprios usuários e aos empregados do setor que terão condições de discutir suas condições de trabalho perante um órgão único que congregaria também os empresários.

Os integrantes do Conselho Metropolitano de Transportes seriam: o Secretário dos Transportes, Energia e Comunicações (presidente); o Superintendente da FIDEM; o Diretor Geral do DETRAN; o Diretor Presidente da EMTU; o Presidente da CTU; um prefeito da RMR; dois deputados estaduais indicados pela bancada de maior representação partidária; dois vereadores das duas maiores bancadas na Câmara; dois vereadores de municípios da Grande Recife; um representante do Sindicato das Empresas de Transportes; um representante do Sindicato dos Empregados em Transporte Rodoviário; 6 representantes dos usuários; o presidente do METROREC e o Superintendente da RFFSA em Pernambuco.

(Diário de Pernambuco; 29/09/1985)

os pingos nos is

O preço das tarifas de transporte é sempre uma questão polêmica. Em Recife, em particular, essa discussão tem se tornado acirrada.

Mas, para compreendê-la, é preciso conhecer alguns dados.

Diante da grave crise econômica e da inflação descontrolada que assola o país, todos os Estados são obrigados a reajustar suas tarifas mensalmente. Pernambuco não foge à regra. Mas nós temos situações específicas que nos colocam em desvantagem em relação aos outros Estados.

Vamos analisar:

- nosso percentual de estudantes pagando meia passagem ultrapassa 30%.
 - nosso percentual de pessoas com passe gratuito chega a 6%.
 - nosso percentual de passageiros pulando a catraca ou descendo por trás atinge a 10%.
- Isso nos dá um total de não pagantes e pagantes de meia passagem sobre o total de passageiros transportados, muito acima dos outros Estados.

Mas o que isso tem a ver com a tarifa?

Essa é a questão fundamental. Quem paga passagem, acaba pagando por todas essas pessoas.

Vamos ver como se calcula uma tarifa:

Em primeiro lugar, precisamos levantar o custo dos insumos básicos: óleo diesel, pneus, salários, etc., ou seja, quanto custa o sistema por quilômetro percorrido. Esse valor é dividido por um índice, o IPK, que nada mais é que o número de passageiros pagantes a ser transportado na quilometragem programada.

Um cálculo que se faz assim:

Tarifa = Custo do sistema por quilômetro

Índice de passageiros por quilômetro - IPK

E é nesse IPK que o nosso alto índice de não pagantes e pagantes de meia tarifa interfere, reduzindo-o a 2,7 passageiros por quilômetro, um dos mais baixos do país.

Dessa forma, se tivéssemos o IPK de Belém, por exemplo, cobraríamos uma tarifa de Cz\$ 31,00, no lugar dos Cz\$ 45,00 atualmente em vigor aqui ou no lugar dos Cz\$ 50,00 cobrados naquela cidade.

Abaixo, publicamos uma tabela mostrando a tarifa do 1º anel da Região Metropolitana, caso tivéssemos a situação de passageiros pagantes transportados nas outras cidades:

CIDADE	IPK DA CIDADE	TARIFA DA CIDADE	TARIFA DE RECIFE (1º ANEL) CALCULADA COM O IPK DAS OUTRAS CIDADES
BELÉM	3,86	50,00	31,00
CURITIBA	3,80	45,00	32,00
FORTALEZA	3,57	36,00	34,00
PORTO ALEGRE	3,39	60,00	36,00
SÃO PAULO	3,09	60,00	39,00
BELO HORIZONTE	2,85	52,00	43,00
SALVADOR	2,85	50,00	43,00
RIO DE JANEIRO	2,82	48,00	43,00
RECIFE	2,70	45,00	—

* Levantamento efetuado em 24.08.88

FORTE: EBTU

De posse desses dados, ninguém pode afirmar que o Recife tem uma das tarifas mais caras do país. Ao contrário, vamos descobrir que temos uma das tarifas mais baixas e que qualquer comparação, para ser real, precisa levar em conta estes fatos.

A EMTU ESTÁ COLOCANDO OS PINGOS NOS IS.

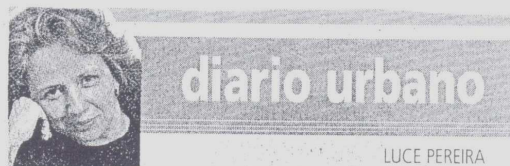
EM
TU

SECRETARIA DOS
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

PERNAMBUCO
GOVERNO DO ESTADO

Diário de Pernambuco

Data	Caderno	Página
06/10/107	Vida Urbana	B12



LUCE PEREIRA

e-mail: dpurb@dpnet.com.br/tel: 2122 7536 ou pelo fax: 2122 7544

Para dizer amém

O novo presidente da EMTU, Dilson Peixoto, deixou claro, na posse, que pretende dar mais espaço aos usuários em sua gestão. Pode começar pedindo que o secretário das Cidades, Humberto Costa, reveja a representatividade deles no Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos, o órgão que, em tese, deve acompanhar e fiscalizar os passos da gestão, deliberando sobre assuntos vitais como aumento de tarifa de ônibus. Nos últimos quatro anos, esteve longe disso, existiu só para inglês ver, porque moveu-se apenas no sentido de homologar os reajustes de preços das passagens. Mas não é para dizer amém que foi feito. Há algumas curiosidades que atentam contra a saúde do dito cujo, quando não causam algumas estranhezas: os usuários são representados por um estudante e por três membros (todos da mesma família) da Federação Metropolitana de Bairros (Femeb), uma entidade que não goza de nenhum prestígio junto ao movimento popular e da qual pouco se tem notícia, do ponto de vista de atuação. Além do mais, o representante da Câmara Municipal do Recife é da Comissão de Justiça e tem como suplente um empresário do setor, o vereador Carlos Gueiros, que, menos mal, é vice-presidente da Comissão de Transportes da casa. Podem não ser irregularidades, mas são estranhezas que, se corrigidas, devem ajudar a que o conselho ressuscite das cinzas e estimule a EMTU a atingir uma meta ambiciosa: a democratização do transporte coletivo. Deixando que o órgão permaneça sendo identificado pela filosofia do "me engana que eu gosto", a tal meta não vai passar de discurso, assim como o novo espaço prometido ao usuário. E Dilson sempre disse que prefere a ação à palavra, mesmo quando o ambiente não é dos mais propícios.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)