



ANÁLISE DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO DE OUTORGAS DO DISTRITO FEDERAL

Aline Maia

Zuleide Oliveira Feitosa

Yvonne Belinda Maha

Pastor Willy Gonzales-Taco

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-87893-17-8



9 788587 893178



ANÁLISE DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DO PLANO DE OUTORGAS DO DISTRITO FEDERAL

Aline Almeida Maia

Zuleide Oliveira Feitosa

Yvonne Belinda Maha

Pastor Willy Gonzales Taco

Universidade de Brasília-UnB

Programa de Pós Graduação em Transportes - PPGT

RESUMO

Este artigo tem por objetivo avaliar a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes. Com a finalidade de reparar os problemas relativos ao sistema de transportes e sua estrutura, foi instituída a Lei nº 4.566/2011 - Lei Orgânica do Distrito Federal no qual atribui à construção do Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal – PDTU./DF que propõe diretrizes estratégicas para a reformulação da mobilidade entre as cidades do Distrito Federal e de seu Entorno. A pesquisa baseia no estudo de caso da audiência pública nº 129/2012, referente ao Projeto da Rede de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – ProPass/Brasil, através da elaboração do primeiro Plano de Outorgas. Para alcançar os objetivos propostos utilizou-se o método de Análise de Conteúdo. Conclui-se que as audiências públicas, embora bem frequentadas, e com intervenções da população, observa-se a ausência de mecanismos que possibilitem a participação social de forma mais efetiva.

ABSTRACT

The objective of this article is to evaluate the effectiveness of public hearing forums, as a mechanism for citizen participation in transportation projects. For the purpose of resolving transportation related problems, the Federal District Organic Law No. 4,566/2011 was instituted, with attribute for the construction of the Master Plan for Urban Transportation – PDTU, as well as, establishment of strategic guidelines for reshaping mobility between cities of the Federal District and its surrounding towns. This research is based on the case study of public hearing No. 129/2012, which discussed the Interstate Passenger Transportation Network Project – ProPass/Brazil and semi-urban services of the Federal District region and surrounding cities. The methodology applied for the purpose of this study is based on the Content Analysis method. Finally, the paper concludes with the view that despite the notable attendance and intervention of the public in public hearings, these participatory institutions lack mechanisms that enable more effective citizen participation.

1. INTRODUÇÃO

Diversas manifestações e legislações promulgadas (De Luca, 2014) no panorama mundial discorrem acerca da participação da população nas decisões governamentais. Além disso, esse processo ganha reconhecimento internacional com a criação da Associação Internacional de Participação Popular (IAP2) em 1990, cujo objetivo principal é ampliar e aprimorar o processo de participação da sociedade em toda parte do mundo. No Brasil, a participação social foi institucionalizada de forma tardia, a qual foi declarada em lei após a Segunda Guerra Mundial e a promulgação da Declaração dos Direitos Humanos. Posterior ao regime militar de 1964 a 1985, foi promulgada na Constituição, o direito à participação social de forma normativa.

Apesar da ampliação da participação social por parte do poder público e a expansão de mecanismos participativos como audiências públicas, conselhos e conferências nacionais, observa-se a necessidade do aprimoramento da operacionalização destas instituições para a realização do seu pleno potencial democrático (Avritzer, 2008; Oliveira Filho, 2009; Teixeira *et al.*, 2012). A audiência pública propicia o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil. Ela considera o interesse público de ver debatido o tema,

cuja relevância ultrapassa as fronteiras do processo administrativo e alcança a própria coletividade.

Cada país apresenta características singulares quanto à participação social na mobilidade urbana. A Europa traz inúmeras experiências positivas de participação social no planejamento da mobilidade e da sua rede de transportes, por exemplo, Inglaterra e Espanha (Booth e Richardson, 2001; Bickestaff *et al.*, 2002; Banister, 2008; O'Faircheallaigh, 2010). A participação social nestes países caracteriza a sua cultura social de forma singular, comparado a demais países no mundo. No Brasil, a participação social entra em vigor na Constituição Federal de 1988, e no que se refere à mobilidade urbana somente treze anos após com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, no qual ressalta a importância da audiência pública e seu debate legal na construção do Plano Diretor Urbano.

As manifestações que ocorreram em junho de 2013 em várias cidades brasileiras, cujo foco foi a insatisfação com o aumento da tarifa do transporte público em São Paulo, consequentemente provocou inúmeras reações imediatas. O acontecimento desencadeou em vários grupos sociais de diferentes segmentos que exigiam do Estado abertura dos espaços participativos. Tais atitudes demonstram a grande preocupação da população brasileira em relação à necessidade de participar efetivamente nas tomadas de decisões públicas Indi (2014) que definem o seu destino.

O presente artigo tem como objetivo analisar a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social na avaliação do Plano de Outorgas do Projeto da Rede de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – ProPass/Brasil - Serviços Semiurbanos da Região do DF e de seu Entorno. Apresenta e discute acerca da importância dos instrumentos de participação social, buscando assim avaliar a qualidade do processo participativo deste desenho institucional, com base as regras e normas que condicionam o seu funcionamento como espaço participativo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Participação social no planejamento da mobilidade urbana

À medida que o Brasil foi se tornando um país majoritariamente urbano, discussões acerca da mobilidade urbana entraram em evidência. A expansão desordenada provocou graves problemas em várias cidades brasileiras, que cresceram com deficiências no planejamento urbano. A falta de planejamento urbano integrado ao transporte interfere diretamente no cotidiano das pessoas, pois a cidade é um sistema que possui várias interações e a alteração de uma parte desse sistema gera impactos em outras partes do mesmo (CARDOSO, 2006).

A participação social compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (Valla *et al.*, 1993). Desse modo, Nori (2010) entende que a participação social é uma prática que reúne e integra pessoas conscientes as quais exercem um papel efetivo na construção coletiva da sociedade, de modo que se garantem os direitos fundamentais de cidadania e uma vida digna para todos.

Na luta pela reforma urbana junto aos movimentos sociais, surge nos anos 80 o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU que se organizou inicialmente em torno do Movimento

Nacional de Reforma Urbana - MNRU. Em 1988 o Movimento passou a se constituir como Fórum e define duas frentes de atuação prioritárias junto ao Congresso Nacional, estabelecendo diálogo diretamente à Assembleia Constituinte, pressionando-a para que fossem regulamentadas na Constituição o Capítulo da Política Urbana.

Foi criada a Comissão Permanente de Discussão sobre o Desenvolvimento Urbano e Interior, que se tornou um espaço importante de interlocução para o FNUR em torno da legislação que rege a política urbana. Esta foi uma de suas principais frentes de ação desde a elaboração, em 1990, até a aprovação, apenas em 2001, da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (SERAFIM, 2012).

2.1.1. Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da cidade

Após treze anos de negociação política no congresso, em 10 de julho de 2001, foi enfim aprovada a Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, com o objetivo de estabelecer uma nova ordem jurídico-urbanística no país. O Estatuto regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal nos arts. 182 e 183, facilitando o acesso aos bens, equipamentos e serviços urbanos, com mecanismos de gestão (inclusive de participação) da política urbana.

O Estatuto aponta em seus incisos I e II a garantia do direito à cidade, elencando entre os seus aportes o direito ao transporte e a gestão democrática, por meio da participação da população em associações representativas. No inciso XIII deste artigo o Estatuto aponta a audiência pública como meio de participação nos processos de implementação dos empreendimentos urbanos, requeridas na construção do Plano Diretor Urbano - PDU.

O PDU é um instrumento de planejamento urbanístico que visa o bem estar social. O Plano Diretor tem por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social da cidade, no qual o planejamento é utilizado para transformar a realidade existente em direção a objetivos previamente estabelecidos. É importante apontar que o PDU define instrumentos de gestão democrática, que envolve a sociedade na construção coletiva da cidade, e visa à qualidade de vida de todos na implantação de instrumentos urbanísticos.

Com a finalidade de integrar a mobilidade urbana ao PDU foi previsto o Plano de Mobilidade Urbana – PMU em 2007. O PMU determina diretrizes gerais para o planejamento, operação, gestão e regulação do transporte urbano coletivo (Feriancic *et al.*, 2013), além de propor medidas de construção, ampliação, adequação e de operação do sistema viário principal, visando à qualificação urbanística, à melhoria de segurança e da fluidez do tráfego geral, com prioridade, sempre que possível, aos meios de transporte coletivo e aos meios de transporte não motorizados (pedestres e bicicletas). Este plano foi regulamentado no ano de 2012 por meio da institucionalização da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU.

2.1.2. Lei 12.519/2012– Política Nacional de Mobilidade Urbana

Após 17 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada pela Presidência da República, em 3 de janeiro de 2012, a Lei nº 12.587/2012, que normatiza a Política Nacional de Mobilidade Urbana. A Lei visa contribuir para reverter o atual modelo de mobilidade, integrando-a aos instrumentos de gestão urbanística, subordinando-se aos princípios da sustentabilidade ambiental e voltando-se decisivamente para a inclusão social.

Dentre as principais conquistas da nova legislação, destacam-se: a priorização dos modos não motorizados e do transporte público coletivo, o estabelecimento de padrões de emissão de poluentes, uma nova gestão sobre as tarifas de transporte e a integração de políticas de desenvolvimento urbano, com gestão democrática e controle social no planejamento e avaliação da política de mobilidade.

De acordo com o capítulo 3, artigo 14 da referida lei, são estabelecidos alguns dos direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade tais como participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana; ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. O artigo 15 da lei referenda a audiência pública como um dos instrumentos que devem assegurar a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade.

A sociedade brasileira já reconhece a necessidade de se pensar uma nova forma de viver na cidade - com mais qualidade de vida, mais áreas verdes, menos emissões, e menos automóveis. No entanto, a PNMU tem como principal objetivo, contemplar, no âmbito da gestão democrática, a conciliação de liderança, competência, confiança e participação social, na tentativa de administrar o trabalho de coordenação, de tal forma que ele atenda às expectativas advindas, no sentido de propiciar formas de inclusão social e espacial através da mobilidade.

Os parágrafos 3 e 4, inciso XI da PNMU, indicam ser de responsabilidade dos municípios a elaboração do plano de mobilidade e que este deve ser integrado ao plano diretor existente ou em fase elaboração. No Distrito Federal, O Plano Diretor de Transporte Urbano – PDTU/DF tem a finalidade de estabelecer norma em conformidade com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal –PDOT/DF e com o Estatuto das Cidades, garantindo assim que a sociedade participe em seu processo de planejamento.

2.1.3. Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal – PDTU/DF

Com o objetivo de aperfeiçoar políticas mais específicas que atendam os problemas do sistema de transporte público do DF e de seu Entorno, foi elaborado o Plano Diretor de Transporte Urbano – PDTU/DF entre os anos de 2006 e 2008, revisto e transformado em lei em 2011. O PDTU/DF é um instrumento de planejamento político e estratégico, tem como objetivo definir as diretrizes para a gestão dos transportes urbanos no âmbito do DF e de seu Entorno (PDTU, 2011).

O PDTU/DF visa articular os vários modos de transporte para atender aos desejos de deslocamento da população, otimizando a eficiência do sistema e garantindo condições adequadas de mobilidade para os usuários. A gestão do PDTU/DF é de responsabilidade da Secretaria de Transportes. Dentre as principais competências da Secretaria estão o Planejamento, coordenação, supervisão, execução, avaliação e a regulamentação da política de mobilidade relacionada aos serviços de transporte urbano do Distrito Federal.

No entanto, é necessário que o planejamento da rede de transporte que atende a população do DF e seu Entorno seja ajustado a novos desenhos e arranjos institucionais. Estes devem favorecer a incorporação dos valores democráticos que estimulem o diálogo através da ação comunicativa entre Estado e sociedade, primando pela prevalência das necessidades expostas

pela população que utiliza o transporte público (Indi, *et al.*, 2014). Assim, o órgão responsável pelo planejamento deve instituir canais que enriqueça este diálogo.

Dados relativos ao O PDTU/DF (2011) relatam que a dependência entre as cidades do Distrito Federal e Entorno configura o volume de 155.064 de viagens diárias, com finalidades de trabalho e/ou estudo, caracterizadas como viagens pendular. Conceitua-se como viagem pendular o tipo de viagem com deslocamentos de pessoas entre o município de residência e outros municípios, com finalidade específica (MOURA *et al.*, 2005).

Apesar da preocupante tendência de aumento na taxa de motorização na região, 74% entre 2001 e 2009 (PDTU/DF, 2011), 90,51% destas viagens são feitas basicamente pelo sistema de ônibus ineficientes e precários (Mota *et al.*, 2013), onde os passageiros pagam tarifas altas e não integradas. Dados do PDTU (2011) mostram que a cobertura geográfica da rede de transporte coletivo alcança praticamente toda a área urbana do DF e das cidades do Entorno, porém, observam-se uma deficiência no atendimento do transporte público em alguns desses locais.

Com o intuito de atender a demanda de viagens da população que utiliza o transporte público no DF e Entorno, foi elaborado o primeiro Plano de Outorgas/2011 pelo Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – ProPass/Brasil, com a finalidade de garantir, em termos da Lei nº 10.233/2001 a movimentação de pessoas entre as regiões do DF e Entorno, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade tarifária.

2.2. Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – ProPass/Brasil

O Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros – ProPass/Brasil, criado em 2008, tem por objetivo estabelecer os referenciais para a delegação e regulação das atividades de prestação de serviços no setor de transportes terrestres, a serem exercidas por terceiros, com vistas a garantir a movimentação de pessoas em todas as regiões que ultrapassam fronteiras interestaduais e internacionais para realização de viagens de modo rodoviário (ANTT, 2013).

Os serviços interestaduais se classificam em interestadual rodoviário, característicos de viagens onde os passageiros dispõem de bagageiros e banheiros no interior do ônibus; e o interestadual semiurbano que possuem características de transporte urbano, ou seja, motivos de viagem com predomínio de trabalho e estudo, com alta frequência semanal. No interestadual semiurbano é permitido o transporte de passageiros em pé, não há compartimento específico para o transporte de bagagens e o controle do acesso de passageiros no ônibus se dá por meio de catraca ou equipamento similar.

Para serem operados pelas empresas, os serviços interestaduais rodoviários, bem como os serviços internacionais, são delegados por meio de Autorização, enquanto os interestaduais semiurbanos são delegados por meio de Licitação. Os serviços interestaduais semiurbanos existentes no Brasil atendem em média 112 milhões de passageiros por ano. Pela sua dimensão, quase 80% da demanda nacional de viagens são realizadas no DF e Entorno. Para tanto, foi elaborado um Plano de Outorga específico para tratar os serviços que atendem as necessidades da população que utiliza o transporte público nessas regiões.

2.2.1. Plano de Outorgas da região do Distrito Federal e de seu Entorno

O Plano de Outorgas define os parâmetros operacionais de demanda, quantidade de viagens e número de ônibus, subsidiado por pesquisa de campo realizada pela Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT. Como um dos requerimentos para licitação das linhas, o Plano estabelece no seu edital, padrões de eficiência que devem ser cumpridos pelas empresas de transporte concorrentes à licitação. Para atender a demanda do DF e de seu Entorno, que transporta aproximadamente 90 milhões de passageiros por ano, está previsto no edital 551 linhas de transporte para atender as 33 ligações entre 20 regiões (ANTT, 2011).

O Plano de Outorgas refere-se a todos os serviços interestaduais, previstos para serem operados por ônibus do tipo urbano, que tiveram seus termos contratuais e que foram identificados como ativos entre agosto e setembro de 2010, na região do DF e do seu Entorno. O art. 20 da Constituição Federal diz ser de responsabilidade da ANTT regular em suas respectivas esferas e atribuições os serviços da infraestrutura de transportes, com vistas a garantir a movimentação de pessoas em cumprimento dos padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas (ANTT, 2013).

No período de outubro a dezembro de 2012, a ANTT submeteu à audiência pública nº 129/2012 do Plano de Outorga dos serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros da região do DF e do seu Entorno. Em 11 de julho de 2013 foram aprovados pela Diretoria da ANTT, por meio da Deliberação nº 152, a ata, o Relatório e as alterações no Plano de Outorga da audiência. Em 09 de agosto de 2013 foi aprovado pelo Ministério dos Transportes e, aprovado pelo Tribunal de Contas da União – TCU em 07 de março de 2014.

2.3. Audiência pública como meio efetivo de participação social na mobilidade urbana

A Constituição Federal de 1988 deu abertura à criação de várias instituições participativas, tendo como objetivo a interface entre Estado e sociedade. Com relação a tais instituições, há diversos estudos sobre conselhos e conferências nacionais, contudo, as audiências públicas, apesar de sua alta frequência, continuam sendo pouco estudadas (Fonseca *et al.*, 2013), principalmente quando voltadas aos projetos de transporte.

As audiências públicas têm base legal no artigo 27, inciso IV da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625, de 12/02/1993), é um instrumento de grande eficiência em termos de sensibilização e mobilização dos diversos setores de uma comunidade em torno de determinadas questões, ao mesmo tempo em que permitem que a própria comunidade expresse seus anseios e opiniões, proporcionando subsídios aos órgãos incumbidos de propor soluções.

No que se refere à mobilidade urbana, a audiência pública ganha importância como mecanismo de participação social desde a promulgação da Lei nº 10.257/2001 ‘Estatuto da Cidade’, no qual propõe suas diretrizes, políticas que fomentam a construção do Plano Diretor Urbano. A PNMU apresenta em suas diretrizes, a importância da audiência pública na construção e debate dos temas relacionados ao transporte.

A audiência pública propicia o princípio da transparência através do debate entre Estado e sociedade, considerando o interesse público de ver debatido o tema, cuja relevância ultrapassa as raízes do processo administrativo e alcança a própria coletividade (Prux *et al.*, 2012). O

quadro 1 apresenta os principais conceitos de audiência pública (SOARES, 2002; VASCONCELOS, 2002; BARROS E RAVENA, 2011; CÉSAR, 2011).

Quadro 1: Definição e características de Audiência Pública

1	Um primeiro resultado encontrado é que as audiências públicas têm caráter consultivo, e não deliberativo;
2	Está relacionada ao seu caráter pontual;
3	Caráter presencial;
4	Possibilidade de manifestação oral dos participantes, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestação por escrito;
5	Ideal é que a manifestação oral propicie o debate entre os atores interessados;
6	Constituem-se em fórum de articulação entre o Estado e a sociedade civil, cuja participação tem caráter coletivo;
7	Aberta a todos os interessados – caráter coletivo;
8	Possui regras específicas para o seu funcionamento, dotadas de procedimentos e algum tipo orientação metodológica.

É através da audiência pública que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las, segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.

2.3.1. Audiência Pública nº 129/2012 - Plano de Outorgas

Após a apresentação do Plano de Outorgas pela ANTT, foi realizada audiência pública em Brasília/DF, no dia 11 de dezembro de 2012, entre 9h às 13hs, conforme deliberação nº 232/2012, e a Resolução nº 3.705/2011. A audiência pública teve como objetivo obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros que atendem a Região do Distrito Federal e dos Municípios de seu Entorno, operados por ônibus do tipo urbano.

A audiência pública foi amplamente divulgada em jornais de grande circulação nacional e local e com aviso publicado no Diário Oficial da União do dia 26 de outubro de 2012, sendo então anunciada com seis semanas de antecedência. A sociedade teve oportunidade de acessar no portal da ANTT, informações específicas acerca dos procedimentos referentes ao tema que seria tratado na audiência pública. Também ficaram disponíveis no site da agência, número de telefone e correio eletrônico por meio do qual os interessados pudessem esclarecer suas dúvidas ou receber subsídios sobre o evento.

Sobre o momento da realização da audiência pública, foram designados para compor a mesa o presidente, secretário e representantes da Superintendência de Serviço de Transporte de Passageiros - SUPAS, contabilizando o total de 108 participantes - entidades organizadas de usuários, trabalhadores, operadores, representantes do poder público, entre outros - que ofereceram 8 manifestações escritas que desmembraram em 13 tópicos de análise e 19 manifestações orais, somando o total de 27 questionamentos.

3. MÉTODO DA PESQUISA

A pesquisa visa, por meio da aplicação do método de Análise Categorial (Bardin, 1977), avaliar se a audiência pública cumpre seu papel funcional de espaço participativo. Foram

utilizados para este estudo os dados da audiência pública do ProPass 129/2012, disponibilizadas pelo site da ANTT. O método utilizado baseou-se nos três polos cronológicos da Bardin conforme apresentados no quadro 2:

Quadro 2: Fases desenvolvidas no método categorial

1	Pré-análise	Seleção inicial e leitura prévia do material.
2	Exploração do material - codificação.	Sistematização dos documentos para identificação das categorias.
3	Inferência	Tratamento dos resultados e interpretação das análises.

3.1. Técnicas de pesquisa

Esta técnica de análise de dados, em última instância, consiste em extrair sentido dos dados de texto, entre as diferentes estratégias analíticas onde os processos se diferem, e apresenta peculiaridades. O objetivo da análise de conteúdo visa compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas (Chizzotti, 2006). A ata analisada consta no processo nº 50500.122372/2012-75, volume – Nº. 20, fls. 3795/3798. O quadro 3 apresenta o estudo das categorias, falas e frequências levantadas.

Quadro 3: Levantamento das Categorias de Análise

CATEGORIAS		FALA DOS PARTICIPANTES	FREQ
1	Segurança	Existe distorção entre a metodologia apresentada no projeto e o que é combinado com as empresas licitadas sobre a segurança do passageiro.	2
2	Fiscalização do Sistema	Questiona acerca do período de transição (...) a fiscalização não é efetiva e afeta o usuário.	4
3	Gratuidade	Discussão acerca da gestão consorciada do transporte a legislação deve ser revista para que o estudante passe a ter direito a gratuidade.	5
4	Integração	O projeto não levou em consideração a integração do sistema semiurbano e urbano do Distrito Federal.	3
5	Controle Social	Avaliação do modelo a cada 5 anos com a participação do controle social por meio de audiência pública (projeto prevê 15 anos)	1
6	Tarifa	Hoje a população do Distrito Federal e Entorno paga a passagem mais cara do país e utiliza o pior transporte.	9
7	Gestão Consorciada	Retomar a discussão acerca da gestão consorciada do transporte coletivo.	1
8	Serviço	Sugere que sejam contempladas na pesquisa, linhas que operam em regiões afastadas da zona central do entorno do DF	2
TOTAL			27

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Através da análise qualitativa dos dados foram obtidas 8 categorias (segurança, fiscalização do sistema, gratuidade, integração, controle social, tarifa, gestão consorciada e serviço). A fala mais relevante do participante foi considerada como representativa de cada categoria identificada. Contou-se as frequências de ocorrência das categorias a fim de se visualizar aquelas de maior e menor peso.

Categoria 1- Segurança - dois participantes levantaram críticas relacionadas a segurança dos passageiros. Alegam que a superlotação do veículo põe em risco a vida das pessoas. O Plano de Outorgas (2011) discorre que no interior de um transporte coletivo, o número máximo de passageiros dentro do veículo é de quatro passageiros e meio por metro quadrado. Nessa perspectiva, as empresas não cumprem o que é estabelecido no projeto de licitação. Portanto,

o modo atual de operar o transporte coletivo indica que as pessoas sentem-se inseguras ao entrar em um transporte que não oferecem o espaço mínimo para acomodar o passageiro.

Categoria 2 - Fiscalização do Sistema - esta categoria teve 4 frequências. A adoção do modelo proposto pela agência reguladora favorece ao usuário, mas as empresas não cumprem o que determina o contrato. Os participantes alegam que este período de transição (adoção do ProPass) deve ser bem fiscalizado pela ANTT e que as empresas devem ser multadas, caso não cumprem o que foi determinado.

Categoria 3 - Gratuidade - esta categoria teve 5 frequências. Foi razoavelmente questionado pelos participantes sobre a gratuidade para os estudantes do Entorno que se deslocam para cidades do Distrito Federal. Salienta que a legislação deve ser revista para que os estudantes que residem nas cidades do Entorno e estudam no DF tenham direito a gratuidade, assim como os estudantes que residem nas cidades satélites do DF.

Categoria 4 - Integração - esta categoria teve 3 frequências. Os participantes da audiência que questionaram sobre tal tema criticaram que o Plano de Outorgas não previu as necessidades mais urgentes. Segundo eles, o problema mais urgente em relação ao transporte público no DF e Entorno é a integração. Foi sugerida integração entre o metrô, ônibus e bicicleta, em que o passageiro pague somente um bilhete, sendo morador do DF ou das cidades de seu Entorno.

Categoria 5 - Controle Social – esta categoria só teve uma frequência, porém muito relevante. O participante sugeriu que o sistema fosse avaliado a cada 5 anos, e não como sugere o projeto (15 anos); e que esta avaliação seja através de audiências públicas, em que a população que utiliza o transporte público participe, expondo as necessidades de mudança para o aprimoramento do sistema.

Categoria 6 – Tarifa - a categoria que teve mais frequência (9), somando mais de 30% das reclamações e sugestões. Foi sugerido que houvesse controle de tarifa e tarifa integrada, onde o usuário pague somente uma passagem até o seu destino final. Quase todas as falas levantadas sobre tarifa foi questionado que a população residente do Entorno do DF paga a passagem mais cara do país e utiliza o pior transporte público.

Categoria 7 - Gestão Consorciada – Somente 1 participante fez esta proposição. O participante pontua que o sistema seria muito mais eficiente se houvesse gestão consorciada, onde seriam envolvidos o Estado, a iniciativa privada e a sociedade no planejamento e controle do sistema de transporte.

A ANTT está investindo na possibilidade de gestão dessa nova modalidade. Embora a ideia de gestão compartilhando seja uma boa perspectiva para melhoria da quantidade da frota que circula nas cidades satélites do DF e Entorno, esta fala foi identificada como de um empresário. A necessidade mais urgente é que o sistema deve ser bem administrado para que não haja segregação das linhas, onde algumas cidades satélites estão sendo beneficiadas enquanto outras não.

Essa desigualdade chama a atenção uma vez que todas as cidades referidas fazem parte do mesmo Plano de Outorgas. Afirma Cardoso (2006) que a falta de planejamento urbano integrado ao transporte interfere diretamente no cotidiano das pessoas, pois a cidade é um

sistema que possui várias interrelações e a alteração de uma parte desse sistema gera impactos em outras partes do mesmo.

Categoria 8 - Serviço –esta categoria houve 2 frequências. Os participantes alegaram que o serviço oferecido aos usuários é de péssima qualidade. Não tem ônibus suficiente que atenda a população que utiliza do mesmo. Os horários são irregulares, atrasam e demoram a passar outro ônibus da mesma linha, principalmente nas cidades do entorno.

As falas dos participantes revelam que, durante a audiência, são expostos problemas e reclamações da sociedade. Foi perceptível durante a aplicação do método que a algumas categorias foram mais relevantes que outras, ou seja, existe uma demanda maior pela integração e pela tarifa única entre as cidades satélites e entorno. Isto demonstra quão indispensável seja o aprimoramento da qualidade das instituições participativas, para que a sociedade exerça de forma efetiva o controle social para a geração de legitimidade das políticas públicas de transporte público coletivo no DF e seu Entorno (INDI *et al.*, 2014).

A análise dos dados teve como foco a reflexão sobre as particularidades de cada fala, levando em consideração a individualidade de cada participante. Foi perceptível que a alegação de integrar o sistema e favorecer a gratuidade podem ser categorias que se associam, dada a relevância dos núcleos de sentido estabelecidas entre elas. A principal reclamação da população das cidades satélites e do Entorno de Brasília articula-se em função da questão do transporte público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, os processos participativos no setor de transportes ainda são tratados como competência exclusiva do Estado e especialistas da área (Indi, *et al.*, 2014). No que se refere às audiências públicas, observa-se a existência de deficiências na operacionalização efetiva desses espaços participativos. Apesar da normatização de tais instituições, por meio de decretos e leis, a falta de participação efetiva da população nos processos decisórios resulta numa forte descaracterização do objetivo da audiência pública, e denuncia grave falha na construção de uma sociedade democrática.

Argumenta-se que a Constituição de 1988 indicou princípios e diretrizes para a atual arquitetura da participação social, tendo apontado a inclusão de cidadãos no processo decisório como maneira de efetivar a gestão pública participativa. Foram justamente esses preceitos legais que deram espaço para a institucionalização das leis como o Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Mobilidade Urbana. No entanto, a operacionalização dessas garantias depende das estruturas institucionais desenhadas a partir de visões sobre a sociedade civil e a finalidade de sua participação na formulação de políticas públicas.

Neste trabalho verificou-se que a população está insatisfeita com o transporte no que se refere ao preço da tarifa, a qualidade do serviço oferecido, à baixa disponibilidade da frota nas áreas do entorno e, principalmente com a fraca participação da sociedade nas tomadas de decisão para a melhoria do sistema de transporte público.

Para que seja possível promover uma devolutiva formal sobre os questionamentos ocorridos na audiência pública, atendendo então a sociedade com equidade, é preciso que haja um adequado processo de sistematização das propostas. Isso implica que a audiência venha

empregar uma metodologia direcionada a participação social, que torne os e questionamentos da sociedade, efetivos. Importante também, que o órgão responsável pela audiência pública, neste caso a ANTT, tenha capacidade institucional para analisar as contribuições recebidas.

Observou-se uma denúncia sobre a segregação social relativa às cidades do entorno, quanto à distribuição das linhas e quantidade da frota disponível que atendam essas cidades. Percebe-se uma relação muito frágil entre o Estado e a população que utiliza o transporte público na região do DF e seu Entorno, no que tange a participação nos espaços de gestão das políticas de transporte (Indi, 2014). Conseqüentemente, a sociedade civil reivindica transformações radicais do atual padrão de relacionamento com o Estado nesses espaços participativos, e exige desse último, maior transparência quanto aos objetivos e conteúdo desses fóruns diante das demandas apresentadas durante a audiência pública.

A efetivação de espaços participativos proporcionam cidadãos mais conscientes dos seus direitos e deveres, levando-os a contribuir como co-autores na construção e efetivação das políticas públicas de transportes. É preciso aproximar a prática da participação à sua retórica institucional, para que a sociedade possa contribuir de forma mais concreta nos processos decisórios. A construção de uma sociedade democrática depende da constituição de espaços participativos onde haja diálogo entre o Estado e a sociedade dentro das normas estabelecidas no desenho institucional.

Levando em consideração a escassez de literatura específica sobre a Participação Social em Transportes no Brasil, e com a finalidade de suprir esta lacuna, encontram-se em andamento no Programa de Pós-graduação em Transportes, especificamente no Grupo de Comportamento, pesquisas de teses e dissertações que visam o aprimoramento dos desenhos institucionais sobre comitês, audiências públicas e conselhos de transportes. O tema em questão, muito discutido pelo Estado e sociedade na atualidade, em que ambos reconhecem a importância da participação social na legitimidade das políticas públicas, prima pela reestruturação do sistema de transportes em que a sociedade acompanhe todas as etapas do processo, desde o planejamento, execução de projetos e por fim a fiscalização do sistema.

Agradecimentos

Agradeço ao Grupo de Pesquisa em Comportamento de Transportes e Novas Tecnologias, ao grupo de pesquisa Participação Popular em Transportes, ao Programa de Pós Graduação em Transportes e a Universidade de Brasília. Agradeço as contribuições dos colegas que permitiram aprimorar o texto e eliminar diversas inconsistências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTT (2014) Agência Nacional de Transportes Terrestres. Disponível em <http://propass.antt.gov.br/index.php/content/view/730/Apresentacao.html>. Acesso: 13/07/2014
- ANTT (2011) Agência Nacional de Transportes Terrestres. Plano De Outorgas. Projeto da rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros/Propass Brasil – serviços semiurbanos da Região do Distrito Federal e de seu Entorno.
- Avritzer, L. (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Rev. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n° 1*, Junho, p.43-64.
- Bardin, L.(1977) *Análise de conteúdo*. Lisboa (Po): Editora. Edições 70; 1977
- Barros, T.; Ravana, N. (2011) Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. *In: Encontro da Compolítica*, 4., abr. Rio de Janeiro.
- Banister, D. (2008) *The sustainable mobility paradigm. Transport Policy* 15 (2) p. 73-80.
- Bickerstaff, K; Tolley, R; Walzer, G. (2002) *Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement. Transport Geography* 10 (1) p, 61-73.

- Booth, C; Richardson, T. (2001) *Placing the public in integrated transport planning. Transport Policy* (2) p. 141-149.
- BRASIL. (2012) Lei de Mobilidade Urbana Sustentável: Lei n.12.587, de janeiro de 2012, Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: planalto.gov.br/ccivil
- BRASIL, (2001) Estatuto da Cidade: Lei n.10.257, de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001;
- BRASIL. Constituição (1988). Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625, de 12/02/1993, Brasília: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm.
- César, J. B. M. (2011) A Audiência Pública como Instrumento de Efetivação dos Direitos Sociais. *Revista do Mestrado em Direito –RVMD -UCB, Brasília, V. 5, nº 2, p. 356-384, Jul-Dez.*
- Cardoso, B. C. (2006) Qualidade de serviço no setor de transportes sob a ótica da teoria dos topoi. 238 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Chizzotti, A. (2006) *Pesquisa em ciências humanas e sociais* (8a ed.). São Paulo: Cortez.
- De Luca, S. (2014) *Public engagement in strategic transportation planning: An analytical hierarchy process based approach. Transport Policy* 33 p. 110-124.
- Feriancic, G; Murachco, K; Feriancic, S; Matheus, R; Martins, I. A; (2013) Plano de Mobilidade Urbana, o Novo Instrumento de Gestão Pública. 19º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Brasília, 8 à 10 de out.
- Fonseca, I. F. F., Rezende R. R., Oliveira, M. S., Pereira, A. K. (2013) Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público Brasília* 64 (1): 7-29 jan/mar.
- Indi, A. F; (2014) Participação popular no transporte público de passageiros: caso dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal. (Dissertação de Mestrado), Universidade de Brasília.
- Indi, A. F; Maha, Y. B; Taco, W. G. (2014) Participação popular no planejamento de transporte público de passageiros no Brasil. In: XVIII Congresso Panamericano de Ingeniería de Tránsito, Transporte y Logística –PANAM. Santander, 2014.
- Mota, D. R; Takano, M. S. M; Taco, P. W. G., (2013) Modelo Funcional para o Trem Luziânia-Brasília: Uma proposta de Integração e Desenvolvimento Regional. 9º Concurso de Monografia CBTU, Brasília-DF.
- Moura, R.; Castello Branco, M. L. G.; Firkowski, O. L. C. de F. (2005) Movimento pendular e perspectiva de pesquisa em aglomerados urbanos. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 121-133, out./dez.
- Nori, C. (2010) O que se Entende por Participação Cidadã. In Cartilha da participação cidadã. Escola de Cidadania de Santos, Universidade Católica de Santos.
- O’Faircheallaigh, C. (2010) *Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications and lessons for public policy making. Environment Impact Assess. Rev.* 30 (1) 19-27.
- Oliveira Filho, J. (2009) A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre. Tese de Doutorado UFRGS-PROPUR.
- PDTU. (2011) Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno. Secretaria de Estado de Transportes. Brasília: Altran-TCBR.
- Prux, P. R.; Balsan, L. A. G.; Moura, G. L. M. (2012): Transparência e Participação Popular nas Audiências Públicas de elaboração e discussão do PPA, LDA e LOA. *Revista Contribuciones a la Ciencias Sociales*
- Serafim, L. (2012) Construção de Práticas de Gestão Participativa no Governo Lula (2003-2010): O Caso do Ministério das Cidades. *Revista Tempo da Ciência* volume 19 número 37 1º semestre.
- Soares, E. (2002) A Audiência Pública no Processo Administrativo. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3145/audiencia-publica-no-processo-administrativo/3>. Acesso em 01/04/2014.
- Teixeira, A. C. C.; Souza, C. H. L.; Lima, P. P. F. (2012): Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços representativos. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA. RJ.
- Valla, V. V., Assis, M. & Carvalho, M., (1993) Participação Popular e os Serviços de Saúde: O Controle Social como Exercício da Cidadania. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz.
- Vasconcelos, P. (2002) A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

Aline Almeida Maia (alinemaiappgt@gmail.com)

Zuleide Oliveira Feitosa (Zld.feitosa@gmail.com)

Yvonne Belinda Maha (ybmaha@gmail.com)

Pastor Willy Gonzales Taco (pwgtaco@gmail.com)

Programa de Pós Graduação em Transportes – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília.

Campus Universitário Darcy Ribeiro, anexo SG-12, 1º andar – Brasília, DF, Brasil.