

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO TRANSPORTE PÚBLICO DE
PASSAGEIROS: CASO DOS COMITÊS DE TRANSPORTE
COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL**

ADILSON FERNANDES INDI

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM TRANSPORTES
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

FACULDADE DE TECNOLOGIA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO TRANSPORTE PÚBLICO DE
PASSAGEIROS: CASO DOS COMITÊS DE TRANSPORTE
COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL**

ADILSON FERNANDES INDI

ORIENTADOR: PASTOR WILLY GONZALES TACO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM TRANSPORTES

PUBLICAÇÃO: T.DM-0014/2014

BRASÍLIA-DF, AGOSTO DE 2014

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO TRANSPORTE PÚBLICO DE
PASSAGEIROS: CASO DOS COMITÊS DE TRANSPORTE
COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL**

ADILSON FERNANDES INDI

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE
ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA
DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
TRANSPORTES.**

APROVADA POR:

**Prof. Pastor Willy Gonzales Taco, Dr. (UnB)
(ORIENTADOR)**

**Prof. Paulo Cesar Marques da Silva, Dr. (UnB)
(EXAMINADOR INTERNO)**

**Prof. William Rodrigues Ferreira, Dr. (UFU)
(EXAMINADOR EXTERNO)**

BRASÍLIA-DF, AGOSTO DE 2014

FICHA CATALOGRÁFICA

ADILSON FERNANDES INDI

Participação popular no transporte público de passageiros: caso dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal.

xiv, 108p., 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Mestre em Transportes, 2014).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Participação popular 2. Transporte Público
3. Planejamento 4. Comitês de Transporte
I. ENC/FT/UnB II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

INDI, A. F. (2014). Participação popular no transporte público de passageiros: caso dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação T.DM-0014/2014, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, DF, 108p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTOR: Adilson Fernandes Indi.

TÍTULO: Participação popular no transporte público de passageiros: caso dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal.

GRAU: Mestre

ANO: 2014

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta Dissertação de Mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor se reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Adilson Fernandes Indi.
Indiadi58@hotmail.com
Riacho Fundo I
Distrito Federal

PRÓLOGO

"O processo de produção social é semelhante a um jogo, mas um jogo muito especial e complexo. O jogo nos apresenta uma realidade diferente da do sistema. O jogo é criativo e conflitante, tem regras e certas jogadas têm consequências previsíveis, mas é muito difícil ou impossível prever as próprias jogadas, pois elas correspondem às estratégias dos jogadores" (MATUS, 1993)

DEDICATÓRIA

*A memória dos meus pais, minhas irmãs e familiares,
Por tudo que representaram na minha vida*

AGRADECIMENTOS

Vencer mais uma etapa na vida só foi possível graças ao nosso senhor, aos meus pais, a minha esposa Thayane, minhas filhas, meus irmãos e minhas irmãs, todos os familiares, professores, amigos e todos aqueles que sempre estiveram junto de mim, ajudando a edificar e a concretizar este sonho. Agradeço imensamente à todos vocês.

Em especial, agradeço a minha mãe, que hoje, mesmo não estando mais aqui, foi a principal estrela desta conquista. Desde pequeno, ela sempre acreditou em mim, investindo com todo amor, carinho e sabedoria, para que hoje, quando olhasse para trás, pudesse ver o quão grande uma pessoa pode se tornar, mesmo quando vem de uma família humilde.

Agradeço duplamente à minha irmã toya por ter assumido, não só o papel da irmã mais velha, mas também, o papel de cuidar de mim e de outros irmãos como mãe. Agradeço ela ainda, por ter acreditado e investido em toda minha formação profissional, mesmo sabendo das dificuldades que estaria enfrentando.

Ao meu orientador professor Pastor Willy, por tudo que representa para mim, tanto na vida profissional como na vida pessoal. Agradeço imensamente pelo aprendizado e pelos momentos que se dispôs a me ouvir e aconselhar.

Aos professores do PPGT, em especial, Professor José Augusto, Professor Paulo Cesar, Professor Sérgio, Professor Carlos Henrique e a Professora Fabiana. Obrigado pelo acolhimento e por tudo que me proporcionaram neste percurso.

Ao Ceftru, por disponibilizar toda infraestrutura necessária para a realização deste trabalho. Quero agradecer a Direção deste centro, a Administração, os professores, os pesquisadores, os seguranças, os faxineiros e todos os outros funcionários que tiveram a influência direta ou indireta na construção desta Dissertação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Aos meus colegas de curso e outros colaboradores, os quais aprendi muito durante este período, especialmente, a Ivone, Fernando, Andrés e Aline.

RESUMO

A participação popular, processo pelo qual os atores interagem dentro dos espaços de produção social vem ganhando vozes nas últimas décadas. A perda de confiança na capacidade do Estado contornar problemas que afetam diretamente a população, fez com que a sociedade civil fluísse na tomada de decisões públicas, obrigando o poder público a criar novos arranjos e Desenhos Institucionais mais abertos. A literatura tem enfatizado alguns avanços na hibridização dos processos democráticos participativos e representativos, em alguns lugares os resultados são mais animadores, em outros, as experiências ainda são incipientes. Em geral, há um debate profundo sobre a efetividade da prática participativa e o papel das instituições na consolidação desse processo democrático. No Brasil, as instituições públicas ainda têm dificuldades em internalizar e praticar os valores da democracia participativa instituídos na Constituição Federal de 1988. Existem reconhecidos avanços em determinadas áreas, como Orçamento Participativo, Gestão de Recursos Hídricos, Conselhos de Saúde, etc. Porém, na área de transporte os esforços ainda são insignificantes. Há uma retórica institucional da participação popular em transporte, por vezes, embasada pela legislação, mas a sua prática não reflete os valores dialéticos de uma relação cooperativa e parceira entre o estado e a camada popular, o que dificulta a efetividade desse processo e, conseqüentemente, a inclusão dos grupos historicamente marginalizados pelos serviços de transporte. O presente trabalho visa analisar a prática da participação popular nos Comitês de Transporte Coletivo (CTC) do Distrito Federal (DF). Para tal, foi usada a dialética da ação de Habermas e a dialética dos graus de participação de Arnstein. Os resultados da análise mostraram que a legislação que instituiu a participação nos comitês não tratou de garantir a efetividade da prática, por atribuir-lhe caráter consultivo sem poder de acesso aos órgãos colegiados deliberativos. Na prática, os comitês não possuem poder real, eles estão inseridos dentro de uma relação hierárquica verticalizada, subordinados aos órgãos centrais de planejamento de transporte com poderes de decisões efetivas.

Palavras Chaves: Participação popular, Transporte público, Planejamento, Comitês de Transporte.

ABSTRACT

Citizen participation, interpreted as a process which involves the interaction of various actors within scenarios of social production, has continuously gained popularity in the last few decades. The loss of confidence in the State's capability to deal with problems that directly affect citizen's needs, has led to the engagement of the civil society in the making of decisions and policies, and has also compelled the government to create more participatory institutional designs and forums. Emphasis in the literature has given to some advances in hybridization of representative and participatory democratic processes. The results obtained in some cases were more encouraging, while in others, the experiences were still premature. In general, there is an in-depth debate, on the effectiveness of participatory practices and the role played by the participatory institutions in the consolidation of the democratic process. In Brazil, public institutions still face many challenges in adopting and putting into practice the democratic values established by the 1988 Brazilian Constitution. Despite significant progress in specific areas such as Participatory Budgeting, Water Resources Management, Policy Councils for Health, etc., achievements made in the transportation sector are still insignificant. There is an institutional rhetoric of citizen participation in transportation, which, despite the normative backing of the Brazilian law, does not reflect the values of communicative rationality of a cooperative relationship and partnership between the State and the ordinary citizens, in practice. This hinders the effectiveness of the participatory process, and as a consequence, the inclusion of groups that have been marginalized in transportation services. The objective of the present dissertation is to analyze citizen participation practices in Committees of Collective Public Transportation (CTC) in of the Federal District (DF). This analysis is based on Habermas' Communicative Rationality approach and the concept of Arnstein's Citizen Participation Ladder. The results obtained from the analysis show that despite the incorporation of citizen participation in committees, by the Brazilian law, no provision is made to ensure the effectiveness of the participatory process, by attributing a consultative character to them, and restricting their access to the deliberative collegiate organs. In practice, the committees have no significant impact in policies. They are inserted into a verticalized hierarchical relationship, and subordinate to the central transportation planning organs with effective powers for making decisions.

Keywords: citizen participation, public transportation, transportation planning, transportation committees.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Apresentação	1
1.2. Problema.....	3
1.3. Hipótese	3
1.4. Objetivo geral	4
1.4.1. Objetivos específicos:.....	4
1.5. Justificativa.....	4
1.6. Metodologia da Dissertação	5
1.6.1. Estrutura da Dissertação	6
2. PARTICIPAÇÃO POPULAR: ASPETOS CONCEITUAIS E MECANISMOS DE ATUAÇÃO NOS ESPAÇOS DECISÓRIOS	8
2.1. Apresentação	8
2.2. Conceitos	8
2.3. Representação e participação democrática.....	11
2.4. Mecanismos de participação popular	13
2.4.1. Plebiscito	14
2.4.2. Referendo	14
2.4.3. Iniciativa popular.....	14
2.5. Instituições participativas	15
2.5.1. Conferências	16
2.5.2. Conselhos	17
2.5.3. Audiência Pública.....	17
2.6. Graus de participação popular	19
2.7. Tópicos conclusivos	22
3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS	24
3.1. Apresentação	24
3.2. A participação no planejamento de transporte	25
3.3. Experiências internacionais da participação.....	26
3.3.1. Experiência espanhola – Santander	27
3.3.2. Experiência sueca	30
3.3.3. Experiência do Reino Unido.....	33
3.3.4. Experiência americana – Virginia	38
3.4. Experiência brasileira	39
3.5. Tópico conclusivo.....	42
4. MÉTODO DIALÉTICO PARA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS COMITÊS DE TRANSPORTE COLETIVO DO DF.....	44
4.1. Apresentação	44

4.2. Pressupostos do método dialético.....	44
4.3. Tópicos conclusivos	52
5.1. Apresentação	53
5.2. Caracterização do Distrito Federal e cidades amostrais	53
5.2.1. Planaltina DF	59
5.2.2. Sobradinho II	60
5.2.3. Gama.....	61
5.2.4. Santa Maria.....	62
5.2.5. Samambaia	63
5.2.6. Riacho Fundo II.....	63
5.2.7. Guará	64
5.2.8. Ceilândia.....	65
5.3. Análise dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal	67
5.4. Tópico conclusivo.....	70
5. ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	71
6.1. Apresentação	71
6.2. Resultados.....	71
6.2. Tópico conclusivo.....	80
6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS	82
7.1. Apresentação	82
7.2. Conclusões do trabalho.....	82
7.3. Recomendações	84
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1- Estrutura da Dissertação	7
Figura 2.1- Características de Democracia participativa e representativa	13
Figura 2.2 - Graus de participação popular	22
Figura 4.1- Representação dialética da ação comunicativa (cooperativa)	47
Figura 4.2 - Divisão geográfica das bacias de operação do STPC do DF.....	49
Figura 4.3 - Distribuição da população do DF por RAs.....	49
Figura 4.4 - Distribuição da renda média do DF por RAs.	50
Figura 4.5- Mapa do Distrito Federal com marcação das áreas do Estudo	55
Figura 4.6 - Evolução da ocupação do solo no Distrito Federal	56
Figura 4.7 - Linhas de desejo de viagem das cidades do DF e entorno	57
Figura 4.8 - Frota por tipo de veículo.....	58
Figura 5.1- Indicação dos representantes para fazerem parte dos comitês.....	72
Figura 5.2 - Indicação dos representantes dos comitês para cargos públicos	74
Figura 5.3 - Divulgação das informações nos comitês.....	75
Figura 5.4 - Participação popular nos Comitês de Transporte Coletivo.....	76
Figura 5.5 - Realização de eleições periódicas nos comitês.....	77
Figura 5.6 - atendimento das demandas dos comitês por parte do DFTRANS.....	78
Figura 5.7 - Relação dos comitês com SET e CSITP do DF.....	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1- Características básicas das audiências públicas.....	18
Quadro 4.1- Categorias para avaliação da participação popular.....	48
Quadro 4.2 - Seleção dos Comitês de Transporte coletivo.....	51
Quadro 4.3- Comitês de Transporte Coletivo.....	67

LISTA DE SIGLAS

CTC – Comitês de Transporte Coletivo

DF – Distrito Federal

CF – Constituição Federal

TPC – Transporte Público Coletivo

a.C. – Antes de Cristo

OP – Orçamento Participativo

EU – União Européia

MFG – Grupo Focal Mega

GF – Grupo Focal

PPTL – Planos Provisórios de Transporte Local

PTL – Planos de Transporte Locais

HRT – Hampon Roads Transit

STPC – Sistema de Transporte Público Coletivo

RAS – Regiões Administrativas

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federa

Mcidas – Ministério das Cidades

DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Fedetal

PDTU – Plano Diretor de Transporte Urbano

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPDF – Instituto de Planejamento Urbano do Distrito Federal

SEDUMA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

ANUÁRIO-DF – Publicação Anual de Diversas Atividades no DF

CINDACTA – Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo

SHIS – Sistema Habitacional de Interesse Social

GDF – Governo do Distrito Federal

NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital

SAI – Setor de Indústria e Abastecimento

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

GRI – Gabinete de Relações Institucionais

CSITP-DF – Conselho de Sistema Integrado de Transporte Público do Distrito Federal

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

Diante das questões que se colocaram à luz da reflexão cognitiva, urge elaborar as bases de sustentação desta reflexão, objetivando em cada seção o estabelecimento de critérios para a disposição textual ou categorial. Nesta seção, por exemplo, o objetivo foi de introduzir o leitor no assunto desta dissertação, apresentando algumas categorias de análise, como problema de pesquisa, a hipótese e os objetivos. Também foram apresentados de forma justificada os pressupostos que nortearam o empreendimento desta investigação, explanando sobre a importância deste trabalho e sua aplicação prática para transformação da realidade social. Foram definidos ainda os caminhos ou procedimentos metodológicos para alcançar os objetivos propostos. A definição dos caminhos a serem trilhados implica na forma como devem ser conduzidas as atividades do estudo, bem como a abordagem teórica utilizada. Foram explicitadas as técnicas usadas para levantamento e análise dos dados, indicando o uso proposto para esses dados.

O trabalho contextualizou todo assunto relacionado à participação popular, definindo-a como processo de construção democrático, na qual os atores produzem ou não o consenso nas suas relações interativas. A participação popular é um tema extremamente importante e veio para discutir os limites do Estado Moderno e sua capacidade de exercer controle social, econômico e político sobre seus cidadãos. O aparato estatal tem demonstrado uma dificuldade enorme em resolver os problemas que afligem a sociedade. Isso se deve, em parte, à complexidade dos problemas apresentados. No entanto, é preciso buscar saídas viáveis e costurar novos arranjos no campo relacional entre o Estado e a sociedade.

De um lado, o Estado perde a capacidade de lidar com os problemas sociais mais sensíveis; do outro, a população percebe a necessidade de fluir na vida pública para exercer diretamente o “poder que dele se emana”, conforme instituiu a Constituição Federal (CF) de 1988. A sociedade civil está cada vez mais presente na tomada de decisões públicas, apesar de existir uma grande resistência por parte de algumas instituições públicas.

Devido à pressão social, no Brasil, o que tem havido para ampliação da participação popular por parte do poder público é a abertura de algumas instituições participativas, audiências públicas, conferências, conselhos, comitês, entre outros, embora os meios de controle do poder continuem com a classe política dominante. Porém, a classe desfavorecida continua lutando para que haja democratização do processo participativo e controle popular sobre o planejamento das atividades públicas, em particular as de transporte público coletivo, conforme preconiza a CF de 1988 (Oliveira Filho, 2009).

A participação popular na tomada de decisões públicas tem sido um dos grandes debates da sociedade brasileira na atualidade. As ondas de manifestações recentes no Brasil que começaram com o aumento das tarifas de transporte em São Paulo e que provocaram reações populares imediatas demonstram a grande preocupação da população brasileira com relação à necessidade de participar efetivamente nas tomadas de decisões públicas que definem o seu destino. O acontecimento desencadeou em vários grupos sociais de diferentes segmentos indignações e revolta, exigindo do governo abertura dos espaços públicos para que a população possa opinar e decidir sobre o futuro de transporte no país, respeitando as prerrogativas dos princípios constitucionais que instituíram a democracia participativa em 1988.

A CF (Brasil, 1988), no seu artigo 14 garante a participação popular no planejamento, na gestão democrática, na tomada de decisões e na legitimação ou anulação de atos públicos referentes às questões pertinentes a sociedade brasileira. No entanto, essa prerrogativa dada pela lei não se materializou na prática, ela tem sido usada de forma reducionista legitimando os processos não democráticos, distorcendo os princípios básicos instituídos pela democracia participativa (Oliveira Filho, 2009).

No que se refere ao transporte público, apesar de algumas experiências importantes nos Estados Unidos e na Europa, há uma dificuldade teórica de lidar com estas questões. Considerando os relatos das experiências, alguns planejadores de transporte nestes países ainda não internalizaram totalmente os valores de um estado mais cooperativo e inclusivo. No Brasil existem poucos relatos das experiências semelhantes, mas historicamente, os movimentos sociais tiveram um papel relevante na consolidação de algumas políticas de transporte. Há que se reconhecer também o avanço brasileiro na construção de legislações que permitem a fluência popular nos espaços públicos, apesar

de pouca aplicação prática destes institutos. Alguns exemplos disso são o Estatuto da Cidade, a Lei de Mobilidade Urbana, Conselhos de Transportes, etc.

A legislação é um avanço importante para a constituição destes espaços, mas não garante a efetividade da prática. É preciso que as instituições públicas responsáveis pela elaboração de políticas de transporte e execução de planejamento incorporem estas mudanças para que se avance na direção de consolidar a efetividade da participação popular nas questões de transporte. Diante desta realidade, o problema que se segue é o reflexo das indagações que se pretende perseguir e esclarecer neste trabalho.

1.2. Problema

A participação popular como processo democrático na qual a população tem o direito de opinar, fiscalizar e legitimar os atos públicos necessita encontrar o seu espaço emancipatório. Isto é, precisa buscar sua essência para que haja equidade nas relações de interação entre o estado e a sociedade dentro dos espaços de produção social. Por isso, é preciso repensar os tipos de arranjos e desenhos institucionais que facilitam a inclusão dos cidadãos na tomada de decisões públicas, equacionando as lacunas críticas, historicamente constituídas por meio de políticas verticalizadas. Diante destes fatos, as questões que se colocam como desafiadoras são as seguintes: (i) como as mudanças institucionais podem contribuir na construção das relações mais cooperativas entre o estado e a sociedade? (ii) Que arranjos devem ser feitos no atual desenho institucional dos Comitês de Transporte Coletivo (CTC) do Distrito Federal (DF) para que as relações democráticas sejam consolidadas efetivamente? Estas entre outras questões foram tratadas ao longo da Dissertação.

1.3. Hipótese

Apesar de a participação popular ser preconizada pela Constituição da República de 1988, nos Comitês de Transporte Público do Distrito Federal ela vem sendo negligenciada por parte do poder público e, por vezes, quando instituída não garante a redistribuição do poder real.

1.4. Objetivo geral

Analisar a participação popular no planejamento de Transporte Público a partir da experiência dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal, com base nos graus de participação de Arnstein e na dialética da ação de Habermas.

1.4.1. Objetivos específicos:

- a) Analisar a participação popular e seus mecanismos de atuação
- b) Analisar o papel das instituições públicas na promoção da participação popular
- c) Avaliar e classificar a participação popular dentro dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal.

1.5. Justificativa

No caso de transporte, há pouca literatura no Brasil e no mundo que trate da relação entre o Estado e a sociedade civil, principalmente, quando se trata do planejamento de Transporte Público Coletivo (TPC). Transporte é uma atividade chave para o desenvolvimento do país e pode ajudar na redução das desigualdades geográficas e sociais. É preciso um forte engajamento de todos os envolvidos para que as deficiências causadas pelo modelo de planejamento tradicional operada por muitas décadas sejam contornadas. As novas perspectivas de planejamento de transporte devem visar à criatividade coletiva, na qual os sujeitos do mundo da vida, aqueles que conhecem a própria realidade, possam compartilhar experiências e conhecimentos com planejadores. É nesta busca de redefinição do papel da sociedade na consolidação de políticas públicas de planejamento de transporte que o presente trabalho se insere, buscando contextualizar uma discussão pouco empreendida por teóricos que estudam as questões de transporte.

Discutir a participação popular no planejamento de transporte significa operar conceitos que possam indicar novos caminhos para construção de planos mais sustentáveis e inclusivos. Em suma, a escolha desse tema se fez necessária diante do contexto atual da democracia participativa e permite um resgate histórico da cidadania e a inclusão dos segmentos mais desfavorecidos no debate das questões de transporte. A área de transporte público no Brasil sempre careceu desse gênero de discussão, são poucos debates teóricos sobre a prática dessa relação entre o estado e a sociedade. Por isso,

julga-se importante empreender esta discussão para contribuir com o tema na área de transporte, usando a teoria democrata para elucidação de alguns pressupostos.

1.6. Metodologia da Dissertação

Para a realização deste trabalho, foi necessária uma articulação entre o conhecimento empírico e embasamento teórico científico, que de forma tênue permitiram o discernimento dos problemas que afetam a participação popular no planejamento de TPC. O estudo foi desenvolvido com base nas seguintes atividades:

- a) Desenvolvimento da pesquisa exploratória através da exploração de algumas bibliografias nacionais e internacionais, tanto na área social como na de planejamento de transporte, contemplando também a análise documental. Foi desenvolvida uma abordagem qualitativa da democracia, visando desmistificar a teoria da democrática participativa, identificando os elementos dialéticos de uma interação sociopolítica entre diferentes atores no espaço de produção social (SPS) do planejamento de transportes.
- b) Conceituação e aplicação do método dialético na análise dos CTC do DF, com finalidade de elucidar os processos formais de interação entre os atores envolvidos nas atividades do planejamento.
- c) Levantamento de dados secundários e primários através das informações das atas de reuniões e aplicação dos questionários nos CTC. Os comitês escolhidos e os critérios de seleção amostral estão explicitados no capítulo 4, que trata do método. Também foram feitos alguns registros, com base na observação direta durante algumas reuniões e nas conversas particulares com alguns representantes dos comitês.
- d) Os dados levantados em cada CTC foram organizados e analisados. Isso permitiu a obtenção dos resultados que geraram o produto desta Dissertação de Mestrado. Para melhor compreensão, a estrutura da Dissertação está resumida no tópico a seguir.

1.6.1. Estrutura da Dissertação

Para que haja melhor controle e melhor planejamento das atividades deste trabalho de Dissertação de Mestrado, foi necessário o detalhamento de cada etapa, orientando assim os processos necessários para a consecução dos objetivos propostos. O trabalho foi estruturado em formas de capítulos, contendo sete partes. Cada parte do capítulo contém tópicos e subtópicos conforme os objetivos propostos no trabalho. No primeiro capítulo, foi introduzido o trabalho com toda sua estrutura; no segundo, procedeu-se a conceituação da participação popular, elencando seus mecanismos, graus e instituições onde ocorrem tais processos; no terceiro capítulo, foram contemplados os processos participativos na construção de política de transporte, trazendo como ilustração algumas experiências internacionais e brasileiras; o quarto capítulo permitiu a conceituação do método dialético, articulando a teoria dos graus de participação de Arnstein e a teoria do agir (ação) de Habermas; o quinto capítulo foi aplicação do método para análise dos CTC, mas antes se deu a caracterização do DF e as cidades que compõem a amostra; o sexto capítulo trata dos resultados do estudo, que foram analisados e apresentados; por fim, no sétimo capítulos foram apresentadas as conclusões e possíveis recomendações, dispondo de todas as referências usadas neste trabalho. A figura 1.1 ilustra como está estruturado o trabalho.

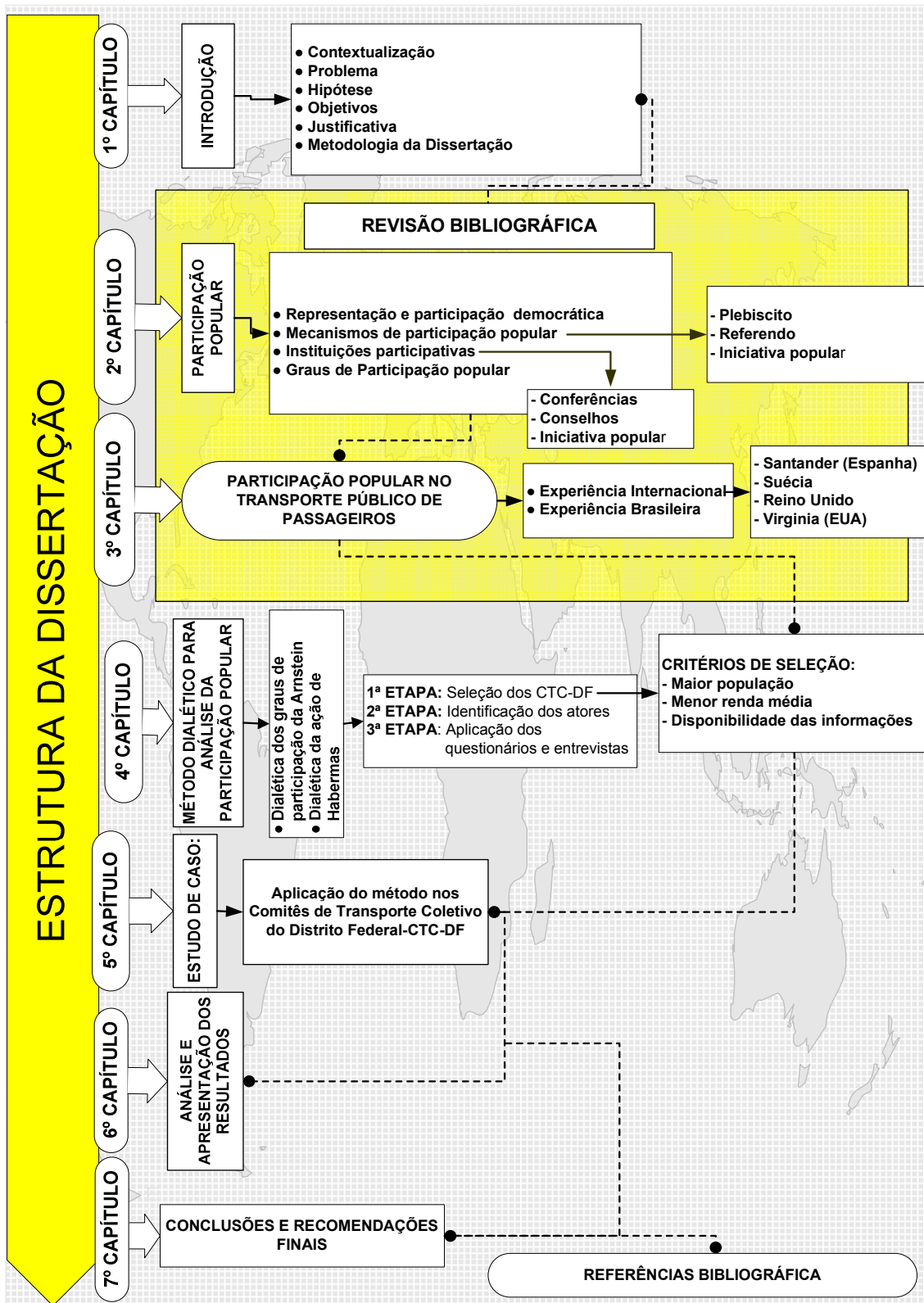


Figura 1.1- Estrutura da Dissertação

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR: ASPETOS CONCEITUAIS E MECANISMOS DE ATUAÇÃO NOS ESPAÇOS DECISÓRIOS

2.1. Apresentação

Este capítulo trata em geral de uma articulação sistemática dos conceitos da participação popular e análise de seus pressupostos teóricos. Foram abordadas as questões centrais da teoria da participação, permitindo a caracterização deste conceito na sua forma política e sociocultural. Isso permitiu, analiticamente, identificar os elementos que nortearam esta abordagem democrática e situá-los dentro de um contexto sociopolítico brasileiro. A análise da participação engloba todos os seus elementos normativos e funcionais. Com isso, permitiu-se avaliar sua prática dentro das instituições participativas, identificando o nível em que operam e o grau de abertura de cada uma destas instituições. Com todos os preceitos contemplados nesta análise, passa-se a compreender melhor a importância que este assunto tem no atual contexto político, social, cultural e econômico do Brasil.

2.2. Conceitos

Participação popular é um termo categórico para o empoderamento do cidadão. É a redistribuição do poder de forma que permite aos cidadãos menos privilegiados e atualmente excluídos dos processos decisórios de serem deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia por meio da qual a camada popular participa na determinação de modo de divulgação das informações, estabelecimento de metas e políticas, alocação de recursos tributários, operação de programas e a distribuição de benefícios como contratos e patrocínios. É o meio pelo qual a camada popular pode induzir reformas sociais significativas que lhes permitem compartilhar dos benefícios da sociedade opulenta (Arnstein, 1969).

O debate internacional sobre a participação popular intensificou-se na década de 60 e traz como a principal discussão o elo que uniria a esfera do indivíduo com a esfera da sociedade como forma de descentralização das decisões para permitir que ocorra a participação de baixo para cima (Lodovici e Bernareggi, 1992). A partir de então, o debate sobre a participação tomou rumos importantes, ainda que tímidos, já se podia perceber a sua importância na área social.

Na “XVIII International Conference on Social Welfare” realizada em Nairóbi, 1974, tendo como tema central a participação, houve uma mudança radical na posição da corrente vinculada à ONU. Alguns conferencistas denunciaram que muitos países postularam a participação, visando legitimar o processo de formação de elites e usando a camada popular como ferramenta, ao invés de considerá-la potencial elaborador de decisões (Sayago, 2000). Considerando tal fato, Souza (2011) argumenta que o próprio estado não é um ente neutro nesse processo de exclusão e dominação, ele é antes de tudo uma condensação de forças entre classes e frações de classes, tendendo a produzir como ações, intervenções que favorecem o interesse de grupos e classes dominantes, que dispõem de mais recursos e maior capacidade de influência.

Sayago (2000), no entanto, reconhece que a busca de representação de diferentes interesses é uma luta difícil para a sociedade, porque a sociedade não se constitui simplesmente de uma unidade política, mas de um sistema de produção de forças e de relações sociais que geram tensões e conflitos. Essas relações de dominação e poder podem ser maleáveis ou rígidas no jogo das determinações políticas, podendo ser respaldadas pelo aparelho do Estado e seus aparatos ideológicos.

No caso brasileiro, conforme salienta Saito (2001), é preciso reconhecer que a busca da participação popular é marcada pela disputa de interesses de grupos com forças desiguais. Por isso, precisa buscar meios para que os interesses de todos os segmentos sejam representados e passíveis de discussão e deliberação em igualdade das condições. Considerando estas observações de Saito, fatos recentes demonstram que no Brasil diferentes segmentos lutam pela representação de seus interesses. As ondas de manifestações recentes no Brasil, segundo Indi et al (2014) retratam essa vontade popular de participar e influenciar as decisões públicas que afetam a sua vida. Neste caso, quando se abre a possibilidade de participação às pessoas que nunca tiveram vez e voz, objetiva-se fazer justiça social, com isso fortalecendo a dimensão democrática na elaboração, acompanhamento e execução dos programas e políticas públicas (Mcidades, 2004; O’faircheallaigh, 2010).

Abers e Keck (2004) argumentam que a participação ajuda a descentralizar as decisões e aprofundar a democracia, fazendo que as políticas públicas traduzam os interesses da sociedade, principalmente dos setores mais desfavorecidos. Isso não implica privilegiar nenhum setor, mas olhar de forma mais atenta para aqueles que ao longo da história

brasileira foram relegados ao segundo plano, aqueles que em muitos momentos históricos só foram chamados para referendar e legitimar aquilo que já estava decidido. A participação popular, além de descentralizar as decisões também cria na sociedade civil um sentido de compromisso e responsabilidade com relação às decisões tomadas pelo poder público e garante de forma colaborativa a implementação das políticas públicas

Na opinião de Souza (2011), uma das grandes ameaças à participação de baixo para cima é a própria democracia representativa. Ele vê na representação uma impossibilidade dos cidadãos decidirem diretamente o seu futuro, e acrescenta, a representação é uma promessa vaga, porque o representante decide a revelia de seus interesses. Para Giddens (1991), o envolvimento dos cidadãos na definição das políticas públicas é uma tendência natural da sociedade de massa ou de risco. A preocupação com o futuro os leva a exercerem fortemente a pressão sobre o estado, cobrando ações concretas e viáveis, participando ativamente na construção e na definição da sua realidade social. Isso implica também na ruptura com os valores tradicionais, na qual o estado era provedor de todas as decisões referentes à vida dos seus cidadãos, um estado patronal e centralizador, que determina as formas de vida e assume o protagonismo de ordenar a vida dos cidadãos conforme seu planejamento tradicional, sem que estes tenham que participar da vida pública.

A modernidade abre novos horizontes na medida em que os atores sociais passam a entender que o próprio estado e seu regime representativo não dão mais conta de controlar a natureza das coisas, no sentido de eliminar os riscos e as incertezas e que a sua emergência no novo cenário se faz necessário. O envolvimento dos atores sociais na tomada de decisões pode produzir mudanças importantes na transformação da realidade social em que se inserem. A transformação da realidade depende da capacidade dos indivíduos reflexivos em examinar e reformar as práticas sociais à luz das informações renovadas, alterando assim constitutivamente seu caráter. O caráter do indivíduo reflexivo o convida a participar na formulação e tomada de decisões públicas. Ele é um indivíduo autônomo, que ao empreender suas ações na busca da melhoria constante estará contribuindo para a democratização da vida privada e pública. Isso implica que, apesar de existir uma autonomia decorrente de elevado grau de individualização, esses indivíduos se unem de forma coesa para interferirem e mudarem a sua realidade (Giddens, 1991).

Partindo deste pressuposto, pode-se argumentar que a abertura dos espaços públicos foi impulsionada pela coesão social dos atores e sua maturidade política proveniente de acúmulo de conhecimento, de informações e de experiências ao longo dos tempos. O indivíduo moderno produz valores que o instiga a reivindicar as mudanças para melhorar as condições de vida. Isso implica naquilo que Giddens (1991) ponderou, reforçando que os atores sociais não são entes passivos frente às ações do estado, eles são munidos de conhecimento e usam desse conhecimento para pressionar o estado e cobrar a ampliação dos espaços na tomada de decisões públicas.

Segundo Matus (1993), a centralidade constitui o grande perigo do planejamento. Por mais criativo que seja o planejamento só pode adquirir o seu verdadeiro sentido e sua verdadeira importância operacional quando a sua concepção e execução forem influenciados e monitorados pelos cidadãos. Caso contrário, pode-se correr o risco de atribuir aos próprios instrumentos a responsabilidade de instaurar a justiça social, o que pode caracterizar uma tecnocracia de esquerda. Para evitar tal ocorrência, o planejamento deve ser concebido dentro de um espaço democrático, respeitando a diversidade e a pluralidade de opiniões. O espaço democrático mencionado trata-se de um espaço, onde a democracia representativa possa caminhar ao lado da democracia participativa (Souza, 2011).

2.3. Representação e participação democrática

A democracia é um processo em constante construção, um processo que remonta à antiga Grécia. Ela surgiu por volta de 510 a.C. Atenas, conhecida como a pólis, é a cidade ou espaço onde os cidadãos livres (demos) podiam decidir sobre qualquer assunto público. Não havia políticos profissionais, as atividades políticas, uma vez entendidas como discussão e deliberação em torno dos fins, eram concebidas como direito e ocupação de todos, sem que houvesse distinção de políticos profissionais e cidadãos comuns. Nesse modelo de democracia, não há alienação de poder, exceto a delegação de algumas funções para os especialistas da área. Na democracia representativa ou liberal os cidadãos tendem a alienar poder a favor de outrem. Isso porque a democracia representativa parte do princípio de que é inviável a participação direta de todos os cidadãos na tomada de decisões. Por isso, seria necessário alienar poder àqueles que, livremente eleitos pelo coletivo mais amplo (parlamentares), decidam em nome dos demais (Souza, 2011).

Santos e Avritzer (2003) ressaltam que o argumento de que não é possível a participação de todos no processo decisório foi criado pela concepção hegemônica, que via na democracia representativa a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização. No entanto, ao abordar o problema da representação ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, a concepção hegemônica da democracia ignora as outras três dimensões importantes, a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas.

Em termos gerais, usando os argumentos de Souza (2011), a democracia direta é aquela em que os cidadãos detêm o poder exercendo-o diretamente ou por intermédio de delegação. Os delegados são porta-vozes de um determinado grupo e não decidem livremente nas suas deliberações, são obrigados a consultar e a prestar contas a sua base, podendo ser destituídos a qualquer momento. Diferente da democracia direta, a democracia representativa requer que os cidadãos alienem seu poder a favor de seus representantes (parlamentares), que por meio de sufrágio universal exercem poder de decidir qualquer assunto a revelia de interesses próprios sem consultar a base e não podendo ser destituídos pelos seus representados antes do fim do período de mandato preestabelecido pela lei. A representação, segundo Souza (2011) é como entregar um cheque em branco assinado por alguém que não se conhece muito bem, com a promessa de que essa pessoa sacará apenas um determinado valor na sua conta e não mais.

Vale ressaltar que, apesar de serem duas formas democráticas diferentes, todos constituem no final, processos emancipatórios e, portanto, processos democráticos criativos, podendo as duas formas caminhar junto para a consolidação da democracia. A figura 2.1 sintetiza de forma esquemática a peculiaridade destas duas formas democráticas apresentadas neste tópico.

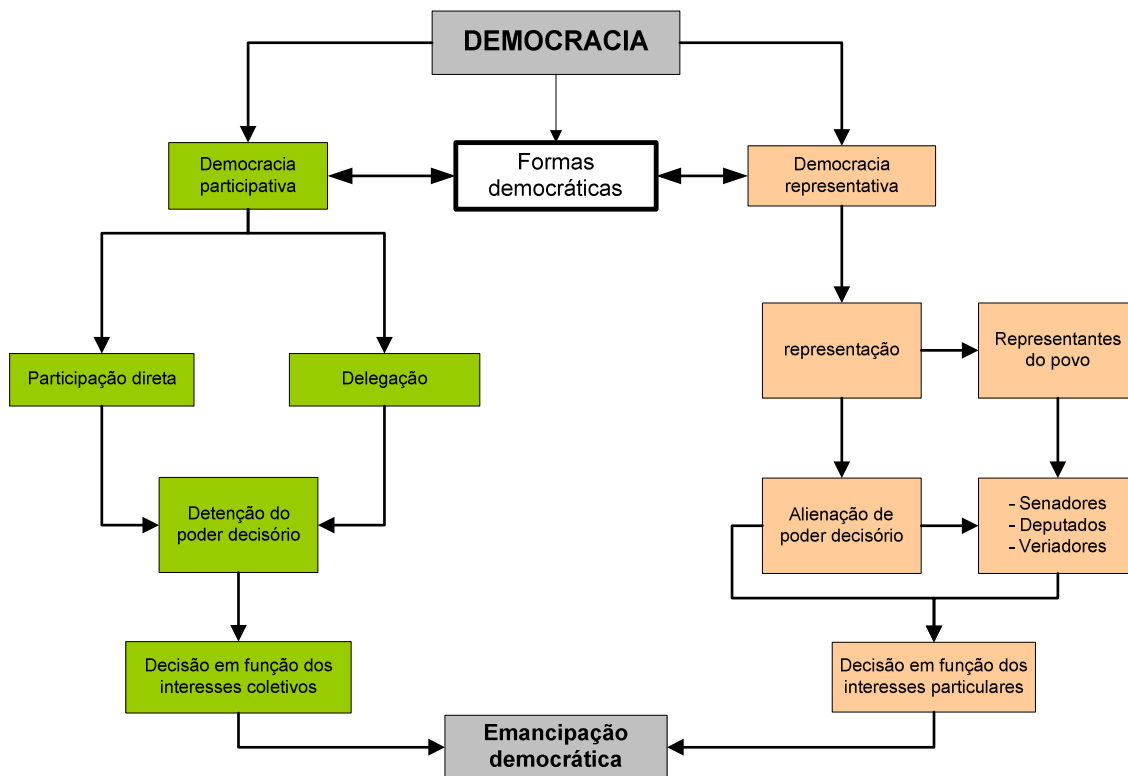


Figura 2.1- Características de Democracia participativa e representativa

2.4. Mecanismos de participação popular

No Brasil, após muitos anos de instabilidade política e dominação do regime militar, finalmente a reorganização democrática do estado culminou com uma constituição que, pela primeira vez na história do país, estabeleceu a instituição conjunta da democracia representativa e democracia direta, dispondo que, a democracia brasileira deve ser exercida conjuntamente por representantes livremente eleitos pelo povo e incorporados a participação direta dos cidadãos (Affonso, 1996; Auad, 2005).

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 14, inciso I, II e III, tratou de instituir como mecanismos de democracia participativa, o plebiscito, o referendo e a consulta popular, deixando clara a sua intenção de atribuir poder ao povo. Tanto que no seu texto constitucional, adotou como princípio fundamental da organização política a ideia de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente por ele (Affonso, 1996). O povo detém a soberania e pode exercê-la por meio de indicação de seus representantes ou pelo voto direto secreto, com igualdade para todos os cidadãos brasileiros (Auad, 2005). O exercício da soberania pode ser através dos mecanismos expostos neste parágrafo e que foram explorados e esclarecidos nas subseções a seguir.

2.4.1. Plebiscito

O plebiscito, conforme conceitua Auad (2005), consiste em consultar a opinião pública sobre um determinado assunto, não necessariamente de caráter normativo. Isto é, plebiscito implica na formulação de consulta antes que o ato legislativo se configure (Affonso, 1996).

2.4.2. Referendo

O referendo, diferentemente do plebiscito, consiste em consultar a opinião pública sobre um determinado assunto relevante de caráter normativo. A diferenciação entre os dois institutos foi esboçada pelo Affonso (1996), que observou o seguinte:

Plebiscito e referendo são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, cabendo diferenciá-los, tão-somente, quanto à ordem da convocação: o plebiscito há de sê-lo com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido; e o referendo, ao revés, com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, requerendo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

De certa forma, apesar de se assemelharem, o plebiscito e o referendo constituem momentos históricos diferentes, um ocorre antes da existência de qualquer projeto de lei e o outro só ocorre quando existe a normatização de algum projeto de lei.

2.4.3. Iniciativa popular

A iniciativa popular ocorre quando a população decide apresentar um projeto de lei à Câmara dos Deputados, mobilizando no mínimo um por cento de inscrição do total dos eleitores do País, distribuídos por cinco estados ou Distrito Federal, não podendo ser menos que três décimos por cento dos eleitorados em cada um deles (Santos 2009). O número elevado de participantes exigidos pela lei que instituiu a consulta popular, segundo Auad (2005) inviabiliza seu exercício por parte da população, com isso dificultando qualquer ação de iniciativa popular.

Além dos mecanismos de participação popular apresentados na seção anterior, foram introduzidas no Brasil ao longo dos tempos algumas instituições participativas, como é o caso dos conselhos, conferências, audiências públicas comitês, entre outros, com intuito de ampliar a participação cidadã nos assuntos públicos. A adoção destas instituições participativas, no caso do Brasil, varia de acordo com o tipo de arranjo ou desenho institucional concebida pelo poder público em cada Estado, região ou

município (Avritzer, 2008). Da mesma forma, a adoção destes institutos não garante a efetividade da participação na toma de decisões públicas, visto que, depende de grau de abertura do poder público em cada localidade. A seguir conceitua-se as instituições participativas e seu papel de integração social nas arenas democráticas.

2.5. Instituições participativas

Segundo Avritzer (2008), as instituições participativas representam um conjunto de espaços que proporcionam de forma diferenciada a incorporação de cidadãos e organizações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas. A participação nestes espaços pode ocorrer de três formas diferentes, cada uma operando sua lógica. A primeira forma é a participação de baixo para cima, onde há livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo. Neste caso, pode haver também a delegação de poder por parte da própria população através de eleições locais diretas. A segunda forma de participação nestes espaços é por meio da partilha do poder entre a sociedade civil e o estado. As instituições participativas constituídas permitem que os atores estatais e os atores da sociedade civil participem simultaneamente na construção de políticas públicas. Uma terceira forma de operar a participação nestes espaços é através da lógica de ratificação pública. Esta lógica não pressupõe a participação da sociedade civil na fase inicial da construção de políticas públicas, mas a sociedade é chamada numa fase posterior para referendar sobre o assunto publicamente, podendo aceitar ou vetar as deliberações normativas.

As instituições participativas são concebidas como elementos mitigadores de tradicionais desigualdades políticas, possibilitando a ampliação dos espaços participativos e inserindo os atores excluídos no sistema formal. São formas de exercício coletivo do poder público que ampliam a inserção dos grupos e movimentos sociais que não se sentem representados seus interesses por parlamentares.

A atuação das instituições participativas é muito variada, ela depende do contexto onde elas estão inseridas, da forma de organização social dos segmentos envolvidos, da definição do papel de cada ator, os objetivos definidos e atribuição de competência de cada um dos participantes (Teixeira et al, 2012). Partindo deste princípio, Avritzer (2012), ressaltou que as instituições participativas possuem capacidades diferentes em forma de democratizar as ações do governo, e isso está ligado ao contexto de

organização da sociedade civil e a capacidade dos atores políticos em fortalecer os processos participativos.

Percebe-se pelos argumentos do autor a importância do papel atribuído, não só às próprias instituições participativas, mas aos atores políticos e a sociedade civil na consolidação da democracia participativa. O entendimento é de que o sucesso dos processos participativos não esteja relacionado tão somente ao desenho institucional, mas também aos tipos de arranjos, organização da sociedade civil e a vontade política daqueles que detêm o poder e que têm interesse em implementar estes desenhos (Avritzer, 2012). Há, no entanto, certo perigo com relação aos atores políticos integrantes do poder executivo, visto que estes intervêm fortemente na composição real das instituições participativas, fazendo com que eles estabeleçam por vezes, uma relação de subordinação com a democracia representativa (Teixeira; *et. al.* 2012).

De certa forma, as instituições participativas surgem no intuito de redemocratizar as ações do governo, assumindo o papel de fortalecer e energizar a sociedade civil quanto à formulação, gestão e controle das políticas públicas. Posto isso, as instituições participativas devem fortalecer cada vez mais suas atuações perante os desafios de incluir os segmentos mais diversificados, apontando para uma relação mais horizontal. É importante que estas instituições sejam variadas e incorporadas em diferentes níveis do governo. Dentre as instituições mais proeminentes na composição dos espaços participativos no Brasil, foram destacadas a Conferência, os Conselhos, as Audiências Públicas e os Comitês, categorias de análise deste estudo. Existem ainda outras instituições de atuação reconhecidas, mas que não fazem parte desta análise, uma delas é o Orçamento Participativo (OP).

2.5.1. Conferências

Segundo Almeida (2012), as conferências de políticas públicas constituem instituições participativas institucionalizadas e que rompem com as barreiras tradicionais de separação entre o estado e sociedade, imputando o caráter dinâmico da participação. Neste espaço de produção social a sociedade exerce uma representação plural das demandas sociais e amplia a sua possibilidade de inclusão na deliberação de políticas públicas. No Brasil, as conferências nacionais tornaram-se instrumentos importantes na ampliação dos espaços participativos e na formulação de políticas públicas. A origem das conferências remonta às décadas de 1930, e, naquele momento, era restrito aos

agentes estatais (Teixeira et al, 2012). A primeira conferência nacional no Brasil foi a conferência de saúde, do então Governo Vargas nos ano 1940, foram assim institucionalizadas as conferências como processo de formulação de políticas públicas e tiveram uma importante contribuição na constituinte de 1988. Desta forma, rompe-se com a unidimensionalidade do conflito partidário criando condições para uma relação multidimensional. As conferências possuem caráter temporal e não operam de forma permanente (Almeida, 2012).

2.5.2. Conselhos

Diferentemente das conferências e das audiências públicas, os conselhos possuem fórum permanente e não são abertos à participação de qualquer público interessado. A sua peculiaridade reside, principalmente, na eleição ou indicação de um conselheiro a partir de um ato normativo. Outra característica dos conselhos, os participantes geralmente são pessoas com o grau de conhecimento sobre os assuntos tratados, chegando a ter necessidade de uma especialização na área. Os integrantes dos conselhos não são pessoas escolhidas pela sociedade, há certo monopólio associativo, que favorece a seleção de pessoas ou organização (Teixeira et al, 2012).

Os conselhos ganharam força após o processo de redemocratização do Brasil na constituinte de 1988, tendo como principal foco a promoção do diálogo entre diferentes segmentos sociais e o poder público na construção de projetos de políticas públicas. Avritzer (2012) define a natureza deste espaço da seguinte forma:

Os conselhos gestores constituem-se como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

2.5.3. Audiência Pública

A audiência pública, conforme procede Soares (2002), é um instrumento pelo qual a população exerce controle social sobre a administração pública, num estado de direito, social e democrático. É um espaço onde a sociedade participa na tomada de decisões públicas que podem afetar a sua vida. A participação no debate e na proposição das soluções não garante que as autoridades acatarão as opiniões expostas pela população, visto que este instituto possui caráter consultivo e não deliberativo. Sendo assim, a implementação das decisões populares depende da boa vontade de políticos e seus

administradores, ou da convergência dos interesses do projeto político com os anseios populares. Mesmo reconhecendo o caráter consultivo da audiência pública, Cabral (2006) ressalta a importância da participação popular neste espaço, mostrando que a opinião popular, mesmo sendo contrária, representa o direito de influenciar e condicionar as decisões do estado por meio de diálogo aberto e plural. Partilhando da mesma opinião, Fonseca et al (2013) reconhecem que as audiências públicas, além de serem espaços que permitem colher diferentes opiniões e propostas, também geram transparência sobre atos públicos.

As audiências públicas, diferentemente de outras instituições participativas, possuem características peculiares. Elas são eventos vinculados a um processo decisório específico e requerem a presença dos indivíduos para manifestação oral, sem excluir a possibilidade de manifestação por escrito. A manifestação oral imprime a ela uma dinâmica própria. Estas entre outras características definidas por Fonseca et al (2013) encontram-se de forma mais clara no quadro 1.

Quadro 2.1- Características básicas das audiências públicas

Características básicas das audiências públicas	Possui caráter consultivo
	Possui caráter Pontual
	Possui caráter presencial
	Possui caráter coletivo
	Pressupõe manifestação oral dos participantes
	Implica debate entre os atores envolvidos
	É aberta a todo público interessado
	Contém regras específicas para o seu funcionamento

Fonte: Fonseca et al (2013)

Ficou evidente a importância que cada instituição participativa exerce nesta nova configuração sociopolítica. Cada uma possui sua especificidade, e sua forma de atuação peculiar. Estas características particulares vão determinar o grau de abertura que cada instituição possibilita ao acesso dos grupos envolvidos no processo da democracia participativa. Quanto mais aberta, colaborativa e solidária a instituição for, mais próximo de incorporar os valores da efetividade da democracia participativa, como se observa no tópico 2.6.

2.6. Graus de participação popular

Souza (2011), inspirado na teoria de escada de participação popular de Sherry Arnstein (1969), estabelece a classificação alternativa dos graus de aceitação da participação popular por parte do poder público usando oito escalas, conforme se segue:

1º grau – Coerção: é o uso da força estatal, valendo dos meios necessários para atingir a sua finalidade sem estabelecer um canal de diálogo e buscar o consenso. É a imposição de uma determinada ordem sobre a população, sendo obrigatório o seu cumprimento por meio do uso da força, caso seja necessário. Maior exemplo desses fatos é a realização de grandes obras de transporte sem consulta e consentimento da população, recorrendo-se ao uso da força para inibir qualquer manifestação contrária.

2º grau – Manipulação: ocorre quando o Estado usa de artifícios para induzir a população envolvida a aceitar uma decisão ou intervenção, mediante o favorecimento de seus interesses próprios e de seus aliados. Muitas vezes, por ter controle dos meios de comunicação de massa, o Estado vale desse instrumento para veicular propaganda enganosa e fazer com que a população acredite e aceite a tal decisão ou intervenção como melhor opção dentre as outras existentes. Na manipulação popular, o Estado não tem mínimo interesse de estabelecer uma relação de diálogo com a população, nem sequer, tem interesse em passar informações verdadeiras. O objetivo é criar empecilhos para bloquear os canais de participação e criar projetos ilusórios, com finalidade de obter vantagens políticas, sem que os interesses populares sejam levados em consideração.

3º grau – Informação: informações são ferramentas essenciais para a compreensão da realidade que se pretende planejar ou intervir. Ocorre que, por jogo de interesses, o estado não tem menor intenção de divulgar as informações reais ou completas para a camada popular. E, quando divulgadas, muitas vezes são carregadas de ideologias ou difíceis de interpretar, dependendo do nível da cultura política e grau de conhecimento da população à que se dirigem essas informações. As informações também são ferramentas eficientes de manipulação popular e de controle social do estado.

4º grau – Consulta: a consulta talvez seja uma das formas mais ilusória da participação popular. Não existem garantias de inclusão das opiniões ou sugestões da população. Da mesma forma, fazendo justiça ao processo, a consulta também pode permitir o acesso a

informações relevantes. Sendo bem organizada, a consulta pode ser bem útil no balizamento das atividades do planejamento. O problema que se coloca é que não há um compromisso explícito e acordado previamente de que as opiniões da população serão de fato incorporadas no planejamento final. As audiências públicas citadas no tópico anterior, e que são frequentemente usadas na discussão e planejamento de transporte público, constituem instrumentos de consulta da população, previstas nas garantias constitucionais de 1988, mas não garantem a efetividade da participação, nem a transparência do processo de incorporação das contribuições populares. A consulta pode ser útil ou não, dependendo do interesse e objetivo daqueles que a organizam.

5º grau – Cooptação: é uma das estratégias mais antigas e maquiavélicas usadas constantemente pelo poder público para desmobilizar qualquer movimento social que se opõe a suas decisões. Ela visa os líderes populares, pessoas-chaves e ativos, oferecendo benefícios políticos, cargos na administração, entre outros privilégios estatais.

6º grau – Parceria: a parceria configura-se no primeiro grau de participação autêntica. Existe uma relação de colaboração entre o Estado e a sociedade civil organizada, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, na formulação, elaboração e execução dos projetos, políticas públicas e planejamento das atividades.

7º grau – Delegação de poder: é um dos graus mais elevados da participação. A delegação de poder vai mais além da parceria, ela pressupõe a assunção da responsabilidade de co-gestão por parte da sociedade junto ao Estado. O Estado, por sua vez, abre mão de uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva em favor da sociedade civil. Na delegação de poder o Estado tende a ser mais solidário e estabelece uma relação dialógica com a sociedade em prol da democracia direta, ainda que o marco geral continue sendo o da democracia representativa.

8º grau – Autogestão: na prática, a autogestão é um grau dificilmente alcançável na democracia liberal representativa. O que se verifica é a sociedade alcançar o grau de delegação de poder nesse regime democrático, mas sem muito sucesso em poder, ela mesma, assumir a responsabilidade de implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, sem que haja a intervenção do estado decidindo com a sociedade a direção do planejamento. Para que ocorram experiências autogestionárias, pressupõe, a

rigor, um macro contexto social diferente. Isto é, dependendo do grau da organização social e política da sociedade, podem ocorrer experiências marginais de autogestão.

É importante salientar que as categorias usadas nesta análise servem de termômetro para medir até que ponto o Estado fará concessões de suas prerrogativas para a sociedade, e em que situação pode-se considerar que existe uma participação efetiva ou não. Na teoria dos graus de participação popular, segundo Arnstein (1969) e Souza, (2011), as categorias manipulação e coerção constituem categorias onde não há participação nenhuma da sociedade nas atividades públicas. Nestas categorias a opinião da sociedade é completamente manipulada e subjugada pelo poder público.

No segundo escalão de graus de participação popular, encontram-se as categorias que não proporcionam uma verdadeira participação. Estas, diferentemente das categorias que integram o terceiro escalão, não representam a participação efetiva, o que ocorre é uma simples ilusão da participação, porque nelas, as concessões são limitadas e expressas por meio da cooptação, consulta e informações manipuladas, configurando-se no tipo pseudo participação.

Ao contrário de todas as outras categorias já mencionadas, a autogestão, a delegação e a parceria integram o terceiro escalão dos graus de participação. Isso porque, o Estado compartilha os espaços decisórios com a sociedade, permitindo que ela possa participar efetivamente na tomada de decisões sobre seu futuro. É uma relação dialógica entre o estado e a sociedade, além de transparência nas ações do planejamento. A figura 2.2 esquematiza a classificação dos graus de participação popular.

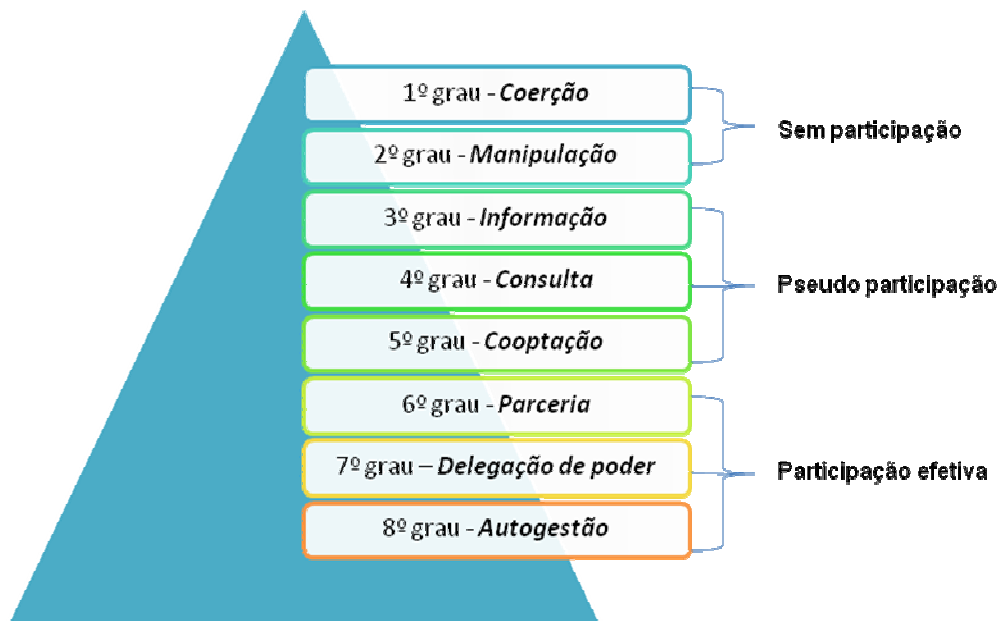


Figura 2.2 - Graus de participação popular

Fonte: Adapto de (Arnstein, 1969; Souza, 2011).

2.7. Tópicos conclusivos

A participação popular não é nenhuma forma democrática dicotômica da representação, as duas formas podem se complementar. Se há séculos a democracia representativa assumiu o lugar de destaque com a modernidade, atualmente existe uma aclamação popular em voltar à democracia direta experimentada na antiga Grécia. A população quer ter mais espaço para decidir sobre a sua vida.

A crise do Estado moderno e as dificuldades em criar respostas efetivas para os problemas que afetam a sociedade possibilitaram a hibridização das duas formas democráticas. Em alguns países, os avanços são mais significativos, em outros, existe ainda uma resistência institucional sobre esta abertura. No caso brasileiro, as instituições públicas ainda estão engatinhando nesse processo de efetivação da prática participativa, apesar da CF prever isso desde 1988. No entanto, reconhece-se que alguns setores, como saúde, meio ambiente, orçamento, etc., tiveram avanços profundos na condução desse processo.

A participação popular é um instrumento importante para redução das desigualdades sociais e geográficas, como também deve servir de mecanismos para incluir aquelas camadas populares mais desfavorecidas, visando à democratização do seu espaço. Para que isso ocorra, deve ser equacionada a questão da efetividade do processo

participativo. É preciso que as instituições participativas sejam espaços onde a interação privilegie a equidade entre diferentes atores e possibilite o exercício do poder deliberativo, no caso, poder real. Quando se cria esta possibilidade, a participação passa a ser de baixo para cima e a relação entre o Estado e a sociedade passa a ser de parceria e de cooperação (Arnstein, 1969; Souza, 2011; Habermas, 2012).

3. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS

3.1. Apresentação

Neste capítulo foi analisada a participação popular no planejamento de transporte público. Para isso, percorreu-se a literatura que versa sobre experiências internacionais e nacionais, possibilitando a compreensão das relações de forças e tensões que se dão dentro dos espaços de planejamento de transporte público. A literatura também forneceu um conjunto de métodos e instrumentos que possibilitam a inclusão popular, a valorização dos saberes locais, o respeito à diversidade, empoderamento, alteridade, cooperação e a solidariedade entre diferentes atores envolvidos na construção de políticas de transporte.

No que se refere à literatura internacional, quanto às experiências ilustradas nesta seção de trabalho, não há estabelecimento prévio de critérios que definiram a escolha destes países para o relato. O que determinou o relato destas experiências foi a disponibilidade da literatura e a proximidade dos métodos usados para desenvolvimento de planejamento de transporte. Todos eles usaram métodos dinâmicos de interação, como por exemplo: workshops, oficinas, grupos focais, grupos temáticos, seminários, entre outros. A participação popular, na maioria dos casos é uma realidade evidente e representa um compromisso institucional, como também representa para os planejadores valores institucionais internalizados.

No Brasil, as questões de transporte ainda são tratadas como de exclusiva competência do Estado e das operadoras, não existe uma abertura clara e estimulada para que a população possa tomar parte no planejamento. Existem, claro, algumas legislações, como a lei da Mobilidade Urbana que define a obrigatoriedade da participação nos planos de transporte, a lei do Estatuto da Cidade, que vincula o repasse dos recursos para elaboração dos Planos Diretores que envolvem a participação da comunidade no debate, entre outras. Entretanto, o Brasil ainda não consegue lidar com a diversidade de grupos interessados em participar na construção de políticas de transporte. É preciso que as instituições absorvam essa prática como valor norteador do planejamento. Tanto as instituições como os técnicos devem internalizar esses princípios para que a

participação da população no transporte possa se tornar uma atividade corriqueira e contínua.

3.2. A participação no planejamento de transporte

Sobre a tarefa de planejamento de transporte, apesar de usualmente caber aos especialistas de transporte, atualmente há um entendimento de que ele deve envolver todas as pessoas que utilizam o sistema, pessoas com diferentes necessidades e demandas, ou seja, o processo de planejamento de transporte deve ser um processo participativo.

Segundo Bickerstaff et al (2002), a participação popular no planejamento de transporte deve ser aquela em que haja o amplo envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões com o objetivo de influenciar as escolhas. Arnstein (1969) vai mais longe e ressalta que a verdadeira participação é aquela em que existe a plena parceria ou, pelo menos, aquela em que existe, potencialmente, o monitoramento completo dos participantes envolvidos. Do contrário a participação pode se transformar numa manipulação simples, simbolismo ou algo pior.

Para ter um sistema de transporte atrativo e sustentável, tanto nos aspectos da engenharia e de comportamento, a participação da população no planejamento deve ser vista como um processo fundamental e, portanto, incentivada para facilitar a ancoragem das decisões públicas e possibilitar a melhor compreensão a respeito das medidas propostas ou implementadas. A abertura dos espaços para a participação popular no planejamento de transporte pode ser uma ferramenta persuasiva para o planejador ou tomador de decisão obter apoio popular nas propostas de planejamento, como também permitir que os usuários possam expor suas idéias e conhecimentos com relação aos assuntos debatidos (Wahl, 2013).

O autor reconhece que, apesar de ser importante a participação no planejamento de transporte, há certa inconveniência com relação a esse processo, já que o seu custo é elevado. A participação é um processo lento, exige a capacidade de gestão de lideranças, os acordos levam tempo, existem riscos de desigualdades de acordos entre as partes envolvidas e riscos de perda de credibilidade nas autoridades, caso o resultado da participação não atenda as expectativas dos envolvidos.

Para Wahl (2013) os processos participativos exigem um grande esforço dos gestores, não só na aplicação de métodos adequadas para a sua efetivação, como para a importância e a seriedade que atribuem às opiniões levantadas junto aos participantes, passando a sensação de que as contribuições populares têm um potencial de mudanças e serão úteis na construção de políticas de transporte. O feedback do planejador ou órgão decisor é importante, porque permite aos participantes conhecerem as decisões finais, podendo assim reconhecer no projeto a identidade de suas opiniões, valorizando desta forma as decisões tomadas na construção de consensos.

Considerando a complexidade da participação, Wahl (2013) estabelece os fatores determinantes para o sucesso do processo participativo:

- a) Ter propósitos claros de por que a população deve ser envolvida no planejamento e o que é negociável nesse processo;
- b) Definir que impactos terão as opiniões da população;
- c) Identificar e alocar os recursos;
- d) Identificar e envolver todas as partes interessadas;
- e) Apresentar as ferramentas adequadas para que os leigos possam entender as questões mais complexas;
- f) Construir o entendimento através da capacitação dos envolvidos; e,
- g) Facilitar a implantação dos projetos através de propostas elaboradas entre os participantes e os planejadores.

Alem destes fatores, acrescentam-se ainda algumas outras variáveis importantes para a determinação do sucesso. São variáveis como custos que o processo participativo poderá gerar ao tempo necessário para a realização desse processo, apoio político necessário e a viabilidade do próprio processo. Se a participação ocorre sem influência real da população, as estruturas do poder que o envolvimento supõe corrigir podem ser degradadas cada vez mais do que já era antes (Arnstein, 1969).

3.3. Experiências internacionais da participação

O Wahl (2013) relembra que, pela importância que o tema vem ganhando no cenário mundial, muitas pesquisas têm sido realizadas a fim de definir as melhores práticas da participação em diferentes etapas do processo de planejamento. Ele destacou ainda que a União Européia (EU) tem dado financiamento a vários projetos de avaliação da

participação e que esses projetos produziram resultados importantes para o continente. Em alguns casos, não necessariamente financiados pela UE, as experiências da participação mostraram que é possível alcançar a efetividade desta prática, como foi mostrado nos tópicos que se seguem.

3.3.1. Experiência espanhola – Santander

Santander, cidade média do norte da Espanha, viveu experiência importante no que se refere ao envolvimento da população no planejamento de transporte. Com crescentes problemas ligados ao uso em larga escala dos automóveis particulares como meios de locomoção diários nas cidades européias, provocando congestionamentos, poluições atmosféricas e sonoras, perda de tempo, o aumento de estresse e, conseqüentemente, as perdas econômicas, fez com que a cidade decidisse elaborar o Plano de Mobilidade Sustentável baseado na premissa de participação popular.

Esta experiência serviu como exemplo para compreender de que forma uma metodologia bem pensada pode facilitar a incorporação dos cidadãos na construção dos planos de mobilidade de uma cidade. A experiência de Santander foi relatada numa pesquisa desenvolvida por Ibeas et al (2011), que serviu de base para o desenvolvimento de Plano de Mobilidade Sustentável de Santander, com o uso da metodologia do Grupo Focal Mega (GFM) e Grupo Focal (GF) usada durante a primeira fase de elaboração deste Plano.

Segundo os atores, para elaboração do Plano de Mobilidade Sustentável da cidade de Santander, as autoridades criaram uma metodologia que permite trabalhar com grupos focais. O objetivo do Plano de Mobilidade é melhorar a mobilidade global, diminuindo o uso intensivo do carro particular, priorizando o uso de transporte público coletivo, deslocamento a pé ou de bicicleta. Os grupos focais foram divididos em dois: Grupo Focal Mega (MFG) e Grupo Focal (FG). O GFM é uma reunião entre 40 e 60 representantes de organizações da sociedade civil, dependendo da capacidade do moderador para controlar as atividades propostas o grupo pode ser ampliado para abranger maior parte da população. Em geral, os envolvidos no GFM são pertencentes aos grupos organizados, como associações comunitárias, associações comerciais, associações de jovens, entre outras organizações da sociedade civil, tendo em conta os objetivos do planejamento. O GFM, por ser mais abrangente deve ser adotado no início do planejamento, porque permite discutir questões mais genéricas do planejamento, por

exemplo, as questões gerais que afetam a mobilidade da cidade de Santander. Também servirá como processo de seleção para os representantes que farão parte de GF. Ou seja, os representantes de GFM são os que participarão ou decidirão sobre quem participa na etapa seguinte do GF.

O Grupo Focal (GF) é muito usado na pesquisa social e permite uma análise qualitativa do processo de participação popular. O GF é o resultado da seleção de um pequeno grupo que, a partir do seu discurso, representa o conjunto maior de interesses. O grupo selecionado deve possuir características da população afetada e ter conhecimento da situação para poder ser representativo. A seleção dos representantes, como já mencionado anteriormente, deve ser feita dentro do GFM, na etapa anterior das atividades mais genéricas. É um grupo de oito ou nove pessoas com capacidade de influenciar as decisões e com conhecimento dos projetos.

Para iniciar o trabalho piloto, a Universidade de Cantabria, juntamente com o conselho da cidade de Santander, convocaram todos os representantes das associações dos moradores da cidade e outras organizações da sociedade civil para fazerem parte do processo participativo e integrarem o GFM. A finalidade desta primeira etapa de formação de grupo GFM é conhecer as experiências, percepções e opiniões referentes aos problemas de transporte como um todo. O diagnóstico permitiu identificar diversos problemas de transporte em geral e problemas específicos com algumas rotas de ônibus em algumas partes da cidade. Embora o objetivo do plano seja promover o transporte sustentável (uso de bicicleta, deslocamento a pé e transporte público coletivo), o GFM abordou também os problemas de transporte particular.

Para a formação do GFM, a Universidade de Cantabria e a Câmara Municipal de Santander entraram em contato através de uma carta formal com 60 organizações da cidade, principalmente, associações comunitárias. A carta foi enviada em 05 de maio de 2008, pedindo que cada organização indicasse dois membros para participar das atividades do planejamento de transporte que acontecerá por vários dias num horário predeterminado. As atividades foram realizadas na própria universidade, agrupando as organizações em três macro zonas com apoio do sistema de informação geográfica. Em cada grupo por zona, que corresponde a um GFM, foi desenvolvida uma oficina durante três dias, onde os representantes de cada organização forneceram alguns dados que irão

fazer parte do registro da prefeitura. As oficinas tiveram três etapas, conforme se observa a seguir:

1ª etapa: os participantes e suas organizações expuseram todos os problemas referentes ao transporte e definiram quatro grandes eixos de discussão: horários dos ônibus, linhas que ligam o centro da cidade com as áreas periféricas, o congestionamento do tráfego e veículos particulares, bicicletas e ciclovias;

2ª etapa: foram organizados quatro grupos de trabalhos, cada um trabalhando em cima de um eixo para formulação de possíveis soluções; e,

3ª etapa: cada grupo escolheu sua porta voz para apresentar propostas de possíveis soluções numa reunião geral dos participantes.

Todas as seções de atividades de oficinas foram registradas em vídeos e áudio, assim como algumas imagens fotográficas de momentos importantes da reunião. Estes registros serviram para facilitar o diagnóstico e análise dos dados num momento posterior. Ressalta-se ainda que a qualidade das informações obtidas nas oficinas depende da condução correta das atividades por parte dos moderadores. Por isso, as gravações servem para verificar como foram gerenciadas as discussões, se as conclusões são claras e se a transcrição das conclusões é confiável.

Os resultados das sessões de oficinas mostraram que os cidadãos de Santander têm uma percepção geral dos problemas de transporte. Existe uma consciência clara sobre a necessidade de dissuadir o uso de automóvel particular em detrimento de melhorias do sistema de transporte público coletivo. Ficou claro que os cidadãos valorizam modos de transporte alternativos, como a bicicleta e motocicleta como forma de diminuir os congestionamentos na cidade. Os resultados também mostraram que há um crescimento urbano nas áreas periféricas da cidade, com isso, aumentando significativamente as distâncias e números de viagens para estas zonas. Por outro lado, o centro da cidade e áreas turísticas registra a redução dos números de viagens.

Há claramente uma adesão aos modos alternativos de transporte para diminuir os problemas referentes ao tráfego. A bicicleta, como já foi mencionada acima, ganhou prioridade dentro dos quatro eixos que marcaram as discussões nas sessões de oficinas. Por isso, foi definida outra etapa do planejamento, desta vez com um grupo mais

restrito, denominado de GF. Foram formados dois GF, um com nove estudantes universitários, usuários de bicicletas, escolhidos aleatoriamente, e outro, com oito usuários de bicicletas, indicados pelos participantes de GFM.

No início da reunião, os participantes foram informados dos objetivos do trabalho, através de uma breve apresentação da situação real de Santander, foram ressaltos os benefícios individuais e coletivos do uso da bicicleta e, finalmente, conheceram um pouco sobre o uso da bicicleta e cultura do ciclismo em cidades como Amsterdam, Bogotá etc. Ao iniciarem os trabalhos, os participantes identificaram a possível rede onde poderia ser feita a ciclovia na cidade, mas logo constataram que a cidade possuía muitas barreiras, havia irregularidades topográficas, havia também a questão da insegurança, as condições climáticas não eram favoráveis, e, por outro lado, faltava a educação e cultura do ciclismo na cidade. Por isso, não seria viável o projeto de construção de ciclovias na cidade.

De certa forma este processo mostra que a população em geral tem a capacidade de definir o que é bom ou não para ele. É preciso que as autoridades acreditem na capacidade reflexiva dos cidadãos e possibilite que estes tenham espaços para decidirem o seu futuro. Neste caso específico de Santander, o projeto não teve viabilidade, mas houve uma ampla legitimação dos atos. Por um lado, isso é muito bom para o poder público, porque ele não terá responsabilidade de responder em outro momento sobre o arquivamento do projeto de ciclovia, visto que a própria população participou das decisões.

3.3.2. Experiência sueca

Esta pesquisa foi desenvolvida por Wahl (2013), com o objetivo de avaliar o envolvimento da participação popular no planejamento municipal de transporte público na Suécia. O estudo selecionou 14 planejadores para realização de entrevistas por telefone, sendo 12 deles planejadores municipais e dois eram consultores. Também foram analisados os relatórios e alguns documentos relativos à atuação dos planejadores durante o processo participativo. Os planejadores municipais pertenciam ao departamento de obras rodoviárias locais. As autoridades suecas são obrigadas por lei a realizarem consultas populares quando elaboram os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento ou pretendem efetuar qualquer mudança nos planos já existentes. O autor ressalta que a lei prevê que todas as partes afetadas pelo projeto sejam convidadas a

participarem do debate. Neste caso, são convidados os Conselhos Administrativos do Condado, os municípios, as comunidades e algumas personalidades para inteirarem e discutirem os planos propostos e suas principais consequências. Os participantes podem contribuir por escrito sobre as propostas, também podem participar em outras etapas do processo de planejamento, podendo valer de seus conhecimentos locais para ajudar os planejadores a compreenderem as suas reais necessidades, com isso, podendo efetuar melhorias necessárias no plano final.

Segundo Wahl (2013), no que se refere ao envolvimento do usuário no planejamento sueco, cabe ao planejador decidir quando, como e em que nível é apropriado. Não há uma definição clara nas determinações legais sobre os critérios do envolvimento da população. O que as diretrizes suecas de planejamento sugerem como métodos para a realização de planejamento de transporte são oficinas, pesquisas, entrevistas com grupos focais, seminários, sessões de casa aberta entre outros. Há vários métodos que podem ser aplicados, no entanto, depende do que o planejador achar mais eficiente para sua realidade. Mesmo adotando estes métodos, pode ser que haja pouco envolvimento popular por parte de alguns segmentos no processo de planejamento. Em consultas gerais, a maioria dos representantes dos grupos são homens com idades avançadas e mulheres mais jovens com filhos. Isso tem a ver com alguns fatores que determinam a vontade da participação, como ressalta Wahl (2013), por exemplo: ter conhecimento do tópico a ser abordada na reunião, a atualidade do tema em pauta, o horário da reunião e as expectativas nos resultados esperados.

Apesar da indefinição de como e quando deve ser envolvido o usuário, o autor ressalta que há um entendimento comum de que o envolvimento dos usuários é mais útil em um estágio inicial do processo, quando algumas prioridades são definidas, mas, mesmo terminando esta etapa inicial, os planejadores ainda recebem e incorporam muitas sugestões. Em teoria, há possibilidades de envolvimento do usuário em todo processo de planejamento, mas o nível de envolvimento e a possibilidade de influenciar as decisões por parte da população ficam cada vez mais difíceis ao longo do tempo.

Os resultados obtidos na pesquisa realizada com os planejadores mostraram que o maior envolvimento da população ocorreu mais no estágio inicial do processo, quando foram definidas as questões gerais e as prioridades do planejamento. Porém, como já mencionado anteriormente, o estágio de envolvimento depende da atitude do planejador.

De certa forma, a maioria dos planejadores envolvidos nessa pesquisa tem entendimento de que envolver a população no início de qualquer projeto é mais benéfico do que em qualquer outra etapa, porque os participantes desenvolvem um sentimento de pertencimento e criam vínculo identitário com o projeto, também possibilita a compreensão da lógica e permite conhecer melhor as questões técnicas do projeto, considerando que nesta etapa o projeto ainda não tem uma abordagem técnica mais profunda e complexa. Participar na etapa inicial não impede a contribuição em outras etapas posteriores, os planejadores informaram que sempre estavam abertos para as contribuições.

Há uma questão importante revelada pelos próprios planejadores na pesquisa, eles ressaltaram que a participação da população em qualquer projeto depende da atitude pessoal do planejador que atua em cada município. Além da questão do tempo e de recursos, o planejador que possui mais habilidade em lidar com vários métodos, dependendo das adversidades locais, consegue incorporar melhor o público no processo de planejamento de transporte nesses municípios. Apesar de a lei prever o uso de várias métodos no processo participativo, foi constatado na pesquisa que os planejadores mais antigos ainda são muito relutantes aos novos métodos, o que explica a baixa participação em alguns municípios. Existe, portanto, uma atitude contrária dos planejadores mais jovens, que internalizaram os métodos propostos para conseguirem maior envolvimento das comunidades. Os resultados segundo as informações obtidas na pesquisa foram positivos e permitem deduzir que quanto mais o planejador tiver as alternativas metodológicas, melhor será o seu resultado com a participação da população.

Existe outra questão interessante revelada na pesquisa feita nos municípios suecos que possuem amplo envolvimento da população e que têm experiências de funcionamento sistemático, considerando o uso de métodos adequados: o processo participativo nesses lugares é dirigido pelos consultores terceirizados. Estes consultores realizam o processo em cooperação com os oficiais de relações públicas internas dos municípios. Os dados revelam que os consultores possuem uma compreensão apurada da metodologia, uma ampla experiência, além de tempo, recursos humanos e recursos financeiros.

De forma resumida, a pesquisa demonstra que apesar da participação popular no planejamento de transporte ser definida pelas diretrizes básicas da lei sueca e conhecida

pelos planejadores ou tomadores de decisões, ela ainda é um fenômeno raro em alguns municípios suecos. Os motivos constatados para estas dificuldades estão ligados à questão da falta de compreensão dos procedimentos metodológicos e alegação da falta de recursos, em termos de tempo e dinheiro. Mas, em municípios onde a participação no planejamento de transporte funciona sistematicamente, destacam-se as habilidades dos planejadores em incorporarem métodos adequadas para efetivação do processo participativo. Também ressalta a importância da tradição e emancipação dos municípios para que a participação real seja alcançada.

3.3.3. Experiência do Reino Unido

O relato desta importante experiência baseou-se num artigo produzido por Bickerstaff et al (2002). O objetivo do artigo foi de avaliar como as diretrizes que orientaram na teoria a inclusão da participação popular no planejamento de transporte do Reino Unido são traduzidas na prática do planejamento local. A idéia é verificar em que medida as novas leis refletem a prática e a eficácia do novo modelo de planejamento, um planejamento mais inclusivo. Para isso, foi necessário realizar análise de conteúdo de diversos Planos Provisórios de Transporte Local (PPTL), através de uma ampla amostra e aplicação de questionários às autoridades inglesas de transporte.

Este artigo é um importante exemplo para se compreender a prática brasileira de planejamento de transporte, principalmente, quando se observa que no Brasil existem leis que versam também sobre a obrigatoriedade da participação popular na elaboração dos Planos Diretores de Transporte, são alguns exemplos: a Lei 10.257/2001, de estatuto da Cidade e Lei 12.587/2012, de Mobilidade Urbana.

No caso específico desta experiência de Reino Unido, o artigo faz analogia das implicações legais do processo participativo e descreve a seguir os resultados da avaliação desta prática no planejamento de transporte, ressaltando os princípios teóricos que nortearam os fundamentos constantes no Livro Branco.

As novas diretrizes de política de transporte do Reino Unido, definidas no Livro Branco em 1998, permitiram uma mudança radical no pensamento político sobre processo de planejamento de transporte. Uma importante mudança foi a obrigatoriedade da participação popular na elaboração dos planos de transporte local, com isso, integrando a participação da sociedade num amplo processo de planejamento territorial. A

participação popular, como destacam Bickerstaff et al (2002), é um dos aspectos mais inovadores nas novas diretrizes de política de transporte do Reino Unido, porque contempla o direito popular na elaboração dos planos de transporte. Foi um projeto do governo trabalhista, que decidiu construir agendas para modernização dos governos locais, com a perspectiva de aproximar a população do poder público, fortalecendo o direito dos cidadãos e assegurando a representatividade das instituições públicas.

O Livro Branco, que tem como premissa desenvolver estratégias para a consolidação de um sistema de transporte integrado, exige que as autoridades viárias inglesas produzam planos de transportes locais em cinco anos e condiciona o financiamento da produção desses planos à participação popular. O financiamento deve ser alocado com base em uma avaliação da força e da qualidade das submissões dos planos. As autoridades terão que envolver efetivamente diversas organizações locais, operadores de transporte, e outras organizações, como por exemplo, aqueles que prestam serviços de saúde, educação, meio ambiente, entre outros.

O envolvimento amplo das comunidades locais exigida no Livro branco é uma forma das autoridades usarem os moradores como fonte de conhecimento e discernimento acerca dos problemas existentes e captar as idéias para solução desses problemas. A participação do público passa a ser um fator preponderante na escolha de transporte público para a realização de viagens, além de que permite também fazer justiça social e renovar a democracia local.

Nas novas diretrizes, há um claro reconhecimento da competência da comunidade local e da necessidade de um modo mais abrangente de tomada de decisões. Com isso, foram concebidos seis princípios que serviram como fundamentos básicos para uma participação efetiva no processo do planejamento de transporte. Estes princípios são: *“Inclusão social, abertura, interatividade, continuidade, envolvimento no início do processo e feedback eficaz para os participantes”*. Dos seis princípios definidos como elementos que podem proporcionar um processo participativo mais efetivo, quatro foram usados para avaliar a participação popular nos processos de elaboração dos Planos de Transporte, contemplados nesta análise. Pela primeira vez, a lei explicita o papel da política de transporte no combate à exclusão social e busca atender às necessidades de diferentes grupos da sociedade.

Detendo-se na análise dos resultados, Bickerstaff et al (2002) ressaltam que os quatro princípios do processo participativo usados para esta análise, inclusão, transparência, interatividade e continuidade, foram amplamente incorporados no desenvolvimento dos Planos de Transporte Local, cada um com suas especificidades e intensidade.

Inclusão social – dentro do contexto do planejamento de transporte local possui duas dimensões: primeira dimensão refere-se à capacidade do processo de planejamento incluir diversos cidadãos, de mais variadas classes e grupos sociais, inclusive, os grupos menos favorecidos ou excluídos; segunda dimensão diz respeito à forma como a participação no desenvolvimento de planejamento ocorre. Na prática, houve, no entanto, algumas dificuldades de envolvimento mais efetivo dos grupos menos favorecidos na elaboração dos Planos de Transporte Locais (PTL). Segundo os resultados desta pesquisa, 16% dos técnicos afirmaram ter feito grande esforço para atingir esse segmento, 57% fizeram algum esforço específico, 19% fizeram esforço limitado e 5% não fizeram esforço nenhum.

O autor reconhece que estes resultados demonstram um compromisso considerável dos planejadores em tentarem atingir aqueles indivíduos ou grupos que, geralmente, não são chamados a participar nas discussões das questões de transporte local. Porém, a inclusão destes cidadãos comuns pelas autoridades locais ocorreu na fase de consulta, onde só podem comentar e dar sugestões, sem que tivessem oportunidade de participar na fase de elaboração de estratégias dos planos. Por outro lado, a pesquisa revelou que em mais de 50% dos Planos os planejadores tiveram envolvimento de forma interativa com diversos grupos organizados, inclusive alguns destes grupos organizados participando desde a definição dos objetivos até a definição de estratégias. Observa-se então que os grupos de interesses organizados foram atendidos de forma efetiva na elaboração dos Planos de Transporte Locais.

Transparência – no contexto do planejamento de transporte local pode ser considerada como explicitação dos resultados e impactos decorrentes do processo participativo. Todos os eventos ocorridos no processo de planejamento participativo devem ser relatados, explicados, demonstrados e alimentados de volta para os participantes. A transparência também teve um bom desempenho na discussão dos resultados desta pesquisa. Segundo os resultados da pesquisa sobre as discussões dos Planos de Transporte Locais, constatou-se que mais de 46% das questões colocadas durante o

processo do planejamento participativo foram minuciosamente explicitadas e detalhadas, 48% foram de forma breve e limitada e os restantes 6% apontaram para comentários ou resumo de exposições públicas. Revelou-se também que mais de 85% dos planejadores declararam terem dado algum feedback aos participantes sobre os resultados do planejamento.

Interatividade – são tipos de métodos interativos usados pelas autoridades locais durante o processo de planejamento participativo. Foi identificado, evidentemente, o uso de diversos tipos de métodos na construção destes planos. Foram usados amplamente os métodos tradicionais, aqueles focados na prestação de informações sobre políticas de transporte e que possibilitam poucas oportunidades reais de participação popular nos processos decisórios numa fase inicial do projeto. A consulta foi um dos métodos tradicional mais citada. Embora ela tenha um caráter generalizado, ela é uma forma passiva de participação e a interação é limitada pela ausência de dois sentidos, o contato face a face. Também foram aplicados outros métodos tradicionais, como reuniões públicas, exposições públicas, entre outros. Além destes métodos tradicionais, também foram aplicados alguns métodos inovadores, exemplo: formação do painel cidadão, um método concebido para estabelecer e manter uma amostra de opiniões representativa da população como um todo. Este serviço foi contratado por mais de um terço das autoridades locais.

Houve mais de um quarto dos planejadores que declararam ter, ou planejaram o uso de web-site interativo, com grupos focais identificados por aproximadamente dois terços. Estes grupos focais permitem a realização de uma pesquisa qualitativa, com uma discussão aprofundada sobre problemas de transporte, é uma pequena amostra de entrevistados selecionados para representar diferentes segmentos da comunidade. A pesquisa revelou ainda que, um dos formatos deliberativos mais usados foram as oficinas dos cidadãos. Outro método importante usado pelo Conselho de Condado de Warwickshire em 1999 é abordagem de construção de consenso para o desenvolvimento de estratégias. Este método implica no processo de sessões de discussões entre diferentes representantes de segmentos para formação de idéias que serão usadas na construção de um documento de consulta. Além do mais, foram produzidas algumas ações que permitem aos grupos comunitários a execução de suas próprias reuniões dirigidas.

Continuidade – trata-se da constância da participação durante todo processo de elaboração dos Planos de Transporte Locais. As dimensões mais implícitas da continuidade do processo participativo são acompanhamento e avaliação, porque permitem revisar as falhas e aperfeiçoar as técnicas de envolvimento; caso contrário, os resultados podem ser amargos, podendo até causar a perda de apoio para políticas traçadas no plano.

Reconhecem-se as dificuldades de operacionalização do conceito de participação contínuo, no entanto, três critérios importantes podem ser considerados no desenvolvimento dos Planos de Transporte Locais, quais sejam:

- a) Envolvimento precoce no desenvolvimento de políticas de transporte. Este critério visa incorporar as contribuições da comunidade desde o início do projeto, definindo em que medida cada grupo estratégico pode contribuir na identificação dos problemas, na construção dos objetivos e no desenvolvimento dos planos. Neste estudo, mais da metade dos planos elaborados ou em desenvolvimento revelaram envolvimento da comunidade nesta etapa. Porém, os resultados da análise demonstraram que, nesta etapa as atividades foram mais de caráter consultivo do que propriamente deliberativo.
- b) Oportunidade regular da participação. Apesar da maioria das autoridades locais admitirem a participação do público na fase inicial do desenvolvimento das estratégias, somente cerca de 10% mostraram evidência de participação em todo o desenvolvimento de estratégias para consecução dos objetivos preestabelecidos.
- c) Monitoramento e avaliação dos Planos de Transporte Locais. A pesquisa revelou que cerca de um terço das autoridades locais (32%) faz um extenso ou longo monitoramento e avaliação das atividades, ao passo que, 31% admitem uma abordagem mais limitada, o restante, 37% ainda não tinha iniciado sua avaliação por algum motivo.

Ao concluir, com análise de todos os resultados, Bickerstaff et al (2002) ressaltam que, apesar de ser uma política de transporte relativamente nova no Reino Unido, os resultados demonstraram que as autoridades locais de planejamento em transporte foram rápidas em assimilar e responder os desafios e oportunidades criadas pela mudança no

pensamento do governo. Os resultados demonstraram que o processo de envolvimento do público nas políticas de transporte foi quase que universal, tanto no que se refere às atividades já implementadas como na perspectiva dos planos futuros.

3.3.4. Experiência americana – Virginia

A experiência a ser relatada trata da participação popular promovida pelas autoridades locais de Norfolk, no estado de Virgínia, com objetivo de desenvolver projetos de extensão de novas rotas para ligarem partes da cidade com a Estação Naval de Norfolk. As atividades iniciaram em 2013, quando as autoridades locais envolveram a população numa série de atividades como oficinas, workshops e seminários.

Para a realização das atividades, foram definidas três datas diferentes em cada local; isso permitiu que aqueles que não puderam participar na primeira ou segunda atividade tivessem a oportunidade de contribuir na terceira ocasião. Foram dadas múltiplas oportunidades de participação para as comunidades locais; por isso houve uma participação de mais de 100 pessoas nas oficinas realizadas em junho, primeiro mês de atividade. O workshop contou com a apresentação das ideias das autoridades locais ao público em PowerPoint, na pessoa da gerente de projetos, Julie Timm da Hampon Roads Transit (HRT). O projeto foi apresentado, definindo claramente os objetivos e o cronograma para o desenvolvimento dos estudos. Os participantes foram divididos em pequenos grupos de 7 a 10 pessoas e facilitados por um moderador. Cada grupo indicou uma porta voz para apresentar as soluções debatidas com seus colegas.

Foram levantadas duas grandes questões a serem discutidas e apresentadas as soluções por cada grupo; as questões levantadas foram seguintes:

- a) Quais seriam os possíveis problemas futuros que afetariam uma viagem entre o local da comunidade e extensão de novas rotas?
- b) Que objetivos devem ser alcançados para o sucesso do sistema de transito que será desenhado para a Estação Naval de Norfolk?

Foram concedidos quinze minutos para cada questão, e cada grupo teve que identificar as duas principais prioridades por questão, no final apresentar a outros grupos e responder as perguntas referentes às questões escolhidas. Os participantes ajudaram os gestores a identificarem os desafios de viagens entre suas localidades e corredores que

ligariam o sistema de trânsito à Estação Naval de Norfolk. Foram identificadas seis situações que passaram a fazer parte dos objetivos do projeto. A população teve a oportunidade de usar mapas para identificação dos pontos críticos e os caminhos mais viáveis para sua viagem.

Com base nos resultados obtidos nas primeiras atividades do mês de junho, foi realizada a segunda rodada de oficinas no mês de setembro. A segunda rodada tinha aproximadamente 200 pessoas, que se dividiram em grupos de 10, acompanhados de um moderador, com a finalidade de identificar pontos-chaves da cidade de Norfolk e outros centros próximos a Estação Naval da cidade. Os grupos avaliaram as prioridades definidas nas atividades do mês de junho e, posteriormente, usaram mapa grande de Norfolk com alfinetes e pinos verdes para identificarem os principais destinos e centros de atividades. Foram identificados dez principais locais de atividades e deslocamentos, marcados com alfinetes vermelhos. Também foram usadas cordas, onde os grupos interagiam na tentativa de conectarem a cidade à Estação Naval. Os corredores marcados com as cordas foram compilados e usados para elaboração do projeto final. Todo esforço concebido no processo participativo serviu para que a comunidade pudesse expressar seu conhecimento, sua cidadania, direito de fazer escolhas e de definir efetivamente a sua própria direção.

3.4. Experiência brasileira

Partindo da realidade atual brasileira, é importante citar o registro de grandes mudanças nas formas de interação entre o Estado e a sociedade civil, desde a instituição da Constituição Federal de 1988. O avanço conseguido pela Constituição Federal de 1988 representou um importante passo na consolidação dos anseios e da vontade popular. Nas mudanças ocorridas, Avritzer (2009) destaca o processo de constituição, disseminação e operação dos mecanismos participativos, ou seja, formas diferenciadas de incorporação da sociedade civil no planejamento e deliberação de políticas públicas. Vale ainda ressaltar o papel importante desempenhado pelos movimentos da sociedade civil nas décadas de 1970 e 1980, quanto à conquista de uma abertura política no nível institucional legal do sistema político brasileiro (Boschi, 1987).

Para exemplificar a força destes movimentos da sociedade civil brasileira nas décadas de 1970/1980, ilustrou-se o caso de movimento popular de Curitiba, que, segundo Neves

(2006), empreendeu uma luta árdua contra os empresários e poder público para exigir o direito da participação na construção de políticas públicas de transporte. Apesar das dificuldades enfrentadas, este movimento conseguiu grandes feitos político e social, levando a criação do Decreto Municipal nº 45, que instituiu o regulamento de política de transporte com gerenciamento público, algo até então que ficava sob a responsabilidade dos empresários. Também abriu espaço para a participação popular no Conselho Municipal de Transporte e outros órgãos administrativos, o que assinalou uma grande conquista em termos da efetivação dos direitos e exercício democrático da cidadania, permitindo a emancipação do próprio movimento e a inserção, articulação de diversas associações com demais entidades da sociedade civil.

Estas lutas e conquistas permitiram que a participação popular no Brasil, nos últimos anos, alcançasse importância inegável na realidade do governo brasileiro, e tem sido integrada de forma gradual e orgânica ao processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de transporte. Como exemplos dessa realidade, destacam-se as Leis nº 10.257 de 2001 e 12.587 de 2012 que estabelecem princípios e fundamentos que garantem a participação popular no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, mediante as ouvidorias dos órgãos gestores e pelos conselhos da mobilidade urbana (FNP, 2012). Essa função constitucional conferida ao Poder Público Municipal traduz não só a obrigação de viabilizar a oferta de transporte público de qualidade, mas também de facilitar a ampliação dos espaços de diálogo com a sociedade no âmbito do planejamento, da formulação e monitoramento das políticas públicas.

Há pouca experiência e literatura sobre a participação popular nos transportes no Brasil, por tratar de processo muito recente, que ainda encontra-se em desenvolvimento. Mesmo assim, a participação democrática foi alvo de garantia em algumas importantes leis. É o caso do Estatuto da Cidade, que na sua Lei nº 10.257 de 2001 define e garante a participação e o acesso da sociedade civil na elaboração e implementação dos planos diretores, os quais incluem os planos diretores de transporte, nos municípios, por meio de audiências públicas, debates, publicidade de documentos e informações produzidas (Estatuto da Cidade, 2001).

Por sua vez, a Lei nº 12.587 de 2012, conhecida como a “Lei da Mobilidade Urbana” que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, entrou em vigor tendo como

objetivo a priorização de transporte público coletivo, a gestão democrática, o controle social do planejamento e avaliação da política de mobilidade. Essa nova Lei determina um prazo de três anos, ou seja, até 2015, para que os municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes elaborem e apresentem seus Planos de Mobilidade Urbana, com obrigação de inclusão da sociedade civil nas discussões, como condição para a liberação de recursos federais destinados à mobilidade urbana (FNP, 2012).

As leis formuladas na tentativa de ampliação dos espaços participativos demonstram as iniciativas de democratizar os processos decisórios no âmbito público e representam passo importante na consolidação do diálogo entre diferentes segmentos e exercício da cidadania. O Ministério das Cidades (Mcidades, 2013) reconhece que todo processo participativo deve ser comunicativo. Para tal, é preciso a livre circulação das informações e possibilidade de diferentes atores com visões de mundos diferentes poderem estabelecer diálogo e se posicionarem perante uma determinada situação dentro dos espaços participativos.

Evans et al (2013) destacam a importância de uma participação de qualidade, ao analisar os desafios e perspectivas dos mecanismos participativos no Brasil. Segundo o autor, a existência de diversos mecanismos institucionais de participação popular não induzem obrigatoriamente a maior qualidade de participação, é preciso criar instrumentos que tornem realidade as determinações legais de participação popular nas políticas de transporte público e viabilizar uma participação mais ampla e efetiva da sociedade civil nos processos de elaboração, acompanhamento e execução dos programas e planos de transportes. Vale lembrar também que o processo político que envolve a participação no planejamento de transporte no Brasil não é algo pacífico, porque remonta às práticas tradicionais de planejamento que estão imbricadas nas relações desiguais entre o estado e a sociedade.

Desta forma, um dos grandes obstáculos à participação popular é a dificuldade do Estado compartilhar o processo decisório de modo efetivo com os cidadãos, *stakeholders* ou outros envolvidos (Booth e Richardson, 2001). Existe uma falta de transparência e *accountability* nos processos decisórios, porque a idéia de compartilhamento dos processos decisórios com a sociedade civil não é palatável para maioria dos formuladores de políticas e especialistas, que usam como argumento a

incapacidade técnica da classe popular em participar de decisões sobre assuntos de interesse coletivo.

As reivindicações por serviços adequados, aliadas à perda de confiança nas instituições governamentais, continuam a denunciar a ausência de envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios, isto é, a prerrogativa recomendada pela Lei, e, geralmente presente na retórica dos tomadores de decisão, não se materializou na prática no setor de transporte público de passageiros. Um dos exemplos mais recentes foram as manifestações que tomaram conta de todo Brasil em 2013, pedindo maior acesso aos espaços públicos de tomadas de decisão, principalmente, na formulação de políticas e na elaboração de tarifas de transporte público.

3.5. Tópico conclusivo

O que vimos neste capítulo mostra claramente como um processo de produção de consensos pode favorecer a obtenção de resultados efetivos. As experiências europeias e americanas mostram que, quanto maior for o envolvimento das comunidades, maior serão as chances de ter um planejamento com grande êxito. Nos países estudados, existe uma integração explícita das ações do estado e atuação das comunidades, o poder público leva para a sociedade a proposta de construir soluções conjuntas e a comunidade por sua vez, responde participando em massa. As atividades de planejamento envolvendo população e as autoridades demonstram a mudança no pensamento do Estado, ele estabelece uma nova concepção do planejamento e de pensar o transporte. Neste modelo de planejamento, o saber popular é muito valorizado e existe empoderamento por parte das autoridades. O planejamento assumiu caráter inclusivo, dinâmico e contínuo.

O Brasil precisa mudar a sua forma de pensar e fazer planejamento de transporte. Pensar o planejamento dentro de gabinete sem envolver a população na discussão pode induzir aos erros. O planejamento de transporte precisa ser ajustado à realidade local dos usuários, respeitando a peculiaridade das regiões, a diversidade cultural e a vontade da comunidade. No entanto, existe uma dificuldade iminente, a área de transporte ainda não conseguiu se desvencilhar da questão tecnocrática, do pragmatismo técnico impregnado no planejamento. Nos dias de hoje, é preciso que o planejamento de transporte seja pautado no pensamento multidimensional, favorecendo os processos

mais interativos e dinâmicos. O planejamento deve ser concebido como um processo dialético de produção conjunta, de cooperação, de parceria e de empoderamento das camadas populares historicamente excluídos na esfera pública. A mudança das práticas institucionais nas relações com a sociedade favoreceria esta interação dialógica do processo de planejamento, trazendo lhe o caráter mais efetivo e solidário.

4. MÉTODO DIALÉTICO PARA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS COMITÊS DE TRANSPORTE COLETIVO DO DF

4.1. Apresentação

A presente seção trata do método dialético, objeto de análise aplicado no estudo de caso dos CTC do DF. A análise deste método passa pela sistematização dos seus pressupostos básicos e identificação de seus elementos. Os elementos dialéticos da participação devem ser pautados numa relação dialógica entre os atores envolvidos no planejamento de transporte.

O objetivo do uso da dialética é a possibilidade de captar a intersubjetividade nas relações dos atores no processo de interação social. Isso implica, buscar entender as relações que se dão dentro dos espaços formais do planejamento de transporte. Este método levou em consideração, tanto os elementos propostos na teoria dos graus de participação de Arnstein, como os da teoria da ação (ou do agir) de Habermas.

4.2. Pressupostos do método dialético

Como já mencionado anteriormente, o método dialético é o método que explica as contradições históricas transitórias de produção social engendradas nas estruturas modernas do capitalismo. Isto é, ele permite identificar no curso da história como as relações entre o estado e a sociedade foram construídas ao longo dos tempos e em que níveis de interação podem se situar (Habermas, 2012 e Arnstein, 1969).

Arnstein (1969) pressupõe que, qualquer tipo de interação social e política entre grupos, ou entre instituições públicas e grupos sociais, pode ser compreendida a partir da dinâmica que esta relação interativa engendra no seu espaço de produção social. Isto é, através de um determinado grau de interação podemos definir a dinâmica das relações intersubjetivas dentro de um espaço de produção social. Os graus permitem avaliar tipos de processos participativos imbricadas numa relação entre diferentes segmentos da sociedade, considerando que, estas relações podem variar conforme a sua configuração, tendendo por vezes a ser relações de exclusão dos grupos mais desfavorecidos ou uma relação de inclusão efetiva na deliberação dos atos públicos.

A interação que define os graus de participação popular corresponde basicamente àquilo que Habermas (2012) definiu como tipos de ações dos grupos envolvidos no processo de troca. Segundo ele, existem quatro formas dos atores ou instituições agirem dentro de um processo de produção social, quais sejam:

- a) *Agir de forma estratégica* – esta forma de ação é planejada estrategicamente e orientada a determinados fins, ela alcança sua finalidade na medida em que se revela capaz de integrar ao cálculo de êxito as decisões tomadas. O que se vê no modelo estratégico, principalmente por ser baseado no cálculo interativo, em função da maximização de resultados favoráveis e êxitos, é que cada ator define sua estratégia em oposição a outros atores, não existe uma estratégia única, as estratégias são definidas em cima das proposições de seus contrários, seguindo o jogo das determinações políticas. Matus (1993) ressalta que, no cálculo interativo, os atores vivem clima de incerteza por desconhecerem as estratégias dos seus oponentes, mas que ao desenvolverem suas ações estratégicas o fazem de forma intencional e reflexiva, esperando com isso conscientemente lograr determinados resultados numa situação de cooperação ou de conflito com o outro.
- b) *Agir com respeito às normas preestabelecidas* – implica respeitar todas as normas que regulamentam as atividades sociais. A regulação normativa da ação não é de um ator isoladamente, mas sim, dele inserido dentro de um grupo social, no qual todos orientam as suas ações segundo os valores em comum. As normas expressam o comum acordo convencionado a partir da coesão social do grupo e têm como principal motivo para o seu cumprimento a satisfação de uma expectativa de comportamento generalizado. No entanto, há um perigo nesta forma de ação: ela pode inibir qualquer reivindicação contrária àquilo que foi proposto como norma; mesmo estas regras não correspondendo às expectativas dos envolvidos, existe a possibilidade de conformação geral.
- c) *Agir de forma dramática, ou encenar uma ação* – esta ação pressupõe que todo aquele que age pode controlar o acesso público à esfera de suas próprias intenções, pensamentos, posicionamentos, desejos e sentimentos. A personagem incorporada pode levar o público a crer que a ação empreendida representa a realidade da situação encenada; com isso, o encenador pode exercer controle social sobre outros atores envolvidos no mesmo processo.

d) *Agir de forma comunicativa* - é a forma de ação desenvolvida no processo de produção social com base numa relação de diálogo e cooperação. Habermas valoriza a ação comunicativa e ressalta que neste tipo de ação a intersubjetividade encontra-se sempre mediada pela linguagem e estaria sempre apoiada no desenvolvimento crescente das capacidades morais dos indivíduos e dos grupos sociais. A linguagem é o elo entre os indivíduos e permite a interação entre os sujeitos da mesma realidade.

A dialética da ação comunicativa perante processos de interação social, permite que os sujeitos ou atores, ao estabelecerem uma relação interativa busquem entendimento sobre a situação da ação para coordenar seus planos e, com isso, suas ações. Nesse processo, é importante a constituição dos espaços de produção social que permitem aos sujeitos sociais e políticos compartilharem de forma cooperativa as relações intersubjetivas com finalidade de construir projetos que beneficiem todos os envolvidos. Isso só seria possível, segundo Matus (1993), na medida em que o planejamento se torna um empreendimento de criação coletivo, de gestação de compromisso e de desenvolvimento da imaginação.

Para Matus (1996) não há dúvida de que todo tipo de planejamento que pretende eficácia deve envolver diversos atores na sua construção, eles veem e interpretam o mundo de forma diferente, decodificam a realidade por meio de visões particulares, carregados de diferentes interesses, valores e preconceitos acumulados ao longo da história de cada um. Por isso, é vital envolver os atores afetados para que o planejamento possa incorporar os elementos dialéticos necessários. O autor argumenta ainda que deixar o planejamento a cargo de um especialista ou gabinete pode significar incorrer no risco de diagnóstico errado, porque o diagnóstico no planejamento pode ser a ilusão do objeto sem sujeito cognocente. Aliás, o diagnóstico do sujeito cognocente, pode ser concebido como o que Riveira (1995) chamou de colonização do mundo da vida pelo cálculo estratégico da racionalidade instrumental. O mundo da vida corresponde ao mundo subjetivo, que representa o conjunto das experiências de vida dos atores, que de forma cooperativa tornam acessível suas falas para outros atores.

No entendimento de Habermas (2012), quando se trata do processo participativo mediada pela ação comunicativa, nenhum dos atores envolvidos no planejamento detém monopólio interpretativo, ao interagirem, os atores devem buscar entender dentro dos

processos interpretativos os valores externados pelos seus pares, desta forma, ligando estes valores ao nosso mundo exterior de tal forma que a sua interpretação possa ocorrer de forma relativizada, produzindo novos valores, que não necessariamente, correspondem à somatória dos dois mundos, mas valores criados a partir de um processo social de interação dialógico e cooperativo, onde a alteridade, a solidariedade e empoderamento contribuem fortemente na ressignificação do mundo. A figura 4.1 esquematiza o processo dialético baseado na ação comunicativa.

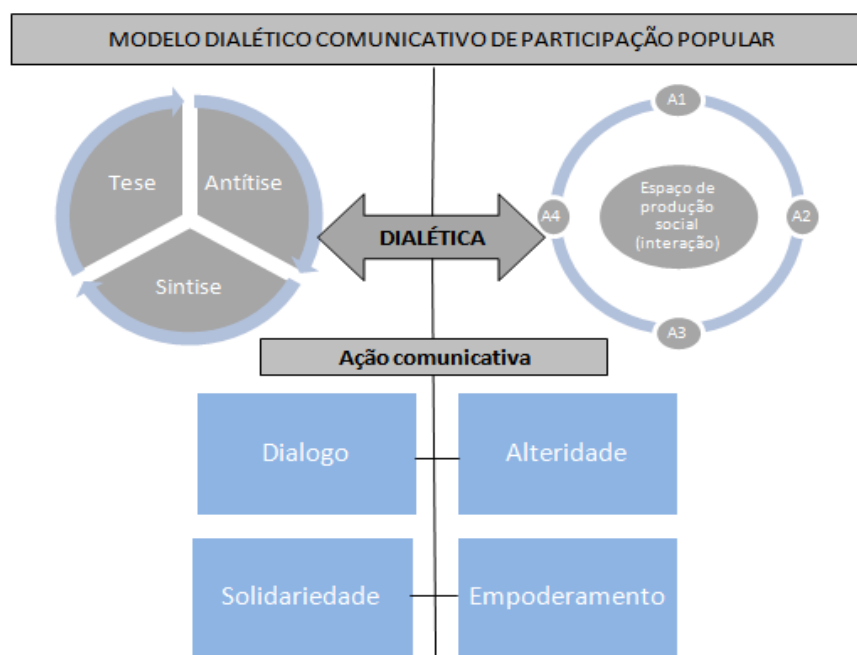


Figura 4.1- Representação dialética da ação comunicativa (cooperativa)

Tomando os pressupostos da dialética da ação comunicativa, percebe-se claramente que o atual modelo de planejamento de transporte no Brasil não favorece esse tipo de interação, é preciso repensar as estruturas governamentais do planejamento. Todo tipo de planejamento, em especial o de transporte público no Brasil, deve incorporar os princípios operantes desta dialética, visando almejar a cooperação. A cooperação ocorre perante a redistribuição do poder real, aquilo que Arnstein (1969) denomina de parceria, delegação e autogestão.

Se de um lado Habermas apresenta instrumentos para avaliar em que situação pode-se considerar uma relação dialética cooperativa, do outro, Arnstein estabelece critérios objetivos que podem desmistificar os graus desta relação, indicando se ela é ou não cooperativa. De certa forma, os graus de participação definidos pela Arnstein (1969) avaliam o processo de interação dialética entre o estado e as camadas populares,

podendo estas relações ser rígidas, no sentido de obstruir os espaços de diálogo e de cooperação, ou maleáveis, na medida em que permitem tecer laços de parceria e de cooperação mútua entre cidadãos e poder público. Os graus de participação definidos por Arnstein são compatíveis com os tipos de ações definidas pelo Habermas e servem para avaliar a intensidade do processo interativo. Isso pode ser observado no quadro a seguir, onde mostra a relação existente entre estas categorias dialéticas que serão aplicadas na análise da participação popular nos CTC do DF.

Quadro 4.1- Categorias para avaliação da participação popular

TIPOS DE PP	GRAUS DE PP	TIPOS DE AÇÕES
Sem participação	Coerção Manipulação	Ação estratégica Ação dramática (encenada)
Pseudo participação	Informação Consulta Cooptação	Ação estratégica Ação dramática (encenada) Ação normativa
Participação efetiva	Parceria Delegação Autogestão	Ação comunicativa (cooperativa)

Considerando o exposto acima, o uso do método dialético neste trabalho possibilitou avaliar o grau de cooperação existente entre os atores envolvidos na produção social do planejamento de transporte nos CTC do DF. Para isso, foi necessário determinar a amostra que foi usada para aplicação deste método, tendo como critérios as seguintes etapas:

1º Etapa: consistiu no estabelecimento de procedimentos para seleção de 10 CTC, considerando que é uma amostra representativa dentro de um universo de 25 comitês já instalados. Os procedimentos para seleção seguem as seguintes determinações:

a) Identificação das zonas geográficas – este critério representa a divisão geográfica de operação do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC/DF), agrupando as Regiões Administrativas (RAs) por bacia, considerando que são cinco bacias de operação. Neste caso, foram escolhidas duas RAs em cada bacia como critério de imparcialidade e dando a mesma chance para que todas as bacias sejam representadas de forma igualitária. A figura 4.2 mostra as RAs que compõem cada bacia de operação do STPC do DF.

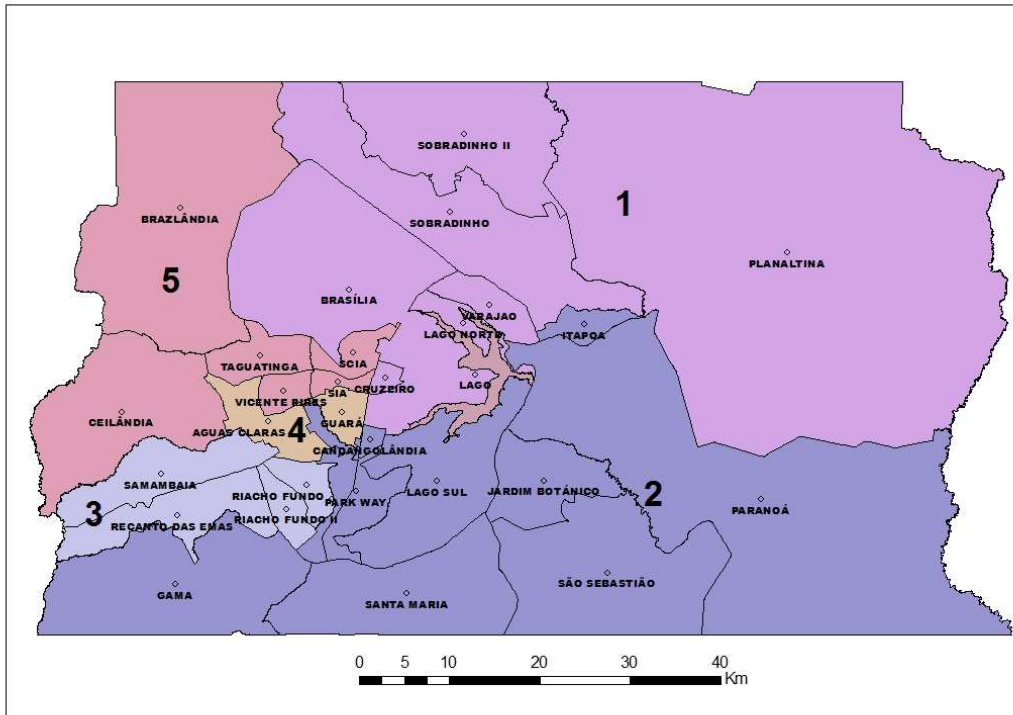


Figura 4.2 - Divisão geográfica das bacias de operação do STPC do DF

b) Definição da população por RAs – após a identificação das RAs que compõem as bacias de operação de STPC do DF na sessão anterior, foram definidas em cada bacia duas RAs com maior contingente populacional e com CTC já em funcionamento. O mapa da figura 4.3 traz a representação da concentração populacional em algumas regiões do DF.

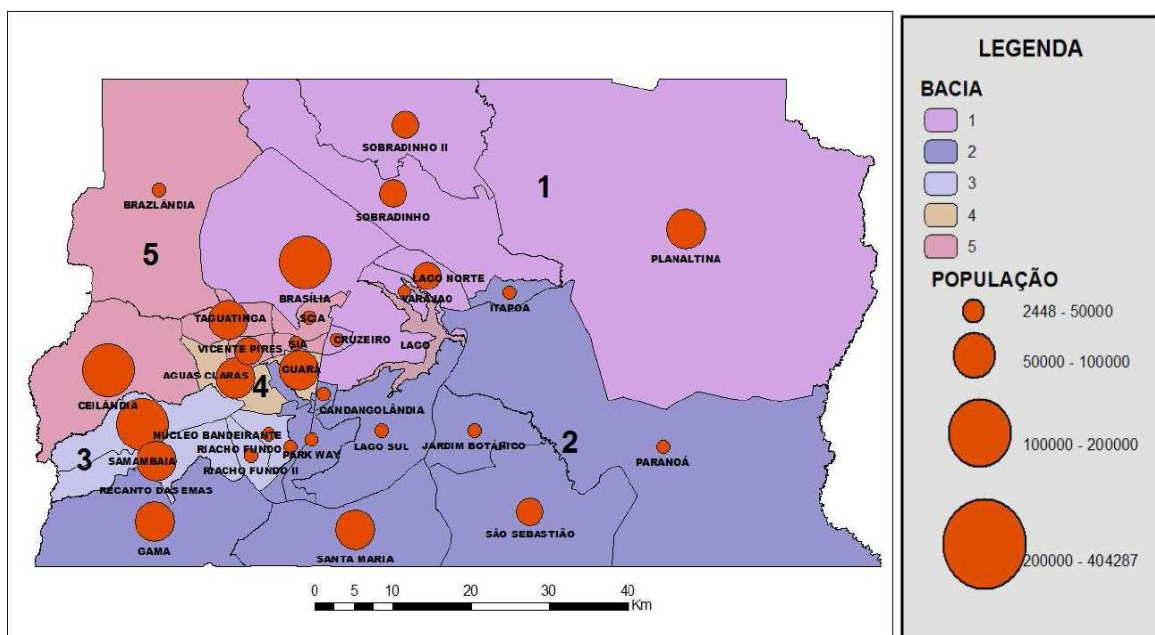


Figura 4.3 - Distribuição da população do DF por RAs

Fonte: Adaptado com dados da CODEPLAN (2011).

c) **Renda média** – a renda média das RAs do DF também constituiu um importante critério para definir os CTC selecionados. A baixa renda implica no baixo poder aquisitivo dos equipamentos e bens por parte da grande maioria dos moradores destas regiões, considerando que existe uma alta correlação entre a posse de bens e a renda (CODEPLAN, 2013). Neste caso, pode-se deduzir que quanto menor a renda de uma região com maior população mais intensa será o uso de Transporte Público Coletivo. A figura 4.4 mostra a distribuição da renda média por RAs do DF.

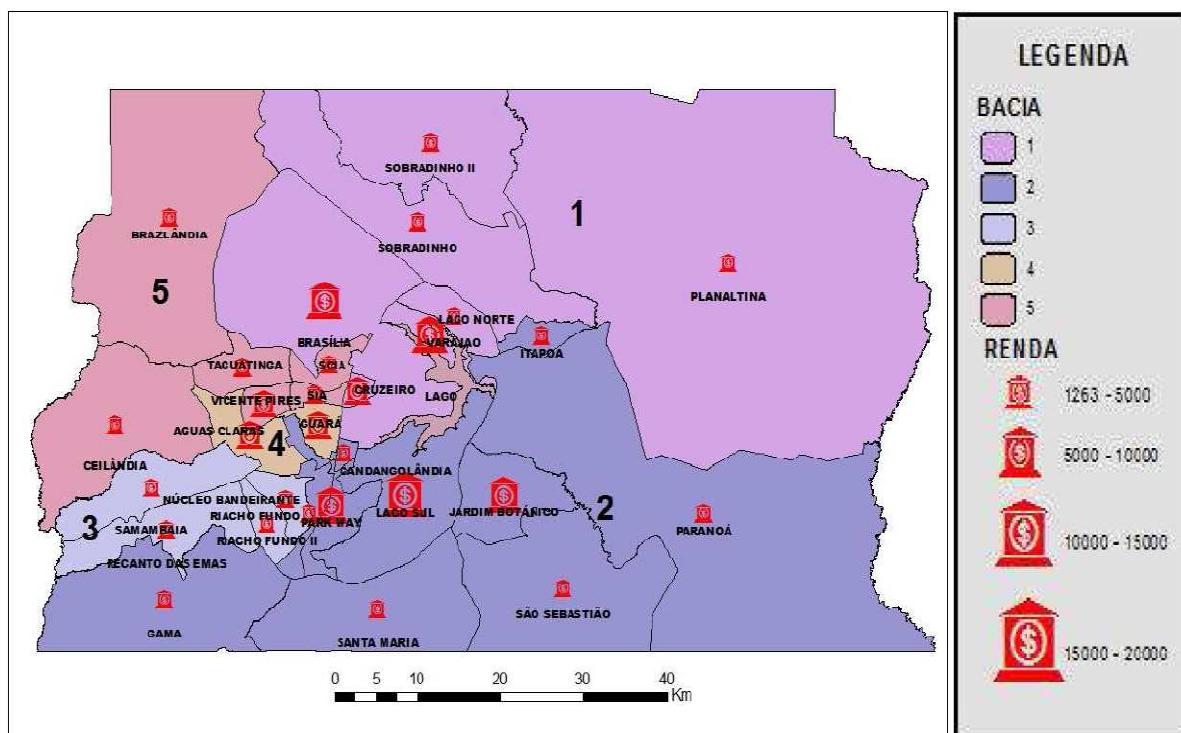


Figura 4.4 - Distribuição da renda média do DF por RAs.

Fonte: Adaptado com dados da CODEPLAN (2011).

d) **Disponibilidade das informações** – esse ponto foi crucial na seleção de amostra do estudo. As informações foram fundamentais, porque subsidiaram a análise dos comitês. Dessa forma, mesmo tendo maior população, menor renda média e os CTC já em funcionamento, as RAs precisavam ter as informações organizadas e disponíveis. Considerando tal fato e tomando como base as informações fornecidas pelo DFTRANS, aliada aos critérios já mencionados, foi possível selecionar a amostra que se segue no quadro 4.2.

Quadro 4.2 - Seleção dos Comitês de Transporte coletivo

BACIAS	COMITÊS	SITUAÇÃO
1	Planaltina DF	Bem atuante
	Sobradinho II	Bem atuante
2	Gama	Atuante
	Santa Maria	Pouco Atuante
3	Samambaia	Atuante
	Riacho Fundo II	Bem atuante
4	Águas Claras	Atuante
	Guará	Bem atuante
5	Taguatinga	Atuante
	Ceilândia	Atuante

2º Etapa: Consistiu-se na identificação dos atores envolvidos no processo de planejamento dentro dos CTC. Estes atores, geralmente são representantes de alguma organização da sociedade civil, do governo ou das operadoras. Após proceder a identificação, foi estabelecido um contato prévio, informal, para garantir maior confiabilidade no trabalho a ser desenvolvido.

3º Etapa: Corresponde à aplicação dos questionários junto aos representantes dos comitês selecionados. O questionário foi elaborado com base na teoria dos graus da participação popular e a dialética da ação. Só foi possível realizar aplicação deste instrumento fisicamente nos locais. Em alguns comitês, a situação foi mais fácil, em outros não teve êxitos. De certo, é que ficou a conclusão de que não foi uma tarefa fácil, porque depende da vontade dos responsáveis e nem sempre os responsáveis estão dispostos a colaborar, principalmente, quando envolve questões políticas. A seguir será detalhado esse processo de aplicação de questionário, dividindo-o em blocos.

Bloco 1 – Neste bloco encontram-se as RAs de Guará, Sobradinho II e Planaltina, lugares onde foi possível participar de reuniões com um número significativo dos representantes;

Bloco 2 – Fez parte deste segundo bloco as RAs de Gama, Samambaia e Riacho Fundo II, que não tiveram oportunidade de convocarem reunião neste período, mas fizeram

questão de contatar um número reduzido dos representantes que estavam à disposição para preenchimento do questionário nas próprias Administrações;

Bloco 3 – Este foi composto de Ceilândia e Santa Maria, os responsáveis pelas atividades destes comitês não mostraram interesse de contribuir com a pesquisa, sendo que neste último, teve apoio de alguns funcionários, que logo se mobilizaram e se disponibilizaram a nos levar ao encontro dos representantes; e, por último,

Bloco 4 – O quarto bloco está formado por RAs que estão na amostra selecionada (Taguatinga e Águas Claras) para o estudo, mas que não foi possível realizar-se. No caso de Taguatinga, houve uma manifestação de vontade de colaborar com a pesquisa, por intermédio de sua Diretoria de Desenvolvimento Social, porém, o comitê não se encontrava em funcionamento e a responsável tinha sido transferida para trabalhar em outra Administração, fato que dificultou o contato com os representantes e impossibilitou a realização da pesquisa. Já Águas Claras, por intermédio do Gabinete de Administrador, só se dispôs a entregar duas atas de reunião e mais um bloco de itinerário da região, mas não aceitou disponibilizar os contatos dos representantes. Houve algumas tentativas de ligação, mas sem sucesso, sempre com promessa de que iria enviar os contatos.

4.3. Tópicos conclusivos

Diante de todas as questões colocadas neste capítulo, vale ressaltar que, o método dialético pode se constituir num instrumento importante para avaliação de processos interativos, tanto no nível micro, como no nível macro. Importante também é que o método dialético proposto por Habermas e que se encontra na base da teoria de Arnstein e outros autores, trouxe inovações importantes, na medida em que introduziu linguagem como fator determinante da comunicação no processo de interação social.

Tratando-se do uso deste método nos CTC, de um lado, a teoria dos graus de participação permitiu, de forma objetiva, apontar qual o grau de abertura do comitê para a participação da população local na tomada de decisões; do outro lado, a dialética de Habermas possibilitou identificar elementos intersubjetivos de um processo interativo dentro da organização. As duas teorias são convergentes, pois constituem ferramentas para avaliação das relações entre os sujeitos que estão ligados aos mesmos problemas.

APLICAÇÃO DO MÉTODO NOS COMITÊS DE TRANSPORTE COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL

5.1. Apresentação

No quinto capítulo, foi desenvolvido o estudo de caso nos CTC do DF. Para tal, foi preciso caracterizar a área de estudo (DF) e suas regiões amostrais. Também foi necessário realizar a análise da lei que engendrou e instituiu os comitês e, posteriormente, aplicar o método dialético para a compreensão do processo interativo dos atores dentro de um espaço de produção social recheado de interesses distintos.

5.2. Caracterização do Distrito Federal e cidades amostrais

O DF foi criado pela lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956. A capital brasileira, segundo Costa (2011) foi criada com intuito de interiorização da capital do país, tendo por base o discurso da necessidade de integração do território nacional. Foi inaugurada em 1960, culminando com a mudança do governo do Rio de Janeiro para o Planalto Central, consolidando assim um período de prosperidade econômica e convergência política. A possibilidade de transferência da capital foi abordada em diversas constituições anteriores, decretos e leis, entre elas, a Constituição de 1891, que já idealizava a capital no Planalto Central.

Segundo Costa (2011), antes da construção da capital, estimavam-se à época aproximadamente seis mil habitantes espalhados em extensas áreas rurais de Planaltina e Brazlândia, cidades antes pertencentes ao Goiás e, posteriormente, integrados ao Distrito Federal. Um levantamento feito pelo IBGE, em 1957, constatou que o Distrito federal já contava com mais de 12 mil habitantes. Em 1959, com avançado processo de ocupação do território e edificação do Plano Piloto, o Censo Experimental já apontava por uma população de mais de 64000 habitantes, esse aumento, originou-se do rápido fluxo de imigrantes que vinham em busca das oportunidades nas indústrias da construção civil. Houve um significativo crescimento da taxa média geométrica, atingindo assim 8,28% ao mês, que significa cerca de 700 pessoas ao mês.

No que se refere ao plano urbanístico de Brasília, inicialmente, as cidades satélites eram previstas como núcleos periféricos ao plano Piloto e deveriam ser implantados de acordo com as necessidades de alocação da população de forma planejada. Porém,

houve a entrada de grande número de imigrantes em função das oportunidades, com isso, ocorreram diversas invasões de terrenos, provocando crescimento desordenado da periferia de Brasília, conhecida depois como cidades satélites e, atualmente, chamada de Ras (CODEPLAN, 2011). Segundo o mesmo órgão, para evitar problemas maiores de ocupações irregulares e possibilitar a conformação social dos cidadãos que se encontravam em situações de vulnerabilidade, criaram-se novos núcleos habitacionais paralelamente à construção de Brasília. O primeiro núcleo habitacional foi criado em 1956 com o objetivo de abrigar os trabalhadores das empresas construtoras da capital, este núcleo era conhecido como Cidade livre e, posteriormente, passou a denominar-se de Núcleo Bandeirante, hoje RA do DF.

Em 1964, com intuito de ordenar os núcleos habitacionais ocupados pela massa trabalhadora do projeto da capital, procedeu-se a divisão do Distrito Federal, criando oito Regiões Administrativas, cada um com seu respectivo Administrador, nomeado pela Lei nº 4.545/64. As oito regiões administrativas criadas são: Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá e Jardim, este último sendo extinto posteriormente. Surgiram depois outras cidades, ou por invasão, ou por necessidade de prover habitação para os trabalhadores. Em geral o Distrito Federal conta hoje com 31 Regiões Administrativas, sendo elas: Cidades citadas anteriormente, com exceção de Jardim, mais Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará, Cruzeiro, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Lago sul, Riacho Fundo, Lago norte, Candangolândia, Águas Claras, Riacho Fundo II, Sudoeste/Octogonal, varjão, Park Way, SCIA, Sobradinho II, Jardim Botânico, Itapoã, SIA, Vicente Pires e Fercal (Costa, 2011). A figura 5.1 mostra as RAs do DF com a marcação das regiões que constituem o levantamento deste estudo.

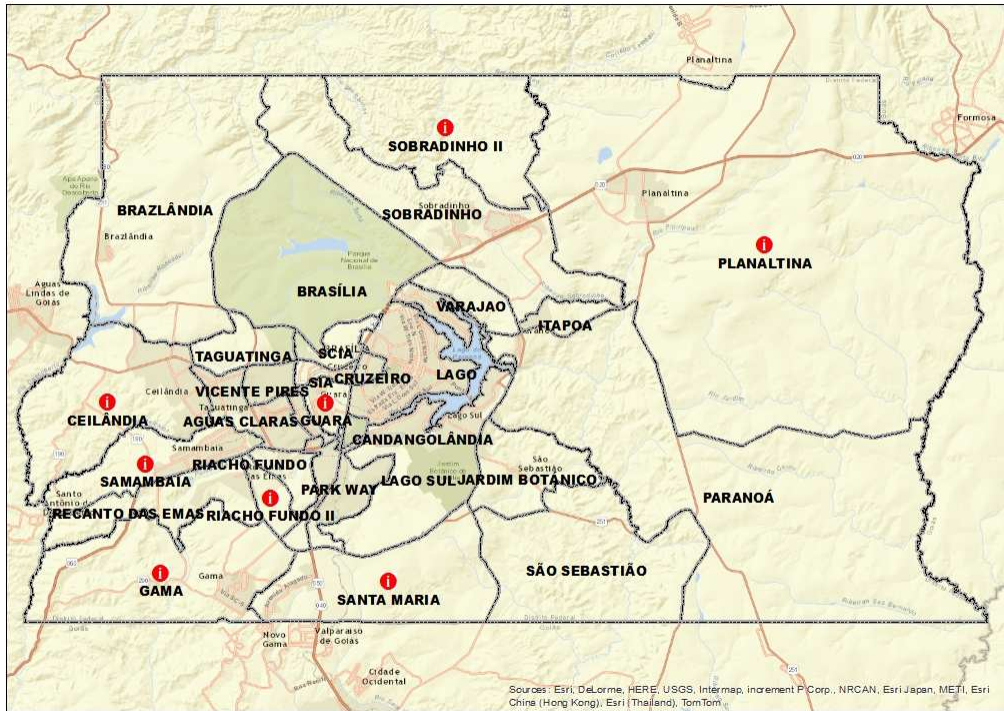


Figura 4.5- Mapa do Distrito Federal com marcação das áreas do Estudo

O Distrito Federal teve um crescimento fora do normal se comparada às outras cidades brasileiras, foi ganhando uma densidade demográfica na sua periferia e no seu entorno. Inicialmente planejada para uma população de 500 mil habitantes, o DF sofreu desde a sua inauguração em 1960 um alargamento de sua metrópole para abrigar milhares de pessoas vindas de outras regiões do país. As cidades satélites criadas como possibilidades de soluções das questões habitacionais transformaram-se em centros de atrações para quem vem ao DF em busca de oportunidades. 10 anos depois de ser inaugurado o DF já apresentava um número elevado dos migrantes, atingindo mais de 75% dos que chegaram contra os quase 22% nascidos na região. Atualmente, a situação se reverteu, a cidade conta com mais de 53% da população nativa. A forte migração desde a construção da cidade até os dias atuais explica o rápido crescimento da população brasiliense (ANUÁRIO - DF, 2013). A figura 5.2 retrata diferentes momentos da ocupação do solo da capital do planalto central e seu entorno, incluindo a projeção desta ocorrência para o ano de 2020.

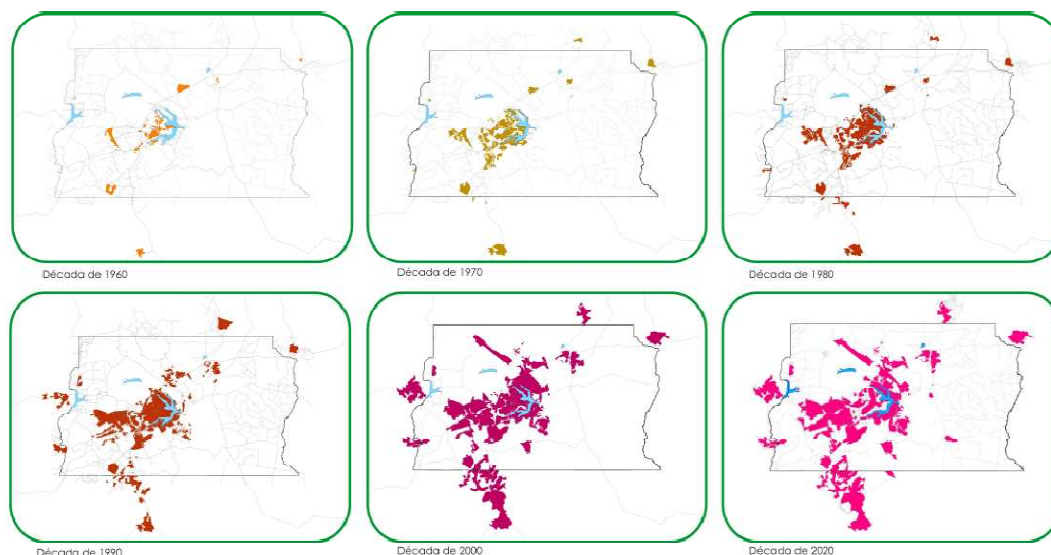


Figura 4.6 - Evolução da ocupação do solo no Distrito Federal

Fonte: PDTU (2009)

No último senso feito pelo IBGE (2010), o Distrito Federal contava com uma população de 2.570.160 habitantes e uma densidade demográfica de 444,07 habitantes por Km². Com estes dados, segundo ANUÁRIO DF (2013) o Distrito Federal passa a ser a quarta cidade mais populosa do Brasil, ficando apenas atrás de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. Considerando ainda o intervalo do senso de 2000 para 2010, a população do DF tem crescido a uma média de 2,28% ao ano, média superior ao brasileiro, que é de 1,17% ao ano. A tendência é que este crescimento continue ao longo dos próximos anos, condicionado pelas oportunidades de emprego que a capital oferece e a elevada renda per capita, que está estimada em R\$ 1.326,23, mais de dobro do país, que é de R\$ 631,71. A capital apresenta também maior Índice de Desenvolvimento Humano do País, atingindo 0,874.

O DF com todas as condições e oportunidades abordadas, apresenta uma desigualdade interna entre as suas Regiões Administrativas, alguns são mais ativos economicamente e outros não. Esse fato contribui com as diferenças na geração de atividades econômicas e, conseqüentemente, maior concentração de emprego em algumas regiões da capital. Brasília por exemplo, na pesquisa domiciliar de 2011, concentrava mais de 47% dos empregos gerados no DF, seguido de Taguatinga com aproximadamente 9% e Ceilândia com quase 7%. Ceilândia encabeça a lista de Ras do DF que mais empregam funcionários em Brasília, com quase 52 mil deslocamentos diários para o Plano Piloto,

seguida de longe por Taguatinga com 30.300, Guará com 26.620, Samambaia com 26.590, Planaltina com quase 25. 200, etc. (Miragaya, 2013¹).

O Distrito Federal além de contar com intensa movimentco da populaco das suas Regiões Administrativas, também sofre com grandes fluxos de deslocamentos diários da populaco do seu entorno em funco de trabalho e demanda de serviços no interior da capital. A populaco do entorno estimada pelo IBGE (2010) girava em torno de 978.266 habitantes. Destes, 260.548 deslocavam diariamente para o DF, sendo que, a sua maioria, 162.062 fazia deslocamento através de ônibus e 98.486 chegavam  capital por outros meios (Miragaya, 2013²). Há um intenso fluxo de movimentco, tanto nas regiões internas do DF como no seu entorno, isso explica em parte os problemas de congestionamento enfrentados todos os dias nas principais vias da cidade e aquelas que ligam o seu entorno. Em 2009, o estudo do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF e entorno através do seu levantamento de matriz Origem e Destino (O/D), realizou estimativa dos números de viagens diárias por Transporte Coletivo e Particular, ilustrando as linhas de desejo dos usuários, conforme se apresenta na figura 5.3.

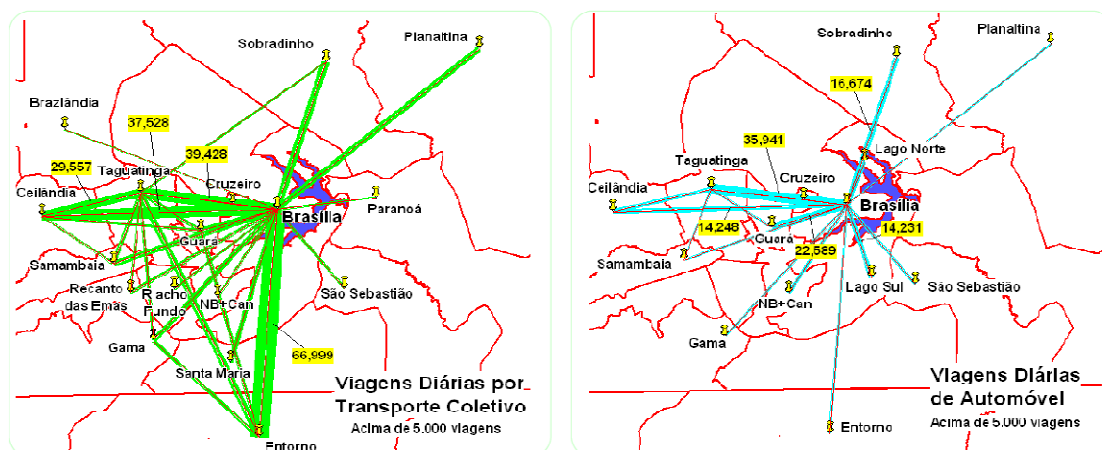


Figura 4.7 - Linhas de desejo de viagem das cidades do DF e entorno

Fonte: PDTU (2009)

H uma mostra clara da existência de grandes fluxos na figura 5.3, seja por viagem de ônibus, assim como de carro particular em alguns eixos. Entorno  a região que mais produz fluxo de pessoas para o DF, seguido do eixo que liga Ceilândia, Taguatinga Guará, até o Plano Piloto. O eixo que liga Planaltina e Sobradinho até o Plano piloto também produz um fluxo considerável.

Ficou evidente que a taxa média do crescimento populacional do DF foi inferior ao do crescimento da frota veicular. Em 2009, a capital já contava com 1.138.127 veículos, o que implica num aumento de 74%, se tomarmos como referência o ano de 2001 (PDTU, 2009). Até o mês de maio de 2014, o DF contava com um total de 1.525.935 frota, sendo total de automóveis 1.106.346, motocicleta 171.734 e ônibus representando uma pequena parcela de 11.654. A representação na figura 5.4 mostra o percentual de frota por tipo de veículo.

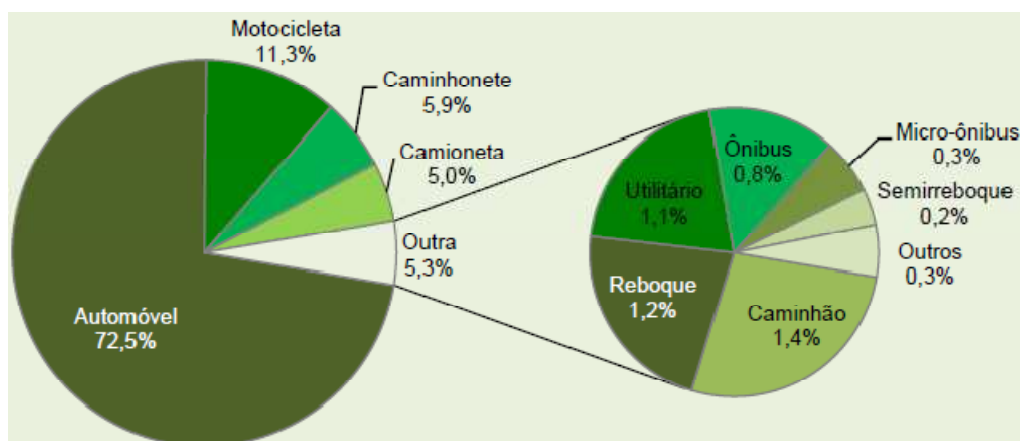


Figura 4.8 - Frota por tipo de veículo

Fonte: DFTRANS-DF/GERES (2014)

Considerando este cenário de crescimento da frota no DF, não há dúvida de que a tendência é chegar-se à exaustão do sistema. O DF precisa buscar alternativas que priorizem o uso de transporte público, este tipo de transporte precisa ser atrativo para que as pessoas diminuam o uso de veículos particulares, com isso reduzindo os congestionamentos, perda de tempo, estresse, entre outros problemas associados. No entanto, há que se reconhecer que não é uma tarefa fácil, porque além do carro virar um símbolo de status, principalmente para classe média e classe média baixa, o sistema de transporte público também é muito precário e vulnerável. A vulnerabilidade do sistema de transporte público coletivo pode ser percebida tanto no modelo de gestão, quanto no modelo operacional e na infraestrutura como um todo.

No DF os investimentos no setor de transporte não acompanharam o rápido crescimento da frota veicular, porque os gastos públicos neste setor foram direcionados para sanar vários problemas, com intuito de reduzir os congestionamentos, sem que haja um planejamento sistêmico de fortes investimentos de longo prazo.

Diante do cenário exposto, não restou alternativa para a população, se não tomar parte no debate das questões de transporte, de certo que a conquista não foi um ato misericordioso, houve pressões da sociedade civil para que os fóruns populares pudessem ser criados para permitir o debate entre diferentes segmentos na busca de soluções viáveis. Em 1992, o então Governador Joaquim Domingos Roriz instituiu através da Lei nº 239, de 10 de fevereiro de 1992, Artigo 30 a criação dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal, com intuito de atender a vontade popular. Até o final de 2013, as informações constantes no site de DFTRANS apontavam para instalação de 25 comitês. Entre estes, foi dada atenção somente a oito, que constituem a parte dos 10 selecionados na amostra, mas que por motivos já explicitados no capítulo anterior não foi possível contemplar dois CTC nesta análise. Para conhecer melhor a situação das cidades que abrigam estes fóruns, foi feita uma contextualização rápida de cada uma delas antes de entrar na análise propriamente dita.

5.2.1. Planaltina DF

Segundo Costa (2011) Planaltina é a cidade mais antiga do Distrito Federal (DF), ele pertencia ao estado de Goiás antes da transferência da capital do país para Planalto Central. Historicamente a cidade era conhecida com o nome de Mestre D'Armas e pertencia a Vila de Santa Luzia (atual Luziânia). No entanto, em 1837 foi transferido para o Julgado de Couros (atualmente Formosa) e assim ocorreram várias anexações da cidade, ora por Luzia, outrora por Couros, dependendo das circunstâncias políticas e econômicas. Em maio de 1982 a cidade foi incorporada aos limites do quadrilátero da nova capital, demarcado pela missão Cruls que desenvolvia estudos da implantação do Planalto. A cidade recebeu o nome de Planaltina em 1917, neste período foram implantadas diversas atividades econômicas, como instalação de indústrias, fábricas de calçado e usina hidrelétrica. Também foram realizadas as obras de rodovia ligando a cidade a Ipameri. Após um período da realização da missão Cruls, em 1955 houve novamente um estudo chefiado por Marechal José Pessoa Cavalcante, esta missão definiu definitivamente o novo quadrilátero do DF, contando com 5.814 km², abrangendo somente uma área de Planaltina, que, posteriormente, se dividiu na Planaltina DF e Planaltina.

A cidade de Planaltina foi fundada em 1959 e a integração ao DF ocorreu em 1960, desta forma, passando a receber grande quantidade de contingente populacional vindo

de invasões, como a Vila Vicente, Setor Residencial Leste Setor Residencial Norte entre outros lugares. A cidade fez parte das primeiras oito Regiões Administrativas do DF criadas pela lei nº 4.545 de 10 de dezembro de 1964, com a denominação de RA VI (Costa, 2011).

Planaltina tem uma população estimada em 2013 no total de 180.848 habitantes, tendo uma taxa de crescimento anual média geométrica de 5,72%, tomando como referência o levantamento de 2011, que apresentava no momento uma população em torno de 161.812 habitantes. A maioria da população residente na cidade, 52,53% é natural do DF e 47,47% são imigrantes, na sua maioria nordestina. Do total da população ocupada (71.719), 42,03% trabalha na própria cidade, enquanto que 41,27 têm a ocupação em Brasília, precisando realizar longos deslocamentos. Com isso, contribui juntamente com Sobradinho I e II na elevação de fluxo de veículos na saída norte do DF. O estudo ainda mostra que 51% dos domicílios possuem automóveis, 34,88% têm bicicleta e quase 7% possuem motocicleta. A renda média mensal é de R\$ 2.603,71 e renda per capita mensal foi estimada em R\$ 716,61 (CODEPLAN, 2013^a).

5.2.2. Sobradinho II

A criação da cidade de Sobradinho II foi objeto de um projeto urbanístico elaborado pelo então Instituto de Planejamento Urbano do Distrito Federal (IPDF), hoje SEDUMA (Costa, 2011 e ANUÁRIO-DF, 2013). Inicialmente, Sobradinho II foi criado como parte integrante de Sobradinho para abrigar famílias de baixa renda que residiam em mesmo lote e famílias residentes nas áreas de invasões de Ribeirão, Sobradinho e Lixão (CODEPLAN, 2013^b). Segundo ANUÁRIO-DF (2013), Sobradinho II é considerada uma cidade de contraste, já que a maioria da sua população, cerca de 80% tem uma renda per capita de até um salário mínimo e tem uma grande carência na infraestrutura como um todo.

Destaca CODEPLAN (2013^b) que em 1991 o Decreto nº 13.362 de 07 de agosto do mesmo ano deu como público a posse da terra ocupada por particulares, iniciando a desapropriação que deu lugar a assentamentos de famílias com baixa renda. Em 2004, com a criação da Lei nº 3.314 a cidade foi desmembrada de Sobradinho e ganhou sua autonomia política. Na pesquisa domiciliar de 2013, Sobradinho teve uma população estimada em 97.983 habitantes, tendo crescido, em comparação com o levantamento feito em 2011, mais de 3.500 habitantes. No total dos habitantes da cidade 52,69%

nasceram no DF e 47, 31 são imigrantes vindos de outras regiões. Destes imigrantes, quase 50% vieram da região Nordeste, seguido de Sudoeste e Centro-Oeste.

Sobradinho II tem no total 41.421 pessoas trabalhando, sendo que 44% desenvolvem atividades em Brasília, 18% trabalha na própria região, 17,97% está ocupada em Sobradinho e o resto distribuído em outras cidades do DF. A renda média mensal apurada foi de R\$ 5.520,14 e a renda média per capita foi de R\$ 1.518,41. Na cidade, mais de 71,37% dos domicílios possuem automóveis, 35% bicicleta e cerca de 7% têm motocicleta.

5.2.3. Gama

O lugar onde se encontra a cidade de Gama hoje era do domínio do município de Luzia (atualmente Luziânia) e pertencia a fazendas do Gama, Ipê, Ponte Alta e Alagado. Os proprietários destas fazendas viviam de uma economia de subsistência antes da desapropriação para instalação da nova capital. A área do Gama tinha sido apontada pela missão Cruls como a mais apropriada para construção da capital do país, este fato foi confirmado numa nova missão encabeçada pela empresa Donald Belcher & Associates em 1955, ao desenvolver estudos técnicos de localização do Distrito Federal. Decidida a construção da capital no Gama, as antigas fazendas citadas anteriormente tiveram que ser desapropriadas por estarem dentro do perímetro definido (Costa, 2011).

A região do Gama, nome escolhido em homenagem ao padre Luiz Gama Mendonça, que celebrou a primeira missa no local, foi fundada em 1960, mesmo ano em que foi inaugurada a nova capital brasileira. A cidade abrigou operários que trabalhavam na construção da barragem do Lago Paranoá e seus familiares (ANUÁRIO-DF, 2013). Antes disso, os dados do censo experimental do DF realizado pelo IBGE em 1959, já mostravam que havia 1.000 pessoas residindo nesta área antes da transferência dos habitantes de Vila Planalto e Vila Amauri para a nova cidade (CODEPLAN, 2013^c).

Apesar de sua fundação ocorrer décadas atrás, só em 1989 a cidade transformou-se em Região Administrativa do DF, por intermédio da Lei nº 049 de 25 de outubro do mesmo ano. A cidade é formada por área urbana e rural e é dividida em seis setores: Norte, Sul, Leste, Oeste, Central e de Indústria. A população estimada em 2013 foi de 133.287 habitantes, sendo os nativos do DF 55,83% e imigrantes 44,17%, na sua grande maioria de Nordeste. A cidade do Gama possui uma renda média mensal de R\$ 3.692,00 e renda

per capita em torno de R\$ 1.070. A cidade emprega cerca de 43,10% da sua população ocupada, 34,32% deslocam para exercerem suas atividades em Brasília e outro restante se divide entre outras Regiões do DF. Outro dado mostra que quase 63% dos domicílios da região possuem automóveis, 31,48% tem bicicleta e quase 5,5% desfrutam de motocicleta.

5.2.4. Santa Maria

A área conhecida hoje como Santa Maria pertencia à Região Administrativa do Gama. A Fundação Zoobotânica instituída em 1961 criou o núcleo rural de Santa Maria juntamente com as áreas rurais de Alagados, Visconde de Inhaúma e Água Quente para aproveitar o potencial econômico dessas áreas. O núcleo rural de Santa Maria permaneceu como área rural do Gama até 1992, período em que foi desmembrado e instituído pela Lei nº 348/92 e o Decreto nº 14.604/93 como Região Administrativa de Santa Maria (RA II). A criação da cidade foi fruto de um programa de assentamento da população de baixa renda que se encontrava em diversos pontos do DF, inclusive, a população do assentamento Santa Maria, que contribuiu com o nome da cidade e maior parcela da população para a nova RA (Costa, 2011)

Santa Maria é constituída pelas áreas urbana, rural e militar. A área urbana comporta o setor Sul, zona Central, setor Norte, Pólo de Desenvolvimento Juscelino Kubitschek (JK) e algumas áreas residenciais; a área rural inclui o núcleo rural Santa Maria Alagado, entre outras; e, na área militar encontram-se as instalações de Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA) (ANUÁRIO-DF, 2013).

A cidade de Santa Maria conta com uma população 122.117 habitantes em 2013, sendo que 52,88% desta população nasceram no DF e 47,12% veio de fora. Os nordestinos representam 68,25% dos imigrantes da região, 16,42% vieram de Sudoeste e 9,87% vindos do Centro-Oeste. Do total da população, 51.371 têm ocupação formal, visto que, 30,85% desta população trabalham na própria cidade, 39,14% trabalhando em Brasília e 6,29% se encontra alocada em outras cidades da capital. A renda média mensal é de R\$ 2.543, 82 e a per capita de R\$ 696,72, umas das mais baixas do DF. Estima-se ainda que 53,22% dos domicílios têm posse de automóvel, 37,10% possuem bicicleta, 7% motocicleta e restante distribuído (CODEPLAN, 2013^d).

5.2.5. Samambaia

A criação de Samambaia foi fruto de um planejamento urbano bem elaborado e que serviu de modelo para implantação de outras regiões no DF (ANUÁRIO-DF, 2013). As diretrizes que nortearam a elaboração do projeto de Samambaia resultaram do Plano Estrutural da Organização Territorial – PEOT, elaborado em 1978 com objetivo de definir as bases da ampliação das áreas urbanas do DF, a fim de atender as demandas populacionais. O projeto de Samambaia foi elaborado em 1981 e implementado oficialmente no ano de 1982. A cidade pertencia ao núcleo rural de Taguatinga, formado por diversas chácaras (CODEPLAN, 2013^e).

Pode-se dizer que Samambaia teve seu início no ano de 1985, sendo este período em que o governo do DF desocupou as instalações irregulares originárias das invasões na região. Em 1989, Samambaia foi criada pela Lei nº 49/89, que a definiu como RA XII. Antes, em 1988, a cidade tinha sido contemplada com a construção de 3.381 casas do Sistema Habitacional de Interesse Social (SHIS) destinadas às famílias de baixa renda. No entanto, nos anos posteriores à sua criação, a cidade sofreu com diversas invasões decorrentes de grandes fluxos migratórios que o DF enfrentou nas últimas décadas. Estima-se que a população de samambaia em 2013 foi de 220.806 habitantes, a terceira maior do DF. A cidade conta com 47,09% dos imigrantes, na sua maioria nordestina e 52,91% dos nativos. Do total da população, 96.837 são empregados, destes empregados, 29,28% desenvolvem atividades na própria região, 32%³⁴ exercem suas funções em Brasília, 9,17 em Taguatinga e outros espalhados por outras regiões do DF. A renda média apura é de R\$ 2.633,00 e renda per capita de R\$ 742,00. Os domicílios com automóveis giram em torno de 55,19%, 29,87% possui bicicleta e 6,07% de motocicleta

5.2.6. Riacho Fundo II

A história do Riacho Fundo II começa com a divisão do Riacho Fundo I pelo Governo do DF (GDF) em duas partes, decretando o parcelamento das suas terras. A divisão ocorreu por meio do Decreto nº 15.441, de 07 de fevereiro de 1994. A ocupação do Riacho Fundo II originou-se de acampamento de um grupo de pessoas à beira da estrada, próximo ao balão do Recanto das Emas em 1995, reivindicando o direito a moradia. Preocupado, o GDF instituiu a criação do Riacho Fundo II através da Lei nº 3.153, de 06 de maio de 2003 (Costa, 2011).

Atualmente, o Riacho Fundo II está em processo de expansão imobiliária, abrigando vários projetos de habitação do governo. Com isso, a sua população tende a crescer fortemente nos próximos anos (ANUÁRIO-DF, 2013). Em 2013, a população estimada foi de 39.093, tendo uma taxa de crescimento média geométrica de 2,70% ao ano, tomando como base o último levantamento de 2011. Da população residente na cidade 54,22% nasceu no DF e 45,78% vieram de fora. Dos imigrantes, os nordestinos encabeçam maior contingente, com 63,02%, seguido de 19,64% dos que vieram de Sudoeste e 11,78% de Centro-Oeste (CODEPLAN, 2013^f).

Segundo a CODEPLAN (2013^f), a renda média domiciliar da população da cidade foi estimada em R\$ 2.714,36 e a renda média per capita foi de R\$ 750,81. Entre o total da população do Riacho Fundo II, 16.941 moradores estão empregados em alguma cidade do DF, sendo Brasília maior detentor destes trabalhadores, com 31,82%, 20,39% permanecendo na própria cidade e restante dividida entre as regiões da capital. O resultado da pesquisa mostra também que, 56,10% dos domicílios possuem automóveis, 32,05% têm posse de bicicleta e 6,74% motocicleta.

5.2.7. *Guará*

A cidade do Guará teve seu início em 1967, quando Wadjô da Costa Gomide, então Superintendente da SHIS decidiu realizar mutirão da casa própria, construindo diversas casas para atender os funcionários da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP). Houve depois a construção de outras casas para abrigar os trabalhadores do Setor de Indústria e Abastecimento (SIA), as invasões, alguns núcleos provisórios e funcionários públicos do Governo Federal. Oficialmente, a cidade foi inaugurada em 1969 com 2.623 casas entregues e 1.021 em construção, abrigando uma população de 25.000 habitantes à época (Costa, 2011).

O nome da cidade, segundo COODEPLAN (2014), teve como origem o córrego Guará, que corta toda região e que por sua vez, originou-se do Lobo-Guará como forma de homenagem a esta espécie de lobo selvagem que vivia frequente no Planalto Central. A RA do Guará foi criada pelo Decreto nº 2.356, de 31 de agosto de 1973, comportando os setores do Guará I, Guará II e SIA. Guará conta com uma população estimada no total de 125.808 no levantamento da Pesquisa Domiciliar de 2014. A cidade tem a Taxa Média Geométrica de Crescimento anual de 5,28%, considerando como ano base 2011. A taxa é quase o dobro do DF, que está em torno de 2,3% ao mesmo período.

Considerando a população total do Guará, 46,91% dos residentes nasceram no DF e 53,09%  constituído de imigrantes. Dos imigrantes, 41,56% são nordestinos, 35,69% vieram de Sudoeste e restantes procederam de outros lugares.

Guará  uma das cidades do DF com renda média alta, o levantamento mostra que sua renda média estimada em 2014 foi de R\$ 7.266,79 e a renda per capita de R\$ 2.407,17. A cidade tem 58.924 pessoas empregadas, visto que, 46,03% deste total se deslocam para exercer as atividades em Brasília, 29,58% tem seus afazeres na própria cidade e o restante distribuído proporcionalmente em outras RAs do DF, com destaque a Taguatinga, que absorve 2,09%. Guará apresenta 47,05% dos domicílios com posse de automóvel, seguido de bicicleta com 34,70%, motocicleta com 4,19% e outros detm o restante (COODEPLAN 2014)

5.2.8. Ceilândia

Como muitas outras cidades do Distrito Federal, a cidade de Ceilândia foi criada para alocar a populao que se encontrava em situao de vulnerabilidade. A populao da Cidade  originária das antigas favelas da Vila do IAPI, Vila Tenório, Vila Esperança, Vila Bernardo, Sayão e Morro Querosene. O projeto de erradicao de favelas iniciada em 1971 culminou com a sua fundao, que na altura recebeu aproximadamente 80.000 moradores transferidos das favelas citadas anteriormente. A cidade foi criada pela Lei n 49/89 e o Decreto n 11.921/89, por desmembramento de Taguatinga.

Com sua criao, a Ceilândia foi crescendo com a chegada de diversos imigrantes no Distrito Federal, isto porque, o governo do DF criou programas de habitao de cunho social. Para atender as novas demandas, o executivo foi obrigado a criar novas áreas na cidade recém criada. A primeira nova área criada foi a QNO (Quadra Norte “O”) em 1976, em seguida, foi criado o Núcleo Guararoba 1977, no sul da cidade, depois apareceram “P” Norte, “P” Sul, Setor “O”, entre outras áreas que se encontram atualmente na cidade.

Atualmente, a cidade possui uma área urbana de 29,10 km² e se divide em diversos setores; como  o caso de Ceilândia Sul, Ceilândia Norte, Ceilândia Centro, Setor “O”, “P” Sul, etc. A cidade fica a 26 km de Brasília, depois de Taguatinga.

Ceilândia  a cidade mais populosa do DF, com uma populao urbana estima em 2013 no total de 449. 592 habitantes, sendo que, quase 52% dessa populao são de sexo

feminino e 48% de sexo masculino. Se considerarmos a pesquisa domiciliar por amostra de 2011, a cidade teve uma taxa média de crescimento geométrico anual em torno de 5,5% ao ano. Outro número importante chama atenção, além de ser uma cidade populosa, ou a mais populosa do DF, ela também está entre as cidades do DF com menor renda média mensal e menor renda per capita. A renda média mensal estimada em 2013 está na ordem de R\$ 2.509,22 e a renda per capita, neste mesmo ano, chegou a R\$ 718,40 (CODEPLAN, 2013 ⁸).

No que se refere ao emprego, Ceilândia tem 181.636 empregados, sendo 66.999 (36%) trabalhando na própria cidade, 51.238 (28,21%) trabalhando em Brasília, 19.893 (10%) trabalhando em Taguatinga, cidade vizinha, e, aproximadamente 25% trabalhando em outras cidades do DF e entorno. O número de pessoas que moram em Ceilândia e trabalham em Brasília teve uma ligeira queda em 2013 se comparada com o levantamento de 2011, saindo de aproximadamente 52.000 trabalhadores para pouco menos de 51.000. Atualmente, 54,% dos domicílios da cidade possuem automóveis, 25,80% de participação da bicicleta, 6,27% de motocicleta e restante para outros.

Neste caso, pode-se deduzir que o fluxo de deslocamento de pessoas na cidade de Ceilândia para trabalhar no Plano piloto manteve-se quase inalterável, podendo aumentar quantidade de automóveis particulares em decorrência da precariedade do Sistema de Transporte Público (superlotação do metrô e constantes quebras de ônibus), considerando que o DF tem sofrido com crescente aumento da frota.

Considerando os problemas de elevado fluxo diário de deslocamento da população do DF e entorno para realização das atividades no centro da capital e algumas áreas periféricas, aliado a deficiência do Sistema de Transporte Público e longos congestionamentos, a população se viu obrigado a reivindicar constantemente a melhoria na qualidade dos serviços de transporte. Os CTC do DF, instituídos pela Lei nº 239, de 10 de fevereiro de 1992 são espaços amancipatórios, que abrem a possibilidade para a comunidade local poder participar nas discussões das questões de transporte. Como exemplo; foram listados no quadro 5.1 os CTC estudados e suas respectivas datas de criação e publicação.

Quadro 4.3- Comitês de Transporte Coletivo

BACIAS	COMITÊS	DATA DE CRIAÇÃO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL
1	Planaltina DF	14 de abril de 2011	19 de setembro de 2011
	Sobradinho II	22 de agosto de 2012	-
2	Gama	-	19 de setembro de 2012
	Santa Maria	17 de agosto de 2012	
3	Samambaia	17 de novembro de 2011	10 de dezembro de 2012
	Riacho Fundo II	15 de setembro de 2011	09 de novembro de 2012
4	Guará	12 de setembro de 2012	25 de setembro 2012
5	Ceilândia	-	17 de outubro de 2011

Como já observado anteriormente, os CTC foram criados para atender a legislação instituída pelo Governador Roriz em 1992. No entanto, esta legislação será objeto de análise com mais profundidade no tópico subsequente.

5.3. Análise dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal

Instituída pelo então Governador Joaquim Domingos Roriz, a Lei nº 239, de 10 de fevereiro de 1992, no seu Artigo 30, estabelece a criação dos CTC em todas as RAS do DF. Os comitês deverão ser compostos por até 14 membros indicados por organizações representativas de cada cidade e presididos pelos Administradores Regionais, tendo que funcionar em caráter de consulta.

A principal finalidade deste fórum é proporcionar o debate acerca das questões de transporte público e sugerir respostas que possam melhorar o sistema. Os CTC terão como representantes os membros das seguintes organizações: um representante da Associação Comercial, um representante dos Estudantes, um representante das Empresas Locais de Transporte, um representante dos Deficientes, um representante das Associações Comunitárias ou Confederação das Associações Comunitárias, um representante dos Empregados no Comércio Local, um representante dos Produtores rurais, um representante dos Idosos, um representante de Administração Regional, um representante dos Servidores Públicos, um representante da Federação das Indústrias,

um representante do Sindicato dos Rodoviários, um representante dos Transportadores autônomos e um representante do Sindicato dos Kombistas, categoria já extinta.

De início, foi identificado um problema nesta legislação. Ao atribuir aos comitês o caráter consultivo, ela estaria limitando o poder de atuação destes fóruns. Arnstein (1969) foi taxativo quando enquadrou as formas de participação baseadas na consulta como “*pseudo participação*”. Ou seja, a consulta não proporciona uma verdadeira participação, ela é uma simples ilusão da participação, porque as suas concessões são limitadas pelo controle do poder público. Isso implica que, não há garantias de que as questões discutidas e sugeridas pelos representantes populares nos comitês serão atendidas pelo poder público.

Se de um lado os CTC tornaram-se uma possibilidade da população fluir nos espaços de produção social (esfera pública), de outro, gera uma frustração por não se constituir num espaço pelo qual a dinâmica das relações reflete a redistribuição do poder real. Arnstein (1969) e Souza (2011) alertaram pelo fato da consulta ser uma das formas de participação mais ilusória no contexto das relações intersubjetivas.

A ideia de ilusão empregada pelos autores se refere a falso poder de exercer influência sobre uma decisão, já que o espaço onde ocorrem essas relações não é um espaço deliberativo. Habermas (2012) alertava para importância da constituição dos espaços participativos com poder real, alegando que estes espaços permitem aos atores sociais e políticos compartilharem cooperativamente as relações intersubjetivas com finalidade de construir efetivamente os projetos que os envolve.

A consulta equivale às categorias do agir normativo e ao agir estratégico de Habermas, visto que a ação estratégica pode assumir diversas formas no processo de produção social. No primeiro caso, a determinação do caráter consultivo atribuído aos comitês, representa uma norma instituída, a qual os indivíduos envolvidos no processo interativo dos comitês devem cumprir. Este é o grande perigo que o Habermas (2012) vinha apontando sobre este tipo de ação, porque reflete uma ação conformista, que orienta os indivíduos segundo os valores em comum, buscando sempre a coesão social sem muitas possibilidades de ruptura. O segundo caso pode ser uma estratégia do Governo em possibilitar a abertura destes espaços, criando assim uma ilusão de exercício de direito popular, quando na realidade nunca existiu essa concessão.

Existe claramente um isolamento dos comitês dentro das suas RAs, não tendo vinculação destes com nenhum órgão colegiado que possui poder real de deliberação na área de transporte. O único órgão responsável direto pelo gerenciamento dos comitês é o DFTRANS, que por intermédio de seu Gabinete de Relações Institucionais (GRI) recebe todas as demandas encaminhadas pelos comitês e tenta articular com outros órgãos a solução destas questões. O DFTRANS é uma autarquia da Secretaria de Transporte.

Para que os CTC pudessem exercer realmente uma participação mais efetiva, deveriam ter ligação com o Conselho de Sistema Integrado de Transporte Público do DF, (CSITP-DF) órgão colegiado de transporte com poder deliberativo e que tem como a finalidade formular políticas de transporte, planejar, discutir questões operacionais, econômicas e administrativas. Este órgão colegiado foi instituído pelo Decreto nº 9.268, de 13 de fevereiro de 1986 e teve a sua reestruturação em 2005, com a publicação da Lei nº 3.701 que determinou a sua recomposição.

Na prática, para haver participação de baixo para cima os CTC deveriam ter acesso direto ao conselho, para permitir que a comunidade pudesse expressar a sua vontade e expor suas opiniões dentro de um espaço deliberativo. Os comitês deveriam servir de espaços de gestação de políticas de transporte, considerando que a comunidade, mais do que qualquer técnico, conhece melhor a sua realidade e conseqüentemente seus problemas. Gestar políticas de transporte não significa ser responsável pela sua elaboração, mas participar das discussões, opinar e decidir junto com outros atores às questões de transporte que afetam a população. Isso implica no acesso aos espaços deliberativos. Ou seja, considerando o que Souza (2011) denomina de participação de baixo para cima, os comitês deveriam delegar membros para fazerem parte do CSITP, desta forma, podendo exercer efetivamente o seu poder decisório.

Apesar de instituir a lei da criação dos comitês, o Governo não definiu as diretrizes básicas de atuação destes órgãos colegiados, deixando a cargo de cada Administração a concretização destas normas. Os comitês atuam de acordo com a legislação que os instituiu, ou então por algum arranjo criado internamente entre seus membros. Diante da falta das diretrizes que definem com mais profundidade o funcionamento dos comitês, a análise ficou limitada estritamente a esta legislação básica.

5.4. Tópico conclusivo

Definitivamente, não há elementos suficientes na lei que pudessem proporcionar uma análise mais profunda. A lei dos comitês foi elaborada num único parágrafo, versando somente sobre a criação, a presidência, o caráter de funcionamento e os segmentos que devem representar suas organizações. Não foram definidas as diretrizes de funcionamento, as atribuições de competência e nem procedimentos de avaliação e fiscalização destes fóruns. Faltaram realmente os elementos que poderiam nortear esta análise. No entanto, a própria legislação já tratou de definir em que nível se enquadra estes fóruns, considerando os graus da participação popular estabelecidos pela Arnstein (1969). Em outras palavras, os CTC atuam no grau de consulta, sendo que a consulta não proporciona a verdadeira participação, mas sim uma falsa participação.

5. ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

6.1. Apresentação

Quanto ao sexto capítulo, foi desenvolvido um grande exercício de reflexão cognitiva embasada na articulação teórica, na práxis das observações empíricas, desenvolvidas no campo e nos resultados que os dados se revelam. Foram realizadas as análises dos dados, chegando-se aos resultados que se apresentam nesta sessão. O objetivo foi analisar e apresentar com clareza os resultados obtidos no desenvolvimento deste trabalho e, em seguida, procedeu-se às conclusões e recomendações necessárias.

Os resultados são o conjunto de tudo aquilo que foi observado no campo e na manipulação dos dados. Inicialmente, foram apresentadas algumas variáveis relacionadas com o perfil dos representantes, em seguida, as relações das questões que respondem a indagação levantada, os objetivos propostos e a confirmação da hipótese levantada. Apesar de considerar que em passagens anteriores do texto, algumas questões foram abordadas de forma explícita.

6.2. Resultados

Depois de todo procedimento de coleta e tratamento de dados chegam-se a resultados que implicam na contribuição deste trabalho. Diversas variáveis foram cruzadas para permitir a identificação de pontos-chaves e sistematização dos resultados. Depois de análise, algumas questões se destacaram em termos de objetivação dos resultados e permitiram inferir algumas conclusões relevantes nesta sessão.

Por exemplo, foi constatado na pesquisa que os CTC do DF, na sua maioria, são constituídos de homens. Mais de 81% dos entrevistados eram do sexo masculino e, 19% constituem o conjunto das mulheres representadas nestes fóruns. O levantamento destacou também que a média total de idade destes representantes é de aproximadamente 50 anos, sendo que, o comitê de Guará apresentou maior média com 55 anos, seguida de Planaltina com quase 53 anos, a menor média ficou por conta do comitê de Santa Maria com 44 anos.

A questão de ter representação muito pequena das mulheres nos comitês tem a ver com a formação histórica da sociedade, onde o homem pode participar ativamente da vida pública, enquanto que a mulher sempre teve seu papel atrelado aos espaços privados da

família ou do lar. Por estes fatos, Wahl (2013) ressalta que no processo participativo é comum haver as dificuldades de atingir as mulheres, principalmente, quando se trata de áreas marginalizadas. Também comenta as dificuldades que as pessoas mais jovens têm de participar destes espaços.

Os participantes desta pesquisa apresentaram os seguintes graus de formação: Mais de 52% concluíram ensino médio, 26,2% tiveram ensino superior concluído, sendo que 7,1% fizeram curso superior incompleto e 14% chegaram ao ensino fundamental. Se observado por comitê, o Guará é o maior destaque individual, com quase 67% dos seus participantes possuindo curso superior e os que têm ensino fundamental e médio contribuindo igualmente, cada um com quase 17%. Outra observação importante ocorre em Sobradinho II, que tem 42% dos seus representantes com curso superior, o mesmo percentual também é alcançado pelas pessoas que possuem ensino médio, sendo os 16% atribuído a ensino fundamental. Nenhum dos representantes entrevistados nos comitês de Ceilândia, Riacho Fundo II e Samambaia Possuíram curso superior.

A maioria dos representantes dos comitês tem suas indicações feitas pelos administradores regionais. Ou seja, o poder público controla a maior parte das indicações, embora a lei estabeleça que as indicações devam ser feitas pelas entidades representativas da cidade. Com 42,9% as administrações lideram as indicações, seguidas de algumas organizações representativas com 38,1%, outros com 14,3% e não respondentes com 4,8%. A figura 6.1 ilustra esta distribuição de indicação dos representantes nos comitês do DF.

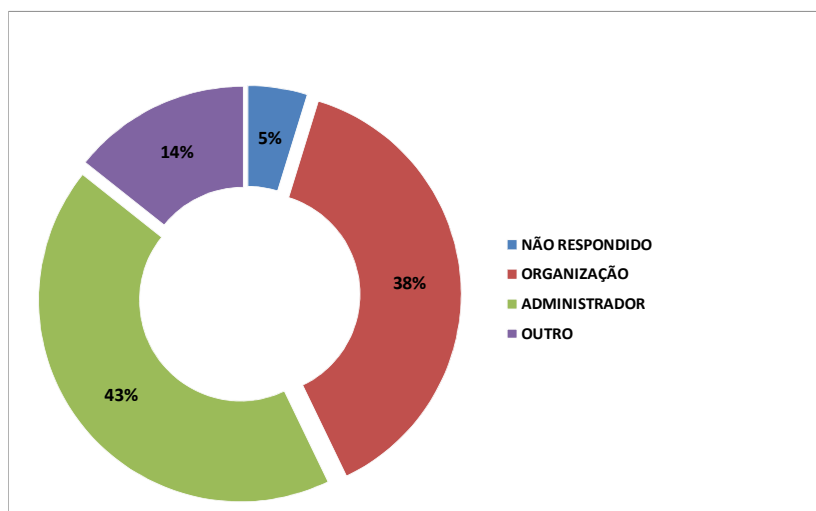


Figura 5.1- Indicação dos representantes para fazerem parte dos comitês

Se considerar a variação dentro de cada comitê, será possível observar que em alguns a indicação de representantes que participaram deste levantamento é de 100%, é o caso de Santa Maria, que tem 100% dos membros participantes deste estudo indicados pelo administrador, Guará contribui com 50% dos seus membros indicados pelo administrador, 33,3% pela comunidade e 16,7% distribuído por outros. Planaltina, por sua vez, tem indicação de 43% do administrador e o mesmo percentual tem na indicação da comunidade.

Este ponto pode configurar-se na categoria de cooptação, caso estas indicações constituírem estratégias das administrações para monopolizar as decisões dentro dos comitês, no entanto, não foi constatado nenhum indício desta prática. Uma questão levantada para testar o beneficiamento de alguns segmentos dentro dos comitês mostrou que as relações são igualitárias. Portanto, a única explicação encontrada para estas indicações, segundo as informações de alguns representantes, é que a falta de participação de alguns segmentos previstos na lei fazem com que o Administrador tenha que indicar algumas pessoas para completar o quórum das reuniões. Vale ressaltar que, apesar de não constatar na pesquisa nenhum indício que aponte para a prática da cooptação, no caso de indicação dos membros por parte do poder público, existe um risco grande de, em circunstâncias adversas, a administração (poder público) usar a influência para monopolizar as decisões a seu favor.

Outra questão relacionada com a categoria de cooptação foi a de indicação dos representantes dos comitês para ocupação de cargos públicos em troca de colaboração. Ao ser analisada, constatou-se que quase 55% dos representantes responderam nunca terem conhecimento dos favorecimentos, 21,4% afirmaram que poucas vezes souberam de alguns casos e 28,3% afirmam vivenciar sempre a realidade das indicações dos membros dos comitês para órgãos públicos, como consta na figura 6.2. Santa Maria tem 100% dos seus membros entrevistados indicados pela administração, Já o Guará possui 50% de indicações pela administração, 33,3% indicados pela comunidade e 16,7% por outras. Riacho Fundo II é o único comitê que apresenta maior indicação por parte da comunidade, 66% contra os 33% da administração.

O fato de 21,4% dos membros relatarem a existência da indicação dos membros dos comitês para cargos públicos pode se caracterizar como prática de cooptação, visto que os indicados estariam ganhando privilégios com relação a outros membros, e, com isso,

poderão agir a favor das decisões e dos interesses do poder público, deixando de representar os interesses do seu segmento. Pode haver uma manipulação a favor do poder público, fazendo valer todos os seus desejos diante de outros interesses distintos

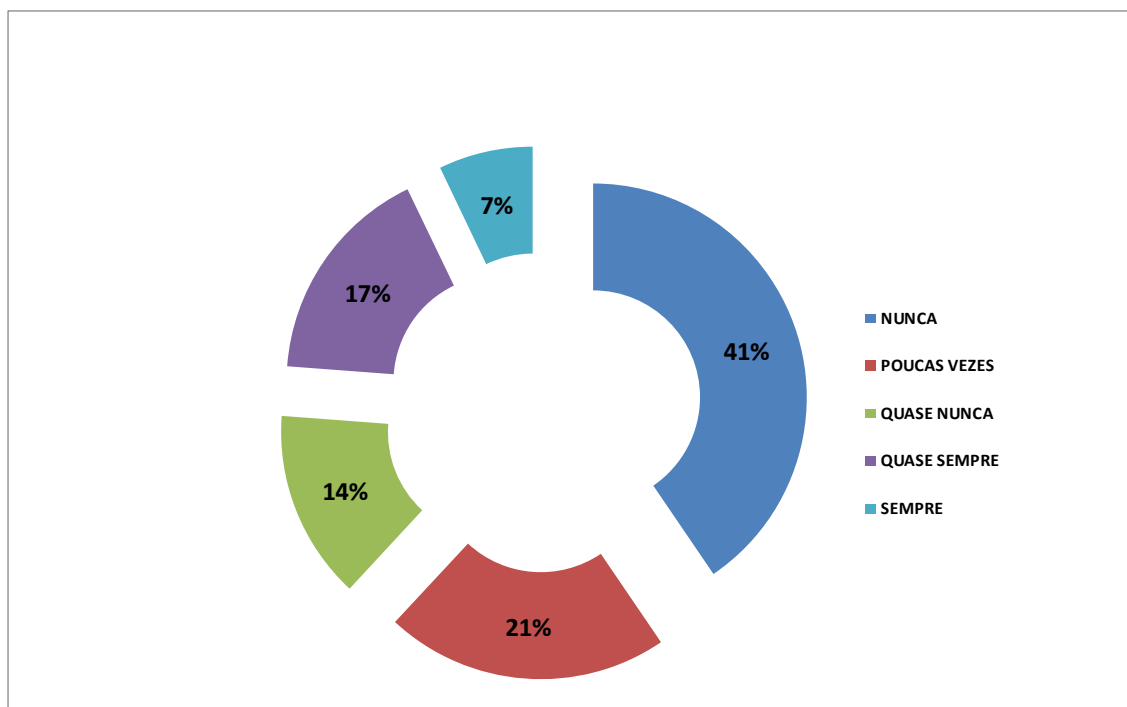


Figura 5.2 - Indicação dos representantes dos comitês para cargos públicos

Outra variável analisada é a liberdade de expressão, que está ligada às categorias de coerção, manipulação ou ação estratégica. Testada, revelou que 81% dos representantes entrevistados afirmam expressar livremente suas opiniões dentro dos comitês. A mesma coisa foi feita com a questão que trata do conhecimento dos assuntos debatidos e votados nos comitês, que revela 97,6% de conhecimento dos membros sobre os assuntos. Já a questão de informações mostra o resultado contrário. Ao serem questionados se a falta de divulgação das informações atrapalhava a participação nos comitês, mais de 66% dos respondentes afirmaram que sim, 28,6% reconheceram que atrapalha por vezes e quase 2,5% não responderam. Ver a configuração desta distribuição na figura 6.3.

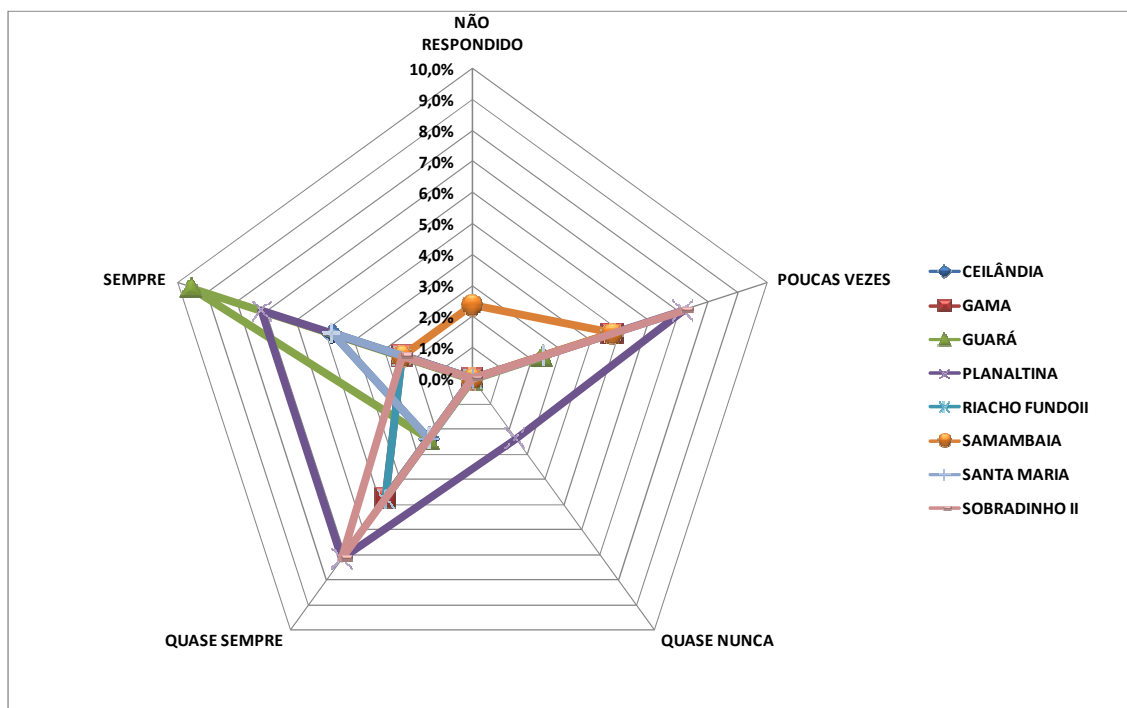


Figura 5.3 - Divulgação das informações nos comitês

Lembrando que a gestão local dos comitês, inclusive a presidência, está a cargo de Administração (poder público local), que, por sua vez, tem o dever de publicar todas as informações inerentes ao funcionamento e às atividades deste órgão. No entanto, o que se constatou na pesquisa não reflete esta prática. A maioria dos responsáveis dos comitês não se esforça para estimular uma interação mais dinâmica entre a população e o órgão colegiado. Isso pode estar ligado à omissão de informação para manipular a participação, ou pode ser uma ação estratégica para manter distante a comunidade dos comitês, evitando assim as cobranças em cima do poder público. Nos comitês estudados, o que tem divulgado amplamente as informações para a comunidade é o de Sobradinho II. Este comitê tem usado redes sociais para a publicização e disseminação das informações para a comunidade, mantendo atualizadas as atividades do comitê.

Mesmo diante de alguns esforços isolados, a participação ainda é muito pouco estimulada nos comitês. Reconhece-se que alguns comitês mais organizados usam outros meios para divulgar as informações, mas os impactos são insignificantes. Os comitês devem empreender ações que tendem a melhorar a disseminação das informações e estimular a participação. Os membros das organizações representativas sabem que ainda têm muito que fazer. Por isso, quando questionados sobre a existência da participação nos comitês, 81% dos entrevistados foram categóricos e afirmaram que existe pouca participação, 11% responderam que não existe nenhuma participação, 4%

afirmaram ter existido a participação e 2,4% não responderam. A figura 6.4 mostra esta realidade nos comitês, que inicialmente eram tidos como espaços que poderiam facilitar o processo de participação popular nas RAs do DF.

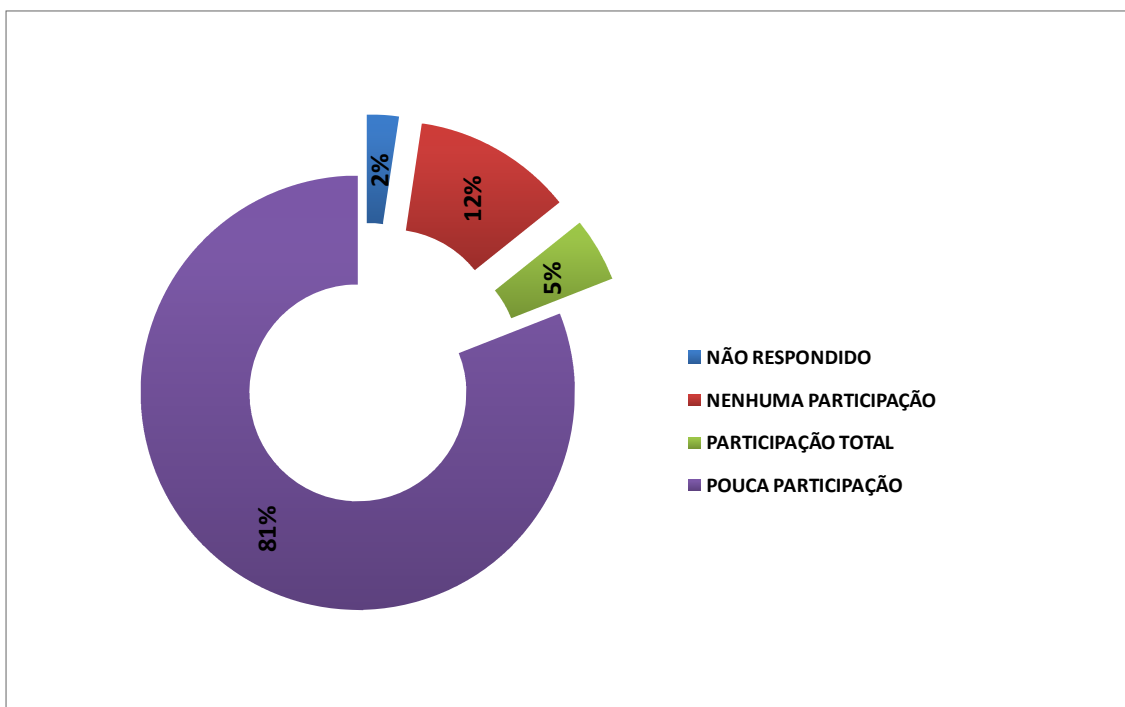


Figura 5.4 - Participação popular nos Comitês de Transporte Coletivo

Outra questão que corrobora para mostrar que existe a falta de interesse do poder público em divulgar as atividades dos comitês e estimular a colaboração da população é o fato de que, quase 55% dos entrevistados revelarem não existir motivação nenhuma por parte do governo em estimular a participação da população, sendo que, somente 21,4% acreditaram existir motivação para a participação popular.

Ao contrário deste resultado, o levantamento sobre motivação pessoal dos representantes mostra outra relação. Apesar de reconhecerem a fraca motivação do poder público para que as pessoas participem mais, com 93% os representantes afirmaram terem motivação pessoal para darem continuidade à luta popular pela melhoria das questões de transporte nas suas cidades.

Diante da situação dos comitês, quando se questionou sobre a necessidade de realização das eleições para sua presidência, a resposta da maioria dos entrevistados foi firme e categórico, afirmando querer as eleições periódicas com 81%. Os representantes alegaram a necessidade de mudanças. Eles acreditam ser esta a oportunidade para que todos os representantes engajados tenham igualdade de possibilidade para dirigir os

comitês. Muitos acreditam que a ineficiência dos comitês está ligada à falta da vontade de do poder público, aliás, isso foi constatado na pesquisa. As observações indicaram que vários Administradores (Presidentes dos comitês por lei) não têm conhecimento das atividades dos comitês, simplesmente, entregam a responsabilidade para funcionários ou departamentos e não se importam em acompanhar o funcionamento dos órgãos. Diversos representantes revelaram que esta situação, aliada à falta de feedback do DFTRANS, está entre os principais motivos da maioria dos comitês não estarem funcionando regularmente.

É possível que os representantes não estejam satisfeitos com atuação dos responsáveis máximos (presidentes) dos comitês, ou então, acreditam que um representante eleito pela comunidade possa se empenhar mais na articulação das atividades. O desejo de variação na liderança dos comitês pode ser vista como uma forma de nova parceria entre o Estado e a comunidade, ou até mesmo, do Estado delegar poder para a comunidade. A vontade de variação do presidente por período esta explicita na figura 6.5 a seguir.

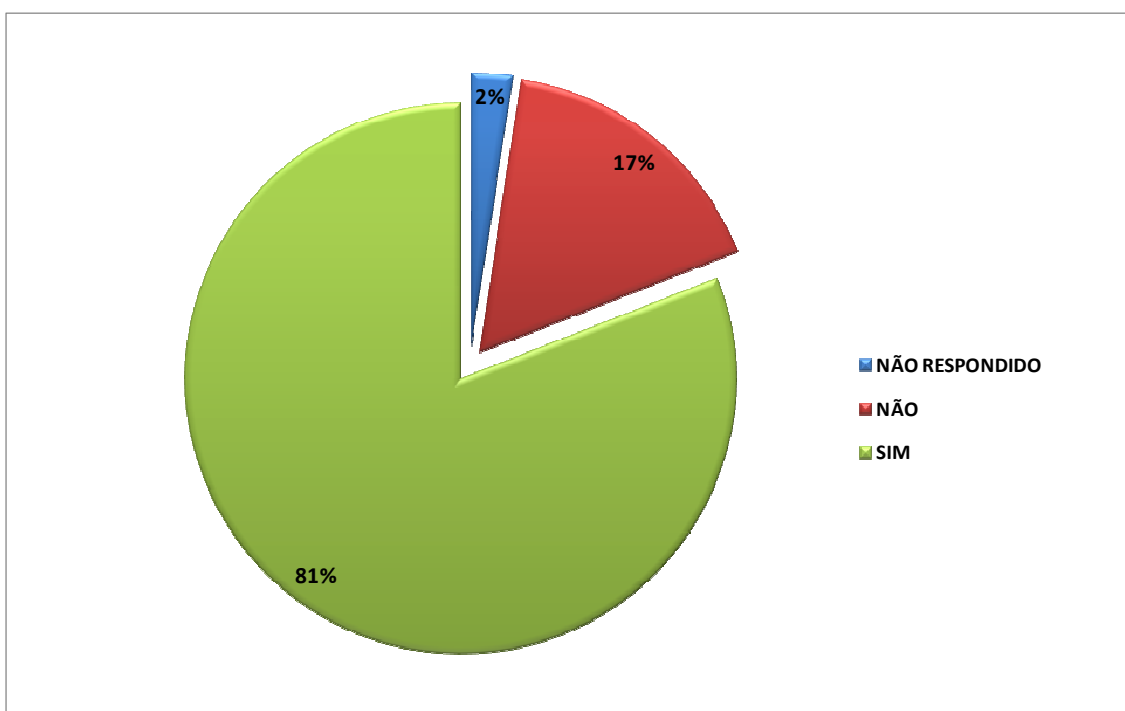


Figura 5.5 - Realização de eleições periódicas nos comitês

Apesar de querer partilhar a presidência dos comitês, os representantes reconhecem que o administrador tem mais possibilidade de conseguir respostas positivas referentes às suas demandas junto a DFTRANS. Por isso, quando indagados sobre a possibilidade do comitê funcionar melhor, caso seja independente da administração, 45,2%, responderam

que o comitê nunca funcionaria melhor fora da administração, 38,1% alega que funcionaria melhor e 16,7% acredita que funcionaria poucas vezes. Esta questão testa justamente a questão de autogestão, onde o poder público confiaria à população o controle total da gestão dos comitês. A própria população já reconhece que não funcionaria, caso houvesse essa possibilidade.

Ao lamentarem a falta de vontade de alguns administradores na presidência dos comitês, os representantes também alegaram que o DFTRANS, na maioria das vezes, não dá respostas às demandas da comunidade. Isso pode ser visto na representação da figura 6.6, quando 64,3% dos representantes alegaram nunca terem as suas demandas atendidas pelo DFTRANS, 14,3% alegaram terem este benefício poucas vezes e somente 19% afirmaram receber sempre este apoio.

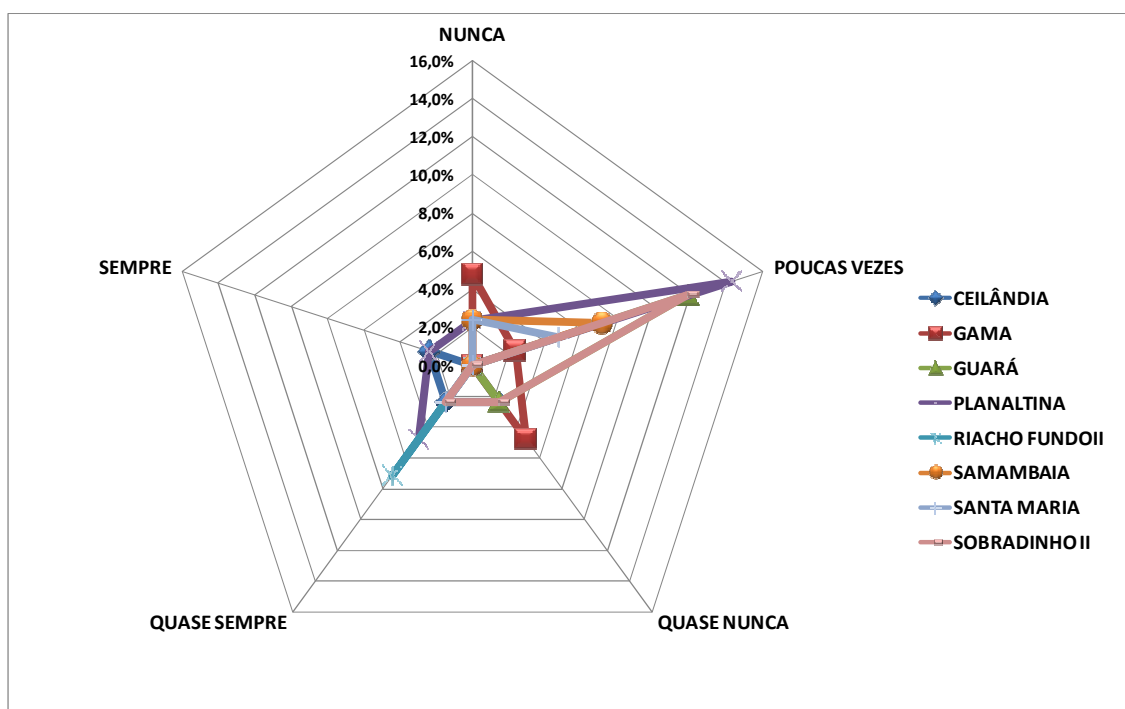


Figura 5.6 - atendimento das demandas dos comitês por parte do DFTRANS

Os dados apresentados nos dois últimos parágrafos acima podem nos levar a várias deduções. Porém, exercitando a reflexão, nos coloca a indagar o seguinte: será que a omissão das informações não reflete a ação estratégica da administração para manter distante a população do comitê, evitando assim uma possível necessidade de responder a certas cobranças? Certamente não teremos uma resposta definitiva, mas tudo indica que o melhor cenário para o poder público é manter a população mais distante possível, já que a sua capacidade de resposta é muito lenta e limitada. Neste caso específico,

considerando que o principal responsável pela disseminação das informações é a própria administração local (poder público), pode-se pensar que este órgão público esteja manipulando a participação, omitindo simplesmente a sua responsabilidade, ou então é uma forma da ação estratégica de manter distante a cobrança, visto que, o governo não consegue atender as demandas. De qualquer forma, o poder público poderá se isentar de qualquer obrigatoriedade ou responsabilidade para com a comunidade, porque a lei que instituiu os comitês não definiu claramente qual deve ser o papel do Governo do Distrito Federal (GDF) e nem suas obrigações perante os CTP; simplesmente limitou-se a não dar poder de ação a estes órgãos colegiados, atribuindo-lhes o caráter consultivo.

A consulta por si só elimina a obrigatoriedade do poder público responder certas questões, e, por outro lado, a comunidade não tem poder real de decisão. No caso das demandas encaminhadas pelos comitês ao DFTRANS, este último, não se vê na obrigação de atender estas solicitações, sugestões ou opiniões. Considerando tal fato, a decisão dos comitês não tem validade por lei, pior ainda, não expressa a garantia de que poderá ser levada em consideração. Os comitês não possuem poder efetivo de decisão, eles dependem da vontade dos órgãos que exercem poder de decisão para resolver suas demandas, e isso por vezes, não é uma tarefa fácil, porque envolve relações políticas. O caráter consultivo dos comitês corresponde exatamente a aquilo que Arnstein (1969) denominou de pseudo participação.

A questão da população não poder decidir a revelia é muito complexa para o processo participativo que pretende ser efetivo e pode exercer uma influência forte na desmotivação do público, ou seja, se a participação é realizada sem influência real, as estruturas de poder que o envolvimento supõe corrigir podem se degradar cada vez mais (Arnstein, 1969).

A população quer conduzir o seu próprio destino, para isso, precisa acessar espaços deliberativos de planejamento de transporte, onde o processo participativo exerce poder real na tomada de decisões públicas. Este desejo está explicitamente expresso na vontade dos representantes. Quando questionados se é importante os comitês terem representação no CSITP, com 95,2% deixaram claro que é importante os comitês terem influência nos espaços onde as políticas de planejamento de transporte são gestadas.

A figura 6.7 resume as dificuldades de acesso popular a espaços formais de planejamento, onde GDF e suas instituições corporativas tendem a limitar a entrada de grupos menos favorecidos. Considerando esta situação, os resultados que se seguem não foram nada animadores, porque 58,3%, dos entrevistados alegaram nunca conhecerem nenhuma relação entre seus comitês com a Secretaria de Estado de Transporte e CSITP do DF, 21,4% dizem conhecer por vezes e, somente uma parcela pequena, de 20,3%, afirmaram ter conhecido.

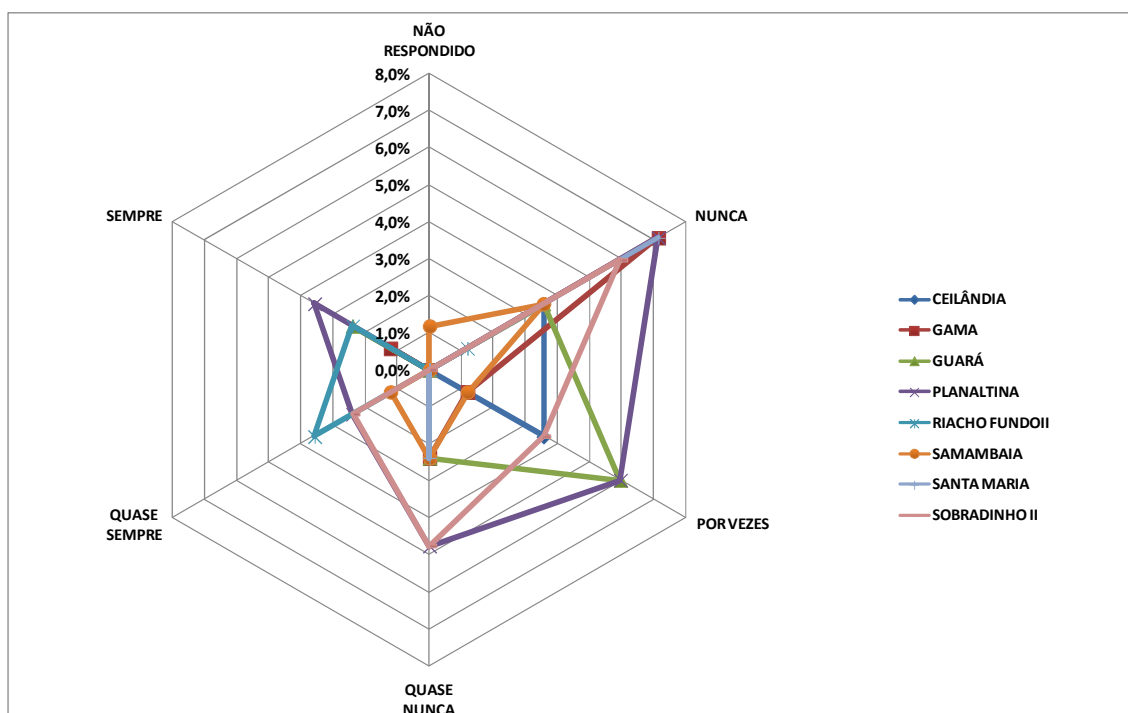


Figura 5.7 - Relação dos comitês com SET e CSITP do DF

É evidente que as instituições responsáveis pelo planejamento e elaboração de políticas de transporte no DF ainda não estão preparadas para se abrir ao processo participativo efetivo. Maior exemplo disso é a distância que os principais órgãos de planejamento e gestão de políticas de transporte, como Secretaria de Estado de Transporte (SET) e o CSITP do DF, mantêm com os CTC do DF.

6.2. Tópico conclusivo

O que se pode concluir nesta análise é que a população que participa nos CTC do DF não possui um poder de decisão real. A efetividade de suas decisões depende de órgãos centrais de planejamento e gestão de transporte, o que implica numa relação de dependência e de subordinação constante. É uma situação criada pela própria lei que

instituiu estes fóruns regionais, sem possibilitar o acesso dos seus representantes ao Conselho do Sistema Integrado de Transporte Público do Distrito Federal, órgão colegial que exerce poder de deliberação sobre as questões de transporte. Na prática, os comitês deveriam ser espaços de gestação de políticas de transporte na sua fase inicial, mesmo não deliberando, mas podendo incorporar as suas demandas no CSITP e ter oportunidade de participar na deliberação sobre aquilo que seria melhor para sua cidade.

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS

7.1. Apresentação

Este capítulo traz de forma conclusiva todas as questões relevantes para a compreensão do assunto discutido nesta Dissertação de Mestrado. Resumidamente, serão elencados os pontos-chaves que nortearam este debate teórico e suas implicações na configuração do resultado final deste produto. Evidentemente que existe um conjunto de questões importantes neste texto, mas o objetivo é destacar de forma lógica e sistemática os pressupostos que permitem ponderar o processo participativo no planejamento de transporte do DF.

7.2. Conclusões do trabalho

Depois de toda incursão teórica e processo de sistematização das idéias ligadas ao objeto deste trabalho, chegou-se a algumas conclusões que, de certo, podem contribuir para a melhoria do processo participativo no planejamento de transporte. Ficou evidente que a participação popular nas atividades de transporte é um caso raro no Brasil. Ainda que existam algumas experiências localizadas, não há relatos que possam indicar a emancipação e a efetividade desses processos. Experiências recentes de manifestações mostram o quanto o poder público monopoliza as decisões de transporte.

O Brasil precisa avançar, não só na institucionalização das leis, mas na aplicação prática destas leis, visando favorecer um processo participativo efetivo. Não é uma tarefa fácil, porém é possível. Considerando algumas experiências internacionais relatadas neste estudo, percebe-se que é possível o desenvolvimento do processo participativo mais efetivo no Brasil, tudo depende da vontade política para criar condições institucionais que favoreçam uma interação mais dinâmica entre o Estado e o público. É preciso aproximar a prática da participação à sua retórica institucional, para que os sujeitos do mundo da vida possam dispor de suas experiências e contribuir de forma mais concreta no planejamento de transporte. Evidentemente que para ter o processo participativo efetivo no planejamento de transporte do DF é preciso que haja mudanças institucionais, mudanças que possam refletir novos valores do estado para com os seus cidadãos. As instituições públicas devem refletir as dinâmicas do pensamento político dos seus atores. As leis instituídas devem corresponder às expectativas que o povo cria sobre suas instituições. No caso da legislação dos Comitês de Transporte Coletivo do DF,

criada desde 1992, não reflete mais a dinâmica e as expectativas dos brasilienses. A lei foi criada num contexto sociopolítico totalmente diferente do que se vive hoje. Se em 1992, a relação entre o poder público era de exclusão e de subordinação, hoje, a realidade é questionar este tipo de relação e balizar novas práticas interativas.

Se não houver mudanças institucionais que possibilitem rearranjo de novas relações entre o poder público e a sociedade, dificilmente teremos políticas de planejamento de transporte efetivo. É preciso rever a legislação dos comitês e criar Desenhos Institucionais que possam favorecer a entrada da população nos espaços deliberativos, onde efetivamente poderão exercer poder decisório, caso contrário, corre-se o risco de degradação das estruturas de participação.

A questão que se coloca é que não existe uma relação de parceria entre os CTC e o GDF. O que existe é uma relação de subordinação, uma relação verticalizada, onde o poder central exerce o controle das decisões e define suas prioridades. A lógica é buscar manter a população o mais distante possível dos órgãos que exercem poder real de deliberação, mesmo sabendo da vontade da população em participar na condução do seu próprio destino.

Diante de todas as evidências já apontadas, pode-se afirmar claramente que, não existe uma participação efetiva dentro dos comitês, visto que, as relações intersubjetivas que se dão nesse espaço de produção social não se baseiam nos elementos dialéticos da ação comunicativa, ou no agir cooperativo, onde os valores apontam para relações de parceria, o empoderamento, a solidariedade, a alteridade e delegação de poder. O que temos nos comitês é um tipo de relação na qual os indivíduos, ao interagirem no espaço de produção social, reproduzem as desigualdades e a exclusão, mantendo uma subordinação à classe dominante.

Enquanto o poder de decisão nos comitês ficar a cargo do GDF e seus órgãos centrais de planejamento, dificilmente haverá mudanças nas estruturas organizacionais destes fóruns, com isso, os comitês ficarão a sorte das administrações. Talvez possamos afirmar que a falta de participação de alguns segmentos nos comitês tenha haver com essa falta de poder de decisão dos comitês perante questões de transporte da comunidade.

7.3. Recomendações

Diante das evidências, as recomendações que se fazem neste trabalho são que sejam empreendidas as ações que possibilitem a mudança na legislação e defina claramente as novas diretrizes da política de participação popular nos CTC do DF. Caso não sejam tomadas as medidas necessárias, poucos comitês que estão em funcionamento atualmente dificilmente sobreviveriam. Isso porque, o funcionamento dos comitês deve estar ligado a um propósito definido. A saída mais plausível neste momento é atrelar o funcionamento dos comitês ao Conselho do Sistema Integrado de Transporte Público, dando aos representantes dos comitês a possibilidade de participarem do verdadeiro processo deliberativo sobre as questões gestadas na base. Mas, para que isso ocorra sem prejuízo ao Conselho, é preciso desenvolver um estudo mais profundo para definir o tipo de desenho que favoreceria esse modelo de arranjo.

Apesar das constatações e algumas observações realizadas ao longo deste trabalho, não há como esgotar o assunto e nem como concluir todas as questões colocadas ao longo da incursão teórica. É preciso que no futuro haja interesse para aprofundar algumas questões levantadas aqui. As questões que se colocam como interessantes para investigação são as seguintes: (i) Os comitês são espaços adequados para ampla participação da população ou podem ser criados outros fóruns alternativos? (ii) a população se sente representado pelos seus representantes nos comitês? Esta questão tem relação com a maioria das indicações que foram realizadas pelos Administradores, sem que estes indicados tenham nenhum vínculo com as comunidades que representam. Outra questão interessante para estudar é a modelagem do desenho institucional que favoreça arranjos mais abertos

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. e KECK, M.(2004). Comitês de Bacias no Brasil – uma abordagem política no estudo da participação social. In, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais –V.6, nº1. Brasil.

AFFONSO, A. (1996). *Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 11-27

ANUÁRIO DO DF (2013) Uma radiografia do distrito federal e suas 31 regiões administrativas para o fomento do desenvolvimento econômico e social. Disponível em:<<http://www.anuariododf.com.br/site/wp-content/uploads/2014/01/anuario2013.pdf>>
> Acesso em: 12 de julho 2014.

ARNSTEIN, S. (1969). *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Institute of Planning 35, 216-224.

AUAD, D. (2005). *Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Revista Eletrônica Unibero de Produção Científica. September< http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_cadpcientur_set05.asp.

AVRITZER, L. (2008). *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64.

_____ (2009). Experiências nacionais de participação social. In *Democracia participativa* (Vol. 3). Cortez.

_____ (2012). *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. (No. 1739). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

BICKERSTAFF, K., TOLLEY, R., & WALKER, G. (2002). Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement. *Journal of transport geography*, 10(1), 61-73.

BOOTH, C., RICHARDSON, T., 2001. *Placing the public in integrated transport planning*. Transport Policy 8, 141 – 149.

BOSCHI, R. (1987). A arte da associação: *Política de Base e Democracia no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

BRASIL. C. F.(1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL, FNP (2012). *A nova mobilidade urbana para a sua cidade*. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/novosite/arquivos/CartilhaFNP.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2013.

BRASIL, ESTATUTO DA CIDADE (2001). *Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

CABRAL, A. (2006). *Os efeitos processuais da audiência pública*. Revista brasileira de direito público.

CODEPLAN. (2011). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD. Análise consolidada do DF. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/257-pdad.html>> Acesso em: 20 de maio de 2013.

_____ (2013 ^a). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD: Planaltina. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/294-pdad-2013.html>> Acesso em: 13 de junho de 2014.

_____ (2013 ^b). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD: Sobradinho II. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/294-pdad-2013.html>> Acesso em: 13 de junho de 2014.

_____ (2013 ^c). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD: Gama. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<

<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/294-pdad-2013.html>> Acesso em: 13 de junho de 2014.

_____ (2013 ^d). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD: Santa Maria. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<
<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/294-pdad-2013.html>> Acesso em: 13 de junho de 2014.

_____ (2013 ^e). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD: Samambaia. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<
<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/294-pdad-2013.html>> Acesso em: 13 de junho de 2014.

_____ (2013 ^f). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD: Riacho Fundo II. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<
<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/294-pdad-2013.html>> Acesso em: 13 de junho de 2014.

_____ (2013 ^g). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD: Ceilândia. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<
<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/294-pdad-2013.html>> Acesso em: 13 de junho de 2014.

_____ (2014). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD: Guará. Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Disponível em:<
<http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/294-pdad-2013.html>> Acesso em: 13 de junho de 2014.

COSTA, G. G. D. (2012). As regiões administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011. Tese de Doutorado apresentado no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Da Universidade de Brasília. Brasília, DF.

DE ALMEIDA, D. R. (2012). *Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade* (No. 1750). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

DOMINGUES, J. M. (2002). Reflexividade, Individualismo e Modernidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 17 nº49. São Paulo. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092002000200005&>>. - Acessado em abril de 2013.

DFTRANS/GERES/GDF (2014). Frota de veículos registrados no Distrito Federal. Governo do Distrito Federal. Disponível em:< <http://www.detran.df.gov.br/o-detran/estatisticas-do-transito/frota-de-veiculos.html> > Acesso em: 02 de junho de 2014.

EVANS, M., FERRAREZI, E., OLIVEIRA, C. G., GRAU, N. C., ANTERO, S. A., SALGADO, V. A. B. (2013). *Participação Social: textos para discussão*. Brasília-DF: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI), Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Editora IABS. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf/view>. Acesso em: 31 out. 2013.

FONSECA, I. F., REZENDE, R. R., de 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.

GIDDENS, A. (1991). *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora UESP.

HABERMAS, J. (2012). *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, v. 1.

IBEAS, A., & MONTEQUÍN, R. B. (2011). Citizen involvement in promoting sustainable mobility. *Journal of Transport Geography*, 19(4), 475-487.

IBGE (2010). Censo Demográfico 2010: Características da população e dos domicílios, Resultados do universo Disponível em:< http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf > Acesso em: 15 de junho 2014.

INDI, A. F; MAHA, Y. B; TACO, W. G. (2014). Participação popular no planejamento de transporte público de passageiros no Brasil. In: XVIII Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito, Transporte y Logística –PANAM. Santander, 2014.

LODOVICI, E. , BERNAREGGI, G. (1992). *Parceria Pública – privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: summus, v. 1.

MATUS, C. (1993). *Política Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, Tomo II

_____ (1996). *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo: FUNDAP, 294 p.

MCIDADES; (2004). *Participação e Controle Social*. Brasília: v. 2.

_____ (2013). *Planejamento em mobilidade urbana*. Brasília, 127 p.

MIRAGAYA, J. (2013). Perfil da distribuição dos postos de trabalho no distrito federal: concentração no plano piloto e deficits nas cidades-dormitório. In: Companhia de Planejamento do Distrito Federa. Brasília, DF.

NEVES, L. S. (2006). *Movimento popular e transporte coletivo em Curitiba (1970-1990)*. Curitiba: Editora grafica popular, CEFURIA.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. (2010). *Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications and lessons for public policy making*. Environmental Impact Assessment Review 30, 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 (2009). Plano diretor de transporte urbano E mobilidade do Distrito Federal e Entorno. Análise final das informações e montagem das matrizes de viagens, relatório técnico n.º4. Brasília, DF.

RIVEIRA, F. J. U. (1995). *Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 216 p.

SANTOS, B. de S., e AVRITZER, L. (2003). *Introdução: para ampliar o cânone democrático. Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Col. Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos, v. 1.

SANTOS, L. C. A. (2009). *A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados.

SAITO, C. H. (2001). A Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. In: *Educação Ambiental: curso básico a distância*. Brasília: MMA, v. 5, 2 edição ampliada.

SAYAGO, D. V. (2000). *A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará*. 211p. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia de Universidade de Brasília, Brasília.

SOARES, E. (2002). *A audiência pública no processo administrativo*. Jus Navigandi, Teresina, ano, 6.

SOUZA, M. L. (2001). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 8ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil.

TEIXEIRA, A. C. C., de SOUZA, C. H. L., & LIMA, P. P. F. (2012). *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais* (No. 1735). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

WAHL, C. (2013). Swedish municipalities and public participation in the traffic planning process—Where do we stand?. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 50, 105-112.

APÊNDICES

Apêndice I – Questionário de Pesquisa



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
DEPARTAMENTO DA ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL – ENC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES – PPGT



QUESTIONÁRIO DE PESQUISA PARA AVALIAÇÃO DE GRAU DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS COMITÊS DE TRANSPORTE COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL

Com o propósito de elaborar estudos voltados à análise da participação popular nos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal, solicitamos a colaboração de todos os representantes dos Comitês para preenchimento dos questionários. As informações fornecidas são confidenciais e servirão para subsidiar a elaboração da Dissertação de Mestrado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade de Brasília.

1. Idade: _____ anos
2. Sexo: Masculino Feminino
3. Grau de escolaridade: _____
4. Qual organização você representa no Comitê? _____
5. Como você chegou ao Comitê:
 - a) Por indicação da sua organização? Sim
 - b) Por indicação de Administrador Regional? Sim
 - c) Outro? Sim
6. Avalie a sua relação com representantes de outras organizações no Comitê.
 Muito Ruim
 Ruim
 Razoável
 Boa
 Muito boa
7. Avalie se existe a liberdade de expressão dentro do comitê.
 Definitivamente Não
 Existe Pouca
 Razoável
 Existe Muita
 Definitivamente sim
8. Avalie como são seus conhecimentos em relação à organização do seu comitê.
 Muito ruim
 Ruim
 Razoável
 Bom
 Muito bom
9. Avalie como são seus conhecimentos em relação aos assuntos votados no comitê.
 Muito ruim
 Ruim
 Razoável
 Bom
 Muito bom
10. A falta de divulgação das informações atrapalha a participação da população no Comitê?
 Nunca
 Quase nunca
 Poucas vezes
 Quase sempre
 Sempre
11. Avalie se as informações passadas para os representantes do Comitê são claras?
 Nunca
 Quase nunca
 Poucas vezes
 Quase sempre
 Sempre
12. Você já teve alguma experiência da participação em outro órgão?
 Sim. Onde? _____
 Não
13. Pelo seu conhecimento, os representantes do Comitê são indicados para ocuparem outros cargos na administração ou órgãos do governo?
 Nunca
 Quase nunca
 Poucas vezes
 Quase sempre
 Sempre
14. Existe tratamento diferenciado entre os representantes dentro do Comitê por parte do poder público?
 Sempre
 Quase sempre
 Poucas vezes
 Quase nunca
 Nunca
15. Descreva os primeiros segmentos mais favorecidos no Comitê, caso existam.
1º _____
2º _____
3º _____

16. Descreva os últimos segmentos mais desfavorecidos no Comitê, caso existam.
- 1º _____
- 2º _____
- 3º _____
17. Você entende que deveria ter eleições periódicas para eleger o presidente do Comitê?
- Sim
- Não
18. Você acredita que se o Comitê fosse independente de administração funcionaria melhor?
- Sempre
- Quase sempre
- Poucas vezes
- Quase nunca
- Nunca
19. A troca do Administrador, por ser o presidente do Comitê, pode atrapalhar no funcionamento do Comitê?
- Sempre
- Quase sempre
- Poucas vezes
- Quase nunca
- Nunca
20. Avalie a participação da população no Comitê
- Nenhuma participação
- Pouca participação
- Participação total
21. Existe troca de experiências com membros de outros Comitês?
- Nunca
- Quase nunca
- Poucas vezes
- Quase sempre
- Sempre
22. As demandas do Comitê são atendidas pelo DFTRANS?
- Nunca
- Quase nunca
- Poucas vezes
- Quase sempre
- Sempre
23. Cite três órgãos do governo do DF que colaboram com o Comitê, caso existam.
- 1º _____
- 2º _____
- 3º _____
24. Que órgão do governo é mais importante para o Comitê?
- DFTRANS
- Secretaria de Transporte do DF
- Conselho de Transporte do DF
- Outro. Qual? _____
25. É importante os comitês terem representantes no Conselho de transporte do DF?
- Nunca
- Pouco importante
- Por vezes
- Muito importante
- Sempre
26. Existe alguma relação entre o Comitê e a Secretaria de Transporte do DF?
- Nunca
- Quase nunca
- Por vezes
- Quase sempre
- Sempre
27. Existe alguma relação entre o comitê e o Conselho de Transporte do DF?
- Nunca
- Quase nunca
- Por vezes
- Quase sempre
- Sempre
28. Há alguma motivação do governo para que as pessoas participem mais nas reuniões?
- Nunca
- Quase nunca
- Por vezes
- Quase sempre
- Sempre
29. Você está motivado para participar nas atividades do comitê?
- Sim.
- Não. Porque? _____

Apêndice II – Legislação que Instituiu os Comitês de Transporte Coletivo do DF



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

1

COPA	IRENE	9605
COPA	IRENE	9605

LEI Nº 239, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1992

Dispõe sobre a extinção do Caixa Único e sobre a criação de novos mecanismos de gerenciamento do sistema de transporte público do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 30. São criados Comitês de Transportes Coletivos em cada Região Administrativa do DF compostos por até 14 membros escolhidos pelas entidades representativas da respectiva região com o objetivo de discutir e oferecer sugestões para as questões envolvendo o transporte público de passageiros.

§ 1º Os comitês referidos no *caput* deste artigo reunir-se-ão regularmente sob a presidência do Administrador Regional respectivo.

§ 2º Farão parte de cada Comitê:

- I – um representante da associação comercial;
- II – um representante dos estudantes;
- III – um representante das empresas locais de transporte;
- IV – um representante dos deficientes;
- V – um representante do conselho comunitário ou federação de associações comunitárias;
- VI – um representante dos empregados no comércio local;
- VII – um representante dos produtores rurais;
- VIII – um representante dos idosos;
- IX – um representante da Administração Regional;
- X – um representante dos servidores públicos;
- XI – um representante da federação das indústrias;
- XII – um representante do sindicato dos rodoviários;
- XIII – um representante do sindicato dos transportadores autônomos;
- XIV – um representante do sindicato dos kombistas.

§ 3º A participação nos comitês de transportes não será remunerada.

Art. 31. A licitação que qualificará os permissionários do Sistema de Transporte Público Alternativo do Distrito Federal fará constar os seguintes itens:

- I – só será autorizada a participação dos permissionários que atenderem as exigências de pré-qualificação efetuada pelo DETRAN/DTU;

Apendice III – Memorando de solicitação dos dados referentes aos comitês



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE TECNOLOGIA - FT
DEPARTAMENTO DE ENG. CIVIL E AMBIENTAL - ENC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES - PPGT



OFÍCIO/PPGT 021/2013

Brasília, 10 de outubro de 2013.

Ilmo. Sr. Marco Antonio Campanella
Diretor Geral da DFTrans
Transporte Urbano do Distrito Federal

264836-9
14 OUT 2013
015869/2013

Prezado Senhor,

Com o propósito de elaborar estudos voltados à análise da participação popular nos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Transportes da UnB, solicitamos junto a esta diretoria dados referentes às datas de criação dos Comitês, as atas das reuniões, as demandas, entre outros documentos ligados ao funcionamento e a legislação dos Comitês. Em caso afirmativo o aluno Adilson Fernandes Indi será o responsável pela coleta e tratamento dos dados.

Ressaltamos que, todos os dados levantados serão usados exclusivamente para fins acadêmicos e, por tanto, serão mantidos em sigilo total.

Para quaisquer esclarecimentos adicionais estamos à disposição.

Atenciosamente,

Paulo Cesar Marques da Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Transportes
PPGT/ENC/UnB

Coordenador de programa de Pós-Graduação em Transportes
Prof. Dr. Paulo Cesar Marques Silva



Departamento de Engenharia Civil e Ambiental
Faculdade de Tecnologia – UnB
e-mail: maccivil@gmail.com
Tel: (61)3107-3273

Campus Universitário Darcy Ribeiro
Caixa Postal 301541
70919-970 Brasília-DF
Brasil

www.transportes.unb.br
ppgt@unb.br
Tel. +55 61 3107 0975
Fax +55 61 3307 1931