

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES**

**IMPORTÂNCIA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROJETOS DE TRANSPORTES**

ALINE ALMEIDA MAIA

ORIENTADOR: PROF. DR. PASTOR WILLY GONZALES TACO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM TRANSPORTES

**PUBLICAÇÃO: T. DM - 006/2015
BRASÍLIA/DF: 30 DE ABRIL DE 2015.**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES**

**IMPORTÂNCIA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROJETOS DE TRANSPORTES**

ALINE ALMEIDA MAIA

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

APROVADA POR:

**Prof. Pastor Willy Gonzales Taco, Dr (PPGT/UnB)
(Orientador)**

**Profª. Ana Claudia Farranha, Drª (PPGT/UnB)
(Examinador Interno)**

**Prof. Luiz Fernando Macedo Bessa (FACE/UnB)
(Examinador Externo)**

BRASÍLIA/DF, 30 DE ABRIL DE 2015.

FICHA CATALOGRÁFICA

MAIA, ALINE ALMEIDA

Importância da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes.

[Distrito Federal] 2015.

xv 165p. 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Mestre, Transportes, 2015).

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

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Audiência pública 2. Participação social
3. Transportes 4. Análise Hierárquica de Processo (AHP)

I. ENC/FT/UnB II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MAIA, A. A. (2015). Importância da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação T.DM – 006/2015, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 165 p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTOR: Aline Almeida Maia

TÍTULO: Importância da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes.

GRAU: Mestre

ANO: 2015

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 dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do mesmo.

Aline Almeida Maia

alinemaiappgt@gmail.com

SQN 415, Bloco O, Apto 306

70878 - 150 – Brasília - DF- Brasil.

*"...O teu trabalho é a oficina
em que podes forjar a tua própria luz."*

Emmanuel

DEDICATÓRIA

A Deus, minha fonte de inspiração.

A minha mãe, razão do meu viver.

A meu pai, que mesmo ausente em matéria, sei que acompanha a minha trajetória e sente-se feliz por meu êxito.

A minha irmã Clara e minhas sobrinhas Lívia e Letícia!

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a DEUS e a ESPIRITUALIDADE por me acompanhar em todos os momentos, me conduzir sempre pelo caminho do bem e me proporcionar o encontro de pessoas que foram verdadeiros amigos durante esta árdua caminhada!

Agradeço a minha MÃE ADINÁ, pelo amor incondicional e dedicação. Também agradeço a minha irmã CLARA e meu cunhado RENATO pela amizade, amor e apoio constantes. Agradeço ainda a minhas sobrinhas LÍVIA e LETÍCIA pelos sorrisos proporcionados durante momentos de saudade. A todos os meus familiares, tios, primos, pois acompanharam a minha trajetória e torceram por mim.

A meu orientador e amigo Professor PASTOR, agradeço a orientação, disponibilidade e dedicação. Serei eternamente grata, pois sem sua colaboração eu não teria chegado até aqui.

Aos MESTRES do Programa de Pós-Graduação em Transportes, em especial ao professor PAULO CÉSAR e à professora ANA CLÁUDIA FARRANHA pelos inúmeros diálogos ao longo da pesquisa. Não poderia deixar de agradecer a minha Diva LUCINETE, pela amizade e carinho de sempre.

Agradeço ao CNPQ e ao Grupo de Pesquisa Comportamento em Transportes e Novas Tecnologias.

Agradeço imensamente à FABI, que me incentivou na conquista do mestrado, a amizade e parceria durante todo o momento que moramos juntas.

A ZULEIDE e sua família, que se tornaram a minha família em Brasília. Agradeço a amizade, o amor e os momentos de longos diálogos na construção e finalização da pesquisa.

Agradeço a minha amiga ELYS a leitura atenta do trabalho, nos mais singelos detalhes, e, principalmente, por acreditar no resultado. Ao ABIMAEL, à PAULINHA BORBA, à ANGELA, à DAYLYNE e à GRAZY, pelo diálogo e apoio na construção da pesquisa.

Aos meus eternos Cobras & Lagartos que fizeram os meus dias mais felizes: Leila, Andson, Victor, Isa, Monique, Rafael, Neto, tia Flavia e tia Dri.

Aos meus amigos que, mesmo distantes, estavam sempre presentes e vibrantes com meu êxito: VANUSA e família MAIA, DÉA, STELA, PAULA SALDANHA, EDNA MELO, MARA, MARQUINHOS, ELBA, LARISSA, JULIANA, ALESSANDRO e SORAIA, LUCIANA e EDNA.

A meu exemplo de inspiração acadêmica, meu querido mestre RENATO LÉDA.

Agradeço a turma de 2013 onde foram construídos laços eternos: WALYSSON, DRY, GAL, GERARDO, LUCA, RONY, JEAN, LEONEL, EDWIN, WESLEY, HUDSON e EMMANUEL.

Aos amigos queridos: YVONNE, LORENA THEREZO, JANAÍNA, EXPEDITO, PATRÍCIA MARGON, MICHELE ARCÚRIO, ANA MARIA, THÁRCIA, GISELE, JUAN PABLO, EDGAR, ADILSON, MARCUS NYLANDER, RAPHAEL VANDERLEI, MAURÍCIO e MARCELINHO.

Agradeço aos colegas do DFTRANS pela parceria e apoio: ADONIS, GLÁUCIA, PAULO, CHRIS VASCONCELOS, KEYSE, CRIS DE LAMÔNICA, LUZENIR, ROBERTO e ANDRESSA.

Deixo aqui, a cada um de meus amigos, toda minha GRATIDÃO!

RESUMO

A audiência pública tem base legal na Lei Federal nº 8.625/1993, é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social. No que preconiza o princípio da transparência no planejamento urbano, a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e a Lei nº 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana ressaltam em seus incisos a importância da audiência pública e seu debate legal para efetivação da participação social nos projetos e planos referentes à mobilidade e transportes. Com justas a promover a discussão e contribuir com o aprimoramento acerca desse mecanismo de participação, cabe perguntar: considerando as dimensões de efetividade, a audiência pública possibilita o uso desse espaço participativo para o redesenho das políticas de transporte? A pesquisa parte de um aprofundamento teórico quanto às dimensões consideradas como indicadores de efetividade, sendo divididas em: dimensões que caracterizam o Processo e dimensões que caracterizam o Resultado. Busca-se, por meio dos procedimentos metodológicos, analisar se a audiência pública 129/2012 presidida pela ANTT para apresentação do 1º Plano de Outorgas (projeto que liga os municípios do Entorno ao Distrito Federal), cumpre com as dimensões de efetividade. O Método de Análise Hierárquica – MAH ou *Analytic Hierarchy Process* – AHP é aplicado com o objetivo de obter a ordem de importância das dimensões que influenciam a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social no redesenho das políticas de transporte. Conclui-se que as audiências públicas, embora bem frequentadas, e com intervenções da população, não contribui de forma efetiva para o redesenho de políticas de transporte.

Palavras-chave: Audiência Pública, Participação Social, Transportes, Análise Hierárquica de Processo – AHP.

ABSTRACT

Public hearing in Brazil, has its legal foundation on the Federal Legislative Act No. 8.625/1993, and is widely quoted in Brazilian legislation, as one of the main mechanisms of citizen participation. In accordance with the principle of transparency in urban planning processes, Brazilian Legislative Act No. 10.257 / 2001, entitled "Statute of the City" and Legislative Act No. 12.587 / 2012, also known as "National Policy on Urban Mobility", highlight in its paragraphs, the importance of public hearings and debates in the incorporation of citizen participation in mobility and transportation related programs and plans. In an attempt to provoke a debate, as well as contribute to the enhancement of these participatory mechanisms, the following question is presented: based on the dimensions of operational effectiveness, do public hearing forums provide the basic structure that permit the usage of this participatory space for the purpose of elaborating transportation policies in Brazil? The survey commences with an extensive literature review on the dimensions classified as indicators of effectiveness in a participatory process. These dimensions are classified under two categories, namely: process-evaluation based dimensions and outcome-evaluation based dimensions. The methodological procedure constitute an analysis of the 129/2012 Public Hearing chaired by ANTT, to present the First Concession Plan (a project connecting the Federal District to its neighbouring towns), on the basis of its compliance with the dimensions of effectiveness. The Analytic Hierarchy Process - AHP is applied to obtain the order of importance of the dimensions that influence the effectiveness of the public hearing forum, in the execution its role as a citizen participatory mechanism in the elaboration of transportation policies. We conclude that despite the large presence and intervention of the populace in the public hearings analysed, no effective contribute was observed in terms of elaboration of transportation policies.

Keywords: Public Hearing, Citizen Participation, Transportation, Analytic Hierarchy Process – AHP.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. APRESENTAÇÃO	16
1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	18
1.3. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	20
1.4. HIPÓTESE.....	21
1.5. OBJETIVOS	21
1.5.1. Geral.....	21
1.5.2. Específicos	21
1.6. JUSTIFICATIVA.....	22
1.6. METODOLOGIA DA DISSERTAÇÃO	25
1.7. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	28
2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPORTES	29
2.1. CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	29
2.2. TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TRANSPORTE.....	38
2.2.1. Estatuto da Cidade.....	40
2.2.2. Ministério das Cidades e suas respectivas funções.....	42
2.2.3. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	43
2.2.4. Conselho das Cidades	44
2.2.5. Projeto de Lei nº 1.687/2007.....	45
2.2.6. Secretaria de Transporte e da Mobilidade urbana – SeMob	49
2.2.7. Política Nacional da Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/2012	50
2.3. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS PARA O TRANSPORTE	53
2.4. EXPERIÊNCIAS EUROPEIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TRANSPORTE	56
2.4.1. Barcelona: Pacto pela Mobilidade com a participação do público	58
2.4.2. Brighton and Hove (Inglaterra): participação social no planejamento urbano	59
2.5. TÓPICOS CONCLUSIVOS	60
3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS DE TRANSPORTE.....	62
3.1. CONCEITO E DEFINIÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA	62
3.2. OBJETIVOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	68
3.3. AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE.....	75
3.4. DIMENSÕES DE EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	79
3.5. TÓPICOS CONCLUSIVOS	84
4. METODOLOGIA PARA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	86
4.1. FASE 1 – IDENTIFICAÇÃO DAS DIMENSÕES E SUBDIMENSÕES QUE CARACTERIZAM A EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	88

4.1.1. Identificação do método de análise multicritério.....	89
4.2. FASE 2 – ELABORAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS PARA AVALIAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DAS DIMENSÕES DE EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	90
4.3. FASE 3 – ESTUDO DE CASO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA REFERENTE AO 1º PLANO DE OUTORGAS/DF E SEU ENTORNO E IDENTIFICAÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> ENVOLVIDOS NO PROCESSO.....	93
4.4. FASE 4 – COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	97
4.4.1. Coleta de dados.....	98
4.4.2. Tratamento dos dados.....	98
4.5. FASE 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	103
4.6. TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	104
5. ANÁLISE DE RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO ESTUDO DE CASO REFERENTE A AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	106
5.1. ANÁLISE CONTEXTUAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOB A PERCEPÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i>	106
5.1.1. Dimensões do Processo.....	109
5.1.2. Dimensões do Resultado.....	114
5.1.3. Análises em Radar.....	115
5.2. ANÁLISE HIERÁRQUICA DOS JULGAMENTOS INDIVIDUAIS E COMBINADOS.....	117
5.2.1. Análise individual.....	118
5.2.2. Análise combinada.....	120
5.2.3 Análise de Radar.....	125
5.3. CONTRAPONTO ENTRE AS ANÁLISES CONTEXTUAL E ANÁLISE HIERÁRQUICA.....	128
5.4. TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	131
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	133
6.1. LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	137
APÊNDICES.....	142
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIOS 1 E 2.....	143
APÊNDICE B - DOCUMENTOS RELATIVOS A AUDIÊNCIA PÚBLICA 129/2012.....	152
APÊNDICE C - ANÁLISES HIERÁRQUICAS GERADAS PELO <i>SOFTWARE EXPERT CHOICE</i>	156

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1: Número de questionários aplicados	103
Tabela 5.1: Dimensões do Processo e Resultado	118
Tabela 5.2: Dimensões do Processo	118
Tabela 5.3: Subdimensões do processo	119
Tabela 5.4: Dimensões do Resultado	120
Tabela 5.5: Comparação dos valores obtidos na aplicação dos dois métodos	129

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Dimensões que definem a efetividade da audiência pública, elaborado a partir das dimensões de efetividade do Fonseca <i>et al.</i> (2013).....	19
Figura 1.2: Importância da audiência pública em projetos de transportes	23
Figura 1.3: Estrutura da Dissertação.....	28
Figura 2.1: Trajetória da participação social e reforma urbana no Brasil	48
Figura 2.2: Modelo de planejamento de participação cidadã europeu	57
Figura 3.1: Audiência pública como espaço de discussão	67
Figura 4.1: Procedimentos metodológicos	87
Figura 4.2: Exemplo de preenchimento do Questionário 1	91
Figura 4.3: Exemplo de preenchimento do Questionário 2	92
Figura 4.4: Questionário no formato AHP	93
Figura 4.5: <i>Stakeholders</i> escolhidos para aplicação dos questionários	96
Figura 4.6: Estrutura hierárquica que determina a importância das dimensões de efetividade... 100	
Figura 4.7: Exemplo da matriz de comparação gerada para o grupo dimensões que caracterizam o Processo da audiência pública pelo Expert Choice.	101
Figura 4.8: Prioridades resultantes de um julgamento referente a dimensões de efetividade da audiência pública no formato do <i>software Expert Choice</i>	102
Figura 5.1: Frequência e porcentagem das respostas relacionadas ao Processo	107
Figura 5.2: Frequência e porcentagem das respostas relacionadas ao Resultado.....	108
Figura 5.3: Dimensões do Processo e Resultado da audiência pública	109
Figura 5.4: Dimensões que caracterizam o Processo	110
Figura 5.5: Subdimensões do Desenho institucional.....	111
Figura 5.6: Subdimensões Desenho institucional e do processo.....	114
Figura 5.7: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referente ao Processo.....	116
Figura 5.8: Subdimensões da Transparência	117
Figura 5.9: Dimensões do Resultado	120
Figura 5.10: Hierarquia geral entre as dimensões e subdimensões de efetividade.....	121
Figura 5.11: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referentes ao Processo e Resultado	121
Figura 5.12: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referente ao Processo.....	122
Figura 5.13: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referente às subdimensões do Processo	122
Figura 5.14: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referente ao Resultado	123
Figura 5.15: Hierarquia geral entre as dimensões e subdimensões de efetividade.....	124
Figura 5.16: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referentes ao Processo e Resultado	125
Figura 5.17: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referentes ao Processo.....	126
Figura 5.18: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referente às subdimensões.....	127
Figura 5.19: Comparação entre respostas dos <i>stakeholders</i> referente ao Resultado.....	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1:Tipos de Participação Social, segundo Nogueira (2004).....	31
Quadro 2.2: Elementos Constitucionais do Estado Democrático de Direito.....	33
Quadro 2.3: Siglas e função da participação social na reforma urbana.....	46
Quadro 2.4: Participação social direta e indireta na Política Nacional de Mobilidade Urbana	52
Quadro 3.1: Definição e características de audiência pública	65
Quadro 3.2: Comparativo entre audiências públicas e demais instituições participativas	66
Quadro 3.3: Múltiplos objetivos da audiência pública.....	71
Quadro 3.4: Mapeamento das audiências públicas nos atos normativos.....	73
Quadro 3.5: Classificação da audiência pública e seus conceitos adaptados ao nível de planejamento.....	78
Quadro 4.1: Dimensões e subdimensões consideradas na metodologia proposta.....	88

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

AC	Assembleia Constituinte
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização
AHP	<i>Analytic Hierarchy Process</i>
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
AUTRAC	Associação dos Usuários do Transporte Coletivo do DF e Entorno
BNH	Banco Nacional de Habitação
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CNC	Conferência Nacional das Cidades
CNDU	Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONANDA	Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ConCidades	Conselho das Cidades
CF/1988	Constituição Federal de 1988
DENATRAN	Departamento Nacional do Trânsito
DF	Distrito Federal
DFTrans	Transportes Urbanos do Distrito Federal
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EC	Estatuto da Cidade
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAP2	Associação Internacional de Participação Popular
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
LTPs	Planos de Transportes Locais
MAH	Método de Análise Hierárquica
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MT	Ministério dos Transportes
PDU	Plano Diretor Urbano
PL	Projeto de Lei
PMU	Plano de Mobilidade Urbana
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNRS	Plano Nacional dos Resíduos Sólidos
PT	Partido dos Trabalhadores
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SeMob	Secretaria de Mobilidade Urbana e Transportes
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SPI/MP	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SUS	Sistema nico de Saúde
Trensurb	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre

1. INTRODUÇÃO

1.1. APRESENTAÇÃO

No Brasil, nos últimos anos, o debate sobre a participação social no planejamento do transporte tornou-se cada vez mais relevante, sendo então analisados por diferentes ângulos. O rol das práticas relacionadas, quando se envolve questões históricas, muito contribui para o seu esclarecimento. No plano social, político e institucional, os processos públicos abertos de tomada de decisão, de fato, têm resultado na formulação de políticas públicas mais justas, transparentes e eficientes (POZZOBON, 2008).

Importante destacar que a Constituição Federal de 1988 – CF/88 contribuiu para a criação e o funcionamento de mecanismos direcionados à participação da sociedade na formulação, implementação e no monitoramento de políticas públicas. A partir do diálogo entre Estado e sociedade, esforços são gerados no sentido de aperfeiçoar as políticas e promover a cidadania. Entre esses mecanismos de participação social, há diversos estudos que focam nos conselhos de políticas públicas – em âmbito federal, estadual e municipal – e nas conferências nacionais, analisando os objetivos, a criação, o processo de funcionamento e a efetividade desses espaços. (ALBUQUERQUE, 2006; FONSECA *et al.*, 2013)

Além dos conselhos e das conferências, há outros mecanismos de participação social com significativa importância no panorama das políticas, sobre os quais os estudos e as análises ainda são reduzidos. As audiências públicas se encaixam nesse perfil e constituem instrumentos que facilitam a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa. As políticas públicas definidas geram qualidade do processo participativo, por meio da identificação de fatores que contribuem para a ampliação da participação social. “[...] as audiências públicas não só têm servido como resposta aos reclamos dos cidadãos, como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública” (CÉSAR 2011, p.360).

A audiência pública propicia o debate público e pessoal, por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil, considerando o interesse público de ver debatido o tema, cuja relevância ultrapassa as raias do processo administrativo e alcança a própria coletividade (PRUX *et al.*,

2012). Ganhou importância como mecanismo de participação social, na construção do que preconiza o princípio da transparência, desde a promulgação da Lei nº 10.257/2001, também denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade – EC apresenta diretrizes políticas que fomentam a participação social no planejamento urbano. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana em seu artigo 2º, e aponta em seus incisos I e II a garantia do direito a cidade. Elenca entre os seus aportes, o direito ao transporte e a gestão democrática por meio da participação da população em associações representativas. O inciso XIII desse artigo aponta a audiência pública como meio de participação nos processos de implementação dos empreendimentos urbanos, requeridas na construção do Plano Diretor Urbano – PDU.

A Lei nº 12.587/2012 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana apresenta cláusulas que priorizam a participação social no planejamento, fiscalização e avaliação das políticas e projetos de transporte e mobilidade urbana. Tais cláusulas são asseguradas pelos órgãos colegiados, com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços, bem como das ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e por meio de audiências públicas.

A aprovação da Lei nº 12.587/2012 consiste, portanto, em um marco para o planejamento das políticas de transporte. Como se sabe, o atual modelo de transporte e mobilidade adotado, sobretudo nas grandes cidades, gera sustentabilidade. Os principais motivos incluem, entre outros, a inadequação da oferta do transporte coletivo, as externalidades negativas causadas pelo uso intensivo dos automóveis (congestionamento e poluição do ar) e a necessidade de políticas públicas articuladas nacionalmente.

A referida lei dispõe de instrumentos concretos de interlocução com os gestores, como órgãos colegiados, ouvidorias, audiências e consultas públicas. Da mesma forma, também progride no que diz respeito a procedimentos sistemáticos de comunicação e avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários. Há alguns exemplos no Brasil de cidades que criaram conselhos

municipais de transporte, cuja função é mediar o diálogo entre a sociedade e os gestores do sistema de transportes.

A criação desses mecanismos de comunicação, como o exemplo da audiência pública, é importante para tornar o processo de planejamento mais transparente e ágil. Permite aos planejadores conhecer e fazer chegar mais rápido aos planejadores os problemas operacionais ou estruturais da rede de transporte e, ainda, minimizar as resistências naturais que ocorrem nas fases de ajustes ou reestruturação operacional do projeto de transporte apresentado na audiência.

Nesse contexto tem como objeto de estudo a audiência pública como mecanismo de participação social no redesenho das políticas de transporte. Utilizam-se as dimensões estabelecidas por Fonseca *et al.* (2013), que descrevemos indicadores como meta de tornar a audiência pública um instrumento de participação social efetivo. Ademais, visa contribuir com uma discussão acerca dos mecanismos de participação social no planejamento, gestão e avaliação dos projetos de transportes regidos pela legislação vigente e sua contribuição para a gestão democrática. Tal prática favorece a melhoria da qualidade do transporte público, tema que impacta diretamente a sociedade.

1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

A participação social se transforma no referencial de ação das possibilidades de acesso aos setores públicos, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos (JACOBI, 1999). Percebe-se a necessidade da construção de espaços que fortaleçam a participação social e em que a sociedade e o Poder Público possam debater de forma democrática assuntos de interesse comum.

Com a redemocratização e com a promulgação da CF/88 surgiram alterações legais que fizeram emergir no Brasil as audiências públicas. A audiência pública é considerada um ambiente propício para a conscientização e discussão, um dos meios de assegurar que o cidadão exercite a participação (PRUX, *et al.*, 2012). Possibilita refletir e pensar em novas formas de agir e de melhorar os processos participativos, a fim de contribuir para a tomada de decisão, com vistas ao bem estar coletivo.

A qualidade de processos participativos está relacionada com o desenho institucional dos mecanismos de participação social (FONSECA *et al.*, 2013). É importante lembrar que as audiências públicas são eventos pontuais e seu objetivo deve ser compatível com essa característica. A realidade tem demonstrado uma série de dificuldades em promover e qualificar espaços, no qual a sociedade seja participativa e as suas necessidades atendidas. A Figura 1.1 apresenta as dimensões estabelecidas por Fonseca *et al.*, (2013), que impactam diretamente no processo de efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social.

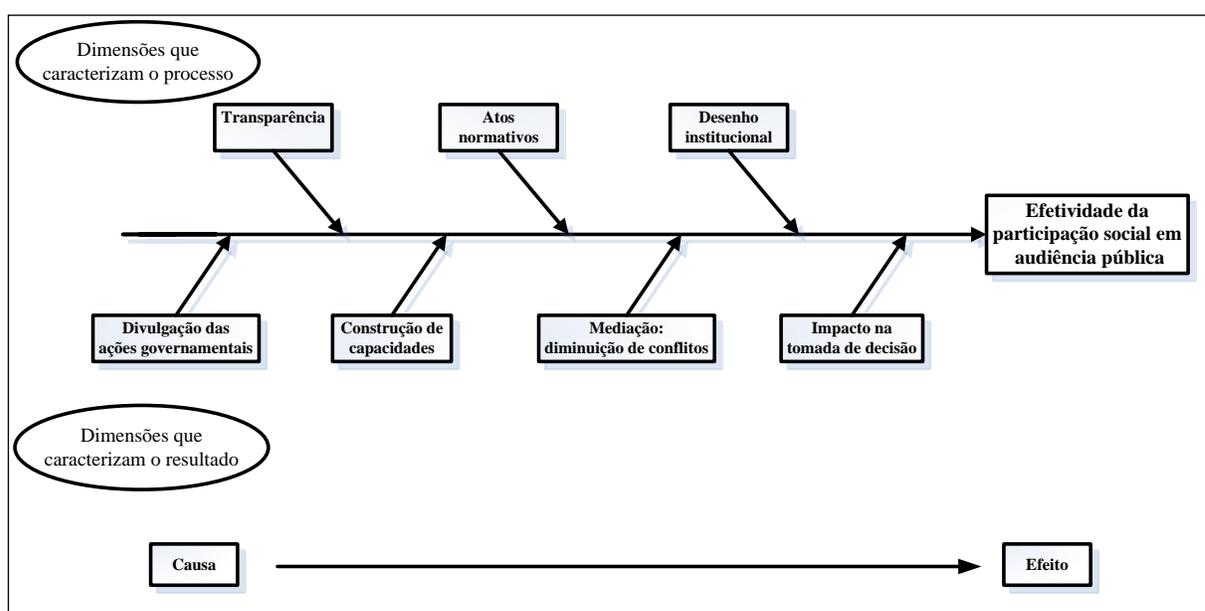


Figura 1.1: Dimensões que definem a efetividade da audiência pública, elaborado a partir das dimensões de efetividade do Fonseca *et al.* (2013)

A Figura 1.1 é adaptada ao diagrama de Ishikawa, conhecido também como diagrama de causa e efeito, dispõe das dimensões que caracterizam o processo e o resultado da audiência pública. Fonseca *et al.* (2013) identificaram as dimensões que caracterizam a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social por meio de pesquisa documental e empírica, no qual acompanharam diferentes tipos de audiências públicas (elaboração de leis, apresentação de projetos e avaliação de empreendimentos) apresentadas por distintos órgãos da administração pública.

As dimensões que caracterizam o Processo da audiência pública se dividem em três: Desenho institucional, Atos normativos e Transparência. O Desenho institucional é composto por sete subdimensões sendo: (i) Recursos e estrutura; (ii) Organização do evento; (iii) Facilitação/mediação/condução/coordenação; (iv) Escopo e amplitude do debate; (v) Metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais; (vi) Mobilização e, (vii) sistematização das propostas e devolutiva.

Os Atos normativos são a segunda dimensão que caracteriza a audiência pública. Contêm o comando geral do Executivo e visam à completa aplicação da Lei que garante a importância da organização que antecede o evento. Essa dimensão assegura as mínimas condições necessárias para o aumento do potencial de efetividade da audiência pública, quando estipulam a utilização de leis e decretos que contribuam para uma maior participação e inclusão das demandas sociais.

A Transparência é a terceira dimensão que aponta a necessidade de que todo o processo da audiência pública seja pautado pela clareza dos fatos discutidos. Bem como todas as fases do processo que estejam acompanhadas, seja na divulgação e na mobilização dos atores relevantes, seja na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência, sobre os objetivos da audiência e da metodologia utilizada e o que será feito com as contribuições da sociedade.

As dimensões que caracterizam o Resultado se dividem em: Impacto na tomada de decisão; Mediação e diminuição de conflitos; Construção de capacidades e, Divulgação das ações governamentais (abertura da parte do Governo e envolvimento da sociedade).

1.3. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A elaboração desta pesquisa aponta a necessidade de promover a discussão acerca da importância da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes. Importante analisar (i) se a audiência pública cumpre o seu papel funcional de espaço participativo; e, (ii) qual o grau de interferência da população nas possíveis soluções propostas.

Dentro dessa perspectiva, esta pesquisa busca responder a seguinte pergunta: *Considerando as*

dimensões de efetividade do Processo e Resultado, a audiência pública possibilita o uso desse espaço participativo para o redesenho das políticas de transporte?

1.4. HIPÓTESE

A audiência pública é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social, tem base legal na Lei Federal nº 8.625/1993. Relativo ao planejamento urbano participativo, a Lei nº 10.257/2001 aponta a relevância da audiência pública para a apresentação do Plano Diretor Urbano. No tema transportes, a Lei nº 12.587/2012 insere a sua importância como normativa para apresentar a sociedade os projetos e planos referentes à mobilidade urbana. Ponderando os argumentos expostos, foi elaborada a hipótese de que “a audiência pública cumpre as dimensões de efetividade, tornando-a um espaço participativo para o redesenho das políticas de transporte”.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. Geral

Desenvolver uma metodologia para analisar a efetividade da audiência pública em suas dimensões de Processo e Resultado, referente ao 1º Plano de Outorgas do Distrito Federal e Municípios do Entorno, utilizando o Método de Análise Hierárquica – MAH.

1.5.2. Específicos

Para atingir o objetivo geral é preciso cumprir os seguintes objetivos específicos:

- (i) Identificar as dimensões e subdimensões do Processo e Resultado que influenciam o potencial de efetividade da audiência pública;
- (ii) Identificar, por intermédio da percepção dos *stakeholders*, quais dimensões de efetividade do Processo e Resultado ocorreram na audiência pública referente ao 1º Plano de Outorgas do Distrito Federal e Municípios do Entorno;

- (iii) Comparar a importância contextual e hierárquica entre o que foi a audiência pública e o que os *stakeholders* esperam da mesma.

1.6. JUSTIFICATIVA

Cada país apresenta características particulares quanto à participação social no planejamento do transporte. A Europa traz inúmeras experiências positivas de participação, o que caracteriza a sua cultura social de forma singular. No Brasil, a participação social entra em vigor com a CF/88. No que se refere ao transporte e a mobilidade, foi editada na apresentação do Plano Diretor Urbano – PDU a Lei nº 10.257/2001, e, adiante, foi promulgada a Lei nº 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana, que ressalta a importância da audiência pública e seu debate legal para efetivação da participação social nos projetos e planos referentes à mobilidade e transportes.

Apesar da ampliação da participação social por parte do Poder Público e a expansão de mecanismos participativos, observa-se a necessidade do aprimoramento da operacionalização dessas instituições para a realização do seu pleno potencial democrático (AVRITZER, 2008; OLIVEIRA FILHO, 2009; TEIXEIRA *et al.*, 2012). É imprescindível ressaltar a importância da audiência pública e seu debate legal, como instrumento de efetivação dos direitos difusos e coletivos da sociedade. Essa propicia um importante diálogo entre o Estado e a sociedade, mediando os conflitos sociais existentes entre as partes.

A Figura 1.2 justifica a importância na realização da pesquisa sobre audiências públicas em projetos de transporte. Apresenta as ocorrências em que a audiência pública, por meio de normas e leis, se torna obrigatória para efetivação dos projetos, licitações, concessões, permissão de contratos, construção de rodovias e ferrovias, entre outros. Em casos de licitações, destacam-se aquelas acima de R\$ 150 milhões; para a construção de rodovias, ferrovias e demais projetos que impactam o meio ambiente. Nesses casos é obrigatório que se realize a audiência pública, conforme normativas dos órgãos de licenciamento ambiental como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

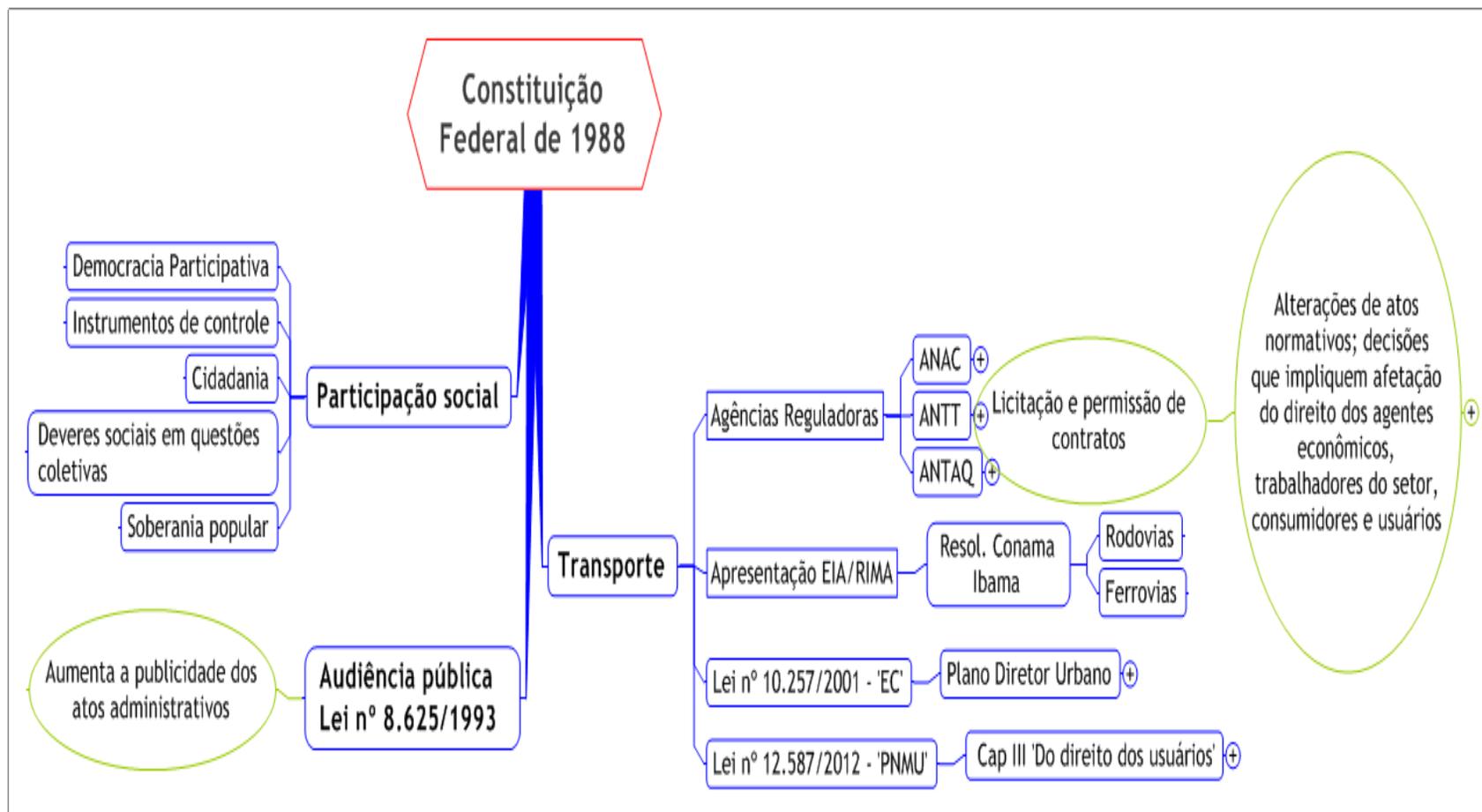


Figura 1.2: Importância da audiência pública em projetos de transportes

Como apresentado, a Figura 1.2 expõe, mediante leis e normas, o momento em que a audiência pública se torna obrigatória nos projetos e planos de transportes. As mesmas acontecem também durante os processos de elaboração e discussão dos planos e orçamentos no âmbito do exercício das funções das agências reguladoras, como a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. A audiência pública também é obrigatória em casos específicos, quando a Lei que institui determinada política assim estabelecer.

Por exemplo, no caso da Política Nacional de Mobilidade Urbana, na qual previu a realização de audiências públicas para a apresentação e debate do Projeto de Lei nº 1.687/2007. Tal Projeto de Lei determinou as diretrizes e objetivos da Lei nº 12.587/2012. O Estatuto da Cidade também prevê como obrigatória a realização de audiências públicas que devem ser realizadas pela administração municipal, pois dizem respeito à gestão dos municípios.

A audiência pública propicia o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade. A população, em sua maioria, desconhece o seu importante papel, enquanto cidadão participante. Portanto, é função do homem enquanto cidadão, acompanhar todas as etapas do processo, participando, junto ao Poder Público, dos seus direitos e deveres estabelecidos pela Constituição.

A audiência é um mecanismo de participação social que leva a decisão política ou legal (FONSECA *et al.*, 2013), com legitimidade e transparência. No entanto, para que a audiência cumpra a sua função legal, é necessário que obedeça alguns requisitos que propiciam a efetividade durante o Processo e o Resultado.

Pelos motivos supracitados, entre outros que surgiram ao longo desta pesquisa, este estudo torna-se um balizador no aprofundamento e análise dos conceitos de participação social em audiências públicas para o redesenho das políticas de transportes. Tal relação abre espaço de discussão entre o Estado e a sociedade, onde o cidadão assume o papel estabelecido pela CF/88 responsabilizando-o pela mudança na Administração Pública e sua gestão que antes era somente representativa, passando também a ser participativa.

1.6. METODOLOGIA DA DISSERTAÇÃO

Explicando o que se segue, a metodologia desta dissertação dividiu-se em quatro etapas:

1ª Etapa:

A primeira etapa é composta pelos três primeiros capítulos. O primeiro capítulo retrata o projeto de pesquisa, no qual apresenta o problema, a hipótese, a justificativa, a metodologia e a estrutura da dissertação. O segundo e terceiro capítulos são compostos pela revisão bibliográfica. Importante destacar que a forma de estruturação dos capítulos segue arcabouço baseado na configuração histórica de como surgiu a participação social na reforma urbana e sua contribuição para efetivação das políticas de transportes.

Portanto, o segundo capítulo dispõe dos conceitos de participação social no Brasil e sua trajetória pela reforma urbana e inclusão de políticas de transporte, seguida da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e da Lei nº 12.587/2012– Política Nacional de Mobilidade Urbana. A seguir, são exibidos os subcapítulos que descrevem o ciclo de políticas públicas participativas para o transporte e as experiências europeias de participação social no planejamento da mobilidade e transporte.

O terceiro capítulo trata das audiências públicas como mecanismo de participação social em políticas de transporte. Como subcapítulos descreve o conceito, a definição e os objetivos da audiência pública e seus respectivos aportes institucionais. Para tanto, utiliza a legislação vigente, suas características e seu papel no redesenho de políticas de transporte. Em seguida, versa sobre a relevância da audiência pública para o planejamento de políticas de transporte e, por fim das dimensões estabelecidas por Fonseca *et al.*, (2013), utilizadas como indicadores de análise na metodologia da pesquisa.

2ª Etapa:

A segunda etapa, no quarto capítulo, apresenta a proposta do método, compostos pelas suas fases e aplicação. A estrutura geral do procedimento compreende cinco fases. A Fase 1 conta com a identificação das dimensões e subdimensões de efetividade da audiência pública, baseadas em Fonseca, *et al.*, (2013) e a identificação do método multicritério. Decidiu-se pela aplicação do Método de Análise Hierárquica – MAH ou *Analytic Hierarchy Process* – AHP para a definição da importância relativa e hierarquização das dimensões e subdimensões de efetividade da audiência pública.

A Fase 2 contempla a elaboração do instrumento de coleta de dados, utilizando-se os questionários 1 e 2. O Questionário 1 tem como objetivo obter análise geral do Processo e Resultado da audiência pública que apresentou o 1º Plano de Outorgas do Distrito Federal e Municípios do Entorno com base nas dimensões de efetividade. O Questionário 2 visa determinar a importância relativa das dimensões, comparando-as com o uso do Método de Análise Hierárquica – MAH.

A Fase 3 compreende a seleção da audiência pública para aplicação do procedimento e escolha dos *stakeholders* envolvidos no processo para coleta de dados. Na Fase 4 é realizada a coleta e o tratamento dos dados. Cumpre salientar que na coleta aplicou-se os questionários 1 e 2 e no tratamento dos dados, utilizou-se o *software Expert Choice*, cujas características e disponibilidade de licença para utilização permitem que os objetivos da pesquisa sejam atendidos. A fase 5 compreende a análise dos resultados.

3ª Etapa:

No quinto capítulo são realizadas as análises dos resultados obtidos mediante a aplicação do método, confrontando abordagens, fundamentadas em três análises. A primeira é a análise contextual, que resulta do estudo da audiência e dos *stakeholders* envolvidos no processo. Já a segunda, a análise hierárquica, deriva do desenvolvimento do método e a importância das dimensões utilizadas na aplicação do estudo de caso. Enquanto que a terceira visa à observação

aprofundada entre os resultados obtidos na aplicação do método, ou seja, no confronto entre a primeira e segunda análise.

4ª Etapa:

O sexto capítulo é composto pelas conclusões e recomendações. Contém síntese do trabalho, com as devidas conclusões relacionadas ao problema e objetivos estabelecidos. Enfatiza o objetivo e as contribuições da pesquisa, discute o modelo apresentado, comenta as limitações da pesquisa, sugere melhorias e adaptações ao modelo e ao método propostos, realiza generalizações acerca do objeto de estudo e apresenta trabalhos relativos ao tema.

Por fim, têm-se as referências bibliográficas. Cabe destacar que os apêndices são divididos em Apêndice A e B. O Apêndice A é composto pelos Questionários 1 e 2 e os passos que explicam os passos de utilização do método aplicado. No Apêndice B constam os Gráficos e Figuras gerados pelo *software Expert Choice* que contém os detalhes sobre o tratamento dos dados.

1.7. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

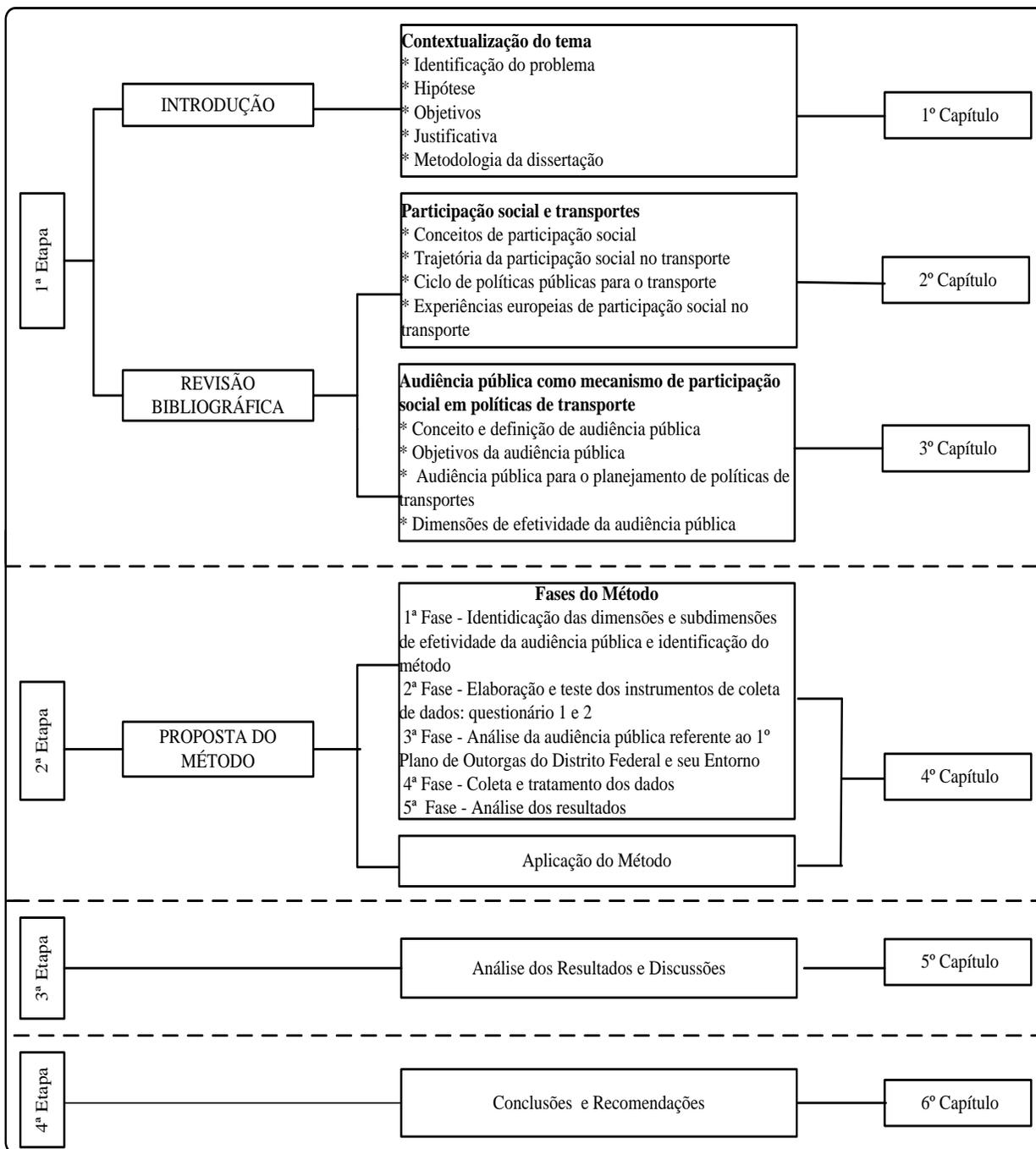


Figura 1.3: Estrutura da Dissertação

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPORTES

Diversas manifestações e legislações promulgadas (DE LUCA, 2014) no panorama mundial discorrem acerca da participação da população nas decisões governamentais. Além disso, esse processo ganha reconhecimento internacional, na década de 90, com a criação da Associação Internacional de Participação Popular – IAP2. O objetivo principal é ampliar e aprimorar o processo de participação da sociedade em toda parte do mundo. No Brasil, a participação social foi institucionalizada de forma tardia e declarada em Lei após a Segunda Guerra Mundial e com a divulgação da Declaração dos Direitos Humanos. Posterior ao regime militar de 1964 a 1985, foi anunciada na Constituição, o direito à participação social de forma normativa.

Este capítulo aborda sobre os acontecimentos que marcaram a trajetória da participação social no Brasil, cujo foco é resgatar como surgiram as lutas sociais pelo transporte. Portanto, são apresentados conceitos, discussões e os principais avanços conquistados pela sociedade após a implementação de leis que normatizam o direito a participação cidadã. Os movimentos sociais, na década de 70 e 80, se concretizam na construção do Fórum Nacional de Reforma Urbana, criado para intermediar as discussões entre o Estado e a sociedade para legitimar as demandas sociais, o que mais tarde se solidificou com o Ministério das Cidades.

Também são discutidos os elementos que concretizam a participação social e a luta pela democracia participativa na implementação do Estatuto da Cidade e das secretarias que compõe o Ministério das Cidades, responsáveis em formular e implementar as políticas de mobilidade e transportes. Ganhou destaque na discussão deste capítulo a Política Nacional de Mobilidade Urbana e seus processos participativos no transporte. Serão apresentados, ainda, estudos de países da União Europeia, que são exemplos de participação social na mobilidade urbana e no transporte.

2.1. CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A palavra ‘participação’ surge em debate nos últimos anos da década de 60, tornando-se parte do vocabulário político popular. Isso aconteceu em discussões realizadas, em sua maioria, por estudantes que reivindicavam maior abertura em novas áreas de participação, e também, por parte

de vários grupos que buscavam, na prática, a implementação dos direitos sociais. Países como os Estados Unidos e Grã-Bretanha viviam intensos processos de participação social, com programas e projetos onde a sociedade assume papel ativo no planejamento, execução, gestão e avaliação das políticas públicas (JACOBI, 2001).

A participação social compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação (VALLA *et al.*, 1993) das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social, para que os direitos já consagrados na Constituição sejam efetivados. Portanto, a aplicação dos direitos sociais tenta construir novos direitos, fortalecendo a sociedade civil no exercício de seu papel. Pressupõe o uso de mecanismos institucionais e sociais, disponíveis ou a serem criados, inclusive os de representação, que demandam reformulações e aperfeiçoamento.

A participação social no processo decisório é classificada como pseudoparticipação, participação parcial e participação plena. A pseudoparticipação ocorre em situações em que a população participa das discussões, porém seus pontos de vistas e suas argumentações não são considerados no processo de decisão. Na participação parcial, o ponto de vista dos indivíduos é considerado no momento da tomada de decisão, porém o ato de decidir está afeto a outra pessoa. A participação plena é o tipo no qual todo indivíduo tem possibilidade e igual poder para influenciar nas decisões; como por exemplo, os processos plebiscitários (PATEMAN, 1992).

Para melhor compreensão do conceito de participação social, é interessante considerar algumas definições. Nori (2010) define a participação social como uma prática que reúne e integra pessoas conscientes que exerçam um papel efetivo na construção coletiva da sociedade, garantindo os direitos fundamentais de cidadania e uma vida digna para todos. Para Teixeira (1997), a participação social é um processo complexo e contraditório de relação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado.

Os atores redefinem seus papéis no fortalecimento da sociedade civil, por meio da atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Objetivam de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação e exercício de direitos, no controle social do

Estado e do mercado em função de parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos. (TEIXEIRA, 1997).

De acordo com Nogueira (2004), a participação social se difere entre os distintos graus de consciência política coletiva, relacionada à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais. Pode ser classificada em quatro grandes modalidades apresentadas no Quadro 2.1.

Quadro 2.1:Tipos de Participação Social, segundo Nogueira (2004)

Tipo	Conceito/Definição
Assistencialista	É a forma mais comum e primitiva de participação, onde o participante dispõe de menor grau de consciência política coletiva. Revela-se como estratégia de sobrevivência entre os grupos mais pobres e marginalizados, visa atender requerimentos imediatos de manutenção da vida ou do bem estar de grupos ou seguimentos sociais principalmente nos momentos de maior crise social.
Corporativa	Esta forma de associativismo está na base do sindicalismo moderno e se relaciona diretamente com a forma assistencial de participação motivada por lutas econômicas. Em casos excepcionais pela natureza das reivindicações a participação corporativa pode ampliar sua esfera de representação ganhando terreno mais amplo que categorias específicas. Assim como a primeira forma esta também pode ser considerada pré-política.
Eleitoral	Esta modalidade de participação deriva historicamente do contratualismo liberal e, portanto da liberdade individual e da livre iniciativa. Sofre, entretanto, um conjunto de limitações típicas daquelas existentes em regimes democráticos representativos: distorções das preferências pessoais, igualdade formal anulada pela desigualdade real, falhas do processo eleitoral, mecanismos frágeis de controle dos eleitos etc.
Política	É claramente identificada como manifestação de poder político, não como simples expressão de direito público subjetivo. Caracteriza se como a modalidade de participação com maior grau de consciência. Ela se relaciona diretamente com o Estado e dialoga com as formas de organização da vida em sociedade e sua reprodução. Alimenta-se da participação corporativa e eleitoral, mas vai além delas porque questiona e formula novos consensos sociais, formaliza conquistas de direitos universais que afetam o conjunto de uma população, sociedade, nação.

O que distingue os cidadãos nessa modalidade participativa não é seu lugar na estrutura social, tampouco sua origem de classe ou estoque de riqueza. Trata-se das diferentes visões globalizantes dos problemas comuns a todos e das soluções e estratégias propostas (NOGUEIRA, 2004). Em outras palavras, da essência do próprio debate político democrático ou da gestão coletiva dos conflitos. O campo da participação política constitui-se a arena da declaração e competição de projetos de sociedade ou nação.

Segundo McGregor (2003), o envolvimento significativo da sociedade nas decisões políticas pode contribuir para que os governos democráticos consigam benefícios pelo aumento da confiança nos processos decisórios, levando a benefícios como:

- (i) Construir relacionamentos baseados em confiança, transparência, prestação de contas, abertura e integridade;
- (ii) Integrar a grande variedade de necessidades, interesses e preocupações do público;
- (iii) Resolver problemas com eficiência e por meio de estratégias colaborativas;
- (iv) Assegurar que decisões e soluções incorporem perspectivas, conhecimentos e técnicas bem sucedidas;
- (v) Identificar questões e projetos em um contexto técnico, social, cultural e ético mais amplo; e,
- (vi) Aumentar o nível de aceitação de decisões locais, por meio da institucionalização por legislação, políticas departamentais ou, ao menos, por uma prática burocrática diária.

Ou seja, os atores sociais quando devidamente munidos de capacidade de deliberação, conseguem identificar lacunas distributivas na sociedade e agir de forma a corrigi-las. McGregor (2003) nos fornece importantes elementos para refletirmos sobre as sinergias entre a reforma do Estado e formas ampliadas de participação, ao mostrar que a pressão da população sobre a administração local melhora a performance da máquina administrativa.

Barber (1984) aponta os principais benefícios proporcionados pela participação social:

- (i) Fornece o ponto de vista dos usuários que podem melhorar os projetos e planos;
- (ii) Demonstra um compromisso com uma gestão eficiente e transparente;
- (iii) Melhora o papel dos agentes aumentando a aceitação geral do projeto;
- (iv) Ajuda e melhora a tomada de decisão em todas as fases;
- (v) Pode evitar graves problemas que atrasam ou anulam o projeto; e,
- (vi) Facilita o desenvolvimento de projetos em fase de elaboração.

A participação social se exprime no contexto das demandas e lutas da sociedade civil (TEIXEIRA *et al.*, 2012) organizada pela redemocratização, no qual a Constituição cria um novo projeto de Estado, reluzindo o Estado Democrático de Direito. Tal concepção se destaca pelo novo entendimento de esfera pública e de administração pública, em que a participação dos atores da sociedade civil em espaços institucionais buscam significados de partilha do poder e de ampliação do direito de cidadania.

A CF/88 permite mudanças circunstanciais na cultura social brasileira, incorporando novos elementos que criaram espaços para prática da democracia participativa (SANTOS e AVRITZER, 2002). No Quadro 2.2 são apresentados os artigos da Constituição com os principais elementos do Estado Democrático de Direito.

Quadro 2.2: Elementos Constitucionais do Estado Democrático de Direito

Elementos	CF/88	Descrição
Democracia Participativa	Art 1º	Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)
	Art 187	Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente (...)
	Art. 194, VII	Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
	Art. 198, III	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade
	Art. 204, II	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população , por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
	Art. 206, VI	Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público , na forma da lei
Instrumentos de Controle	Art 5º, XXXIII, LXXI e LXXIII	Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo

Elementos	CF/88	Descrição
		da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.
	Art. 74, §2º	Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.
Cidadania como fundamento do Estado Democrático de Direito	Art. 1º	Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)
	Art. 5º	Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...)
Deveres Sociais – Questões Coletivas	Art. 205	Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
	Art. 216	Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
	Art. 225	Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
	Art. 227	Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida , à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
	Art. 230	Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.
Exercício da Soberania Popular	Art. 14	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (...)
	Art. 27	Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.
	Art. 29	Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
	Art. 58	Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias , constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo

Elementos	CF/88	Descrição
		regimento ou no ato de que resultar sua criação.
	Art. 61	Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos , na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

A CF/1988 ficou então conhecida como a ‘Constituição Cidadã’ pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito, mecanismos de democracia direta e participativa. A democracia direta é qualquer forma de organização na qual todos os cidadãos podem participar diretamente no processo de tomada de decisão. Já a democracia participativa, também conhecida como deliberativa, significa a possibilidade de intervenção direta dos cidadãos nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do poder.

Para César (2011), a democracia participativa aparece como forma de permitir a intervenção direta dos cidadãos nas decisões políticas, preservando, as instituições representativas. Esse tipo de democracia torna o indivíduo mais determinado e passa a dispor de maiores oportunidades para educá-lo como cidadão público. A democracia direta ou participativa é atributo do sistema onde os cidadãos então diretamente envolvidos no processo de tomada de decisão sobre assuntos públicos. Já a democracia liberal ou representativa é o sistema de governo que envolve oficiais eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do Governo, e de acordo com a Lei (HELD, 1987)

Com referência à democracia direta, destacam-se os mecanismos de referendo, plebiscito e iniciativa popular. Já no tocante à democracia participativa, cita-se o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas públicas com a participação social no planejamento, execução, gestão e fiscalização (JACOBI, 2006).

Ao se tratar de democracia no Brasil, percebe-se que essa é basicamente representativa, ou seja, os cidadãos elegem representantes para fazer e executar as leis. Normalmente, os únicos canais institucionalizados para o povo dialogar com o Governo são o caminho político, isto é, por meio

dos partidos e das eleições, e os caminhos administrativos, consistindo no contato do cidadão com a burocracia oficial inerente aos serviços governamentais. Como da República Federativa do Brasil, no artigo 14, incisos I a III, da CF/88, têm-se os referendos, os plebiscitos e as iniciativas populares.

Segundo Dallari (1995) o plebiscito consiste em uma consulta à opinião pública para decidir questões política e/ou institucional, não necessariamente de caráter normativo. Já o referendo é uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. E não menos importante, a iniciativa popular enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo, um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em Lei.

Os diversos dispositivos institucionais ampliaram os direitos políticos, incorporando o direito à participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas (SOUZA, 2005). A gestão participativa é um dos princípios do Sistema Único de Saúde – SUS e parece ter sido inspiração para outras áreas construírem espaços participativos. Nesse sentido, pode-se citar a assistência social, que instituiu conferências como parte de um sistema de participação institucionalizado (Lei nº 9.720/1993) e a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda convocada bianualmente, desde 1995, pelo respectivo conselho nacional (TEIXEIRA *et al.*, 2012).

O final dos anos 1980 e início dos anos 1990 representou um período de intenso debate no seio na sociedade civil acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão da cidade. Além disso, foram anos de avanços institucionais no campo do direito à moradia, do direito à cidade, do fortalecimento jurídico da noção de função social da propriedade e do reconhecimento dos direitos de posse. Experiências de orçamentos participativos, conselhos gestores e de programas auto gerenciais marcam um novo modo de atuação, tanto dos gestores quanto da sociedade civil organizada (AVRITZER, 2002; ABERS, 2003). A partir desse marco, estruturas participativas foram estendidas a várias áreas, permitindo o debate político e o aumento significativo de participação cidadã nos processos políticos.

A ideia de participação no Brasil é importante desde a origem do Partido dos Trabalhadores – PT ainda que, programaticamente, tenha se articulado em torno da ideia de conselhos populares (LIMA, 1999; AVRITZER, 2002b). Nas eleições municipais de 1988, a primeira em que o PT venceu em 32 prefeituras e em quatro capitais, os Orçamentos Participativos se caracterizam como os divisores de águas em termos de políticas de participação no Brasil. Tais práticas ganharam destaque entre as diversas políticas de participação social nas prefeituras com administração descentralizadas (MENEGUELLO, 1989).

O Orçamento Participativo é uma prática bastante difundida em termos de participação cidadã. Durante a execução de projetos do Governo, faz-se necessária a participação efetiva da população na elaboração e no controle do orçamento público municipal, para que se consolide um Orçamento Participativo. Esse processo é, na essência, deliberativo, mas tem sido implantado muitas vezes apenas como consultivo. De uma forma geral, o Orçamento Participativo é composto por representantes populares e a tomada de decisão ocorre em Assembleias Municipais, acompanhado, em sua maioria, de votação, realizada junto à população, sobre as demandas previamente selecionadas nas assembleias.

Avritzer (2007) diz que o Orçamento Participativo é a experiência de participação local mais discutida no Brasil, passando a inspirar também, diversas formas de participação a nível internacional. Foi implantado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em 1989, na administração municipal de Olívio Dutra. A partir daí se consolidou o que era apenas uma ideia genérica de participação social no país. Destaca-se como elemento central da participação popular, em função da enorme proliferação de demandas por participação.

A experiência em Porto Alegre no Orçamento Participativo caracteriza empiricamente o sucesso na implementação de políticas com participação social. Segundo Marquetti (2002) está diretamente relacionada à capacidade distributiva e administrativa do Estado em arrecadar e deliberar tributos. Para o autor, os investimentos se concentram nas mesmas regiões nas quais a pobreza se agrupa. Esse argumento é extremamente importante para a discussão sobre democracia participativa, porque consegue corroborar a ideia de formas de racionalidade associadas às formas ampliadas de participação.

A prática do Orçamento Participativo deu início a uma cultura participativa entre os moradores do estado do Rio Grande do Sul. A cidade de Porto Alegre, até os dias atuais, se reúne em fóruns regionais e setoriais para deliberar e tomar decisões sobre as prioridades e a distribuição dos investimentos de infraestrutura urbana, transporte público, saúde pública, educação, entre outros serviços públicos. Essa situação ocorre ininterruptamente e, ano a ano, o número de participantes cresce (AVRITZER, 2007).

A participação social no Brasil é um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado. Estimula a sociedade na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento urbano (MILANI, 2008). Diante das suas diferentes dimensões, utilizando mecanismos institucionais, a participação social contribui para o fortalecimento da sociedade civil e passa a exercer importante papel na democratização do Estado e das instituições.

2.2. TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TRANSPORTE

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

No tocante a temática sobre a participação social no transporte, é importante apontar o surgimento da proposta de reforma urbana nas cidades brasileiras, inicialmente formuladas no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Surge então nesse período uma ampla organização, envolvendo três eixos principais que se constituem a partir de princípios norteadores do projeto, sendo eles: direito à cidade; gestão democrática das cidades; e justiça social (SERAFIM, 2012). Cada eixo contém propostas detalhadas em termos de instrumentos que devem ser aplicados na construção e gestão da política urbana (TEIXEIRA *et al.*, 2012).

O Estado brasileiro, até a crise capitalista dos anos 70, se estruturou para compatibilizar as necessidades do processo de acumulação e legitimação com as demandas sociais por mínimos direitos sociais, de modo a garantir o seu papel na força de trabalho e sua legitimação diante das camadas populares (ABERS *et al.*, 2011). Ao longo dos anos 80, os movimentos sociais urbanos se organizaram em torno das reivindicações como educação, saúde, habitação, água, luz, transporte, etc. Buscava-se, além disso, a criação de espaços de participação, para que a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas.

A partir de então, um vigoroso movimento de participação propiciou o surgimento de uma sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares. Tais reivindicações converteram em propostas com finalidade de garantir, mediante novo ordenamento constitucional, a universalização de direitos jamais presentes na sociedade brasileira.

Os movimentos urbanos aos poucos ganhavam visibilidade e relevância política, sendo capazes de construir um discurso e uma prática social, marcados pela autonomia (AVRITZER, 2012). As suas reivindicações eram apresentadas como direitos, o objetivo era reverter demandas sociais, com base em uma nova ética social, trazendo como dimensão as desigualdades existentes, importantes à politização da questão urbana, sendo essa compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira.

Na luta pela reforma urbana junto aos movimentos sociais, surge nos anos 80 o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU (SAULE JUNIOR, UZZO 2009; SERAFIM, 2012). Constituído por uma ampla aliança de organizações da sociedade civil, dentre elas associações profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo, geografia, serviço social e engenharia; movimentos populares coordenados nacional e regionalmente que trabalham temas urbanos e direitos humanos; e fóruns regionais de reforma urbana.

A pauta do FNRU é ampla e se organiza desde os anos 60, envolvendo três eixos principais, que se formaram a partir de princípios norteadores do projeto de sociedade que defendem. São eles:

direito à cidade; gestão democrática das cidades; e justiça social. Cada um destes eixos contém propostas detalhadas em termos de instrumentos que devem ser aplicados na construção e gestão da política urbana (SAULE JUNIOR, UZZO 2009; SERAFIM, 2012). Em 1988, o Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU passa a se definir como FNRU, fortalecendo sua base de luta junto ao Congresso Nacional pela reforma urbana.

Para acolher as demandas levantadas pelo Fórum, foi criada a Comissão Permanente de Discussão sobre o Desenvolvimento Urbano e Interior que intermediava o diálogo entre o Fórum e a Assembleia Constituinte – AC, e se tornou um espaço importante de interlocução para o FNRU em torno da legislação que rege a política urbana. Essa foi uma de suas principais frentes de ação desde a elaboração, em 1990, até a aprovação, apenas em 2001, da Lei nº 10.587/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (SAULE JUNIOR E UZZO 2009; SERAFIM, 2012).

O diálogo entre o Fórum e a Assembleia Constituinte continuou e, no ano de 1995, foi criado o Projeto de Lei – PL nº 694/1995, que estabelecia diretrizes gerais para o setor de transporte coletivo urbano, nos campos do planejamento, gestão e no desenvolvimento das operadoras públicas e privadas. O referido Projeto de Lei contém regras básicas e cobertura de custos e da forma de prestação de serviços, ressaltando a efetiva prioridade do transporte coletivo sobre o individual. A necessidade de reforço do financiamento e melhoria do transporte público coletivo prioriza os direitos do cidadão, na utilização desse serviço público de natureza essencial. No entanto, o PL nº 694/1995 foi arquivado, deixando então em debate na constituinte as demandas que surgiam sobre os problemas urbanos relacionados à mobilidade e transporte (NETO, 2010).

2.2.1. Estatuto da Cidade

Em 10 de julho de 2001, após mais de dez anos de negociação política no congresso, foi enfim aprovada a Lei nº 10.257/2001 denominada Estatuto da Cidade – EC, com a função de estabelecer uma nova ordem jurídico-urbanística no país. O EC regulamenta o capítulo ‘Política Urbana’ da Constituição Federal nos artigos 182 e 183, facilitando o acesso aos bens, equipamentos e serviços urbanos. Introduz mecanismos de gestão, inclusive de participação, da política urbana. Ademais, o Capítulo I, artigo 1º, parágrafo único, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que

regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, Lei nº 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade prevê, em seus incisos I e II, a garantia do direito à cidade, elencando entre os seus aportes o direito ao transporte e a gestão democrática, por meio da participação da população em associações representativas. No inciso XIII, desse artigo, o Estatuto assinala a audiência pública como meio de participação nos processos de implementação dos empreendimentos urbanos, requeridas na construção do Plano Diretor Urbano – PDU (BRASIL, Lei nº 10.257/2001).

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

O Plano Diretor indica diretrizes e ações necessárias para o melhoramento da mobilidade urbana, pois esse é um aspecto que contribui para a qualidade de vida das pessoas que vivem na cidade. A qualidade da mobilidade está diretamente relacionada à (i) qualidade do transporte, seja ele individual, por meio da infraestrutura das vias; (ii) ao transporte público eficiente, que atenda a população; e ao (iii) transporte não motorizado. Para tanto, as ações do planejamento de transporte devem considerar as ações definidas na política de transporte estabelecidas pelo Plano de Mobilidade Urbana – PMU (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

O PMU, criado a partir das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, prevista na Lei nº 12.587/2012, tem como objetivo principal propor medidas de construção, ampliação, adequação e de operação do sistema viário principal. Visa à qualificação urbanística, à melhoria de segurança e da fluidez do tráfego geral, com prioridade, sempre que possível, aos meios de transporte coletivo e aos meios de transporte não motorizados (pedestres e bicicletas).

Ele também deve determinar diretrizes gerais para o planejamento, operação, gestão e regulação do transporte coletivo (FERIANCIC *et al.*, 2013).

Portanto, o município deve elaborar sua legislação de Mobilidade Urbana, inserida ou integrada à sua Lei de Plano Diretor. Essa legislação deve conter, entre outros aspectos: a aprovação do plano de mobilidade e suas metas; a atribuição de responsabilidades; os instrumentos de gestão do Plano; bem como, as fontes de financiamento e/ou fundos e a forma de delegação do sistema de transporte público, incluindo as respectivas diretrizes e condições. Todos esses pontos devem atender normas da Lei do Estatuto da Cidade, no qual são estabelecidas diretrizes de participação social no planejamento da mobilidade urbana.

O novo modelo de gestão participativa, acoplada após o Estatuto da Cidade, criou e fortaleceu arenas participativas formais, como conselhos e conferências (MORONI, CICONELLO, 2005). Promoveu mudanças significativas nas relações entre atores do Estado e da sociedade civil, com o aumento da presença de militantes sindicais e de movimentos sociais dentro da estrutura do Estado, e ampliou oportunidades de contato informal entre movimentos sociais e representantes do Governo, em várias áreas de políticas públicas (ABERS *et al.*, 2011).

A relação entre Estado e sociedade civil se efetua no campo de lutas, traçadas pela trajetória da participação social pela reforma urbana. As lideranças do FNRU em gestões municipais de orientações progressistas, onde se constituíram práticas participativas foi de extrema relevância na construção do que mais tarde se constituiria o Ministério das Cidades. Soma-se a presença de atores provenientes da sociedade civil que passaram a compor o quadro técnico do Ministério em sua formação inicial, obtendo um poder considerável de incidência sobre a construção da nova institucionalidade e suas ações.

2.2.2. Ministério das Cidades e suas respectivas funções

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades – MCidades, como resultado das reivindicações e lutas sociais e históricas do campo da reforma urbana, empreendidas desde os anos 70. As políticas desenvolvidas no âmbito do MCidades representam avanços conquistados pelos movimentos sociais urbanos, frutos da relevante experiência acumulada pelas lideranças do FNRU em gestões

municipais de orientação progressista. Nesses se constituíram práticas participativas, seja enquanto corpo técnico ou como participantes em conselhos e Orçamentos Participativos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Tendo em vista a potencialidade representada pelo MCidades, no que tange à incorporação de pautas gestadas na sociedade civil, em especial a pauta da gestão democrática, parte-se do enquadramento das práticas de gestão participativa por meio da relação do Ministério com o FNRU. Essa relação não se limitou aos espaços participativos formalizados, como conselhos e conferências, mas também foi construída fora desses espaços e permitiu a incorporação das pautas da reforma urbana na agenda do Ministério. Tais práticas participativas ou de diálogo se constituíram concomitantemente à construção institucional do Ministério das Cidades (SERAFIM, 2012).

Foram criadas quatro secretarias, no qual cada uma delas atendem assuntos específicos, sendo: habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano e programas urbanos. Todas as secretarias que tratavam sobre temas urbanos foram transferidos ao Ministério das Cidades: o Departamento Nacional de Trânsito, do Ministério da Justiça; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., ambas do Ministério dos Transportes.

O MCidades foi estruturado levando em consideração as áreas relacionadas ao desenvolvimento urbano, tanto do ponto de vista econômico e social, quanto estratégias de sustentabilidade ambiental e inclusão social. No ano de 2003 ocorreu, em Brasília, a 1ª Conferência Nacional das Cidades, sendo definidas as diretrizes que compunham a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, pelos seus 2.510 delegados.

2.2.3. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Foi criada no âmbito do MCidades, no ano de 2004, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. A finalidade é estabelecer diretrizes pautadas em ações democráticas, com a participação social, por meio da promoção de conferências realizadas nas esferas municipal, estadual e federal. A fundação do MCidades, enquanto instituição nas práticas de suas estratégias

fundamentais, consolida as diretrizes estabelecidas pela PNDU, o que possibilitou a criação das políticas públicas transversais. O objetivo é atender às profundas necessidades das cidades brasileiras, contribuindo para o acesso à mobilidade urbana sustentável (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

O Estado, comprometido com movimentos sociais ligados à questão urbana, teve-se a um modelo de democracia participativa, por meio da promoção e realização da Conferência Nacional das Cidades. A PNDU inclui como política setorial, a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. A análise de cada etapa do ciclo da PNMU – com o objetivo dar uma visão geral e abrangente da mesma e de seus atores políticos, uma vez que a PNMU é uma política setorial da PNDU – não pode ser desvinculada, em algumas etapas, pois a mobilidade urbana não é tratada em separado, mas articulada com os outros problemas urbanos (NETO, 2010).

É perceptível que a relação entre Estado e sociedade civil se capilarizou de maneiras bastante distinta, com graus maiores ou menores de institucionalização e capacidade de incidência (ABERS *et al.*, 2011). No caso do MCidades, houve uma combinação de relações mais formalizadas, mediante espaços institucionais como o Conselho das Cidades – ConCidades. Soma-se a isso a presença de atores provenientes da sociedade civil que passaram a compor o quadro técnico do Ministério em sua formação inicial, obtendo um poder considerável de incidência sobre a construção da nova institucionalidade e suas ações.

2.2.4. Conselho das Cidades

O Conselho das Cidades – ConCidades é um órgão colegiado de natureza permanente e de caráter deliberativo e consultivo, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, criado sob norma do artigo 1º do Decreto nº 5.031/2004. Tem por finalidade propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, como também de acompanhar e avaliar a sua execução, inclusive de suas políticas setoriais. O regimento interno do ConCidades, além do desenvolvimento urbano, estabelece que esse colegiado deve levar em consideração, em seus estudos e ações, os aspectos metropolitanos e regionais, a participação social e a integração das políticas setoriais do desenvolvimento urbano.

O Conselho também é um espaço de debate e negociação de interesses relacionados ao desenvolvimento urbano. Nele os atores sociais participam das tomadas de decisões, visando propor orientações para as ações do Ministério das Cidades no que tange à formulação, implementação, execução e acompanhamento das políticas setoriais que fazem parte do MCidades, tais como: (i) saneamento ambiental; (ii) habitação; (iii) uso e parcelamento do solo urbano; e, (iv) trânsito, transporte e mobilidade urbana.

O ConCidades tem expandido sua competência em acompanhar e avaliar a políticas relativas a mobilidade urbana. Foi estabelecido como um dos objetivos do Conselho, a avaliação do sistema de gestão e implementação das políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano, tendo por base a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa.

Foi de responsabilidade do ConCidades as discussões referentes a elaboração do PL nº 1.687/2007, atual Política Nacional de Mobilidade Urbana. As discussões relacionadas ao Projeto de Lei deram início a uma série de debates sobre o contexto das cidades brasileiras e a sua relação com a mobilidade urbana. O texto foi objeto de emendas e sugestões por parte de representantes do Governo, empresários e operadores de serviços de transporte coletivo, de acadêmicos e de movimentos sociais, o que favoreceu a participação social em todo o processo de elaboração.

2.2.5. Projeto de Lei nº 1.687/2007

O Projeto de Lei nº 1.687/2007 surgiu das diretrizes elaboradas na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano criada pelo ConCidades na segunda Conferência Nacional das Cidades. O PL nº 1.687/2007 estabeleceu os objetivos, políticas e diretrizes da Lei nº 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana. Portanto, a finalidade de apresentar tais diretrizes à sociedade aconteceu por meio de seminários regionais e audiências públicas que ocorreram nas cinco regiões do Brasil, com o intuito de estabelecer as bases para uma agenda federativa cooperativa (OLIVEIRA JUNIOR, 2012).

O Projeto de Lei nº 694/1995, primeiro referente à questão, de autoria do deputado Goldman, dispunha sobre as diretrizes para o transporte coletivo. Após a longa tramitação, o PL nº 1.687/2007 foi encaminhado pelo Poder Executivo. Esse ampliou o objeto da Lei aprovada,

justamente em um momento de grandes questionamentos sobre serviços públicos, bem como de crescimento econômico que propicia um maior acesso a bens de consumo, inclusive veículos automotores, com o conseqüente aumento dos congestionamentos nos centros urbanos (NETO, 2010).

O Projeto de Lei nº 1.687/2007 propunha a abordagem mais ampla, não somente da questão do transporte coletivo urbano como dispunha o Projeto de Lei nº 694/1995. O Projeto de Lei nº 1.687/2007 defendia a acessibilidade universal e a prioridade dos modos não motorizados sobre os motorizados e do transporte coletivo sobre o individual, com equidade no acesso a todos os cidadãos (NETO, 2010). Direcionava o acesso universal à cidade se utilizando do Sistema de Mobilidade Urbana que se caracteriza como o conjunto de modos motorizados e não motorizados de transporte de passageiros, sejam eles individuais ou coletivos, e de cargas, bem como as infraestruturas de mobilidade. O Quadro 2.3 faz referência a órgãos, políticas e leis que resultam de um processo de lutas desenvolvidas ao longo do tempo, conquistada pelos movimentos sociais urbanos.

Quadro 2.3: Siglas e função da participação social na reforma urbana

Sigla	Nome	Função
CNC	Conferência Nacional das Cidades	Primeira conferência realizada entre os dias 23 a 26 de outubro de 2003, sendo estabelecida a sua ocorrência a cada dois anos
ConCidades	Conselho das Cidades	Órgão colegiado de natureza consultiva, integrante da estrutura do MCidades, com função de propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades para a implementação da PNDU, bem como acompanhá-la e avaliá-la
EC	Estatuto da Cidade	Criado em 2001, a Lei nº 10.257/01; regulamenta o capítulo 'Política Urbana' da CF. Estabelece mecanismos de gestão (inclusive de participação) da política urbana na União, nos Estados e nos Municípios
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana	Criado desde os anos 80, constitui ampla aliança de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e profissionais que atuavam em temáticas do campo urbano (arquitetos, urbanistas engenheiros, geógrafos e assistentes sociais que lutavam pela causa urbana)
FMU	Fundo de Mobilidade Urbana	São fundos setoriais para investimentos na mobilidade urbana, proposto na 3ª CNC, estabelecendo ações prioritárias aos Estados e Municípios, para que esses desenvolvam Planos Diretores de Transporte que priorizem o sistema de transporte público, pedestre, cicloviário, para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano	Proposto desde a 1ª CNC para a constituição de fundos de investimentos para o desenvolvimento urbano, a ser gerido a partir de 2005 pela sociedade, por meio do Conselho das Cidades
MCidades	Ministério das Cidades	Criado em 2003 com o objetivo de constituir-se enquanto órgão integrador das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento,

Sigla	Nome	Função
		mobilidade e transporte
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana	Criado em 1985, na ditadura militar, o movimento articulou o cenário de participação popular em todo o país, apresentando as suas causas na Assembleia Constituinte, onde passou a se constituir Fórum
PDU	Plano Diretor Urbano	O Plano Diretor Urbano consta no EC, como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas
PDTU	Plano Diretor de Transporte Urbano	É um instrumento de planejamento estratégico do transporte, direciona a adoção de processos mais racionais de deslocamento e de uso de tecnologias alternativas no transporte urbano
PL nº 694/1995	Projeto de Lei nº 694/1995	Apresentado em 29 de junho de 1995, pelo deputado Alberto Goldman, com o intuito de instituir as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano, foi arquivado e retomado em 2007 para dar suporte ao PL nº 1.687/2007
PL nº 1.687/2007	Projeto de Lei nº 1.687/2007	De autoria do poder Executivo, apresenta as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana
PMU	Plano de Mobilidade Urbana	Previsto pelo PL nº 1.687/2007, é o instrumento de efetivação da Política de Mobilidade Urbana, que deve contemplar os princípios e diretrizes da PNMU. Importante destacar que a participação social é uma diretriz posta pelo PL nº 1.687/2007 para a PNMU e está prevista nas etapas de planejamento, controle e avaliação da mesma, inclusive como direito dos usuários do Sistema de Mobilidade Urbana
PNAMOB	Programa Nacional de Apoio À Política de Mobilidade Urbana	Instituído no âmbito do MCidades para apoiar e estimular a adoção dos princípios e diretrizes do PNDU, destinado a financiamento de projetos de mobilidade urbana de estados e municípios
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	A PNDU tem como principal objetivo, construir, de forma democrática as diretrizes da política urbana brasileira. Foi elaborado inicialmente no ano de 2003 na 1ª Conferência Nacional das Cidades, contou com a participação das esferas municipais, estaduais e federais, como também contou com a participação social
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana	Lei nº 12.587/2012 intitulada “Lei da Mobilidade Urbana”. Contém políticas públicas de transporte e trânsito e da política nacional de mobilidade urbana sustentável, articuladas entre si e com a política de desenvolvimento urbano e a do meio ambiente. Importante frisar que a formulação da PNMU é uma etapa posterior à formulação da PNDU e, embora a primeira deva estar subordinada à segunda, seguiu um rito diferente, sendo então submetida ao contexto de democracia representativa tradicional de aprovação, ou seja, pelo Congresso Nacional
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano	Criado na 2ª CNC, formado por de um sistema de conselhos articulados entre si nas três esferas, funcionando em caráter regular, permanente e regulamentado por Lei. Entre as competências do SNDU destaca a formação e manutenção de canais de participação e controle social, com destaque para as conferências e os conselhos das cidades

A criação do Ministério das Cidades representa a consolidação formal de importantes instrumentos da política urbana, propostos pelo FNRU. Tratar-se-ia, a partir de então, de buscar a consolidação na prática, dos instrumentos já garantidos por Lei, além de continuar lutando pela estruturação de um sistema e uma política nacional de mobilidade urbana com a participação

social. A Figura 2.1 apresenta a trajetória da participação social e da reforma urbana no Brasil no qual a Constituição Federal de 1988 se constitui como das mudanças ao longo desses últimos 40 anos.

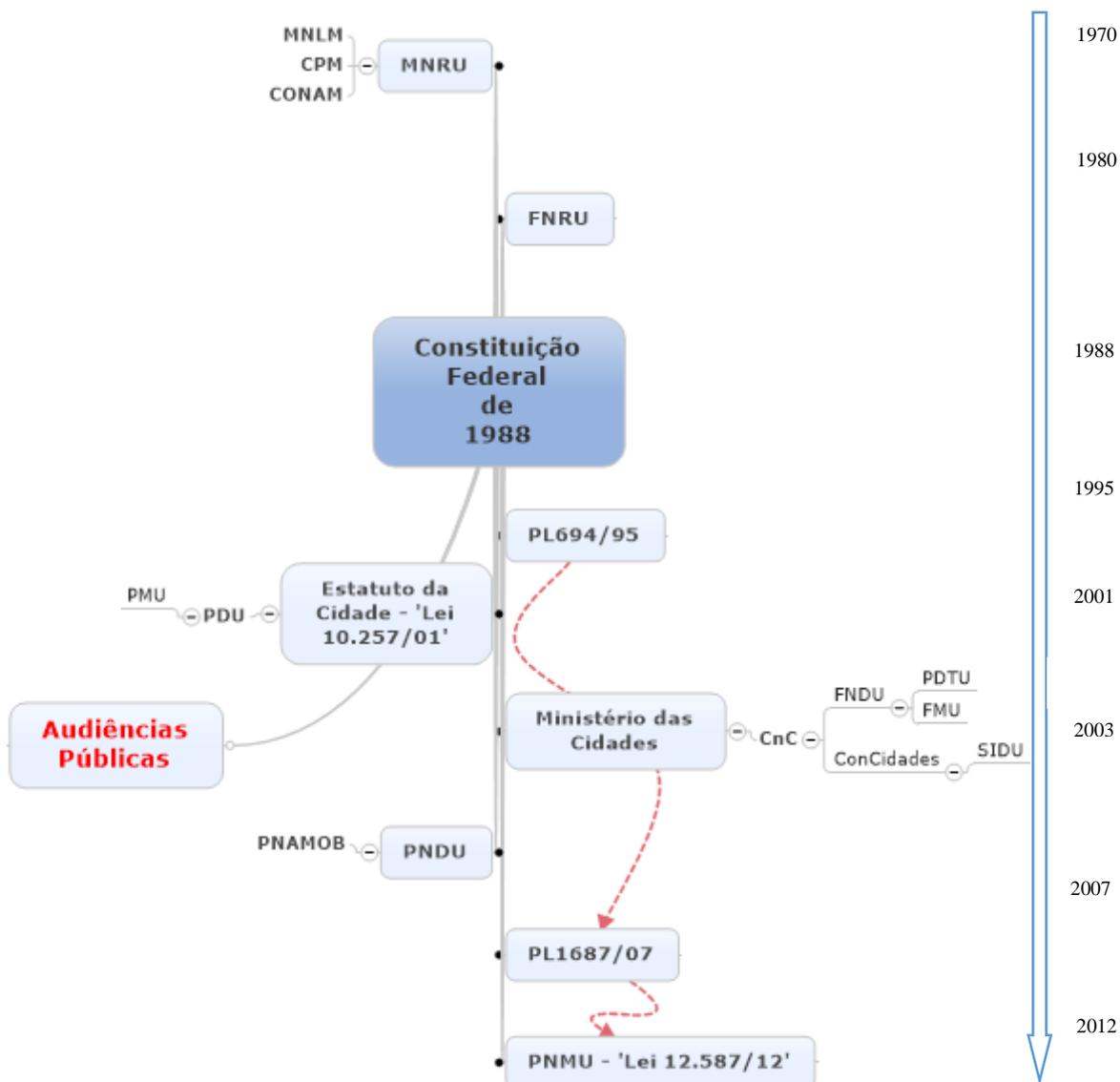


Figura 2.1: Trajetória da participação social e reforma urbana no Brasil

A Figura 2.1 representa a trajetória dos movimentos sociais urbanos desde a década de 70, no qual se findou na década de 80 o FNRU, com importante papel na participação da construção de políticas que foram legadas na CF/88. Essa se destaca como marco das mudanças sociais e

conquistas democráticas, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. O artigo 204 da CF/88 institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental no planejamento, execução, gestão e fiscalização das ações do Governo.

As novas políticas incluídas na CF/88 fez emergir no Brasil uma visão democrática na administração, construção e execução dos projetos voltados à mobilidade, ficando estabelecidas normas de ordem pública e interesse social, que visam o interesse coletivo. O MCidades congrega, atualmente, todas as políticas públicas de trânsito e transporte urbano. Órgãos que se encontravam dispersos em outros Ministérios, como o Denatran no Ministério da Justiça, ou empresas, como a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb, no Ministério dos Transportes – MT, passaram a compor a estrutura do Ministério das Cidades, articulados com a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMOB.

2.2.6. Secretaria de Transporte e da Mobilidade urbana – SeMob

A SeMob foi instituída no Ministério das Cidades com a finalidade de formular e implementar políticas de transportes e de circulação integradas à política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de proporcionar acesso amplo e democrático ao espaço urbano. As atuais condições de mobilidade e dos serviços de transporte público no Brasil direcionam a atuação da SeMob em três eixos estratégicos, que agrupam questões importantes, como:

- (i) Promover a cidadania e a inclusão social por meio da universalização do acesso aos serviços de transporte coletivo e do aumento da mobilidade urbana;
- (ii) Promover o aperfeiçoamento institucional, regulatório e da gestão no setor; e,
- (iii) Coordenar ações para a integração das políticas da mobilidade e dessas com as demais políticas de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente.

Os programas estratégicos e as ações da SeMob, integrados com as demais políticas urbanas, visam resolver os problemas relacionados a mobilidade urbana. Nessa perspectiva, criar políticas públicas transversais, que atendam as profundas necessidades das cidades brasileiras, contribuindo

para o acesso à terra urbanizada, à habitação com condições dignas de saneamento e mobilidade que acatem os princípios de sustentabilidade ambiental e econômica (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Para que as estratégias criadas pelo MCidades atuem de forma positiva na implementação da mobilidade urbana sustentável, a SeMob apresentou eixos que orientam suas ações para o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade ambiental, são eles:

- (i) A participação social e a universalização do acesso ao transporte público; e,
- (ii) O desenvolvimento institucional e a modernização regulatória do sistema de mobilidade urbana.

A SeMob trabalha ativamente para garantir assistência técnica e financeira aos municípios na implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. Financia a elaboração de planos municipais de mobilidade urbana, legitimados pela participação social, compatíveis com um planejamento urbano sistêmico, com estrutura sólida e justa de financiamentos da mobilidade, e que atenda à sustentabilidade em todas as suas dimensões.

2.2.7. Política Nacional da Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/2012

A Lei nº 12.587/2012 estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade. A formulação da nova legislação foi fundamentada no artigo 21, inciso XX, e no artigo 182 da CF/88. Essas diretrizes, por sua vez, tiveram raízes ainda na década de 80 com o movimento da Reforma Urbana, que dentre outros pontos, conseguiu colocar em pauta a questão da política urbana no processo constituinte. O artigo 182 da CF/88, objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A mesma norma constitucional deu fundamento também à Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que trata das normas de uso da propriedade urbana sob os aspectos relacionados aos interesses coletivos e equilíbrio ambiental. Assim, o EC regula a perspectiva inerte dos centros urbanos, enquanto que a Lei de Mobilidade Urbana cuida da perspectiva dinâmica. Essas leis decorrem da competência da

União para instituir diretrizes acerca do desenvolvimento urbano, com a inclusão dos transportes urbanos (BRASIL, 2012).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, enquanto instrumento de política urbana propugna a adoção do planejamento de redes integradas de transportes, com duplo objetivo de melhorar a acessibilidade e a mobilidade de pessoas e cargas no território (OLIVEIRA JUNIOR, 2012). As suas diretrizes visam contribuir para reverter o atual modelo de mobilidade, integrando-a aos instrumentos de gestão urbanística, subordinando-se aos princípios da sustentabilidade ambiental e voltando-se decisivamente para a inclusão social. Para isso institui diretrizes que dotem os municípios de instrumentos técnico-legais para melhorar a mobilidade em condições de eficiência e qualidade nas cidades brasileiras.

A PNMU dispõe de instrumentos necessários ao planejamento, à implementação e à gestão da política de mobilidade urbana, no qual a sociedade participa direta e indiretamente em todos os processos. O Quadro 2.3 apresenta os artigos 5º, 6º e 7º da Lei nº 12.587/2012 e identifica em cada cláusula se a participação social ocorre de forma direta ou indireta.

A forma de classificação se apresenta entre os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A participação direta é quando tem possibilidade de intermediar o debate entre Estado e sociedade por meio dos mecanismos de participação, tal como a audiência pública, consulta pública, entre outros. Já as cláusulas que apontam a participação indireta, não possibilita o uso de mecanismos de participação social.

Quadro 2.4: Participação social direta e indireta na Política Nacional de Mobilidade Urbana

	Princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana	Participação social direta	Participação social indireta
Princípios	I - acessibilidade universal		X
	II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais		X
	III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo		X
	IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano		X
	V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana	X	
	VI - segurança nos deslocamentos das pessoas		X
	VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços		X
	VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros		X
	IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana		X
Diretrizes	I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos		X
	II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado		X
	III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano		X
	IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade		X
	V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes		X
	VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado		X
	VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional		X
Objetivos	I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social		X
	II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais		X
	III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade		X
	IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades		X
	V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana	X	

Dentre os princípios apresentados, a sociedade pode participar diretamente da gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e na consolidação da gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana. Nas demais cláusulas apresentadas no Quadro 2.4, a participação social se estabelece de forma indireta, ou seja, os mecanismos de participação, gestão e controle social não são previstos na Lei de Mobilidade Urbana.

A PNMU em seu âmbito institucional não visa atender somente a mobilidade restringindo ao urbano. O dispositivo parece simples, mas inova ao afirmar que a política de mobilidade deve abranger todo o espaço geográfico, reafirmando que o planejamento não se dê apenas na sede do município, uma vez que incorpora a dimensão territorial. Cabe ao município considerar o planejamento da mobilidade não apenas na sua área urbana, mas também a sua inter-relação com as suas subunidades territoriais – os distritos – principalmente seus espaços urbanizados.

2.3. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS PARA O TRANSPORTE

As políticas relacionadas ao transporte se constituem importante instrumento para a definição das condições de vida nas cidades. Entender as políticas e suas consequências é essencial para avaliar como as decisões passadas influenciam as condições atuais e como a sociedade se comporta diante as alternativas existentes. As dificuldades para estabelecer diálogo entre a engenharia, a sociologia e a ciência política são atribuídas a vários fatores e alternam entre a falta de interesse dos técnicos que não contemplam adequadamente as análises dos aspectos políticos e sociais (VASCONCELOS, 2006).

Existe a necessidade de debate mais concreto sobre envolvimento da sociedade no planejamento de transportes. A transformação recente na implementação de políticas participativas para o transporte tem sido acompanhada por significativas mudanças institucionais (BICKESTAFF *et al.*, 2002), em que exista importante diálogo entre a engenharia, arquitetura, sociologia e demais áreas ligadas ao planejamento dos transportes.

A Europa traz inúmeras experiências positivas de participação social no planejamento da sua rede de transportes (BOOTH e RICHARDSON, 2001; BICKESTAFF *et al.*, 2002; BANISTER, 2008; O'FAIRCHEALLAIGH, 2010). A participação social nos países europeus caracteriza a sua cultura social de forma singular, comparado a demais países no mundo. A Grã-Bretanha apresenta experiências positivas, marcadas pelo fim do planejamento com base na previsão de demanda, onde o investimento em infraestrutura (construção de vias) não é mais considerado como a solução para o fim dos congestionamentos (BOOTH; RICHARDSON, 2001).

Muitas questões subjacentes à nova abordagem participativa para o planejamento do transporte ganharam destaque na elaboração do “Livro Branco Europeu”, cujo foco foi à formulação de políticas para o planejamento dos transportes com a participação da sociedade. O referido livro contém cerca de sessenta políticas de transportes precisas, aplicáveis a nível comunitário, ou seja, com propostas de integração entre os países membros da União Europeia (LIVRO BRANCO, 2001).

O Livro Branco Europeu é composto de documentos, com orientações detalhadas, seguindo um plano de ação a cada 10 anos, culminado em Lei (GOVERNO DO REINO UNIDO, 2000). Nele é estabelecido novo conceito para o planejamento dos transportes e é apresentado um sistema de dois níveis de planos: os planos de transportes locais – LTPs, e os LTPs com estratégias de transportes regionais.

As propostas de planejamento do transporte no Brasil devem ser antecedidas com uma exata compreensão daquilo que, institucionalmente, ao menos nas últimas décadas, foi feito das políticas públicas na área de transporte e mobilidade urbana. Em 1986, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano, que reunia as políticas de saneamento, habitação, política urbana e transportes urbanos, somando inclusive o Banco Nacional de Habitação – BNH, a EBTU e o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano – CNDU. Por razões políticas essa conformação foi alterada várias vezes ao longo dos cinco anos de governo que se sucederam, gerando ineficiência na capacidade formuladora de uma política pública para a questão urbana.

No início dos anos 1990, as políticas relativas ao transporte urbano foram transferidas para o Ministério dos Transportes, incluindo a EBTU e a Trensurb. Em 1999 foi criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, com a atribuição de formular, implementar e coordenar as políticas nacionais de desenvolvimento urbano, as ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico, incluindo o transporte urbano.

Ao final desse longo período, em que houve várias mudanças institucionais na condução da política urbana e, principalmente durante o final dos anos 80 e início dos anos 90, quando o processo de urbanização atingiu proporções ainda mais extraordinárias. Percebe-se que o tratamento inadequado da questão urbana pelo Poder Público foi um dos fatores que contribuíram para a consolidação de padrões de desenvolvimento urbano que, atualmente, se configuram como grandes problemas que precisam ser enfrentados.

Nas últimas décadas, as cidades brasileiras cresceram desordenadamente, sem planejamento urbano integrado, o que produziu uma excessiva crise de mobilidade urbana, exigindo, das diversas esferas de Governo, mudanças substanciais no planejamento e gestão da mobilidade. A falta de uma política que integre os instrumentos de gestão urbanística, mudanças de paradigmas, interface com a sustentabilidade, eficiência, qualidade, inclusão social, fez com que as cidades, atualmente, se deparassem com graves problemas de insustentabilidade, ineficácia no uso do espaço público, sobretudo, produzindo cidades socialmente exclusivas. Portanto, é necessário que sejam elaboradas políticas de transportes integradas ao urbano, que priorize o bem estar coletivo.

No momento atual, a secretaria que responde pela elaboração e gestão de políticas de transporte e mobilidade é a SeMob, conforme relatada no Capítulo 2, subcapítulo 2.2.6. A SeMob foi instituída no Ministério das Cidades com a finalidade de formular e implementar políticas públicas de mobilidade urbana, que proporcione o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, por meio de programas estratégicas e ações que visam mudanças na implementação de novas políticas.

Os Programas Estratégicos e as Ações da SEMOB, integrados com as demais Políticas Urbanas, visam mudar a atuação do Governo Federal, aliando-o aos Estados e Municípios para desenvolver

e implementar uma Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, centrada no desenvolvimento sustentável das cidades e na priorização dos investimentos federais nos modos coletivos e nos meios não motorizados de transporte. Portanto a SeMob desempenha um importante papel para que políticas públicas na área de transportes e mobilidade urbana sejam implementadas com a participação da sociedade.

2.4. EXPERIÊNCIAS EUROPEIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TRANSPORTE

Existem diferentes abordagens para o planejamento da mobilidade urbana e transportes em toda a Europa. Países como a Espanha e o Reino Unido, podem ser considerados precursores no planejamento da mobilidade. O transporte urbano é resultado de uma abordagem de planejamento integrado em todos os modos, abrangendo não somente o espaço urbano, mas todos os arredores, com extensas malhas que ligam diversos países.

No entanto, a qualidade do transporte nesses países está direcionada à participação social nos processos de decisão associados à mobilidade. A orientação sob tais medidas visa assegurar que a política da mobilidade seja desenvolvida de forma transparente e participativa. Tal ação facilita a participação dos cidadãos e dos vários agentes, desde as primeiras fases de planejamento. Outro importante funcionamento é a transparência na comunicação entre as bases e a população no processo de tomada de decisão. Essa ação intensifica ações de educação, formação e sensibilização para uma nova cultura da mobilidade.

Na busca de melhorar a sustentabilidade das cidades, países que fazem parte da união europeia trabalham com o projeto de “Gerência de Mobilidade”, que busca (i) reduzir o crescimento das viagens motorizadas assim como suas distâncias; (ii) incentivar meios de transporte alternativo que possuem menores impactos ambientais; e, (iii) reduzir a dependência do automóvel particular. Nesse sentido, importa também a qualidade da mobilidade, tanto quanto a quantidade de mobilidade disponível, valorizando-se modos de transporte mais “limpos”, menos poluentes e eficientes energeticamente; como o desenho urbanístico que condiciona a mobilidade (ALBERICH, 2004).

Para que a participação social tenha êxito, deve ser bem planejada, como é indicado no "Manual Europeu de Tomada de Decisão e Participação Pública", cuja elaboração teve um papel relevante pelo Consórcio Regional de Transportes de Madrid. O Manual apresenta um modelo para o planejamento de participação cidadã conforme a Figura 2.2:



Figura 2.2: Modelo de planejamento de participação cidadã europeu

Como exemplo destacam-se duas cidades que apresentam atividades de sucesso realizadas com a participação social no planejamento da rede de transportes e na mobilidade: Barcelona e Brighton and Hove.

2.4.1. Barcelona: Pacto pela Mobilidade com a participação do público

O Pacto da Mobilidade surgiu em 1998 como uma ferramenta para promover a consulta à população e a participação como forma de trabalho. Trata-se da composição de um fórum para construir conjuntamente (administração local, associações e entidades), o modelo de mobilidade desejado para a Barcelona. O Pacto é, portanto, um organismo vivo que evolui de acordo com os novos desafios gerados pela cidade. Constitui-se mesa de diálogo e de compromisso recíproco, em outras palavras, uma fórmula para chegar a acordos.

Com isso, conseguiu-se ampliar a rede de metrô e de ciclovias para grande parte da cidade, contando com a reintrodução do *Tranway* elétrico como transporte de massa entre a região metropolitana, além da integração gratuita entre todos os sistemas públicos de transporte. Portanto, buscou-se atrair a população para decisões das questões básicas da cidade.

Os principais objetivos do Pacto pela Mobilidade para a cidade de Barcelona foram os seguintes:

- (i) Transporte público de qualidade e integrado;
- (ii) Manter a velocidade do percurso e melhorar a velocidade do transporte público de superfície;
- (iii) Aumentar a área e a qualidade da rede viária dedicada aos pedestres;
- (iv) Melhorar a sinalização de trânsito e a informação e formação para os cidadãos;
- (v) Legislação adequada para a mobilidade da cidade de Barcelona;
- (vi) Melhorar a segurança nas ruas e o respeito entre os usuários dos diferentes modos de transporte; e,
- (vii) Promover o uso de bicicletas como modo habitual de transporte.

Como resultados do Pacto, a rede de transporte público interno em Barcelona ganhou um novo desenho. Conta com a rede de Metrô, que atinge grande parte da cidade, atualmente constituído por 11 linhas, 156 paradas e 117 quilômetros de extensão, que está sendo ampliada. Em 2004, foi impulsionada a reintrodução do *Tranway* elétrico como meio de transporte de massa, pelas

administrações públicas, local, metropolitana e regional, principalmente na conexão entre as cidades da região metropolitana.

A rede de transportes dispõe de integração entre todos os meios de transportes públicos, com mesmo preço e permissão de transferências gratuitas entre diferentes modos de transporte. Conta também com uma extensa rede de ciclovias por toda a cidade associada ao serviço *Bicing* (sistema de estações automáticas de aluguel de bicicletas distribuídas por toda a cidade).

Para o planejamento e construção do Pacto pela Mobilidade, houve uma série de instituições envolvidas, como: (i) prefeitura de Barcelona e Conselho Municipal de Mobilidade; (ii) entidades cívicas e sociais; (iii) entidades em defesa da mobilidade sustentável; (iv) associações comerciais que utilizam a via pública; (v) sindicatos representativos no âmbito dos transportes; (vi) empresas envolvidas na gestão da mobilidade; (vii) organizações de consumidores e usuários; (viii) câmara de comércio e organizações patronais; (ix) associações profissionais; e, (x) a academia.

A população participou de diversas formas na elaboração do Plano, propondo medidas e avaliando outras, o que resultou em toda uma estruturação da cidade. O sucesso do projeto o tornou contínuo, com atualização de suas propostas à realidade da cidade e aproximação da população e do Governo, contribuindo para a harmonia entre as partes.

2.4.2. Brighton and Hove (Inglaterra): participação social no planejamento urbano

No ano de 2000, a prefeitura da cidade realizou um processo participativo para desenvolver propostas de um Plano Local de grande escala, que estabelecesse diretrizes para o uso do solo e desenvolvimento da terra apropriada. Juntamente com os processos participativos de elaboração do Plano Local foi realizada a proposta de um Plano de Transporte Local, pois a população argumentou sobre a importância de um sistema de transporte estruturado para valorar os terrenos e promover o desenvolvimento.

O Plano de Transporte Local foi definido e sancionado pela prefeitura. No Plano, foram discutidas medidas específicas que visavam a regeneração da área de influência da Estação de Brighton.

Quando da implantação das medidas, verificou-se o grande apoio e aprovação popular, visto que as obras eram resultado de uma demanda popular, cabendo a todos o direito de opinar e conhecer o projeto antes de sua implantação.

2.5. TÓPICOS CONCLUSIVOS

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade formalizaram a luta democrática. Permitiram aos municípios desenvolverem experiências relevantes, com participação da população nos Orçamentos Participativos, Planos Diretores e programas de regularização fundiária, urbanização de favelas e implementação de Conselhos Setoriais. Possibilitaram a criação de condições necessárias para a elaboração de políticas descentralizadas.

Presencia-se no momento atual, nova transformação, com reestruturações políticas, onde o Estado classista se mantém o mesmo. Porém, convém ressaltar que, as novas institucionalizações democráticas nos processos decisórios de participação social nas implementações de políticas públicas sociais, mudaram o caráter do Estado.

A participação social é tema relevante para o aprimoramento das políticas de transporte no Brasil. O capítulo aborda a discussão da importância desse mecanismo nos países europeus, como exemplo a Espanha. A participação é parte essencial na metodologia de um plano de mobilidade, pois o sistema visa atender à necessidade das pessoas que utilizam o mesmo, portanto, ouvi-las e atendê-las resulta no sucesso de países que compartilham os seus sistemas de transportes como efetivos.

Vasconcelos (2006) foi pertinente ao apontar a existência de dificuldades em estabelecer diálogo entre a engenharia, a sociologia e a ciência política, que resultam na implantação inadequada de sistemas que poderiam atender a sociedade e não cumprem com os indicadores de qualidade. O desinteresse dos técnicos que não contemplam adequadamente as análises dos aspectos políticos e sociais tem resultado em cidades cada vez mais impossibilitadas de compartilhar os seus espaços.

Portanto, para o alcance de políticas públicas de transportes mais eficazes, que priorize o bem estar social, é importante que as equipes que trabalham diretamente com o planejamento de transportes sejam constituídas de pessoas de diferentes formações, no qual a mesma priorize a existência de mecanismos de participação social para o aprimoramento das políticas públicas.

3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS DE TRANSPORTE

Este capítulo discorre sobre a audiência pública, conceitos, leis e seu respectivo papel na construção da democracia participativa. O objetivo desta pesquisa é ressaltar a importância da audiência pública como instrumento de participação social, de forma a contribuir para o planejamento dos transportes.

Para possibilitar a interlocução do cidadão com o Estado, foram criados espaços e mecanismos de participação social como conferências, fóruns, mesas de diálogo e negociação, ouvidorias e conselhos (CASTRO, 2011). Realizadas com periodicidade definida, as conferências são espaços de discussão e negociação estruturadas nas etapas municipal, estadual e federal, que resultam em consensos sistematizados em resoluções, diretrizes e moções. As mesas de negociação, por sua vez, são instâncias de negociação entre Governo e sociedade civil com o objetivo de buscar entendimento sobre os mais diversos temas.

Já as ouvidorias são canais de contato direto entre Poder Público e sociedade civil que permitem ao cidadão buscar informações, avaliar, criticar e melhorar os serviços e as políticas públicas. Os conselhos garantem a participação da sociedade civil na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Os meios utilizados são as reuniões periódicas, com pautas definidas, pelos representantes das organizações sociais e do Poder Público que debatem temas relacionados às políticas (CASTRO, 2011). As audiências públicas serão definidas e substancialmente avaliadas nos subcapítulos a seguir.

3.1. CONCEITO E DEFINIÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

A audiência pública é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social na gestão da administração pública (FIGUEIREDO, 2007). Apesar da CF/88 não mencionar explicitamente esse mecanismo específico de participação, ela proporciona uma base sólida para a legislação infraconstitucional acerca do assunto, ao pretender

que a democracia se realize não somente de maneira indireta, mediante representantes eleitos pelo povo, mas também de maneira direta.

O princípio da participação social na administração pública está presente na CF/88, nos artigos 10; 187; 194, inciso VII; 198, inciso III; 204, inciso II; 206, inciso VI; e 216, §1º, assim como em instrumentos de controle tal qual previsto no artigo 5º, incisos XXXIII, LXXI e LXXIII, e no artigo 74, §2º, como mencionado no Quadro 2.2. Essa participação assume várias formas além das audiências públicas, como: consultas, ouvidorias, conselhos, entre outras (SOARES, 2002).

Clemente (2011) concorda ao afirmar que as audiências públicas são mecanismos de gestão pública, que devem primar pela participação, tanto para com a formulação da agenda orçamentária, quanto para o tratamento de temas que o Estado julgar pertinente. É um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, pela qual a autoridade competente, abre espaço para que aqueles diretamente ligados à decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo.

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

Não há consenso em relação a uma definição de audiência pública na (escassa) literatura acadêmica. No entanto, tal definição é uma etapa necessária para que seja possível circunscrever o objeto de estudo e identificar quais são os objetivos e as variáveis relevantes para avaliar a sua efetividade como espaço participativo. Um primeiro resultado encontrado é que as audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo (SOARES, 2002; VASCONCELOS, 2000). Isso significa que, nas audiências públicas há espaço maior de discricionariedade de ação, quando comparadas a outros fóruns participativos, tais como os conselhos gestores deliberativos.

Outra característica definidora das audiências públicas está relacionada à sua perenidade. Diversas instituições participativas são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública. Esse é o caso dos conselhos gestores de políticas. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois é uma instituição que promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Por sua vez, audiências públicas possuem caráter pontual e não permanente, estão invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja a elaboração de um plano ou de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas.

É útil ressaltar que as audiências públicas podem ocorrer em etapas, tais como as etapas regional (uma audiência pública em cada região do país) e nacional (em Brasília). Uma terceira característica aponta que a audiência pública tem caráter presencial, não podendo ser realizada por outros meios, tais como pela internet (SOARES, 2002; MATTOS, 2004; GRAU, 2010). O caráter presencial da audiência pública está intimamente relacionado à quarta característica, que é a manifestação oral dos participantes. Dessa forma não é escopo de uma audiência pública, processos em que a opinião da população é sistematizada exclusivamente na forma escrita (SOARES, 2002; GRAU, 2010).

Assim, além da presença física dos participantes, a manifestação oral propicia o debate entre os atores envolvidos, quinta característica definidora de audiência pública (SOARES, 2002; GRAU, 2010; BARROS, RAVENA, 2011; SERAFIM, 2007). Esse último ponto aproxima as audiências públicas de outros fóruns participativos, tais como os conselhos gestores, o orçamento participativo e as conferências de políticas. Ao mesmo tempo, essa característica distancia as audiências públicas de outras formas individualizadas de relação entre Estado e sociedade civil, a exemplo as consultas públicas e as ouvidorias públicas. Em diversas audiências públicas é possível a participação de atores individuais, porém elas constituem-se fóruns de articulação entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que a participação tem caráter coletivo, configurando-se a sexta característica.

Embora a audiência pública tenha caráter coletivo e outras características a aproximem de um espaço onde grupos organizados se manifestam (como em conselhos e conferências), não podem

excluir atores não organizados do processo participativo. Assim – em sua sétima característica – uma audiência pública é aberta a todo público interessado, organizado ou não. Isso se justifica porque as audiências podem tratar de questões que afetam indivíduos particulares.

A oitava característica definidora de uma audiência pública é a de possuir regras específicas para o seu funcionamento (SOARES, 2002; MATTOS, 2004). As regras podem ser variadas, e assim podem estar presentes em algumas audiências, em outras não. O que é generalizado entre as audiências públicas é o fato de serem procedimentos formais e adotarem algum tipo de regra ou orientação metodológica. Entre as regras, encontramos itens relacionados à formalização da audiência pública, a saber, data e hora definidas, pauta clara, atas de reunião, gravação de vídeo e/ou voz dos debates.

Há também regras relacionadas à condução do debate, os que incluem a determinação de quais atores possuem a palavra, da duração da fala de cada participante, a possibilidade de haver réplicas, tréplicas, entre outras. Por fim, há regras que visam orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a audiência pública está relacionada. A partir do exposto, esta pesquisa adotará a definição de audiência pública, exibida no Quadro 3.1, composta de suas principais especificidades.

Quadro 3.1: Definição e características de audiência pública

Item	Audiência Pública
1	Tem caráter consultivo, e não deliberativo
2	Está relacionada ao seu caráter pontual
3	Caráter presencial
4	Possibilidade de manifestação oral dos participantes, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestações por escrito
5	A manifestação oral propicia o debate entre os atores interessados (ideal)
6	Constitui-se em fórum de articulação entre Estado e a sociedade civil, cuja participação tem caráter coletivo
7	É aberta a todos os interessados – caráter coletivo
8	Possui regras específicas para o seu funcionamento, dotadas de procedimentos e algum tipo de orientação metodológica

Fonte: Soares, 2002; Vasconcelos, 2002; Mattos, 2004

A título de ilustração, o Quadro 3.2 faz uma comparação entre características das audiências públicas e de outras instituições participativas em vigor no Brasil.

Quadro 3.2: Comparativo entre audiências públicas e demais instituições participativas

Dimensão	Audiência Pública	Consulta Pública	Ouvidoria Pública	Conferência de Política	Conselho Gestor
Resultado do Processo	Consultivo	Consultivo	Não aplicável	Consultivo ou deliberativo (depende caso)	Consultivo ou deliberativo (depende caso)
Perenidade	Pontual	Pontual	Permanente	Pontual (com revisões programadas)	Permanente
Forma de interação	Presencial	Não presencial	Não presencial	Presencial	Presencial
Forma de manifestação	Oral	Escrita ou manifestação por telefone	Escrita ou manifestação por telefone	Oral	Oral
Relação entre Estado e sociedade civil	Caráter coletivo, permite manifestações individuais	Caráter individual	Caráter individual	Caráter coletivo	Caráter coletivo
Aberto a qualquer cidadão interessado	Sim	Sim	Sim	Não	Não

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

Autores como Pires *et al.* (2011) apontam que os estudos que analisam a qualidade de processos participativos podem identificar fatores fortemente relacionados com a efetividade. A qualidade de processos participativos está relacionada com o desenho institucional dos mecanismos de participação social. Contudo, as regras e normas que condicionam seu funcionamento e a atuação e

recursos mobilizados pelo Estado e sociedade contribuem para que o processo de participação seja de forma efetiva.

A audiência pública é um instrumento de participação, regulado por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei, ou a realização de empreendimentos que possam gerar impactos à cidade, a vida das pessoas e ao meio ambiente. Também são discutidos, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor. A Figura 3.2 representa a audiência pública como espaço de discussão.

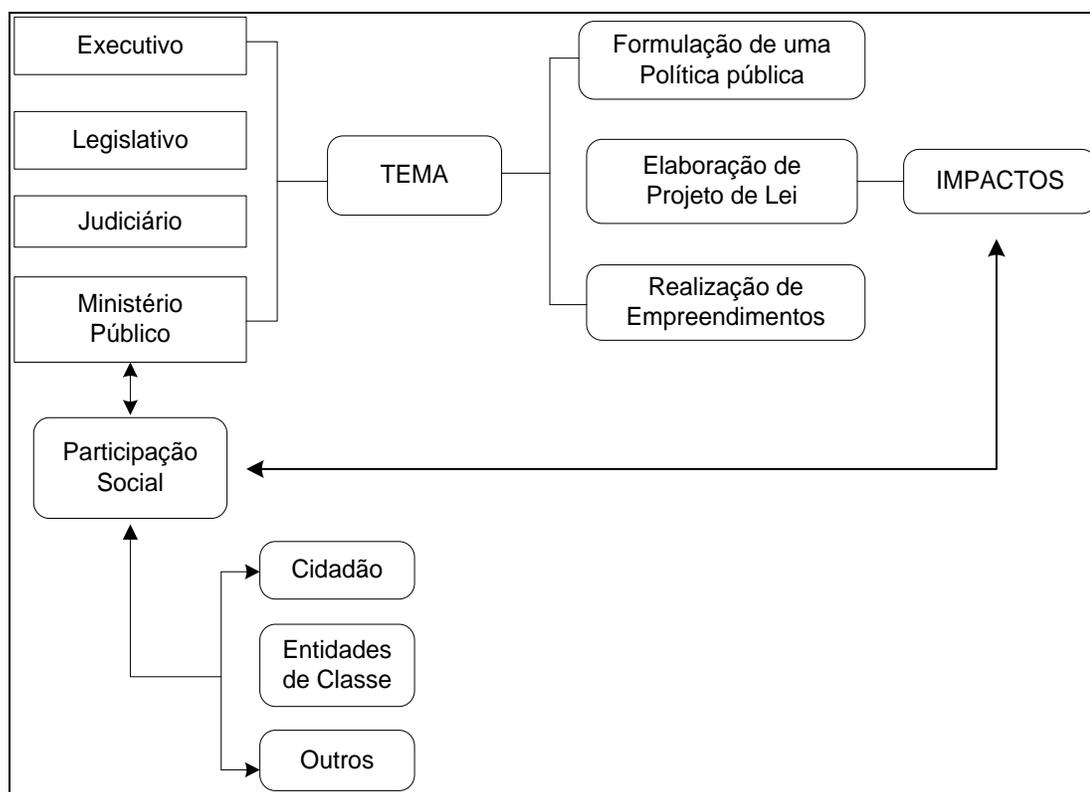


Figura 3.1: Audiência pública como espaço de discussão

De um modo geral, as audiências públicas são eventos pontuais, ou seja, ocorrem em momentos específicos do ciclo de políticas públicas. Diversas áreas de políticas públicas se utilizam desse

mecanismo em seus processos decisórios, sendo sua ocorrência amplamente disseminada, atingindo grande capilaridade no território nacional. A participação social é parte efetiva nas decisões discutidas na audiência pública. Os impactos são resultados de decisões consultadas durante a audiência. No entanto, é fundamental que a população seja consultada e que as suas opiniões sejam de fato consideradas na escolha final do projeto apresentado. Além da presença física dos participantes, o ideal é que a manifestação oral propicie o debate entre os atores interessados (SOARES, 2002).

A sociedade civil organizada tem buscado e conseguido ocupar espaços junto ao Estado para participar do planejamento, acompanhamento, efetivação e gestão das políticas públicas. Com base em tal pressuposto, o presente trabalho foca a análise da participação social em audiências públicas em projetos de transportes, com o objetivo de investigar se o desenho elaborado no projeto é efetivo e atende aos anseios da população que participa das audiências.

3.2. OBJETIVOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

As audiências públicas possuem objetivos múltiplos e variados. Essas variações dependem do tema abordado na audiência, do objeto em discussão, do momento no qual é realizada, da legislação de referência, entre outros. Além disso, seus objetivos podem variar de acordo com tipo e perfil do participante, podendo ser diversos entre atores governamentais e da sociedade civil. De acordo com a sua finalidade, tais objetivos podem ser acrescentados, excluídos e/ou alterados conforme o perfil específico de cada audiência.

Dar publicidade aos atos da administração pública é princípio consagrado no Direito Administrativo, sendo a audiência pública instrumento de manifestação de tal princípio. No entanto, um dos objetivos básicos da audiência pública, do ponto de vista do Estado, é aumentar a publicidade dos atos da administração pública (SOARES, 2002; VASCONCELOS, 2000; BARROS E RAVENA, 2011; SERAFIM, 2007).

Além disso, as audiências públicas visam legitimar a ação governamental (SOARES, 2002; VASCONCELOS, 2000;). Nesse contexto, por legitimação, entende-se o processo de debate e

interação entre Governo e sociedade, que torna a gestão pública mais transparente e democrática. O resultado final é, por um lado, a maior capacidade do Governo de incorporar as demandas da sociedade na tomada de decisão e, por outro, o maior apoio às ações governamentais por parte dos atores envolvidos.

Para que tal legitimação ocorra, a audiência pública deve ser pautada por três objetivos complementares, os quais podem se manifestar na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas. Os dois primeiros correspondem ampliar a capacidade do Governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade e de fornecer transparência ao processo político e administrativo (SOARES, 2002; REZENDE, 2009). O terceiro diz respeito a aumentar a disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas (SERAFIM, 2007). Assim, garantidos os objetivos acima elencados, é possível argumentar que, se bem conduzida, a audiência pública induz a administração pública a agir de forma mais eficiente (MENEZES, 2005). Vale ressaltar que uma ação governamental eficiente envolve o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão.

A finalidade das audiências públicas abriga fenômenos muito distintos entre si. As audiências públicas de licenciamento ambiental e das agências reguladoras, partem de procedimentos metodológicos e contextos de atuação diferenciados. Ou seja, congregam distintos atores interessados, múltiplas regras decisórias, recortes territoriais variados, entre outros. Além das audiências de caráter obrigatório (formalizadas em leis, decretos, resoluções etc.), existem ainda as audiências voluntárias, em que setores sensíveis à participação social nos quadros do Governo Federal decidem voluntariamente realizá-las.

Assim como as audiências públicas obrigatórias, as audiências voluntárias atendem a critérios e metodologias específicas, que podem ser originais e/ou adaptações dos critérios presentes nas audiências obrigatórias ou em outros mecanismos de participação.

É preciso reconhecer, que a sociedade civil e suas formas de organização e manifestação modificaram ao longo do tempo. A participação social nas ações de efetivação de projetos em transporte tem apresentado avanços em função da diversidade de momentos políticos que o país

tem atravessado. Assim, um dos objetivos da audiência pública é gerar transparência sobre os atos governamentais e identificar a opinião da população com relação a esse ato. A população tem a oportunidade de se expressar e propor soluções para o aperfeiçoamento das ações, mas cabe à administração acatar ou não as propostas.

Do ponto de vista da sociedade, a audiência pública tem objetivos que extrapolam os elencados anteriormente, tais como aquele relativo a construir capacidades entre os atores da sociedade civil (OLIVEIRA, 2010; SOARES, 2002). Nesse sentido, a mobilização e o debate na audiência são fatores que auxiliam na organização, articulação e construção de capital social. Portanto, a audiência constitui um lócus de aprendizado político e de fomento à cidadania.

A audiência pública tem o potencial de difundir e popularizar o debate sobre a temática em questão (OLIVEIRA, 2010; MATTOS, 2004). O caráter aberto e presencial das audiências faz com que, em diversos casos, essas assumam características de “grandes eventos”. Assim, as audiências públicas atraem o público e a mídia, contribuindo para difundir a temática para a população em geral e abrindo espaço para um debate amplo de interesse da sociedade.

A partir disso, as audiências públicas podem abrir janelas de oportunidade política (KINGDON, 1995; ZAHARIADIS, 2007) para novas ações e políticas públicas, bem como podem induzir os atores políticos (governadores, prefeitos, entre outros) a se comprometerem formalmente com ações e políticas em áreas afins ao tema da audiência.

Conforme apresentado, a audiência pública dispõe de objetivos múltiplos, os quais variam conforme a perspectiva de cada tipo de ator. Ela também possui objetivos relacionados à interação entre Governo e sociedade. O primeiro, de caráter mais elementar, se relaciona à promoção de diálogo entre a sociedade e a administração pública (SOARES, 2002; GRAU, 2010; BARROS, RAVENA, 2011; SERAFIM, 2007). Esse objetivo não é específico das audiências públicas, mas comum às diversas instâncias de articulação entre Governo e sociedade civil, como conselhos, conferências, entre outros.

Articulado a esse último, entretanto, há um objetivo que pode atingir, na audiência pública, um grau de intensidade que dificilmente é igualado por outra instância participativa: a mediação de conflitos (GRAU, 2010; MATTOS, 2004). Por ter caráter pontual e, por vezes, tratar de assuntos polêmicos constantes da “ordem do dia”, as audiências públicas frequentemente congregam participantes – organizados ou não – com interesses conflitantes. Questões envolvendo, por exemplo, construção de hidrelétricas, impacto de obras de infraestrutura em terras indígenas e em outras populações tradicionais e direito dos consumidores frequentemente envolvem conflitos e oposições entre diversos atores.

Embora não seja predominante em todas as audiências públicas, a mediação de conflitos é o objetivo pelo qual as audiências, de forma mais clara que em outras instâncias participativas, revelam sua utilidade e importância. Nesse contexto, o conflito não está situado no binômio governo-sociedade, mas reflete a heterogeneidade e as divergências inerentes à sociedade. Como dito anteriormente, tais objetivos não são exaustivos e tampouco fechados, haja vista a possibilidade de cada audiência pública adotar objetivos diversos, e nem sempre adotar todos aqui elencados. O Quadro 3.3 apresenta de forma sintética, os múltiplos objetivos de audiências públicas.

Quadro 3.3: Múltiplos objetivos da audiência pública

Objetivos
Aumentar a publicidade dos atos da administração pública
Legitimar a ação governamental
Aumentar disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas
Ampliar a capacidade do Governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade
Fornecer transparência ao processo político e administrativo
Induzir a administração pública a agir de forma mais eficiente
Aperfeiçoar os instrumentos de gestão
Consolidar e priorizar políticas públicas
Construir capacidades entre os atores da sociedade civil
Difundir e popularizar o debate sobre a política pública
Promover o diálogo entre a sociedade e a administração pública
Mediar conflitos

A realização de audiência pública está prevista em leis, decretos, resoluções, instruções normativas, entre outros tipos de atos normativos. Embora em diversas situações sua realização seja obrigatória, também há muitos casos em que é facultativa à administração pública. Há casos em que o ato normativo prevê a obrigatoriedade de ampla divulgação do ato administrativo e/ou da participação social na tomada de decisão, citando a audiência pública no rol de possibilidades, deixando a escolha do mecanismo mais adequado a cargo da administração.

O Estatuto da Cidade prevê como obrigatória a realização de audiências públicas. Essas, todavia, devem ser realizadas pela administração municipal, pois dizem respeito à gestão dos municípios. Semelhante a esse caso é o da Lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, serviço de responsabilidade dos municípios, âmbito no qual as audiências são realizadas. Por essa razão, tais leis não serão consideradas na escolha dos casos do presente estudo, cujo foco concentra-se no âmbito do Poder Executivo Federal.

O Estatuto da Cidade ressalta a importância da audiência pública e seu debate legal, como instrumento de efetivação dos direitos difusos e coletivos da sociedade, sendo então fundamental na construção de cidades democráticas. A audiência pública propicia um importante diálogo entre o Estado e a sociedade, mediando entre as partes os conflitos sociais existentes. Ganhou importância como mecanismo de participação social na construção do que preconiza o princípio da transparência desde a promulgação do Estatuto, no qual apresenta em suas diretrizes, políticas que fomentam a participação social no planejamento urbano.

Entre os casos em que a realização de audiências públicas é facultativa à administração, destaca-se a Lei nº 9.784/1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. A referida lei prevê a possibilidade de realização de audiência pública como mecanismo de instrução do processo administrativo federal, visando melhorar o desempenho da função administrativa por parte dos entes da administração pública direta e indireta (SOARES, 2002).

Por fim, vale citar também o Decreto nº 4.176/2002, o qual estabelece normas e diretrizes para elaboração, redação, consolidação e encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Executivo Federal. Esse decreto atribui à Casa

Civil, entre outras, a competência para decidir sobre a ampla divulgação dos textos básicos de projeto de ato normativo, quando esse possuir especial significado político ou social, sendo facultativa a realização de audiências públicas.

Entre os casos em que a realização de audiência pública faz-se obrigatória, destacam-se as licitações, o licenciamento ambiental, a gestão fiscal e no âmbito do exercício das funções das agências reguladoras. A audiência pública também é obrigatória para a instituição de datas comemorativas e, em casos específicos, quando a Lei que institui determinada política assim determinar, por exemplo, no caso do Projeto de Lei nº 1.687/2007, a qual previu a realização de audiências públicas para a apresentação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Conforme mencionado, o Quadro 3.4 apresenta o resumo da previsão de audiências públicas nos atos normativos.

Quadro 3.4: Mapeamento das audiências públicas nos atos normativos

Tipos	Dispositivo Legal	Obrigatoriedade	Casos
Processos administrativos da Administração Pública Federal	Lei nº 9.784/1999	Facultativo	À Administração.
Licitações	Lei nº 8.666/1993	Obrigatório	Licitações acima de R\$ 150.000.000,00
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei nº 11.445/2007 (saneamento básico)	Obrigatório	Quando a condição de validade dos contratos, cujo objeto seja prestação de serviços públicos de saneamento básico: deve ser realizada audiência pública sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. Audiência Pública é também obrigatória para a divulgação das propostas dos planos de saneamento básico; sendo facultativa, entretanto, para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão de tais planos.
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257/2001	Obrigatório	No âmbito municipal, para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos para o meio ambiente – natural ou construído –, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor; e na gestão orçamentária.
Projetos de Atos Normativos	Decreto nº 4.176/2002	Facultativo	À Casa Civil para a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social.
Instituição de	Lei nº 12.345/2010	Obrigatório	Para a definição do critério de alta significação

Tipos	Dispositivo Legal	Obrigatoriedade	Casos
datas comemorativas			para a instituição de datas comemorativas.
Finanças Públicas/ Gestão Fiscal	Lei Complementar nº 101/2000	Obrigatório	Durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da LDO e dos orçamentos.
Políticas públicas específicas; elaboração de planos nacionais, etc.	Lei nº 12.587/2012	Obrigatório	Exemplo: Política Nacional de Mobilidade Urbana
Licenciamento Ambiental	Resoluções Conama nº 001/1986 e 009/1987	Obrigatório	Quando solicitado por entidade civil, Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos.
ANTT, ANTAQ, ANAC	Lei nº 9.427/1996; Lei nº 10.233/2001; Resolução ANTAQ nº 646/2006; Lei nº 11.182/2005; Decreto nº 5.731/2006; Instrução Normativa ANAC nº 18/2009.	Obrigatório	Para iniciativas ou alterações de atos normativos e decisões que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor em questão, ou de consumidores e usuários dos bens e serviços em questão.
Aquisição de imóveis rurais	Norma de Execução Inca nº 95, de 27 de agosto de 2010, DOU 30/8/2010, republicado em 3/9/2010	Obrigatório	Para a aquisição de imóveis rurais com base no Decreto nº 433/1992 é admitida nas hipóteses de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação por interesse social na forma da Lei nº 8.629/1993.

César (2011) corrobora quando diz que a audiência pública é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Também pode servir como instrumento para coleta de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos, etc.) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas.

No entanto, a audiência como mecanismo de participação social, é um ato normativo e deve contribuir para o planejamento dos transportes, de modo a tornar as políticas mais efetivas e fortalecer as arenas participativas. O subcapítulo à seguir irá apresentar os conceitos de planejamento e a importância da audiência pública para o planejamento e planos de transportes.

3.3. AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE

O conceito de planejamento ou planificação é bastante amplo e sua aplicação ocorre nas mais diferentes áreas. A Carta dos Andes elaborada no ano de 1958 define o planejamento como um método de aplicação contínuo e permanente, destinado a resolver de forma racional os problemas que afetam uma sociedade por meio de uma previsão ordenada, e de uma análise detalhada, deliberada, capaz de antecipar suas consequências (FERRARI, 1979; TEDESCO, 2008). Nesse sentido, não sendo o planejamento um fim em si mesmo, deve ser o meio pelo qual os planejadores tentavam alcançar objetivos ideológicos.

Para Chiavenato (2000), o planejamento determina antecipadamente os objetivos a serem atingidos e quais os meios a serem adotados e os planos de ações necessários para alcançá-los. O autor classifica o planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional, em que o planejamento estratégico é o mais amplo e abrangente, pois envolve toda organização e preocupa-se com a organização para alcance dos objetivos propostos.

Já Tancredi *et al.*, (1998) classifica o planejamento conforme o grau de complexidade do processo de tomada de decisão, nível hierárquico no sistema em que esse processo ocorre e a amplitude das decisões decorrentes. Os autores definem o planejamento em três níveis: planejamento normativo ou de políticas; planejamento estratégico e planejamento tático/operacional.

O planejamento de políticas é responsabilidade do nível central do sistema. Deve ser destinado a promover mudanças sociais deliberadas ou pretendidas e projetadas para o futuro. Como é possível perceber, nesse nível de planejamento será necessário lidar com os distintos interesses de diferentes atores sociais e sua postura em relação ao plano, de oposição, indiferença ou adesão (TANCREDI, *et al.*, 1998)

O planejamento estratégico indica os meios – estratégias – pelos quais se julga que seja possível atingir as metas desejadas de médio e longo prazo. Também define a estrutura sistêmica para a ação organizacional e as medidas de efetividade – indicadores – para análise dos resultados. Ao definir

essas estratégias, fornece a estrutura para o planejamento operacional, que, deverá prever todo o detalhamento para sua implementação, assim como o dimensionamento da estrutura necessária e o cálculo dos insumos (GALINDO, 2009).

O planejamento operacional, como seu nome já diz, refere-se ao desenvolvimento de ações(planos) que permitam organizar a execução das estratégias planejadas em outro nível de planejamento. Indica como “colocar em prática” as ações previstas (TANCREDI *et al.*, 1998). Independentemente do modelo adotado para o planejamento das políticas ou das estratégias de intervenção, o planejamento operacional mostra-se coerente e necessário para organizar a fase de implantação.

O planejamento de um sistema de transportes depende de um conjunto de informações adequadas que orientem o planejador quanto às necessidades de uso do sistema pela população. Essas informações devem expressar as diferentes características que evidenciam as condições de vida da população, sejam essas econômicas, sociais e culturais, que são responsáveis pela geração de suas demandas em utilizar o sistema (TEDESCO, 2008).

Vasconcelos (2006) em sua definição sobre planejamento de transportes diz que esse é essencialmente político. As partes interessadas negociam soluções para os problemas, dentro de uma arena de conflitos, na qual, os diferentes modelos de planejamento são usados como instrumentos. Constitui-se entre as técnicas de intervenção para o desenvolvimento das cidades, associado ao planejamento da circulação e ao planejamento urbano.

De Luca (2014) corrobora com a discussão quando afirma que as inúmeras interações do sistema de transportes geram fatores que acarretam limitações para o desenvolvimento racional e sustentável do próprio sistema, advindos dos contextos sociais e econômicos do território. Portanto, o autor destaca a importância do planejamento participativo para o transporte, e que esse é suporte fundamental para o planejamento integrado, onde o público debate juntamente com o Estado os seus interesses coletivos.

Apesar da existência de legislações, como o exemplo do Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que garantem a participação social no planejamento do transporte, no Brasil, tais questões ainda são tratadas como exclusiva competência do Estado e das operadoras de transporte (INDI, 2014). 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 daquele, onde a democracia representativa possa caminhar ao lado da democracia participativa (SOUZA, 2011).

Não existe uma abertura clara e estimulada para que a sociedade participe do planejamento. É preciso que as instituições absorvam o planejamento participativo como valor norteador. 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 (INDI, 2014).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana prevista na Lei nº 12.587/2012, juntamente com o Estatuto da Cidade instituído na Lei nº 10.257/2001, estabelecem condições para que a sociedade participe dos processos de planejamento, gestão e fiscalização dos planos e projetos de mobilidade e transportes. As referidas leis também preveem que a audiência pública deve acontecer como forma de estabelecer diálogo entre o Estado e a sociedade. Nelas, a sociedade tem a chance de apresentar suas demandas e necessidades, vividas no cotidiano, o que favorece o planejador reconhecer, a realidade no qual esteja planejando, a ponto de considerá-las ou não.

Os resultados da participação social alcançados na audiência pública de transportes ou de planos de mobilidade, entre outros, são de suma importância para o aprimoramento das análises do que está sendo apresentado. Ademais evidenciam os próximos passos na mobilização da população em torno da sensibilização frente a conceitos de mobilidade e transportes, muitas vezes ainda não incorporados na dinâmica urbana vigente.

A audiência pública para a apresentação de projetos e planos de mobilidade e transportes, mediante as orientações estabelecidas na Política Nacional de Mobilidade Urbana, encontra-se nível de planejamento normativo ou de políticas (TANCREDI *et al.*, 1998). O planejamento de políticas

acontece no nível central do sistema, onde é necessário tratar com os diversos interesses dos atores sociais frente ao plano (oposição, diferença ou adesão).

O planejamento é um instrumento de gestão que promove o desenvolvimento institucional, no entanto, as leis e decretos que normatizam a audiência pública nos projetos e planos de mobilidade e transportes devem beneficiar o planejamento. Diante do que a literatura apresenta sobre o conceito de audiência pública, o Quadro 3.5 classifica-os nos níveis de planejamento mediante cada conceito.

Quadro 3.5: Classificação da audiência pública e seus conceitos adaptados ao nível de planejamento

Níveis de Planejamento Normativo ou de Políticas, Estratégico, Tático e Operacional			
Audiência Pública:	PNP	PE	PTO
Têm caráter consultivo, e não deliberativo	X		
Está relacionada ao seu caráter pontual		X	
Caráter presencial			X
Possibilidade de manifestação oral dos participantes, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestações por escrito		X	X
A manifestação oral propicia o debate entre os atores interessados (ideal)			X
Constitui-se em fórum de articulação entre Estado e a sociedade civil, cuja participação tem caráter coletivo		X	
É aberta a todos os interessados – caráter coletivo	X	X	
Possui regras específicas para o seu funcionamento, dotadas de procedimentos e algum tipo orientação metodológica	X		

Legenda: PNP – Planejamento Normativo ou de Políticas; PE – Planejamento Estratégico; PTO – Planejamento Tático/Operacional

Conforme a classificação nos níveis apresentados, importante destacar a relação da audiência pública com o planejamento, para que esse mecanismo de participação seja bem aplicado quando utilizado na apresentação das políticas e projetos de transportes. O Quadro 3.5 demonstra as fases do planejamento conforme a especificidade que o conceito traz. As classificações atentas ao nível normativo ou de políticas são justamente aqueles conceitos que apontam para o cumprimento da Lei. O planejamento estratégico define os conceitos que delimitam a estrutura sistêmica para a ação organizacional da audiência. Já o planejamento tático/operacional refere-se ao desenvolvimento das ações e planos, ou seja, indica como “colocar em prática” as ações previstas (TANCREDI *et al.*, 1998).

3.4. DIMENSÕES DE EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Conforme mencionado anteriormente, a audiência pública é um mecanismo ainda pouco estudado e que precisa ser mais explorado, pois tem importante função para a administração pública. O Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA desenvolveu um estudo com o seguinte tema “*Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal*”. A pesquisa se estruturou a partir do conceito de pesquisa aplicada, cujo objetivo é contribuir com a melhoria do processo de organização e gestão de audiências públicas. Possui como questão: quais são os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas?

A pesquisa teve a duração de um ano e contou com análise bibliográfica, entrevistas com gestores públicos e profissionais atuantes em organizações não governamentais. Resultou em quatro estudos de caso de audiências públicas, realizadas por órgãos do Governo Federal: (i) elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS; (ii) discussão sobre as minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, (iii) licenciamento ambiental de dois grandes projetos de hidrelétricas – Santo Antônio e Jirau, em Rondônia; e, (iv) da hidrelétrica do Belo Monte, no Pará (FONSECA *et al.*, 2013).

Por meio das fontes de dados e das entrevistas, foram elaboradas o conceito, definição e objetivos das audiências públicas; também foi realizado um mapeamento da realização de audiências públicas nos programas do Governo Federal. Para tanto foi empreendida avaliação quantitativa do registro de ocorrências das audiências públicas do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI/MP.

Identificou-se pelo SIGPlan que, de 2004 a 2009, 105 programas do Governo Federal registraram 203 ocorrências de audiências públicas, sendo 118 de caráter obrigatórios; 81 voluntários; e quatro temas não definidos (FONSECA *et al.*, 2013).

O Ministério dos Transportes – MT foi o segundo que mais registrou ocorrência de audiências públicas ao longo do período em análise, no total de 43 ocorrências. Como justificativa pela quantidade de audiências públicas dentro dos programas no âmbito do MT encontrou-se aqueles que tratam diretamente de atividades de regulação da concessão de serviços públicos. A Lei nº 9.247/1996, Lei nº 10.233/2001 e Lei nº 11.182/2005, que criam e regulamentam algumas agências reguladoras, exigem que iniciativas que afetam direitos de agentes econômicos ou de consumidores sejam precedidas de audiência pública. Nesse particular, tais leis são reforçadas por instrumentos jurídicos internos das agências, vinculadas ao MT (ANTAQ, ANAC e ANTT), que regulamentam o cumprimento dessa exigência (FONSECA *et al.*, 2013).

Outra causa que torna comum a ocorrência de audiência pública no MT é na construção de obras de infraestrutura, tais como estradas, ferrovias e portos, as quais demandam, por legislação específica, licenciamento ambiental. Tais processos em obras de infraestrutura deve incluir que sejam realizadas audiências públicas, caso o órgão licenciador (ao exemplo do IBAMA, Ministério do Meio Ambiente ou Conama) julgue necessário, ou quando requisitado pelo Ministério Público, ou por entidades da sociedade civil.

Ainda ligado aos programas de transporte e mobilidade, foram registradas audiências públicas que se justificam pela obrigatoriedade de atos normativos. Essas audiências foram conduzidas pelo Ministério das Cidades entre 2004 e 2009, reguladas pelo Estatuto da Cidade. O Ministério das Cidades, ao cumprir as exigências do Estatuto, realizou suas audiências com os objetivos de ampliar a capacidade do Estado de incorporar as demandas da sociedade e consolidar e priorizar políticas de transporte (FONSECA *et al.*, 2013).

Com o objetivo de melhor orientar e direcionar os resultados de maneira mais transparente e criteriosa, as dimensões de análise foram divididas em dois grupos: (i) dimensões que caracterizam o Processo (causas dos sucessos e insucessos); e (ii) dimensões para a análise do Resultado (efetividade) da audiência pública. A Figura 3.2 apresenta a descrição de cada dimensão e subdimensão (FONSECA *et al.*, 2013).

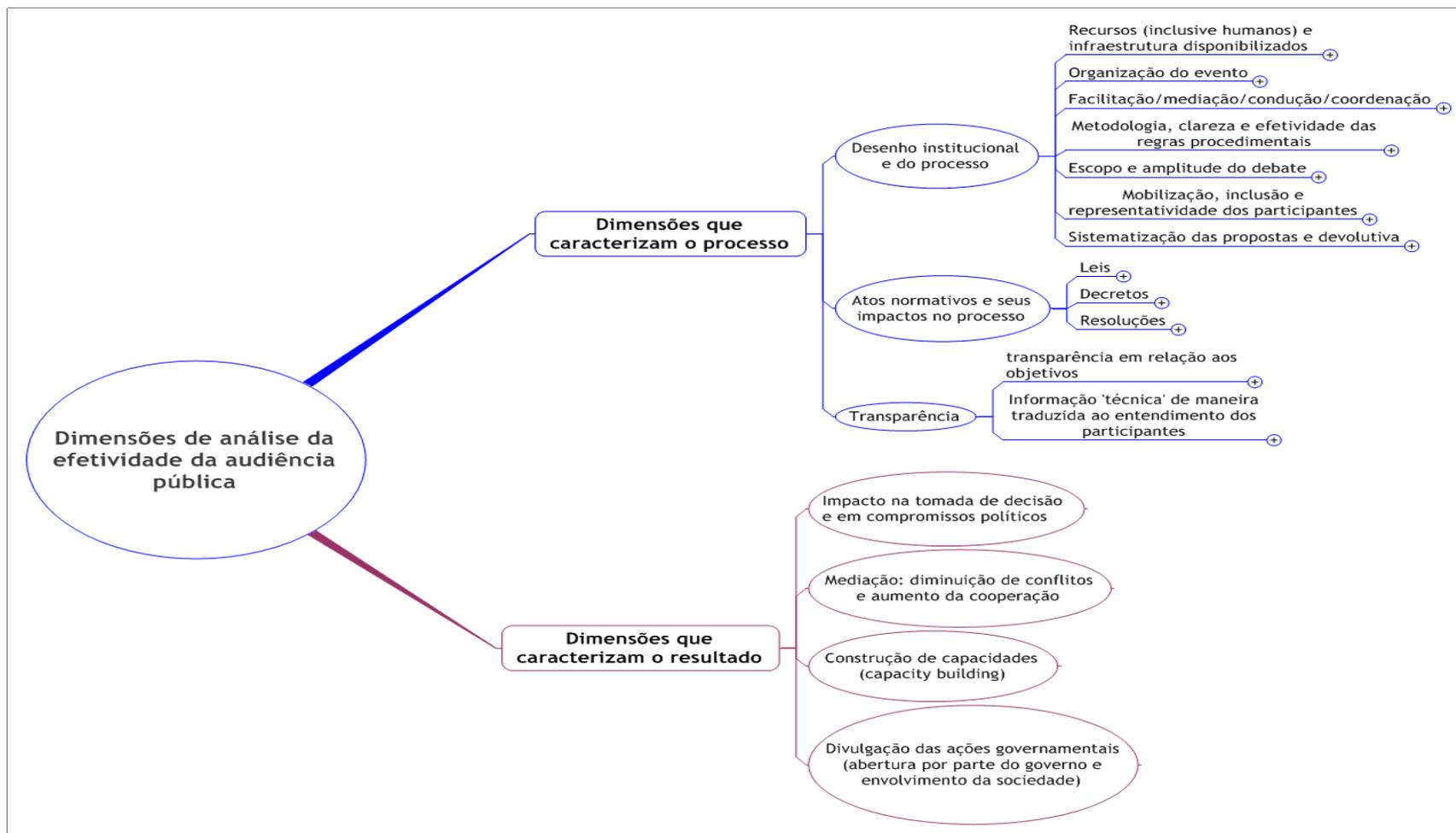


Figura 3.2: Dimensões e subdimensões de efetividade da audiência pública adaptado do Fonseca *et al.*, 2013

As dimensões de análise da efetividade de audiências públicas, resultado do longo trabalho de pesquisa, visam orientar o pesquisador a aplicar tais ferramentas para estudo de caso específico, servindo de base para a construção de um sistema analítico da audiência pública 129/2012 presidida pela ANTT, cuja finalidade foi apresentar a sociedade o 1º Plano de Outorgas referente à Licitação dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual Semiurbano de Passageiros do Distrito Federal e seu Entorno.

As dimensões que caracterizam o Processo são compostas pelo **Desenho institucional e do processo** que contém sete subdimensões. A primeira subdimensão é a previsão de recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados. A infraestrutura adequada ao número de participantes é fator essencial para que o evento tenha uma participação social efetiva. Lugar de fácil acesso, espaço com capacidade para acolher os participantes, com equipe técnica capacitada e adequada para conduzir os trabalhos – são elementos que contribuem para a efetividade da participação.

Outra subdimensão de extrema relevância para a efetividade da participação social é o momento de realização da audiência pública e sua organização. A inclusão do processo participativo, devendo esse (processo participativo) ser iniciado em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos no tema, podendo, assim, transcender a mera função de esclarecer e informar o público-alvo.

O escopo da audiência pública compreende o recorte do objeto e a temática que será discutida e que definirá seu perfil. Deve ser deliberado com cuidado para que os interessados tenham a possibilidade de opinar em relação aos temas que consideram importantes, mas também para que o gestor possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com o objeto da audiência.

A capacidade institucional do órgão público que esteja promovendo a audiência pública é caracterizada como importante elemento que reflete na ampliação do potencial de efetividade da audiência pública. Portanto, o órgão responsável deve dispor de uma estrutura interna voltada à participação social. Isso implica contar com documentos de referência, instalações e servidores

capacitados, entre outras funções. Importante que as pessoas responsáveis pela participação social tenham bom conhecimento dos regulamentos e dos procedimentos internos relacionados ao tema, mas também que tenham capacidade de lidar com as contribuições da sociedade.

A neutralidade e postura pró-debate do mediador se caracteriza como importante subdimensão na busca por efetividade. A atuação do mediador/facilitador do debate tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e na sua percepção quanto à neutralidade, à seriedade e à legitimidade do processo. Na escolha do mediador, é importante combinar três características: (i) capacitação em metodologias participativas; (ii) neutralidade com relação à temática; e, (iii) reconhecimento do mediador como neutro pelo público presente.

A metodologia utilizada deve ser adequada à especificidade dos participantes; à complexidade e abrangência do tema e objetivos da audiência pública ao tempo, e aos recursos disponíveis para a realização do evento. Metodologias adequadas e claras, seguidas com coerência, contribuem consideravelmente ao aumento da percepção de legitimidade e de seriedade no momento da audiência, por parte do público presente e potencializam a capacidade dos gestores de sistematizar as propostas.

A devolutiva e sistematização das propostas são caracterizadas como a interface com a sociedade no momento posterior à audiência. Essa subdimensão contribui para o aumento da percepção de legitimidade da audiência pública. Para isso deve incluir uma devolutiva clara à sociedade, indicando se houve incorporação ou não das contribuições, com justificativa. Para que seja possível promover uma devolutiva formal, é preciso que tenha havido um processo adequado de sistematização das propostas.

Como segunda dimensão tem-se os **Atos normativos**, compostos de leis, decretos e resoluções, a fim de avaliar se o órgão que esteja presidindo a audiência se limita as normativas estabelecidas ou além das mesmas. E por fim a **Transparência** que avalia se o órgão lida com as informações de maneira objetiva desde a organização do evento até a sistematização e devolutiva a sociedade.

Já as dimensões que caracterizam o Resultado são divididas em quatro. A primeira está relacionada com o **Impacto na tomada de decisão**, que avalia se as decisões tomadas foram influenciadas pelo processo participativo. Como segunda dimensão têm-se a **Mediação** que, se bem estabelecida diminui conflitos e aumenta o diálogo, o que resulta na cooperação entre os interesses discutidos na audiência. A **Construção de capacidades** é a terceira dimensão e avalia a existência de abertura do órgão que esteja promovendo a audiência pública em conduzir todo o processo de discussão, auxiliando no diálogo entre os interessando, nesse caso, o Estado e sociedade. E, a quarta e última dimensão se caracteriza como a **Abertura das ações do Estado**, envolvendo a sociedade no processo. Portanto, avalia se o órgão disponibiliza os documentos de maneira a contribuir com o processo participativo.

Fonseca *et al.*, (2013) deixa evidente que o objetivo em criar as dimensões de análise é promover suporte às pesquisas e que as mesmas possam ser adaptadas e aplicadas. Essa prática deve ser referência para pesquisadores interessados em analisar outros processos, tendo em vista a possibilidade de adaptá-la de acordo com os objetivos e possibilidades de cada pesquisa.

3.5. TÓPICOS CONCLUSIVOS

A audiência pública é um importante mecanismo de participação social, regido por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais, cuja finalidade é a publicidade, nessa, apreendida a possibilidade de participação da população sobre o tema em discussão. É um espaço onde os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um Projeto de Lei, ou a realização de empreendimentos que possam gerar impactos, positivos ou negativos, a depender das decisões finais.

Importante destacar que a audiência pública ganha evidência entre os mecanismos de participação social nos planos e projetos de transportes a partir da implementação da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e da Lei nº 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana. Tais dispositivos estabelecem condições para que a sociedade participe dos processos de planejamento

de projetos e planos de mobilidade urbana e transportes, de modo a tornar as políticas mais efetivas e fortalecer as arenas participativas.

A inexistência de literatura sobre o tema na área de transportes limita a discussão de maneira mais abrangente e específica. Buscou-se como referência os estudos de Fonseca *et al.*, (2013), no qual trouxe uma importante contribuição para o tema em questão. A partir de tal estudo, foi possível identificar os indicadores de efetividade da audiência para então aplicá-los ao método de análise proposto para aplicação de estudo de caso em audiência pública de transportes.

No capítulo a seguir as dimensões de efetividade são aplicadas ao estudo de caso específico – audiência pública nº 129/2012, presidida pela ANTT para apresentação do 1º Plano de Outorgas que desenha o novo projeto de transportes para atender os municípios do Entorno, ligando-os ao Distrito Federal. No entanto, busca-se por meio dos procedimentos metodológicos analisar se a audiência pública cumpre as dimensões de efetividade estabelecidas por Fonseca *et al.*, (2013), e se a mesma contribui com o aprimoramento das políticas de transportes.

4. METODOLOGIA PARA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

A metodologia adotada consta de técnicas qualitativas e quantitativas. As relações entre abordagens demonstram que o uso integrado de técnicas conduz o investigador à escolha de um problema particular e ser analisado em toda a sua complexidade (MINAYO, 1994). A vantagem, em termos de aplicabilidade conjunta, segundo Portela (2004), está, de um lado, na explicitação de todos os passos da pesquisa, e de outro, na oportunidade de prevenir a interferência da subjetividade do pesquisador nas conclusões obtidas.

Tendo em vista a complexidade da temática em estudo e ao mesmo tempo sua particularidade dentro do contexto em discussão, aplicam-se dois métodos de análise. Utiliza-se o Estudo de Caso pelo fato do mesmo fornecer uma visão ampla do objeto pesquisado. Tal método enquadra-se como uma abordagem qualitativa e é frequentemente utilizado para coleta de dados na área de estudos organizacionais. No Estudo de Caso a ênfase está na compreensão, fundamentada basicamente no conhecimento tácito que, segundo o autor, tem uma forte ligação com intencionalidade (CESAR, 2006).

Para tratamento dos dados utiliza-se o método de análise multicritério, por ser considerado um instrumento flexível que aprecia diversos critérios e subcritérios para o processo de hierarquia. As técnicas de análise por multicritérios são favoráveis para problemas complexos, com diversos tipos de decisores e pontos-de-vista distintos, considerados fundamentais no processo de tomada de decisão, de difícil mensuração e que, em muitos casos, utilizam variáveis de ordem qualitativa (FREITAS *et al.*, 2006).

A estrutura geral dos procedimentos metodológicos adotados visa cumprir os objetivos da pesquisa, como também testar a hipótese. Portanto, para se chegar ao resultado mais preciso, considerando as dimensões de efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social no redesenho das políticas de transportes, a Figura 4.1 descreve detalhadamente os procedimentos e cada uma das fases, sendo então dividida em cinco. Os resultados indicados na Fase5 são apresentados no Capítulo 5.

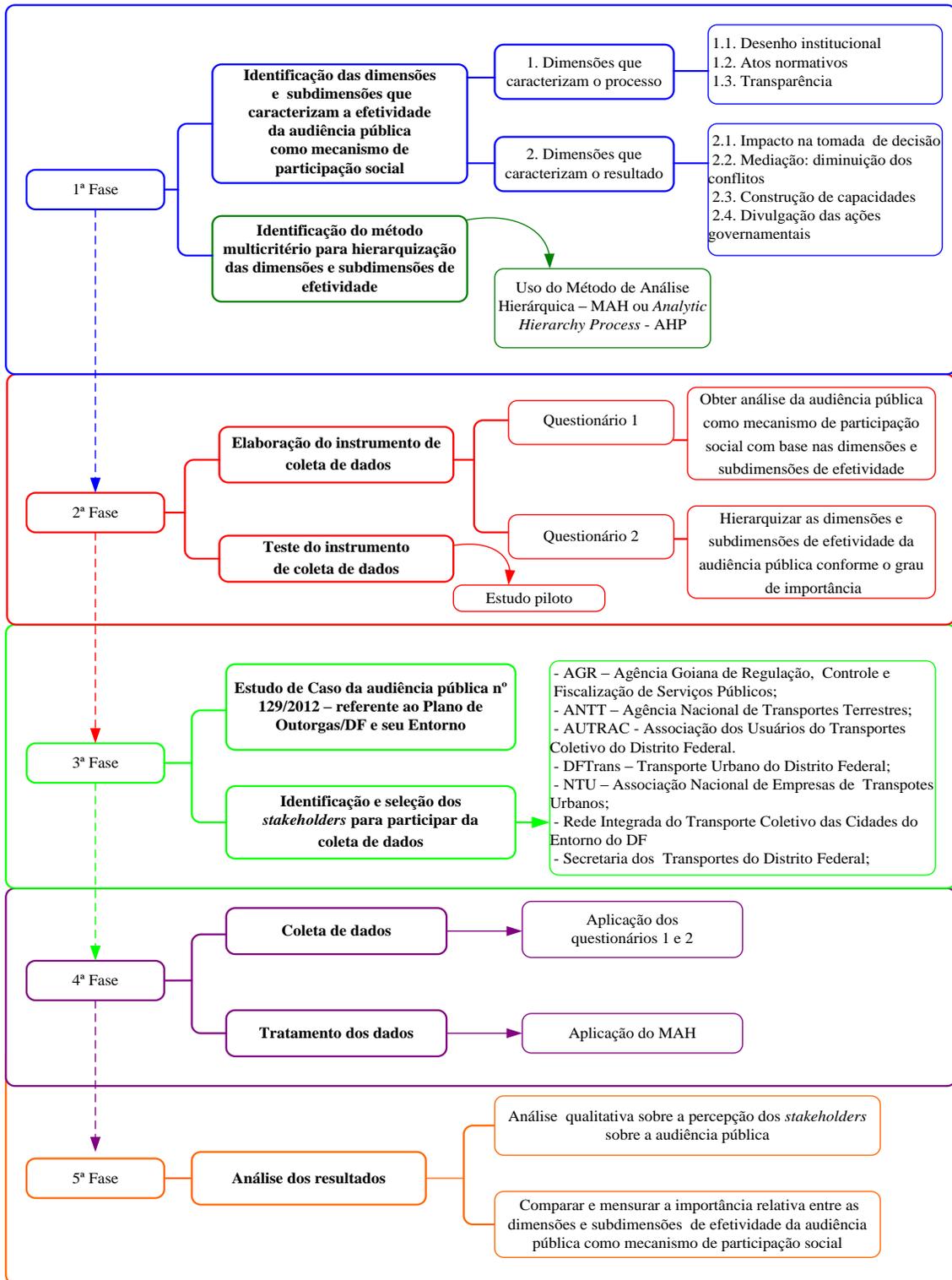


Figura 4.1: Procedimentos metodológicos

4.1. FASE 1 – IDENTIFICAÇÃO DAS DIMENSÕES E SUBDIMENSÕES QUE CARACTERIZAM A EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Nesta Fase utilizam-se as dimensões estabelecidas por Fonseca *et al.* (2013) que contribuem para a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social. As dimensões (critérios) resultam da abordagem conceitual apresentada na contextualização do problema e no Capítulo 3, que exhibe detalhadamente a finalidade de cada dimensão (critérios) e subdimensão (subcritérios).

A partir da análise da literatura, foram organizadas as dimensões e subdimensões de acordo com o tema específico da pesquisa, com a finalidade de melhor orientar e direcionar os resultados de maneira mais objetiva e criteriosa. As dimensões de análise foram divididas em dois grupos: (i) dimensões que caracterizam o processo (causas dos sucessos e insucessos); e (ii) dimensões para a análise do resultado. O Quadro 4.1 apresenta a descrição de cada uma das dimensões e subdimensões estabelecidas por Fonseca *et al.* (2013).

Quadro4.1: Dimensões e subdimensões consideradas na metodologia proposta

DIMENSÕES QUE CARACTERIZAM O PROCESSO	SUBDIMENSÕES	
	1. DESENHO INSTITUCIONALE DO PROCESSO	1.1Recursos (humanos) e infraestrutura disponibilizados 1.2Organização do evento 1.3Facilitação/mediação/condução/coordenação. 1.4Escopo e amplitude do debate 1.5Metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais. 1.6Mobilização, inclusão e representatividade dos participantes. 1.7Sistematização das propostas e devolutiva.
	2. ATOS NORMATIVOS E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO	
	3. TRANSPARÊNCIA	
DIMENSÕES QUE CARACTERIZAM O RESULTADO	1.IMPACTO NA TOMADA DE DECISÃO	
	2.MEDIAÇÃO: DIMINUIÇÃO DOS CONFLITOS	
	3.CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES	
	4.DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS	

4.1.1. Identificação do método de análise multicritério

A literatura dispõe de vários métodos multicritérios, como o ELECTRE, PROMETHEE, SMART, etc., entretanto, optou-se pela utilização do Método de Análise Hierárquica – MAH ou *Analytic Hierarchy Process* – AHP, por este agregar uma série de aspectos positivos tais como: facilidade de uso; clareza; interação entre o pesquisador e o entrevistado; por permitir que todos os envolvidos no processo decisório entendam o problema da mesma forma e capacidade em lidar com problemas que envolvam variáveis tanto quantitativas como qualitativas.

O AHP foi utilizado em pesquisas na área de transportes (dissertações e teses) do Programa de Pós-graduação em Transportes – PPGT. Tem-se o exemplo da tese da Kneib (2008) que se utilizou do MAH para hierarquizar características de subcentros urbanos para o planejamento de transportes, uniformizando, entre os especialistas entrevistados, as definições e características de tais subcentros. O Método contribui para otimização dos resultados em coleta de dados por aplicações de questionários, portanto, o seu uso foi indispensável para obtenção da hierarquia entre os fatores (dimensões e subdimensões) que determinam a efetividade da audiência pública sob a percepção dos *stakeholders* envolvidos no processo.

Segundo Costa (2002), o uso do AHP baseia-se em três princípios de pensamento analítico: construção de hierarquias, definição de prioridades e consistência lógica. Pode ser utilizado em vários processos de tomada de decisão, entre eles: planejamento, geração de conjunto de alternativas, estabelecimento de prioridades, alocação de recursos, resolução de conflitos, entre outros. No AHP o decisor estabelece “juízos de valores” (RODRIGUEZ, 2004), através de uma escala (de 1 a 9).

A revisão do MAH auxiliou na elaboração de um dos instrumentos de coleta, o Questionário 2, apresentado na Fase 2 (Figura 4.1). Na aplicação desse instrumento, as dimensões e subdimensões de efetividade listados no Quadro 4.1 foram comparadas entre si, de forma que o *stakeholder* consultado pôde indicar a dominância de um critério (dimensão) em relação ao outro. Os resultados da aplicação do MAH são os indicados na Fase5.

4.2. FASE 2 – ELABORAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS PARA AVALIAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DAS DIMENSÕES DE EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Esta Fase é caracterizada pela elaboração e aplicação do teste do instrumento de coleta de dados. Os questionários foram elaborados com base no modelo desenvolvido pelo AHP, apresentado pelo *software Expert Choice*, cuja finalidade é comparar e determinar a importância entre os critérios (dimensões) e subcritérios (subdimensões), segundo a percepção dos *stakeholders*.

O instrumento de coleta é composto por dois questionários:

- (i) Questionário 1 – consiste na análise da audiência pública como mecanismo de participação social com base nas dimensões e subdimensões de efetividade;
- (ii) Questionário 2 – busca hierarquizar as dimensões e subdimensões de efetividade da audiência pública conforme o grau de importância.

Foi realizado um estudo piloto para ajuste e aprimoramento do questionário, visando melhor aplicação dos instrumentos na etapa efetiva de coleta de dados. No entanto, foram identificados pelos respondentes dificuldades em compreender os conceitos das dimensões que caracterizam o “Processo” e o “Resultado” da audiência pública, e conseqüentemente, entender o método de comparação entre os critérios (dimensões) e subcritérios (subdimensões) de análise.

Como solução, o questionário foi ajustado. Inseriu-se um quadro com todos os conceitos, com o objetivo de contribuir com o entendimento dos julgamentos trabalhados (vide Apêndice A). Ademais, decidiu-se que os Questionários, especificamente o Questionário 2, fossem aplicados pessoalmente pelo pesquisador, para evitar dúvidas e inconsistências nas respostas.

No Questionário 1 foram coletados os dados do respondente (nome, instituição, área e segmento). O Questionário foi desenvolvido com perguntas objetivas para avaliação geral da audiência pública, no total de 39 questões. Ao lado de cada pergunta foi disponibilizado um espaço para que o entrevistado indicasse a ocorrência ou não do item analisado. A marcação do campo “SIM” indica

que a dimensão analisada ocorreu, no entendimento do entrevistado, enquanto que a escolha do “NÃO” evidencia a negativa de ocorrência. Um exemplo de preenchimento do Questionário 1 está na Figura 4.2 e sua versão completa encontra-se no Apêndice A.




QUESTIONÁRIO 1

Objetivo: Analisar se a audiência pública cumpre as dimensões de efetividade, tornando-a um espaço participativo para o redesenho das políticas de transporte.

Foi realizada pela ANTT em dezembro de 2012 audiência pública para apresentação do 1º Plano de Outorgas referente à Licitação dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual Semiurbano de Passageiros do Distrito Federal e seu Entorno. O principal objetivo foi tornar público o tema em questão e obter subsídios e informações adicionais que contribuam para o redesenho das políticas de transporte.

Nome/Instituição	Área/Segmento:
------------------	----------------

Marque **SIM** para as dimensões que ocorreram e **NÃO** para as dimensões que não ocorreram

1. DESENHO INSTITUCIONAL E DO PROCESSO			
AUDIÊNCIA PÚBLICA	1.1. Recursos (inclusive humanos) e estrutura disponibilizados		
	1.1.1. A Audiência Pública possuía estrutura (acesso, instalações) adequada?	x	
	1.1.2. Foram utilizados recursos tecnológicos adequados (equipamentos de som e imagem)?	x	
	1.1.3. Foram utilizados recursos humanos adequados (pessoal de apoio, informação, credenciamento, etc)?	x	
	1.1.4. O uso desses recursos causou impacto POSITIVO na qualidade da participação?	x	
	1.2. Organização do evento		
	1.2.1. O tempo/período de realização da Audiência Pública foi suficiente?	x	
	1.2.2. Foi disponibilizado tempo suficiente para articulação, debate e amadurecimento das propostas?		x
	1.3. Facilitação/mediação/condução/coordenação		
	1.3.1. Os coordenadores da Audiência Pública mantiveram neutralidade na condução do processo?		x
	1.3.2. Houve divisão em grupos de trabalhos para a discussão de temas propostos no Plano de Outorgas?		x
	1.3.3. Os coordenadores eram experientes e demonstraram domínio/conhecimento do tema durante a mediação?	x	

Figura 4.2: Exemplo de preenchimento do Questionário 1

O Questionário 2 permitiu a obtenção da hierarquia geral entre das dimensões e subdimensões que determinam a efetividade da audiência pública. Ao elaborar o questionário foram observadas algumas ressalvas em relação às dimensões do “Processo” e do “Resultado”. A primeira delas dispõe que as dimensões do “Processo”, apresentam 3 subdimensões, sendo que cada uma apresenta mais um nível, formando uma árvore, conforme visualizado no Quadro 4.1. Já as dimensões do “Resultado”, possuem 4 subdimensões, não contendo entre as mesmas outros níveis.

O Questionário 2 foi dividido em duas partes: inicialmente comparam-se as dimensões do “Processo”, como: “Desenho institucional”; “Atos normativos” e “Transparência”. Na segunda, o comparativo é entre as dimensões do “Resultado”, sendo: “Impactos na tomada de decisão”;

“Mediação – diminuição de conflitos e aumento da cooperação”; “Construção de capacidades”; “Divulgação de ações governamentais”.

As dimensões que caracterizam o “Processo” são compostas por subdimensões, conforme apontados no Quadro 4.1. Os elementos de cada subdimensão são comparados entre si. Não é permitida a comparação entre elementos de dimensões e subdimensões distintas. O Questionário2, completo, encontra-se no Apêndice A. Na Figura 4.3 é apresentado um exemplo de preenchimento desse questionário, referente às dimensões que caracterizam o “Processo”: “Desenho institucional do processo”; “Atos normativos” e “Transparência”.

QUESTIONÁRIO 2

Objetivo: mensurar a importância relativa de cada dimensão e subdimensão que determinam a efetividade da Audiência Pública como mecanismo de participação social.

GRAU DE IMPORTÂNCIA DE CADA DIMENSÃO DO PROCESSO
Comparar cada dimensão (critérios)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Grau de Importância	Igualmente Importante		Pouco + Importante		Muito + Importante		Bastante Importante		Extremamente + Importante

Extremamente mais importante ←

← Igualdade importante →

→ Extremamente mais importante

CRITÉRIOS DIMENSÕES QUE CARACTERIZAM CADA PROCESSO		9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	
Ordem de Importância Enumere de 1 a 3: (2) Desenho institucional do processo (1) Atos normativos e seus impactos no processo (3) Transparência	DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO Marque X		ATOS NORMATIVOS E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO
	DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO Marque X		TRANSPARÊNCIA
	ATOS NORMATIVOS E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO Marque X		TRANSPARÊNCIA

Figura 4.3: Exemplo de preenchimento do Questionário 2

Observa-se na Figura 4.3 o grau de dominância de um fator em relação ao outro. O quadro à esquerda é utilizado para hierarquizar as dimensões, em que os elementos são colocados em ordem de importância de acordo com a opinião dos *stakeholders*. Na escala à direita os entrevistados devem indicar o grau de importância que uma dimensão tem em relação à outra, considerando números de 1 a 9. Como a escala possui lados simétricos, o grau de importância deve ser marcado

no lado próximo ao elemento mais dominante da comparação paritária. No caso do exemplo apresentado, as respostas foram as seguintes:

- (i) “Desenho institucional” é considerado “muito mais importante” que “Atos normativos”;
- (ii) “Desenho institucional” é considerado “igualmente importante” que “Transparência” e,
- (iii) “Transparência” é considerado “pouco mais importante” que “Atos normativos”.

A Figura 4.4 apresenta a comparação entre o “Desenho institucional” e “Atos normativos”, utilizando a escala, no qual o “Desenho institucional” é “pouco mais importante” que “Atos normativos”, ou seja, três vezes mais importante.

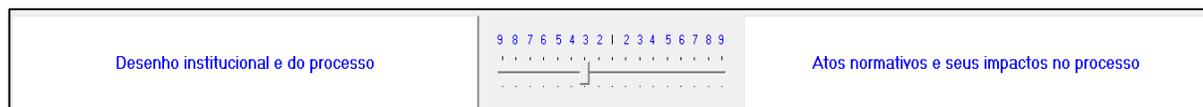


Figura 4.4: Questionário no formato AHP

Na Fase 3, a seguir, discorre-se sobre a análise da audiência pública.

4.3. FASE 3 – ESTUDO DE CASO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA REFERENTE AO 1º PLANO DE OUTORGAS/DF E SEU ENTORNO E IDENTIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS ENVOLVIDOS NO PROCESSO

A terceira fase compreende a escolha da audiência pública nº129/2012 e seleção dos *stakeholders* envolvidos. Realizada pela Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, a audiência pública teve como finalidade apresentar a sociedade o 1º Plano de Outorgas, cujo objetivo foi obter subsídios e informações adicionais para o aprimoramento dos Serviços de Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros que atendem a região do Distrito Federal e dos municípios do seu entorno (ANTT, 2013).

Os municípios goianos que compõem o Plano de Outorgas e fazem parte da região do entorno do Distrito Federal cumprem os requisitos estabelecidos pela ANNT na efetivação da Resolução nº 2.869/2008 - alterado pela Resolução nº 3.321/2009, no qual determinam que as linhas com

extensão igual ou inferior a 75 km, sejam consideradas “linhas de curta distância”. Os onze municípios que atendem as características do Plano de outorgas são: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Cocalzinho, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás (ANTT, 2015).

Cabe destacar que, diferentemente das linhas interestaduais de longa distância, as linhas de curta distância cumprem um papel mais marcante no dia a dia de seus usuários. A configuração espacial somado ao número de viagens pendulares apresenta um impacto urbano acentuado, uma vez que estas linhas conectam cidades próximas com interdependência econômica direta, seja pelo trabalho, pela prestação de serviços, ou pelo estudo, entre outros fatores (ANTT, 2015).

Apesar de alguns dos municípios que compõem a região do entorno tenham sido povoados desde o século XVIII, essa região ganhou nova configuração após edificação da capital federal. De acordo com os dados dos Censos Demográficos do IBGE, a dinâmica demográfica dos municípios goianos que fazem parte da região do entorno do DF se intensificou, tendo como consequência um acentuado processo de urbanização. Verifica-se que na década de 80/90 a sua taxa média anual de crescimento foi de 5,59%, enquanto a do Estado de Goiás, no mesmo período, teve um crescimento em torno de 2,33% (BARREIRA & TEIXEIRA, 2004).

Vale ressaltar que este crescimento se traduz em profundos problemas sociais, no qual um deles se resume no crescimento da demanda de viagens pendulares que são realizadas entre os residentes dos municípios do entorno e o Distrito Federal. Portanto, a finalidade do Plano de Outorgas é de apresentar o planejamento do novo sistema de transporte que atenda a região. O plano descreve a quantidade de linhas operantes por cidade, ligando-as a Brasília e as Regiões Administrativas do DF (ANTT, 2011).

Para criação do Plano, a ANTT contou com a realização de pesquisa de campo que abarcou os pontos de início e término dos trajetos das linhas interestaduais de curta distância, o que resultou em uma amostra de mais de 50.000 viagens pesquisadas e 200.000 passageiros entrevistados. O transporte rodoviário semiurbano por ônibus transporta aproximadamente 90 milhões de

passageiros por ano, portanto, o edital prevê 551 linhas de transporte e 33 ligações entre 20 regiões (ANTT, 2011).

Com vistas a aperfeiçoar a participação da sociedade, a ANTT criou a Resolução nº 3.705/ 2011, para realização do Ato Público, no qual remeteu o Plano de Outorgas a participação da sociedade, por meio de Formulário para Envio de Contribuições por Escrito (vide modelo no apêndice A). O formulário conta com instruções de preenchimento e espaço para opinião da proposta e contribuições, com justificativas. As contribuições coletadas do Ato Público servem de base para o escopo da audiência pública, também chamada pela ANTT como sessão presencial.

A audiência pública ocorreu no dia 11 de dezembro de 2012, contou com a participação da sociedade, com a Associação dos Usuários do Transporte Coletivo do Distrito Federal – AUTRAC; com a Rede Integrada de Transporte Coletivo das Cidades do Entorno; e demais representantes da sociedade civil; também pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização – AGR; Secretaria de Transportes do Distrito Federal; Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans; Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, bem como representantes políticos das cidades do entorno do Distrito Federal.

A participação de usuários do transporte público, funcionários das empresas e operadores, dentre outros segmentos da sociedade, foi fundamental para que o Plano de Outorgas incorpore a experiência e o conhecimento dos que interagem continuamente com o sistema. O processo de decisão passa, necessariamente, por ouvir a sociedade em seus mais diversos segmentos, por meio de audiências públicas, entre outros mecanismos de participação social. Um exemplo é a ouvidoria, que constitui instrumento de extrema relevância, uma vez que contribui para o aprimoramento da participação do público com a agência (ANTT, 2013).

A audiência pública tem o compromisso em submeter aos interessados a proposta elaborada e a sua melhoria por meio da análise das contribuições que os envolvidos queiram apresentar, possibilitando, assim, uma maior participação de toda a sociedade no processo em discussão. Durante a audiência, os participantes receberam exposição do Plano de Outorgas, com explicações a respeito do tema. O momento de discussão foi propício ao aprofundamento das questões em

torno do assunto, o que cooperou com o número de contribuições orais durante a sessão (ANTT, 2013).

O objetivo da pesquisa é desenvolver uma metodologia para analisar a efetividade da audiência pública em suas dimensões – Processo e Resultado, e se a mesma contribui com o aprimoramento das políticas de transporte. Para tanto, os *stakeholders* envolvidos foram mapeados e contatados para participarem da análise, por meio da aplicação de questionários.

Inicialmente foi proposto que os questionários fossem aplicados para todos os participantes presentes na audiência pública. Foi solicitado junto à Ouvidoria da ANTT os nomes dos participantes. A audiência pública contou com 108 participantes – entidades organizadas de usuários, trabalhadores, operadores, representantes do poder público, entre outros – que ofereceram 6 manifestações escritas que desmembraram 13 tópicos de análise e 18 manifestações orais que desmembraram 38 tópicos de análise. Como norma da agência e para que sejam registradas, todas as manifestações escritas receberam protocolo da Ouvidoria antes de repassadas aos interessados (ANTT, 2014).

O contato prévio com os *stakeholders* foi realizado, em sua maioria, por email-s e outros por telefone. A tentativa não foi positiva, apenas cinco contatos responderam, impossibilitando um grupo significativo de amostras. A partir disso, decidiu-se que os questionários fossem aplicados para os órgãos de transportes que representavam o Governo do Distrito Federal, o Estado de Goiás, a Associação de Empresas dos Transportes Urbanos – NTU e Associações de Usuários do Transporte coletivo. A Figura 4.5 apresenta os *stakeholders* envolvidos e que fazem parte da amostra da pesquisa.

<i>Stakeholders</i>	AGR	ANTT	AUTRAC	DFTRANS	NTU	Rede Integrada de Transporte	Secretaria dos Transportes-DF
---------------------	-----	------	--------	---------	-----	------------------------------	-------------------------------

Figura 4.5: *Stakeholders* escolhidos para aplicação dos questionários

A Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos – AGR participou da audiência representando os municípios de Goiás que fazem parte do Entorno e respondeu um

questionário. A ANTT, órgão federal que presidiu a audiência pública, responsável pela construção e apresentação do Plano de Outorgas e também pela fiscalização e regulação do transporte, teve o total de três questionários respondidos, sendo que dois respondidos por dois especialistas da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS e um respondido por um especialista da Assessoria de Comunicação Social – ASCOM.

A Associação dos Usuários do Transporte Coletivo do Distrito Federal – AUTRAC que representa os usuários do transporte coletivo, respondeu dois questionários. O órgão responsável pela fiscalização das linhas do Distrito Federal, DFTRANS, respondeu um questionário. A NTU, representante das empresas interessadas na licitação respondeu um questionário. A Rede Integrada do Transporte Coletivo das Cidades do Entorno do Distrito Federal, representante dos usuários do DF e Municípios do Entorno, respondeu um questionário e a Secretaria dos Transportes do Distrito Federal, responsável pelo planejamento do transporte do DF, respondeu um questionário. Com isso, somaram-se, no total, dez questionários respondidos.

Importante salientar que entre os *stakeholders* entrevistados a AUTRAC e a Rede Integrada do Transporte participaram da audiência pública como representantes da sociedade, no qual os mesmos pontuaram discussões sobre a ineficiência do sistema de transporte que atende a população que reside nas cidades do entorno e utilizam o transporte semiurbano para se deslocarem ao Distrito Federal.

Segundo informações do responsável pela AUTRAC, esta associação foi fundada em 1988 com justas a lutar pelos direitos dos usuários do transporte público do Distrito Federal, especificamente pela melhoria do transporte e redução da tarifa. Comum a história de luta, a associação apesar de ser bastante conhecida pelas autoridades, até o presente momento não recebe apoio nem recursos de órgãos do governo e seguimentos da sociedade.

4.4. FASE 4 – COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

A Etapa 4 do procedimento compreende a coleta de dados, com aplicação dos instrumentos descritos na Etapa 2 e apresentados no Apêndice A. O tratamento consiste na validação dos dados coletados e sua transferência para o *software Expert Choice*.

4.4.1. Coleta de dados

Para facilitar a coleta de dados, com solícita compreensão dos *stakeholders* e o correto preenchimento dos questionários, principalmente ao se tratar do Questionário 2, é importante que o pesquisador o aplique pessoalmente. Essa prática facilita que o respondente não permaneça com dúvidas durante o preenchimento das respostas e garante que não haja inconsistência. O emprego do MAH, utilizado no Questionário 2, necessita de auxílio particular para que o entrevistado preencha o questionário de forma adequada, sobretudo quando o respondente não tem conhecimento do método.

O Questionário 1 tem como finalidade analisar a audiência pública a partir da opinião dos *stakeholders* envolvidos, utilizando as dimensões e subdimensões de efetividade. O Questionário 2, visa comparar e mensurar a importância relativa entre as dimensões e subdimensões. Os resultados combinados permitirão uma visão geral acerca da percepção dos respondentes sobre as dimensões que mais contribuem para a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social.

Entre as amostras coletadas 09 foram aplicados pessoalmente pelo pesquisador, e, somente 01 questionário foi respondido via e-mail. O Questionário 1 é de preenchimento simples, e os entrevistados não apresentaram dificuldades ao respondê-lo. Para a correta aplicação do Questionário 2, foi explicado os objetivos do trabalho e a utilização do MAH. Foi disponibilizado um questionário impresso para o respondente e, com o lançamento de dados simultâneo no *software Expert Choice* pelo pesquisador, para evitar inconsistências nas respostas.

4.4.2. Tratamento dos dados

O Questionário 1 tem como objetivo analisar qualitativamente, na percepção dos *stakeholders*, se a audiência pública nº 129/2012, realizada com objetivo de tornar público o 1º Plano de Outorgas cumpriu com as dimensões de efetividade.

O Questionário 2 compara a importância relativa de cada dimensão e subdimensão de efetividade, utilizando o MAH. A aplicação do MAH é realizada por meio da inserção dos dados no *Expert Choice*, e combinações de resultados que permitem a obtenção da hierarquia e peso das dimensões e subdimensões. A finalidade é mensurar a importância relativa das dimensões e subdimensões que determinam a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social.

De interface amigável, o *software Expert Choice* possibilita rápida compreensão e inserção dos dados. O pesquisador insere o objetivo, os critérios e as alternativas (este estudo não compreende a etapa de inserção de alternativas) e preenche as comparações entre critérios, considerando números na escala de 1 a 9. Como resultado final, o programa apresenta as prioridades em pesos numéricos, a razão de consistência de cada comparação, o resultado global, e a análise de sensibilidade. Para se chegar ao resultado, utilizam-se os seguintes passos do MAH descritos a seguir:

- (i) Passo 1 – Definição do problema e determinação do objetivo;
- (ii) Passo 2 – Estruturação da hierarquia;
- (iii) Passo 3 – Comparação paritária dos fatores;
- (iv) Passo 4 – Obtenção das prioridades;
- (v) Passo 5 – Sintetização de prioridades;
- (vi) Passo 6 – Verificação da consistência dos julgamentos;
- (vii) Passo 7 – Combinação dos julgamentos individuais de vários participantes.

Os dez questionários coletados passaram pelos passos 3 a 5 indicados abaixo (os passos 1 e 2 são realizados somente uma vez: no passo 6 foram analisadas as inconsistências, no passo 7 os questionários foram combinados entre si. Os diferentes passos do MAH aplicados ao presente estudo são detalhados a seguir:

Passo 1 – Definição do problema e determinação do objetivo

O problema compõe o objetivo da análise que é a obtenção da hierarquia entre as dimensões e subdimensões que influenciam a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social para o redesenho das políticas de transporte.

Passo 2 – Estruturação da hierarquia

Para inserir os dados no ambiente proporcionado pelo *software Expert Choice* deve-se inicialmente construir a árvore hierárquica. A árvore inclui o objetivo no nível mais alto e os níveis intermediários incluem os fatores (dimensões) que dependem do objetivo principal. Como exemplo da estrutura hierárquica construída no programa, a Figura 4.6 apresenta a estrutura construída para hierarquia das dimensões e subdimensões. A descrição de cada um dos itens inseridos na hierarquia encontra-se no Quadro 4.1.

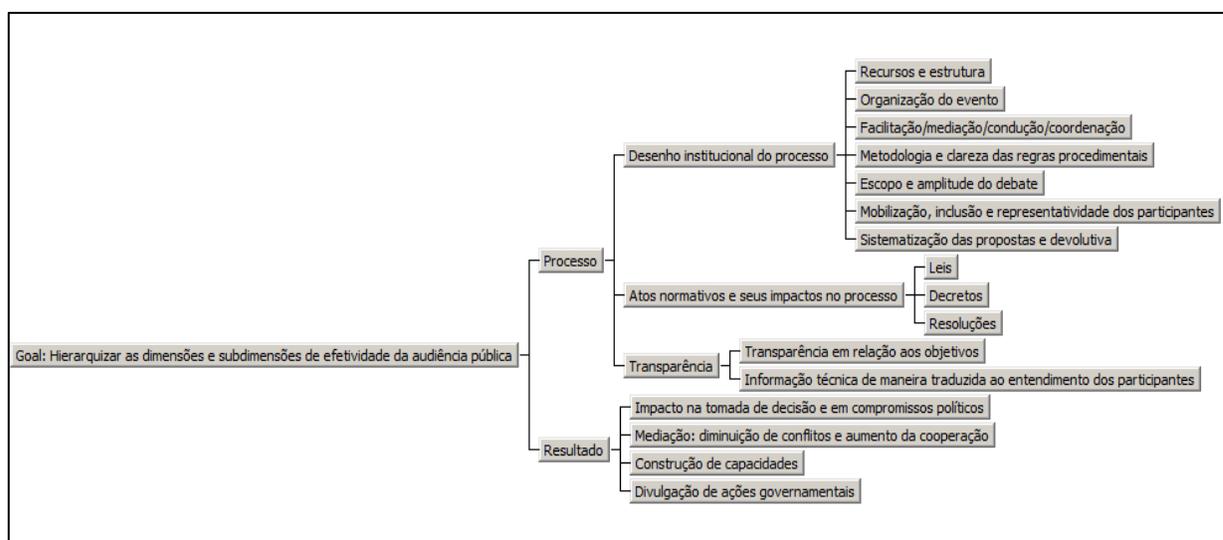


Figura 4.6: Estrutura hierárquica que determina a importância das dimensões de efetividade

Passo 3 – Comparação paritária dos fatores (dimensões)

Após a construção da hierarquia, o programa gera as matrizes de comparação para cada grupo de dimensões e subdimensões. Foram preenchidas, no total, três matrizes de comparação. A primeira compara o Processo com o Resultado; a segunda, as dimensões (critérios) entre si, e a terceira, as subdimensões(subcritérios). A Figura 4.7 apresenta um exemplo da matriz de comparação gerada pelo programa para o grupo dimensões do Processo. Ressalta-se que os julgamentos são a comparação do elemento da linha com o elemento da coluna. Quando o elemento da coluna é dominante sobre o elemento da linha, o programa apresenta o julgamento na cor vermelha.

	Desenho institucional e do processo	Atos normativos e seus impactos no processo	Transparência
Desenho institucional e do processo		3,0	3,0
Atos normativos e seus impactos no processo			1,0
Transparência	Incon: 0,00		

Figura 4.7: Exemplo da matriz de comparação gerada para o grupo dimensões que caracterizam o Processo da audiência pública pelo *Expert Choice*

Passo 4 – Obtenção das prioridades

Os resultados apresentados por matriz resultam em prioridades locais que somam 1 para cada grupo de dimensão (Processo e Resultado). A multiplicação da prioridade local de um elemento pela prioridade local do elemento de nível imediatamente superior resulta na prioridade global do primeiro elemento (SANDOVAL, 2014; MARQUES, 2012). A Figura 4.8 apresenta as prioridades combinadas dos *stakeholders* referente a importância das dimensões e subdimensões de efetividade em que as prioridades locais são caracterizadas pelo índice L e as prioridades globais pelo índice G.

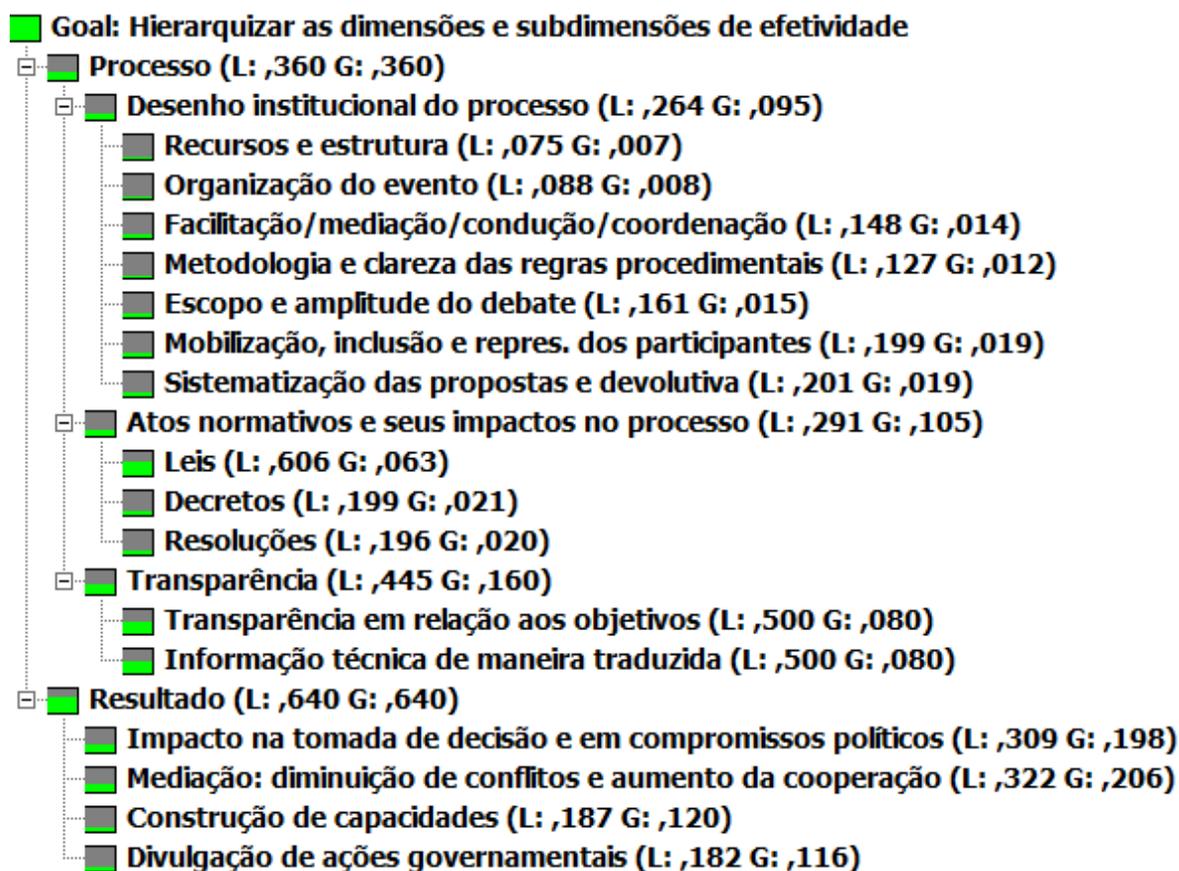


Figura 4.8: Prioridades resultantes de um julgamento referente a dimensões de efetividade da audiência pública no formato do *software Expert Choice*

Passo 5 – Sintetização de prioridades

A sintetização de prioridades é a apresentação dos resultados referentes aos pesos globais dos elementos. A Figura 4.8, apresenta como exemplo as sintetização de prioridades de cada dimensão e subdimensão, de acordo com julgamento individual válido em todas as matrizes de comparações paritárias. Os resultados válidos da sintetização de prioridade para cada *stakeholder* encontram-se no Apêndice (B).

Passo 6 – Verificação da consistência dos julgamentos

O programa possui na sua barra de ferramentas uma aba denominada *Inconsistency* onde é possível visualizar o julgamento da matriz de comparação com a 1ª maior inconsistência, 2ª maior

inconsistência e assim por diante. Essa ferramenta indica o melhor valor para substituir o elemento inconsistente e tornar a inconsistência da matriz igual a zero pelo ícone denominado *Best Fit* (SANDOVAL, 2014; MARQUES, 2012). Ressalta-se que esse procedimento deve ser aplicado com cautela para que os julgamentos dos *stakeholders* não sejam descaracterizados.

Passo 7 – Combinação dos julgamentos individuais de vários participantes

Os dez questionários aplicados estão distribuídos de acordo com a Tabela 4.2.

Tabela 4.1: Número de questionários aplicados

<i>Stakeholders</i>	AGR	ANTT	AUTRAC	DFTRANS	NTU	Rede Integrada de Transporte	Secretaria dos Transportes DF
Nº de questionários aplicados	1	3	2	1	1	1	1

Os questionários foram aplicados para os *stakeholders* envolvidos no processo e que participaram da audiência pública. No entanto, foi utilizada a mesma amostra para aplicação do MAH, com a finalidade de coletar informações, de maneira geral, sobre a importância de cada dimensão e subdimensão de efetividade.

A combinação é realizada pela média geométrica dos elementos de cada matriz de comparação, gerando uma nova matriz de resultados combinados, conforme apresentado no Apêndice (B).O *software Expert Choice* apresenta o resultado combinado por meio da ferramenta “*Combine Participants’ Judgments/Data*”. Os resultados da combinação sobre a percepção dos *stakeholders* envolvidos no processo são apresentados na etapa de análise dos resultados.

4.5. FASE 5 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta etapa consiste na análise dos resultados da aplicação do procedimento adotado. Os resultados da aplicação do Questionário 1 é apresentado como análise contextual da audiência juntamente com a análise descritiva (coleta de dados). No Questionário 2 é realizada a comparação das

dimensões e subdimensões de efetividade utilizando o método AHP. A análise detalhada de cada resultado é apresentada no Capítulo 5.

4.6. TÓPICOS CONCLUSIVOS

Os procedimentos metodológicos propostos permitem que o pesquisador responda a sua pergunta problema e alcance os objetivos ao longo da sua aplicabilidade. A partir da literatura, foi possível identificar os fatores que contribuem para a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social, de acordo com as dimensões e subdimensões estabelecidas por Fonseca *et al.*, (2013). As dimensões são divididas em: dimensões que caracterizam o Processo e as que caracterizam o Resultado.

Os instrumentos de coleta de dados compreendem o Questionário 1 – consiste na análise da audiência pública com base nas dimensões e subdimensões de efetividade e o Questionário 2 – busca hierarquizar as dimensões e subdimensões citados no questionário 1 e, portanto, a determinação da importância relativa entre os fatores que determina a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social. O método adotado para a hierarquização das dimensões e subdimensões de efetividade é o Método de Análise Hierárquica – MAH, com o uso do *software Expert Choice*.

Após a elaboração dos instrumentos foi selecionado o Estudo de Caso para aplicação do método e a partir daí foram também selecionados a amostra da pesquisa (*stakeholders* envolvidos no processo, que participaram das audiências públicas). A aplicação do Questionário 1 permitiu a obtenção de uma análise descritiva sob a percepção dos *stakeholders* da prática utilizada pela ANTT sobre a importância da audiência pública como mecanismo de participação social para o planejamento do transporte rodoviário semiurbano no Distrito Federal e seu Entorno, como também ter uma análise sobre a ocorrência das dimensões e subdimensões no processo. O Questionário 2 permitiu a obtenção da hierarquia das dimensões e subdimensões que determinam a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social. Os resultados dessa aplicação são apresentados no Capítulo 5.

Optou-se em utilizar a audiência pública como Estudo de Caso pelo fato de obter o confronto de opiniões entre vários *stakeholders* e atingir parte da sociedade envolvida no processo. Interessante identificar não somente a importância da percepção dos órgãos e esferas públicas envolvidas, mas também analisar a percepção da sociedade que utiliza o transporte coletivo (participantes das audiências públicas de transportes – AUTRAC e Rede Integrada de Transportes). A audiência pública é um importante mecanismo de participação social (MAIA *et al.*, 2014) no entanto, qual a percepção da sociedade que utiliza o transporte coletivo sobre a efetividade desse mecanismo?

5. ANÁLISE DE RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO ESTUDO DE CASO REFERENTE A AUDIÊNCIA PÚBLICA

Conforme exposto no Capítulo 4, as etapas de determinação e análise dos resultados decorrem em três tipos: análise da audiência pública sob a percepção dos *stakeholders* caracterizada como contextual; análise da hierarquia das dimensões e subdimensões que determinam a efetividade da audiência pública e a última que faz contraponto entre as duas análises anteriores. O nome dos *stakeholders* não serão mencionados a fim de preservar a identidade e opinião de cada um, pois os mesmos representam órgãos públicos, empresários e associações de transportes. Nas seções a seguir os três tipos de análises são apresentados.

5.1. ANÁLISE CONTEXTUAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOB A PERCEPÇÃO DOS STAKEHOLDERS

A análise proposta refere-se ao Estudo de Caso relativo à audiência pública nº 129/2012 realizada pela ANTT, cuja finalidade foi apresentar o 1º Plano de Outorgas referente à Licitação dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual Semiurbano de Passageiros do Distrito Federal e dos Municípios do Entorno, como também de receber contribuições, subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do Plano.

O diagnóstico deriva da análise qualitativa contextual comparando-as aos resultados obtidos por meio da coleta de dados referentes à aplicação do Questionário 1 (vide Apêndice A), composto por 39 questões fechadas que correspondem as perguntas pautadas nas dimensões e subdimensões do “Processo” e do “Resultado” da audiência pública. Os entrevistados (n= 10) são caracterizados como *S1, S2, S3, S4, S5, S6, S7, S8, S9* e *S10*.

As Figuras 5.1 e 5.2 apresentam o nível de frequência das respostas dos *stakeholders* entre as dimensões e subdimensões do “Processo e Resultado”. Cada dimensão e subdimensão são compostas por um grupo de perguntas em que são utilizadas para o cálculo do percentual. A seguir apresenta-se o grupo de perguntas e a frequência das respostas do “Processo”.

1. DESENHO INSTITUCIONAL E DO PROCESSO											S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	70%		
D I M E N S Õ E S D O P R O C E S S O	1.1. Recursos (inclusive humanos) e estrutura disponibilizados																						
	1.1.1. A Audiência Pública possuía estrutura (acesso, instalações) adequada?											x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	100%
	1.1.2. Foram utilizados recursos tecnológicos adequados (equipamentos de som e imagem)?											x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	100%
	1.1.3. Foram utilizados recursos humanos adequados (pessoal de apoio, informação, credenciamento, etc)?											x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	100%
	1.1.4. O uso desses recursos causou impacto POSITIVO na qualidade da participação?											x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	100%
	1.2. Organização do evento																						
	1.2.1. O tempo/período de realização da Audiência Pública foi suficiente?											x	x	x	x	x			x	x		x	80%
	1.2.2. Foi disponibilizado tempo suficiente para articulação, debate e amadurecimento das propostas?											x	x	x	x					x		x	60%
	1.3. Facilitação/mediação/condução/coordenação																						
	1.3.1. Os coordenadores da Audiência Pública mantiveram neutralidade na condução do processo?											x	x		x							x	40%
	1.3.2. Houve divisão em grupos de trabalhos para a discussão de temas propostos no Plano de Outorgas?											x		x						x		x	40%
	1.3.3. Os coordenadores eram experientes e demonstraram domínio/conhecimento do tema durante a mediação?											x	x	x	x			x	x	x	x	x	90%
	1.4. Metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais																						
	1.4.1. Ao se presidir a Audiência Pública, houve clareza e consistência na aplicação das regras da ANTT?											x	x	x		x	x	x				x	70%
	1.4.2. Houve mecanismos de esclarecimentos dos termos técnicos aos participantes?											x	x	x	x				x			x	60%
	1.4.3. Foi disponibilizado doc. de referência com informações sobre o Plano que servisse de base para as discussões?											x	x	x		x			x	x	x	x	80%
	1.4.4. A metodologia adotada permitiu/induziu/promoveu a maior participação da população?											x		x	x								30%
	1.5. Escopo e amplitude do debate																						
	1.5.1. Houve delimitação do tema tratado?											x	x	x				x	x	x	x		70%
	1.5.2. Houve possibilidade de debate, com objetivo de definir as prioridades?											x	x	x	x					x		x	60%
	1.5.3. As discussões influenciaram as decisões a respeito da política proposta, de forma a alterar os critérios e definições de prioridades?													x	x	x	x		x	x	x	x	80%
	1.6. Mobilização, inclusão e representatividade dos participantes																						
	1.6.1. Foram empreendidas ações por parte da ANTT para garantir a presença dos atores/setores diretamente envolvidos?											x	x	x	x	x	x	x			x		80%
	1.6.2. A participação foi equilibrada, com a presença dos representantes dos três setores – Estado (órgãos públicos), setor privado (empresas ou órgão responsável pelas empresas envolvidas no processo de licitação) e sociedade (usuários do transporte público)?														x	x		x		x	x	x	60%
	1.6.3. Houve a obrigatoriedade de inscrição prévia para participar do processo de discussão?														x	x			x		x		40%
1.7. Sistematização das propostas e devolutiva																							
1.7.2. As propostas/demandas feitas na Audiência Pública foram registradas e consolidadas pela ANTT em um documento final?											x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	90%	
1.7.3. Ocorreu um feedback devolutivo, por parte da ANTT, sobre quais propostas foram incorporadas no projeto e por quê?											x	x	x	x							x	50%	
2. ATOS NORMATIVOS E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO																						85%	
2.1. A Audiência Pública foi motivada por uma obrigatoriedade decorrente de ato(s) normativo(s) (leis, decretos, resoluções)?											x	x	x	x	x			x	x	x	x	90%	
2.2. Os organizadores se limitaram aos aspectos jurídicos exigidos pelo ato normativo (ex. normas e leis específicas sobre o Plano)?														x	x	x	x	x	x	x	x	80%	
3. TRANSPARÊNCIA																						62%	
3.1. Os organizadores foram transparentes em relação ao objetivo da Audiência Pública?											x	x	x	x					x		x	60%	
3.2. A informação referente ao que foi discutido na Audiência Pública foi disponibilizada ao público interessado de maneira adequada (por exemplo, na internet, em localidades-chave)?											x	x	x	x				x	x		x	70%	
3.3. A informação técnica foi disponibilizada de maneira simplificada para participantes sem conhecimento técnico?														x	x			x	x		x	50%	
3.4. Houve clareza desde o início sobre como seriam sistematizadas as contribuições e como seria feita a devolutiva da ANTT aos participantes da Audiência Pública?											x	x	x	x			x		x		x	70%	
3.5. As contribuições dos participantes foram disponibilizadas na ata de maneira transparente?											x	x	x	x				x			x	60%	

Figura 5.1: Frequência e porcentagem das respostas relacionadas ao Processo

		S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	
D I M E N S Õ E S D O R E S U L T A D O	1. IMPACTO NA TOMADA DE DECISÃO											47%
	1.1 O processo participativo resultou em maior disponibilidade de informação para os especialistas, auxiliando no processo decisório (maior acesso ao conhecimento sobre as demandas do transporte na região do Entorno de Brasília, fornecidos pela sociedade repres. na Audiência)?	x		x	x		x	x			x	60%
	1.2 Como consequência da disponibilidade de informação, o processo participativo resultou em maior capacidade de atendimento às demandas da população?		x		x	x		x				40%
	1.3. Foi possível identificar compromissos políticos firmados, propiciados pela Audiência Pública?	x			x			x			x	40%
	2. MEDIAÇÃO: DIMINUIÇÃO DE CONFLITOS E AUMENTO DA COOPERAÇÃO	67	33	67	100	33	67	100	0	0	67	55%
	2.1. Foram identificados interesses conflitantes (atores envolvidos que se negaram ou não tiveram capacidade de participar) no processo?	x	x	x		x	x	x	x	x		80%
	2.2. Houve efetiva negociação de pontos sobre os quais havia divergência (interesses dos empresários das empresas de transporte público e dos usuários do transporte público)?		x		x						x	30%
	3. CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES (CAPACITY BUILDING)	50	100	50	50	50	50	50	50	50	50	67%
	3.1. A ANTT facilitou a participação da sociedade?	x	x	x	x		x	x	x			70%
	3.2 A ANTT acolheu as demandas sociais discutidas na Audiência Pública?		x	x	x	x	x	x	x		x	80%
	3.3. Houve acúmulo de conhecimento em relação ao processo participativo e o consequente aperfeiçoamento de técnicas e instrumentos de diálogo entre Estado (órgãos/entidades envolvidos) e sociedade?	x	x	x	x	x						50%
	3.4. Houve diálogo entre os atores com interesses divergentes, em que as posições em conflito foram esclarecidas?	x	x	x	x		x		x		x	70%
	4. DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS	75	100	100	100	50	75	50	75	0	50	60%
4.1 O processo participativo ajudou a colocar o debate na agenda de discussões da sociedade (levou ao aumento da atenção voltada ao tema pela ação das organizações da sociedade civil, pela cobertura da mídia, nos debates acadêmicos, etc.)?	x		x	x	x	x	x				60%	
4.2 O processo participativo facilitou o acesso da sociedade às informações relativas ao tema em questão?	x	x	x	x	x	x	x				70%	
4.3 Houve aumento do interesse da sociedade em relação às informações disponíveis sobre a ação do Governo, no tema em questão?	x			x		x	x			x	50%	

Figura 5.2: Frequência e porcentagem das respostas relacionadas ao Resultado

A análise contextual parte da frequência entre as respostas, juntamente com o contexto da audiência pública e, apesar da divergência encontrada, foi possível identificar que os resultados contribuem positivamente com a discussão. Foram utilizados documentos disponíveis pela ANTT (Ata, Plano de Outorgas, Leis e Decretos, entre outros), que colaborou para o subsídio da resposta da seguinte pergunta: a audiência pública possibilitou o uso desse espaço participativo para o redesenho das políticas de transporte?

As análises são baseadas na percepção do respondente em relação ao que foi aplicado ou não na audiência pública, portanto, em algumas questões, as respostas são extremamente divergentes os quais podem explicar a percepção, o comportamento e os problemas em analisar e responder perguntas sobre assuntos políticos, de temas muito complexos.

A literatura diz que as dimensões e subdimensões que caracterizam o “Processo” se relacionam à análise da qualidade do planejamento e à condução das audiências públicas, buscando assim identificar os principais fatores que influenciam sua efetividade. A Figura 5.3 compara, por meio do gráfico, o percentual de ocorrência de cada dimensão “Processo e Resultado”. As dimensões do “Processo” ocorreram em (71%), segundo a percepção dos *stakeholders*, as dimensões do “Resultado” em (58%).

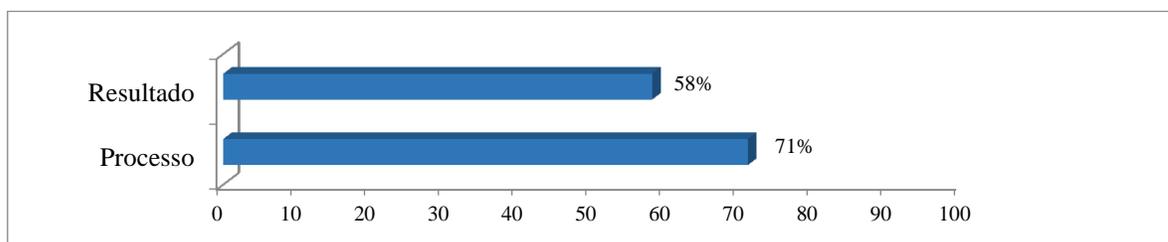


Figura 5.3: Dimensões do Processo e Resultado da audiência pública

5.1.1. Dimensões do Processo

Entre as dimensões do “Processo”, a Figura 5.4 apresenta os dados procedentes no qual apontam (85%) para ocorrência dos “Atos normativos”, (62%) de “Transparência”; e (70%) o “Desenho institucional e do processo”.

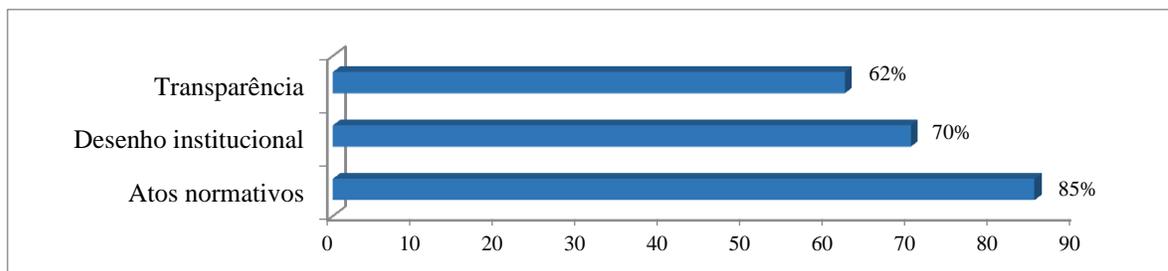


Figura 5.4: Dimensões que caracterizam o Processo

Os “Atos normativos” obtiveram maior frequência entre as dimensões do “Processo”. Composto pelas subdimensões – Leis, Decretos e Resoluções e demonstra o compromisso da agência para o cumprimento das normas. Importante salientar que o Plano de Outorgas foi desenhado em conformidade a Lei nº 10.233/2001 que estabelece o regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

O Decreto nº 2521/1998, define as atribuições do transporte semiurbano a característica de transporte rodoviário urbano e as resoluções criadas pela agência, estabelecem o regime de Autorização Especial: nº 2.869/2008, alterada pela Resolução ANTT nº 3.321/2009, e pela nº 3655/2011, trata especificamente dos serviços interestaduais com extensão igual ou inferior a 75 km. Portanto, esta dimensão é bem aplicada pela ANTT, o que demonstra efetividade em sua aplicabilidade.

A “Transparência” foi a dimensão que obteve menor frequência entre as três (62%). Esta dimensão desempenha a função de avaliar o órgão em relação às informações sobre a audiência e o tema em discussão, para que as mesmas sejam claras e objetivas a ponto de atingir o público alvo. A literatura pontua a necessidade de todo o processo de audiência pública ser pautado pela transparência. A publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo, portanto, não foi possível identificar transparência no processo em análise.

As discussões e pontuações que ocorreram no momento da audiência e após a mesma não foram transmitidas a sociedade pelos meios mais acessíveis. Foram disponibilizados no site da ANTT informações sobre o Plano de Outorgas, documentos de referência, atas, entre outros elementos que

atendem o processo. No entanto, somente este meio de informação não foi suficiente para atingir a população alvo, pois nem todos os interessados tem acesso à internet.

Para que ocorra transparência em todo o processo, é necessário que haja publicidade de informações na divulgação e na mobilização dos atores (FONSECA *et al.*, 2013). As informações referentes ao tema tratado (Plano de Outorgas, audiências) deveriam ser divulgadas em locais mais acessíveis a população que utiliza o transporte, tais como os terminais rodoviários, paradas de ônibus e entre os espaços disponíveis e no interior dos ônibus coletivos.

O “Desenho institucional” é um importante elemento para a ampliação da efetividade da audiência pública. Este compreende aspectos que, se bem aplicados, proporciona efeitos positivos em relação processo. A Figura 5.5 apresentam as subdimensões do “Desenho institucional”.

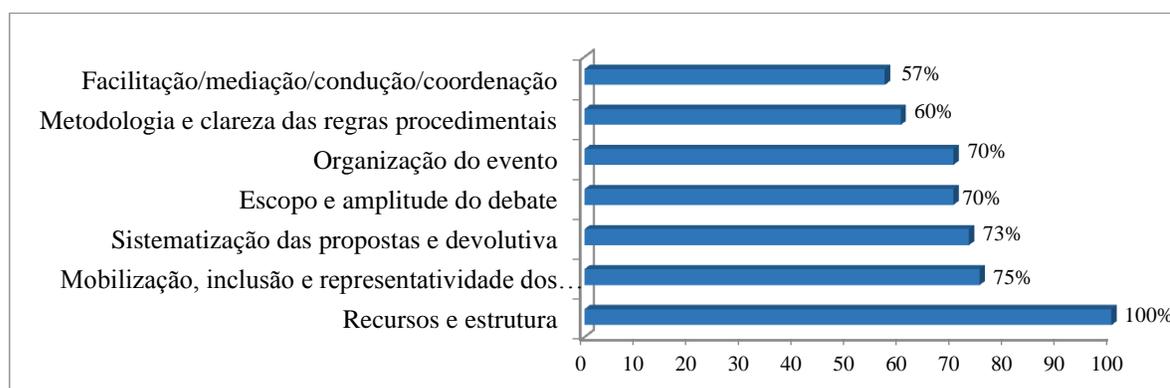


Figura 5.5: Subdimensões do Desenho institucional

Da Figura 5.5 pôde-se observar que “Recursos e estrutura” obteve maior percentual entre os demais. No caso em análise, a audiência contou com o aparato necessário, infraestrutura adequada, local de fácil acesso, tempo suficiente para articulação, debate e amadurecimento das propostas. A audiência pública aconteceu no dia 11 de dezembro de 2012 no Parlamundi da LBV, no SGAS - setor de grandes áreas sul, Asa Sul, Brasília. O auditório tem capacidade para 300 pessoas, portanto, atendeu ao público presente - 108 participantes mais equipe técnica. A ANTT dispõe de material apropriado (equipamentos de som e imagem) de boa qualidade para os eventos, e pessoal preparado para credenciamento e condução dos participantes.

“Mobilização e inclusão dos participantes” foi a segunda com número maior de frequências. Um dos fatores que corrobora para o cumprimento desta subdimensão é o equilíbrio entre os interessados (presentes). Não foi possível identificar entre os participantes, a presença de todos os interessados que representassem os municípios do entorno. Infelizmente, a audiência não contou com um número equilibrado de representantes (Estado, sociedade e empresários). Portanto, conclui-se que, mesmo contendo 75% da frequência de respostas, esta subdimensão não contribuiu com a efetividade do processo participativo com vistas à inclusão de propostas em benefício do transporte para o entorno.

A subdimensão “Organização do evento” discorre sobre a necessidade do órgão responsável dispor de estrutura interna voltada à participação social. Isso implica contar com documentos de referência, instalações e servidores capacitados em lidar com a demanda social. A ANTT dispõe de pessoal preparado para lidar com as demandas sociais, dos temas tratados nas audiências públicas, entretanto, as técnicas utilizadas pelos servidores não conseguiram atingir aos mais interessados no processo, que é a sociedade que utiliza o transporte. Fonseca *et al.* (2013) diz que estes fatores são essenciais para que a audiência tenha uma participação social efetiva e que este procedimento está diretamente associado a uma maior percepção de abertura, seriedade e comprometimento, por parte do público presente, em relação ao Estado.

A “Metodologia” deve ser adequada à especificidade dos participantes, à complexidade e abrangência do tema e objetivos da audiência pública ao tempo, e aos recursos disponíveis para a realização do evento. Portanto, não foi identificado o uso de técnicas pela ANTT, que contribuíssem com o esclarecimento dos termos técnicos discutidos, o que limitou a participação de algumas pessoas. A literatura diz que as metodologias adequadas e claras, seguidas com coerência, contribuem consideravelmente ao aumento da percepção de legitimidade e de seriedade no momento da audiência, por parte do público presente e potencializam a capacidade dos gestores de sistematizar as propostas (FONSECA *et al.*, 2013).

A “Sistematização das propostas” contribui para o aumento da percepção de legitimidade da audiência sendo assim caracterizada como a interface com a sociedade no momento posterior à mesma. Retrata a necessidade do *feedback* devolutivo sobre as propostas incorporadas ou não no

projeto e o porquê. Os temas mais pontuados durante a audiência pública foram o valor da tarifa, a quantidade da frota, concorrência no setor, gratuidade, fiscalização, entre outros. O acesso a documentos da ANTT permite salientar que a agência teve o cuidado em responder a cada item levantado na audiência, portanto, nem todos os participantes tiveram acesso a estas informações.

O “Escopo” compreende o recorte do objeto e a temática em discussão a fim de contribuir com as possíveis opiniões relacionadas a temas importantes, da forma mais didática possível. Este resultado possibilita o gestor na sistematização das contribuições de forma compatível com o objeto da audiência. Foram identificadas discussões acerca da necessidade de mudança na legislação para que os estudantes residentes nas cidades do entorno que se deslocam ao DF tenham acesso a gratuidade, assim como os estudantes do DF.

Entretanto, a Legislação que assegura a gratuidade aos estudantes do DF é uma Lei estadual e excede as propostas que podem ser definidas pela ANTT por meio do Plano de Outorgas. Logo, identifica-se que, devido à complexidade das discussões que envolvem a temática, o órgão deveria ter organizado oficinas e discussões para preparação dos envolvidos, evitando que se discutissem outras demandas que não constavam na pauta. Não foi possível identificar se ocorreram, de fato, definições de prioridades e se as discussões durante a audiência causaram influência nas decisões.

A “Facilitação/mediação/condução/coordenação” foi a subdimensão que obteve menor percentual entre os respondentes. Apesar dos coordenadores demonstrarem domínio e conhecimento do tema, promover a discussão e facilitar a participação dos manifestantes, os mesmos não se mantiveram neutros mediante as propostas apresentadas no debate.

Dentre as dimensões e subdimensões analisadas, foi possível a identificação de falhas na aplicabilidade das mesmas, o que deixa lacunas e dúvidas quanto ao processo, confirmando assim para que os resultados obtivessem o percentual atribuído pelos *stakeholders* na frequência das respostas. A seguir apresentam-se as dimensões do “Resultado”.

5.1.2. Dimensões do Resultado

As dimensões que caracterizam o “Resultado” da audiência pública são compostas por quatro indicadores que são determinantes para que a audiência seja de fato um mecanismo de participação social efetivo. Segue a relação entre cada uma das dimensões. A Figura 5.6 apresenta o nível de ocorrência em percentual de cada dimensão.

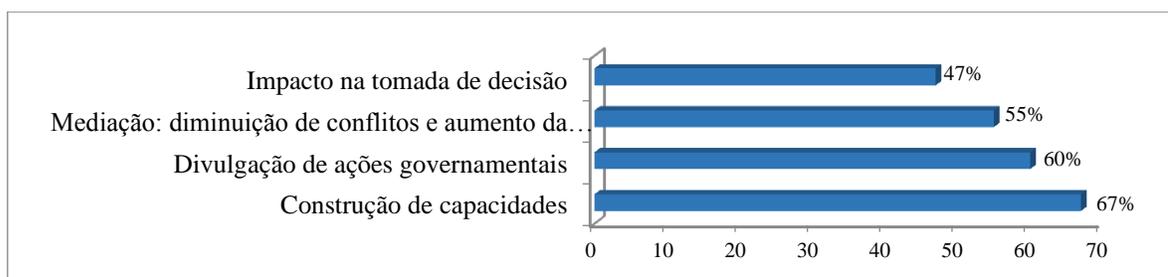


Figura 5.6: Dimensões que caracterizam o Resultado

A “Construção de capacidades” foi a dimensão com maior percentual entre as demais (67%). Esta dimensão faz análise se a agência contribuiu na condução do diálogo, neste caso especificamente – Estado e sociedade, a ponto de aperfeiçoar a participação da sociedade em todo o processo. Não foi possível identificar um número representativo dos moradores das cidades do entorno, que utilizam o sistema de transporte público. Portanto, este resultado implica no número restrito de pessoas que se envolvem nos processos de participação voltados ao transporte. Identificou-se que houve a limitação das relações entre a agência e a sociedade, pois a última salienta a falta de compromisso da ANTT em fiscalizar os coletivos que atendem as linhas entre o DF e os municípios do entorno.

A “Divulgação de ações governamentais” caracteriza como a abertura das ações do Estado, envolvendo a sociedade no processo, portanto, avalia se o órgão disponibiliza os documentos de maneira a contribuir com o processo participativo. Considerando a necessidade de aperfeiçoamento das normas referentes aos processos de participação e controle social, a ANTT dispõe da Resolução nº 3.705/2011, para subsidiar a efetiva participação dos interessados nos procedimentos realizados no âmbito interno desta agência. Foi perceptível que o órgão possui mecanismos e resoluções para o aprimoramento da participação social, no entanto, no caso em

discussão, pouco se observou ações que mobilizem a sociedade para a importância da sua participação na audiência pública.

A “Mediação, diminuição dos conflitos” visa atenuar subversões e proporcionar o diálogo entre os interessados, no caso específico – Estado, Sociedade e Empresários (operadoras de transporte). Foram identificados inúmeros conflitos entre os participantes, ou seja, os interesses dos empresários do transporte e usuários eram bem divergentes, resultando na não negociação entre as partes interessadas. Não houve a ocorrência de mecanismos que contribuísse na diminuição dos conflitos estabelecidos.

O “Impacto na tomada de decisão” obteve o menor percentual entre os demais (47%). O primeiro ponto observado em relação a esta dimensão foi se o processo participativo resultou na produção de subsídios para os tomadores de decisão, dando-lhes mais legitimidade, maior apoio social, maior quantidade e melhor qualidade de informação. Sob este aspecto, a audiência pública não contribuiu para que os especialistas obtivessem maior acesso às demandas sociais a partir do contato com os participantes. A sociedade (representada pelos usuários e associações) obteve menor representatividade quando comparada aos demais participantes.

No que tange a quantidade de frequência entre as respostas obtidas, as dimensões que caracterizam o “Resultado” não ocorreram na mesma proporção que as dimensões do “Processo”. Portanto, é importante que as dimensões pouco aplicadas sejam observadas com maior presteza pela agência, para que a audiência pública se torne um mecanismo efetivo e contribua de fato com a inclusão das demandas sociais por meio da participação da sociedade.

5.1.3. Análises em Radar

Com a finalidade de expor o perfil comparativo entre cada dimensão e subdimensão, foi feito o agrupamento dos *stakeholders* e assim comparada a sua percepção em relação às respostas dadas a cada item, expondo as diferenças e semelhanças. As dimensões do “Processo e Resultado” são apresentadas em forma de radar, conforme exposto nas Figuras 5.7 e 5.8.

As questões são analisadas de forma delineada, salientando assim similaridades e diferenças entre as respostas. O centro da figura representa o ponto zero da escala e a intensidade aumenta do centro para periferia. A média de cada atributo por amostra é marcada no eixo correspondente, onde o perfil sensorial é traçado pela conexão dos pontos.

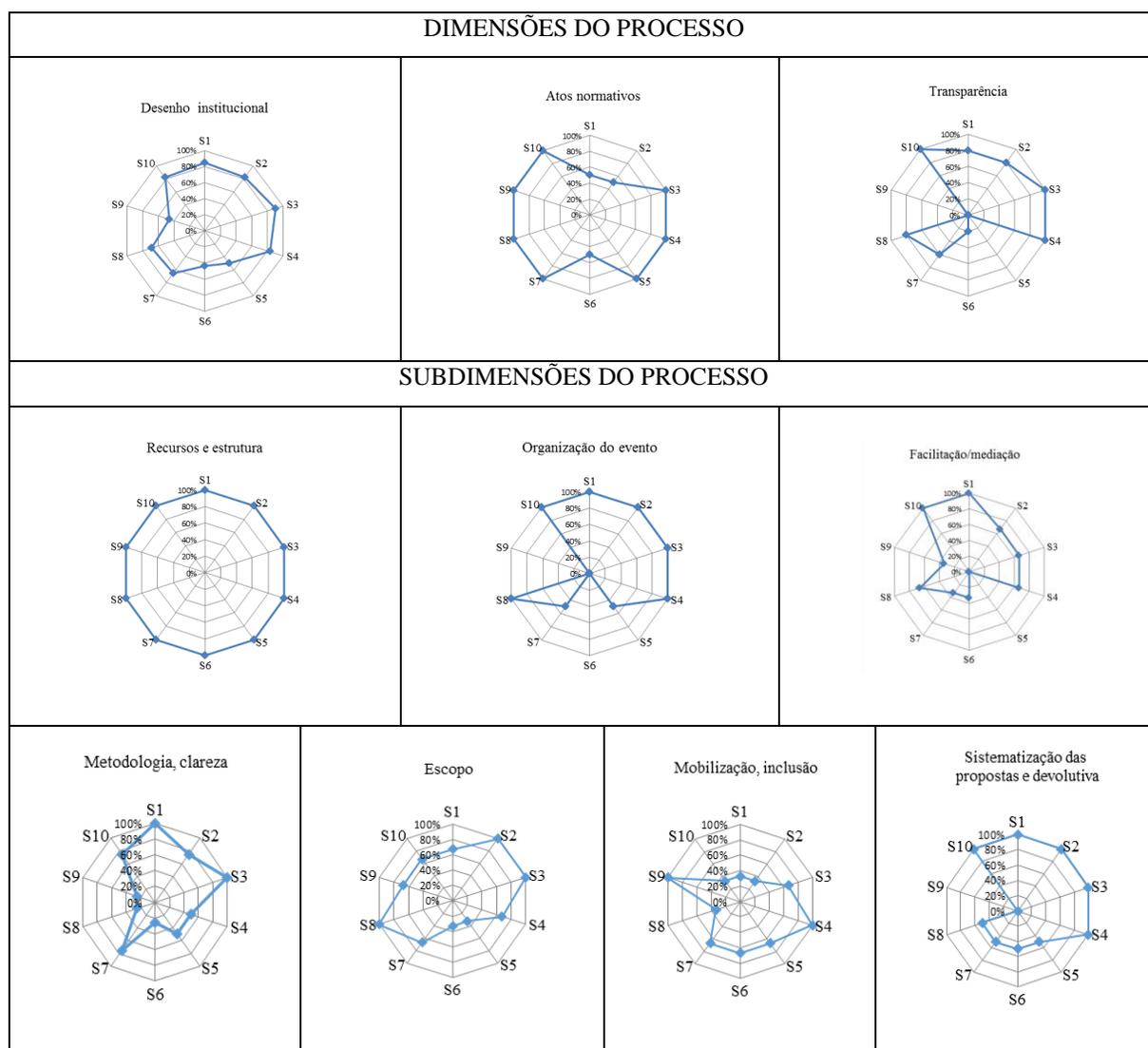


Figura 5.7: Comparação entre respostas dos *stakeholders* referente ao Processo

As maiores diferenças encontradas entre as dimensões do Processo foi na “Transparência”. Entre as subdimensões observam-se grandes disparidades, exceto no “Recurso e estrutura” que todos os *stakeholders* concordam que a audiência teve o aparato necessário para o seu funcionamento. As demais subdimensões apresentam variedades entre as respostas.

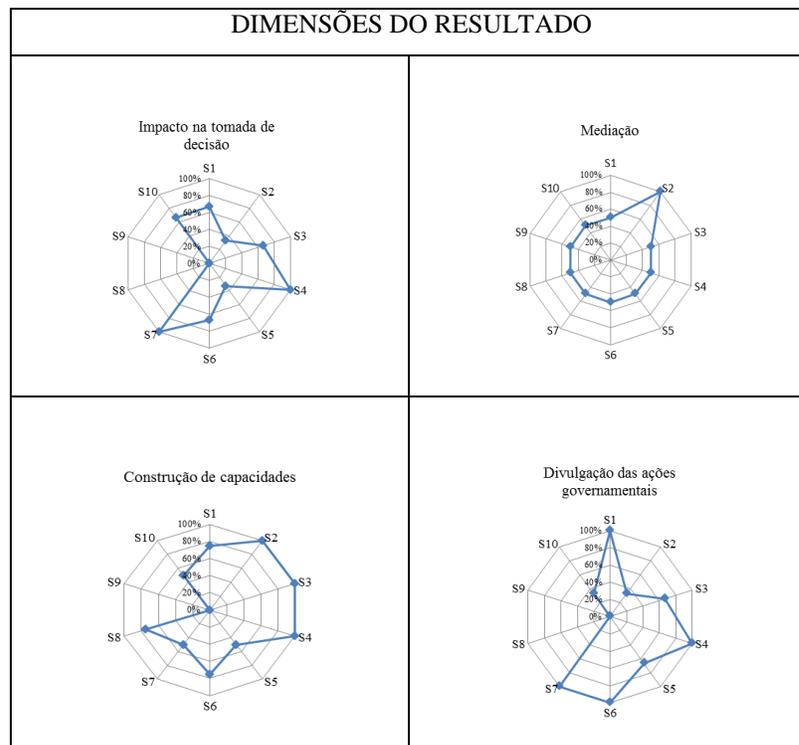


Figura 5.8: Comparação entre respostas dos *stakeholders* referente ao Resultado

No Resultado percebem-se as maiores divergências entre “Impacto na tomada de decisão, Construção de capacidades e Divulgação de ações governamentais”. A “Mediação” foi a dimensão no qual os *stakeholders* atribuíram o mesmo valor (50%) em sua ocorrência, exceto o S1 que atribuiu (100).

5.2. ANÁLISE HIERÁRQUICA DOS JULGAMENTOS INDIVIDUAIS E COMBINADOS

A segunda análise, advinda da aplicação do Questionário2, consiste na apresentação da hierarquia dos índices (pesos) obtidos entre as dimensões e subdimensões que determinam a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes. O método AHP é utilizado a fim de gerara importância relativa de cada dimensão e subdimensão, com justas a contribuir com a efetividade da audiência pública de projetos em transportes. A análise tanto para os julgamentos individuais quanto para os combinados consiste, basicamente, na hierarquização dos valores julgados pelos *stakeholders* que mensuram, através da comparação paritária, o peso de cada dimensão e subdimensão, obtendo assim o resultado – ordem de importância das dimensões e subdimensões. O Questionário (2) foi aplicado na mesma amostra dos respondentes do resultado

anterior (análise contextual da audiência pública). Portanto, os respondentes pertencentes ao mesmo órgão e ou associação, foram combinados no *software Expert Choice*, obtendo um número reduzido de *stakeholders*, sendo então caracterizados como *S1, S2, S3, S4, S5, S6* e *S7*.

5.2.1. Análise individual

Este tópico versa sobre os julgamentos individuais dos *stakeholders* que representam a amostra coletado – Estado (órgãos de transporte), Operadores (empresas de transporte) e, Sociedade (associações). Os resultados individuais que determinam a importância para as dimensões e subdimensões de efetividade são apresentados nas Tabelas 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4. É importante ressaltar que as inconsistências dos resultados apontaram para um nível menor ou igual a 0,10 – valor limite considerado aceitável pelo método (SAATY, 2003). Os resultados detalhados obtidos do *software Expert Choice* são apresentados no Apêndice 2.

Tabela 5.1: Dimensões do Processo e Resultado

Dimensões	Stakeholders	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7
		Processo	0,360	0,500	0,360	0,250	0,167	0,500
Resultado		0,640	0,500	0,640	0,750	0,833	0,500	0,750

A Tabela 5.1 apresenta a hierarquia – importância relativa entre a dimensão que caracterizam o “Processo” e o “Resultado” da audiência pública. A análise no AHP aponta que para 70% da amostra o Resultado é mais relevante que o Processo, sendo que os *stakeholders* (S2 e S6) responderam que o “Processo” e o “Resultado” são igualmente importantes.

Tabela 5.2: Dimensões do Processo

Dimensões Processo	Stakeholders	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7
		Desenho Institucional	0,264	0,333	0,264	0,460	0,149	0,685
Atos Normativos		0,291	0,333	0,291	0,221	0,160	0,080	0,429
Transparência		0,445	0,333	0,445	0,319	0,641	0,234	0,429

A Tabela 5.2 apresenta as dimensões do “Processo”, sendo que a “Transparência” tem maior relevância, quando comparada as demais dimensões. Somente as amostras (S4 e S6) apontam o “Desenho institucional” com maior peso quando comparado às demais amostras. Para a amostra (S2), os Atos normativos tem o mesmo grau de importância que o “Desenho institucional” e a “Transparência”.

Tabela 5.3: Subdimensões do processo

Sub. Des. institucional	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7
<i>Stakeholders</i>							
Recursos e estrutura	0,075	0,045	0,075	0,058	0,066	0,028	0,096
Organização do evento	0,088	0,044	0,088	0,045	0,058	0,027	0,136
Facilit. /coord./cond. /mediação	0,148	0,171	0,148	0,164	0,146	0,133	0,127
Metodologia e clareza	0,127	0,056	0,127	0,146	0,156	0,144	0,105
Escopo e amplitude do debate	0,161	0,221	0,161	0,148	0,142	0,140	0,188
Mobilização, inclusão	0,199	0,288	0,199	0,182	0,192	0,366	0,096
Sist. das propostas e devolutiva	0,201	0,174	0,201	0,257	0,240	0,162	0,251
Sub. Atos normativos	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7
<i>Stakeholders</i>							
Leis	0,606	0,747	0,606	0,714	0,691	0,747	0,778
Decretos	0,199	0,119	0,199	0,143	0,160	0,134	0,111
Resoluções	0,196	0,134	0,196	0,143	0,149	0,119	0,111
Sub. Transparência	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7
<i>Stakeholders</i>							
Transparência em relação aos objetivos	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500
Informação técnica de maneira traduzida	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500	0,500

A análise dos julgamentos individuais também foi realizada para cada subdimensão relacionadas ao “Processo”, conforme visualizado na Tabela 5.3. Percebe-se a variabilidade dos julgamentos entre os *stakeholders*, essa variabilidade diminui na medida em que os pesos das subdimensões também diminuem. O “Desenho institucional” é composto por sete subdimensões no qual a “Mobilização e inclusão” e a “Sistematização das propostas e devolutiva” são as que têm maior grau de importância (S2 e S6), comparada às demais subdimensões. Os “Recursos e estrutura” e “Organização do evento” são as subdimensões com menor peso segundo as mesmas amostras (S2 e S6). Em todas as subdimensões pertencentes aos “Atos normativos”, as “Leis” são muito mais importantes quando comparadas aos “Decretos” e “Resoluções” (S6 e S7, seguido das demais amostras). Para todas as amostras que comparam as subdimensões que compõem a “Transparência”, ambas, são igualmente importantes.

Tabela 5.4: Dimensões do Resultado

Dimensões Resultado	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7
Impacto na tomada de decisão	0,309	0,182	0,309	0,151	0,195	0,678	0,435
Mediação: dimin. conflitos	0,322	0,243	0,322	0,585	0,434	0,164	0,413
Construção de capacidades	0,187	0,379	0,187	0,132	0,177	0,076	0,073
Divulgação de ações governamentais	0,182	0,197	0,182	0,132	0,195	0,083	0,078

A Tabela 5.4 apresentam as dimensões do “Resultado” no qual se observa grandes disparidades entre os níveis de hierarquia. Percebe-se que a amostra (S6) atribuiu maior amplitude ao “Impacto na tomada de decisão”, seguido do (S4) no qual cominou maior valor a “Mediação e diminuição de conflitos”. As subdimensões atribuídas com menor amplitude foram: “Construção de capacidades” (S7) e “Divulgação das ações governamentais” (S6).

5.2.2. Análise combinada

Este tópico versa sobre a combinação dos julgamentos para as dimensões e subdimensões que caracterizam o “Processo” e o “Resultado” da audiência pública. Para as dimensões que caracterizam o “Processo” e o “Resultado” da audiência pública, a resolução das matrizes de comparações paritárias gerou os índices de importância relativa apresentados na Figura 5.9.

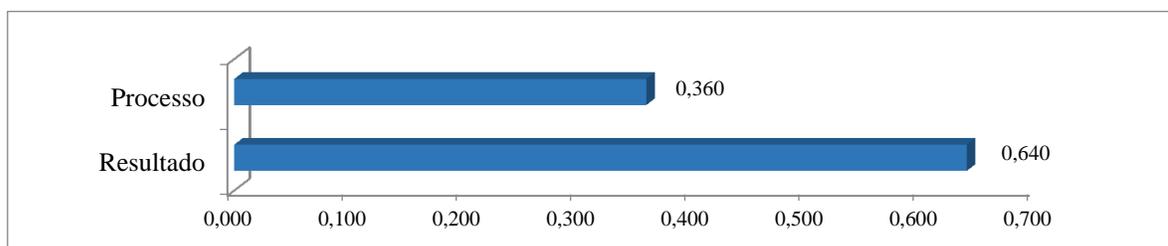


Figura 5.9: Combinação paritária das dimensões do Processo e Resultado

Verifica-se que as dimensões que caracterizam o “Resultado” são consideradas mais importantes, com índice de (0,640), enquanto o “Processo” apresenta o índice de (0,360). No entanto, as decorrências divergem da literatura que apontam que a qualidade do “Resultado” levam em conta os objetivos do mecanismo de participação social, e tais mecanismos estão estreitamente ligadas ao “Processo” precisam ser bem aplicadas.

Para as dimensões do “Processo” a análise combinada é realizada de acordo com cada grupo de elementos. A “Transparência” apresenta maior amplitude entre os elementos comparados (0,445), a seguir os “Atos normativos” com peso de (0,261) e o de menor amplitude entre as comparações ficou o “Desenho institucional” com peso de (0,264). A Figura 5.10 apresenta as dimensões do Processo.

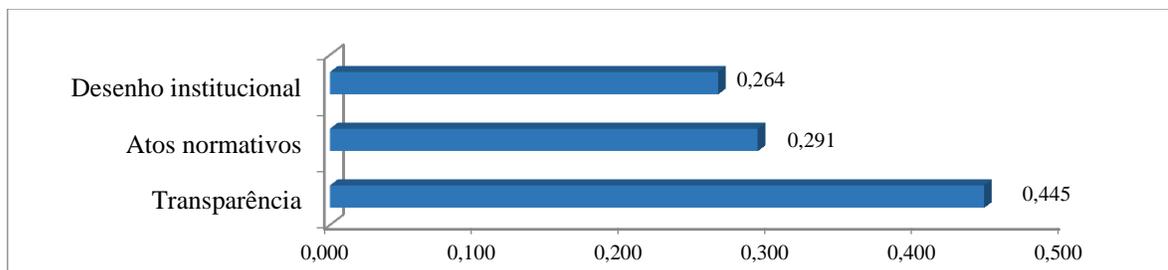


Figura 5.10: Dimensões do Processo

A Figura 5.11 apresenta a combinação dos julgamentos do “Desenho institucional”. A análise combinada é realizada de acordo com o grupo de elementos – subdimensões. Entre as combinações apresentadas a “Sistematização das propostas e devolutiva” foi que teve maior amplitude (0,201). Já “Recursos e estrutura” apresenta menor amplitude diante da hierarquização dos elementos, sendo considerado, portanto, o menos importante entre os demais, com peso (0,075).

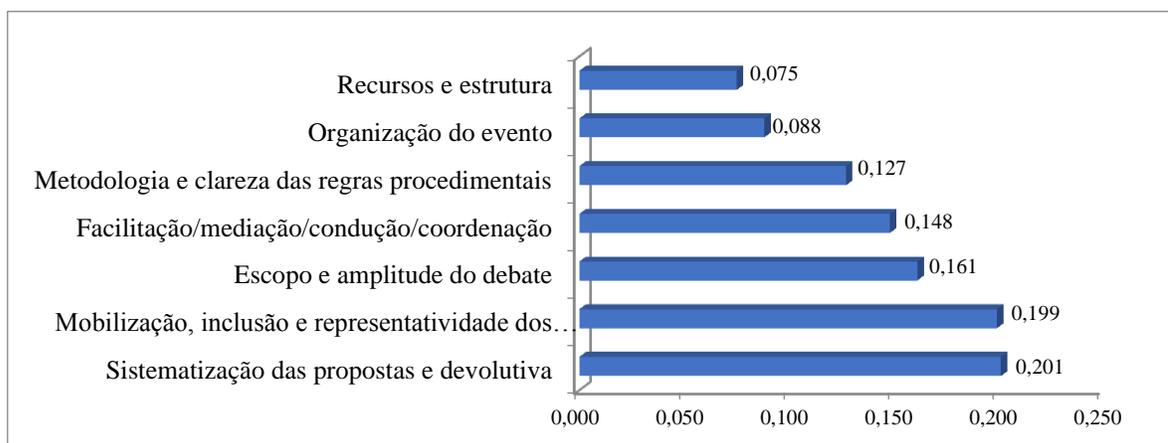


Figura 5.11: Subdimensões Desenho institucional e do processo

A combinação dos julgamentos para as subdimensões dos “Atos normativos” são apresentados na Figura 5.12. De acordo com a análise, “Leis” é o que apresenta a maior amplitude (0,606), sendo considerado, portanto, o mais importante. Já os “Decretos” (0,199) e as “Resoluções” (0,196) aparecem com índices baixos, que, mesmo quando somados, não chegam a alcançar o valor observado para a subdimensão que ocupa a primeira colocação na hierarquia dos elementos.

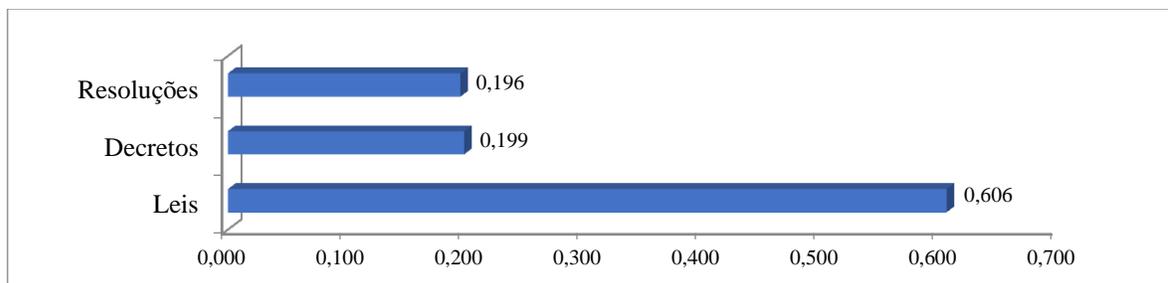


Figura 5.12: Subdimensões dos Atos normativos

Conforme exposto na Figura 5.13, as subdimensões que compõem a “Transparência” apresentam o mesmo peso (0,500), ou seja, ambos são igualmente importantes.

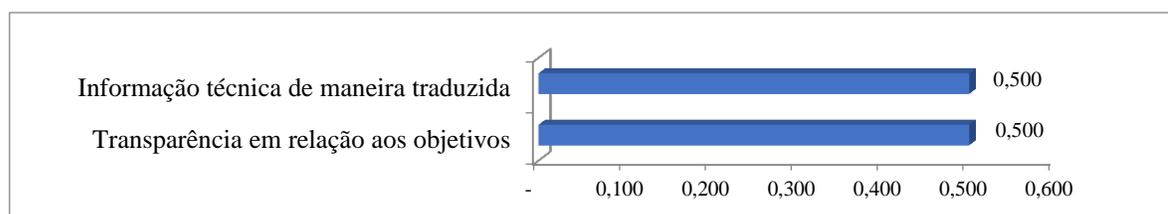


Figura 5.13: Subdimensões da Transparência

Ao mensurar igual importância tanto aos “objetivos” quanto a “Informação técnica de maneira traduzida aos participantes”, os *stakeholders* tendem concordar com a literatura que retrata a necessidade de todo o processo de audiência pública ser pautado pela transparência, seja na divulgação e na mobilização dos atores relevantes, na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência, sobre a clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada e sobre o que será feito com as contribuições da sociedade (FONSECA *et al.*, 2013).

As dimensões para a análise do “Resultado” levam em conta os objetivos desse mecanismo de participação social e têm por função orientar a avaliação da efetividade de determinada audiência pública, ou seja, seu impacto na sociedade.

Expostas na Figura 5.14, a atribuição de maior amplitude foi para “Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação” (0,322), em que se avaliam se as decisões tomadas foram influenciadas pelo processo participativo. A de menor amplitude “Divulgação de ações governamentais” (0,182) se caracteriza como a abertura das ações do Estado, envolvendo a sociedade no processo. Portanto, avalia se o órgão disponibiliza os documentos de maneira a contribuir com o processo participativo (CÉSAR, 2011).

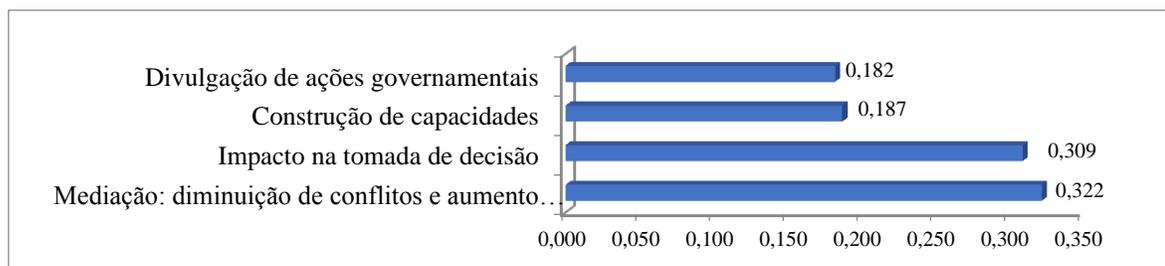


Figura 5.14: Dimensões do Resultado

A dimensão que obteve maior peso entre as escolhidas pelos *stakeholders* foi a “Mediação de conflitos e aumento da cooperação”. Diante do tema em discussão, principalmente comparando ao Estudo de Caso aplicado nesta pesquisa, conclui-se que os conflitos existentes derivam da ausência de diálogo entre o os interessados, neste contexto, Estado, sociedade e Empresários (operadoras do transporte público).

O método dispõe da hierarquia de forma geral entre as dimensões e subdimensões de efetividade. A Figura 5.15 apresenta o gráfico conforme ordem de importância entre os fatores, atribuindo peso (valor) entre os mesmos, que somam o total de 100. Portanto, é importante que se compreenda que as variações dos fatores podem interferir na efetividade da audiência pública.

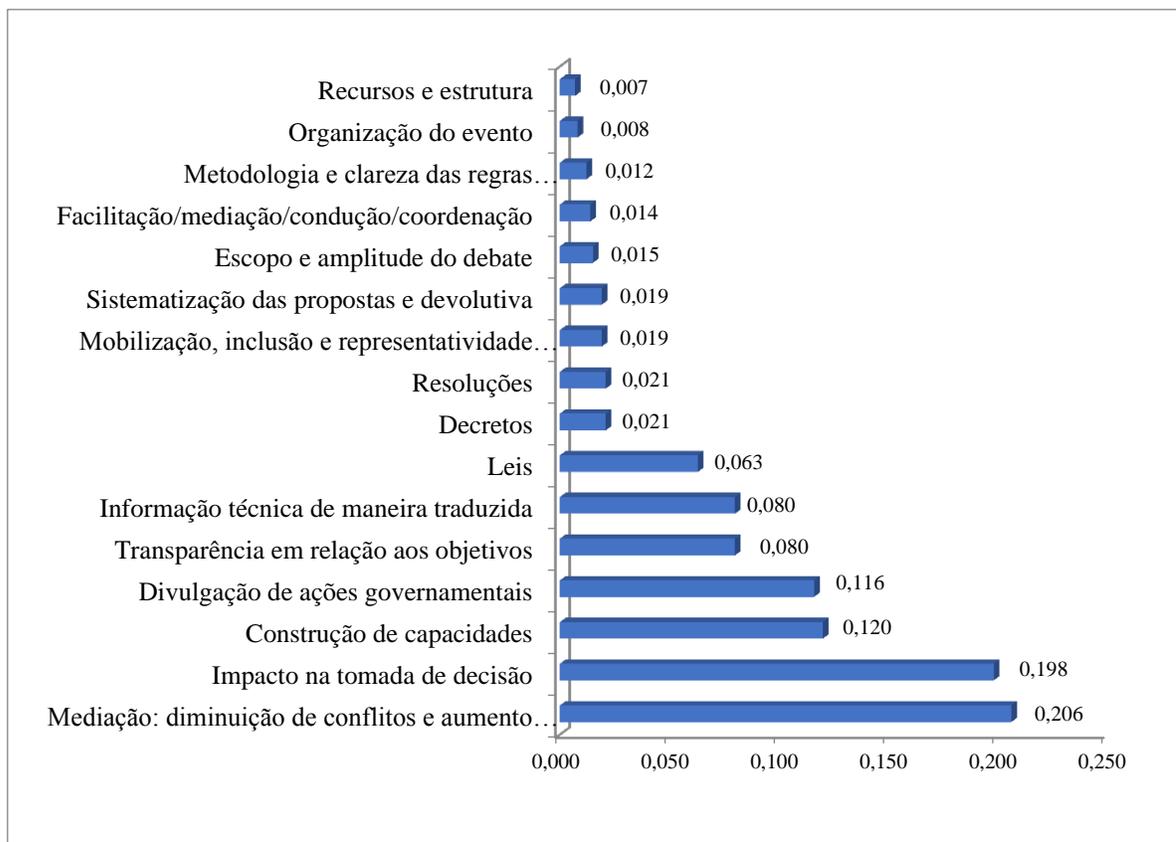


Figura 5.15: Hierarquia geral entre as dimensões e subdimensões de efetividade

A “Mediação de conflitos e aumento da cooperação” foi a dimensão que obteve maior peso entre as escolhidas pelos *stakeholders*. Conforme apresentado, a audiência pública dispõe de objetivos múltiplos, os quais variam conforme a perspectiva de cada tipo de *stakeholder* envolvido e tema por ele discutido. Importante destacar que o conflito não está situado somente no binômio Estado - sociedade, mas reflete a heterogeneidade e as divergências inerentes à sociedade. A mediação de conflitos é o objetivo mediante o qual as audiências públicas de transportes, de forma mais clara que em outras instâncias participativas, revelam sua utilidade e importância e dentro das suas características, é o mecanismo de participação que propõe maior abertura de discussões entre os *stakeholders* envolvidos no processo (diferente dos conselhos e conferências e consultas públicas).

A participação da sociedade é de extrema relevância para que a audiência pública contribua como um mecanismo de participação social efetivo em projetos de transporte. Ou seja, a sociedade quando devidamente envolvida nos processos decisórios, munidos de capacidade de deliberação,

conseguem identificar lacunas no sistema e agir de forma a corrigi-las. Os benefícios proporcionados pela participação da sociedade nos processos decisórios contribuem para a melhoria dos projetos e planos.

5.2.3 Análise de Radar

As Figuras 5.16, 5.17, 5.18 e 5.19 apresentam as respostas dos *stakeholders* sobre as dimensões e subdimensões em forma de radar, cuja finalidade seja exibir as mudanças entre os valores atribuídos por cada *stakeholder*. À medida que cada índice é alterado para cada uma das respostas, a linha de inclinação distingue esta mudança.

Cada dimensão e subdimensão são analisadas de forma delineada, salientando assim similaridades e diferenças entre a percepção de cada respondente. O centro da figura representa o ponto zero da escala e a intensidade aumenta do centro para periferia. A média de cada atributo por amostra é marcada no eixo correspondente, onde o perfil sensorial é traçado pela conexão dos pontos. Apresentam-se as dimensões do “Processo” e “Resultado” exposto na Figura 5.16.

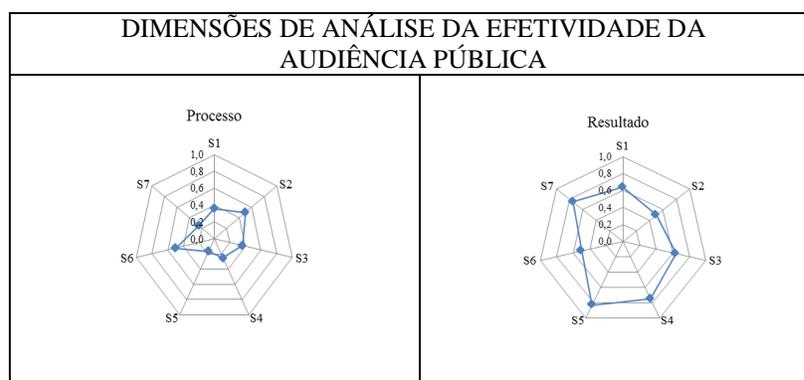


Figura 5.16: Comparação entre respostas dos *stakeholders* referentes ao Processo e Resultado

A comparação entre os pesos apresentados na Figura 5.16 demonstram que não houve maiores divergências entre as respostas, exceto S7 no “Processo”, e S6 no “Resultado”, que atribuem pesos menores em comparação aos outros *stakeholders*. No entanto, quando comparados “Processo” e

“Resultado” é perceptível o índice de variação entre ambos, resultado dos pesos atribuídos pelos respondentes.

A Figura 5.17 apresentam as dimensões do “Processo”. Existe uma variação entre os pesos atribuídos a cada dimensão, portanto, a análise deve observar a escala de valores. Entre as dimensões do “Processo” – “Desenho institucional, Atos normativos e Transparência”, os valores entre os pontos são perceptíveis no gráfico, o que comprova a divergência entre as respostas.

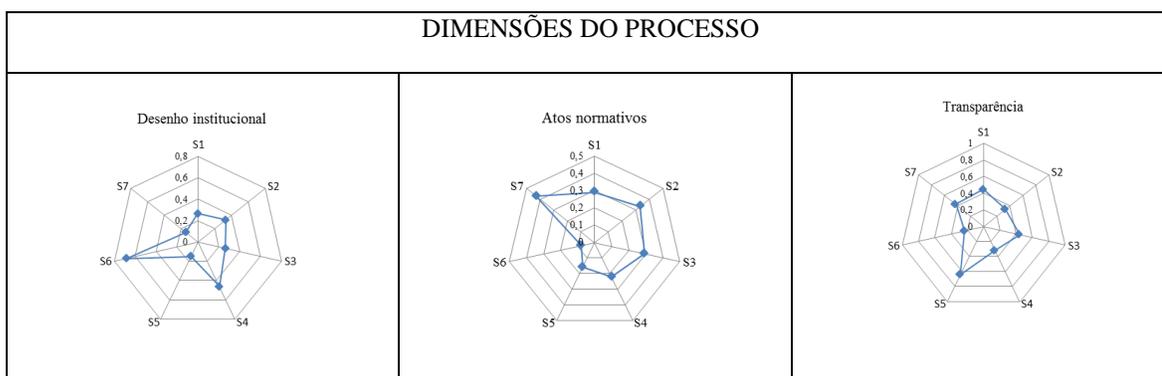
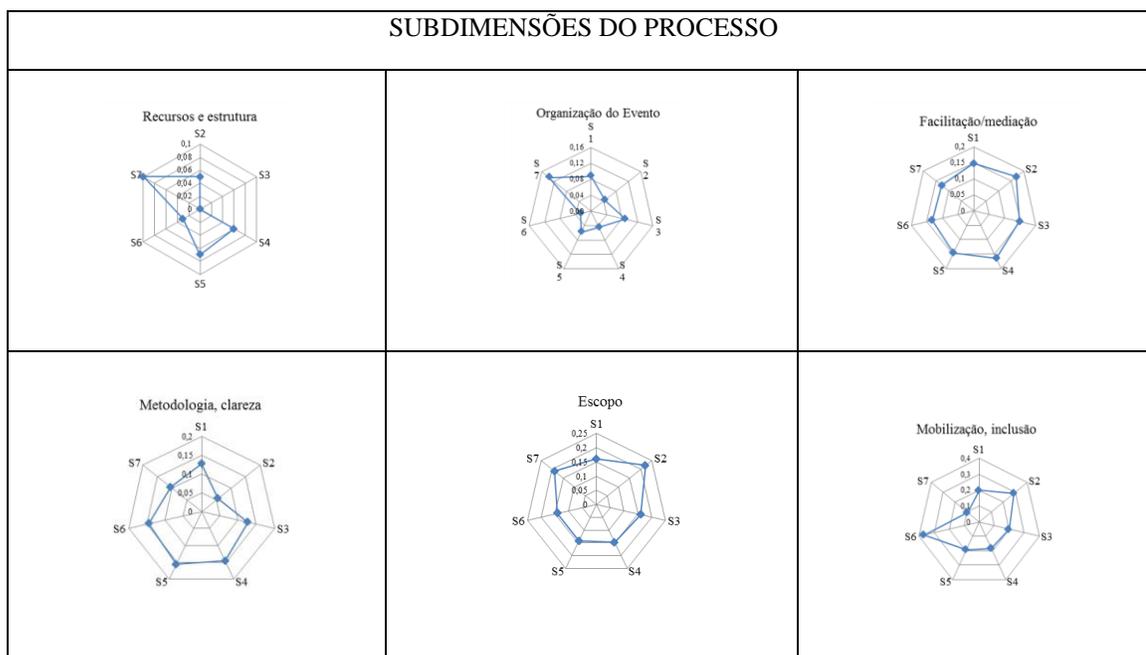


Figura 5.17: Comparação entre respostas dos *stakeholders* referente às dimensões do Processo



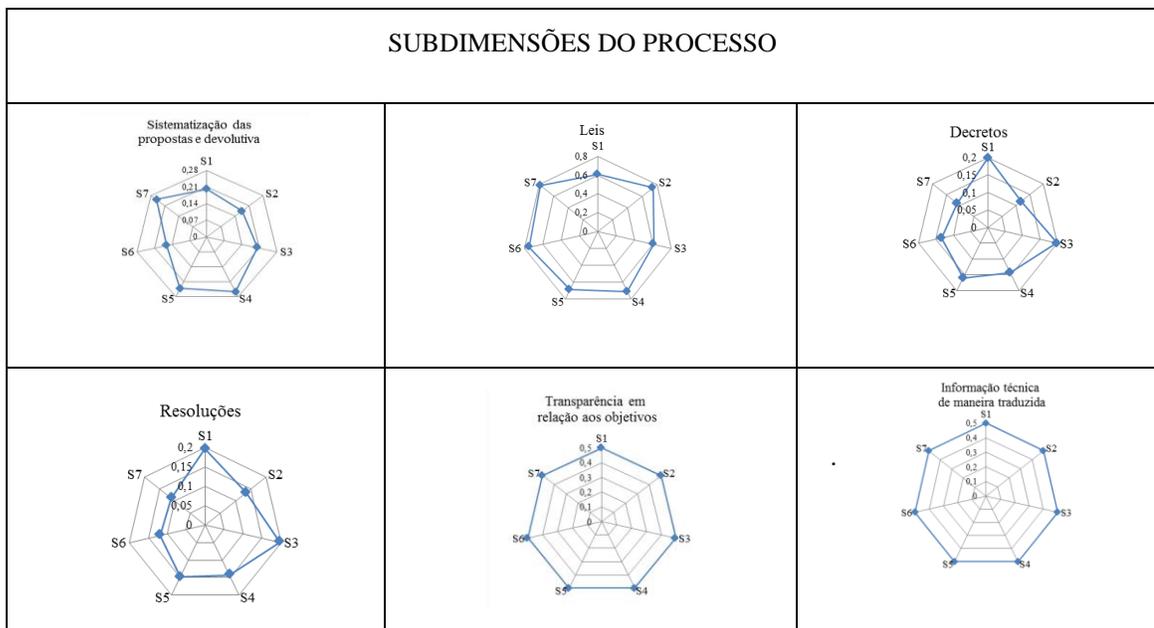


Figura 5.18: Comparação entre respostas dos *stakeholders* referente às subdimensões do Processo

Entre as subdimensões apresentadas na Figura 5.18, observam-se grandes disparidades entre as opiniões nos gráficos – “Recursos e estrutura, Organização do evento e Mobilização e inclusão”; as demais não apresentam divergências entre os pesos atribuídos pelos *stakeholders*. Cabe destacar as subdimensões – “Transparência em relação aos objetivos e Informação técnica de maneira traduzida” que obtiveram os mesmos pesos, não alterando a escala de valores. A Figura 5.19 apresenta as dimensões do “Resultado”.

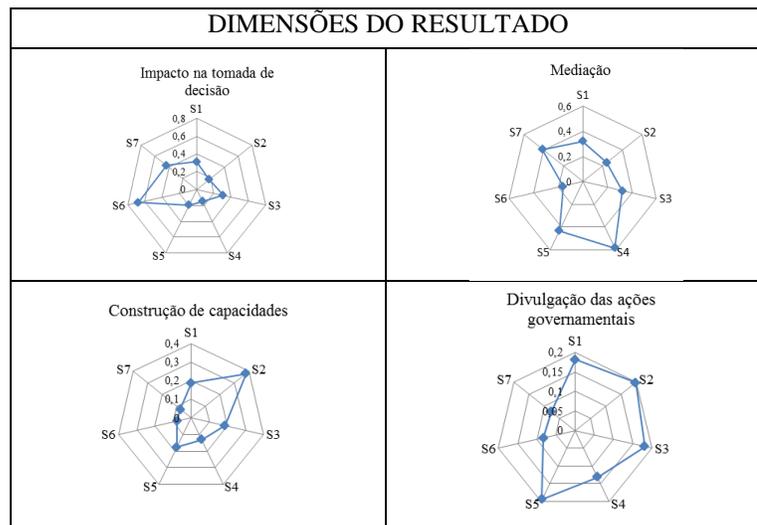


Figura 5.19: Comparação entre respostas dos *stakeholders* referente ao Resultado

Os pesos atribuídos às dimensões do “Resultado” que variam entre o ponto mínimo (0) ao máximo (0,8), sendo a dimensão de maior peso a que possui maior importância, quando comparada entre as que compõem o mesmo grupo. “O Impacto na tomada de decisão” não possui grandes disparidades entre as respostas, exceto o S6 que atribui maior índice, quando comparado aos demais *stakeholders*. A “Mediação” apresenta uniformidade entre a maioria dos *stakeholders*, exceto o S4 que atribui maior índice, e o S6 o menor índice. A “Construção de capacidades” varia entre dois pontos, sendo que o S2 atribui maior índice entre os demais. A “Divulgação das ações governamentais” mantém o mesmo índice de variância entre as respostas dos S1, S2, S3 e S5, apresentando diferença entre os demais.

A análise em forma de radar, apresentadas nas Figuras 5.16, 5.17, 5.18 e 5.19 permite a comparação das respostas atribuídas entre vários *stakeholders*. As inclinações do gráfico revelam todas as mudanças desproporcionais nos resultados, no caso específico do método AHP que faz a comparação paritária entre as dimensões e subdimensões de efetividade, possibilita interpretar a variância entre o peso das respostas atribuídas por cada respondente. A seguir são apresentados contrapontos entre as análises contextual e hierárquica.

5.3. CONTRAPONTO ENTRE AS ANÁLISES CONTEXTUAL E ANÁLISE HIERÁRQUICA

Este subcapítulo versa sobre a observação dos resultados encontrados entre a análise contextual (1) e hierárquica (2). A primeira apresenta os resultados obtidos no Estudo de Caso no qual se analisa a frequência das respostas, utilizando as dimensões e subdimensões. Faz-se contraponto entre a segunda análise que utiliza o MAH para classificação da hierarquia dos pesos e valores atribuídos a cada dimensão e subdimensão que determinam a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social no redesenho das políticas de transporte.

De um modo geral observou-se que os resultados obtidos na análise contextual divergem dos resultados da análise hierárquica. A Tabela 5.5 apresenta os valores obtidos na análise contextual e

hierárquica, destacando em negrito os maiores valores, quando comparados entre si, ou seja, na mesma dimensão.

Tabela 5.5: Comparação dos valores obtidos na aplicação dos dois métodos

Indicador	DIMENSÕES	CONTEXTUAL	HIERÁRQUICA
1	Processo	71	0,360
2	Resultado	58	0,640
1. PROCESSO			
1.1	Desenho institucional	70	0,260
1.2	Atos normativos	85	0,291
1.3	Transparência	62	0,445
1.1.1	Recursos e estrutura disponibilizados	100	0,075
1.1.2	Organização do evento	70	0,088
1.1.3	Facilitação/mediação/condução/coordenação	57	0,148
1.1.4	Metodologia, clareza e efetividade	60	0,127
1.1.5	Escopo e amplitude do debate	70	0,161
1.1.5	Mobilização e inclusão dos participantes	75	0,199
1.1.7	Sistematização das propostas e devolutiva	73	0,201
2. RESULTADO			
2.1	Impacto na tomada de decisão	47	0,309
2.2	Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação	55	0,322
2.3	Construção de capacidades (<i>capacity building</i>)	67	0,187
2.4	Divulgação das ações governamentais	60	0,182

Na análise contextual o “Processo” ocorreu em (71%) e o “Resultado” em (58%). Quando comparada a hierárquica em que os *stakeholders* atribuem valor a dimensão mais relevante, o “Resultado” obteve o peso de (0,640), ou seja, na percepção dos *stakeholders* a efetividade depende muito mais do “Resultado” do que do “Processo”. Pires *et al.*(2011) apontam que os estudos que analisam a qualidade de processos participativos podem identificar fatores fortemente relacionados com o desenho institucional dos mecanismos de participação social, em que regras e normas que condicionam seu funcionamento devem ser claras e condicionadas a mobilização do Estado e da Sociedade. Quando o “Processo” é bem aplicado, chega-se ao “Resultado” de maneira mais efetiva.

Entre as dimensões do “Processo”, na análise contextual, os “Atos normativos” ocorreram em (85%) enquanto a dimensão com maior peso na análise hierárquica foi a “Transparência” com peso de (0,445) comparado entre as demais, enquanto que na contextual, a “Transparência” obteve o

menor número de frequência entre as respostas. É perceptível a importância que os *stakeholders* atribuem ao indicador “Transparência”, sobretudo, devido a sua ausência em todo o processo da audiência pública em análise.

Entre as subdimensões, “Recursos e estrutura” foi a que teve maior frequência na análise contextual (100%), entretanto, obteve o menor índice de relevância na análise hierárquica (0,075). Na hierárquica a subdimensão com maior índice de relevância foi “Sistematização das propostas e devolutiva”, ou seja, que tem menor relevância na visão dos *stakeholders*, quando comparada as demais subdimensões.

As dimensões do “Resultado” na análise contextual permanecem sem grandes diferenças entre os níveis de frequência obtidos, variam entre (67%) “Construção de capacidades” a (47%) “Impacto na tomada de decisão”. A baixa frequência entre as dimensões do “Resultado” quando comparadas ao “Processo” justificam a importância atribuída ao mesmo nos julgamentos de valores obtidos da análise hierárquica. A mesma obteve maior variação entre os pesos e valores obtidos (0,322) “Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação” ocorreu em maior índice enquanto o menor índice foi de (0,182) “Divulgação das ações governamentais”

A audiência pública dispõe de objetivos múltiplos, os quais variam conforme a perspectiva de cada tipo de *stakeholder* envolvido e tema por ele discutido. Importante destacar que o conflito não está situado somente no binômio Estado-sociedade, mas reflete a heterogeneidade e as divergências inerentes à sociedade. Cabe salientar que a dimensão que obteve maior importância entre as escolhidas pelos *stakeholders* como resultado do método multicritério AHP foi a “Mediação de conflitos e aumento da cooperação”. Diante do tema em discussão, principalmente comparando ao Estudo de Caso aplicado, conclui-se que os conflitos existentes derivam da ausência de diálogo entre os interessados, neste contexto, Estado, sociedade e Empresários (operadores do transporte público).

A mediação de conflitos é o objetivo mediante o qual as audiências públicas de transportes, de forma mais clara que em outras instâncias participativas, revelam sua utilidade e importância e dentro das suas características. É o mecanismo de participação que propõe maior abertura de

discussões entre os *stakeholders* envolvidos (diferente dos conselhos e conferências e consultas públicas). Cabe então aos órgãos de planejamento de transportes proporcionarem maior abertura à discussão no momento da audiência pública, procurando assim aplicar esta dimensão com eficiência e foco no problema em questão.

É importante salientar que ocorreu no mês de setembro de 2013 a audiência pública nº 143/2013 também sobre o Plano de Outorgas do DF e cidades do entorno, só que esta com finalidade de apresentação das Minutas do Edital de Licitação. Entretanto, até a presente data, os Contratos de Licitação não foram todos revogados, o que dá margem a contribuir com o descaso, por parte do Estado para com o transporte público das cidades do entorno de Brasília.

Foi possível identificar a extrema necessidade de alterações na aplicação e uso de algumas dimensões e subdimensões de efetividade que são mais eficazes que outras, de modo a aperfeiçoar o uso das audiências públicas como mecanismo de participação social para o redesenho de políticas de transporte.

5.4. TÓPICOS CONCLUSIVOS

Neste capítulo foram apresentados os resultados obtidos por meio da aplicação da proposta do método, detalhados e divididos em cinco (5) Fases. Para melhor compreensão do fenômeno foram expostos três tipos de análise, citadas a seguir: análise contextual – referente ao tratamento dos dados obtidos na aplicação do instrumento de coleta de dados ao Estudo de Caso relativo à audiência pública 129/2012; análise hierárquica – obtenção da hierarquia das dimensões e subdimensões mais relevantes para a efetividade da audiência, e pôr fim, a análise final que faz contraponto entre as duas análises (contextual e hierárquica).

A contextual apresentam-se as análises referentes ao tratamento dos dados obtidos na aplicação do Questionário (1). Os mesmos permitiram um diagnóstico preciso, por meio da frequência das respostas atribuídas pelos *stakeholders* à ocorrência ou não das dimensões e subdimensões de efetividade no qual permitiu que os dados fossem agrupados, transformados em percentual e apresentados em gráficos.

A partir dos gráficos foi feita uma análise descritiva das dimensões e subdimensões, sendo possível identificar as práticas da ANTT na realização e condução das audiências públicas, quais os *stakeholders* envolvidos e qual a ocorrência da participação social, e se a mesma foi efetiva a ponto de contribuir com a inclusão das propostas e demandas discutidas. A hierárquica utilizou-se dos mesmos *stakeholders* que responderam o Questionário (1), visando assim obter, por meio do método multicritério AHP, a hierarquia entre as dimensões e subdimensões que melhor contribuem com a efetividade da audiência. As análises permitiram identificar quais dimensões são mais relevantes para o processo de audiências públicas de transporte. Portanto, o acesso à hierarquia de pesos e fatores possibilita que sejam traçados mecanismos de planejamento de audiências com vistas a contribuir com a inclusão da sociedade nos processos decisórios.

A análise final faz um contraponto entre as duas (contextual e hierárquica), sendo possível pontuar o que ocorreu na audiência (dimensões e subdimensões) e o que foi proposto pelos *stakeholders* para que o processo de audiências públicas se tornem canais efetivos de participação social. Ademais, serão pontuados no Capítulo 6 que trata das conclusões e recomendações.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A leitura de conceitos e a discussão entre autores que debatem a temática (participação social – audiências públicas – transportes) apresentada no referencial teórico, torna o trabalho indispensável, uma vez que havia a necessidade de uma harmonização de entendimentos entre os temas. Contudo, é necessário que as propostas ultrapassem as discussões acadêmicas e se tornem essencial na efetivação de mecanismos de participação social que colaborem para o planejamento dos transportes.

Pela flexibilidade em lidar com temas complexos, foi utilizado o método de Estudo de Caso, aplicado à audiência pública nº 129/2012. A facilidade do acesso aos documentos disponíveis no site da ANTT permitiu contato direto com os *stakeholders* envolvidos, sendo possível coletar dados de diferentes visões (Estado, sociedade e empresários). Além disso, foi plausível a aplicação do AHP com vistas a obter a hierarquia de dimensões e subdimensões que mais contribuem com a efetividade da audiência pública, utilizando a mesma amostra de respondentes.

Portanto, o uso dos métodos (Estudo de Caso e AHP) se tornou robusto, por permitir que os instrumentos de coleta de dados fossem utilizados para análise da audiência pública, como também para a coleta de informações sobre o que se espera da mesma, com possibilidades de contribuir para o que é desejável pelos *stakeholders* envolvidos, partindo das possíveis falhas encontradas. Dessa forma, o resultado aqui exposto fornece atributos para o alcance de políticas públicas mais legítimas e efetivas, por meio da identificação de fatores que colaboram para a ampliação da qualidade do processo participativo em audiências públicas de transportes.

As dimensões do Processo e Resultado permitiram que fossem identificados os principais fatores que contribuem com a efetividade da audiência pública e influenciam no planejamento e condução das políticas apresentadas no Plano de Outorgas, o que consente que novos projetos e planos sejam mais bem planejados. Portanto, se bem aplicadas, as dimensões fornecem atributos para a construção de um sistema analítico para a avaliação de audiências públicas de transporte, como também para a elaboração de subsídios para o aperfeiçoamento desse mecanismo de participação social.

As conclusões aqui apresentadas apontam os erros e acertos na organização da audiência pública em análise, com base na metodologia aplicada. Certamente serão úteis tanto para gestores públicos responsáveis pelo planejamento, organização e gestão desses espaços participativos quanto para pesquisadores que pretendam desbravar um campo de estudos ainda pouco explorado, mas de grande relevância. E, além de responder à pergunta problema, as análises definem os principais fatores que influenciam no sentido da efetividade das audiências públicas de transportes.

Os resultados encontrados possibilitam a compreensão da situação atual do sistema de transportes entre as cidades do entorno e o DF. Os stakeholders que fizeram parte da coleta contribuíram não somente com as respostas obtidas no preenchimento dos questionários, mas principalmente com o aprimoramento da discussão e entendimento de todo o processo. E por meio do contato com os órgãos envolvidos e associações de usuários foi possível o acesso a informações sobre questões vivenciadas no dia a dia pelos moradores das cidades do entorno, ensejando assim a compreensão do fenômeno de maneira mais ampla.

Com efeito, pesquisas sobre qualidade do transporte informam que o sistema de transporte que atende as cidades do Entorno de Brasília é considerado como um dos mais ineficientes, quando comparado com regiões metropolitanas brasileiras. E as propostas desenhadas no Plano de Outorgas não atendem os problemas mais graves vivenciados pelos usuários do transporte no dia a dia. A mobilização entre os moradores das cidades do Entorno do DF e o interesse na discussão e implementação das demandas do transporte público precisam ser mais pontuais. As mudanças acontecerão quando a sociedade que utiliza o transporte passar a configurar uma importante variável que contribua no processo de elaboração do projeto e de planos.

Inclusive, a participação social no planejamento do transporte é prática entre vários países da Europa. O referencial teórico apresenta o exemplo da cidade de Barcelona – Espanha – no qual foi adotado um novo modelo de planejamento em que a opinião da sociedade se constitui como ferramenta fundamental nos projetos e planos. Para obtenção dos bons resultados, buscou-se atrair a população para decisões em questões básicas e, com isso, conseguiu-se ampliar a rede de transportes entre a região metropolitana, atendendo com uniformidade a toda população.

Contudo, a nossa contribuição enquanto pesquisadores acadêmicos devem fornecer aporte para que esta prática efetivamente aconteça, mesmo que o impacto da mudança não venha a ocorrer de forma homogênea.

Uma solução para as constantes falhas e limitações encontradas nos projetos e planos desenvolvidos pelos órgãos de planejamento de transportes no Brasil precisa incluir essa importante variável supracitada na construção da metodologia. Portanto, é de extrema relevância que a academia desempenhe o seu papel na contribuição científica de temas complexos e pouco divulgados.

6.1. LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Inicialmente, o objetivo da dissertação seria analisar o objeto audiência pública que apresentou o PL 1.687/2007, convertido na Lei nº 12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana. Mas, devido às dificuldades encontradas no acesso a documentos – Base de dados – foi, então, preconizado o Estudo de Caso da audiência pública de transportes utilizando as dimensões de efetividade instituídas por Fonseca *et al.* (2013).

Entre várias dificuldades encontradas no decorrer da dissertação, o mais instigante e desafiador foi pesquisar o tema na área de engenharia. Mas, a participação social no planejamento dos transportes ainda é vista por muitos planejadores como uma questão complexa a ser implementada em nossa sociedade. Daí a necessidade de se estabelecer o diálogo entre as diversas áreas do conhecimento tais como a sociologia, ciências sociais, arquitetura, geografia, dentre outras, com a engenharia de transportes, sem o qual não se teria vencido inúmeras dificuldades que surgiram no percurso acadêmico empreendido.

Outro desafio enfrentado durante o desenvolvimento do trabalho esteve relacionado à escassez de material que contribuísse para a construção do referencial teórico e o obstáculo para finalmente encontrar um método que estabelecesse relação entre as variáveis – participação social, audiências públicas e transporte. Essa dificuldade está relacionada à deficiência de pesquisas no Brasil que

relatam sobre a importância dos instrumentos participativos no planejamento de transporte, o que faz com que o trabalho aqui desenvolvido se torne bastante relevante.

Embora a discussão sobre a importância da participação social no planejamento dos transportes seja um tema relevante e que venha ganhando espaço entre diversas áreas do conhecimento, o diálogo entre o Estado (representado pelos gestores e planejadores de transportes) e a sociedade é essencial para o planejamento participativo. A relação entre questões políticas e a sociedade como parte do processo decisório ainda é visto pela grande maioria das pessoas como algo distante da realidade. Portanto, é a academia, como comunidade responsável pela extensão de um conhecimento científico, quem deve proporcionar o debate entre as diversas áreas diretamente relacionadas ao planejamento de transportes de modo que esse referido entrave seja rompido.

Daí a importância do presente trabalho. E apesar das dificuldades e limitações encontradas ao longo da pesquisa, espera-se que as informações aqui apresentadas possam contribuir para o planejamento e aperfeiçoamento de audiências públicas, possibilitando a continuidade dos estudos sobre os mecanismos de participação social no transporte.

Sugere-se que outras pesquisas sejam desenvolvidas principalmente relacionadas ao transporte na região do entorno do Distrito Federal, já que o objetivo geral foi desenvolver a pesquisa sobre audiência pública como mecanismo de participação social no transporte. A situação vivenciada pelos moradores do Entorno e os impactos devidos à ausência de uma rede de transporte eficiente e integrado ao Distrito Federal devem ser fonte de pesquisas para que as causas dos problemas sejam tratadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2011) Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo. Texto aprovado para apresentação no 35º Encontro Anual da ANPOCS.
- ABERS, R. (2003) Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, v.18, n 1/2, p. 221-256, jan./dez.
- ALBERICH, T. N. (2004) *Guía fácil de la participación ciudadana*. Dykinson S.L. ISBN 84-9772-324-4. Ajuntament de Barcelona. *Pacte per la Mobilitat*. Disponível em: <<http://www.bcn.cat/pacteperlamobilitat>>. Acesso em 17 de março de 2014.
- ALBUQUERQUE, M. C. (2006) Participação Popular nas Políticas Públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Polis,124.
- ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres (2013) Cartilha PROPASS/Brasil. Serviços de Transportes de Passageiros de Qualidade.
- ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres (2011) Plano de Outorgas. Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de passageiros/Propass Brasil – Serviços Semiurbanos da Região do Distrito Federal e de seu Entorno.
- ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S.; (2003) O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. In: *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, mai/jun; 11(3): 376-82.
- AVRITZER, L. (2012) Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro.
- AVRITZER, L. (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Rev. Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64.
- AVRITZER, L. (2007) Os orçamentos participativos na Europa: uma teoria não convencional. In: *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. Disponível em <http://www.democraciaparticipativa.org/>. Acesso em 07/06/2014.
- AVRITZER, L. (2002b) O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- BANISTER, D. (2008). *The sustainable mobility paradigm*. *Transport Policy* 15 (2) p. 73-80.
- BARBER, B. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Califórnia: Univ Califórnia Press
- BARREIRA, C. C. M. A.; TEIXEIRA, R. A. (2004) O Entorno de Brasília no contexto da efervescência socioespacial goiana. Goiânia, *Boletim Goiano de Geografia*, v.24.
- BARROS, T.; RAVENA, N. (2011) Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. *IV Encontro da Compólitica*, UERJ.
- BICKERSTAFF, K; TOLLEY, R; WALZER, G. (2002) *Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement*. *Transport Geography* 10 (1) p, 61-73.
- BOOTH, C; Richardson, T. (2001) *Placing the public in integrated transport planning*. *Transport Policy* 8 (2) p. 141-149.

- BORNIA, A. C.; WERNKE, R.(2001) A contabilidade gerencial e os métodos multicriteriais. Revista Contabilidade & Finanças. FIPECAPÍ – FEA – USP. v.14, n. 25, p. 60-71, jan./abr.
- BRASIL (2001) Estatuto da Cidade: Lei n.10.257, de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- BRASIL (2012) Lei de Mobilidade Urbana Sustentável: Lei n.12.587, de janeiro de 2012, Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: planalto.gov.br/ccivil.
- CARDOSO, B. C. (2006) Qualidade de serviço no setor de transportes sob a ótica da teoria dos topoi. 238 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- CASTILHO, D.; ARRAIS, T. A. (2012) Eletrificação e modernização do território em Goiás-Brasil. Simpósio Internacional *Globalización innovación y construcción de redes técnicas urbanas en América y Europa*. Brazilian Traction Barcelona Traction. Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, 23-26 de enero.
- CASTRO, M. P. S.(2011) Democracia Participativa: Nova Relação do Estado com a Sociedade. 2003-2010. Brasília: Serrana Gráfica e Editora.
- CESAR, A. M. R. V. C. (2006) Método do estudo de caso (*case studies*) ou método do caso (*teaching cases*)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração. 1. ed. São Paulo: Mackenzie, Material didático. Disponível em: http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf. Acesso 13/11/2014.
- CÉSAR, J.B.M. (2011) A Audiência Pública como Instrumento de Efetivação dos Direitos Sociais. Revista do Mestrado em Direito –RVMD -UCB, Brasília, V. 5, n° 2, p. 356-384, Jul-Dez.
- CHIAVENATO, I. (1999) Teoria Geral da Administração. Vol. I. 5° ed. Atualizada. Campus, Rio de Janeiro.
- CLEMENTE, A. J. (2011) Democracia deliberativa e esfera pública: a experiência das audiências públicas de Curitiba. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- COSTA, H. G. (2002) Introdução ao método de análise hierárquica: análise multicritério no auxílio à decisão. Niterói: H.G.C.
- DALLARI, D. de A. (1995) Elementos de Teoria Geral do Estado. 19. ed. São Paulo: Saraiva.
- DE LUCA, S. (2014) *Public engagement in strategic transportation planning: An analytical hierarchy process based approach*. *Transport Policy* 33 (2014) p. 110-124.
- EGREJA NETO, O. (2010) A Participação Social na Política Nacional de Mobilidade Urbana: Uma Abordagem entre a Elaboração e a Formulação. Monografia Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>.
- FERIANCIC, G; MURACHCO, K; FERIANCIC, S; MATHEUS, R; MARTINS, I. A; (2013) Plano de Mobilidade Urbana, o Novo Instrumento de Gestão Pública. 19° Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Brasília, 8 à 10 de out.
- FERRARI, C. (1979) Curso de Planejamento Municipal Integrado. 2a. edição. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- FIGUEIREDO, L. V. (2007) Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE, n. 11, ago./out. 2007. Disponível em:

- <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA%20VALLE.pdf>>.
- FONSECA, I. F. F., REZENDE R. R., OLIVEIRA, M. S., PEREIRA, A. K. (2013): Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público Brasília* 64 (1): 7-29 jan./mar.
- FRANÇA, S. L. A. (2013) A Participação Popular nos Planos Diretores Municipais: Uma Estratégia de Gestão Democrática. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos_diretores_e_participacao_popular_0.pdf>. Acesso em: 25 fevereiro, 2014;
- GALINDO, E. P. (2009) Análise Comparativa do Entendimento do Transporte como Objeto do Planejamento. Dissertação (Mestrado) UnB, Brasília.
- GRAU, N. (2010) Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal. MP; World Bank; PNUD/ONU. (Relatório de Pesquisa).
- GRAU, N. (2011) *Control y participación social en la administración federal brasileira: balance y perspectivas. Relatório de Pesquisa*. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/World Bank/PNUD.
- HELD, D. (1987) Modelos de democracia. 1ª. ed. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 297.
- INDI, A. F; (2014) Participação popular no transporte público de passageiros: caso dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal. (Dissertação de Mestrado), Universidade de Brasília.
- JACOBI, Pedro R. (2001) Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In Cavalcanti, Clóvis (org.). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. São Paulo: Cortez.
- JACOBI, P. (1999) poder Local, Políticas Sociais e Sustentabilidade. *Saúde e Sociedade* 8 (1): 31-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/04>. Data: 05/06/2014.
- KINGDON, J. (1995) Agendas, alternatives and public policies. 2. ed. New York: Harper Collins.
- LIVRO BRANCO (2001) A política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: a hora das opções.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. (2006) Fundamentos de metodologia científica. 6. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas.
- MARQUES, E. C. S. (2012) Fatores a Serem Considerados para a Definição de Velocidade Limite em Rodovias Brasileiras. Dissertação (Mestrado em Transportes). Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília. Brasília.
- MARQUETTI, A. (2002) Participação e Distribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: A Inovação Democrática. O Orçamento Participativo no Brasil.
- MATTOS, P. (2004) Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: Congresso Internacional *Del Clad Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 9. Madrid, Espanha.
- MENEGUELLO, R. (1989) PT: a formação de um partido: 1979-182. Rio de Janeiro. Paz e Terra.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004) Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Cadernos do Ministério das Cidades. Brasília, DF.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004) Participação e controle social. Cadernos do Ministério das Cidades. Brasília, DF.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004) Participação e controle social. Cadernos MCidades, Caderno no 2. Brasília, DF.
- BRASIL (2004a) Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Cadernos do Ministério das Cidades. Brasília, DF
- MILANI, C. R. S. (2008) O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, p. 551-579.
- MINAYO, M. C. S. (1994). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes.
- MORONI, J. A.; CICONELLO, A.(2005) Participação Social no Governo Lula. Avançamos? In: A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social. Brasília: Abong.
- NOGUEIRA M. A. (2004) Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. Ed. Cortez. São Paulo, SP.
- O'FAIRCHEALLAIGH, C. (2010) *Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications and lessons for public policy making. Environment Impact Assess. Rev.* 30 (1) 19-27.
- OLIVEIRA JÚNIOR, J. A.(2012) Princípios, Diretrizes e Objetivos da Lei nº 12.587/2012: Por Um Pacto Social em prol da Mobilidade Urbana. Dossiê Mobilidade. Revista UFG / *Julho 2012 / Ano XIII nº 12.*
- OLIVEIRA FILHO, J. (2009) A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre. Tese de Doutorado UFRGS-PROPUR.
- PATEMAN, C. (1992) Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PIRES, R; VAZ, A.; ALMEIDA, A.; SILVA, F.; LOPEZ, F.; ALENCAR, J. (2011) Em Busca de uma Síntese: Ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 347-364.
- PORTELA, G. L. (2004) Pesquisa quantitativa ou qualitativa? Eis a questão. Disponível em: <www.uefs.br/disciplinas/let318/abordagens_metodologicas.rtf>. Acesso em: 12/10/2014.
- POZZOBON, R. M. (2008) Participação e Planejamento Urbano: o processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre. Dissertação (mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Porto Alegre.
- PRUX, P. R.; BALSAN, L. A. G.; MOURA, G. L. M. (2012) Transparência e Participação Popular nas Audiências Públicas de elaboração e discussão do PPA, LDA e LOA. Revista *Contribuciones a la Ciencias Sociales*
- ROCHE, H.; VEJO, C. (2004) *Analisis multicriterio en la toma de decisiones. Métodos Cuantitativos aplicada a la administración. Analisis multicritério – AHP. Material apoyo AHP.*
- RODRIGUEZ, C. C. (2004) Métodos multicritério discretos. Licenciatura en ciencias ambientales. Unidade Docente de Estatística y Econometría. Universidade de Huelva.
- ROWE, G.; FREWER, L. (2000): *Public participation methods: a framework for evaluation.* Science, Technology & Human Values, v. 25, Winter, p.3-29.
- SAATY, T. L. (2003) Decision-making with the AHP: *Why is the principal eigenvector necessary.* *European Journal of Operational Research.* Vol. 145, pg. 85-91.
- SANDOVAL, D. M. G. L. (2014) Análise das implicações logísticas, contábeis e financeiras da escolha do serviço de transporte. Dissertação (Mestrado em Transportes). Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. (2002) Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, B. S.(Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SERAFIM, L. (2012) Construção de Práticas de Gestão Participativa no Governo Lula (2003-2010): O Caso do Ministério das Cidades. Revista Tempo da Ciência volume 19 número 37 1º semestre.
- SERAFIM, L. (2007) Controle social nas Agências Reguladoras Brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional: a ANEEL nos governos FHC e Lula. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas.
- SOARES, E. (2002) A Audiência Pública no Processo Administrativo. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo/3>. Em 01/04/2014.
- SOUZA, C. (2005) Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: Lubambo, C.; Coelho, D. B.; Melo, M. A. (Org.). Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes.
- SOUZA, M. L. (2011) Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil.
- TANCREDI, F. B.; BARRIOS, S.R.L.; FERREIRA, J.H.G. (1998) Planejamento em Saúde. Série Saúde e Cidadania. Vol. 2. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em: www.bvs-sp.fsp.usp.br/tecom/docs/1998/tan001.pdf. Acesso em 05 de novembro de 2014.
- TEDESCO, G. M. I. (2008) Metodologia para Elaboração do Diagnóstico de um Sistema de Transporte. Dissertação (Mestrado) UnB, Brasília.
- TEIXEIRA, E. C. (1997) As dimensões da participação cidadã. In: Cadernos CRH. Salvador, n. 26/27, p. 179-209. jan./dez.
- TEIXEIRA, A. C.C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. (2012) Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços representativos. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro.
- VASCONCELLOS, E. A. (2006) Transporte urbano, espaço e equidade. Análise das políticas públicas. São Paulo.
- VASCONCELOS, P. (2000) A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- VALLA, V. V., Assis, M. Carvalho, M., (1993) Participação Popular e os Serviços de Saúde: O Controle Social como Exercício da Cidadania. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz.
- SAULE JR. N.; UZZO K. (2009) A trajetória da reforma urbana no Brasil. Disponível em <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso em: 07/05/2014
- SAATY, T. L. (1991) Método de análise hierárquica. São Paulo: McGraw Hill.
- ZAHARIADIS, N. (2007) *The multiple streams framework: structure, limitations, prospects*. In: Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of Policies Process*. Westview Press.

APÊNDICES

APÊNDICE A– Questionários 1 e 2



QUESTIONÁRIO 1

Objetivo: Analisar se a audiência pública cumpre as dimensões de efetividade, tornando-a um espaço participativo para o redesenho das políticas de transporte.

Foi realizada pela ANTT em dezembro de 2012 audiência pública para apresentação do 1º Plano de Outorgas referente à Licitação dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual Semiurbano de Passageiros do Distrito Federal e seu Entorno. O principal objetivo foi tornar público o tema em questão e obter subsídios e informações adicionais que contribuam para o redesenho das políticas de transporte.

Nome/Instituição	Área/Segmento:
------------------	----------------

Marque **SIM** para as dimensões que ocorreram e **NÃO** para as dimensões que não ocorreram

1. DESENHO INSTITUCIONAL E DO PROCESSO				
1. DIMENSÕES QUE CARACTERIZAM O PROCESSO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	1.1. Recursos (inclusive humanos) e estrutura disponibilizados		SIM	NÃO
	1.1.1. A Audiência Pública possuía estrutura (acesso, instalações) adequada?			
	1.1.2. Foram utilizados recursos tecnológicos adequados (equipamentos de som e imagem)?			
	1.1.3. Foram utilizados recursos humanos adequados (pessoal de apoio, informação, credenciamento, etc)?			
	1.1.4. O uso desses recursos causou impacto POSITIVO na qualidade da participação?			
	1.2. Organização do evento			
	1.2.1. O tempo/período de realização da Audiência Pública foi suficiente?			
	1.2.2. Foi disponibilizado tempo suficiente para articulação, debate e amadurecimento das propostas?			
	1.3. Facilitação/mediação/condução/coordenação			
	1.3.1. Os coordenadores da Audiência Pública mantiveram neutralidade na condução do processo?			
	1.3.2. Houve divisão em grupos de trabalhos para a discussão de temas propostos no Plano de Outorgas?			
	1.3.3. Os coordenadores eram experientes e demonstraram domínio/conhecimento do tema durante a mediação?			
	1.4. Metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais			
	1.4.1. Ao se presidir a Audiência Pública, houve clareza e consistência na aplicação das regras da ANTT?			
	1.4.2. Houve mecanismos de esclarecimentos dos termos técnicos aos participantes?			
	1.4.3. Foi disponibilizado documento de referência com informações sobre o Plano de Outorgas e que servisse de base para as discussões?			
	1.4.4. A metodologia adotada permitiu/induziu/promoveu a maior participação da população (interessados e usuários do serviço)?			
	1.5. Escopo e amplitude do debate			
	1.5.1. Houve delimitação do tema tratado?			
	1.5.2. Houve possibilidade de debate, com objetivo de definir as prioridades?			
	1.5.3. As discussões influenciaram as decisões a respeito da política proposta, de forma a alterar os critérios e definições de prioridades?			
	1.6. Mobilização, inclusão e representatividade dos participantes			
	1.6.1. Foram empreendidas ações por parte da ANTT para garantir a presença dos atores/setores diretamente envolvidos?			
	1.6.2. A participação foi equilibrada, com a presença dos representantes dos três setores – Estado (órgãos públicos), setor privado (empresas ou órgão responsável pelas empresas envolvidas no processo de licitação) e sociedade (usuários ou potenciais usuários do transporte público)?			
1.7. Sistematização das propostas e devolutiva				
1.7.1. As propostas/demandas feitas na Audiência Pública foram registradas e consolidadas pela ANTT em um documento final?				
1.7.2. Ocorreu um <i>feedback</i> devolutivo, por parte da ANTT, sobre quais propostas foram incorporadas no projeto e por quê?				
2. ATOS NORMATIVOS E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO				
2.1. A Audiência Pública foi motivada por uma obrigatoriedade decorrente de ato(s) normativo(s) (leis, decretos, resoluções)?				
2.2. Os organizadores se limitaram aos aspectos jurídicos exigidos pelo ato normativo (ex. normas e leis específicas sobre o Plano de Outorgas)?				
3. TRANSPARÊNCIA				
3.1. Os organizadores foram transparentes em relação ao objetivo da Audiência Pública?				
3.2. A informação referente ao que foi discutido na Audiência Pública foi disponibilizada ao público interessado de maneira adequada (por exemplo, na internet, em localidades-chave)?				
3.3. A informação técnica foi disponibilizada de maneira simplificada para participantes sem conhecimento técnico?				



3.4 Houve clareza desde o início sobre como seriam sistematizadas as contribuições e como seria feita a devolutiva da ANTT aos participantes da Audiência Pública?		
3.5 As contribuições dos participantes foram disponibilizadas na ata de maneira transparente?		

2. DIMENSÕES DOS RESULTADOS/IMPACTO NA SOCIEDADE	1. IMPACTO NA TOMADA DE DECISÃO		SIM	NÃO
	1.1. O processo participativo resultou em maior disponibilidade de informação para os especialistas, auxiliando no processo decisório (por exemplo, maior acesso ao conhecimento sobre as demandas do transporte na região do Entorno de Brasília, fornecidos pela sociedade representada na Audiência Pública)?			
	1.2. Como consequência da disponibilidade de informação, o processo participativo resultou em maior capacidade de atendimento às demandas da população?			
	1.3. Foi possível identificar compromissos políticos firmados, propiciados pela Audiência Pública?			
	2. MEDIAÇÃO: DIMINUIÇÃO DE CONFLITOS E AUMENTO DA COOPERAÇÃO			
	2.1. Foram identificados interesses conflitantes (atores envolvidos com o caso que se negaram ou não tiveram capacidade de participar) no processo?			
	2.2. Houve efetiva negociação de pontos sobre os quais havia divergência (interesses dos empresários das empresas de transporte público e dos usuários do transporte público)?			
	3. CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES (CAPACITY BUILDING)			
	3.1. A ANTT facilitou a participação da sociedade?			
	3.2. A ANTT acolheu as demandas sociais discutidas na Audiência Pública?			
	3.3. Houve acúmulo de conhecimento em relação ao processo participativo e o consequente aperfeiçoamento de técnicas e instrumentos de diálogo entre Estado (órgãos/entidades envolvidos) e sociedade?			
	3.4. Houve diálogo entre os atores com interesses divergentes, em que as posições em conflito foram esclarecidas?			
	4. DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS			
	4.1. O processo participativo ajudou a colocar o debate na agenda de discussões da sociedade (levou ao aumento da atenção voltada ao tema pela ação das organizações da sociedade civil, pela cobertura da mídia, nos debates acadêmicos, etc.)?			
	4.2. O processo participativo facilitou o acesso da sociedade às informações relativas ao tema em questão?			
4.3. Houve aumento do interesse da sociedade em relação às informações disponíveis sobre a ação do Governo, no tema em questão?				



	METODOLOGIA E CLAREZA DAS REGRAS PROCEDIMENTAIS	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	MOBILIZAÇÃO, INCLUSÃO E REPRESENTATIVIDADE DOS PARTICIPANTES
	Marque X		
	METODOLOGIA E CLAREZA DAS REGRAS PROCEDIMENTAIS	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	SISTEMATIZAÇÃO DAS PROPOSTAS E DEVOLUTIVA
	Marque X		
	ESCOPO E AMPLITUDE DO DEBATE	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	MOBILIZAÇÃO, INCLUSÃO E REPRESENTATIVIDADE DOS PARTICIPANTES
Marque X			
ESCOPO E AMPLITUDE DO DEBATE	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	SISTEMATIZAÇÃO DAS PROPOSTAS E DEVOLUTIVA	
Marque X			
MOBILIZAÇÃO, INCLUSÃO E REPRESENTATIVIDADE DOS PARTICIPANTES	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	SISTEMATIZAÇÃO DAS PROPOSTAS E DEVOLUTIVA	
Marque X			

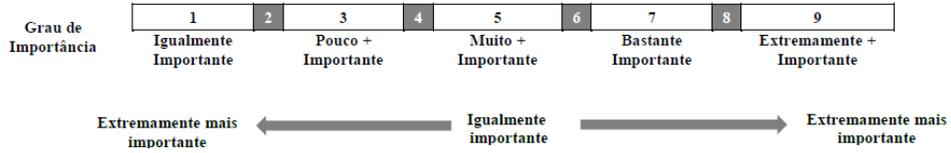
SUBDIMENSÕES REFERENTES AOS ATOS NORMATIVO Ordem de Importância Enumere de 1 a 3: <input type="checkbox"/> Leis <input type="checkbox"/> Decretos <input type="checkbox"/> Resoluções	LEIS	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	DECRETOS
	Marque X		
	LEIS	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	RESOLUÇÕES
	Marque X		
	DECRETOS	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	RESOLUÇÕES
	Marque X		

SUBDIMENSÕES REFERENTES A TRANSPARÊNCIA Ordem de Importância <input type="checkbox"/> Transparência em relação aos objetivos <input type="checkbox"/> Informação técnica de maneira traduzida ao entendimento dos participantes	TRANSPARÊNCIA EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	INFORMAÇÃO TÉCNICA DE MANEIRA TRADUZIDA AO ENTENDIMENTO DOS PARTICIPANTES
	Marque X		



GRAU DE IMPORTÂNCIA DE CADA DIMENSÃO DO RESULTADO

Comparar cada dimensão (critérios)



CRITÉRIOS DIMENSÕES DO RESULTADO			
Ordem de Importância Enumere de 1 a 4: () Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos () Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação () Construção de capacidades (<i>capacity building</i>) () Divulgação de ações governamentais	IMPACTO NA TOMADA DE DECISÃO E EM COMPROMISSOS POLÍTICOS Marque X		MEDIAÇÃO: DIMINUIÇÃO DE CONFLITOS E AUMENTO DA COOPERAÇÃO
	IMPACTO NA TOMADA DE DECISÃO E EM COMPROMISSOS POLÍTICOS Marque X		CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES (<i>capacity building</i>)
	IMPACTO NA TOMADA DE DECISÃO E EM COMPROMISSOS POLÍTICOS Marque X		DIVULGAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS
	MEDIAÇÃO: DIMINUIÇÃO DE CONFLITOS E AUMENTO DA COOPERAÇÃO Marque X		CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES (<i>capacity building</i>)
	MEDIAÇÃO: DIMINUIÇÃO DE CONFLITOS E AUMENTO DA COOPERAÇÃO Marque X		DIVULGAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS
	CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES (<i>capacity building</i>) Marque X		DIVULGAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS
	Marque X		DIVULGAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS



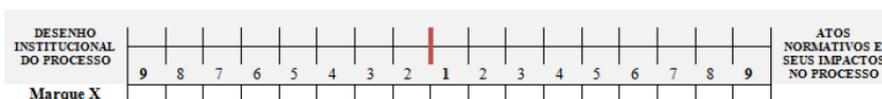
INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO 2:

1º PASSO: No quadrado à esquerda (de cada folha), enumere os itens por ordem de importância. Basta clicar em cima do () e digitar o número, conforme exemplo abaixo:

CRITÉRIOS DIMENSÕES QUE CARACTERIZAM CADA PROCESSO	
Ordem de Importância Enumere de 1 a 3:	
(3)	Desenho institucional do processo
(1)	Atos normativos e seus impactos no processo
(2)	Transparência

2º PASSO: Em seguida, compare os critérios indicados nos extremos de cada gráfico.

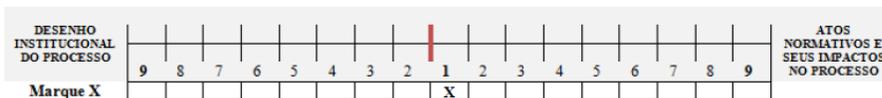
Exemplo:



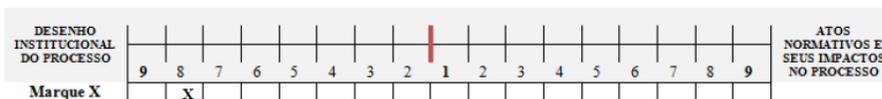
O gráfico (acima) solicita a comparação entre os critérios **DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO** e **ATOS NORMATIVOS E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO**.

Opções:

1) Se forem **igualmente importantes**, escolha o quadrado do **Grau 1** (basta clicar em cima do quadrado correspondente e **digitar um X**. Veja como ficará a sua resposta:



2) Se o critério **DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO** for mais relevantes que os critério **ATOS NORMATIVOS E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO**, defina o grau de importância de **2 a 9** e clique no quadrado correspondente e **digite um X**. No exemplo abaixo, digitamos o **X** no **Grau 8**, do lado do critério **DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO**. Isso quer dizer que o critério **DESENHO INSTITUCIONAL DO PROCESSO** é **extremamente mais importantes** que o critério **ATOS NORMATIVOS E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO**.





Observações:

- (1) Note que apenas **um quadrado** deve ser escolhido em cada gráfico.
- (2) Caso não saiba responder algum item, deixe-o **em branco**. O importante é a sua opinião, mesmo que somente em uma parte do questionário.
- (3) Sobre o significado de cada dimensão e subdimensão, a seguir consta um quadro explicativo com todos os conceitos.
- (4) Em caso de qualquer **dúvida**, por favor, entre em **contato** pelo telefone (61) 8204-7542 ou e-mail alinemaiappgt@gmail.com - Aline Maia.
- (5) Agradecemos sua colaboração!



DIMENSÕES E SUBDIMENSÕES- INDICADORES – DE EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

As dimensões são indicadores que caracterizam a efetividade da audiência pública. As dimensões de análise foram divididas em dois grupos: (i) dimensões que caracterizam o processo (causas dos sucessos e insucessos); e (ii) dimensões para a análise do resultado (efetividade) da audiência pública.

DIMENSÕES QUE CARACTERIZAM O PROCESSO -	Desenho Institucional e do processo – importante elemento que reflete na ampliação do potencial de efetividade da audiência pública. Implica contar com documentos de referência. Aumenta a transparência do processo participativo, ao garantir o acesso aos documentos relevantes e demais informações importantes e ao apresentar de forma clara prazos e regras para a manifestação. Também podem aumentar o potencial de efetividade da audiência, ao estipular uma metodologia a ser utilizada.	
	Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados.	A infraestrutura adequada ao número de participantes é fator essencial para que o evento tenha uma participação social efetiva. Lugar de fácil acesso, espaço com capacidade para acolher os participantes, com equipe técnica capacitada e adequada para conduzir os trabalhos – são elementos que contribuem para a efetividade da participação
	Organização do evento	Caracterizada como importante elemento que reflete na ampliação do potencial de efetividade da audiência pública. Portanto, o órgão responsável deve dispor de uma estrutura interna voltada à participação social. Isso implica contar com documentos de referência, instalações e servidores capacitados, entre outras funções
	Facilitação/ mediação/ condução/ mediação	A atuação do mediador/facilitador do debate tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e na sua percepção quanto à neutralidade, à seriedade e à legitimidade do processo.
	Metodologia clara e efetividade das regras procedimentais	A metodologia utilizada deve ser adequada à especificidade dos participantes; à complexidade e abrangência do tema e objetivos da audiência pública ao tempo, e aos recursos disponíveis para a realização do evento. Metodologias adequadas e claras, seguidas com coerência, contribuem consideravelmente ao aumento da percepção de legitimidade e de seriedade no momento da audiência, por parte do público presente e potencializam a capacidade dos gestores de sistematizar as propostas.
	O escopo e amplitude do debate	Compreende o recorte do objeto e a temática que será discutida e que definirá seu perfil. Deve ser definido com cuidado para que os interessados tenham a possibilidade de opinar em relação aos temas que consideram importantes, mas também para que o gestor possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com o objeto da audiência.
	Mobilização, inclusão e representatividade dos participantes	A neutralidade e postura pró-debate do mediador se caracteriza como uma importante subdimensão na busca por efetividade. A atuação do mediador/facilitador do debate tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e na sua percepção quanto à neutralidade, à seriedade e à legitimidade do processo
	Sistematização das propostas e devolutiva	Caracterizadas como a interface com a sociedade no momento posterior à audiência. Essa subdimensão contribui para o aumento da percepção de legitimidade da audiência pública. Para isto deve incluir uma devolutiva clara à sociedade, indicando se houve incorporação ou não das contribuições, com justificativa
	Atos Normativos – São compostos de leis, decretos e resoluções, a fim de avaliar se o órgão que esteja presidindo a audiência se limita as normativas estabelecidas ou além das mesmas	
	Leis	Princípio ou norma criada para estabelecer as regras que determinam o processo (ex. Lei nº 10.233/2001 que estabelece o regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros)
	Decretos	Ordem emanada do órgão (ex. Decreto nº 2521/98, cita entre as atribuições do transporte semiurbano a “ <i>característica de transporte rodoviário urbano</i> ”)
	Resoluções	É o documento dispositivo, normativo (ex. Resolução nº 3.705, de 10 de agosto de 2011, que regulamenta os procedimentos referentes às Audiências e Consultas Públicas no âmbito da ANTT)
	Transparência – avalia se o órgão lida com as informações de maneira objetiva desde a organização do evento até a sistematização e devolutiva a sociedade	
	Transparência em relação aos objetivos	Clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada; e sobre o que será feito com as contribuições da sociedade.
Informação técnica de maneira traduzida ao entendimento dos participantes	Linguagem utilizada nos relatórios e nas discussões durante a realização da audiência pública	
DIMENSÕES QUE CARACTERIZAM O RESULTADO		
Impacto na tomada de decisão e nos compromissos políticos	Avalia se as decisões tomadas foram influenciadas pelo processo participativo	
Mediação: diminuição dos conflitos e aumento da cooperação	A mediação, se bem estabelecida diminui conflitos e aumenta o diálogo, o que resulta na cooperação entre os interesses discutidos na audiência	
Construção de capacidades (<i>capacity building</i>)	Avalia a existência de abertura do órgão que esteja promovendo a audiência pública em conduzir todo o processo de discussão, auxiliando no diálogo entre os interessados, neste caso o Estado e sociedade.	
Divulgação das ações governamentais	Se caracteriza como a abertura das ações do Estado, envolvendo a sociedade no processo, portanto, avalia se o órgão disponibiliza os documentos de maneira a contribuir com o processo participativo.	

APÊNDICE B – Documentos relativos à audiência pública 129/2012



Procedimentos aplicáveis à Audiência Pública nº 129/2012, de acordo com o disposto na Resolução nº 3.705, de 10 de agosto de 2011, que regulamenta os procedimentos referentes às Audiências e Consultas Públicas no âmbito da ANTT.

Da Sessão Presencial

A Audiência será conduzida por uma Mesa Diretora composta pelos seguintes membros: presidente, secretário e representantes da Procuradoria-Geral da ANTT – PRG, da Ouvidoria, da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS e moderador, a critério da Diretoria.

Ao presidente competirá, entre outras funções, dar início, suspender, encerrar, prorrogar, decidir conclusivamente sobre as questões de ordem e sobre os procedimentos adotados na Audiência. Para assegurar o bom andamento dos trabalhos, o presidente poderá conceder e cassar a palavra, além de determinar a retirada de pessoas que perturbarem a realização da Audiência.

Do Local, Data e Horário

A sessão pública realizar-se-á no dia 11 de dezembro de 2012, das 9h às 13h (horário de Brasília), no ParlaMundi da LBV, Plenário José de Paiva Neto, com capacidade para 300 pessoas, situado no SGAS 915 lotes 75 e 76 conj. H, 1º andar, Asa Sul, Brasília – DF.

Do Objetivo

Tornar público o Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros que atendem a Região do Distrito Federal e dos municípios de seu entorno, operados por ônibus do tipo urbano, aprovado pela Diretoria Colegiada por meio da Deliberação nº 216, de 19 de outubro de 2011, e receber contribuições.

Da Disponibilização de Documentos

A documentação completa relativa ao objeto da Audiência estará disponível a partir das 9 horas (horário de Brasília) do dia 30 de outubro de 2012, no sítio eletrônico da ANTT, <http://www.antt.gov.br> – Audiência Pública nº 129/2012.

Da Forma de Participação

Por motivo de segurança, o número de participantes na sessão pública será limitado à capacidade do local de realização do evento, informada no Aviso de Audiência Pública.



DELIBERAÇÃO Nº 232, DE 18 DE OUTUBRO DE 2012

A Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DAL – 057, de 5 de outubro de 2012, e no que consta do Processo nº 50500.072825/2011-24, DELIBERA:

Art. 1º Submeter à Audiência Pública, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões, proposta de Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros que atendem a Região do Distrito Federal e dos Municípios de seu Entorno, operados por ônibus do tipo urbano.

Art. 2º Autorizar a divulgação do Aviso de Audiência Pública, anexo a esta Deliberação.

Art. 3º Designar os servidores Sonia Rodrigues Haddad e Alan José da Silva, presidente e secretário, respectivamente, da Audiência Pública.

Art. 4º Designar os servidores Ricardo Timóteo Antunes e Lílian Moraes de Oliveira, suplente do presidente e suplente do secretário, respectivamente, da Audiência Pública.

IVO BORGES DE LIMA
Diretor-Geral, em Exercício



**FORMULÁRIO PARA ENVIO DE
CONTRIBUIÇÕES POR ESCRITO**

Este Formulário deve ser utilizado para o encaminhamento de contribuições por escrito referentes aos Processos de Participação Social da ANTT, conforme a Resolução nº 3.705, de 10 de agosto de 2011.

Instruções

- Após o preenchimento, este Formulário deverá ser enviado para os endereços indicados nos avisos de abertura do Processo em questão.
- Observe os prazos e as prorrogações para encaminhamento das contribuições e procure ser o mais claro e preciso em suas colocações.
- Estudos e material complementar devem ser anexados a este Formulário.

Processo de Participação Social nº 129/2012

IDENTIFICAÇÃO		
Nome Completo:		
Instituição/Empresa:		
Endereço:		
Cidade:		UF:
Telefone: ()	Fax: ()	E-mail:
1. Por favor, aponte abaixo qual o seu segmento. <input type="checkbox"/> Usuário do serviço de transporte <input type="checkbox"/> Operador do serviço de transporte <input type="checkbox"/> Trabalhador do setor <input type="checkbox"/> Entidade de representação dos usuários do serviço de transporte <input type="checkbox"/> Entidade de representação dos prestadores do serviço de transporte <input type="checkbox"/> Entidade de representação dos trabalhadores do setor <input type="checkbox"/> Poder público <input type="checkbox"/> Outro. Especifique: _____		

2. Como você tomou conhecimento desta Audiência Pública?

- Diário Oficial da União
- Site da ANTT
- Ofício ou carta da ANTT
- Outros sites
- Televisão
- Rádio
- Jornais e revistas
- Associação, entidade de classe ou instituição representativa de categoria ou setor da sociedade civil
- Amigos, colegas ou profissionais de trabalho
- Outro. Especifique: _____

3. De uma forma geral, qual sua opinião sobre a proposta em discussão? (Marque apenas uma opção)

- Fortemente favorável
- Favorável
- Parcialmente favorável
- Parcialmente desfavorável
- Desfavorável
- Fortemente desfavorável

Por quê? _____

CONTRIBUIÇÕES

Texto atual (se houver)	Proposta: <input type="checkbox"/> exclusão <input type="checkbox"/> inclusão <input type="checkbox"/> nova redação

Justificativa:

Texto atual (se houver)	Proposta: <input type="checkbox"/> exclusão <input type="checkbox"/> inclusão <input type="checkbox"/> nova redação

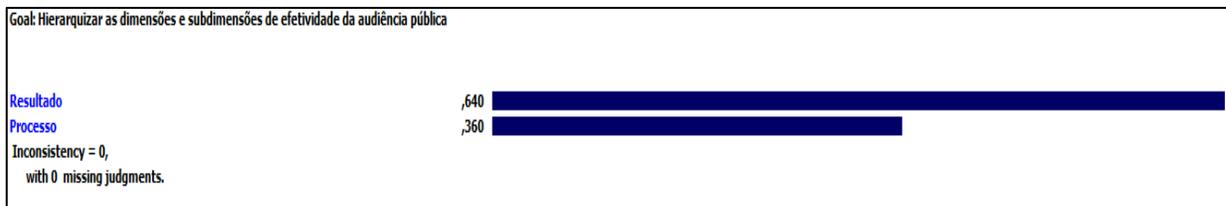
Justificativa:

...

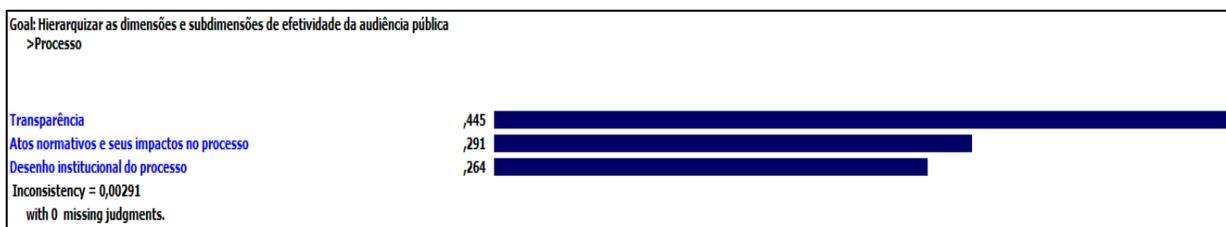
Anexos

APÊNDICE C – Análises de cada *stakeholder* geradas no *software Expert Choice*

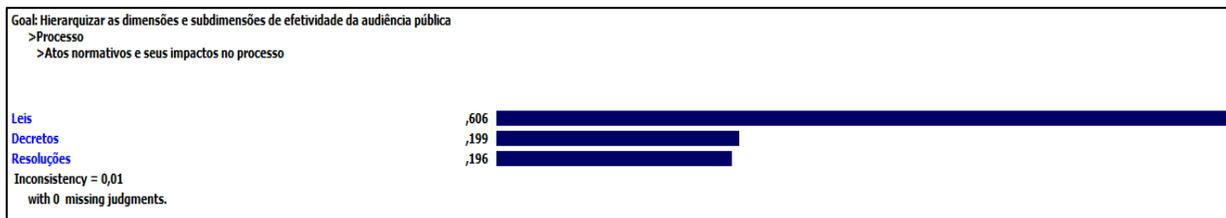
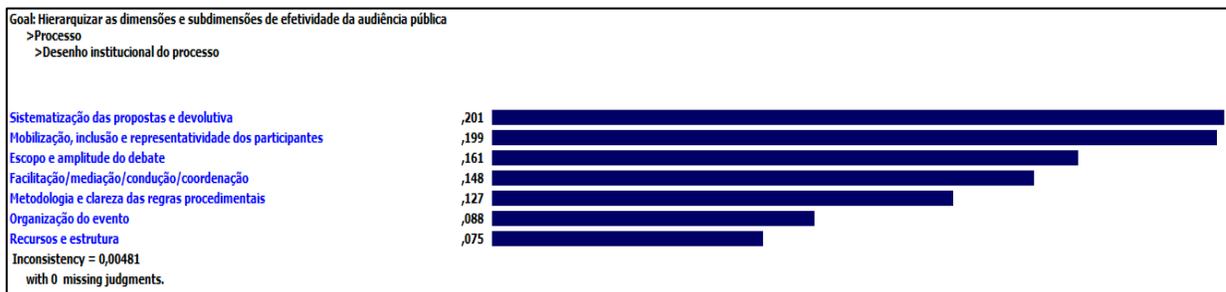
Comparações dimensões do “Processo e Resultado” referentes ao *Stakeholder 01 (S1)*:

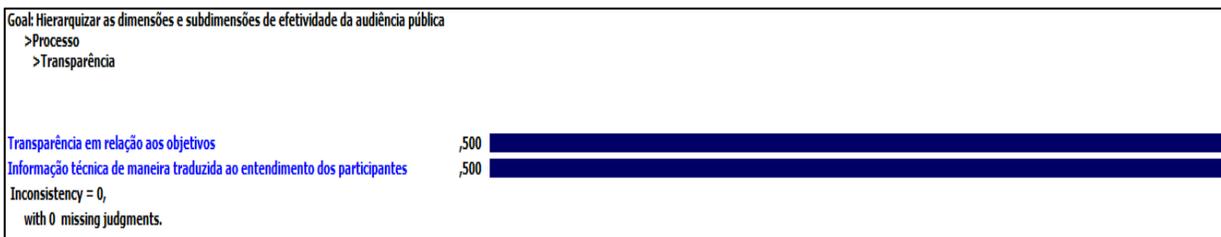


Dimensões do “Processo”

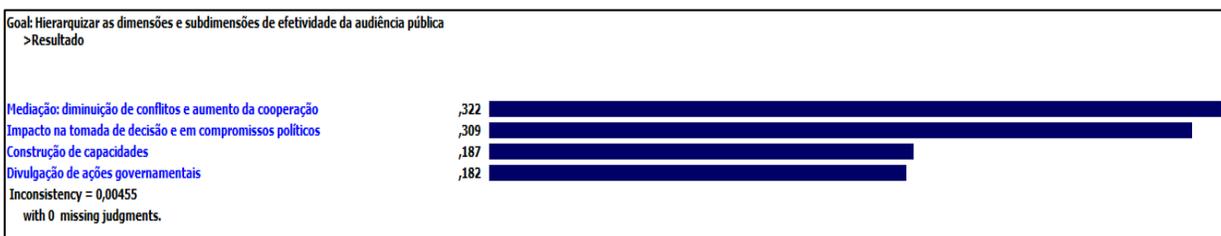


Subdimensões do “Processo”

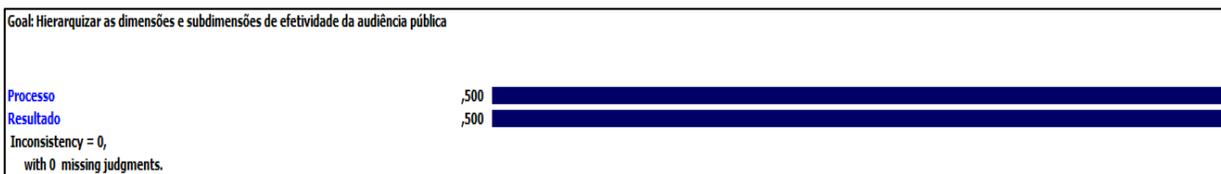




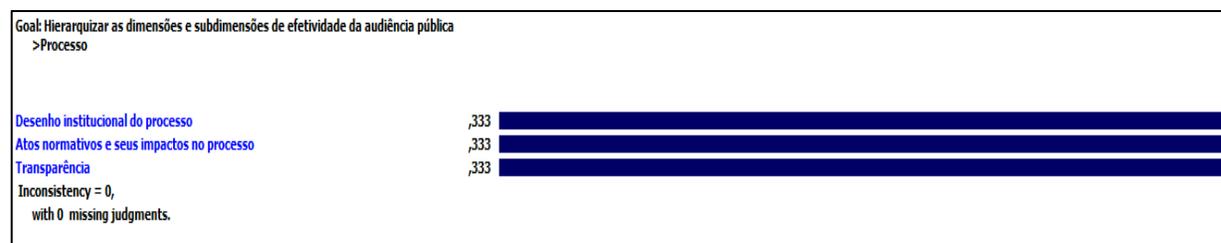
Dimensões do “Resultado”



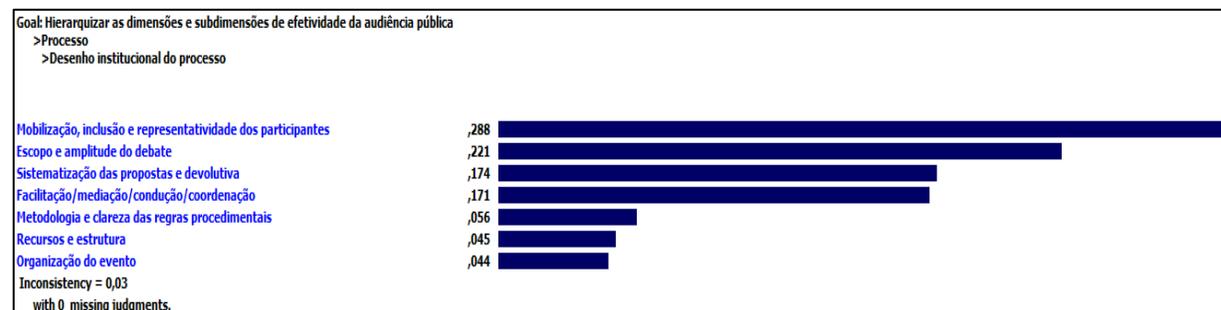
Comparações dimensões do “Processo e Resultado” referentes ao *Stakeholder 02 (S2)*:

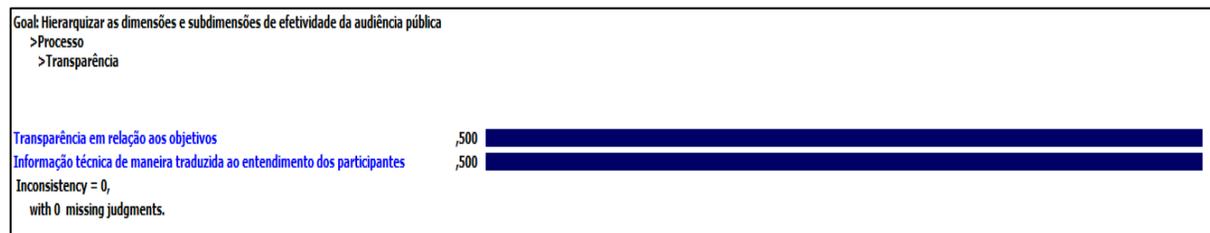
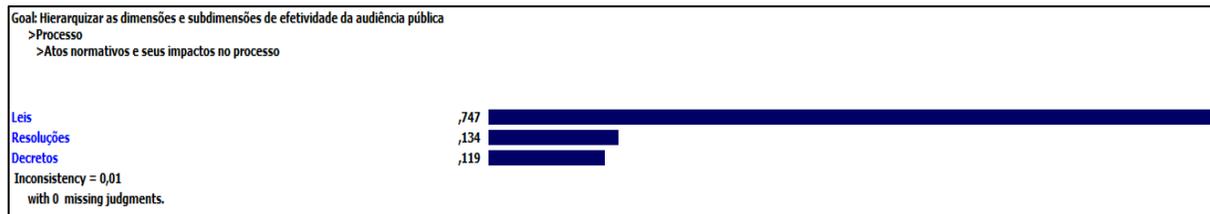


Dimensões do “Processo”

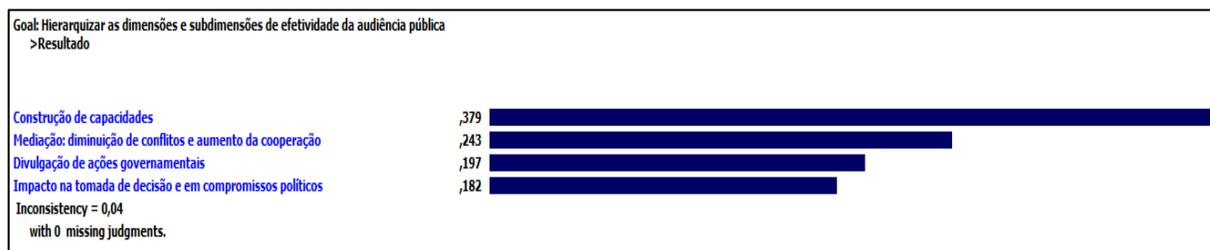


Subdimensões do “Processo”

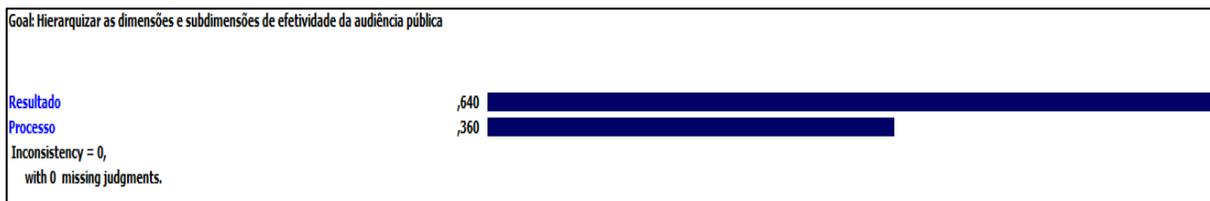




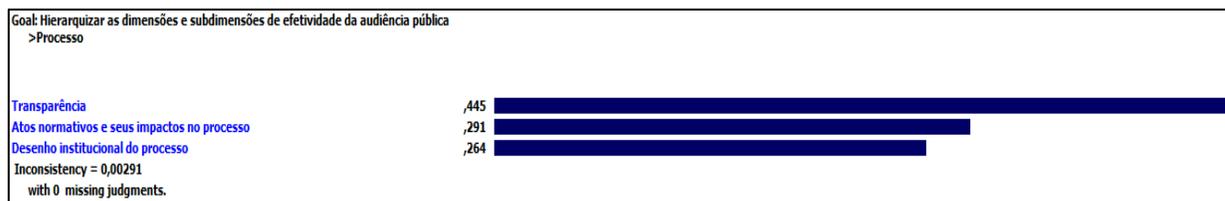
Dimensões do “Resultado”



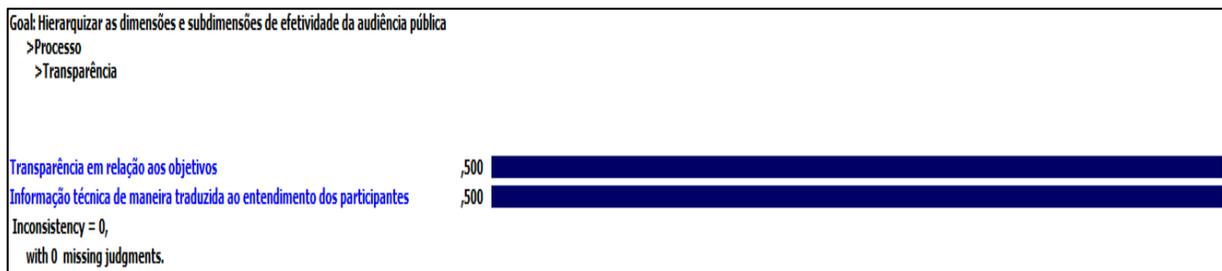
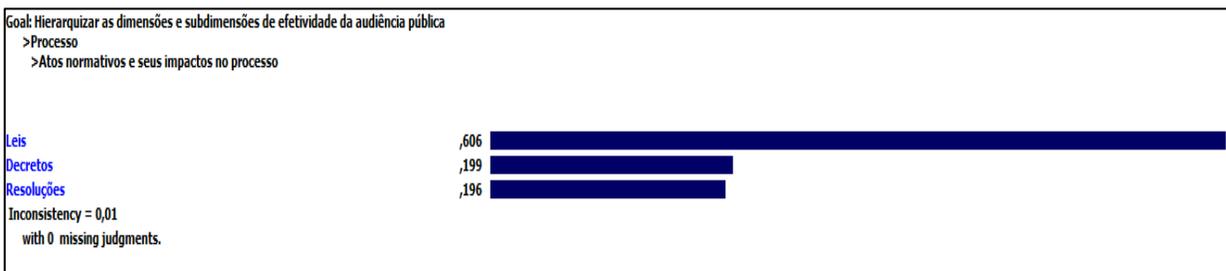
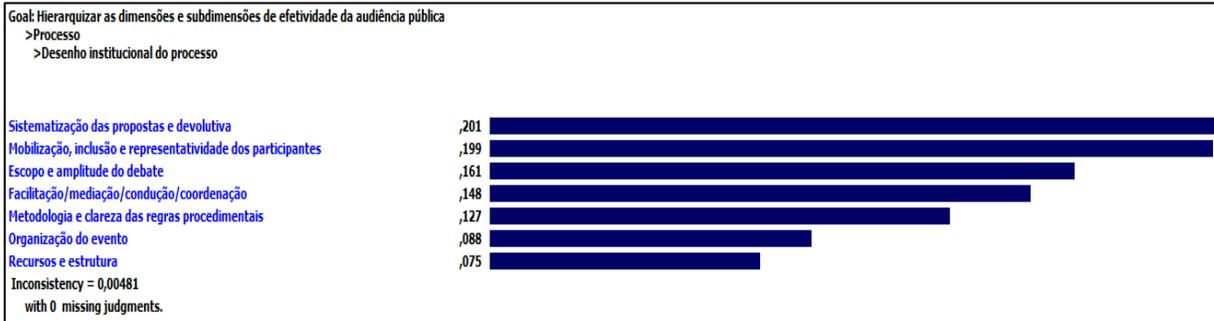
Comparações dimensões do “Processo e Resultado” referentes ao *Stakeholder 03 (S3)*:



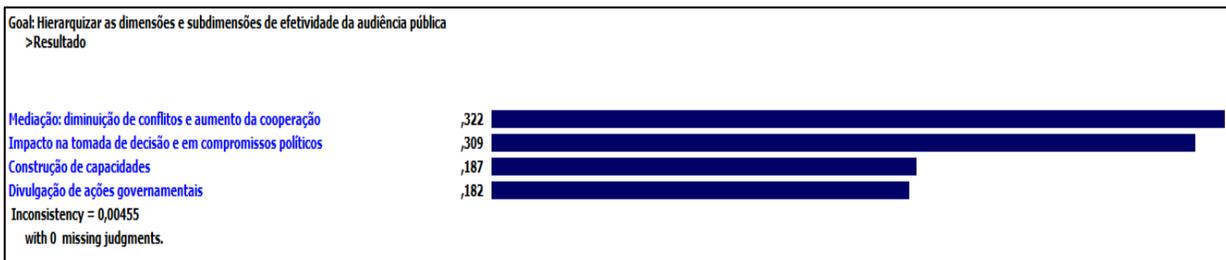
Dimensões do “Processo”



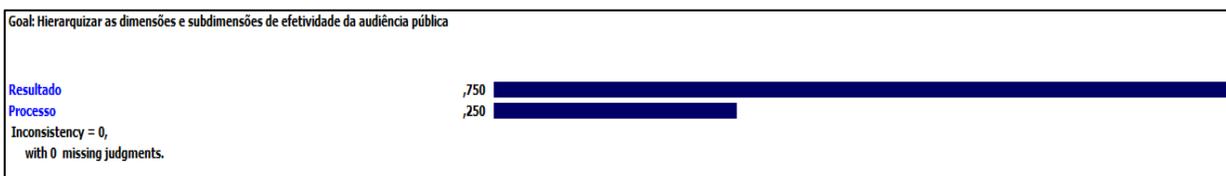
Subdimensões do “Processo”



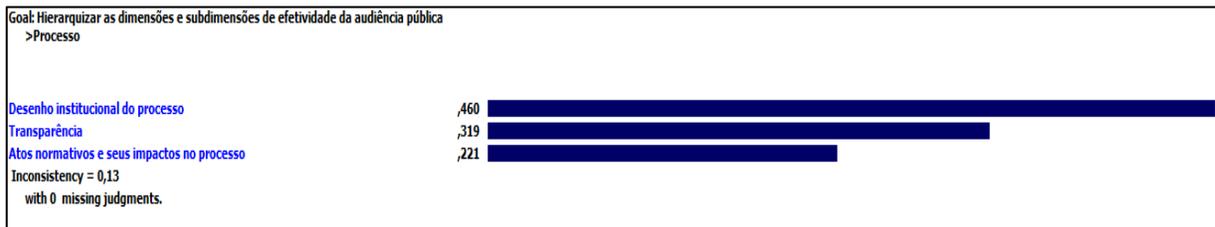
Dimensões do “Resultado”



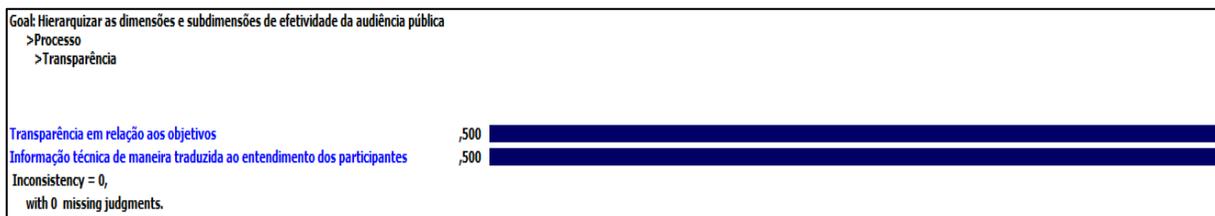
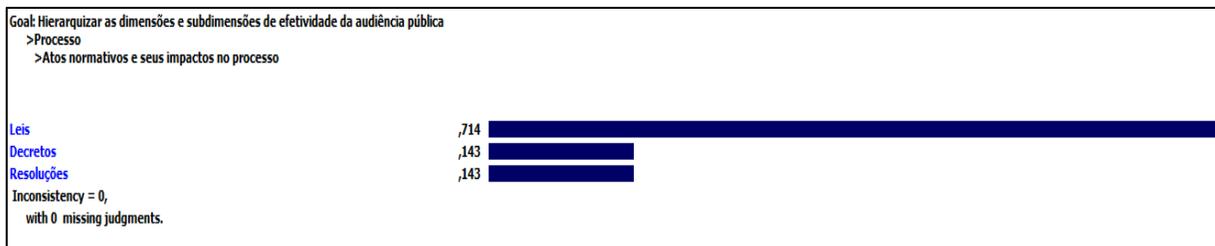
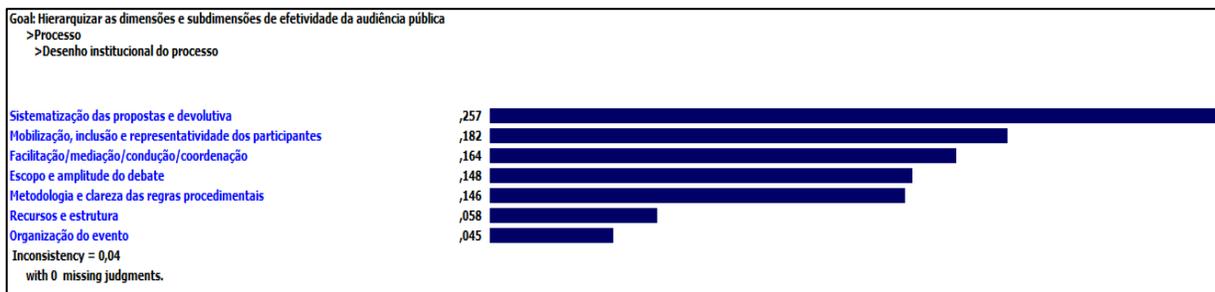
Comparações dimensões do “Processo e Resultado” referentes aoStakeholder 04 (S4):



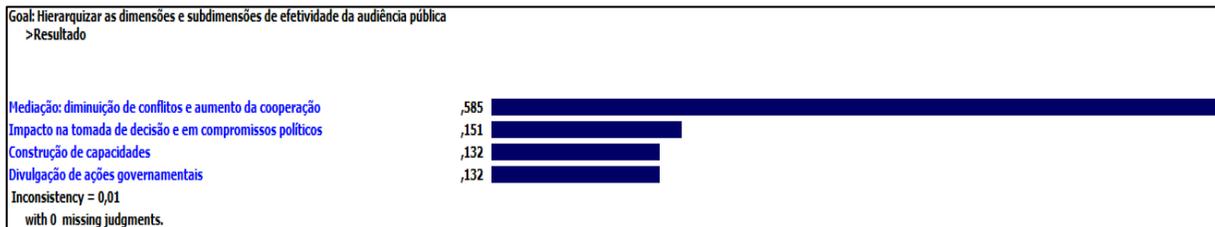
Dimensões do “Processo”



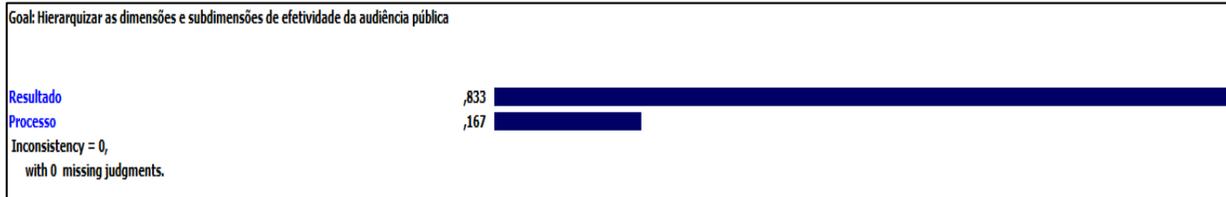
Subdimensões do “Processo”



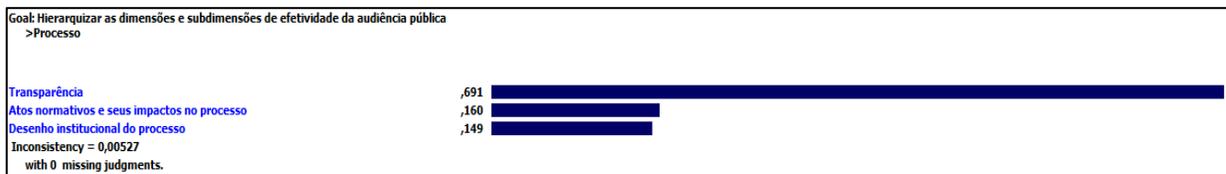
Dimensões do “Resultado”



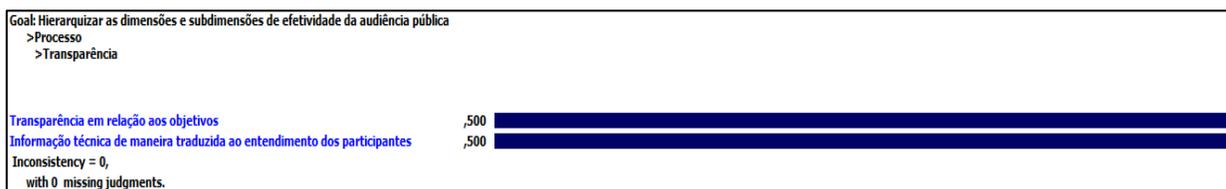
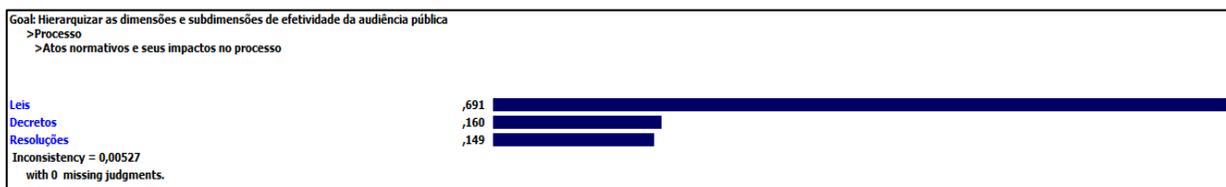
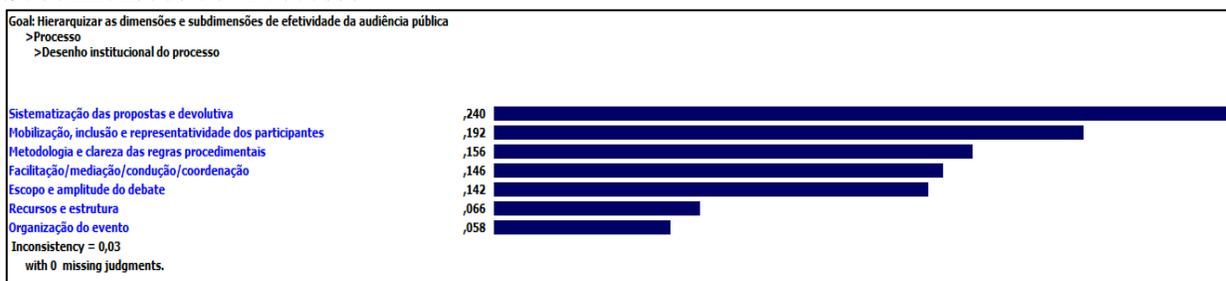
Comparações dimensões do “Processo e Resultado” referentes ao *Stakeholder 05 (S5)*:



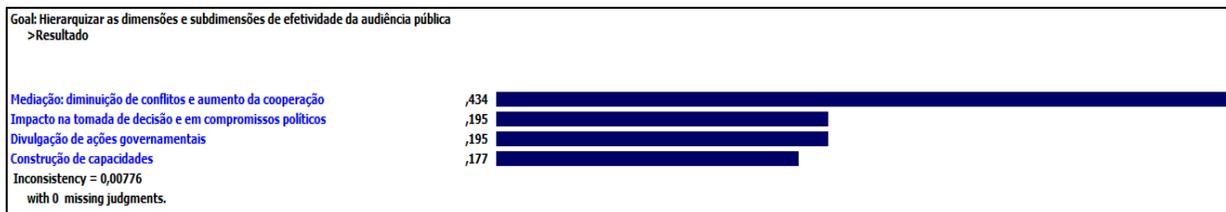
Dimensões do “Processo”



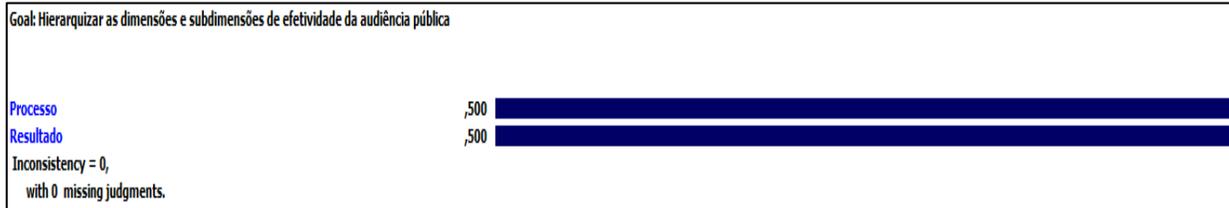
Subdimensões do “Processo”



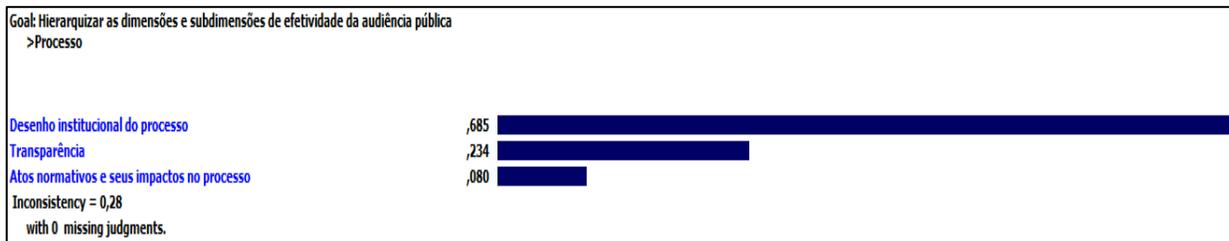
Dimensões do “Resultado”



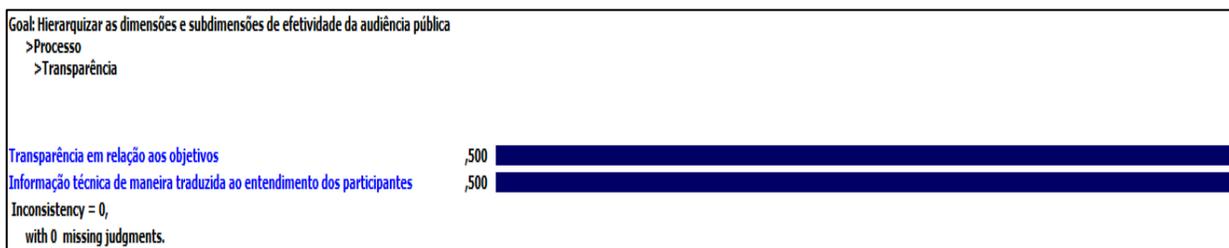
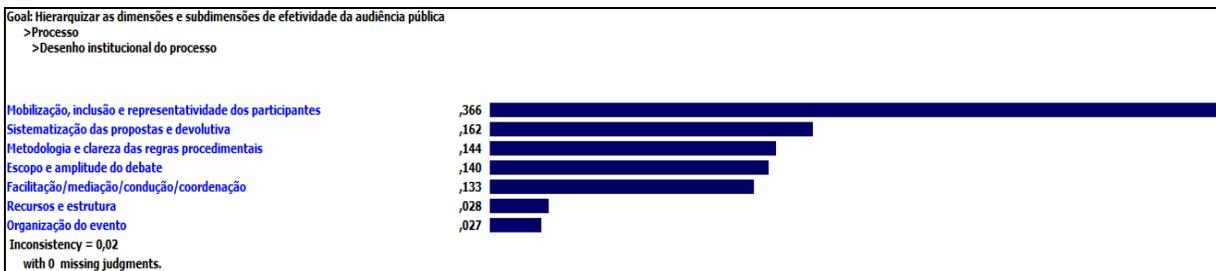
Hierarquia dimensões do “Processo e Resultado” referentes aoStakeholder 06 (S6):



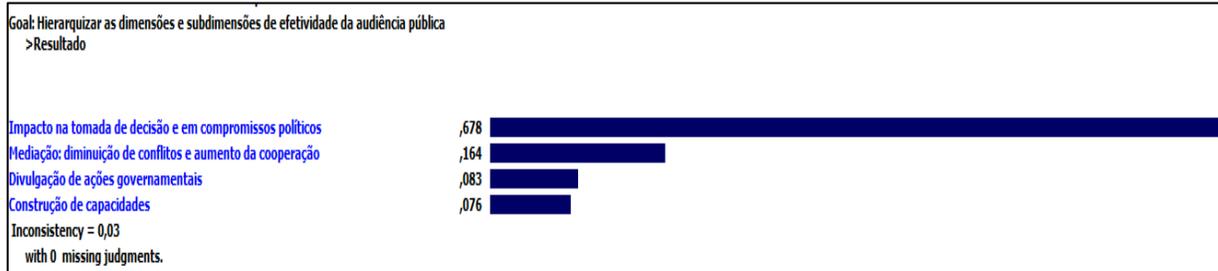
Dimensões do “Processo”



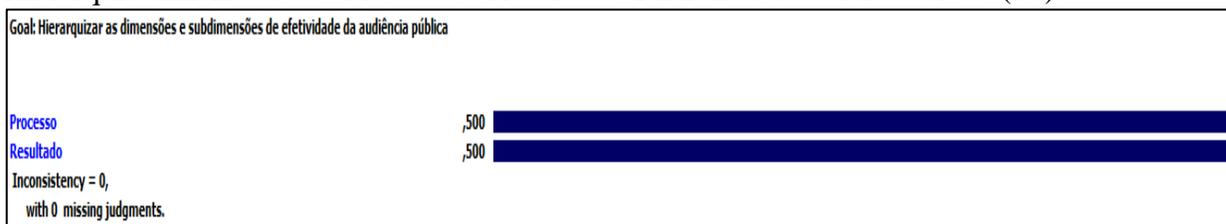
Subdimensões do “Processo”



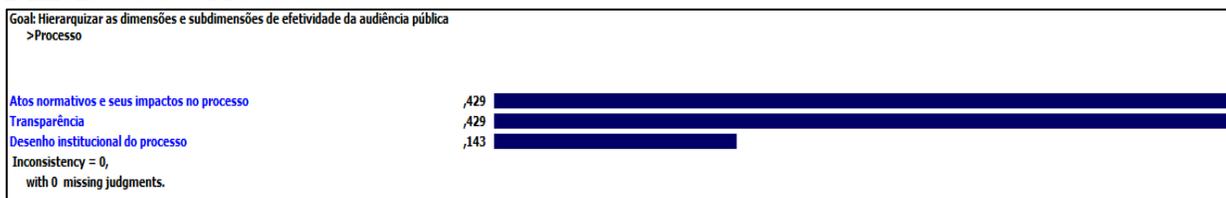
Dimensões do “Resultado”



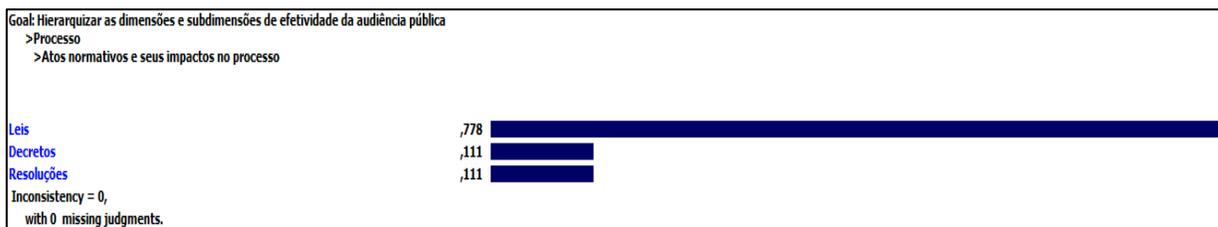
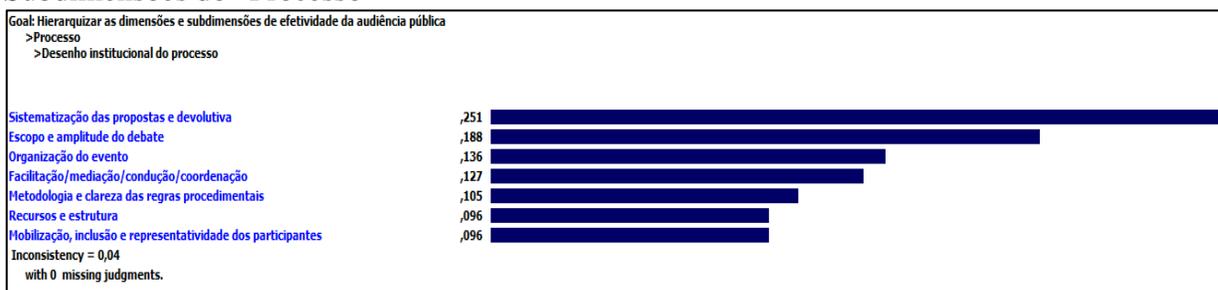
Hierarquia dimensões do “Processo e Resultado” referentes aoStakeholder 07 (S7):

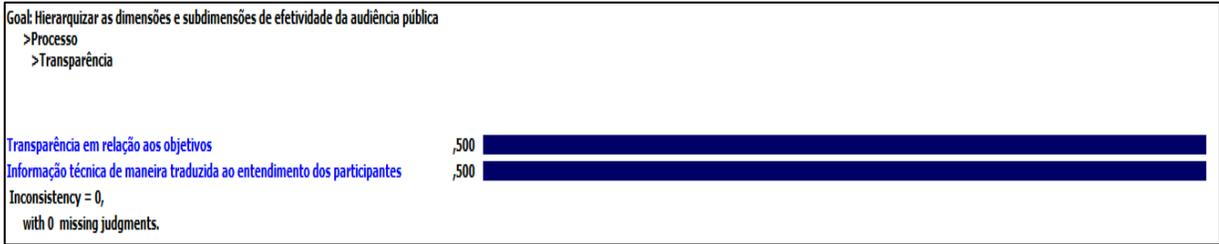


Dimensões do “Processo”

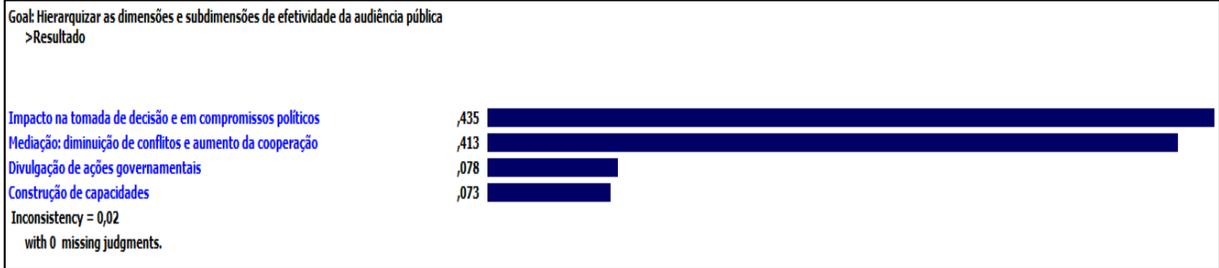


Subdimensões do “Processo”





Dimensões do “Resultado”

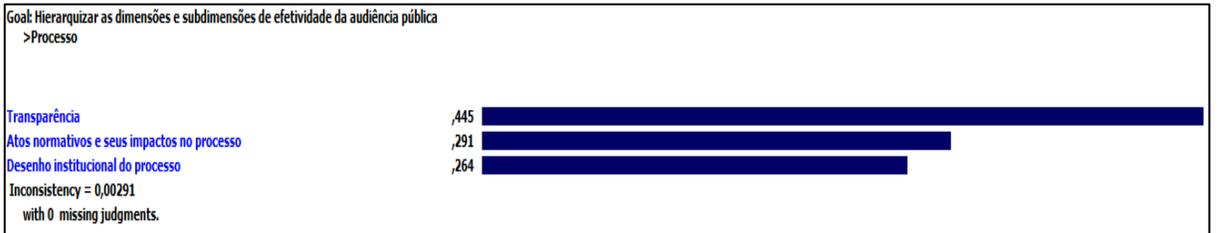
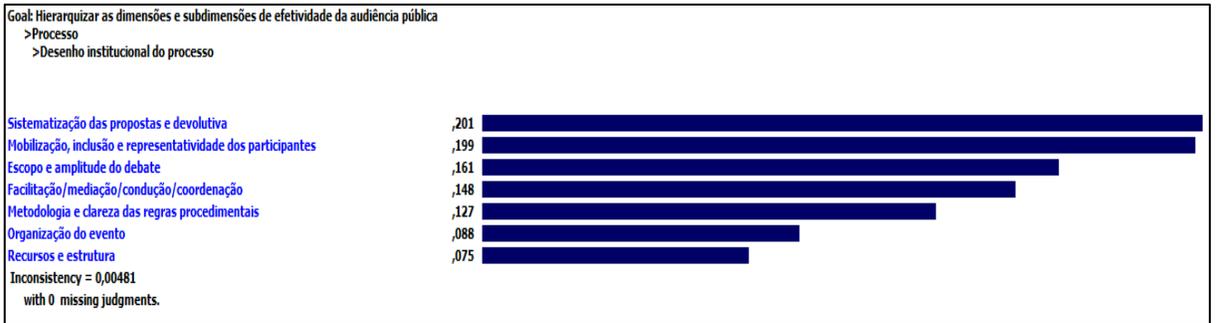


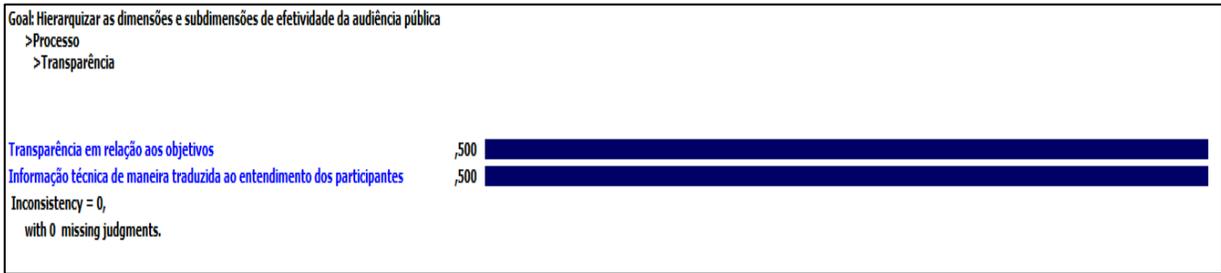
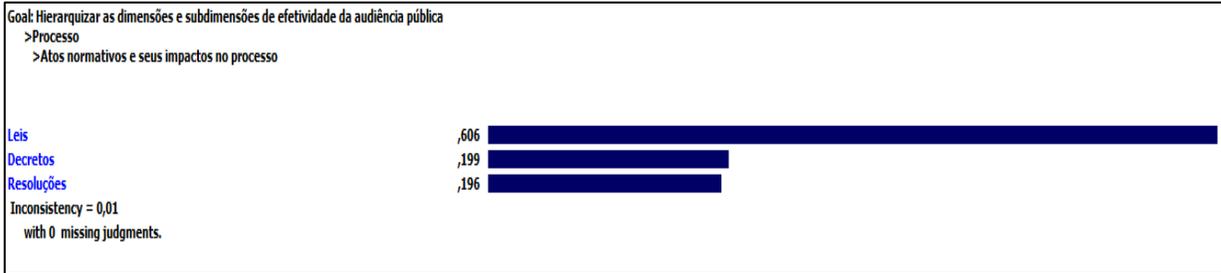
Análises **combinadas** no *software Expert Choice*

Dimensões do “Processo”



Subdimensões do “Processo”





Dimensões do “Resultado”

