

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS NO BRASIL

Adilson Fernandes Indi

Discente, Universidade de Brasília, Brasil

Yvonne Belinda Maha

Pesquisadora colaboradora, Universidade de Brasília, Brasil

Pastor Willy Gonzales Taco

Docente, Universidade de Brasília, Brasil

RESUMO

O Brasil vive um momento oportuno para melhoria dos processos de participação popular. As instituições decisórias tradicionais ainda são conservadoras e fechadas a participação da comunidade, apesar da Constituição da República de 1988 instituir uma abertura maior para a sociedade poder opinar e decidir sobre seu futuro. Há ainda no Brasil um distanciamento entre a política e a sociedade, entre a burocratização técnica e o saber popular, por isso, existe uma grande dificuldade para a comunidade acessar os espaços deliberativos em qualquer área e nível do governo. No transporte a situação não é diferente, as recentes manifestações em todo o Brasil demonstram os anseios populares em participar do processo de planejamento do transporte público, visto que o sistema encontra-se em estado precário. O presente artigo visa analisar a efetividade da participação popular dentro das instituições participativas e identificar os principais entraves deste processo no planejamento de transporte no contexto brasileiro. Para tal análise, foi utilizada a teoria social democrata e a dialética do agir comunicativo de Habermas, o qual permite a identificação daquelas ações que promovem a cooperação e entendimento entre os atores envolvidos no processo participativo, assim como captar a intersubjetividade nas micro relações desses atores nas instituições participativas de planejamento de transporte. O resultado desta análise mostra a necessidade de repensar as estruturas de planejamento, em especial o de transporte público no Brasil.

Palavras Chaves: Participação popular, Planejamento, Transporte público.

ABSTRACT

Brazil is experiencing an opportune moment for the improvement of its public participation processes. Its traditional decision-making institutions are still conservative and reserved towards community participation, even though the 1988 Brazilian Constitution, established more openness for the people to give their opinions and decide on their future. In Brazil, there is still a wide gap between government policies and the people, between bureaucratic techniques and common knowledge, which is the reason why the people still faces great difficulty in gaining access to deliberate on issues involving different levels of government. In the formulation of transport policies, the situation is no different, the recent manifestations that took place in Brazil, demonstrate the people's yearnings to participate in the planning processes involving public transportation, because of its present precarious state. The objective of the present article is to analyze the effectiveness of public participation within participatory institutions and to identify the major obstacles in the Brazilian transport planning context. This analysis is based on Habermas' theory of social democracy and dialectics of communicative actions. This theory permits the identification of those actions that promote cooperation and understanding among the actors involved in the participatory process, as well as, captures the inter-subjectivity of the micro-relationship among these actors within the transport planning participatory institutions. The

result of this analysis shows the need to re-analyze the planning structure, especially that of public transportation in Brazil.

Keywords: Public participation , Planning, Public transport.

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

Partindo dessa premissa, este artigo objetiva analisar a efetividade da participação popular dentro das instâncias representativas e identificar os principais entraves deste processo no planejamento de transportes no contexto brasileiro. Assim foi desenvolvida uma pesquisa exploratória com uma abordagem qualitativa, sendo a revisão bibliográfica e análise documental os subsídios básicos para a construção deste artigo.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR

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

O debate internacional sobre a participação popular intensificou-se na década de 60 e traz como a principal discussão o elo que uniria a esfera do indivíduo com a esfera da

sociedade como forma de descentralização das decisões para permitir que ocorra a participação de baixo para cima (Lodovici et al. 1992). A partir de então, o debate sobre a participação tomou rumos importantes, ainda que tímidos, já se podia perceber a sua importância na área social.

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

Sayago (2000) reconhece que a busca de representação de diferentes interesses é uma luta difícil para a sociedade, porque a sociedade não se constitui simplesmente de uma unidade política, mas de um sistema de produção de forças e de relações sociais que geram tensões e conflitos. Essas relações de dominação e poder podem ser malháveis ou rígidas no jogo das determinações políticas, podendo ser respaldadas pelos aparelhos do estado e seus aparatos ideológicos. No caso brasileiro, conforme salienta Saito (2001), é preciso reconhecer que a busca da participação popular é marcada pela disputa de interesses de grupos com forças desiguais. Por isso, precisa buscar meios para que os interesses de todos os segmentos sejam representados e passíveis de discussão e deliberação em igualdade das condições.

Quando se abre a possibilidade de participação às pessoas que nunca tiveram vez e voz, objetiva-se fazer justiça social, com isso fortalecendo a dimensão democrática na elaboração, acompanhamento e execução dos programas que se referem às políticas públicas (Mcidades, 2004; Reed, 2008; O’Faircheallaigh, 2010). A participação popular também por sua vez cria na sociedade civil um sentido de compromisso e responsabilidade com relação às decisões tomadas pelo poder público e garante de forma melhor a implementação das políticas públicas (Gil et al., 2011).

Para Souza (2011), uma das grandes ameaças da participação de baixo para cima é a própria democracia representativa. O autor vê na representação uma impossibilidade dos cidadãos decidirem diretamente o seu futuro. Acrescenta ainda, a representação é como entregar um cheque assinado em branco para alguém que não se conhece, confiando que essa pessoa só retiraria um determinado valor. A representação é uma promessa vaga, porque o representante decide a revelia de seus interesses. Esta discussão será retomada no tópico seguinte com mais profundidade e clareza.

2.1 Participação e representação democrática

A democracia é um processo em constante construção, um processo que remonta a antiga Grécia. Ela surgiu por volta de 510 a.C. A Atenas, conhecida como a pólis é a cidade ou espaço onde os cidadãos livres (demos) podiam decidir sobre qualquer assunto público. Não havia políticos profissionais, as atividades políticas, uma vez entendidas como discussão e deliberação em torno dos fins, eram concebidas como direito e ocupação de todos, sem que haja distinção de políticos profissionais e cidadãos comuns. Nesse modelo de democracia, não há alienação de poder, exceto a delegação de algumas funções para os

especialistas da área. Na democracia representativa (moderna) ou liberal os cidadãos tendem a alienar poder a favor de outrem. Isso porque, a democracia representativa parte do princípio de que é inviável a participação direta de todos os cidadãos na tomada de decisões, Por isso, seria necessário alienar poder a àqueles que livremente eleitos pelo coletivo mais amplo (parlamentares) decidam em nome dos demais (Souza, 2011).

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

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

Vale ressaltar que, apesar de serem duas formas democráticas diferentes, todos constituem no final, processos deliberativos e, portanto, processos democráticos, podendo as duas formas caminhar junto para a consolidação da democracia. A figura a seguir sintetiza de forma esquemática a peculiaridade de cada tipo de democracia apresentada.

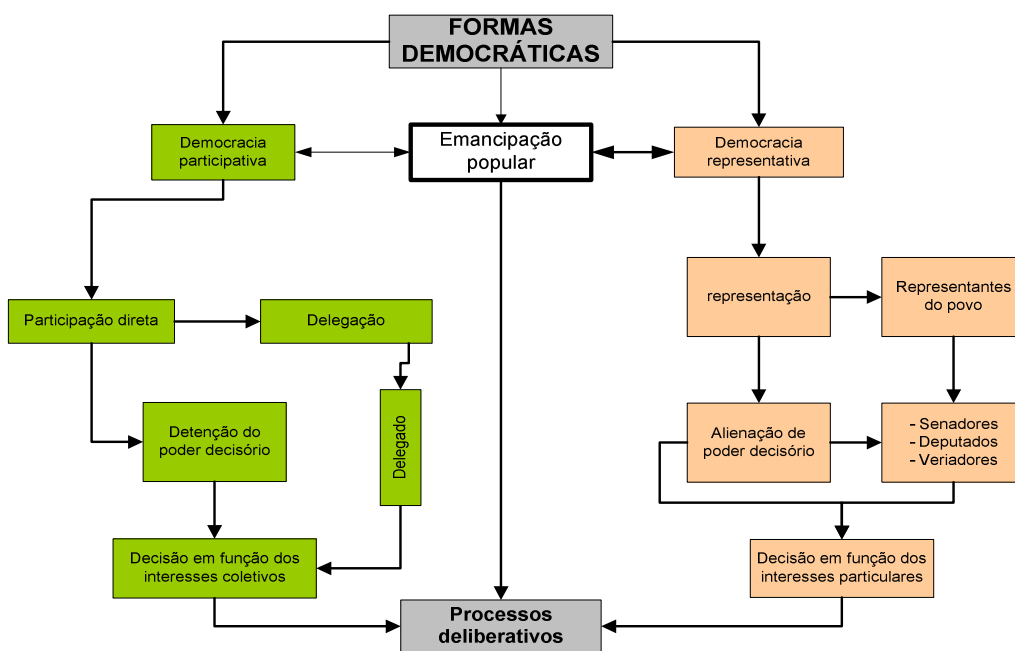


Fig. 1 – Esquema do Processo de democracia participativa e representativa

2.2 Mecanismos de participação popular

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

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 14, inciso I, II e III, tratou de instituir como mecanismos de democracia participativa, o plebiscito, o referendo e a consulta popular, deixando clara a sua intenção de atribuir poder ao povo. Tanto que no seu texto constitucional, adotou como princípio fundamental da organização política a idéia de que *“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente por ele”* (Almindo, 1996). O povo detém a soberania e pode exercê-la por meio de indicação de seus representantes ou pelo voto direto secreto, com igualdade para todos os cidadãos brasileiros (Auad, 2005).

2.2.1 Plebiscito

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

2.2.2 Referendo

O referendo, diferentemente do plebiscito, consiste em consultar a opinião pública sobre um determinado assunto relevante de caráter normativo. A diferenciação entre os dois institutos foi esboçada pelo Almindo (1996), que observa o seguinte: o plebiscito e o referendo constituem momentos históricos diferentes, um ocorre antes da existência de qualquer projeto de lei e o outro só ocorre quando existe a normatização de algum projeto de lei.

2.2.3 Iniciativa popular

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

Além dos mecanismos de participação popular apresentados na seção anterior, foram instituídas no Brasil ao longo dos tempos algumas instâncias representativas, como é o caso dos conselhos, conferências, audiências públicas comitês, entre outros, com intuito de ampliar a participação cidadã nos assuntos públicos. A adoção destas instâncias, no caso do Brasil, varia de acordo com o tipo de arranjo ou Desenho institucional concebida pelo poder público em cada estado, região ou município (Avritzer, 2008). Da mesma forma, a adoção destes institutos não garante a efetividade da participação nos assuntos públicos, visto que, depende de grau de abertura das instituições públicas em cada localidade

2.3. Graus de participação popular

Sousa (2011), inspirado na teoria de escada da participação popular de Arnstein (1969),

estabelece a classificação alternativa dos graus de aceitação da participação popular por parte do poder público usando oito escalas, conforme se pode observar a seguir:

Coerção – é o uso da força estatal, valendo dos meios necessários para atingir a sua finalidade sem estabelecer um canal de diálogo e buscar o consenso. É a imposição de uma determinada ordem sobre a população, sendo obrigatório o seu cumprimento por meio do uso da força, caso seja necessário.

Manipulação – Ocorre quando o estado usa de artifícios para induzir a população envolvida a aceitar uma decisão ou intervenção, mediante o favorecimento de seus interesses próprios e de seus aliados.

Informação – Ocorre que, por jogo de interesses, o estado não tem menor intenção de divulgar as informações reais ou completas para camada popular. E, quando divulgadas, muitas vezes são carregadas de ideologias ou difíceis de interpretar, dependendo do nível da cultura política e grau de conhecimento da população à que se dirigiram essas informações.

Consulta – A consulta talvez seja uma das formas mais ilusória da participação popular. Não existem garantias de inclusão das opiniões ou sugestões da população. Não há um compromisso explícito e acordado previamente de que as opiniões da população serão de fato, incorporados no planejamento final.

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

Parceria – A parceria configura-se no primeiro grau de participação autêntica. Existe uma relação de colaboração entre o estado e a sociedade civil organizado, em um ambiente de diálogo e.

Delegação de poder – Está num dos graus mais elevados da participação. A delegação de poder vai mais além da parceria, ela pressupõe a assunção da responsabilidade de co-gestão por parte da sociedade junto ao estado. O estado, por sua vez, abre mão de uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva em favor da sociedade civil.s.

Autogestão – Implica na concessão de poder à população para gerenciarem as atividades públicas. Na prática, a autogestão é um grau dificilmente alcançável na democracia liberal representativa. Dependendo do grau da organização social e política da sociedade, podem ocorrer experiências marginais de autogestão.

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

No segundo escalão de graus de participação popular, encontram-se as categorias que não

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

Ao contrário de todas as outras categorias já mencionadas, a autogestão, a delegação e a parceria integram o terceiro escalão dos graus de participação. Isto porque, o estado compartilha os espaços decisórios com a sociedade civil, permitindo com que esta possa participar efetivamente e decidir seu futuro. É uma relação de diálogo entre o estado e a sociedade, além de transparência nas ações do planejamento. A figura a seguir esquematiza a classificação dos graus da participação popular.

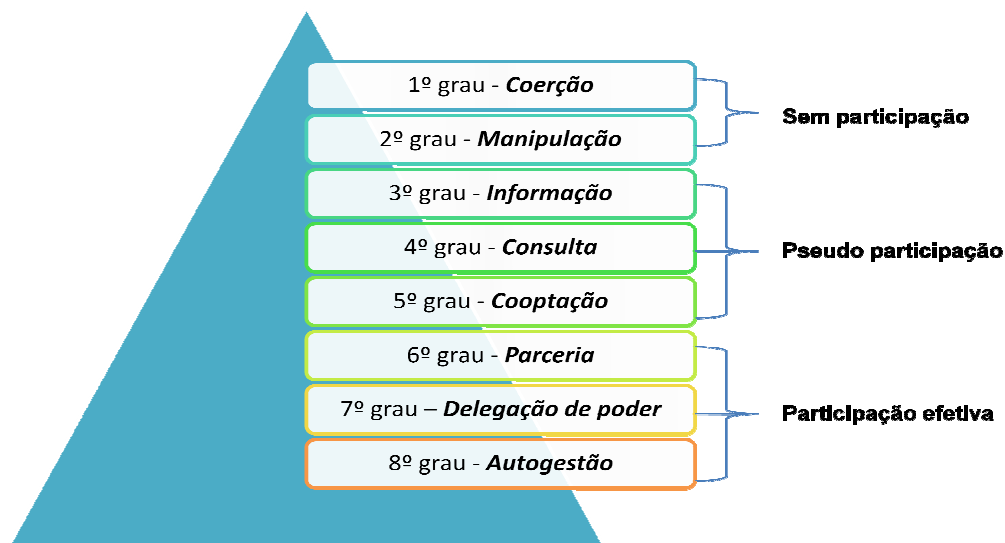


Fig. 2 – Graus de participação popular
Fonte: Adapto de (Arnstein, 1969; Souza, 2011).

3. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES À LUZ DA TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO

O objetivo de empreender a discussão do planejamento participativo usando a teoria da ação comunicativa é a possibilidade de captar a intersubjetividade nas micro relações dos indivíduos em processo de interação no espaço de produção social, ou seja, espaço formal onde ocorre o planejamento de transporte. A teoria da ação de Habermas fornece instrumentos para identificar aquelas ações que promovem a cooperação e entendimento entre atores envolvidos no processo negocial, da mesma forma, ele nos habilita a perceber aquelas ações que excluem, subjagam e dominam os indivíduos mais desfavorecidos. Partindo deste pressuposto, e reconhecendo que o espaço onde ocorre o planejamento participativo, é antes de tudo espaço das relações sociais e políticas e que incorpora todas as formas de ações praticadas pelos atores envolvidos no processo, torna esta análise mais sensível, portanto, cauteloso no sentido de sua articulação conceitual.

Planejar de forma participativo, significa criar os espaços públicos de interação, onde as relações entre o estado e diferentes segmentos ocorre por meio de ações interativas, tendendo estas relações, ora serem mais malhavéis, outrora mais rígidas, dependendo do grau de abertura política do poder público em relação à população. Desta forma, partindo da realidade Brasileira, principal espaço desta análise, é importante citar o registro de

grandes mudanças nas formas de interação do Estado com a sociedade civil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. O avanço conseguido pela Constituição Federal do Brasil de 1988, que representou um avanço importante na consolidação dos anseios populares e constituiu mudanças significativas na relação entre Estado e a sociedade civil. Nas mudanças ocorridas, Lopez e Pirez (2010) destaca o processo de constituição, disseminação e operação dos mecanismos participativos, ou seja, formas diferenciadas de incorporação da sociedade civil no planejamento e deliberação de políticas públicas. Vale ainda ressaltar o papel fundamental desempenhado pelos movimentos da sociedade civil nas décadas de 1970 e 1980, quanto a conquista de uma abertura política no nível institucional-legal do sistema político brasileiro (Boschi, 1987).

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

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

Por sua vez, a Lei nº 12.587 de 2012, conhecida como a “Lei da Mobilidade Urbana” que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, entrou em vigor tendo como objetivo a priorização de transporte público coletivo, a gestão democrática, o controle social do planejamento e avaliação da política de mobilidade. Essa nova Lei determina um prazo de três anos, ou seja, até 2015, para que os municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes elaborem e apresentem seus Planos de Mobilidade Urbana, com obrigação de inclusão da sociedade civil nas discussões, como condição para a liberação de recursos federais destinados à mobilidade urbana (FNP, 2012).

As leis formuladas na tentativa de ampliação dos espaços participativos, demonstram as iniciativas de democratizar os processos decisórios no âmbito público e representam passo importante na consolidação da cidadania. Ou seja, quando o estado reconhece a importância dos cidadãos na construção dos projetos de forma cooperativo e equitativa, abre-se o espaço para aquilo que Habermas (2012) denomina de ação comunicativa, na qual os sujeitos ou atores, ao estabelecerem uma relação de interação buscam entendimento sobre a situação da ação para coordenar seus planos e, com isso, suas ações. É um processo de negociação para chegar o consenso, com a linguagem assumindo uma função essencial na mediação do diálogo. A linguagem funciona como mediadora dos processos de entendimento, em que falantes e ouvintes, a partir do horizonte de seu mundo

da vida previamente interpretado referem-se comumente a algo no mundo objetivo, social e subjetivo.

O Ministério da Cidade (2013) reconhece que, todo processo participativo deve ser comunicativo. Para tal, é preciso a livre circulação das informações e possibilidade de diferentes atores com visões de mundos diferentes poderem estabelecer diálogo e se posicionarem perante uma determinada situação dentro dos espaços participativos. Evans et al. (2013) destaca a importância de uma participação de qualidade, ao analisar os desafios e perspectivas dos mecanismos participativos no Brasil. Segundo o autor, a existência de diversos mecanismos institucionais de participação popular não induzem obrigatoriamente a maior qualidade de participação, é preciso criar instrumentos que tornem realidade as determinações legais de participação popular nas políticas de transporte público de passageiros e viabilizar uma participação mais ampla e efetiva da sociedade civil nos processos de elaboração, acompanhamento e execução dos programas e planos de transportes.

Os argumentos de Evans et al. (2013), se alinham com a preocupação de Habermas (2012), que ressalta não só a importância de constituir espaços de produção social, mas que estes espaços possam permitir aos sujeitos sociais e políticos compartilharem de forma cooperativa as relações intersubjetivas com finalidade de construir projetos que beneficiem todos os envolvidos. Essa relação só é possível, segundo Matus (1993), na medida em que o planejamento se torna um empreendimento de criação coletivo, de gestação de compromisso e de desenvolvimento da imaginação. De certa forma, o autor reconhece que não é fácil almejar tal condição de planejamento, é preciso que todos se empenhem e tenham um bom senso.

Vale lembrar também que, o processo político que envolve a participação no planejamento de transporte no Brasil não é algo passífico, porque remonta as práticas tradicionais de planejamento que estão imbricadas nas relações desiguais entre o estado e a sociedade. Desta forma, um dos grandes obstáculos à participação popular é o Estado compartilhar o processo decisório de modo significativo com os cidadãos, *stakeholders* ou outros envolvidos (Booth e Richardson, 2001). Existe uma falta de transparência e *accountability* nos processos decisórios, porque a idéia de compartilhamento dos processos decisórios com a sociedade civil não é palatável para maioria dos formuladores de políticas e especialistas, que usam como argumento a incapacidade técnica da classe popular em participar de decisões sobre assuntos de interesse coletivo. Para Matus (1996), não há dúvida de que todo tipo de planejamento que pretende eficácia, deve envolver diversos atores na sua construção. Ele entende que, os atores vêm e interpretam o mundo de forma diferente, decodificam a realidade por meio de visões particulares, carregados de diferentes interesses, valores e preconceitos acumulados ao longo da história de cada um. Por isso, é vital envolver todos os segmentos para que o planejamento possa incorporar todos os elementos dialéticos necessário.

Matus (1996) argumenta que, deixar o planejamento a cargo de um especialista ou gabinete, significa incorrer ao risco de diagnóstico errado, porque o diagnóstico no planejamento é a ilusão do objeto sem sujeito cognocente. Aliás, o diagnóstico pode ser concebida como o que Riveira (1995) chamou da colonização do mundo da vida pelo cálculo estratégico da racionalidade instrumental. O mundo da vida corresponde ao mundo subjetivo, que representa o conjunto das experiências de vida dos atores, que de forma cooperativa tornam acessível suas falas para outros atores. Todo processo de entendimento

é alimentada por uma bagagem cultural previamente internalizada pelos atores, colocando a prova o estoque de saber utilizado e tematizado caso a caso pelos participantes da interação e o mundo racional estratégico, corresponde ao mundo objetivo, que representa o conjunto de enunciados tomados unicamente como verdadeiros (Habermas, 2012).

Tomando os argumentos de Habermas (2012), é preciso repensar as estruturas governamentais do planejamento. Todo tipo de planejamento, em especial, o de transporte público no Brasil, deve incorporar os princípios operantes da teoria da ação comunicativa, visando almejar a cooperação mediada pela linguagem. O uso da linguagem acessível permite nesse contexto o processo de interpretação cooperativo. Nenhum dos envolvidos detém monopólio interpretativo, ao interagirem, os atores devem buscar entender dentro dos processos interpretativos os valores externados pelos seus pares, desta forma, ligando estes valores ao nosso mundo exterior de tal forma que a sua interpretação possa ocorrer de forma relativizada, produzindo novos valores que, não necessariamente correspondem à somatória dos dois mundos, mas valores criados a partir de um processo social de interação cooperativo, onde a alteridade, a solidariedade e o empoderamento contribuem fortemente na ressignificação do mundo.

Apesar de alguns esforços institucionais, o Brasil ainda está longe de chegar a tipo de participação idealizado pelo Habermas. As reivindicações por serviços adequados, aliadas à perda de confiança nas instituições governamentais, continuam a denunciar a ausência de envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios, ou seja, que essa prerrogativa, recomendada pela Lei, e geralmente presente na retórica dos tomadores de decisão, não se materializou na prática no setor de transporte público de passageiros. Um dos exemplos mais recentes foram as manifestações que tomaram parte de todo Brasil, reivindicando o maior acesso aos espaços públicos de tomadas de decisão, principalmente, na formulação de políticas e na elaboração de tarifas de transporte público.

4. RESULTADOS E AGENDA DE DISCUSSÃO

Ficou evidente durante toda a incursão realizada no trabalho, que o Brasil ainda está longe de ser um país aberto para a democracia participativa. Apesar da Constituição Federal da República de 1988 garantir o acesso público a tomada de decisões e instituir os mecanismos de participação, falta a vontade política para abrir esses espaços à população. Percebe-se que há um pequeno esforço por parte de algumas instituições públicas de alguns setores que empreenderam fortemente esse projeto, como é o caso do Orçamento Participativo e da Gestão de Recursos Hídricos, entre outros, mas não há uma sinergia total entre os atores para implementar as mudanças instituídas pela Constituição, nem existe uma prática do dia a dia por parte do poder público em compartilhar as informações com a sociedade. A política brasileira ainda é muito conservadora, ela privilegia a representação e exclui a maior parte da população na tomada de decisões públicas. Em todos os setores do governo brasileiro é necessária a internalização dos princípios, valores e práticas de participação para que os atores que detém o poder possam, de forma natural, ajudar a sociedade a assumir sua responsabilidade.

A operacionalização efetiva das instâncias de participação popular nos processos decisórios das políticas de transporte público de passageiros no Brasil, constitui-se em um desafio e requer amadurecimento. Para mudar o quadro atual, torna-se indispensável o aprimoramento da qualidade das instituições de participação popular, para que essas possam exercer de forma efetiva a função de controle social para a geração de legitimidade

das políticas públicas de transporte público coletivo e senso de apropriação das intervenções governamentais.

No que se refere ao planejamento do transporte público, é necessário que ele seja pautado em novos desenhos e arranjos institucionais. Estes devem favorecer a incorporação dos valores democráticos e elementos dialéticos que estimulem o diálogo através da ação comunicativa entre sujeitos do mesmo mundo, primando pela prevalência da solidariedade, da alteridade, do respeito à diversidade, a busca da igualdade e do empoderamento dentro das instâncias representativas. São valores escassos no atual sistema político brasileiro, principalmente, quando se trata da relação entre o estado e as camadas mais desfavorecidas, ou entre a classe desfavorecida e a classe dominante, levando em consideração que, historicamente a classe desfavorecida sempre esteve privada dos seus direitos de exercício da cidadania, mesmo tendo estas garantias por lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

BICKERSTAFF, K., TROLLEY, R., WALKER, G. (2002). *Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement*. Journal of Transport Geography 10, 61-73.

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

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

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

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

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

Deputados, Coordenação de Publicações.

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

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

LOPEZ, F., PIRES, R. R. (2010). Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: *Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA 2010, v. 3, 565 – 587. Disponível em: <http://ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BD_vol3.pdf> . Acesso: em 30 set 2013.

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

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

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

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

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

O'FAIRCHEALLAIGH, C. (2010). *Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications and lessons for public policy making*. Environmental Impact Assessment Review 30, 19 – 27.

OLIVEIRA FILHO, J. (2009). *A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre*. Tese de Doutorado UFRGS-PROPUR.

RENN, O. (2006). *Participatory processes for designing environmental policies*. Land Use Policy 23, 34 – 43.

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

SANTOS, B. de S., e AVRITZER, L. (2003). *Introdução: para ampliar o cânone democrático. Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*.

Col. Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos, v. 1.

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

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

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

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