

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – DCA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

Liana Oppermann Cordoni

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO EDITAL DE
LICITAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO DE PORTO ALEGRE**

Porto Alegre

2016

LIANA OPPERMANN CORDONI

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Administração Pública e Social apresentado para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior.

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Cordoni, Liana Oppermann
A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO
DO EDITAL LICITATÓRIO DO TRANSPORTE COLETIVO DE PORTO
ALEGRE / Liana Oppermann Cordoni. -- 2016.
127 f.

Orientador: Aragon Érico Dasso Júnior.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de
Administração, Curso de Administração Pública e
Social, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Edital de Licitação. 2. Transporte Coletivo. 3.
Participação Popular. 4. Democracia. I. Dasso Júnior,
Aragon Érico, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

As páginas deste trabalho não seriam suficientes para descrever de forma justa a gratidão que carrego por tudo que meus pais, Susana e Gabriel fizeram por mim. De maneira singela, agradeço por serem como são: pessoas de poucas palavras que demonstram seu caráter pela forma de ser e agir. Sou o reflexo de suas lutas e conquistas. Obrigados pelo apoio em todas as decisões que tomei durante estes 27 anos, sem o exemplo e apoio de vocês essa conquista jamais seria possível.

Agradeço aos meus irmãos, Sara e Roberto, pelo convívio desde a infância que com certeza influenciaram na minha forma de ver o mundo, possibilitando identificar que sozinho não se chega a lugar nenhum e que dividir fortalece as relações humanas.

Agradeço aos amigos pela motivação dada e compreensão relacionada à minha ausência durante estes últimos meses.

Gostaria de agradecer aos colegas da EPTC que de alguma forma me apoiaram e me incentivaram na conclusão deste trabalho.

Agradeço a todos que fizeram parte desta caminhada de longos anos e tornaram possível o encerramento deste ciclo. A convivência com cada um me modificou de alguma forma, deixando marcas que serão inesquecíveis.

RESUMO

A realização do processo licitatório referente ao transporte público por ônibus em Porto Alegre foi considerada um marco na história no município, visto a obrigatoriedade de licitação quando da concessão de serviço público exigida pela Constituição Federal de 1988 e a sua regulamentação dada pela Lei 8.987 de 1995. Até o ano de 2015 o processo de licitação relacionado ao transporte público não havia ocorrido, apesar das exigências legais. A ocorrência de inúmeros eventos envolvendo diferentes atores políticos fez com que a licitação ganhasse destaque na agenda do município, resultando na publicação do edital. Estes eventos foram motivados pelas promessas de licitação não cumpridas pelos governantes e pelos sucessivos aumentos da tarifa que apresentavam reajustes muito acima do valor da inflação, além da insatisfação quanto à qualidade da prestação do serviço oferecido pelas empresas de ônibus à população de Porto Alegre. Neste contexto, o presente trabalho se propõe a descrever os eventos que antecederam a publicação do edital de licitação do transporte público por ônibus de Porto Alegre identificando de que maneira a sociedade influenciou neste processo. Além disso, pretende-se identificar os mecanismos de participação popular utilizados no processo de elaboração do edital apresentando uma reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade através da utilização desses mecanismos no atual modelo de organização política existente no país. Para a realização do estudo optou-se pelo método hipotético-dedutivo, utilizando-se como técnicas de pesquisa a coleta de dados, a bibliográfica, a documental e um questionário enviado à Empresa Pública de Transporte e Circulação. Procura-se com este estudo apresentar resultados que poderão ser utilizados como instrumento de incentivo, e até mesmo de análise, para a elaboração de políticas públicas relacionadas ao contexto da participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelo Estado.

Palavras-chave: transporte público, licitação, concessão de serviço público, participação popular

Liana Oppermann Cordoni

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Administração.

Aprovado em: 11/01/2017

BANCA EXAMINADORA

Aragon Érico Dasso Junior

Evandro Lopes Jesus

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O Ciclo de Políticas Públicas

Figura 2 – Classificação dos Atores Políticos

Figura 3 – Reajuste das Tarifas e Inflação Acumuladas entre 1994 a 2011 em Porto Alegre

Figura 4 – Evolução dos Indicadores de Qualidade do Sistema

Figura 5 – A Evolução dos Reajustes na Tarifa de Ônibus

Gráfico 01 – Viagens por Ano por Modo Principal

Quadro 1 – Estrutura do Poder Público

Quadro 2 – Níveis de Concessão de Poder

Quadro 3 – Modalidades do SMTPC

Figura 6 - Principais Eventos que Antecederam a Publicação do Edital de Licitação

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATP – Associação dos Transportadores de Passageiros de Porto Alegre

CARRIS – Companhia Carris Porto Alegrense

COMTU – Conselho Municipal de Transportes Urbanos

COMUT – Conselho Municipal de Trânsito

CONORTE – Consórcio Operacional Zona Norte

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DCE – Diretório Central de Estudantes

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DOPA – Diário Oficial de Porto Alegre

EPTC - Empresa Pública de Transporte e Circulação

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

JARI – Junta Administrativa de Recursos de Infrações

MPC-RS – Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

OP – Orçamento Participativo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PROCEMPA – Cia de Processamento de Dados Do Município De Porto Alegre

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

SEOPA – Sindicato das Empresas de Ônibus de Porto Alegre

SIM – Sistema Integrado Municipal

SMT - Secretaria Municipal dos Transportes

SMTPC – Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação

STS – Sistema Transportador Sul

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TJ-RS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

TRENSURB – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A

TRI – Transporte Integrado

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UEE – União Estadual dos Estudantes do Rio Grande do Sul

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UGES – União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas

UMESPA – União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas de Porto Alegre

UNIBUS – União da Bacia Urbana Sudeste Leste

VAP – Viação Alto Petrópolis

VT – Vale-transporte

ZH – Jornal Zero Hora

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
2.1 PODER PÚBLICO	14
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.3 CIDADANIA.....	22
2.4 MOVIMENTOS E MANIFESTAÇÕES SOCIAIS	24
2.5 DEMOCRACIA	26
2.6 GESTÃO PARTICIPATIVA	30
2.7 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR INSTITUCIONALIZADOS	35
2.8 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 2: AS LIMITAÇÕES DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA	41
3. O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE E O TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS	47
3.1 MOBILIDADE URBANA E O TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS.....	47
3.2 TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO COMO SERVIÇO PÚBLICO DELEGÁVEL E A OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO.....	51
3.3 PRINCIPAIS ANTECEDENTES DO EDITAL DE LICITAÇÃO REFERENTE AO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	72
3.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 3: IDENTIFICAÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR INSTITUCIONALIZADOS	98
4. ANÁLISE.....	100
4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA	100
4.2 LIMITAÇÕES DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO NOVO FORMATO DE RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE S PÚBLICAS	1092
4.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 4: A ELABORAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO COMO UM PROMISSOR INSTRUMENTO DE POLÍTICA	107
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS.....	120
APÊNDICE A.....	129

1. INTRODUÇÃO

Desde os anos 1920 que os ônibus circulam na cidade de Porto Alegre. Durante estes quase 100 anos diversos acontecimentos históricos contribuíram para que este modal de transporte ganhasse espaço e se tornasse, nos dias de hoje, o principal meio de transporte coletivo da cidade. No período de transição entre os regimes políticos praticados no Brasil, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios foram orientados a implementar o processo de licitação para conceder ou dar permissão à iniciativa privada para exploração de serviço público relacionado ao transporte coletivo.

A norma foi regulada em 1995, quando a Lei Nº 8.987 entrou em vigor, enfatizando a necessidade de que as empresas concessionárias ou permissionárias fossem selecionadas por meio de licitação. Desde este período, o município de Porto Alegre contou com a gestão de sete representantes eleitos por seus cidadãos, porém a realização da publicação do edital só ocorreu no ano de 2015, vinte anos após a exigência por lei.

Diversos estudos resgataram, através de antecedentes históricos e argumentos jurídicos, os reais motivos do tempo excessivo para a realização deste procedimento. O fato é que muito dessa demora se deu em razão do modelo da estrutura, que englobava as instituições que faziam parte da operacionalização do sistema, estar bem consolidado, visto, muitas das vezes, como quase impenetrável, onde cada ator possuía um papel bem definido. Por muitas vezes estes papéis foram definidos pela prática do “sempre foi assim” e não por procedimentos legais.

Contudo, o assunto estava sempre na pauta dos discursos praticados pelos governantes, mas a materialização do processo licitatório não acontecia. As promessas de licitação não cumpridas pelos governantes se juntaram aos sucessivos aumentos da tarifa que apresentavam reajustes muito acima do valor da inflação durante anos, além, é claro, da insatisfação quanto à qualidade da prestação de serviço oferecido pelas empresas de ônibus à população de Porto Alegre.

Dessa forma, a sociedade se mobilizou, de forma autônoma e organizada, durante um período de mais de cinco anos, através de inúmeros eventos, para demonstrar suas demandas relacionadas ao transporte coletivo e pressionar o gestor municipal a tomar iniciativa sobre o tema.

Estes eventos de pressão popular dialogam diretamente com os diversos mecanismos existentes na Administração Pública para a tratativa de assuntos de interesse público. Além disso, o retorno do regime democrático, garantido pela Constituição Federal, promoveu a abertura de caminhos para a participação que ultrapassam o simples direito de eleger representantes.

Estes caminhos se dão a partir dos mecanismos de participação popular, caracterizados como espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade. Fazendo com que os cidadãos possam “participar” das decisões, seja em forma de consulta ou de forma efetiva. Um ponto problemático destes mecanismos é que para sua utilização, muitas vezes, exige-se como pré-requisito ato de motivação por parte dos representantes eleitos, do órgão ou da entidade pertencente à Administração Pública, o que acaba fazendo com que estes mecanismos não sejam utilizados nas proporções que poderiam e deveriam.

Sendo assim, além dos mecanismos de participação e da pressão popular, diversos mecanismos jurídicos foram utilizados na transição do processo de efetivação do edital licitatório. Ademais, a publicação do edital de licitação envolveu diferentes atores em diversas áreas públicas e privadas distintas. Desse modo, este envolvimento levou à formulação do seguinte problema de pesquisa: de que maneira a sociedade influenciou o processo de elaboração do edital licitatório referente ao transporte coletivo por ônibus do Município de Porto Alegre?

Dada a contextualização do estudo, busca-se atingir o seguinte objetivo geral, a fim de responder o problema de pesquisa proposto: identificar de que maneira a sociedade influenciou o processo de elaboração do edital licitatório do transporte coletivo por ônibus do Município de Porto Alegre.

Em mesmo sentido, surgem os seguintes objetivos específicos: analisar o processo de elaboração do edital licitatório referente ao transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre; descrever os principais acontecimentos que antecederam a publicação do edital licitatório do transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre; e identificar os mecanismos de participação popular utilizados no processo de elaboração do edital licitatório do transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre.

Este trabalho se justifica por perspectivas de duas naturezas. A primeira de caráter pessoal, por entender que existe a necessidade de aproximar a relação do Estado com a sociedade, partindo do princípio de que os cidadãos devem exigir sua participação nas

decisões políticas e que o Estado deve prover caminhos para que esta aproximação seja possível. Por esse motivo, acredito que o primeiro passo é potencializar a participação dos cidadãos nos instrumentos já existentes para, assim, promover novos mecanismos participativos que transformem a democracia representativa existente no país em uma democracia onde os cidadãos participem ativamente. A segunda perspectiva é de caráter teórico, pois os resultados obtidos através desta pesquisa poderão ser utilizados como instrumento de incentivo, e até mesmo de análise, para a elaboração de políticas públicas relacionadas ao contexto da participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelo Estado.

Para viabilizar a pesquisa o método de abordagem entendido como mais apropriado para o desenvolvimento deste trabalho foi o hipotético-dedutivo, no qual, a partir de uma hipótese ampla, tenta-se deduzir as consequências de forma particular. Ademais, a presente pesquisa possui natureza qualitativa e descritiva. As técnicas de pesquisa empregadas foram a bibliográfica, a documental e a aplicação de um questionário.

Assim, entendendo que os mecanismos de participação popular geralmente ocorrem por motivação dos representantes quando a legislação os determina como requisito formal para legitimar a tomada de decisão sobre algum assunto ou procedimento, a partir da hipótese o trabalho se divide em cinco capítulos. Sendo o primeiro capítulo de introdução e o último de considerações finais. O segundo capítulo se dedica a uma revisão teórica acerca da temática desenvolvida, introduzindo os principais conceitos que basearam o resultado da análise apresentada no último capítulo. O terceiro capítulo contextualiza o histórico do transporte coletivo por ônibus do Município de Porto Alegre. O quarto capítulo se subdivide em dois subcapítulos: o primeiro descreve os principais eventos que antecederam a publicação do edital licitatório do transporte coletivo por ônibus do Município de Porto Alegre entre os anos de 2011 a 2015; e o segundo apresenta de maneira cronológica os eventos descritos anteriormente no formato de linha do tempo, onde constam identificados os mecanismos de participação popular ocorridos durante o processo de elaboração do edital. Finalmente, o último capítulo analisa as informações e apresenta as conclusões a partir do referencial teórico trazendo uma reflexão sobre a utilização dos mecanismos de participação popular no atual modelo de organização política existente no país.

2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

O período de regime militar ocorreu no Brasil entre os anos de 1964 e 1985. Esta época caracterizou-se pela supressão de direitos e pela ausência da democracia. Consequência disso, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o formato da relação entre Estado e sociedade alterou-se significativamente. Para José Murilo de Carvalho (2002) “A retomada da supremacia civil em 1985 se fez, até agora, sem retrocessos. A Constituição de 1988 pode ser considerada a mais liberal e democrática que o país já teve, recebendo por isso a denominação de Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2002, p. 199).

O adjetivo de cidadã pode ser explicado pelo fato de a Constituição de 1988 ter sido considerada o auge de todo o processo que instaurou a redemocratização do país, modificando, entre outras variáveis, o regime de governo e o sistema eleitoral brasileiro, dando a seus cidadãos alguns direitos inovadores.

Desse modo, este Capítulo realiza uma revisão teórica acerca deste novo formato de relação entre o Estado e a sociedade e sua relação quanto ao edital de licitação do transporte público de Porto Alegre, introduzindo os principais conceitos que serão resgatados no resultado da análise apresentada no Capítulo 4.

2.1 Poder Público

A partir da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito. Para De Plácido e Silva, Poder público é “o conjunto dos órgãos com autoridade para realizar as atividades do Estado” (SILVA, 1994). Sendo assim, embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele desdobra-se em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Conforme o art. 2º “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. De acordo com Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2014) O primeiro estabelece as leis e os dois outros aplicam as leis ao caso concreto: “a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei,

quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas” (Di Pietro, 2014, p.51).

Além dos três poderes, é importante registrar a existência do Tribunal de Contas e do Ministério Público na estrutura do Estado Brasileiro. “Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo e sua função é auxiliá-lo no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entes” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016). O Ministério Público é um órgão independente dos outros poderes em algumas situações. Seu objetivo principal é garantir que a lei seja cumprida e agir na defesa da ordem jurídica. De acordo com o sítio eletrônico do Ministério Público do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (MP-RS). O quadro a seguir demonstra a estrutura principal dos poderes.

Quadro 1. Estrutura do Poder Público

Poderes/Nível	Federal	Estadual	Municipal
Legislativo	Congresso Nacional (Câmara dos deputados – Deputados Federais e Senado Federal - Senadores)	Assembléia Legislativa (deputados estaduais)	Câmara Municipal (vereadores)
Executivo	Presidente da República, Vice-presidente e Ministros	Governador, Vice-Governador e Secretários	Prefeito, Vice-Prefeito e Secretariado
Judiciário	Supremo Tribunal Federal Superior Tribunal de Justiça, Tribunais e juizes federais	Tribunais e juizes	Não há

Fonte: Bächtold (2009)

Com relação a Administração Pública, Di Pietro (2014, p.53-58) define a Administração Pública em sentido estrito, objetivo e subjetivo. Em sentido estrito abrange, subjetivamente, as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos e, objetivamente, a atividade administrativa exercida por estes entes. Em sentido objetivo, a “Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime

jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”. Em sentido subjetivo, a autora define Administração Pública “como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

Ainda com relação ao subjetivo, a Administração Pública pode ser classificada em Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta.

Assim, compõem a Administração Pública, em sentido subjetivo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas. São os órgãos da **Administração Direta do Estado**. Porém, não é só. Às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada **Administração Indireta do Estado** (Di Pietro 2014, p. 55).

Ademais, a Administração Pública pode submeter-se a regime jurídico de direito privado ou a regime jurídico de direito público, sendo a opção por um regime ou outro é feita, em regra, pela Constituição ou pela lei. (Di Pietro, 2014, p. 60)

Sendo assim, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, determina, no art. 4º, que a Administração federal compreende:

- A administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;
- A administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias; empresas públicas; sociedades de economia mista; fundações públicas. Hoje também compõem a Administração Indireta os consórcios públicos disciplinados pela Lei nº 11.107, de 2005.

De acordo com a autora “embora esse decreto-lei seja aplicável, obrigatoriamente, apenas à União, não há dúvida de que contém conceitos, princípios que, com algumas ressalvas feitas pela doutrina, se incorporaram aos Estados e Municípios” (Di Pietro, 2014, p.59). Em mesmo sentido, a Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993, no art. 6º inciso XI, considera Administração Pública: “a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas”. Dessa maneira, sendo o Poder Público o conjunto dos órgãos com autoridade para realizar as atividades do Estado, as decisões políticas, intrínsecas ao modelo atual de organização do Estado Brasileiro, conforme demonstrado anteriormente, originam-se da interação entre os integrantes deste conjunto e a sociedade.

2.2 Políticas Públicas

Para muito além do processo político que ocorre nos períodos eleitorais onde os partidos políticos disputam os votos da sociedade apresentando suas intenções e formas de governo, o termo política deve ser entendido como um processo existente na sociedade desde os tempos antigos. A política “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1998 apud RUA, 2009, p. 17).

Em mesmo sentido, o termo política pode assumir duas conotações principais que na literatura diferenciam-se pelos termos *politic* e *policy*. Os termos relacionam-se entre si tendo em vista que *policy* se refere às políticas públicas e são uma das resultantes da atividade política, *politics*. Conforme Maria das Graças Rua (2009, p.17):

- *Politics* refere-se às atividades políticas, ao uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder e que se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados às decisões públicas.
- *Policy* refere-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos.

Para a autora, as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. Desse modo, para RUA (2009, p.29) as políticas públicas, resultam, ainda, do processamento, pelo sistema político, dos *inputs*¹ originários do meio ambiente.

Para Jorge Abrahão de Castro e Márcio Gimene de Oliveira (2014) a política pública pode ser entendida como:

[...] o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com o objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público. O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas

¹ Os inputs são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios; as demandas emergem quando indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais, agem para afetar o conteúdo da política pública (RUA, 2009, p. 29)

privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas. (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, P. 22-23).

A partir dos conceitos expostos é possível destacar que as políticas públicas podem ser percebidas como ações, de caráter público, promovidas pelo Estado com o objetivo de responder aos conflitos ocasionados pelas demandas, anseios e necessidades da sociedade que envolvem alocação de bens e recursos público. Cabe, neste momento, identificar como o Estado determina o conteúdo e o processo da política pública.

Uma das formas utilizadas para esta identificação baseia-se em um modelo onde a política pública é resultante de uma série de atividades políticas. Estas atividades são compreendidas em etapas sequenciais formando o Ciclo das Políticas Públicas. Nesse modelo, “as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e as atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas” (RUA, 2009, p. 34). As fases que contemplam este ciclo estão demonstradas e descritas a seguir.

Figura 1. O Ciclo de Políticas Públicas



Para a autora, a identificação do processo de políticas públicas através do Ciclo de Políticas Públicas permite examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo (RUA, 2009, p. 35). A seguir segue a descrição das fases do ciclo conforme conceituadas por Rua (2009):

- **Formação da Agenda:** ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo.

Cabe destacar o conceito de agenda de políticas proposto por Rua (2009, p.66):

[C]onsiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse. A agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas.

De acordo com Rua (2009) quando uma situação passa a preocupar as autoridades e se toma uma prioridade na agenda governamental, então tornou se um problema político. Dessa forma para que uma situação se torne um problema político e passe a ser prioritária na agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

(a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados; (b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo; (c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema (RUA, 2009, p. 06).

A partir desse momento que uma situação é incluída na agenda governamental se inicia o processo de formação de alternativas.

- **Formação das Alternativas:** ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas.
- **Tomada de Decisão:** é consequência da formação de alternativas. Não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas,

mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada.

- **Implementação:** consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento.

- **Monitoramento:** O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política. É um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política.

- **Avaliação:** é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

Utilizando-se do modelo de Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*) proposto Rua (2009), é possível compreender o ciclo a partir de três macro fases: Formulação (composta pelas etapas: Formação da Agenda, Definição do Problema, Análise do Problema, Formação de Alternativas, Tomada de Decisão); Implementação (composta pelas etapas: Implementação e Monitoramento) e Avaliação (composta pelas etapas: Avaliação e Ajustes).

Para Mônica Maria de Cavalcanti (2009, p. 02) a formulação compreende a fase em que se define a estratégia geral de uma política pública, ou seja, é “a fase do desenho de um programa”. Além disso, esclarece que formulação é desenvolvida por uma autoridade, ou por um conjunto de “autoridades que expressam suas escolhas, preferências que podem divergir daquelas que a sociedade considera relevante”.

“As políticas públicas (policies) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (politics), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade” (RUA, 2009, p. 34). A pressão exercida por estes atores no processo em que ocorrem as políticas públicas relaciona-se diretamente aos recursos de poder de que dispõem os atores relacionados a esse processo. De acordo com RUA (2009, p. 42):

Recursos de poder são capacidades que um ou vários atores podem utilizar para pressionar por decisões que sejam favoráveis aos seus interesses [...] Os recursos de poder são os elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública [...] Podem envolver desde reputação, posição social, contato com redes de influência, controle de dinheiro, de armas, capacidade de denunciar e chantagear, inserção internacional, poder de mobilização de grandes grupos (greves, manifestações sociais), controle de recursos tecnológicos (meios informatizados de operação de bancos de dados etc.), capacidade de infligir prejuízos (obstrução de estradas, de aeroportos, greves etc.).

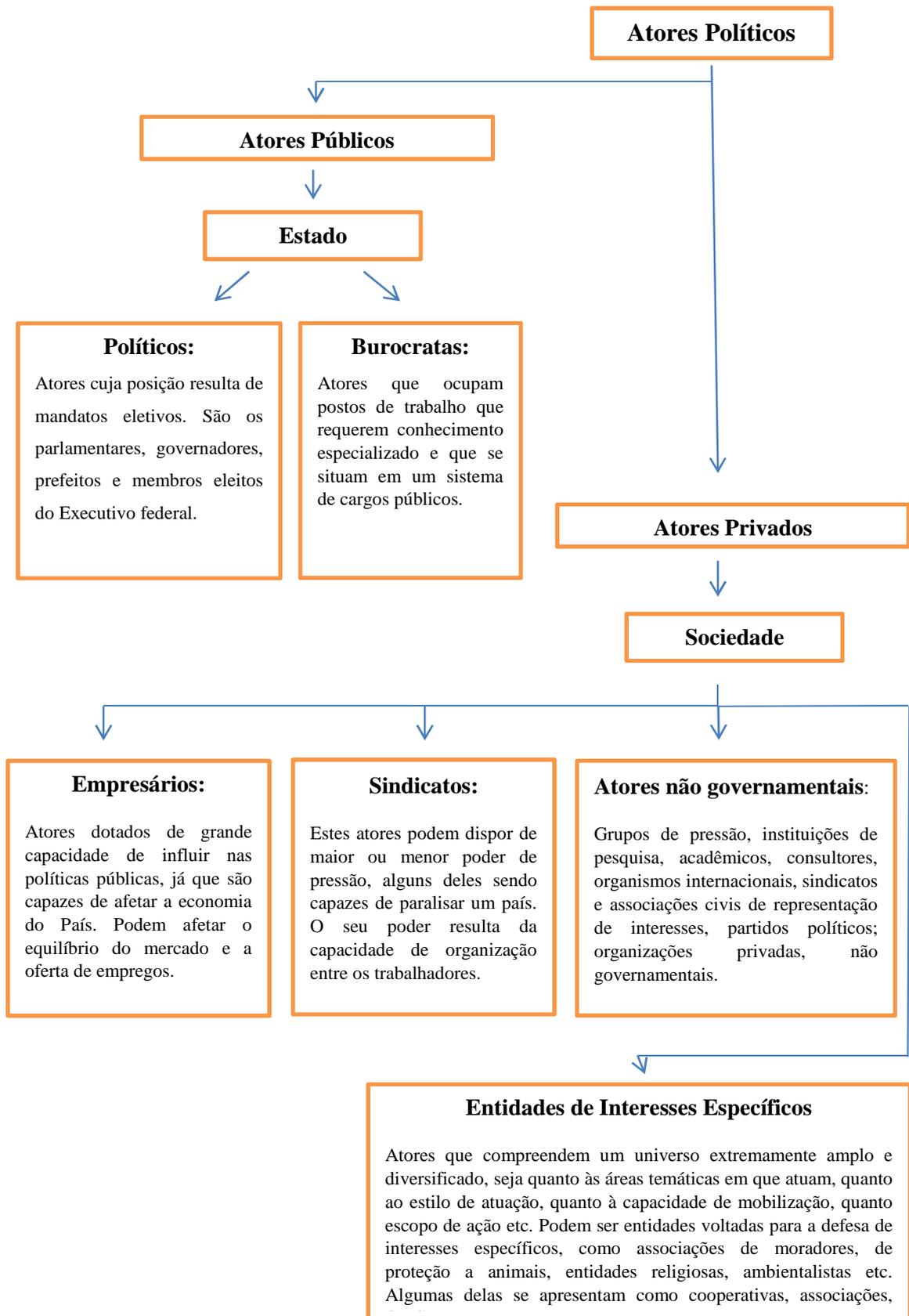
Ademais, outro fator a ser considerado como recurso de poder é a mídia. “Frequentemente, a mídia é um recurso de poder de atores que têm capacidade de mobilizar os instrumentos mediáticos em favor dos seus interesses. Principalmente os jornais e a televisão são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores” (RUA, 2009, p.41).

Os atores do Estado e da sociedade mencionados pela autora anteriormente podem ser classificados como atores políticos, pois conforme a definição dada por Rua (2009, p. 39) atores políticos são “aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública”. Dificilmente as definições de política pública desassocia sua relação com os atores políticos, vistos que os mesmos são afetados diretamente pelas políticas públicas e buscam influenciar nos processos que a envolvem.

De acordo com a autora os atores políticos são específicos e possuem características diferenciadas. Atores políticos podem ser indivíduos, grupos ou organizações (RUA, 2009, p.37). Rua (2009) explica que alguns autores classificam os atores políticos em duas tipologias: atores governamentais e atores não governamentais. Em sua concepção a autora prefere classificar os atores políticos em uma tipologia mais ampla que envolve mais especificidade.

O esquema a seguir demonstra a classificação de atores políticos proposta pela autora.

Figura 2. Classificação dos Atores Políticos



Fonte: Elaborado pela autora.

As políticas públicas se desenvolvem em ambientes complexos envolvendo diferentes atores políticos. Na tentativa de lidar com tal complexidade e interpretar os dados para a análise de políticas públicas, criaram-se várias tipologias de classificação que permitem o enquadramento das políticas. Uma forma de classificação é proposta por RUA (2009) ao adaptar as classificações de políticas públicas propostas por LOWI (1964, 1972), SALISBURY (1968) e WILSON (1973) discriminando políticas públicas em:

- a) Políticas Distributivas: determinadas por demandas e decisões fragmentadas, cujos custos são difusos, sendo os benefícios focalizados ou concentrados. Toda sociedade arca com seu custo para que alguns grupos tenham benefício. “Estas raramente despertam rejeição, primeiramente porque alocam bens e serviços. [...] as políticas distributivas raramente sofrem repúdio por parte de qualquer ator porque é praticamente impossível desagregar o seu custo. O único conflito em torno das políticas distributivas é o que envolve a ampliação dos benefícios. A dinâmica das interações compreende, no máximo, a disputa pela inclusão de novos beneficiários.” (RUA, 2009, p. 76)
- b) Políticas Redistributivas: qualificadas por demandas e sistemas decisórios fortemente concentrados, o mesmo acontecendo com seus custos e benefícios, os quais estão concentrados sobre certas categorias, ou seja, alguns grupos arcam com todo o custo e outros grupos recebem todo o benefício. “[...] Despertam reações fortemente conflituosas. Isso ocorre porque fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde. Mais do que isso: fica claro que a condição para que um dos lados ganhe é que o outro lado perca” (RUA, 2009, p 76).
- c) Políticas Regulatórias: definidas por demandas fragmentadas, processadas em sistemas decisórios fortemente concentrados, tendo como resultado custos concentrados e benefícios difusos. Os benefícios são coletivos e os custos ficam concentrados sobre certas categorias. Implicam mudanças que oneram alguns em benefício de todos. “Como indica o nome, estas são políticas que estabelecem regulamentos, em lugar de oferecer bens ou serviços. As políticas regulatórias contêm forte potencial de conflito, porque implicam definir as regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, impor critérios, estabelecer

interdições e definir sanções, etc. Por isso, as políticas regulatórias têm acentuada chance de provocar conflitos entre os atores/interesses beneficiados e prejudicados” (RUA, 2009, p. 76)

Considerando o exposto é possível compreender que as políticas públicas recebem qualificações distintas conforme seu conteúdo e alcance e são resultado das tomadas de decisão oriundas de atividades políticas realizadas em um ambiente de conflito entre os atores políticos. Estes se utilizam dos recursos de poder que dispõem para influenciar as decisões de acordo com seus interesses. Além disso, percebe-se que os conflitos entre os atores políticos ocorrem em todas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas, em maior menor grau dependendo do tipo de interesse que está em disputa.

2.3 Cidadania

Conforme exposto por José Murilo de Carvalho (2002, p. 07) houve ingenuidade no entusiasmo originado pela crença de que a promulgação da Constituição, denominada Cidadã, traria rapidamente a felicidade nacional.

[...] liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. (CARVALHO, 2002, p. 09)

Historicamente tornou-se costume desdobrar a cidadania, segundo o clássico estudo de T. H. Marshall (1967), em três categorias de direitos, a saber: direitos civis, políticos e sociais. Ao considerar a cidadania neste formato, a Constituição de 1988 estabelece a partir do Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, e seus capítulos, os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais e os direitos políticos.

Carvalho (2002, p.09-10) considera que os direitos civis garantem a vida em sociedade, os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade e os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Sendo, de acordo com sua concepção, os direitos civis aqueles direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente e acessível a todos. Os direitos políticos aqueles que se referem à participação do cidadão no

governo da sociedade, tendo seu exercício limitado à parcela da população, e que consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. E os direitos sociais, como sendo aqueles direitos que garantem a participação na riqueza coletiva, através do direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria, entre outros.

Desse modo, nota-se que a Constituição de 1988 ampliou os direitos dos cidadãos, e conseqüentemente alterou o conceito de cidadania utilizado anteriormente a sua promulgação. Face a isto, permite-se dizer que novos direitos ainda podem ser acrescentados. Para Evelina Dagnino (1994, p. 103):

[...] significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política.

Através desta concepção, autora acredita na contínua transformação do conceito de cidadania e na ampliação deste por perceber que a cidadania:

[...] organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexó constitutivo entre as dimensões da cultura e da política. Incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política, essa é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática. (DAGNINO, 1994, p. 01)

Para Atílio Viviani Neto (2012) os movimentos sociais populares dos anos 1970 e 1980 contribuíram para a conquista dos novos direitos incorporados na Constituição Federal de 1988, a partir de seus ideais em oposição ao regime militar instaurado no país durante os anos de 1964 a 1985. O autor identifica que apesar de estarem organizados em diferentes partes do país e com missões distintas, estes movimentos articularam-se de forma conjunta “utilizando como estratégia demandas por inclusão de preceitos democráticos participativos durante o processo de manufatura do texto da 6ª Constituição republicana com o objetivo comum de libertação ao regime ditatorial vigente no período” (VIVIANI, 2002, p. 02).

Conforme o autor:

Esta bem sucedida articulação teve seu clímax durante os debates da Assembleia Constituinte iniciada em 1987, que se desenvolveu durante um ano e meio com a participação dos 559 congressistas. Neste período setores da sociedade civil exerceram pressões e conseguiram influir decisivamente na regulamentação de parte de suas demandas. Nascia assim a primeira “Constituição cidadã” (batizada pelo presidente da Assembleia Constituinte, o então deputado Ulisses Guimarães) pelo fato de contemplar mecanismos de democracia direta e participação social nas políticas públicas. (VIVIANI, 2012, p. 02)

O autor faz referência a conquista de direitos garantidos através da Constituição de 1988, estes novos direitos contribuíram para que o processo de construção democrática ocorresse aos longos dos anos no interior da própria sociedade, fazendo com que os direitos adquiridos proporcionassem a luta por novos direitos. Para Dagnino (1994, p.01) a cidadania

[...] deriva e portanto está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais, tanto os de tipo urbano - e aqui é interessante anotar como cidadania se entrelaça com o acesso à cidade - quanto os movimentos de mulheres, negros, homossexuais, ecológicos etc. Na organização desses movimentos sociais, a luta por direitos - tanto o direito à igualdade como o direito à diferença - constituiu a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania.

Sendo assim, é possível compreender que os elementos que envolvem a cidadania contribuem ao processo de construção democrática através das transformações culturais promovidas dentro da própria sociedade. O engajamento da sociedade proporciona transformações sociais e, ao mesmo tempo, evidencia discussões e debates fazendo com que o próprio processo de interação social acabe promovendo ações que qualificam o formato que se constituiu a democracia no país, enfatizando que o formato de organização da sociedade influencia diretamente neste processo de garantia de direitos e de transformação contínua do conceito de cidadania.

2.4 Movimentos e Manifestações Sociais

Inúmeras e divergentes são as concepções existentes sobre os conceitos de movimentos sociais. Neste subcapítulo atenta-se a conceituar e relacionar o tema conforme os objetivos expostos neste trabalho.

Conforme Maria Antônia de Souza (2012) no Brasil existem contradições sociais básicas historicamente enraizadas, onde a concentração da renda e da terra nas mãos de poucas pessoas são exemplos cotidianos deste fato. O país é expressivamente desigual.

Essas contradições básicas, que têm longa duração, geram contradições que são conjunturais, a exemplo da falta de moradia, falta de alimentação, falta de emprego, ausência de acesso à saúde e à educação etc. São essas contradições básicas e conjunturais que, de imediato, fazem emergir movimentos sociais de todo o tipo. Em sua grande maioria, os movimentos sociais surgem em função das carências econômicas e sociais e, por sua vez, da não efetivação dos direitos sociais. (SOUZA, 2012, p. 09)

Para a autora movimento social refere-se a uma “organização sociopolítica, cuja expressão empírica é dada pela manifestação conjunta de pessoas, movida por determinados interesses e/ou carências”. (SOUZA, 2012, p.08). Como define Safira Bezerra Ammann (1991), “movimento social é uma ação coletiva de caráter contestador, no âmbito das relações sociais, objetivando a transformação ou a preservação da ordem estabelecida na sociedade” (AMMANN, 1991, p. 22).

Sendo a expressão empírica de movimento social dada pela manifestação conjunta de pessoas, cabe diferenciar movimentos sociais de manifestação social, embora os temas se relacionem. Historicamente a sociedade presencia a existência de manifestação social, como greves, passeatas, paralisações e ocupações de espaços públicos em seu cotidiano. De acordo com Maria Antônia de Souza (2012) as manifestações sociais são ações pontuais e fazem parte da estratégia de luta dos movimentos sociais. A autora destaca que “toda manifestação social é parte integrante de um movimento social, mas nem toda manifestação social é em si um movimento social organizado, com articulação política definida”. (SOUZA, 2012, p.11)

Souza (2012, p.12) esclarece que os movimentos sociais têm maior duração, alcance político e necessitam de organização e composição social sólidas, diferentemente das manifestações sociais. Além disso, os movimentos sociais fazem uso de diferentes estratégias de lutas - abaixo-assinados, manifestações, estratégias visuais que atraem a mídia - de modo a dar visibilidade às lutas empreendidas.

O que vemos na sociedade é a aglutinação de pessoas em torno de determinados interesses, construindo estratégias para atingir seus objetivos. Quando a aglutinação atinge um grau de organização, proposição, conquista de negociação, delineamento de um projeto político, pode-se dizer que ela adquire o formato de um movimento social. (SOUZA, 2012, p. 12)

A autora identifica que maiorias dos movimentos sociais ocorrem especialmente porque os direitos sociais prescritos na Constituição Federal de 1988 não estão sendo efetivados, restando à população se organizar para fazer valer o que está posto na Constituição. Para Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 10) os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção de atores sociais excluídos no interior da política.

As passeatas, manifestações em praça pública, difusão de mensagens via internet, ocupação de prédios públicos, greves, marcha entre outros são formas de manifestação social que podem ou não estar relacionadas a movimentos sociais.

A ação em praça pública é o que dá visibilidade [...], principalmente quando este é focalizado pela mídia em geral. Os movimentos sociais são sinais da (na) sociedade que podem provocar impactos conjunturais e estruturais, em maior ou menor grau, dependendo de sua organização e das relações de força estabelecidas com o Estado e com os demais atores coletivos de uma sociedade” (SOUZA, 2004, p. 06).

Ademais, Maria Antônia de Souza (2012, p. 10) esclarece que “geralmente, o movimento social faz parte de uma relação de forças entre classes sociais e entre estas e os governos. Há uma defesa de interesses antagônicos, cenário que exige do Estado um posicionamento na dissolução do conflito social”.

Estes interesses antagônicos entre o Estado e a sociedade dialogam diretamente com o modelo de regime político adotado no país. A redemocratização do Brasil ocorreu em 1988 com a instauração do Estado Democrático de Direito, porém o conceito sobre as características que compõem um sistema efetivamente democrático pode obter definições distintas.

2.5 Democracia

De acordo com Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos (2002) existem duas correntes teóricas sobre a democracia: a hegemônica e a contra-hegemônica.

A teoria hegemônica, como o próprio nome já diz, é aquela considerada pela maioria dos países, baseia-se na identificação do regime democrático a partir de um conjunto de características comuns que levam a considerar a existência de um sistema democrático devidamente consolidado.

A concepção hegemônica de democracia para os autores é caracterizada principalmente, entre outras variáveis, pela relação entre procedimento e forma, pelo papel da burocracia na vida democrática e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 04).

A relação entre procedimento e forma presente na concepção hegemônica pode ser constatada nos ideais propostos por: Schumpeter (1942, p. 242 *apud* AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 05) que percebe o processo democrático como "um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas", e Norberto Bobbio, “para ele, a democracia se constitui num conjunto de regras para a constituição de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e a ausência de

distinções económicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado (BOBBIO, 1979 *apud* AVRITZER; SOUZA, 2002, p. 05)

Conforme os autores a teoria hegemônica possui uma centralidade incontestável: “a percepção de que a representatividade constitui a única solução possível em democracias de grande escala.” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 07). Para os autores, Robert Dahl foi quem defendeu essa posição com maior ênfase:

[Q]uanto menor for uma unidade democrática, maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (DAHL, 1998: 110 *apud* AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 07).

Em mesmo sentido, outros elementos podem ser apontados como constituintes dessa concepção:

contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1969; Germani, 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs, 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes a quem incumbiria tomar as decisões (1942: 269); a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1956; 1971) e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (BOBBIO, 1986; DAHL, 1991 *apud* AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 06)

“Ao largo da formação de uma concepção hegemônica da democracia enquanto prática restrita de legitimação de governos surgiu também [...] um conjunto de concepções alternativas que poderíamos denominar de contra hegemônicas” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 08).

A concepção contra hegemônica apresenta-se como alternativa à teoria hegemônica ao reconhecer que a democracia não constitui um “mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional”, tratando a democracia como “uma forma sócio histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais”. Além disso, esta concepção tem vínculos com as teorias clássicas de democracia, “sob o ponto de vista etimológico, a palavra “democracia” pode ser desmembrada em dois conceitos: dêmos, que significa povo, e krátos, que tem o sentido de poder” (AUAD, 2003, p. 02), com a centralidade na participação direta do cidadão nas tomadas de decisão e não na representação.

Nesta concepção a democracia não pode ser identificada apenas com o que consta na Constituição Federal, pelo conjunto de leis ou a partir de um formulário de pré-requisitos,

como a proteção das liberdades civis e com um governo limitado, conforme referido pelos autores em defesa da concepção hegemônica de democracia.

Ademais, a concepção contra-hegemônica “trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana, [...] a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. (AVRITZER; SANTOS 2002, p. 08)

Para os autores “o problema da constituição de uma gramática societária capaz de mudar as relações de gênero, raça, etnia e o privatismo na apropriação dos recursos públicos colocou na ordem do dia o problema da necessidade de uma nova gramática societária e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade”. Desse modo, com relação a construção de uma nova forma de relação entre Estado e Sociedade, Avritzer e Santos (2002, p.10) identificam que a concepção contra-hegemônica de democracia, “recolocou no debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação societária”, propondo alteração do critério de relação entre o Estado e a Sociedade, além da participação política dos cidadãos.

Tendo a concepção hegemônica sua centralidade na representatividade, usualmente identifica-se com a denominação de democracia representativa. A concepção contra-hegemônica pode ser utilizada como alternativa para a construção de novos modelos democráticos baseados em seus conceitos. A democracia participativa, para Avritzer e Santos (2002) teria a articulação entre democracia representativa e a concepção contra-hegemônica. “Assim, todos os casos de democracia participativa estudados se iniciam com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas na política” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 11-12)

A partir do exposto verifica-se que um dos elementos diferenciadores entre as concepções de democracia representativa e de democracia participativa se concentra no critério sobre a participação política dos cidadãos. De acordo com Lucia Avelar e Antônio Cintra (2004) a participação política tem como pressuposto a ação de indivíduos ou grupos com o objetivo de influenciar o processo político, para isso, utilizam-se de três (ou canais) de participação: o canal eleitoral, os canais corporativos e o canal organizacional.

o canal eleitoral, que abrange todo tipo de participação eleitoral e partidária, conforme as regras constitucionais e do sistema eleitoral adotado em cada país; os

canais corporativos que são instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal; e o canal organizacional, que consiste em formas não-institucionalizadas de organização coletiva como os movimentos sociais, as subculturas políticas etc. (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 225)

Ao relacionar democracia representativa e participação política, identifica-se que a democracia representativa, como a própria expressão demonstra, possui como elemento principal a representatividade explorando majoritariamente o canal eleitoral da participação política. Sendo assim, “A democracia representativa ou democracia indireta, que se apoia no instituto da representação política, tem-se mostrado insuficiente para atender as múltiplas demandas da sociedade contemporânea.” (DIAS, 2007, p. 45). Em mesmo sentido, Avritzer e Santos (2002, p. 11) expõe:

Os grupos mais vulneráveis socialmente, os sectores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos sectores majoritários ou economicamente mais prósperos. Ao mesmo tempo, formas de relativização da representatividade (Young, 2000) ou de articulação entre democracia representativa e democracia participativa (Santos, 1998) parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas.

Tal fato pode ser explicado através da ampliação das funções estatais e o surgimento de atores sociais demandando maior participação na vida política, visto que as classes excluídas da sociedade já não encontram na representatividade uma efetiva transformação de suas demandas em decisões.

Ademais, ao relacionar a democracia participativa e participação política, é possível identificar que existe uma articulação entre os três canais que compõem a participação política, através da definição de DIAS (2007, p.45):

A democracia participativa, embora não prescindir das instituições representativas, caracteriza-se marcadamente pela intervenção popular no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação governamental, ou, ainda, na formação da vontade legiferante do Estado, por meio de canais formais de participação.

No Brasil o Estado Democrático foi instaurado pela Constituição da República Federativa de 1988 e segue em vigência até os dias atuais, apesar de conter alterações. De acordo com o Parágrafo Único do Art. 1 “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL. Constituição, 1988). Conforme Auad (2003, p. 05): “O Estado brasileiro adotou, em seu texto constitucional, a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular, ou seja, nossa democracia deve ser exercida, conjuntamente, por representantes eleitos pelo povo e, na medida do possível, diretamente pelo cidadão”.

Dessa maneira, tem-se que a partir da aproximação do modelo de democracia à concepção não hegemônica é possível estreitar o real manifesto das demandas da população às decisões tomadas, visto que a representatividade encontra-se fragilizada no atual modelo democrático instaurado no país. A população passa a querer ocupar os espaços onde ocorrem as decisões, identificando que quem entende as necessidades e demandas da população é a própria população e que esta é capaz de tomar decisões, ao contrário do que defende a democracia representativa. Sendo assim, o texto constitucional permite que as decisões políticas envolvam os representantes eleitos e os cidadãos, garantindo espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade. A partir dos canais de participação torna-se possível legitimar estas decisões. Cabe aos gestores públicos a utilização destes espaços como ferramenta para as tomadas de decisão.

2.6 Gestão Participativa

O confronto e o antagonismo de interesses que marcaram profundamente a relação entre o Estado e a sociedade nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida em um contexto no qual o princípio de participação da sociedade tornou-se central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. (DAGNINO, 1994, p. 142)

A participação da sociedade na gestão de políticas públicas possui espaço relevante no Brasil, tendo origem nos espaços garantidos a partir da Constituição de 1988, conforme mencionado anteriormente, se mostrando como alternativa às práticas tradicionais autoritárias e centralizadoras do Estado. Para Roberto Marinho Silva (2008, p.01)

A gestão participativa é considerada um modelo de gestão que viabiliza a intervenção da sociedade organizada nos processos de tomada de decisão, envolvendo a organização e o manejo de recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos, sendo materializada em um conjunto de processos sociais e de canais institucionalizados de participação (conselhos, comissões, conferências, comitês, consórcios municipais, entre outros) e reforçada por instrumentos não-institucionalizados de participação cidadã (organizações da sociedade, fóruns, plenárias, grupos de pressão e conselhos populares não-formais etc).

Conforme o autor, a gestão participativa pode ser apresentada como complementação ou até mesmo ampliação da democracia, tendo como base um novo tipo de relação entre Estado e sociedade. Este modelo de gestão possibilita a participação da população na disputa de interesses e no exercício de práticas de negociação na gestão de políticas públicas. Ademais, colabora para que as demandas da população possam ser efetivamente consideradas, se posicionando como forma de complementação a questão da representatividade.

Nesse sentido, a gestão participativa consiste na articulação entre a sociedade e o Poder Público nas tomadas de decisões. De acordo com Silva (2008, p.01) através da gestão participativa é possível estabelecer a aproximação da população de seus representantes, representando melhor seu interesse, partindo do princípio que a sociedade conhece bem seus problemas. Essa relação deve se dar na interação com processos de planejamento e decisão das atividades políticas. Além disso, a partir deste modelo de gestão ocorre o estímulo ao exercício da participação cidadã favorecendo a ampliação da democracia, com a superação da distância, da apatia e da alienação, através do estreitamento das relações entre poder público e cidadãos. Para o autor, na prática da gestão participativa são “utilizados os mecanismos que otimizam os recursos públicos, dificultando práticas clientelistas através do controle social”. (SILVA, 2008, p.01)

A partir destes conceitos é possível perceber que a prática da gestão participativa deve ter como elemento principal no seu processo de decisão os mecanismos de participação popular, utilizando-os da melhor maneira possível a fim de garantir que os interesses da sociedade sejam efetivamente considerados.

A partir da institucionalização destes espaços de interlocução entre o Estado e a Sociedade, o termo “participação” vem ganhando o acompanhamento de adjetivos variados, demonstrando-se em expressões como “Participação Social”, “Participação Popular”, “Participação Cidadã”, entre outras, e sendo utilizada em diversos contextos e obtendo significados distintos. Neste trabalho, será utilizada a expressão “Participação Popular”, entendida como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, e de acordo com a interpretação de Solange Gonçalves Dias (2012, p.46):

Popular é denominativo de povo, que em sentido jurídico, caracteriza o conjunto de nacionais de um Estado, e, em sentido político, agrega todos os nacionais portadores de direitos políticos, vale dizer, todos os cidadãos, de um Estado (...) Participação Popular é um processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção cotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações, com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público.

Relacionado a participação destaca-se na Constituição Federal: a participação da comunidade no sistema único de saúde (art. 198, III); na gestão de Fundos de Combate à Pobreza por entidades que contenham a participação da sociedade civil (art. 82); nos casos de ações governamentais relacionadas a formulação das políticas de assistência social onde participação da população, por meio de organizações representativas, deve ser considerada (art. 204, II); o Sistema Nacional de Cultura que fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes seguindo o princípio da democratização dos processos decisórios com participação e controle social (art. 216, § 1, X).

Na Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul destaca-se a participação da sociedade: no sistema de planejamento relacionado às políticas de desenvolvimento estadual e regional que deve possuir mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório (art. 168); nos instrumentos de implementação e as formas de participação comunitária relacionadas ao sistema estadual de transporte público intermunicipal de passageiros (art. 179, VI); participação, com poder decisório, das entidades populares representativas de usuários e trabalhadores da saúde, na formulação, gestão, controle e fiscalização das políticas de saúde (art. 242, IV); nos orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias” (Art. 149, § 4º).

Com relação à participação da sociedade no município de Porto Alegre destaca-se na Lei Orgânica do Município: o Município promoverá vida digna aos seus habitantes e será administrado com base no compromisso de promover a participação popular nas decisões (art. 6º); o Município deverá organizar sua administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente, para o planejamento é garantida a participação popular nas diversas esferas de discussão e deliberação (art. 85); É assegurada a participação popular nas decisões do Poder Executivo (art. 89); incentivar a participação comunitária no processo de planejamento (art. 209, VI); garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (art. 116, § 1º).

Desse modo, é possível interpretar que a participação da sociedade na vida do Estado brasileiro tem relevância, apensar de não ser sua centralidade. Isso pode ser constatado através dos vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal, estadual e local onde acontece

a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, através de seus representantes ou diretamente. Esses espaços implementados, são denominados neste trabalho de mecanismos de participação popular.

A ideia central da proposta dos mecanismos de participação popular é aproximar a sociedade dos ambientes onde ocorrem as decisões e, ao mesmo tempo estreitar sua relação com o Estado, legitimando decisões ao se aproximar da vontade popular. Tendo esta centralidade, o entendimento do que significa participação apresenta-se como essencialidade a esta definição. Conforme exposto por Sherry Arnstein (2002, p.02)

Minha resposta à pergunta central o que é participação se resume à constatação de que participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão. Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente.

Em mesmo sentido, a autora defende que existe um desvio de sentido presente nas propostas de participação popular, pois participação sem distribuição de poder configura-se um processo vazio e frustrante. “A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns. A participação vazia mantém o status quo” (ARNSTEIN, 2002, p.02). Através destas constatações é possível perceber a mistificação do conceito de participação, pois ao mesmo tempo que existem mecanismos de participação popular com bases na concepção de construção de um modelo de democracia participativa, a institucionalização destes mecanismos torna-se fator determinante na constatação de quem ainda realmente possui o poder de tomada de decisão. A efetiva participação ocorre quando o poder é compartilhado, sendo, então, a participação determinada através do nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados.

Na tentativa de configurar o que é participação e o que não é participação, Arnstein (2002) propõem uma escada, subdividida em oito níveis de classificação, onde cada degrau corresponde ao nível de poder que o cidadão possui, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 2 – Níveis de Concessão de Poder

8	Controle Cidadão	Níveis de Poder Cidadão	Delegação de poder e Controle cidadão, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial
7	Delegação de Poder		
6	Parceria		Os cidadãos podem participar de uma 6. Parceria que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder
5	Pacificação	Concessão Mínima de Poder	Pacificação consiste simplesmente de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final.
4	Consulta		Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos: 3. Informação e 4. Consulta. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há "músculos", ou seja, não há garantia de mudança do status quo.
3	Informação		Informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções pode ser o mais importante primeiro passo rumo à legítima participação do cidadão. Porém, muito freqüentemente a ênfase está na mão única da informação – dos técnicos para o cidadão -, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação.
2	Terapia	Não-participação	Os especialistas iludem os cidadãos os envolvendo no processo de planejamento, mas, na verdade, submetem as pessoas à terapia grupal.
1	Manipulação		As pessoas são convidadas a participarem de comitês ou conselhos consultivos sem real poder de decisão com o propósito explícito de "educá-las" ou obter o seu apoio. Ao invés da genuína participação, este primeiro degrau da escada representa a distorção da participação em um instrumento de relações públicas dos grupos com poder de decisão

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme a autora

Obviamente, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas ela ajuda a ilustrar a questão que tem passado despercebida: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Conhecer esta graduação possibilita cortar os exageros retóricos e entender tanto a crescente demanda por participação por parte dos sem-nada, como o leque completo de respostas confusas por parte dos poderosos. [...] Os temas básicos são essencialmente os mesmos em todos os casos: os "ninguém" destas arenas estão tentando se tornar "alguém" com poder suficiente para tornar suas organizações mais adequadas às suas opiniões, aspirações e demandas (ARNSTEIN, 2002, p.06).

Ademais, a crítica que se coloca aos mecanismos de participação popular percebida através do quadro acima, é que nos níveis de concessão mínima de poder “o que os cidadãos conseguem em todas estas atividades é que eles “participaram da participação”. E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver “aquelas pessoas” (ARNSTEIN, 2002, p.07-08). Sendo assim, entende-se portanto, que para que os mecanismos de participação popular possam ser considerados uma ferramenta de adaptação e qualificação ao modelo democrático participativo, através da prática da gestão participativa, torna-se necessário que o nível de compartilhamento do poder de decisão do cidadão esteja pelo menos no mesmo nível dos representantes, caso isso não ocorra o que existe é apenas o envolvimento da população nas decisões. Em mesmo sentido, tem-se que sem poder de decisão não há efetiva participação.

2.7 Mecanismos de Participação Popular Institucionalizados

Dentre as inovações consagradas na Constituição de 1988 que permitiram um novo formato da relação entre Estado e sociedade, destaca-se a presença de mecanismos de diálogo e atuação conjunta que viabilizam esta nova relação. Estes mecanismos apresentam-se de diferentes formas no país, estando presentes na legislação federal, estadual e municipal.

Para algumas questões pontuais a legislação determina de forma objetiva a utilização de certos mecanismos de participação popular na tomada de decisão relacionada a temas específicos, como é o caso da obrigatoriedade de realização de audiência pública em processos licitatório que envolvam contratos acima de determinados valores ou, ainda, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei específica, definidos como órgãos de participação da comunidade que e têm por finalidade propor e fiscalizar matérias referentes a setores da Administração Pública. A utilização destes mecanismos nas tomadas de decisão do Poder Público não decorre de exigência em lei. Ademais, existem diversos mecanismos institucionalizados à disposição dos gestores públicos para a prática da gestão participativa.

De maneira geral, a seguir, serão descritas algumas características dos principais mecanismos existentes na legislação.

Conforme o art. 14 da Constituição Federal “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: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. Estes mecanismos são regulados pela Lei nº 9.709/98 em âmbito federal a qual descreve “nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica” (BRASIL, 1998).

- **Iniciativa Popular:** refere-se a projetos de lei que poderão ser propostos pelos próprios cidadãos ao Poder Legislativo. A iniciativa popular se autodefine pelo exercício da soberania popular, ao permitir o acesso de um grupo de cidadãos, na elaboração de um projeto de lei, submetendo-o à apreciação do Poder Legislativo, desde que cumprido os pressupostos legais. (AUAD, 2003, p. 26)
- **Plebiscito:** plebiscito é uma consulta prévia à população sobre determinada questão de interesse coletivo. (AUAD, 2003, p.14). O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. (BRASIL, 1988, art. 2º, § 1º)
- **Referendo:** Referendo é um mecanismo de consulta popular para a confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto de lei ou emenda constitucional; consiste em submeter ao crivo do povo determinada espécie normativa (AUAD, 2003, p.21). O referendo é utilizado após aprovação pelo Poder Público, de atos normativos – leis ou emendas – visando obter sua ratificação ou não. (BUSCHEL, 2013, p. 01)

Ademais, existem outros mecanismos de participação popular que aparecem citados em diferentes pontos na legislação. Na esfera federal houve a tentativa de conceituar e organizar estes mecanismos através do Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014, porém o mesmo não entrou em vigor. Sendo assim, considerando que existem diversos mecanismos de participação popular, a seguir serão apresentados os principais mecanismos relacionados ao contexto deste trabalho, a fim de elucidar a diversidade de opções à disposição dos gestores públicos e da população.

- **Consulta Pública:** mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação. (BRASIL, 2014)
- **Audiências Públicas:** mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais. (BRASIL, 2014)
- **Conselhos de Políticas Públicas:** instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas. (BRASIL, 2014)
- **Ouvidoria:** instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. (BRASIL, 2014)
- **Ação Popular:** Ação popular é a ação civil pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão. (DI PIETRO, 2014, p. 882)
- **Ação Civil Pública:** A denominação justifica-se quer pela titularidade da ação (que compete ao Ministério Público, a pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado que integram a Administração Indireta e, excepcionalmente, a entidades particulares) quer pelo seu objeto, que é sempre a defesa de interesse público ou, mais especificamente, de interesses difusos (DI PIETRO, 2014, p. 892). Esta prevista na Lei nº 7.347, de 1985, autoriza o Ministério Público propor ação de natureza cível contra aqueles que causarem danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico, paisagístico,

patrimônio público e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo e, ainda, no caso de infração à ordem econômica e a economia popular. (VILELA, 2005)

- **Orçamento Participativo**

Cabe aqui destacar o Orçamento Participativo dos outros mecanismos de participação institucionalizados devido a sua peculiaridade.

Conforme consta no sítio eletrônico da Prefeitura de Porto Alegre, o Orçamento Participativo foi implantado em 1989 em Porto Alegre e segue sendo implementado até os dias atuais. O Orçamento Participativo é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela Administração municipal.

Este mecanismo possui um regimento interno próprio e ocorre no formato de ciclo, caracterizado por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. Nas Assembleias Regionais e Temáticas a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

Sendo assim, conforme a Prefeitura de Porto Alegre o OP é um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população.

Após a apresentação nos mecanismos nota-se que os mesmos carecem de um formato de institucionalização específico. Alguns mecanismos, como o Plebiscito e o Refendo encontram-se regulamentados pela Lei 9.709 de 1998, a Ação Popular pela Lei nº 4.717 de 1995 e a Ação Civil Pública pela Lei nº 7.347 de 1985, porém os outros mecanismos apresentam-se na legislação ainda sem regulamentação específica, utilizados de forma singular dependendo da tratativa em questão. Nesse sentido, a implementação de políticas com o objetivo de qualificar a institucionalização destes mecanismos se apresentaria como forma de qualificar o processo de aprimoramento democrático e fortalecimentos dos mecanismos de participação popular nos ambientes de tomada de decisão.

2.8 Conclusões do Capítulo 2: As Limitações do Processo de Construção Democrática no Brasil

Conforme Evelina Dagnino (2004) o processo linear e ascendente na direção do avanço democrático, a partir da transição democrática ocorrida no período pós ditadura militar no Brasil, é objeto de análise por apresentar contradições e limites. Para a autora, a dinâmica da construção e do aprofundamento da democracia são consequências das disputas políticas ocorridas no interior deste processo, porém através das características neoliberais implementadas a partir da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado nos anos 1990 algumas conquistas que marcaram o processo de democratização apresentaram uma ressignificação de conceitos pontuais, apresentando-se como um agente inibidor do processo de aprimoramento da democracia.

Para a autora a visibilidade dos movimentos sociais no processo de construção democrática nos anos 1980 contribuiu para uma visão simplificada do que seria o desenrolar deste processo e das dimensões de disputa que ele implica. Sendo assim, para elucidar os dilemas e superar os limites encontrados no processo que compõem a construção e o aprimoramento democrático é necessário reconhecer e expor a permanência das disputas políticas encontradas no interior deste processo e examinar de modo detido as características presentes nele. (DAGNINO, 2004).

De acordo com o exposto por Dagnino (2004), a experiência democratizante no Brasil reflete o aparecimento de uma crise discursiva resultante “de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2004, p. 140). Esta crise estaria marcada pela disputa político-cultural entre estes dois projetos e pelos deslocamentos de sentido das noções de sociedade civil, participação e cidadania, que, conforme a autora, constituem referência central para o entendimento desta confluência. Esses deslocamentos de significado expressam e configuram uma disputa política, e sua análise pode contribuir para expor os “distintos projetos que esses sentidos escondem e revelam, contribuindo para diluir a crise discursiva que o seu obscurecimento tem provocado” (DAGNINO, 2004, p. 145). Além disso, a expressão perversa estaria ligada a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos

efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar. (DAGNINO, 2004, p.140)

Desse modo, esta confluência apresentaria de um lado o projeto participativo, caracterizado pelo o processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos com a participação da sociedade nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as políticas públicas. Sendo o marco formal desse processo a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 1980 ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Para a autora este projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental.

De outro lado, estaria o projeto neoliberal, implementado com a eleição do Presidente Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, neste projeto “há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”. Conforme (Dagnino, 2004) este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington.

A partir destes dois projetos distintos que se utilizam das mesmas expressões, porém com sentidos diferentes, a autora identifica que grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, “com o projeto participativo se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado” (DAGNINO, 2004, p.146).

Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa. (DAGNINO, 2004, p. 147)

Com relação aos deslocamentos de significados, enquanto no projeto participativo o conceito de sociedade civil concentra-se intimamente ligado à ideia de participação e à constituição de espaços públicos, que é a representação/representatividade da sociedade civil,

a partir da luta por novos espaços participativos através da sociedade de maneira organizada, tendo vínculos orgânicos os movimentos sociais que a caracterizava em períodos anteriores, com raízes nos movimentos democratizantes dos anos 1980 (DAGNINO, 2004). No projeto neoliberal, “o resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de terceiro setor” (DAGNINO, 2004, p. 149).

Para Dagnino (2004, p. 150):

A questão da representatividade assume facetas variadas e/ou é entendida de formas diversas por parte de diferentes setores da sociedade civil. Por um lado, a capacidade de pressão do Movimento Sem Terra (MST), por exemplo, se evidencia na realização de protestos e manifestações de massa que, assim como o número de participantes no Orçamento Participativo e sua capacidade de mobilização atestam as suas respectivas representatividades, entendidas num sentido clássico. Por outro lado, há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil. No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc.

Conforme a autora, a noção de participação, constitui o núcleo central do projeto participativo e democratizante. No projeto neoliberal a noção de participação tem ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. Seu princípio básico adota uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social (DAGNINO, 2004). Em mesmo sentido, promove a despolitização da participação “na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu potencial significado político democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza” (Telles, 2001 apud Dagnino, 2004, p. 152). Dessa forma, estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos. (DAGNINO, 2004)

Com relação a estes novos espaços a autora coloca que:

em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e na formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações nas quais o que se espera deles é muito mais assumir

funções e responsabilidades restritas à implementação e a execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas. O papel das chamadas “organizações sociais”, a denominação utilizada na Reforma Administrativa do Estado, implementada pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a partir de 1995, para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituída pela Constituição de 1988, se reduz àquela função e é claramente excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado (Bresser Pereira, 1996). (DAGNINO, 2004, p. 152)

Corolário ao exposto, conforme a autora, a noção de cidadania oferece talvez o caso mais dramático desse processo de deslocamento de significado. Faz esta colocação por entender que foi precisamente por meio dessa noção que o projeto participativo obteve seus maiores ganhos culturais e políticos, na medida em que foi capaz de fundar uma redefinição inovadora dos seus conteúdos penetrando profundamente no cenário político e cultural da sociedade brasileira (DAGNINO, 2004, p. 152). Para a autora, a então chamada nova cidadania, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980, “buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política” (DAGNINO, 2004, p. 153).

Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia. (DAGNINO, 2004, p.153)

A noção de cidadania formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural (Dagnino, 2004). No projeto neoliberal a noção de cidadania se estabelece sobre um conjunto de procedimentos e reduz o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. Conforme a autora, este projeto estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado, em um contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, abrindo espaço para o mercado ser reconhecido como uma instância substituta para a cidadania (Dagnino 2004).

Essa mesma lógica transforma os cidadãos/portadores de direitos nos novos vilões da nação: inimigos das reformas desenhadas para encolher as responsabilidades do Estado. Assim, se registra uma inversão peculiar: o reconhecimento de direitos, considerado no passado recente como indicador de modernidade, torna-se símbolo de “atraso”, um “anacronismo” que bloqueia o potencial modernizante do mercado (Telles, 2001 apud Dagnino 2004, p. 156).

Ademais, Dagnino (2004) identifica que a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, porém o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil entendida conforme o projeto neoliberal, “estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação” (DAGNINO, 2004, p. 143)

Conforme a autora, essa perversidade encontra-se exposta nas “avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que, de uma maneira ou de outra, vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam” (DAGNINO, 2004, p. 143).

Desse modo, portanto, o esforço de identificação dos diferentes projetos políticos destacados pode contribuir para o enfrentamento da crise discursiva que cria barreiras ao avanço do processo de construção democrática no país. De acordo com Dagnino (2004, p. 160) essa identificação pode ajudar a expor o conflito “e, nessa medida, reafirmar a política como âmbito apropriado para o seu tratamento e a democracia como formato capaz de abrigá-lo”.

Nessa direção, o enfretamento da crise que se estabelece no processo de construção democrática ocasionada pelo conflito entre o projeto participativo e o projeto neoliberal “passaria pela exploração de forma mais radical e efetiva do que se poderia chamar de “núcleos duros” do projeto participativo democratizante” (DAGNINO, 2004, p. 161).

O primeiro núcleo relaciona-se com a noção de direitos que, profundamente marcada “pela carga igualitária da sua história e pela experiência recente dos movimentos sociais que lhe adicionaram a ideia da invenção de novos direitos, pode talvez resistir mais duramente às ressignificações neoliberais” (DAGNINO, 2004, p. 162).

O segundo estaria relacionado à noção de espaços públicos, dando a ênfase na constituição desses espaços e reorientação para a luta pela sua qualidade, para assegurar o seu qualificativo públicos e o que ele promete. “A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder” (DAGNINO, 2004 p. 162).

Dessa maneira, percebe-se que o modelo democrático instaurado no Brasil é resultado de uma combinação de elementos que compõem as concepções hegemônica e não

hegemônica de democracia. Na definição do texto constitucional optou-se por realizar uma adaptação de conceitos, onde as decisões políticas envolvem a participação da sociedade. A adaptação de conceitos sem a construção de um novo modelo pode acabar ocasionando um rompimento no processo de construção democrática, pois ao mesmo tempo que foram incorporados novos direitos na Constituição de 1988 permitindo a transformação contínua do conceito de cidadania, que amadurece o processo de construção democrática, existem conceitos retirados da concepção hegemônica de democracia que parecem romper com o avanço da construção democrática para aproximar os cidadãos das decisões políticas que englobam os diferentes atores sociais na relação do Estado e da Sociedade. Os mecanismos de participação popular os quais a autora se refere foram institucionalizados de maneira independente e aparecem citados na Constituição Federal em capítulos distintos, se o objetivo da institucionalização dos mecanismos faz referência para que a democracia seja exercida conjuntamente entre os representantes eleitos e os cidadãos seria necessário que o formato da institucionalização dos mecanismos determinasse como a participação é efetivada e se as decisões tomadas através destes mecanismos tornam-se vinculantes em relação à demanda.

3. O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE E O TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS

3.1 Mobilidade Urbana e o Transporte Coletivo por Ônibus

Segundo Ferraz e Torres (2004), o transporte pode ser de produtos (transporte de cargas) ou de pessoas (transporte de passageiros). Ocorrendo no interior das cidades, denomina-se de transporte urbano, podendo ser motorizado ou não. Conforme Vasconcelos (2004) a mobilidade é um atributo associado às pessoas e aos bens. Corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento considerando as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transportes coletivos ou motoristas (VASCONCELOS, 2004, p. 13), podendo utilizar-se do seu esforço direto, caracterizado pelos deslocamentos a pé, ou recorrer a meios de transporte não-motorizados, como bicicletas, carroças, cavalos e motorizados como o transporte coletivo e o transporte individual.

Sendo assim, existem diversas formas possíveis para realizar os deslocamentos em áreas urbanas, tendo estas formas denominação de modal ou modo. Para Ferraz e Torres (2004) os modais urbanos de transportes são classificados em três grandes grupos: privado ou individual; público, coletivo ou de massa; e semipúblico.

O transporte privado ou individual é caracterizado pela situação em que o veículo é conduzido pelo próprio usuário em vias públicas, com flexibilidade de tempo e itinerário e característica porta-a-porta. Já na categoria de transporte público, coletivo ou de massa, a viagem é compartilhada entre passageiros: veículos têm grande capacidade e operam em itinerários e horários fixos, sem caráter porta-a-porta. O transporte semipúblico é intermediário entre privado e público, sendo o veículo de propriedade de terceiros e contratado por grupos de usuários, com flexibilidade de tempo e itinerário para atender ao desejo dos passageiros (FERRAZ; TORRES, 2004, p.26).

Ao interagir com os diversos modos de deslocamento, “a mobilidade urbana não é feita somente por um único modal, na verdade ela é a integração entre infraestrutura e as diversas formas de deslocamento que ocorrem através dela” (ALLIARDI, 2016, p.24).

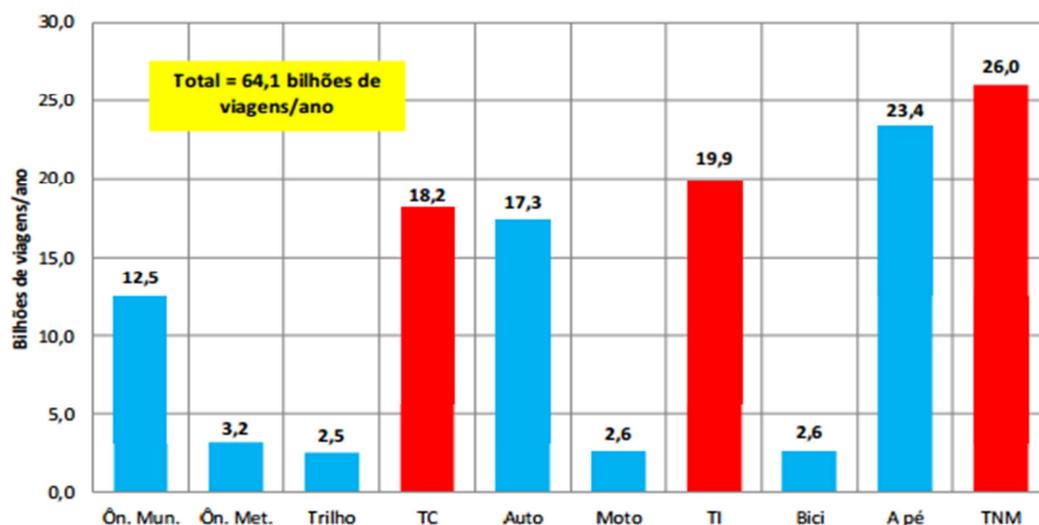
Segundo as estimativas populacionais realizadas pelo IBGE (2015), 45,6% da população brasileira vive nas regiões metropolitanas, onde a “população de menor renda geralmente se estabelece em regiões periféricas da cidade, dificultando assim, sua utilização dos espaços e serviços urbanos” (ALLIARDI, 2016, p.23). Geralmente esta faixa da

população é a parte mais afetada em seus deslocamentos devido a atual situação da mobilidade existente no país, onde as regiões periféricas não possuem as mesmas condições de infraestrutura como nos grandes centros econômicos situados nas regiões mais valorizadas da cidade, local de concentração das atividades comerciais e de serviços e áreas de cultura e lazer. Em geral, quanto maior a renda do indivíduo, maiores são as possibilidades de escolha por modo de deslocamento e menor o tempo gasto no trajeto, contrariando a situação da população de menor renda que tem sua possibilidade de escolha por modo de deslocamento restrita e demora mais tempo em seus deslocamentos.

Dado a importância do tema a Associação Nacional de Transportes Públicos (2016) realiza anualmente um relatório geral que compõe um Sistema de Informações da Mobilidade Urbana dos municípios brasileiros com população superior a 60 mil habitantes. O último relatório geral compreende os dados do ano de 2014, onde foram realizadas 64,1 bilhões de viagens por modo principal, que de acordo com ANTP é composto pelo transporte coletivo (ônibus, trem e metrô), pelo transporte individual (automóvel e motocicleta) e pelo transporte não motorizado (bicicleta e a pé).

De acordo com o relatório a maior parte das viagens é realizada a pé, totalizando 26,0 bilhões, o segundo modal com maior número de viagens é o automóvel com 19,9 bilhões de viagens por ano e o terceiro com 18,2 bilhões de viagens é o modal de transporte coletivo.

Gráfico 01. Viagens por Ano por Modo Principal



Fonte: ANTP²

² Disponível em: http://files.antp.org.br/2016/9/3/sistemasinformacao-mobilidade--geral_2014.pdf. Acesso em: out. 2016

A crescente motorização dos deslocamentos realizados pela população, cada vez mais incentivada para o uso do automóvel através das políticas inadequadas aplicadas no Brasil (ANTP, 2016), somada à queda dos investimentos no transporte público, que se apresentam insuficientes frente ao crescimento e urbanização da população do país, resultam em uma realidade, conforme demonstrado no gráfico, onde 27% das viagens urbanas são realizadas através de automóveis, tendo como consequência a situação que se apresenta o trânsito atualmente: congestionamentos gerados pelo alto uso de automóveis que costuma transportar um único passageiro.

Com relação ao modal de transporte por ônibus, cerca de 85% dos municípios brasileiros possuem transporte público por ônibus (IPEA, 2011) e “as categorias de ônibus mais utilizadas no Brasil são os ônibus comuns e os articulados, diferem na capacidade, pois, os comuns transportam até 95 passageiros enquanto os articulados até 160 passageiros” (ALLIARDI, 2016, p.29). Além disso, conforme o gráfico, o modal ônibus é responsável por 12,5 bilhões de viagens. Segundo documento divulgado pelo Ministério das Cidades:

Um ônibus comum transporta em média a mesma quantidade de passageiros que 50 automóveis, o que justifica que os ônibus possuam um espaço exclusivo nas vias garantindo a fluidez de um número muito maior de passageiros com menor poluição do meio ambiente. A maior eficiência da operação do transporte coletivo, com aumento da velocidade média, economia de tempo, combustível e outros insumos, diminui os custos da operação possibilitando a redução de tarifa aos usuários. (BRASIL, 2013, p. 20)

Ainda conforme o documento elaborado pelo Ministério das Cidades “a mobilidade urbana é uma das prioridades da pauta de planejamento das cidades modernas. Os gestores públicos precisam enfrentar o desafio de apresentar soluções para o tráfego de 3,5 milhões de novos veículos que, a cada ano, passam a circular pelas vias urbanas do país, além da frota atual de 75 milhões”. (BRASIL, 2013, p.03)

Ao considerar esta realidade, a partir da promulgação da Lei Federal nº 12.587 de 2012, a legislação brasileira avançou quanto à regulação dos procedimentos relacionados à mobilidade urbana. Resumidamente, a Lei institui a Política de Mobilidade Urbana como “instrumento da política de desenvolvimento urbano [...] objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012). Além disso, o Art. 2º da referida lei estabelece que a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Este sistema é definido como conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município (BRASIL, 2012).

Entre outras especificações a PNMU está orientada por diretrizes de 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 através de objetivos que contribuam para o acesso universal às cidades, para a redução das desigualdades, para a promoção da inclusão social, consolidando a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana. (BRASIL, 2012)

A lei dedica um capítulo para descrever os direitos essenciais dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, como ter um ambiente seguro e acessível e participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana, pelos seguintes instrumentos: ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; audiências e consultas públicas; e procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Conforme a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012):

A gestão democrática e o controle social são princípios definidos desde a primeira Conferência das Cidades, em 2003. A base de uma política urbana com participação popular está no reconhecimento de que a participação nas políticas públicas é um direito dos cidadãos [...] importante ressaltar que a participação da sociedade não deve ocorrer apenas no final do processo, mas em todas as etapas do planejamento das políticas públicas, inclusive nas fases iniciais de identificação das necessidades dos cidadãos. (BRASIL, 2012)

Além disso, o Art. 4º da referida lei considera o transporte público coletivo como um serviço público, definido como de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público, e que, conforme o Art. 10, a contratação dos serviços de transporte público coletivo deve ser precedida de licitação.

3.2. Transporte Público Coletivo como Serviço Público Delegável e a Obrigatoriedade de Licitação

Historicamente o conceito utilizado para definir serviço público foi sendo construído e adaptado conforme o modelo de Estado presente nos países. Atualmente, o serviço público abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidos pelo Estado, com ou sem exclusividade. (Di Pietro, 2014, p. 47).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) a definição de serviço público pode ser dar de maneira ampla ou restrita. Em sentido amplo “abrange todas as atividades exercidas pela Administração Pública” (Di Pietro, 2014, p.64), em sentido restrito conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fluível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público [...] instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo. (Mello 1975 p. 20 *apud* Di Pietro 2014, p. 64)

Entende-se, portanto, que o Estado, por meio do poder Legislativo, é responsável pela classificação das atividades em serviço público, desde que tal serviço respeite os limites constitucionais. Em mesmo sentido, ao tornar a classificação de maneira abrangente, ampliando o rol de atividades definidas como serviço público,

O Estado percebeu que não dispunha de organização adequada à realização desse tipo de atividade, em consequência passou a delegar a sua execução a particulares, por meio dos contratos de concessão de serviço público e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado criadas para este fim (empresas públicas e sociedades de economia mista), para execução sob regime jurídico predominantemente privado. (Di Pietro, 2014, p.65)

Utilizando-se desse entendimento a autora define serviço público como “toda atividade material que a lei atribuiu ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (Di Pietro 2014, p. 66). Além disso, considera fundamental o tipo de interesse atingido quanto ao serviço prestado, podendo ser essencial ou não essencial à coletividade.

Assim, assumindo que o Estado é responsável por legislar sobre a classificação das atividades definidas como serviço público, a Constituição Federal de 1988 considera, no Art. 30 inciso V, o transporte público coletivo como um serviço público essencial a coletividade onde “Compete aos Municípios [...] organizar e prestar, diretamente ou sob regime de

concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. (BRASIL, 1988)

Já em relação à organização e prestação de serviços públicos sob regime de concessão ou permissão, o artigo 175 da Constituição determina que “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Além disso, em seu parágrafo único estabelece que: “a lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado”.

Desse modo, a título de cumprir com o artigo mencionado, a Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, Lei das Concessões, regulamenta a concessão de serviço público, assim como a permissão de serviço público. Em resumo, permissões e concessões são formas de delegação de um serviço público para um particular através de instrumento firmado com o Poder Público. As duas formas de delegação são objetos de prévia licitação e a principal diferença entre ambas estaria na precariedade e ao formato jurídico do particular, contemplando além de pessoa jurídica, os consórcios de empresas na modalidade concessão e as pessoas físicas na modalidade permissão. Conforme Di Pietro (2014, p. 201) “a precariedade poderá servir para distinguir a permissão da concessão, desde que seja entendida como contrato sem prazo estabelecido”.

Conforme Mello (2009, p. 696):

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Di Pietro (2014, p. 197) elucida a definição de concessão de serviço público como:

o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

Com relação ao marco legal, a Lei das Concessões dispõe sobre os regimes de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, considerando concessão de serviço público a delegação feita pelo poder concedente,

mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (BRASIL, 1995)

Dentre suas principais características as concessões de serviços públicos e as permissões de serviços públicos regem-se pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, pela Lei das Concessões, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos contratos indispensáveis à relação estabelecida, firmados entre Poder Público concedente e a concessionária ou permissionária. Para tanto, em seu artigo 24 e 40, estabelece que toda concessão ou permissão de serviço público deve obrigatoriamente ser precedida de licitação, nos termos da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, observando os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório. (BRASIL, 1995)

Conforme a lei as concessões e permissões estão sujeitas à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários. Além disso, o formato do instrumento firmado entre o Poder Público e as delegatárias diferem quanto a sua natureza. As permissões de serviço público devem ser formalizadas mediante contrato de adesão enquanto as concessões são via contrato administrativo, instrumento pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público.

Importa, pois, distinguir concessão e permissão, podendo-se adiantar que esta, doutrinariamente, não tem natureza contratual, sendo tratada [...] para permitir a adequada diferenciação dos institutos e pelo fato de o art. 175 da Constituição Federal ter uma redação que permitiu a conclusão de tratar-se de contrato; como tal, foi a permissão tratada na Lei nº 8.987. (Di Pietro, 2014, p.199)

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 706):

a concessão é uma relação jurídica complexa, composta de um ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente condições de funcionamento, organização e modo de prestação do serviço, isto é, as condições em que será fornecido aos usuários; de um ato-condição, por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere de baixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato, por cuja via se garante a equação econômico-financeira, resguardando os legítimos objetivos de lucro do concessionário.

A Lei das Concessões considera permissão de serviço público a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (BRASIL, 1995). Em mesmo sentido, Di Pietro (2014, p. 200) esclarece que a “permissão de serviço público é, tradicionalmente, considerada ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o poder público [...], para que o exerça em seu próprio nome e por sua

conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário”. Desse modo, entende-se que a diferença entre as duas formas de delegação encontra-se no formato de constituição, onde “a concessão decorre de acordo de vontades e, a permissão, de ato unilateral; e na precariedade existente na permissão e não na concessão”. (Di Pietro, 2014, p.200)

A determinação da prestação de serviço público sob regime de concessão ou permissão, antecedida de prévia licitação, foi exigida pela constituição em 1988, sendo o marco regulamentador promulgado no ano de 1995. Respeitando esta realidade o Art. 43 da Lei de Concessões determina a extinção de todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação. Especificando que as concessões já existentes permaneceriam válidas até o prazo de 31 de dezembro de 2010 desde que oficializassem a realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederiam a outorga das novas concessões através de condições definidas em Lei.

Tendo a legislação tornada obrigatória a realização de licitação quando da delegação de serviço público na modalidade de concessão ou permissão, o marco regulamentador deste procedimento é dado pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

A Constituição Federal (art. 37, XXI) exige licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações, bem como para a concessão e a permissão de serviços públicos (art.175) e a Lei nº. 8.666, art. 2º, exige licitação para as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Conforme Mello (2009, p.517) “ao contrário dos particulares, que dispõe de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei”. Este procedimento recebe o nome de licitação.

Licitação é um procedimento administrativo utilizado pela Administração Pública na contratação de interessados no fornecimento de bens ou na prestação de serviços a partir de instrumento convocatório previamente publicado. Neste procedimento os interessados apresentam suas propostas e ofertas e cabe ao Poder Público escolher, dentre elas, a que lhe for mais conveniente de acordo às condições estabelecidas. Conforme José Roberto Dromi (1972, p. 92) a licitação pode ser conceituada da seguinte forma:

[...] um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Em mesmo sentido, Di Pietro (2014, p. 207) declara que “ao falar-se em procedimento administrativo está-se fazendo referência a uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela Administração. A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual”.

De acordo com o exposto anteriormente a Constituição determina, no inciso XXI do art. 37, que:

[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação tem por finalidade a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, garantindo ao mesmo tempo a observância do princípio constitucional da isonomia e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Dessa maneira, a licitação deve ser “processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (BRASIL, 1993). Para Mello (2009, p. 531) os princípios norteadores dos procedimentos envolvidos nas fases que compõe a licitação poderiam ser resumidos nos seguintes: competitividade, isonomia, publicidade, respeito às condições prefixadas no edital, e possibilidade do disputante fiscalizar o atendimento destes princípios.

Quanto ao procedimento licitatório existem cinco modalidades que podem ser utilizadas conforme a peculiaridade de cada caso, desde que respeitados os limites de preço e as características do objeto, salvo as modalidades previamente determinadas pela legislação, como as concessões de serviço público, que se exige a aplicação na modalidade concorrência em virtude de sua complexidade e o alto valor envolvido.

Conforme a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 são modalidades de licitação: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; e leilão, cujas principais características serão descritas abaixo.

- Tomada de preços (Art. 22 § 2º da Lei nº 8.666/93): é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Podendo ser realizada para obras e

serviços de engenharia em que o valor estimado seja de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para a aquisição de bens ou outros serviços até o valor de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

- Convite (Art. 22 §3º da Lei nº 8.666/93): é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. Podendo ser realizada para obras e serviços de engenharia em que o valor estimado seja de até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para a aquisição de bens ou outros serviços até o valor de R\$80.000,00 (oitenta mil reais)
- Concurso (Art. 22 §4º da Lei nº 8.666/93): é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias;
- Leilão (Art. 22 §5º da Lei nº 8.666/93): é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação;
- Concorrência (Art. 22 §1º da Lei nº 8.666/93): é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. Esta modalidade destina-se a contratação de obras e serviços de engenharia em que o valor estimado esteja acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para a aquisição de bens ou outros serviços estimados acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Com relação às modalidades que visam à contratação de obras e aquisição de bens ou serviço, estas se diferenciam conforme a relação jurídica a ser formalizada. Conforme exposto por Mello (2009, p.555) “a concorrência precede as relações jurídicas de maior vulto

econômico [...]; a tomada de preços precede relações jurídicas de vulto médio; o convite antecede as relações de menor valor.”.

Este trabalho tem como objetivo identificar de que maneira a sociedade influenciou o processo de elaboração do edital de licitação referente ao transporte público por ônibus do município de Porto Alegre, sendo o mesmo realizado na modalidade concorrência. Por esse motivo este capítulo atentará aos procedimentos envolvidos nesta modalidade.

Considerando as relações de maior vulto econômico, a legislação determina que quando o valor estimado para uma licitação na modalidade concorrência for superior a R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) é obrigatória à realização de uma audiência pública na qual os interessados devem ter acesso a todas as informações pertinentes e o direito de se manifestar. O art. 39 da Lei de Licitação determina tal procedimento conforme a seguir.

[...] o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Quanto aos interessados, a Administração Pública é livre para decidir, segundo as conveniências públicas, se será realizada uma licitação interna ou internacional: licitação internacional é aquela aberta à participação de empresas estrangeiras que não estejam em funcionamento no país; e a licitação interna permite a participação de empresas nacionais, isoladas ou em consórcio com empresas brasileiras, e empresas estrangeiras em funcionamento no país. (MELLO, 2009, p.567)

Para assegurar a participação de quaisquer interessados na modalidade concorrência de licitação exige-se ampla publicidade do edital. A publicidade, nos termos do artigo 21, é assegurada pela publicação do aviso do edital, pelo menos uma vez, com indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral e obter acesso a todas as informações sobre a licitação. Legalmente, quando se tratar de licitação promovida por órgãos da Administração Municipal deve ser publicada no Diário Oficial e em jornal diário de grande circulação onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem. Além disso, para ampliar a área de competição a Administração, conforme o vulto da licitação poderá utilizar-se de outros meios de divulgação. A publicação deve ser realizada com no mínimo trinta dias de antecedência em relação a publicação do edital

As licitações contemplam uma etapa interna e uma etapa externa. De acordo com Mello (2009, p.567-568):

A interna é aquela em que a produtora do certame, em seu recesso, pratica todos os atos condicionais à sua abertura: antes, pois, de implementar a convocação dos interessados. A etapa externa – que se abre com a publicação do edital ou com os convites – é aquela em que, já estando estampadas para terceiros, com a convocação de interessados, as condições de participação e disputa, irrompe a oportunidade de relacionamento entre a Administração e os que se propõe afluír ao certame.

Desse modo, relacionado à modalidade concorrência, a etapa interna ocorre na primeira fase do processo licitatório e se desenvolve no ambiente da Administração, onde são praticados os atos definidores da licitação, estabelecendo as condições em que se dará a etapa externa, sendo suas decisões materializadas posteriormente através do edital. A etapa externa destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública através das etapas de divulgação, habilitação, julgamento e adjudicação.

A etapa interna do procedimento é realizada através de uma comissão, com característica permanente ou especial. Esta comissão deve ser composta, conforme previsto no art. 51 de, pelo menos, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

A licitação na modalidade concorrência é composta pelas seguintes fases: edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação. A caracterização destas fases pode ser verificada conforme a seguir.

1ª Fase – Publicação do Edital: Apresentação do instrumento onde são estabelecidas as condições que irão reger o certame – Edital –. O art. 40 da Lei de licitações regulamenta o conteúdo obrigatório do edital;

2ª Fase – Habilitação: Admissão os interessados considerados aptos a participarem do processo. O §1º do art. 22 prevê a habilitação preliminar de quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.

3ª Fase – Classificação: Ordenamento das propostas conforme os interesses da Administração Pública especificados no edital. Os principais métodos utilizados para esta classificação consideram o melhor preço ou a melhor técnica ou melhor técnica e preço juntos.

4ª Fase – Homologação: Fase em que se examina a regularidade do desenvolvimento das fases anteriores.

5ª Fase – Adjudicação: Seleção do proponente que haja apresentado proposta havida como satisfatória (Mello, 2009, p. 537).

No caso da concessão de serviço público, o contrato de transferência da responsabilidade pela prestação do serviço em questão é assinado após a finalização da 5ª fase entre o Poder Público concedente e o proponente vencedor do processo licitatório.

3.3 O TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

A partir das últimas estimativas divulgadas pelo IBGE (2015), Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, apresenta uma população de 1.476.000 habitantes, em uma área territorial de 496.682 km², o que lhe garante estar entre os dez municípios mais populosos do país.

Ao considerar estes dados é possível interpretar que a mobilidade urbana na capital se apresenta como um desafio para os gestores públicos, na medida em que sua complexidade resulta do envolvimento de uma série de fatores complementares ao tamanho da cidade e da quantidade de pessoas nela inserida. Para Oliveira (2003, p. 83) “Os deslocamentos de pessoas e veículos acontecem ao longo do dia, em determinados horários e motivados quase sempre por interesses econômicos, sociais, culturais, lazer e outros [...]”, cabendo aos gestores públicos à responsabilidade de atender às necessidades da população, para garantir de forma harmônica a circulação na cidade.

Diante da complexa estrutura que envolve a mobilidade urbana, a Constituição Federal de 1988, através do Art. 21 inciso XX, determina que a União tem responsabilidade por instituir diretrizes para a promoção do desenvolvimento urbano. Este desenvolvimento está associado a variáveis distintas, que englobam questões como transporte público, saneamento básico, habitação, segurança, entre outros, envolvendo diferentes atores sociais. Desse modo, as diretrizes instituídas pela União devem ser respeitadas pelos Estados e Municípios quando da instituição de Políticas Públicas relacionadas a cada uma dessas variáveis.

Com relação ao transporte público, a Lei Maior prevê, no inciso V do artigo 30, que o transporte coletivo tem caráter essencial, e que a competência de prestá-lo e organizá-lo é dos municípios, seja diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Sendo assim, os municípios devem promover a prestação deste serviço para a população, em conformidade às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, materializadas pela Lei nº 12.587, de 3 de Janeiro de 2012.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana³ identifica o transporte público coletivo como um serviço público. Podendo ser prestado por pessoas físicas ou jurídicas que tenham por objetivo promover o “transporte de passageiros de forma acessível a toda a população”

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: ago.2016

(BRASIL, 2012) mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público. Além disso, a contratação deste serviço deve ser precedida de licitação, e a prestação de serviço deve ser autorizada, disciplinada e fiscalizada pelo poder público competente. Sendo assim:

Cumpra ao município a normatização do serviço e a determinação da política tarifária a ser adotada, para que haja o necessário equilíbrio econômico-financeiro do sistema. Constitui-se, portanto, responsabilidade do Executivo Municipal estipular a metodologia de cálculo tarifário, como os índices e parâmetros específicos que o compõem. (OLIVEIRA, 2003, p.42)

Respeitando a Constituição Federal, o município de Porto Alegre criou o Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação, através da Lei 8.133/98, classificando-o como “função urbana responsável pela circulação de pessoas, veículos e mercadorias [...]” (PORTO ALEGRE, 1998), cuja fiscalização é de responsabilidade do Poder Público Municipal através da Secretaria Municipal dos Transportes e da Empresa Pública de Transporte e Circulação. Atualmente sua estrutura contempla:

- O Usuário: representado por qualquer pessoa que utilize o sistema;
- A SMT: como órgão de planejamento, regulamentação e concessão do SMTPC;
- O COMTU: como órgão do Poder Público de participação comunitária e social;
- O COMUT: como órgão de participação comunitária e social;
- A JARI: como órgão colegiado responsável pelo julgamento dos recursos interpostos contra penalidades previstas no CTB;
- A EPTC: como órgão de operação, controle e fiscalização do Sistema;
- Os concessionários: representando as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, delegatárias do Poder Público Municipal para execução dos serviços de transporte público de passageiros.
- Os trabalhadores rodoviários: representados por entidades de classe.

Além disso, a referida lei classifica os serviços de transporte público de passageiros de Porto Alegre a partir de quatro modalidades distintas, conforme o quadro a seguir.

Quadro 3 – Modalidades do SMTPC

Modalidades - Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação					
Seletivo		Individual	Especial		Coletivo
Seletivo Direto	Lotação				
Transporte de passageiros sentados, tendo seus aspectos de exploração e operação definidos em lei específica.	Transporte de passageiros sentados, executado por veículos de apenas uma porta, com no máximo vinte e um lugares, mediante o pagamento de uma tarifa especial e diferenciada, fixada pelo Poder Público Municipal.	Executado para atender um ou mais passageiros no número suficiente para a ocupação de um veículo do tipo passeio ou de mercadorias até 900 Kg (novecentos quilogramas) efetuado por veículo tipo camioneta.	Transporte de estudantes e professores, executado mediante contrato entre as partes com período de duração regular, efetuado por ônibus, micro-ônibus, furgão ou veículos assemelhados, obedecidas as normas estabelecidas pelo CTB e pelo Poder Público Municipal.	Transporte de pessoas mediante condições estabelecidas exclusivamente entre as partes interessadas, efetuadas por qualquer tipo de veículo habilitado pelo CTB, tais como transporte de turistas, fretamentos e veículos de aluguel desde que licenciado pelo Poder Público Municipal.	Transporte de passageiros dentro do Município, à disposição permanente da população, contra a única exigência de pagamento de tarifa fixada pelo Poder Público Municipal, executado por micro-ônibus, ônibus, trolebus, metrô, trem de subúrbio ou outro meio em uso ou que vier a ser utilizado.

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando que o transporte humano pode ser entendido como o “movimento de pessoas e mercadorias no interior de uma cidade, através da utilização de meios de transporte coletivos ou individuais”. (OLIVEIRA, 2003, p.17), é possível interpretar que dentre os modais que compõe o sistema destaca-se o serviço de transporte coletivo, visto que sua característica principal é permitir que uma grande quantidade de pessoas seja deslocada ao mesmo tempo, com maior eficiência. O transporte coletivo é o transporte das massas, ou seja, é o modal de transporte que garante o deslocamento do maior número de pessoas com o menor custo para o usuário individual.

Estudos⁴ apontam que 63% das viagens realizadas pelos habitantes de Porto Alegre são através do transporte coletivo, demonstrando que o serviço afeta diretamente a maior parte da população, mostrando-se como o definidor das alternativas de deslocamento a disposição dos habitantes, das atividades de que podem participar e dos locais aonde podem ir. De acordo com Jairo Oliveira (2003):

Os transportes urbanos revestem-se de importância vital na medida em que as cidades crescem, pois proporcionam uma série de benefícios a todos os segmentos que compõem a sociedade. Aos trabalhadores e estudantes porque podem alcançar seus locais de trabalho ou de estudo, garantindo-lhes a manutenção de necessidades de consumo ou de recepção de conhecimentos; aos empresários, porque dispõem de mão-de-obra na atenção de seu processo de produção, e por fim, a sociedade porque podem beneficiar-se de todos os bens e serviços que a vida urbana oferece, através das relações econômicas e sociais mediante o deslocamento das pessoas. (OLIVEIRA, 2003, p.17)

Sendo assim, fica clara a relevância do transporte público coletivo para a garantia da mobilidade urbana, principalmente no acesso às necessidades básicas do cidadão no que tange ao seu deslocamento de um ponto a outro.

⁴ Disponível em: www.eptc.com.br. Acesso em: ago. 2016

Apesar de Porto Alegre ter criado seu sistema municipal de transporte público e circulação no final da década de 1990, o transporte público por ônibus está presente na cidade desde os anos 1920, quando os primeiros ônibus, de propriedade individual, começaram a circular em conjunto com os bondes. Nesse cenário, existiam diversos impasses sobre o local de atuação de cada um dos modais dentro do município, o que exigiu maior representatividade da Prefeitura na tratativa destes assuntos. Em consequência desses conflitos, em 1928, foi consolidada, via decreto, a regulamentação sobre o funcionamento das linhas e dos horários dos ônibus na capital.

Corolário a isso, população da cidade foi aumentando, exigindo um maior número de ônibus em circulação e por sua vez mais linhas que atendessem as regiões em expansão do município. Nesta época, a estrutura da prefeitura contemplava departamentos e seções responsáveis pela Administração do trânsito e do transporte da cidade, porém as demandas geradas superavam o tamanho desta estrutura. Na tentativa de solucionar o problema, o prefeito Leonel Brizola sanciona a Lei 1.621 de 17 de julho de 1956, criando a SMT, com a transferência dos órgãos responsáveis pelo trânsito e o transporte que existiam na Secretaria Municipal de Administração, e o cargo de Secretário do Município dentro da nova secretaria.

Desse modo, com o intuito de organizar a estrutura da SMT e o funcionamento das atividades existentes na secretaria criam-se os decretos que dispõem sobre sua estrutura. É importante salientar que na medida em que os decretos foram sendo implementados a estrutura da secretaria, suas competências e atribuições aumentavam ainda mais. Além disso, destaca-se que a atribuição de conceder, autorizar ou permitir a exploração do serviço de transporte coletivo para as linhas municipais foi atribuída pela primeira vez à Secretaria Municipal de Transporte somente em dezembro de 1969 pelo Decreto Municipal nº 4.017 conforme determina seu artigo 1º, inciso II.

Neste momento histórico operavam o transporte por ônibus em Porto Alegre a empresa pública Carris, encampada pela prefeitura através da Lei nº 1.069 de 1953, e outras treze empresas privadas. Fazendo com que a prefeitura, em janeiro de 1976, decretasse que a Companhia Carris Porto Alegre S/A estava sujeita a supervisão da SMT, na intenção de assegurar a harmonia dos planos e programas das entidades integrantes da Administração Indireta com as diretrizes dos órgãos da Administração Direta.

Na década de 1980 a Prefeitura estabeleceu o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre e logo após instituiu a Tarifa Social Única para todas as linhas de transporte coletivo de passageiros por ônibus do município. Anteriormente

as tarifas eram determinadas de acordo com critérios estabelecidos por cada uma das empresas. A partir da implantação da tarifa única, as treze empresas privadas do transporte coletivo urbano se organizaram e identificaram a necessidade de serem representadas nas questões locais específicas quanto aos assuntos de interesse dos transportadores urbanos. Dessa forma, criou-se a Associação das Empresas de Transportes de Passageiros de Porto Alegre, hoje em dia denominada ATP. Conforme o sítio eletrônico da associação “A Associação dos Transportadores de Passageiros de Porto Alegre foi fundada em 20 de outubro de 1983 por empresários do setor. É uma entidade sem fins lucrativos, constituída para integração, coordenação e representação das empresas privadas de ônibus da capital gaúcha”. (ASSOCIAÇÃO DOS TRANSPORTADORES DE PORTO ALEGRE, 2016)

Na ausência de uma política nacional consistente para o transporte urbano em nível federal, a prefeitura e os empresários de ônibus buscaram, nos anos 1990, uma alternativa para suprir essa defasagem. Nesse mesmo período, em 1989, o Partido dos Trabalhadores iniciou sua gestão na prefeitura de Porto Alegre com a eleição de Olívio Dutra, que decidiu intervir nas empresas de transporte coletivo Nortran, Sudeste e São João. Conforme Políbio Braga (2008):

Durante a campanha eleitoral de 1988, o Partido dos Trabalhadores avisou que interviria nas empresas de ônibus. A época era de descontrole inflacionário e os preços das passagens subiam a todo o momento. Além disso, as empresas de ônibus trabalhavam mal, desrespeitavam os horários e mantinham frotas em número insuficiente e caindo aos pedaços. A ATP exercia um monopólio selvagem. Os administradores municipais estavam todos no seu bolso. (BRAGA, 2008, anexo)

Passados dois meses da posse do prefeito, o transporte coletivo de Porto Alegre contava com uma empresa pública, seis empresas sob intervenção e oito empresas privadas. O cenário do transporte na cidade era instável, a estrutura da Prefeitura não comportava tamanha demanda de atividades, tornando inviável a administração do sistema de transporte nestas proporções. Consequência disto a Prefeitura acabou concedendo um reajuste de 40% nas tarifas das passagens de ônibus, além de devolver as empresas aos proprietários. Segundo Élvia Fadul e Luiz Bichara (2007):

A intervenção foi concluída em 1991, quando a empresa Sopal foi devolvida à iniciativa privada, já dividida em duas outras operadoras, a Fênix e a Vianorte. A difícil situação dessas empresas estimulou um acordo entre todas as operadoras do transporte público da zona norte, Vianorte, Fênix e Nortran, para a formação de um novo modelo de administração consorciada, o que aconteceu em março de 1993, tendo como controladora, em termos operacionais, a Vianorte Serviços. (FADUL; BICHARA, 2007)

Anterior à formação dos consórcios as permissões eram concedidas por linha e empresa e o sistema de transporte aplicava uma tarifa única praticando mecanismos de compensação tarifária, onde eram efetuados repasses às empresas conforme cálculo realizado pelo órgão gestor. Com a formação dos consórcios, o sistema passou a ser organizado a partir de uma divisão em bacias relacionadas às áreas de operação de cada consórcio. Foram utilizando critérios geográficos na constituição de três bacias que deram origem aos consórcios operacionais: Unibus, STS e Conorte. A empresa pública Carris foi mantida, operando linhas transversais entre os consórcios.

Entre os anos de 1989 e 1997, a Prefeitura de Porto Alegre e a ATP negociaram, através de ações judiciais, os valores de indenização que seriam pagos às empresas pelas ações tomadas pelo governo através das intervenções. No final deste período a ATP solicitou a liquidação da sentença e dois meses depois fez um acordo com a prefeitura para adiar o acerto dos valores. Como consequência disso, a prefeitura acabou decretando o aumento da tarifa da passagem de ônibus no dia posterior ao acordo. Ao longo dos anos, para postergar o pagamento da sentença a prefeitura propunha acordos com a ATP, que sempre os aceitava seguidos de novos aumentos dos preços das passagens⁵.

Com a formação dos consórcios, começou a ser praticado um novo modelo relacionado à matriz de responsabilidades na gestão privada do transporte público de passageiros de Porto Alegre, composto: pela ATP, responsável pela condução de questões institucionais e estratégicas; pelos Consórcios, responsável pela gestão operacional do serviço; e as empresas, responsáveis pela gestão do negócio. Devido a isso a estrutura existente na SMT tornou-se inadequada para as novas demandas de trabalho administrativo e de fiscalização exigidas pelo novo formato jurídico e institucional aplicado pelas empresas.

Sendo assim, Porto Alegre, seguindo a tendência nacional para a municipalização do transporte, exigida desde 1998 com o CTB, criou a Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre.

Anteriormente à sua criação, a responsabilidade pelo controle da circulação pertencia à Brigada Militar e cabia à SMT o gerenciamento dos transportes. Conforme o entendimento do poder executivo do município, as funções antes exercidas pela SMT relativas ao transporte público municipal foram incorporadas pela EPTC que passou a gerir tanto o trânsito como o transporte da cidade.

⁵ Disponível em: <http://www.polibiobraga.com.br/capitulo.pdf>. Acesso em: ago. 2016

A EPTC teve sua criação autorizada pela Lei n ° 8.133, de 13 de janeiro de 1998, com a finalidade de regular e fiscalizar as atividades relacionadas com o trânsito e o transporte do Município de Porto Alegre, além de atender às necessidades da cidade com relação à mobilidade urbana.

De acordo com a lei de autorização, o Executivo Municipal estava autorizado a constituir e organizar uma empresa pública, que seria o órgão executivo e rodoviário do município nos termos do CTB. Além disso, determinou-se que a empresa teria personalidade jurídica de direito privado, com sede e foro na Capital do estado, com prazo de duração indeterminado e jurisdição em todo o território do Município de Porto Alegre. É importante salientar que de acordo com a estrutura da empresa o Diretor-Presidente da EPTC possui função de Secretário Municipal dos Transportes, exercendo duas atividades optando por uma única remuneração.

Conforme a legislação, as atribuições de operar, controlar e fiscalizar o transporte e o trânsito de pessoas, veículos automotores e de veículos de tração animal no âmbito do Município de Porto Alegre pertencem a EPTC. Além disso, sua atribuição especial é a fiscalização do trânsito e a gestão da Câmara de Compensação Tarifária, sempre em observância ao CTB e à legislação municipal.

Para cumprir com estas atribuições a lei estabeleceu que, por solicitação fundamentada pelo Diretor-Presidente, os servidores da SMT e das demais Secretarias e Departamentos do município poderiam ser cedidos à EPTC, sem ônus para o município, contando-se os direitos e vantagens enquanto durar a cedência, para todos os efeitos legais, junto ao órgão de origem.

Nesse sentido, realiza, com funcionários cedidos do quadro da Prefeitura e funcionários contratados a partir de concurso público, serviços de competência do Poder Público, cujos procedimentos são embasados nos artigos do CTB, Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito, Conselho Estadual de Trânsito e na legislação municipal. Desse modo, no dia 03 de abril de 1998 foi devidamente constituída a empresa que passou a exercer as suas atividades conforme a legislação.

Na promoção da segurança viária, no gerenciamento da circulação da cidade e da oferta de transporte público com um nível de serviço adequado aos seus usuários, a EPTC disponibiliza, entre outros, os seguintes serviços à população:

- Projetos estratégicos em mobilidade urbana;

- Regulação do serviço de transporte público; cálculo da tarifa, análise de aspectos econômicos e sua relação com a legislação pertinente, cálculo de indicadores operacionais de transportes e gerenciamento da Câmara de Compensação Tarifária;
- Dimensionamento da operação de transporte público; inclui análise da demanda de transporte na cidade - quantidade de linhas, percurso, horários, etc. - para assegurar um adequado nível de oferta dos diversos modais.
 - Gerenciamento e fiscalização da passagem escolar e das isenções;
 - Controle e fiscalização da operação dos vários modos de transporte público;
 - Engenharia de trânsito; com especial atenção à melhoria da circulação visando à redução do índice de acidentalidade e de vítimas do trânsito;
 - Operação e fiscalização de trânsito;
 - Atendimento em alterações no tráfego e a acidentes; como obras, eventos, ocorrências de trânsito, escolta e outros fatores que interferem no tráfego da cidade.
 - Implantação e manutenção da sinalização; elétrica (sinaleiras), gráfica (faixas de segurança, placas, etc.) e mobiliário urbano (terminais e paradas de ônibus);
 - Atendimento ao público; pelo telefone 118 e Atendimento ao cidadão presencial;
 - Análise e resposta às solicitações referentes ao trânsito e transporte: pedidos de implantação ou alteração de sinaleiras, lombadas eletrônicas, sinalização, paradas de ônibus, alteração de itinerários de linhas de ônibus e lotações, entre outras.

Em 2008, dez anos após a criação da EPTC, foi implantado um sistema eletrônico de bilhetagem, representando um novo modelo de cobrança da passagem de ônibus através do uso de cartão com créditos recarregados eletronicamente. É importante ressaltar que o sistema eletrônico não substituiu completamente o pagamento em dinheiro e os cobradores da tarifa foram mantidos em seus postos de trabalho, liberando a passagem de isentos e estudantes.

A tarifa do transporte coletivo conforme especificado anteriormente é única, sendo que a maior parte do valor da tarifa está relacionada ao tamanho da frota e sua manutenção e a outra parte é resultante da incidência de isenções e benefícios tarifários. Conforme consta no sítio eletrônico da EPTC, para o sistema de transporte público por ônibus existem basicamente quatro tipos principais de passageiros, classificados a partir do modo de pagamento: isentos, passagem escolar, passagem antecipada e vale-transporte.

De acordo com a legislação vigente sobre o transporte público de Porto Alegre existem grupos de pessoas que são qualificadas para receber a isenção do pagamento da

passagem de ônibus. As isenções podem ser do valor total, garantida aos idosos, às pessoas com deficiência, e aos jovens em situação de vulnerabilidade social vinculados à FASC, ou a isenção de 50% do valor da passagem de ônibus – Passagem Escolar - concedida aos estudantes. O vale-transporte é utilizado pelos trabalhadores e são fornecidos pelo seu empregador. A passagem antecipada é utilizada pelo usuário comum que recarrega créditos em seu cartão.

A partir de março de 2008 o sistema foi completamente implementado, denominado de TRI – Transporte Integrado –, permitindo que os usuários do transporte coletivo pudessem usufruir do sistema de integração entre os ônibus. Neste momento, o usuário que optasse pelo uso do cartão eletrônico na modalidade de pagamento de passe antecipado ou de vale-transporte recebia o desconto de 50% no valor da tarifa ao embarcar no segundo ônibus em um intervalo de até 30 minutos. A partir de julho de 2011 a tarifa do segundo ônibus passou a ser gratuita para os usuários da passagem escolar, passe antecipado e vale transporte.

Com o sistema de bilhetagem eletrônica ocorreram melhorias na qualidade das informações recebidas através dos relatórios utilizados pela EPTC para análise e fiscalização do serviço. Conforme Machado (2010, p.46) “Com a implantação a tendência é que a formalização do uso do cartão permita o enquadramento adequado de cada usuário dentro do seu perfil de tarifa evitando os desvios e o comércio ilegal de passagens”.

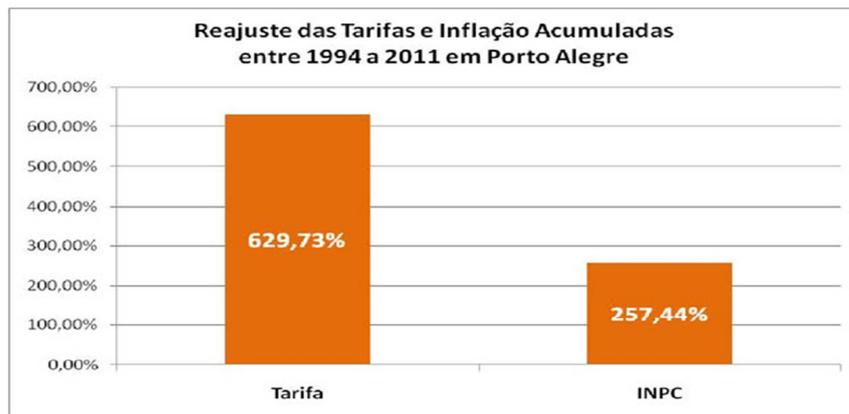
Ademais, embora os benefícios e melhorias no transporte público tivessem aumentado nos últimos 10 anos, o valor cobrado por isso não justificava os altos índices de reajuste na passagem. Conforme reportagem da Zero Hora de fevereiro de 2015: “Tudo sobe de preço, mas as passagens de ônibus aumentam mais. Essa tem sido a tônica nos últimos 10 anos em Porto Alegre. Na maioria das vezes (seis anos em uma década), a tarifa do transporte superou a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor.”. (MAGS, 2015)

Além disso, conforme a medição⁶ realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, desde 2004, a passagem foi elevada em 90,32%, enquanto o INPC no mesmo período registrou alta de 72,04%, demonstrando uma diferença de praticamente 20%.

Conforme Rachel Duarte (2011) ao relacionar o percentual da inflação pelo IPCA e o valor cobrado na tarifa dos ônibus entre os anos de 1994 e 2011 tem-se que a alta dos preços foi de 257,44%% nesse período na cidade enquanto o preço do transporte coletivo subiu 629,73%, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

⁶ Disponível em: <http://fsindical-rs.org.br/noticias/arquivos/20110209-continua-o-desincetivo-ao-transporte-coletivo-em-poa.pdf>. Acesso em: ago. 2016

Figura 3 - Reajuste das Tarifas e Inflação Acumuladas entre 1994 a 2011 em Porto Alegre



Fonte: Extraído de Jornal “O Sul”⁷

Esta comparação foi realizada pelo escritório gaúcho do DIEESE, que contrapõe os argumentos das empresas do setor na tentativa de justificar o aumento do valor cobrado pela tarifa dos ônibus na Capital.

A consequência destes progressivos aumentos pode ser verificada com a instauração de um cenário de intensas reclamações por parte da população em relação aos serviços prestados pelas empresas de ônibus e a insatisfação pelo valor pago pela tarifa, que não corroboravam com as melhorias apresentadas no transporte. A figura a seguir demonstra que o número de reclamações gerais aumentava progressivamente nos últimos anos.

⁷ Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/tarifas-de-onibus-sobem-e-usuarios-protestam-de-1994-ate-agora-o-aumento-foi-de-62973>. Acesso em: ago. 2016

Figura 4 - Evolução dos Indicadores de Qualidade do Sistema

Categoria: QUALIDADE

25 Evolução dos indicadores de qualidade do Sistema

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. (10/04)
ICV (%)	97,16%	96,69%	94,83%	92,03%	90,66%	92,37%	93,94%	-3,32%
Total de Reclamações 118 Geral	7.986	6.846	5.850	5.938	10.011	11.049	14.121	76,82%
Índice de Reclamações 118 Geral (%)	41.397	47.339	53.912	51.810	31.688	28.488	22.721	-45,12%
Total de Reclamações 118 Atendimento	6.161	5.000	4.216	4.184	6.375	7.027	8.489	37,79%
Índice de Reclamações 118 Atendimento (%)	53.659	64.816	74.807	73.529	49.761	44.793	37.795	-29,57%
Total de Reclamações 118 Exc.Velocidade	1.588	1.142	1.011	997	1.350	1.434	1.762	10,96%
Índice de Reclamações 118 Excesso Velocidade (*)	208.184	283.783	311.956	308.572	234.985	219.500	182.088	-12,54%
Total de reclamações por superlotação e falha no cumprimento da tabela horária	1.492	1.496	1.356	1.497	3.222	3.641	5.189	247,79%
Índice de reclamações por superlotação e falha no cumprimento da tabela horária (%)	221.579	216.631	232.587	205.508	98.457	86.450	61.831	-72,10%
Total de Assaltos	843	1.054	1.490	1.731	1.487	967	895	6,17%
Índice de Assaltos (%)	1,12	1,44	2,05	2,38	2,02	1,31	1,21	7,60%
Idade média frota (Média anual)	5,01	5,44	5,19	4,75	4,72	4,65	4,24	-15,39%
Total de acidentes	1.123	1.172	1.178	1.160	1.347	1.283	1.556	38,56%
Acidentes com Danos Materiais	720	764	761	772	834	729	920	27,78%
Acidentes com Feridos	386	390	403	369	496	532	624	61,66%
Acidentes com Vítimas Fatais	8	8	7	12	6	22	12	50,00%
Reprovações na vistoria	5,29%	10,43%	19,60%	16,55%	14,69%	15,46%	18,16%	243,58%

(¹) ICV = Índice de Cumprimento de Viagens

(²) Cálculo realizado dividindo-se o Pass_Transp/Total de Reclamações

(³) Excluindo reclamações por superlotação e falha no cumprimento da tabela horária

(⁴) Pass_Transp/Total de Reclamações por excesso de velocidade

(⁵) Pass_Transp/Total de Reclamações por superlotação e falha no cumprimento da tabela horária

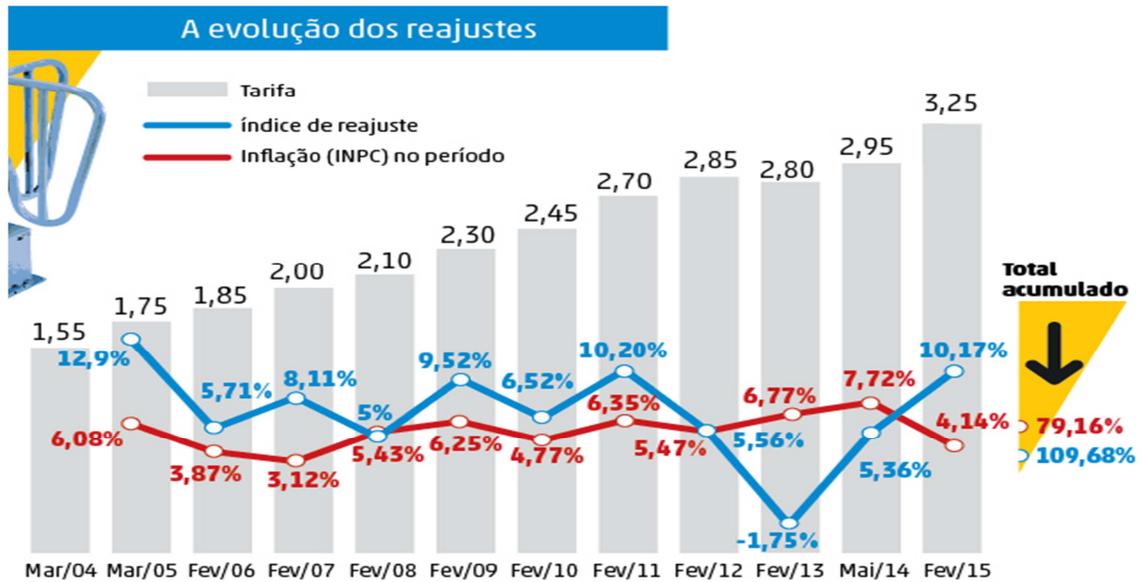
(⁶) Total de assaltos a cada 10.000 viagens

Fonte: Extraído de PROCempa⁸

Além das reclamações oficiais, a população presente nas ruas de Porto Alegre deixava clara a sua indignação com o valor cobrado na tarifa de ônibus e a insatisfação com qualidade do serviço prestado pelas empresas. A variação do valor da tarifa, o índice de reajuste aplicado anualmente e o INPC no período estão demonstradas conforme o gráfico a seguir.

⁸ Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observapoa_2011/usu_doc/revista-parte02-modal_onibus-pg_19-38.pdf. Acesso em: ago. 2016

Figura 5 - A Evolução dos Reajustes na Tarifa de Ônibus



Fonte: Extraído de Jornal “Zero Hora”⁹

Durante anos a população queixou-se pela falta da transparência com relação aos contratos firmados com os consórcios de ônibus e a maneira como eram calculados os reajustes no valor da tarifa. Tal inquietude se dava pelo fato de Porto Alegre nunca ter formalizado a licitação, requisito obrigatório, salvo exceções, para viabilizar a concessão de serviço público. Em diversos momentos esta situação tornou-se motivo de debate, porém o fato é que até 31 de março do ano de 2014 a cidade de Porto Alegre não havia formalizado o processo de licitação do transporte coletivo por ônibus.

O assunto estava sempre na pauta dos discursos dos governantes que geriram a cidade, porém a materialização do edital não acontecia. Conforme Fernanda Bastos e Jimmy Azevedo (2014):

Desde 1988, com a elaboração da Constituição Federal, a administração das prefeituras é orientada a fazer licitação para conceder ou dar permissão para que a iniciativa privada explore os serviços públicos, entre eles o transporte coletivo. A norma foi regulada em 1995, quando a Lei de Concessões entrou em vigor, enfatizando o fato de que as empresas concessionárias ou permissionárias fossem escolhidas por meio de licitação. Desde então sete gestões já passaram pela prefeitura de Porto Alegre – Olívio Dutra (PT), Tarso Genro (PT), por duas vezes, Raul Pont (PT), João Verle (PT), José Fogaça (PMDB) e José Fortunatti (PDT). Nenhum deles fez licitação para regular o serviço de transporte coletivo. (BASTOS; AZEVEDO, 2014)

⁹ Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2015/02/em-10-anos-tarifa-de-onibus-de-porto-alegre-subiu-20-pontos-percentuais-acima-da-inflacao-4694112>. Acesso em: ago. 2016

Nesse sentido, considerando o ciclo de políticas no que tange aos procedimentos que englobam o processo de formulação de uma política pública, além de considerar os princípios democráticos esclarecidos neste trabalho, a seguir serão descritos os principais acontecimentos que antecederam a publicação do edital licitatório do transporte coletivo por ônibus no Município de Porto Alegre, para que no capítulo posterior apresente-se a análise que verificou de que maneira a sociedade influenciou neste processo.

3.3 PRINCIPAIS ANTECEDENTES DO EDITAL DE LICITAÇÃO REFERENTE AO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Neste Tópico estão descritos os principais acontecimentos relacionados ao tema do transporte coletivo por ônibus no Município de Porto Alegre entre os anos de 2011 e 2015 além da identificação da ocorrência de mecanismos de participação popular no processo de elaboração do edital de licitação.

O anúncio realizado pela prefeitura referente ao reajuste no valor cobrado pela tarifa da passagem ônibus, proposto pelo sindicato das empresas que operam o serviço, em janeiro de 2011, provocou reações diversas entre os usuários do sistema, desde manifestações de protesto nas redes sociais até protestos presenciais no centro da cidade, conforme colocado na reportagem de Rachel Duarte (2011):

Em Porto Alegre, uma proposta de aumento de 14,69% na tarifa dos ônibus, apresentada pelo Sindicato das Empresas de Ônibus de Porto Alegre (Seopa), foi parcialmente absorvida e causou reações dos usuários. O valor da passagem pulou, nesta quarta-feira (9), de R\$ 2,45 para R\$ 2,70. Caso a proposta dos empresários tivesse sido aceita integralmente, a passagem chegaria ao valor de R\$ 2,81. A passagem de lotação (micro-ônibus) passou de R\$ 3,65 para R\$ 4,00, um aumento de 9,59%. A aprovação do reajuste ocorreu nesta terça-feira (8), tendo a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) como únicos integrantes do Conselho Municipal de Transportes Urbanos que votaram contra o percentual aprovado. (DUARTE, 2011)

Sendo assim, ano de 2011 iniciou com a comunicação de greve dos rodoviários de umas das empresas de ônibus da cidade, a VAP, que noticiou a paralisação das linhas de ônibus caso a empresa não apresentasse proposta satisfatória com relação ao dissídio para a categoria. No dia 26 de janeiro, cerca de 50 mil usuários do sistema de transporte coletivo foram afetados pela paralisação dos ônibus, evento que acabou chamando a atenção dos

canais de comunicação que realizaram a transmissão dos motivos que levaram a paralisação dos rodoviários e suas principais reivindicações. Após acordo com as empresas, os rodoviários normalizaram suas atividades.

Neste mesmo período, acontecia em todo o país manifestações organizadas pelo movimento “TarifaZero¹⁰”, denominada de “tuitação nacional” utilizando as redes sociais para divulgação da *hashtag*¹¹ #contraoamento na intenção de motivar as pessoas a participarem dos protestos e ao mesmo tempo alertá-las sobre as propostas de reajustes no valor da tarifa de ônibus que acontecia em diversas cidades. No dia do movimento, 28 de janeiro, a *hashtag* #contraoamento era a primeira nos *trending topics*¹² Brasil.

Em 03 de fevereiro de 2011, ocorre o primeiro ato público, em frente ao prédio da Prefeitura, promovido pelo Comitê Contra o Aumento da Passagem, formado por entidades estudantis e sindicais¹³ na pretensão de mobilizar o prefeito José Fortunati a vetar o pedido de reajuste de 14,69% proposto¹⁴ pelas empresas que operavam o sistema de transporte público, no dia 02 de fevereiro. Neste mesmo dia também existiram encaminhamentos institucionais relacionados ao ato, uma reunião extraordinária com a Prefeitura foi solicitada pelo vereador Pedro Ruas, do PSOL, onde a Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação, da Câmara Municipal de Porto Alegre encaminhou um pedido de audiência com o prefeito com a intenção de solicitar que a proposta de reajuste das passagens de ônibus fosse vetada.

A reunião aconteceu no dia seguinte ao protesto, contando com a participação de mais de 30 entidades representativas, entre elas, o Diretório Central de Estudantes da UFRGS, Movimento dos Trabalhadores Desempregados, Central Única dos Trabalhadores, Força

¹⁰ TarifaZero.org é um sítio eletrônico que busca organizar e produzir novos materiais (artigos, áudios, vídeos, reportagens, notícias etc.) sobre o tema da mobilidade urbana e do direito à cidade, com ênfase na defesa do transporte coletivo público e gratuito – como uma política de redistribuição de renda e justiça social que beneficie a maior parte da população.

¹¹ As *hashtags* são utilizadas para categorizar os conteúdos publicados nas redes sociais, ou seja, cria uma interação dinâmica do conteúdo com os outros integrantes da rede social, que estão ou são interessados no respectivo assunto publicado. Disponível em: <https://www.significados.com.br/hashtag/>. Acesso em: set. 2016

¹² *Trending Topics* ou *TT's* são uma lista em tempo real das palavras mais postadas no Twitter em todo o mundo. Disponível em: <http://twitter-brasil.hleranafesta.com.br/o-que-sao-trending-topics.htm>. Acesso em: set. 2016

¹³ Diretório Central dos Estudantes da UFRGS, Diretório Central dos Estudantes da FAPA, Centro Acadêmico de Biblioteconomia e Museologia UFRGS, Centro Acadêmico de Geologia UFRGS, Centro de Estudantes de Ciências Sociais UFRGS, Centro Estudantil de Biomedicina UFRGS, Diretório Acadêmico de Educação Física e Dança da UFRGS, Diretório Acadêmico da Faculdade de Educação UFRGS, Grêmios Estudantis do Ernesto Dorneles, Grêmios Estudantis do Julinho, Grêmios do Infante Dom Henrique, Anel – RS, Associação Sindical: Unidos pra Lutar, Associação dos Servidores da UFRGS, Coletivo Nacional Levante – Oposição de Esquerda UNE, CSP Conlutas, Intersindical, Juventude LibRe – Liberdade e Revolução, Juventude Vamos à Luta, Levante Popular da Juventude, Movimento Contestação, Núcleos do CPERS de Porto Alegre, SindiCaixa e Romper o Dia.

¹⁴ Disponível em: <http://www.sindppd-rs.org.br/manifestacao-contra-o-aumento-da-passagem-em-porto-alegre/>. Acesso em: set. 2016

Sindical, Sindicato dos Rodoviários, Sindicato dos Municípios de Porto Alegre, Sindicato dos Petroleiros, representantes da Vila dos Coqueiros, entre outras.

Na manhã do dia 08 de fevereiro o COMTU, formado por 21 representantes de entidades como sindicatos, diretório de estudantes e órgãos públicos¹⁵, aprovou o aumento de 10,20% nos valores das passagens do transporte coletivo de Porto Alegre, a tarifa dos ônibus sofreu alteração de R\$2,45 para R\$ 2,70, sendo a CUT e a Uampa os únicos integrantes a votarem contra o percentual aprovado. O reajuste foi sancionado pelo prefeito no final deste mesmo dia.

No dia 09 de fevereiro, o Comitê Contra o Aumento da Passagem organizou ato de manifestação entre o percurso da Avenida Júlio de Castilhos até a Prefeitura de Porto Alegre, onde jovens da União Brasileira de Estudantes se uniram ao grupo. Conforme Duarte (2011) “Os cidadãos que circulavam em frente à mobilização interagiam em favor dos jovens e contra o aumento da passagem [...] O problema é que, infelizmente, o povo não se une para questionar. Não é à toa que eles usam períodos de férias para tomar este tipo de medida”. (DUARTE, 2011)

O comitê confeccionou um manifesto contra o aumento da passagem, que foi elaborado em assembleias compostas por representantes de diversas entidades e organizações. O documento foi entregue ao secretário municipal adjunto de Governança, Marco Botelho, após manifestantes se acorrentarem às grandes da prefeitura solicitando um espaço de diálogo com o prefeito.

O documento apresentava as reivindicações dos membros do Comitê, como passe livre para estudantes e desempregados, o congelamento do preço das passagens de ônibus e mais espaço de diálogo para discussões com a sociedade. Conforme declarado pelo representante do Comitê na reportagem de Duarte (2011) “Assim como a prefeitura está aberta a um debate amplo na saúde pública, sobre a contratação de profissionais por meio de fundação, também queremos um debate sobre o aumento da passagem do transporte coletivo”.

¹⁵ Representantes do COMTU: Secretaria Municipal dos Transportes - SMT/EPTC; Secretaria Municipal de Urbanismo - SMURB; secretaria Municipal de Obras e Viação - SMOV; Procuradoria Geral do Município - PGM; Companhia Carris Porto-Alegrense; Secretaria Municipal do Meio Ambiente; Orçamento Municipal; Sindicato dos Taxistas de Porto Alegre; Fundação Metropolitana de Planejamento; Central Única dos Trabalhadores; Conselho Regional de Economia; União Metropolitana de Estudantes Secundaristas; Federação dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul; União das Associações de Moradores de Porto Alegre; Associação dos Transportadores de Passageiros de POA; Associação dos Transportadores de Passageiros por Lotação de Porto Alegre; Sindicato dos Transportadores Escolares de Porto Alegre; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Coletivos de Porto Alegre; Departamento Estadual de Trânsito; Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul; Brigada Militar.

Os manifestantes reivindicavam naquele período a realização de uma audiência pública para tratar sobre o reajuste do valor da tarifa. Os jovens foram recebidos pelo secretário, que não garantiu a audiência pública para discutir o tema e apenas apontou a possibilidade de os jovens serem ouvidos pelo prefeito Fortunati. Os representantes deixaram a prefeitura sem a definição da realização da audiência, o que motivou a comunicação de um novo ato público para o dia 17 de fevereiro, período em que ocorreu o Dia Nacional de Luta contra o Aumento da Passagem.

No dia 17 de fevereiro em todo o país movimentos sociais, trabalhadores e estudantes protestaram contra o aumento das passagens de ônibus. Em Porto Alegre, o evento foi organizado pelo Comitê Contra o Aumento da Passagem de ônibus de Porto Alegre dando sequência as reivindicações já realizadas, articulando-se a uma realidade nacional de lutas e com o objetivo de fazer com que o prefeito Fortunati revogasse o aumento da tarifa.

No dia 13 de abril, dois meses após as manifestações, a vereadora Sofia Cavedon do PT, na época presidente da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, lançou um projeto de avaliações periódicas ao sistema de transporte público. As avaliações foram realizadas através do uso do sistema pela Presidente e alguns Vereadores para deslocamento até uma comunidade da cidade. A definição do destino se dava a partir das indicações dos usuários. Estes possuíam a opção de manifestar sua opinião sobre o transporte pela Ouvidoria da Câmara de Vereadores, pelo Quiosque da Ouvidoria no Mercado Público, pelo telefone 0800510226 ou por correio eletrônico, no caso o ouvidoria@camarapoa.rs.gov.br e presidencia@camarapoa.rs.gov.br. Também poderiam ser realizadas manifestações sobre o serviço pelo telefone 118, da EPTC, e 156 do Atendimento ao Cidadão da Prefeitura de Porto Alegre.

No dia 20 de abril, os vereadores Pedro Ruas e Fernanda Melchionna, ambos do PSOL, formalizaram junto ao Procurador-Geral da Justiça do Ministério Público, Eduardo Veiga, um pedido de ação cautelar com o objetivo de anular o reajuste da tarifa e coibir a concessão de reajuste tarifário até que processo licitatório do transporte coletivo por ônibus fosse instaurado definitivamente. Devido a este pedido, no dia 5 de maio o Ministério Público instaurou na Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Consumidor, o Inquérito Civil nº 155/2011 para apuração de legalidade do reajuste tarifa, tendo como fundamento jurídico o fato de que mesmo com a exigência através de legislação promulgada a mais de 20 anos ainda não havia licitação para o transporte coletivo na cidade.

Depois de realizadas cinco vistorias pelo projeto Câmara no Ônibus, ocorreu a convocação de uma audiência pública promovida pela Câmara Municipal de Porto Alegre debatendo o sistema de transporte. A audiência foi realizada no plenário Otávio Rocha às 19h do dia 26 de maio. No início da audiência a vereadora Sofia Cavedon apresenta o trabalho realizado através do projeto Câmara no ônibus, mencionando, ainda, que ocorriam inúmeras reclamações por parte dos usuários do sistema. Conforme o relatório gerado na conclusão do projeto, situações como falta de fiscalização nos horários das tabelas, a falta de retorno das reclamações feitas pelo telefone da EPTC, 118, a superlotação nos horários de pico e o transbordo dos ônibus são reclamações percebidas cotidianamente.

Na audiência estavam presentes alguns vereadores, representantes do Sindicato dos Rodoviários, representante do COMTU, o Diretor-Presidente da EPTC e moradores da cidade. Os representantes das empresas de ônibus não compareceram à audiência que teve como objetivo apresentar os resultados de um estudo de oito semanas sobre as reclamações relacionadas ao serviço prestado pelo sistema. A principal entidade do setor, a ATP também não estava representada na audiência.

Em entrevista ao programa Conexão Guaíba¹⁶, a então presidente da Câmara de Vereadores, Sofia Cavedon, criticou a ausência dos representantes da associação. “Tivemos a representação de todos os envolvidos no tema, como sindicato dos rodoviários, a EPTC, o Conselho de Transporte Urbano, mas a ATP faltou solenemente, o que justifica ainda mais a necessidade de licitar este serviço.”. (CORREIO DO POVO, 2011)

Após a apresentação dos resultados parciais do projeto do decorrer da audiência, o Diretor-Presidente da EPTC, Vanderlei Capellari, se comprometeu em realizar no ano de 2012 a licitação do transporte público por ônibus, viabilizando a concessão das linhas do transporte coletivo na cidade e a implementação de critérios mais rigorosos quanto à prestação do serviço com qualidade.

No dia 14 de junho o TCE acatou o pedido do MPC-RS para a realização de processo de auditoria operacional nas planilhas de custos que embasavam os cálculos para os aumentos praticados nas tarifas de ônibus. No MPC-RS, através do inquérito civil apurava a ausência de licitações e examinava a legalidade do reajuste das tarifas do transporte coletivo.

A partir do dia 1º de julho os usuários do transporte coletivo que utilizam o cartão TRI como forma de pagamento da tarifa dos ônibus passaram a ser isentos do pagamento da

¹⁶ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=297922>. Acesso em: set. 2016

segunda passagem caso utilizassem o serviço em um período de até 30 minutos. Conforme o sítio eletrônico da prefeitura:

Cinco lançamentos fazem parte do conjunto de medidas: segunda passagem integrada grátis; segunda passagem integrada grátis para os estudantes; implantação no sistema do cartão SIM Vale-transporte da Trensurb; integração do TRI (Porto Alegre) e do SIM (Trensurb), com desconto para usuários do vale-transporte e da passagem antecipada; compra dividida de créditos escolares. As novidades irão facilitar o deslocamento e trazer economia para a população, incluindo estudantes e professores. (PORTO ALEGRE, 2011)

No dia 03 de outubro aconteceu a entrega do balanço final do projeto “Câmara no Ônibus” ao procurador-geral, Geraldo da Camino, do MPC-RS. Mesmo com a entrega deste relatório, o projeto não havia sido finalizado, pois as vistorias seguiram até o final do ano.

Ainda sem resultados definitivos sobre o inquérito que estava sendo analisado pelo MPC-RS, o ano de 2012 iniciou com a apresentação de proposta de reajuste de 9,26% no valor tarifa ao COMTU, realizada pelo Seopa, e da proposta de reajuste de 6,79% feita pela EPTC, confeccionada a partir de levantamento técnico após análise da planilha que compõem os cálculos tarifários. A decisão, porém, do prefeito José Fortunati foi de reajuste de 5,56% no valor da tarifa, anunciando que o aumento de R\$2,70 para R\$2,85 entraria em vigor a partir de 06 de fevereiro de 2012. Com o aumento, Porto Alegre passou a cobrar a terceira passagem mais cara do país entre as capitais, perdendo apenas para São Paulo e Florianópolis¹⁷.

Anunciado o reajuste da tarifa a vereadora Sofia Cavedon retoma no dia primeiro de fevereiro o projeto Câmara no Ônibus, complementando os estudos sobre as queixas dos usuários relacionadas ao serviço prestado nos coletivos e sobre o novo preço da tarifa que entrava em vigor. Neste mesmo momento, inicia na capital uma série de movimentos contra o aumento da passagem de ônibus. Conforme o sítio eletrônico do Bloco de Luta pelo Transporte Público:

2012 começou e os movimentos sociais e estudantil estão em luta em porto alegre. Na calada da noite o prefeito Fortunatti e os empresários aumentaram o valor das passagens do transporte para R\$ 2,85. um absurdo! O bloco de luta pelo transporte publico vem organizando lutas e mobilizações de rua, no sentido de revogar o aumento e avançar para um outro modelo de transporte. Não vamos mais aceitar que os empresários lucrem com nossos direitos. (BLOCO DE LUTA PELO TRANSPORTE PÚBLICO, 2012)

O bloco que descreve seu perfil como “Trabalhadores, estudantes, artistas de rua, desempregados tod(x)s em luta pela revogação do aumento das passagens. Lutamos por um transporte público gratuito e de qualidade.” (BLOCO DE LUTA PELO TRANSPORTE

¹⁷ Disponível em: <http://tarifazero.org/2012/02/07/passagem-de-onibus-esta-mais-cara-em-porto-alegre/#more-4027>. Acesso em: set. 2016

PÚBLICO, 2012), organizou um ato público no dia oito de março, defendendo principalmente a revogação imediata do aumento da passagem, um transporte público de qualidade, o passe livre nacional para estudantes e trabalhadores desempregados e a transparência no transporte. O bloco exigia a abertura das planilhas de custos utilizada para cálculo do ajuste tarifário, na visão do movimento as planilhas eram usadas como “desculpa” para os reajustes anuais na tarifa. No panfleto de divulgação do ato a reportagem em destaque informava: “Todo o início de ano, férias de verão, a população porto-alegrense recebe o aumento da passagem do transporte coletivo sem ao menos ser consultada, e o pior, sem o direito de decidir e opinar”. (BLOCO DE LUTA PELO TRANSPORTE PÚBLICO, 2012)

O bloco esclarece em nota divulgada no sítio eletrônico da Assufrgs (2012):

O Bloco de Luta é uma organização de frente única, que congrega diferentes organizações políticas e sociais e indivíduos que primam pela independência de classe e de governos, que uniram forças em torno da pauta do transporte público acessível e de qualidade. Ao fazê-lo, rompeu com o consenso político estabelecido, desde o nível municipal até o nacional, e desnudou as relações promíscuas entre o empresariado e os governos, bem como os limites políticos da composição e conciliação de classes vigente no cenário político atual. (ASSUFRGS, 2012)

O ato organizado no dia 27 de fevereiro foi mobilizado pelo Bloco de Luta contando com a participação de um grupo de cerca de 200 pessoas, entre estudantes, militantes políticos e sindicalistas, que se reuniram em frente à prefeitura de Porto Alegre para protestar contra o reajuste aplicado na passagem de ônibus no valor de R\$ 2,70 para R\$ 2,85. Representantes de Sindicatos, movimentos sociais e o diretório dos estudantes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul também participaram. O movimento exigia que os manifestantes fossem recebidos para dialogar com o prefeito José Fortunati, porém foram informados que ninguém iria recebê-los. Insatisfeito com a comunicação de que não seriam recebidos, os manifestantes entraram em confronto com a guarda da prefeitura e a polícia militar que estava presente no local. O fato chamou a atenção dos principais meios de comunicação que reportaram o confronto. Conforme declaração da Federação Anarquista Gaúcha (2012):

A matéria da ZH joga sujo ao aproveitar-se da participação de alguns partidos políticos no Bloco de Luta por um Transporte Público para associar a luta pela revogação do aumento das passagens com os interesses eleitorais de partidos como Psol e Pstu. O que a Zero Hora faz é tentar deslegitimar uma luta que vem sendo construída de forma independente, auto-organizada e unitária ao associar esta a uma suposta “ambição eleitoral dos partidos de extrema esquerda”. As diversas manifestações, desde seu início, tiveram em seu horizonte a revogação do aumento das passagens e a luta por outro modelo de transporte, de fato público, questionando mais um roubo à população de porto alegre por parte das empresas privadas de transporte e do poder “público” municipal. (FAG, 2012)

Após o conflito ocorrido em frente à prefeitura no dia 27 de fevereiro, os manifestantes articularam novo ato de protesto contra o aumento das passagens no dia 08 de março. A convocação para as manifestações era realizada por meio das redes sociais e panfletos.

No dia 15 de junho, José Fortunati, prefeito de Porto Alegre desde 29 de março de 2010, quando José Fogaça renunciou para se candidatar a governador, oficializou sua candidatura para as eleições municipais de 2012 na Câmara de Vereadores. Em diversos momentos durante a campanha eleitoral a promessa de licitar a concessão do transporte público na cidade foi anunciada nos discursos do candidato a prefeito¹⁸, que foi reeleito no primeiro turno com 65,22% dos votos válidos.

No final do mês de novembro funcionários da CARRIS paralisaram as atividades durante o dia 30 de novembro. Segundo o Sindicato dos Rodoviários¹⁹ da capital gaúcha, apenas 30% do efetivo da empresa entrou em operação neste dia.

Após as eleições, os técnicos da EPTC formaram um grupo de trabalho para estudar a elaboração de um projeto básico de edital licitatório. Além disso, durante o ano de 2012 o TCE realizava, através do processo 3423-0200/12-0, auditoria na planilha utilizada como modelo para formulação do valor da tarifa do transporte público por ônibus. O órgão solicitou informações à EPTC acerca dos componentes da planilha utilizada para o cálculo do reajuste.

Baseado nesse relatório, o TCE formalizou pedido de esclarecimento à EPTC no dia 27 de dezembro. De acordo com o relatório:

III – Isto posto, o Ministério Público de Contas, considerando a gravidade e a relevância do tema, e tendo em conta que a coibição e a censura dos atos potencialmente lesivos aos ditames que regulam a atividade administrativa se encerram no conjunto das competências desse Tribunal (art. 71 da CR), requer: 1º) com fundamento no artigo 48, inciso XIII6, do Regimento Interno do TCE e artigo 42 da Lei Orgânica do TCE7, seja determinado, em sede de medida cautelar, que a Empresa Pública de Transporte e Circulação, ao efetuar o cálculo da tarifa a ser implantada em 2013, abstenha-se de considerar a frota total, e não apenas a frota operante na apuração do Percurso Médio Mensal, bem como de desconsiderar a desoneração tributária decorrente da legislação; 2º) a ampliação do período de análise da presente Inspeção Especial para englobar os exercícios de 2011 a 2013. (MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS, 2012)

Os questionamentos foram respondidos pela prefeitura no dia 7 de janeiro de 2013, a partir de documento afirmando que a prática do cálculo tarifário ocorria de acordo com a

¹⁸ Disponível em: <https://felipeprestes.wordpress.com/2012/10/24/licitacao-de-transporte-publico-e-promessa-de-campanha-de-fortunati/>. Acesso em: set. 2016

¹⁹ Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/11/funcionarios-de-empresa-de-onibus-paralisam-atividades-em-porto-alegre.html>. Acesso em: set. 2016

legislação municipal. Duas semanas após a resposta, no dia 21 de janeiro, ocorreu o primeiro protesto contra o reajuste no valor da passagem do ano, mesmo que, oficialmente, ainda não houvesse movimento por parte das empresas concessionárias do transporte público no sentido de elevar a tarifa. A manifestação aconteceu pelo falo de, tradicionalmente, o reajuste costumava ocorrer todos os anos neste mesmo período. Conforme reportagem de Oliveira (2013):

Unificados em torno do Bloco de Luta em Defesa do Transporte Público, os manifestantes começaram a se concentrar no Largo Glênio Peres por volta das 17h30. Aos poucos, a multidão foi engrossando com a chegada de militantes do PSOL, do PSTU e da Juventude do PT, além de um grande número de anarquistas, que portavam bandeiras pretas e vermelhas – tradicional presença nos atos contra o aumento da passagem em Porto Alegre. Militantes de outros coletivos e grupos também aderiram à marcha, como os integrantes do Movimento Revolucionário e do Utopia e Luta. Sindicalistas e dirigentes de centros acadêmicos de escolas e faculdades também se fizeram presentes. Outra parte significativa do protesto foi composta por pessoas sem identificação partidária e que não estão ligadas a nenhum coletivo. (OLIVEIRA, 2013a)

No dia 29 de janeiro o segundo ato de protesto contra o aumento da tarifa é realizado em frente à prefeitura, onde centenas de manifestantes levantavam cartazes reivindicando esclarecimentos sobre o processo licitatório dos ônibus e o cálculo tarifário.²⁰ A manifestação ocorreu após a emissão de medida cautelar pelo TCE-RS estabelecendo novos critérios para o cálculo do reajuste.

Em 15 de fevereiro, o Sindicato das Empresas de Ônibus protocolou na prefeitura um pedido de reajuste de 14,85% nas tarifas, representando um acréscimo de R\$ 0,45 no valor das passagens, que caso fosse aplicado, totalizaria R\$ 3,30. No dia 18 de fevereiro, após esta comunicação de proposta de reajuste, um novo protesto foi realizado na zona central da cidade, reunindo centenas de pessoas. Conforme informações do sítio eletrônico da União da Juventude Socialista de Porto Alegre:

A reação contrária à proposta dos empresários foi rápida e, em apenas dois dias após a solicitação, centenas de estudantes e trabalhadores organizaram uma passeata pelo centro da cidade. Entidades como UNE, UBES, CUT, CSP-Conlutas, CPERS, UAMPA, UEE-Livre, DCE da UFRGS, DCE da PUC, UJS e outras entidades, construíram a passeata e pretendem organizar novos protestos. (UNIÃO DA JUVENTUDE SOCIALISTA, 2013)

No dia 19 de fevereiro ocorreu a paralisação da prestação de serviços do sistema dos ônibus, reconhecida como operação tartaruga²¹, organizada devido à posição contrária ao

²⁰ Disponível em: <http://www.agenciafreelancer.com/categorias/7/sub-categorias/29/galerias/2070/imagens>. Acesso em: set. 2016

²¹ Ação em que diversos ônibus trafegaram nas vias com velocidade inferior a 30 km/h, causando congestionamentos em várias localidades de Porto Alegre.

índice de reajuste salarial proposto pelo sindicato dos rodoviários e a proposta de aumento da tarifa do transporte.

Sendo assim, contrariando o pedido da prefeitura realizado em janeiro, em 26 de fevereiro o MPC-RS sugeriu ao TCE-RS a negativa dos recursos movidos pela EPTC e pelo Seopa, concedendo um novo formato acerca dos componentes do cálculo das tarifas de ônibus. Conforme o relatório “as empresas estão operando com uma lucratividade em sua grande maioria superior ao previsto pela planilha tarifária.”. (MPC, 2012)

No dia 01 de março o DIEESE apresentou o resultado de um estudo, intitulado de “A Manutenção do Desincentivo ao Transporte Coletivo em Porto Alegre”, que contrapunha os argumentos das empresas do setor que tentavam justificar o reajuste aplicado na tarifa. O estudo demonstrava a relação entre a inflação pelo INPC e o percentual de reajuste das passagens entre os anos de 1994 e 2012. A conclusão do estudo demonstrou que a alta dos preços havia sido de 281,31% enquanto nesse mesmo período o preço do transporte coletivo havia subido 670,27%²².

No dia 06 de março de 2013 manifestantes e representantes de diferentes entidades que compunham o Bloco de Luta por um Transporte Público se concentraram no centro da cidade e protestaram até o local em que se situa o TCE em Porto Alegre, onde acompanharam a votação da medida cautelar impetrada pelo Ministério Público contra reajuste no valor da tarifa. A medida cautelar do MPC-RS foi aprovada pelos conselheiros do TCE-RS fazendo com que a prefeitura não pudesse aplicar a metodologia antiga no cálculo da tarifa.

Mesmo com o grande número de manifestações em contrário ao reajuste que seria aplicado nas passagens de ônibus, no dia 21 de Março o COMTU aprova o aumento de 6,51% no valor da tarifa. A reunião aconteceu na sede da EPTC onde estudantes e rodoviários estavam presentes no local protestando contra o reajuste. A aprovação do Conselho foi de 17 votos contra um.

Logo após a aprovação pelo conselho, o aumento foi sancionado pelo prefeito e no dia 25 de março passou a vigorar o valor reajustado. A tarifa foi elevada R\$ 2,85 para R\$ 3,05. Neste mesmo dia, manifestantes protestaram em frente à PUCRS trancando grandes avenidas por cerca de 3 horas²³.

²² Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/03/estudo-acirra-criticas-ao-aumento-das-passagens-de-onibus-em-porto-alegre-4060432.html>. Acesso em: set. 2016

²³ Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/03/grupo-faz-novo-ato-contr-aumento-da-passagem-em-porto-alegre.html>. Acesso em: set. 2016

Insatisfeita com o novo reajuste, a população vai às ruas para um novo protesto que ocorreu em 27 de março. O ato foi convocado mais uma vez pelas redes sociais e com a presença e organização do Bloco de Luta pelo Transporte Público.

Um protesto contra o aumento de passagens gerou tumulto na noite desta quarta-feira (27), em Porto Alegre. Centenas de manifestantes ocuparam o largo em frente à prefeitura com cartazes e entoando palavras de ordem contra o aumento da tarifa para R\$ 3,05. [...] Conforme os manifestantes, eram cerca de 3.000 estudantes. A polícia fala em 400. (UOL, 2013).

Antes de a passagem aumentar, cinco protestos foram realizados no centro da Capital. Após o aumento, os manifestantes realizavam praticamente um ato por dia²⁴.

No dia 01 de abril o prefeito promoveu um encontro com um grupo de entidades estudantis. Em nota²⁵, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, a União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas e a União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre afirmaram que:

não foram convidadas para tal reunião e que se por ventura algum diretor destas entidades participou da reunião como representante das mesmas foi de forma unilateral e sem nenhuma legitimidade e autorização [...] Entendemos que o valor da passagem de ônibus em Porto Alegre deve ser debatido, a prefeitura municipal, gestora do sistema público de transporte e responsável em determinar o valor da passagem, deve buscar um amplo debate real e verdadeiro com a sociedade, criando um grupo de trabalho permanente, envolvendo os diversos setores organizados, especialmente a classe estudantil através de suas entidades representativas que devem ser oficialmente convidadas para participar, para que assim, em conjunto, possamos discutir não só a diminuição do elevado custo da passagem, mas como também a organização e qualidade de todo o sistema público de transporte. (UBES; UGES; UMESPA, 2013)

Além das entidades citadas acima, representantes do Diretório Central de Estudantes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul também não teriam sido convocados para o encontro. Para esclarecer o motivo de o encontro ter sido realizado apenas com algumas entidades, a União Estadual dos Estudantes do Rio Grande do Sul afirma que "tiveram assento na reunião, por uma questão de coerência, somente as entidades que atenderam ao convite da UEE/RS e participaram das discussões e da elaboração do documento com as reivindicações dos estudantes". (ZERO HORA, 2013a)

No encontro, Fortunati reafirmou a publicação do edital de licitação para o transporte coletivo até o final do ano de 2013 e convocou os estudantes a participarem da revisão da planilha tarifária, e afirmou que, “caso todas as isenções fossem eliminadas, a tarifa de ônibus custaria R\$ 2,10, e não os atuais R\$ 3,05 [...] os estudantes aceitaram integrar um Grupo de

²⁴Disponível em: <https://portoimagem.wordpress.com/2013/04/01/fortunati-recebe-entidades-estudantis-para-falar-sobre-aumento-da-passagem/>. Acesso em: set. 2016

²⁵Disponível em: <http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia/2013/04/entidades-estudantis-alegam-que-nao-estavam-representadas-em-reuniao-com-fortunati-4093733.html>. Acesso em: set. 2016

Trabalho que vai discutir a futura licitação do transporte público de Porto Alegre”. (SALINET, 2013). A reunião no Paço Municipal foi marcada após série de protestos e no mesmo dia da reunião outro protesto foi realizado:

Milhares de pessoas lotaram as ruas do centro de Porto Alegre na noite desta segunda-feira (1) para protestar contra o aumento da passagem de ônibus. Foi o sétimo protesto realizado desde janeiro, quando começaram as mobilizações contrárias ao reajuste da tarifa [...] O ato desta segunda-feira foi o que contou com maior número de manifestantes. A Brigada Militar estima que foram mais de quatro mil pessoas nas ruas, enquanto integrantes do Bloco de Luta pelo Transporte Público falam em cerca de dez mil participantes. Descontando as marchas de abertura do Fórum Social Mundial Temático de 2012 e do Fórum Social Mundial Palestina Livre, a cidade não recebia uma manifestação tão grande desde março de 2011, quando mais de duas mil pessoas foram às ruas para protestar contra o atropelamento em massa de ciclistas feito pelo funcionário do Banco Central Ricardo José Neis. (OLIVEIRA, 2013b)

No dia 3 de abril os vereadores do PSOL na Câmara de Porto Alegre, Pedro Ruas e Fernanda Melchionna, protocolaram uma Ação Cautelar, que foi aceita pelo juiz Hilbert Maximiliano Obara, da 5ª Vara da Fazenda Pública, exigindo a revogação do aumento das passagens de ônibus. Constava na Ação que a operacionalização do sistema de transporte praticado pelas empresas de ônibus seria ilegal devido à ausência de licitações e outras irregularidades apontadas pelo TCE-RS.

Desse modo, no dia 4 Abril, decisão judicial determinou a suspensão do reajuste das tarifas do transporte em vigor desde o dia 25 de março. A decisão do juiz foi baseada no fato de que

2011 já tramitava na 5ª Vara da Fazenda Pública uma ação movida pelo PSOL que determinava a suspensão de reajustes da passagem de ônibus até que uma nova licitação para o transporte coletivo fosse realizada em Porto Alegre. Situação que estaria, no entendimento do juiz, em desacordo com “regras básicas do direito administrativo.” Além disso, a decisão do juiz levou em conta a análise feita anteriormente pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS). No início de março, a pedido do Ministério Público de Contas, o TCE determinou a revisão do cálculo de reajuste das passagens, tendo como base a frota ativa de veículos na capital gaúcha e não a frota total, o que causaria diminuição dos custos. (G1RS, 2013)

Neste mesmo dia estava organizada a realização de um novo ato de protesto contra o reajuste, marcado para as 18h, porém o que ocorreu foi a comemoração baseada na suspensão do aumento reivindicado desde o início do ano por estudantes, manifestantes e militantes de movimentos sociais e partidos políticos. Reuniram-se na manifestação cerca de cinco mil pessoas, segundo a Brigada Militar²⁶.

²⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/04/liminar-suspende-aumento-da-passagem-de-onibus-em-porto-alegre.html>. Acesso em: set. 2016

Com isso, no dia 11 de abril o foco da manifestação foi a redução do valor da passagem para R\$ 2,60, pois este era o valor recomendado pelo TCE-RS. Neste evento milhares de pessoas se deslocaram até a sede da ATP para denunciar a ausência de processo licitatório relacionado a operacionalização do serviço.

Um mês após a redução, no dia 20 de maio, a ATP protocolou junto ao Executivo documento solicitando a suspensão temporária dos pagamentos dos encargos de imposto e a Taxa de Contribuição para a EPTC.

O anúncio da ATP acontece um mês depois da redução no valor da tarifa de ônibus em Porto Alegre, alcançada mediante sucessivos protestos populares nas ruas da capital gaúcha. O pedido para redução por via judicial foi feito pelos vereadores do PSOL, Pedro Ruas e Fernanda Melchionna, e tinha como objetivo a suspensão do último aumento da passagem na capital, de R\$ 2,85 para R\$ 3,05, ocorrido no dia 21 de março. A ATP apresentou recurso e o mérito ainda deverá ser julgado. Enquanto isso não acontece, as empresas de transporte público alegaram, na manifestação publicada em espaço nobre dos grandes jornais, que necessitam da redução dos impostos para evitar o caos financeiro. (DUARTE, 2013)

No início do mês de junho o procurador José Túlio Barbosa, responsável pela análise do recurso da ação movida pelos vereadores Pedro Ruas e Fernanda Melchionna concedeu entrevista²⁷ para a Zero Hora esclarecendo que concordava que existiam pontos obscuros na relação da EPTC com as empresas, porém entendia que não se poderia reduzir a tarifa a partir de uma ação de apenas dois vereadores. A declaração teve como consequência a comunicação, através das redes sociais, em evento organizado pelo Bloco de Luta pelo Transporte Público, de que se a passagem voltasse a aumentar a cidade pararia, se referindo a novos atos de protesto.

Conforme PINTO (2014) várias cidades presenciaram uma crescente onda de protestos que tiveram origem nas reivindicações contra os reajustes aplicados nas tarifas do transporte coletivo em todo o país. É importante ressaltar que os protestos que ocorriam neste período não eram isolados, após a primeira manifestação, contra o aumento da passagem de ônibus, diversas cidades do país também foram palco de protestos relacionados ao reajuste nas tarifas.

Na cidade de São Paulo estudantes presentes nas manifestações levaram cartazes com os dizeres: Vamos repetir Porto Alegre. A faixa foi erguida durante os protestos que ocorreram em São Paulo. Em reportagem²⁸, a Zero Hora destacou que a mobilização contra o aumento da tarifa de ônibus na capital gaúcha serviu como exemplo de que a luta popular tem

²⁷Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/06/rosane-de-oliveira-passagem-de-onibus-da-capital-pode-voltar-a-r-3-05-4161389.html>. Acesso em: set. 2016

²⁸ Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/06/porto-alegre-inspira-outras-capitais-em-protestos-contr-aumento-das-passagens-de-onibus-4163129.html>. Acesso em: set. 2016

força. O “efeito da reunião de milhares de manifestantes pelas ruas de Porto Alegre teve impacto suficiente para ser símbolo de inspiração de um movimento que se espalha pelo país”. (ZERO HORA, 2013b)

O primeiro grande protesto do mês de junho em Porto Alegre ocorreu no dia 13. Conforme reportagem do Sul21, os protestos também ocorreram nos dias 17, 20, 24 e 27 de junho. “Todos registraram fortes confrontos com a polícia e, a não ser no último, a presença de até 20 mil pessoas nas ruas”. (OLIVEIRA, 2013c)

Dando sequência a primeira manifestação, ocorreu no dia 17 de junho novo ato onde:

mais de 250 mil pessoas saíram às ruas de 11 capitais brasileiras e de outras cidades em uma onda de manifestação popular que não se via no país desde as manifestações pelo impeachment de Fernando Collor de Mello, em 1992. No exterior, mais de duas dezenas de cidades tiveram manifestações em solidariedade às ações que ocorreram no Brasil. (PINTO, 2014)

Embora pudessem ser notadas diversas bandeiras de partidos políticos e movimentos sindicais entre os cartazes espalhados entre as manifestações ocorridas para reivindicar a redução do preço da passagem de ônibus, os líderes das manifestações que ganharam as ruas se referiram ao movimento como “livre” e “apartidário”²⁹. Para Oliveira (2013):

Os grandes protestos em junho também deixaram claro que o Bloco de Luta já não possuía hegemonia sobre a multidão, tanto em termos de direcionamento físico do trajeto das marchas, quanto em termos de delimitação política das reivindicações. Aliás, ninguém possuía esses domínios. Foi neste período que a pulverização de causas e a ausência de uma organização minimamente tradicional se radicalizaram ao extremo. (OLIVEIRA, 2013c)

Mesmo que após determinado período a abordagem central das manifestações tenha tomado proporções que não possuíam o transporte coletivo como foco, as manifestações de junho de 2013 tornaram-se um marco na história do país. “Mais de 300 mil brasileiros tomaram as ruas de 12 capitais no dia 17 de junho, num ato pacífico e que terminou com muito quebra-quebra em algumas capitais, inclusive Rio de Janeiro e São Paulo”. (FREITAS, 2013) Especialistas avaliaram que as mobilizações tiveram apoio de mais de 80% dos brasileiros e seu impacto foi comparado ao episódio do impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, no ano de 1992.³⁰ As manifestações tiveram repercussão internacional e foram divulgadas pelos meios de comunicação no mundo todo. De acordo com Freitas (2013) “A repercussão internacional levou o governo brasileiro a adotar medidas para atender às reivindicações”.

²⁹ Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/brasil/2013-06-13/protestos-baixam-tafira-de-onibus-em-seis-capitais.html>. Acesso em: set.2016

³⁰ Disponível em: <http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>. Acesso em out. 2016

A abertura da Copa das Confederações³¹, no dia 15 de junho, mudou o perfil das manifestações, onde reivindicações associadas a assuntos como gastos públicos em eventos esportivos como a Copa do Mundo FIFA³² e a Copa das Confederações se sobressaíram em relação às outras demandas. Em nível internacional “A Anistia Internacional, organização que representa mais de 3 milhões de ativistas que atuam em proteção dos direitos humanos, se manifestou quanto os atos e pediu as autoridades uma solução pacífica para os protestos contra o aumento das passagens do transporte público”. (FREITAS, 2013) No Brasil, a presidente Dilma Rousseff se pronunciou no dia 21 de junho sobre as manifestações que ocorriam em todo o país e informou que estava “atenta às reivindicações feitas pela população que foi às ruas durante os protestos em diversas cidades brasileiras e destacou que o pedido de mudança é legítimo, mas condenou os atos de vandalismo e violência”. (LEITÃO, 2013)

Devido à repercussão das manifestações em nível nacional os aumentos aplicados nas tarifas foram revogados em muitas cidades.³³ Neste mesmo período, em Porto Alegre o Diretor-Presidente da EPTC anunciou através dos meios de comunicação que a isenções de impostos e taxas às empresas de ônibus que vinham sendo autorizadas em todo o país seriam negadas, porém no dia 02 de julho foi aprovado o projeto de lei complementar do Executivo que isentou o recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza pelas empresas de transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre.

Na manhã do dia 03 de julho o prefeito José Fortunati assinou o decreto que garantiu a redução no valor das tarifas de ônibus e lotação em Porto Alegre, alterando o valor da tarifa de R\$2,85 para 2,80.

A partir do final de junho os atos nas ruas foram se tornando cada vez menos numerosos, fazendo com que outras formas de mobilização surgissem. A que ganhou maior destaque foi a prática de ocupação dos espaços públicos pela população da cidade, com reivindicação de causas específicas. Foi neste cenário que ocorreu a ocupação da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. No dia 10 de julho manifestantes do Bloco de Luta pelo Transporte Público e Militantes de outras organizações e movimento sociais realizaram atos pela cidade e no final da tarde ocuparam a Câmara de Vereadores emitindo a comunicação pelas redes sociais de que estavam “ocupando a casa do povo que não representa o povo”. (OLIVEIRA; MULLER; NATUSCH; FURQUIM, 2013).

³¹ Torneio de futebol organizado pela Federação Internacional de Futebol entre seleções nacionais.

³² Torneio internacional de futebol masculino organizado pela Federação Internacional de Futebol (FIFA).

³³ Disponível em:

http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8681:submanchete010813&catid=63:brasil-nas-ruas&Itemid=200. Acesso em: out. 2016

A ocupação durou sete dias e foi realizada por cerca de 200 manifestantes que exigiram dos vereadores propostas para implantação do passe livre para estudantes e desempregados e a abertura das contas das empresas que administram o transporte. Os manifestantes deixaram a Câmara com a garantia de que dois projetos de lei seriam protocolados³⁴: o primeiro visava instituir o passe livre no sistema de transporte coletivo por ônibus em Porto Alegre para estudantes e desempregados e o segundo instituiu a transparência das contas relativas ao transporte urbano municipal.

Segundo reportagem de Silva (2013):

Desde o primeiro instante da ocupação, os manifestantes mostraram grande capacidade de organização ao se dividir em comissões que garantiram a alimentação para cerca de 200 pessoas, segurança e limpeza. Houve uma comissão que negociou com os vereadores, e outra que fez a comunicação do Bloco nas redes sociais. Durante as mais de 180 horas de ocupação, foram realizados Grupos de Trabalho (GT) que debateram sobre temas como educação, gênero, sexualidade; oficinas de arte, cultura e política; organizou-se um grande seminário que construiu dois projetos de leis, protocolados pelos vereadores. (SILVA, 2013)

No dia 30 de agosto ocorreu a paralisação do sistema de transporte público e o bloqueio de ruas e avenidas em Porto Alegre. O movimento foi organizado no Dia Nacional de Manifestações e Luta que previa atividades organizadas pelas principais centrais sindicais do Brasil durante todo o dia. “A Força Sindical, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Sindical e Popular (CSP-Conlutas) declararam apoio às manifestações, que têm como principais causas a melhoria de qualidade e redução de custos dos transportes coletivos”. (JORNAL DO BRASIL, 2013)

No dia 25 de setembro o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Tarso Genro, sancionou a Lei nº 14.307, instituindo o Programa Passe Livre Estudantil e criou o Fundo Estadual do Passe Livre Estudantil. Em entrevista³⁵, o chefe da casa civil Carlos Pestana declarou:

O nosso governo é do diálogo e da construção coletiva, e a aprovação deste projeto é prova disto. Fomos sensíveis aos apelos das ruas e demos uma resposta imediata. E depois, ainda aperfeiçoamos a proposta com as contribuições de diversos atores sociais que vieram até nós com o objetivo de ampliar o benefício. Esta é uma vitória de toda a sociedade, e não somente dos estudantes. (VARGAS, 2013)

Neste mesmo período o Diretor-Presidente da EPTC declara que até o final do ano de 2013 o edital de licitação dos ônibus seria apresentado. Porém esclarece que sem a finalização da auditoria do Tribunal de Contas do Estado não haveria a possibilidade de publicar o edital.

³⁴ Disponível em: <http://www.pstu.org.br/node/19595>. Acesso em: set. 2016

³⁵ Disponível em: <https://portoimagem.wordpress.com/2013/09/18/rio-grande-do-sul-tera-transporte-gratuito-para-estudantes/>. Acesso em: set. 2016

De acordo com o diretor-presidente da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), Vanderlei Cappellari, algumas questões ainda estão sendo discutidas. “Provavelmente não conseguiremos lançar o edital neste ano. É mais provável que a licitação fique para o primeiro trimestre de 2014. Ainda estamos discutindo com o Tribunal de Contas do Estado (TCE) sobre o modelo tarifário que será utilizado”. (RHS, 2014)

Após esta declaração a assessoria do TCE afirmou que não seria possível votar o parecer sobre a questão ainda no ano de 2013, pois a última sessão do plenário do tribunal seria em 18 de dezembro e os documentos ainda deveriam ser enviados para o relator, o conselheiro Iradir Pietroski, e posteriormente para o plenário do TCE. Além disso, o Tribunal declarou que a licitação dos ônibus não dependia dessa definição, sendo uma opção da prefeitura aguardar a resolução.

Sendo assim, as altas temperaturas ocorridas no mês de janeiro de 2014 elevaram os percentuais de reclamação dos usuários do transporte coletivo que reivindicavam a colocação de um sistema de refrigeração interna nos ônibus. Em entrevista³⁶ ao Correio do povo o Diretor-Presidente da EPTC declarou que a empresa estava avaliando a viabilidade da exigência de implantação do equipamento constar no edital, porém adiantou que a tendência era que não seria colocado. Segundo ele, o equipamento de ar-condicionado agregava um custo muito alto a cada veículo, cerca de 29% sobre o valor da tarifa, entre manutenção e depreciação.

Neste mesmo período do ano, trabalhadores do sistema de transporte coletivo organizaram uma greve geral³⁷, onde 100% da frota de ônibus permaneceu parada nas garagens, trazendo novamente o debate sobre a questão do transporte público para a cidade. Na noite do dia 10, pelo menos mil rodoviários se reuniram para debater sobre o estado de greve, que optaram pela permanência, porém após discussão colocaram em circulação parte da frota de ônibus para atender a população³⁸. Essa decisão se manteve até o julgamento, do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, sobre o dissídio da categoria, no dia 17 de janeiro.

Em 31 de janeiro o Tribunal de Justiça aceitou o recurso colocado pelo Ministério Público Estadual que determinava a realização do processo licitatório para concessão ou

³⁶ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=515366>. Acesso em: set. 2016

³⁷ Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/transito/noticia/2014/01/rodoviaros-decretam-greve-geral-apos-reuniao-sem-acordo-em-porto-alegre-4402667.html>. Acesso em set. 2016

³⁸ Disponível em: <http://www.psol50.org.br/blog/2014/02/12/rodoviaros-de-porto-alegre-retornam-ao-trabalho-mas-mantem-estado-de-greve/>. Acesso em: set. 2016

permissão do serviço de transporte em no máximo 30 dias³⁹. Conforme declaração do desembargador Carlos Canibal:

Com efeito, a meu ver, a inércia da administração pública municipal somente vem em benefício das empresas que, sem qualquer legitimidade, por não terem participado de processo seletivo, vêm explorando o serviço de transporte público coletivo no município de Porto Alegre, prestando um serviço a cada dia mais deficitário, de péssima qualidade, em total prejuízo à população, em especial aos usuários do transporte coletivo urbano, em manifesta violação às Leis Federais nº 8.987/95 e 12.587/2012. (PIRES, 2014)

Para cumprir com a decisão, no dia 11 de fevereiro foi oficializada a constituição de uma comissão especial de licitação para concessão do serviço de transporte coletivo por ônibus, através da Portaria 066 publicada no Diário Oficial de Porto Alegre. A comissão foi presidida pela Secretaria da Fazenda e contava com a participação de servidores designados das Secretarias dos Transportes, de Gestão e da Empresa Pública de Transporte e Circulação.

Seguindo com as ações para a elaboração do edital licitatório, no dia 12 de fevereiro a EPTC, através do Diretor-Presidente, apresentou os principais pontos do edital ao Conselho do Orçamento Participativo. Na ocasião os conselheiros se comprometeram em levar o tema para debate nas 17 regiões e seis temáticas e, ao final da última semana de fevereiro entregar o resultado dos debates. “Entre os pontos que serão discutidos estão: o modelo de licitação, com a escolha do menor preço; a possibilidade de se diminuir a lotação dos ônibus, e a polêmica sobre a instalação do ar-condicionado na frota da capital”. (MATOS, 2014)

O tema da licitação em andamento foi debatido em seis encontros, entre 13 e 24 de fevereiro, ocorridos nas regionais Cristal, Cruzeiro, Eixo Baltazar, Humaitá e Noroeste na temática de Cultura e Juventude. Conforme reportagem de Furtado (2014), o debate:

motivou intensa participação popular nos 23 encontros do Orçamento Participativo (OP). Desde 13 de fevereiro, quando aconteceu a primeira reunião, até 24 de fevereiro, manifestações antes das audiências públicas, cerca de 1.700 pessoas compareceram aos debates. Os participantes expuseram suas idéias junto à equipe técnica da EPTC, com propostas na composição do documento final do edital de licitação, para qualificação no atendimento do transporte coletivo da cidade. [...] Entre as diversas contribuições para compor o edital de licitação do transporte coletivo estão a necessidade de extensão de itinerários e cumprimento efetivo nas tabelas horárias; ajustes de linhas; uso do ar-condicionado em toda a frota; colocação de equipamentos GPS nos veículos; criação de um conselho de usuários do transporte coletivo; mais controle sobre as isenções, entre outras necessidades. (FURTADO, 2014)

Nos encontros das regionais e temáticas do OP, além da questão sobre o equipamento de ar condicionado nos coletivos, foram debatidos temas como os itinerários das linhas, os usuários isentos, possibilidade de subsídio a partir de percentual de multas e da

³⁹ Disponível em: <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/justica-determina-realizacao-imediata-de-licitacao-para-transporte-publico-na-capital-72721.html>. Acesso em: set. 2016

comercialização de espaços publicitários, sistemas de controle e fiscalização do serviço e criação de um fundo de transporte.⁴⁰ Além da necessidade de extensão de itinerários e o cumprimento efetivo das tabelas horárias, os ajustes de linhas, instalação de equipamentos GPS nos veículos, a criação de um conselho de usuários do transporte coletivo, e melhoria sobre o controle sobre as isenções⁴¹. Conforme o Diretor-Presidente da EPTC:

[...] todas as sugestões serão levadas para uma audiência pública, que vai acontecer no dia 27 de fevereiro na Câmara de Vereadores, e poderão ser integradas no texto da licitação. [...] Claro que temos sugestões da sociedade que às vezes se contrapõem. A equipe do Orçamento Participativo vai recolher todas as atas e dia 25 vamos ter uma reunião para avaliar todas as sugestões. (RODRIGUES, 2014)

No dia 25 de fevereiro os Conselheiros do OP apresentaram o resultado do trabalho à equipe técnica da EPTC para que fossem avaliadas as demandas que poderiam ser incorporadas no final do edital de licitação.

No dia 26 de fevereiro a prefeitura regulamentou, a partir do Decreto Municipal 18.579, a autorização do município, mediante o intermédio da SMT, para delegar, por contrato de concessão, a prestação e exploração dos serviços de transporte coletivo de passageiros por ônibus em Porto Alegre. O prefeito decretou tal decisão considerando:

Considerando que a prestação e exploração do serviço de transporte público de passageiros no Município de Porto Alegre nunca foi objeto de procedimento licitatório; considerando o que determinam as Leis Federais n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, em especial seu artigo 5º; considerando os dispositivos constantes na Lei nº 8.133, de 12 de janeiro de 1998; considerando a determinação judicial decorrente do Agravo de Instrumento nº 70058331166 do Tribunal de Justiça do Estado e as determinações do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS); considerando o resultado da Inspeção Especial nº 003423- 0200/12-0 do TCE-RS. (PORTO ALEGRE, 2014a)

Após as reuniões do OP, uma audiência pública deveria ter sido realizada no dia 27 de fevereiro, para tratar do assunto da licitação do transporte coletivo na cidade, porém a prefeitura transferiu⁴² para o dia 10 de março devido ao grande número de pessoas que estavam presentes no prédio da Câmara de Vereadores. O cancelamento da audiência ocorreu antes mesmo de começar a sessão, em virtude dos 200 lugares disponíveis do auditório já estarem ocupados, fazendo com que a Guarda Municipal fechasse o portão de acesso ao pátio do prédio da Câmara, deixando de fora manifestantes do Bloco de Lutas pelo Transporte

⁴⁰ Disponível em:

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/acessibilidade_smarty/default.php?p_secao=3&projeto_sec=144&pg=1744&p_reg=167398. Acesso em: set. 2016

⁴¹ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=520935>. Acesso em: set. 2016

⁴² Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-de-porto-alegre-adia-reuniao-sobre-transporte,1135498>. Acesso em: set. 2016

Público, sindicalistas, representantes de movimento sociais e cidadão da cidade que desejavam participar.

Neste mesmo dia, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS) concedeu prazo de mais 30 dias para abertura de processo licitatório⁴³. A decisão foi tomada pelo desembargador Carlos Roberto Caníbal, determinando que a publicação do edital ocorresse até o dia 29 de março.

Para evitar o problema de superlotação ocorrido na tentativa de audiência pública anterior, a audiência do dia 10 de março ocorreu no Ginásio Tesourinha. O encontro, com a participação de 617 pessoas cadastradas⁴⁴, iniciou às 19 horas, e durou pouco mais de 30 minutos, pois os depoimentos de cidadãos e representantes de entidades, inscritos previamente para as manifestações, foram interrompidos por atos que visavam à depredação das instalações, iniciado por um pequeno grupo de pessoas. A confusão causada fez com que a audiência fosse encerrada.

Para a Prefeitura de Porto Alegre a Audiência Pública foi considerada válida. “Após cerca de meia hora de tentativa de prosseguir com a audiência, a prefeitura acabou cancelando o encontro, declarando, entretanto, ter considerado que a audiência “cumpriu sua função jurídica”, e afirmando que uma nova reunião não será convocada”. (OLIVEIRA, 2014)

Dois dias após a Audiência Pública a prefeitura divulgou um mecanismo de consulta virtual para viabilizar o recebimento de sugestões da população, sobre o transporte coletivo, via correio eletrônico, durante o período do dia 12 ao dia 18 de março de 2014. Além disso, às vésperas da publicação do edital de licitação dos ônibus foi disponibilizado através do sítio eletrônico da prefeitura um questionário de perguntas sobre a qualidade do sistema que, de acordo com propósito da ação, poderia auxiliar na construção do edital. Houve o registro de 241 correios eletrônicos recebidos, com diversas sugestões, individuais ou representativas de entidades, que foram analisadas pelos técnicos da EPTC e da SMT.⁴⁵

No dia 31 de março a EPTC publicou⁴⁶ o primeiro edital de licitação da história do transporte coletivo de Porto Alegre. As empresas ou consórcios que tivessem interesse em

⁴³ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/blogs/juremirmachado/2014/01/5589/os-empresarios-a-crise-dos-onibus-em-porto-alegre/>. Acesso em: set. 2016

⁴⁴ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=167818&LICITACAO+DO+TRANSPORTE:+CONSULTA+PUBLICA+E+CONSIDERADA+CONCLUIDA. Acesso em: set. 2016

⁴⁵ Disponível em: <https://portoimagem.wordpress.com/2014/03/30/licitacao-de-onibus-tera-publicacao-de-edital-nesta-segunda/>. Acesso em: set. 2016

⁴⁶ Disponível em: <https://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/prefeitura-publica-edital-de-licitacao-transporte-coletivo-de-porto-alegre/>. Acesso em: set. 2016

participar do processo deveriam entregar suas propostas até o dia 03 de junho. Conforme Furtado (2014):

Ar-condicionado – Um dos itens mais solicitados pela população nos diversos canais de participação foi sobre a inclusão de ar-condicionado em toda a frota, sendo contemplado no edital. Outra previsão no edital será a redução do número de passageiros por metro quadrado, trazendo um maior conforto aos usuários do sistema de transporte coletivo por ônibus. O edital prevê, também, instrumentos de monitoramento para controle da qualidade do serviço prestado, mediante o cumprimento de metas. O não cumprimento destas metas acarretará a aplicação de penalidades. A bilhetagem eletrônica e a comercialização dos créditos serão gerenciadas pelo poder concedente. (FURTADO, 2014b)

No aguardo do dia para a abertura das propostas enviadas para participação do processo licitatório, o COMTU aprovou no dia 02 de abril reajuste de 5,6% no valor da tarifa. A aprovação resultou em um ato de protesto contra o reajuste na tarifa. “No mesmo dia, um protesto reuniu cerca de 350 pessoas em frente à prefeitura da capital. Marcado por vandalismos, vidros do prédio histórico foram quebrados, paredes pichadas, assim como outros locais do patrimônio público”. (G1RS, 2014)

Mesmo sem a sanção do prefeito quanto ao reajuste, no dia 03 de abril, a Uampa se movimentou⁴⁷ para tentar impedir mais prejuízo aos contribuintes entrando com pedido de ação cautelar na intenção de proibir o aumento da tarifa até que o processo licitatório e a devida implementação dos contratos firmados com as empresas concessionárias estivessem completas.

No dia seguinte, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul negou, o pedido para suspender o reajuste nas tarifas de ônibus de Porto Alegre, sancionado pelo prefeito José Fortunati. Assim, no dia 07 de abril o reajuste na tarifa, de R\$2,80 para R\$2,95 passou a vigorar na cidade.

Algumas empresas, que operacionalizam o sistema de transporte coletivo por ônibus, ingressaram com recurso de agravo de instrumento, na 1ª Câmara Cível, solicitando a suspensão da licitação, porém o pedido foi negado pelo TJ-RS no dia 02 de junho⁴⁸. O desembargador responsável pela análise, Carlos Roberto Lofego Caníbal sustentou que o deferimento da liminar causaria prejuízos ao processo licitatório, que, segundo o desembargador, já está atrasado em pelo menos 25 anos.⁴⁹

No dia marcado para a abertura dos envelopes com as propostas das empresas para operacionalizar o sistema do transporte coletivo por ônibus na cidade, apenas os

⁴⁷ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=522362>. Acesso em: set. 2016

⁴⁸ Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/tribunal-de-contas-do-estado-suspende-licitacao-do-transporte-coletivo-de-porto-alegre/>. Acesso em: set. 2016

⁴⁹ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=527081>. Acesso em: set. 2016

representantes da EPTC compareceram, pois nenhuma proposta foi enviada por parte das empresas. Sendo assim, a licitação resultou deserta e a prefeitura de Porto Alegre comprometeu-se em aperfeiçoar o conteúdo do edital, em conjunto com a Comissão de Licitação e o TCE para um novo lançamento conforme os prazos estabelecidos pela legislação.

No dia 01 de julho o TJ-RS estabeleceu prazo de 60 dias para publicação do novo edital licitatório e até 120 dias para o encerramento do processo.⁵⁰ O prazo começou a contar a partir da notificação recebida pelo Executivo municipal em 09 de julho.

Com a intenção de melhorar os requisitos exigidos no edital de licitação, foi organizado o Fórum do Transporte Seguro, onde representantes dos rodoviários, da Brigada Militar e da Polícia Civil se reuniram, na Câmara de Vereadores, com a vereadora Sofia Cavedon para propor alternativas que visavam melhorar segurança no transporte público de Porto Alegre. No encontro do Fórum os representantes relataram situações de assaltos e insegurança e apresentaram propostas, especialmente a utilização de tecnologias como ferramentas eletrônicas de vigilância para coibir crimes e identificar assaltantes⁵¹.

No dia 31 de julho ocorreu outra manifestação dos rodoviários através da operação tartaruga que tinha por objetivo circular com a velocidade obrigatória de 30 km/h nos corredores de ônibus da cidade. Conforme Borba (2014):

Normalmente, os coletivos desobedecem a norma do Código de Trânsito Brasileiro, que também os obrigaria a parar em todas as estações de passageiros. Eles alegam que, se seguissem a lei, não conseguiriam cumprir a tabela horária e sofreriam, inclusive, represálias da Eptc. Por isso, essa é a forma escolhida para tentar angariar apoio da população, apesar dos prováveis transtornos aos passageiros. (BORBA, 2014)

A publicação no Diário Oficial de Porto Alegre do extrato do novo edital para contratação do serviço de transporte público coletivo por ônibus ocorreu no dia 19 de setembro e a abertura das propostas estava prevista para novembro no auditório da EPTC.

Entre os dias 13 de outubro e 18 de novembro ocorreram assembleias Regionais e Temáticas Orçamento Participativo 2014/2015. Nesse período o prazo para a entrega de propostas para participação do processo licitatório do transporte coletivo por ônibus estava em andamento. Em assembleia ocorrida no bairro Glória o prefeito, José Fortunati declarou:

Estamos realizando a primeira licitação do transporte público por ônibus de Porto Alegre e o edital exige a instalação de ar-condicionado em toda a frota no prazo máximo de 10 anos. É uma demanda da comunidade e vamos atender. Na primeira tentativa nenhuma empresa se apresentou. Abrimos agora o processo para empresas

⁵⁰ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=529479>. Acesso em: set. 2016

⁵¹ Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/forum-do-transporte-seguro-propoe-inclusao-de-cameras-de-seguranca-na-licitacao-de-onibus-de-poa/>. Acesso em: set. 2016

internacionais e vamos receber as propostas no próximo dia 24. Se não tivermos interessados eu vou buscar pelo Brasil, e se necessário também em outros países, empresas dispostas a participarem da licitação. (GIUSTI, 2014)

No dia 12 de novembro o TCE iniciou uma diligência no edital de licitação⁵² do transporte público de Porto Alegre. No procedimento, técnicos do TCE realizaram o trabalho dentro da sede da EPTC para buscar maior detalhamento de itens do edital, como a composição da planilha de custos. Conforme resultado da diligência:

Ainda que ausente o detalhamento dos cálculos definidores da Tarifa Teto, as informações hoje disponíveis permitem o acesso de dados necessário para a elaboração de proposta técnica pelos concorrentes, isso sem considerar o grande conhecimento dos operadores sobre os seus custos e dos praticados no mercado. Recentemente foram realizadas as licitações dos sistemas de transporte dos Municípios de Brasília e Florianópolis, sendo que em ambas os Editais de licitação apresentaram somente os valores das Tarifas Tetos, deixando de apresentar, na íntegra, os cálculos baseados no modelo de fluxo de caixa e, no, entanto, essas cidades já encerraram seus processos licitatórios e os operadores que venceram os pleitos já estão prestando seus serviços de transporte coletivo por ônibus à luz de novos contratos. (PORTO ALEGRE, 2014b)

No dia 21 de novembro a Associação dos Transportadores de passageiros anunciou que nenhuma das 12 empresas que operavam o transporte coletivo de Porto Alegre na época apresentaria propostas para participar do processo licitatório. Sendo assim, no dia 24 de novembro não interessados para participar do processo na reunião ocorrida no auditório da EPTC. Na ocasião, o prefeito anuncia, em entrevista para o Jornal Correio do Povo: “Nós poderíamos fazer o terceiro, o quarto, o décimo ou o milésimo edital, e a teríamos (a licitação) deserta. Vamos mudar o escopo da licitação”. (CORREIO DO POVO, 2014)

Em 2015 a negociação entre rodoviários e empresários do sistema de transporte não iniciou bem. No dia 20 de janeiro os ônibus da cidade circularam a uma velocidade máxima de 30 km/h e cerca de 250 mil pessoas foram afetadas pela manifestação⁵³, o que acabou chamando a atenção dos meios de telecomunicação que noticiaram o evento. A operação tartaruga, também ocorrida em anos anteriores, marcava a insatisfação dos rodoviários quanto ao reajuste salarial do período. A promessa de reajuste anunciada no dia 06 de janeiro era de 11,5%, porém no dia 08 de janeiro os empresários voltaram atrás e anunciaram um reajuste de apenas 5%, motivando a manifestação dos rodoviários.⁵⁴ No dia 20 de janeiro os rodoviários aprovam um reajuste salarial no valor de 8%, que entrou em vigor a partir de 1º de fevereiro.

⁵² Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/541097/TCE-inicia-diligencia-no-edital-de-licitacao-do-transporte-publico-de-Porto-Alegre>. Acesso em: set. 2016

⁵³ Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2016/01/porto-alegre-deve-ter-zona-com-velocidade-maxima-de-30-km-h-ate-o-fim-de-fevereiro-4944637.html>. Acesso em: set. 2016

⁵⁴ Disponível em: https://issuu.com/metro_brazil/docs/20150120_br_portoalegre/3?e=3193815/11030063

Seguindo os procedimentos do processo do cálculo tarifário, definidos pelo Decreto 14.459/04, o Sindicato das Empresas de Ônibus de Porto Alegre protocolou, no dia 3 de fevereiro, solicitação de reajuste de 18,30% no valor da tarifa. A EPTC realizou a análise do reajuste, levando em conta as recomendações do TCE-RS e os componentes da planilha de cálculo tarifário. Depois de finalizado o estudo, os técnicos recomendaram um reajuste de 10,85% no valor da tarifa ao COMTU para que a decisão fosse votada pelos dos integrantes.

No dia 06 de fevereiro as ruas de Porto Alegre voltaram a ser ocupadas por manifestantes, que protestaram contra a proposta de reajuste. “O movimento foi antecedido por uma panfletagem, o que fez com que moradores da Capital se unissem a marcha, além de integrantes de movimentos sociais”. (VASCONCELLOS; RIVAS, 2015) Neste momento a proposta de reajuste estava sendo analisada pelo COMTU, o que motivou a ocorrência de um novo ato de protesto no dia 12 de fevereiro. Os manifestantes solicitavam que o reajuste não fosse aprovado. “O Centro de Porto Alegre voltou a ser ocupado por manifestação contra o aumento no valor das passagens de ônibus no começo da noite desta quinta-feira. De acordo com a Brigada Militar, cerca de 500 pessoas participaram da manifestação, que foi pacífica e com poucos transtornos”. (CORREIO DO POVO, 2015)

Mesmo com o pedido por parte da população de negativa do reajuste proposto pelo Seopa e pela EPTC, no dia 19 de fevereiro o Conselho Municipal de Transportes Urbanos aprovou a planilha técnica utilizada para reajuste da tarifa dos ônibus, por 14 votos a 3⁵⁵. O novo valor proposto é de R\$ 3,27, abaixo do valor proposto pelo Seopa de R\$3,49. No momento da reunião de aprovação, manifestantes do Bloco de Lutas, Juntos, UEE Livre, UJS, entre outras organizações⁵⁶ estavam presentes no local para pressionar os conselheiros a votarem contra o reajuste. Após sanção do prefeito, o novo valor da passagem de ônibus, R\$3,25, começou a vigorar em 22 de fevereiro.

No dia 24 de fevereiro o prefeito José Fortunati foi até a cidade de Brasília para dialogar com deputados, senadores e membros do executivo sobre o Regime Especial de Incentivo ao Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros (Reitup), com a intenção de pedir apoio na aprovação da matéria, que ainda tramitava no Congresso Nacional. “Acredito que, se houver boa vontade política das demais instâncias federativas, temos condições de reduzir as tarifas por meio da aprovação do Reitup, que prevê isenções fiscais

⁵⁵Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2015/02/conselho-de-transportes-propoe-tarifa-de-onibus-de-r-3-27-em-porto-alegre-4703151.html>. Acesso em: set. 2016

⁵⁶Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/02/organizacoes-pretendem-barrar-nova-tarifa-de-onibus-com-protestos-de-rua-4703227.html>. Acesso em: set. 2016

também em nível estadual e federal. Estudos da FNP apontam que a redução do valor final da tarifa poderia ser superior a 20%”. (BARROS, 2015)

Neste mesmo dia manifestante organizaram ato de manifestação que, munidos com faixas e cartazes, exigiram da prefeitura de Porto Alegre a implementação do passe livre e a revogação do aumento da passagem do ônibus para R\$ 3,25. O protesto foi organizado pelo Bloco de Luta pelo Transporte Público e reuniu cerca de 600 pessoas⁵⁷.

Na manhã do dia 3 de março a EPTC confirmou a data de 6 de maio para a publicação do novo edital de licitação para a operacionalização do transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre:

Os técnicos da empresa já trabalham na reelaboração do projeto básico, contemplando todos os avanços já incorporados ao edital anterior, como o ar-condicionado na frota e o conselho de usuários. A ideia é que esta tarefa seja concluída até o final deste mês. Nas duas primeiras semanas de abril, serão realizadas as discussões com a comunidade, via Orçamento Participativo. Na terceira semana, entre os dias 13 e 15, a prefeitura promoverá uma audiência pública em local ainda a ser definido. As contribuições aceitas serão incorporadas ao edital pelos técnicos na última semana de abril. Conforme Capellari, a previsão é de que sejam de oito a dez editais, abrangendo todas as bacias. (BAVARESCO; FURTADO, 2015)

Em 3 de abril o vereador Cláudio Janta do PDT apresentou à Câmara de Vereadores um projeto de lei para consulta popular sobre a isenção nos ônibus de Porto Alegre. O vereador sugere a consulta na forma de plebiscito, com a possibilidade das isenções estarem vinculadas à renda dos usuários. O projeto ainda encontra-se em tramitação. Conforme o sítio eletrônico da Prefeitura de Porto Alegre:

Janta lembra que a participação popular nas decisões da Administração Pública Municipal é uma tradição em Porto Alegre. Instrumentos como o Orçamento Participativo e os conselhos municipais garantiram uma importante mudança no cotidiano do nosso Município, transformando a população de coadjuvante a protagonista, no que se refere às políticas públicas e às ações governamentais [...] Segundo o vereador, outra forma de possibilitar a participação da cidadania nas decisões governamentais é a realização de consultas plebiscitárias. Janta informa que a Lei Orgânica, em seu artigo 97, prevê que o plebiscito é um dos instrumentos pelo qual deve ser exercitada a soberania popular sobre diversos temas de interesse da população, entre os quais, na sua opinião, se encaixam as isenções de tarifa de ônibus. (BARCELOS, 2015)

Após veto do executivo referente ao Projeto de Lei PLL 015/14 que:

obriga as empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo por ônibus no Município de Porto Alegre, públicas ou privadas, a manter em funcionamento os condicionadores de ar dos veículos que o possuam, altera a al. i do caput do art. 10 da Lei nº 2.758, de 4 de dezembro de 1964, e alterações posteriores, incluindo condicionadores de ar no rol de características mínimas para inclusão de veículos na

⁵⁷ Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/549823/Protesto-contr-aumento-da-passagem-termina-na-frente-do-Palacio-da-Policia>. Acesso em: set. 2016

frota de prestação desse serviço, e dá outras providências. (PORTO ALEGRE, 2014c)

A Câmara Municipal de Porto Alegre manteve o projeto e realizou sua promulgação, a partir da Lei 11.806 de 25 de março 2015. Porém, no dia 10 de abril o desembargador Eugênio Facchini Neto, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, acolheu pedido da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre e derrubou a lei de obrigatoriedade de equipamento de ar condicionado na frota de ônibus municipais. Em entrevista:

Facchini Neto lembrou também que a obrigatoriedade poderia atrasar o edital de licitação, que não previa os equipamentos em toda a frota num primeiro momento. Para o magistrado, a refrigeração deve ser instalada de maneira gradativa. A licitação deve ser concluída no dia 06 de maio, prevê a prefeitura. (BAZANI, 2015)

Nas duas primeiras semanas de abril, foi anunciado que seriam realizadas discussões sobre o tema da licitação dos ônibus com as comunidades via Orçamento Participativo, porém as plenárias no OP foram realizadas apenas após a publicação do edital licitatório, no período de 27 de julho até 29 de agosto.

Em 15 de abril ocorreu a Audiência Pública para discutir a licitação do transporte por ônibus com a população, em conformidade ao anunciado pela prefeitura. Cerca de 100 pessoas⁵⁸ participaram da discussão no Ginásio Tesourinha. “A coincidência entre falta de ônibus, chuva e jogo do Grêmio colaborou para esvaziar a audiência – cerca de 100 pessoas debateram no Ginásio Tesourinha, onde cabem 1,5 mil”. (REIS, 2015) A EPTC apresentou as principais diretrizes⁵⁹ do edital para os presentes e informou que as sugestões discutidas na audiência seriam analisadas para possíveis alterações na elaboração do novo edital.

A audiência ocorreu no mesmo dia em que as principais centrais sindicais do país convocaram uma greve geral nacional para protestar contra o Projeto de Lei 4330/04, que tinha por objetivo a terceirização generalizada de atividades nas empresas. Neste dia os rodoviários da empresa de ônibus estatal não permitiram que os ônibus saíssem da garagem da empresa, ação expressiva pelo fato da empresa ser responsável por cerca de 40% do transporte público na capital. Além disso, os trens não circularam no espaço intermunicipal e a ponte do Guaíba, importante via de ligação da região sul do Estado com Porto Alegre, foi bloqueada por 2 horas.

A concorrência pública para a licitação do transporte coletivo em Porto Alegre foi publicada no Diário Oficial do município em 06 de maio. Diferentemente dos editais

⁵⁸Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/04/audiencia-publica-discute-licitacao-dos-onibus-de-porto-alegre.html>

⁵⁹Disponível em: <http://pt.slideshare.net/PrefeituraDePortoAlegre/audincia-pblica-transporte-coletivo>

publicados anteriormente, em que no dia marcado para a abertura das propostas não houve interessados, no dia 06 de julho:

foram conhecidas as empresas interessadas na prestação do serviço de transporte coletivo de Porto Alegre. A licitação de ônibus teve cinco empresas interessadas - uma delas de Santa Cruz do Sul -, que apresentaram propostas para as seis bacias previstas no terceiro edital publicado no Diário Oficial de Porto Alegre (Dopa). (JORNAL DO COMÉRCIO, 2015)

No dia 24 de setembro o prefeito anunciou os vencedores do processo de licitação do transporte coletivo por ônibus e no dia 05 de outubro foi realizada a homologação⁶⁰ dos resultados da primeira licitação do transporte coletivo da história de Porto Alegre. Após a assinatura do contrato os permissionários iniciaram a operação do novo sistema de ônibus no dia 22 de fevereiro de 2016.

3.4 Conclusões do Capítulo 3: Identificação dos Mecanismos de Participação Popular Institucionalizados no Município de Porto Alegre

A partir do referencial teórico deste trabalho os eventos descritos no subcapítulo anterior foram analisados e serão apresentados no quadro a seguir de maneira cronológica utilizando o formato de linha do tempo. Os mecanismos de participação popular institucionalizados estão identificados assim como procedimentos de outras naturezas conforme legenda.

⁶⁰ Disponível em:

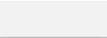
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/porta_l_pmpa_novo/default.php?p_noticia=181373&HOMOLOGADO+O+RESULTADO+DA+LICITACAO+DO+TRANSPORTE+COLETIVO

Figura 6 – Principais Eventos que Antecederam a Publicação do Edital de Licitação

26/01/2011	Ato de Protesto - Paralisação dos Rodoviários
28/01/2011	Ato de Protesto - "Tuitaço Nacional"
02/02/2011	Seopa Propõe Reajuste de 14%
03/02/2011	Ato de Protesto - Pedido de Veto ao Reajuste
04/02/2011	Reunião entre Prefeitura e Entidades Representativas
08/02/2011	Aprovação do Reajuste de 10,20% na Tarifa pelo COMTU
08/02/2011	Reajuste da Tarifa de Ônibus - R\$2,45 para R\$2,70
09/02/2011	Ato de Protesto - Manifesto entregue ao Secretário de Governança
17/02/2011	Ato de Protesto - Dia Nacional de Luta Contra o Aumento da Passagem
13/04/2011	Lançamento do Projeto "Câmara do Ônibus"
20/04/2011	Inquérito Civil nº 155/2011 Instaurado no MP
26/05/2011	Audiência Pública - Apresentação dos Resultados do Projeto Câmara no Ônibus
26/05/2011	Promessa do Edital Licitatório
14/06/2011	TCE Inicia Auditoria no Cálculo Tarifário
01/07/2011	2º Passagem de Ônibus Gratuita
03/10/2011	Entrega de relatório projeto "Câmara no Ônibus"
26/01/2012	Seopa Propõe Reajuste de 9,26%
31/01/2012	Aprovação de Reajuste de 6,79% na Tarifa pelo COMTU
01/02/2012	Retomada das Atividades do Projeto "Câmara no Ônibus"
06/02/2012	Reajuste de 5,85% na Tarifa de Ônibus - R\$2,70 para R\$2,85
27/02/2012	Ato de Protesto - Manifestação da População
08/03/2012	Ato de Protesto - Manifestação da População
15/06/2012	José Fortunati Formaliza Candidatura nas Eleições de 2012
Outubro/2012	Promessa do Edital Licitatório em Campanha Eleitoral
Outubro/2012	Formação Grupo de Trabalho para formulação do edital licitatório
27/12/2012	TCE solicita esclarecimentos à EPTC
07/01/2013	Prefeitura envia Esclarecimentos ao TCE
21/01/2013	Ato de Protesto - Manifestação Contra um Novo Reajuste na Tarifa
29/01/2012	Emissão de Medida Cautelas pelo TCE
29/01/2013	Ato de Protesto - Pedido de Licitação e Transparência
15/02/2013	Seopa Propõe Reajuste de 14,85%
18/02/2013	Ato de Protesto - Manifestação Contra o Reajuste
19/02/2013	Ato de Protesto - Operação Tartaruga
26/02/2013	TCE-RS Nega Recursos da EPTC
01/03/2013	DIEESE Apresenta Estudo sobre a Tarifa
06/03/2013	Ato de Protesto - Apoio a Votação da Medida Cautelar
06/03/2013	Aprovação de Medida Cautelar no MPC-RS
21/03/2013	Aprovação do Reajuste de 6,51% na Tarifa pelo COMTU
21/03/2013	Ato de Protesto - Solicitação de Veto ao Percentual de Reajuste
25/03/2013	Reajuste de 6,51% da Tarifa de Ônibus - R\$2,85 para R\$3,05
25/03/2013	Ato de Protesto - Manifestação Contra o Reajuste
27/03/2013	Ato de Protesto - Manifestação Contra o Reajuste
01/04/2013	Reunião Entre Entidades Estudantis e Prefeitura
01/04/2013	Promessa do Edital Licitatório para 2013
01/04/2013	Ato de Protesto - Manifestação sobre Diversas Pautas
03/04/2013	Vereadores Protocolam Ação para Revogar o Reajuste
04/04/2013	Suspensão do Reajuste da Tarifa - R\$3,05 para R\$2,85
04/04/2013	Ato de Protesto - Comemoração pela Suspensão
11/04/2013	Ato de Protesto - Pedido de Licitação e Redução da Tarifa para R\$2,60
20/05/2013	ATP Solicita Isenção de Impostos e Taxas
13/06/2013	Ato de Protesto - Manifestação sobre Diversas Pautas
17/06/2013	Ato de Protesto - Manifestação sobre Diversas Pautas
20/06/2013	Ato de Protesto - Manifestação sobre Diversas Pautas
24/06/2013	Ato de Protesto - Manifestação sobre Diversas Pautas
27/06/2013	Ato de Protesto - Manifestação sobre Diversas Pautas
02/07/2013	Projeto de Lei Para Isenção de Impostos é Aprovado

03/07/2013	Redução da Tarifa - R\$2,85 para R\$2,80
10/07/2013	Ato de Protesto - Ocupação da Câmara de Vereadores
17/07/2013	Protocolo dos Projetos de Lei Formulados na Ocupação
30/08/2013	Ato de Protesto - Dia Nacional de Manifestações e Luta
25/09/2013	Instauração do Passe Livre Intermunicipal
out/13	Promessa do Edital Licitatório para 2014
12/01/14 a 17/01/14	Greve dos Rodoviários - 15 Dias de Paralisação no Transporte Coletivo
31/01/2014	Determinação Judicial para Lançamento do Edital
11/02/2014	Constituição de Comissão Especial de Licitação
12/02/2014	Encontro entre EPTC e Conselheiros do OP
13/02/2014 a 24/02/14	Encontros do Orçamento Participativo
25/02/2014	Reunião de Avaliação das Propostas OP
27/02/2014	Audiência Pública
27/02/2014	Decisão do TJ-RS Concede mais 30 dias para Publicação do Edital
10/03/2014	Audiência Pública
14/03/2014	Pesquisa com Usuários de Ônibus
12/03/14 a 18/03/14	Canal Virtual de Consulta à População
31/03/2014	Publicação 1º Edital de Licitação Transporte Coletivo por Ônibus
02/04/2014	Aprovação do Reajuste de 5,6% na Tarifa pelo COMTU
02/04/2014	Ato de Protesto - Contra o Reajuste na Tarifa
03/04/2014	Uampa Protocola Pedido de Liminar Contra o Reajuste
04/04/2014	TJ nega Suspensão do Reajuste na Tarifa
07/04/2014	Reajuste da Tarifa - R\$2,80 para R\$2,95
02/06/2014	TJ Nega Suspensão da Licitação
03/06/2014	Licitação Deserta
09/07/2014	Justiça Estabelece 60 dias para Licitação do Transporte
11/07/2014	Fórum do Transito Seguro
31/07/2014	Ato de Protesto - Operação Tartaruga
19/09/2014	Publicação 2º Edital de Licitação Transporte Coletivo
12/11/2014	TCE Inicia Diligencia no Edital
21/11/2014	Empresas Anunciam que Não Entregarão Propostas
24/11/2014	Licitação Deserta
20/01/2015	Ato de Protesto - Operação Tartaruga
20/01/2015	Definição do Reajuste Salarial dos Rodoviários
03/02/2015	Seopa Propõe Reajuste de 18,30%
06/02/2015	Ato de Protesto - Contra o Reajuste na Tarifa
12/02/2015	Ato de Protesto - Contra o Reajuste na Tarifa
19/02/2015	Aprovação do Reajuste de 10,85% na Tarifa pelo COMTU
19/02/2015	Ato de Protesto - Pressão para Vetar Cálculo do Reajuste
22/02/2015	Reajuste de 10,85% da Tarifa de Ônibus - R\$2,95 para R\$3,25
24/02/2015	Encontro entre Prefeitura e Representantes do RS em Brasília
24/02/2015	Ato de Protesto - Para Revogação do Aumento e Passe Livre
03/03/2015	Promessa de Publicação do Edital Licitatório para Maio
25/03/2015	Aprovação de Lei - Obrigatoriedade de Refrigeração nos Ônibus
03/04/2015	Proposta de Plebiscito para Debater Isenções no Ônibus
10/04/2015	TJ Anula Promulgação de Lei sobre Refrigeração nos Ônibus
15/04/2015	Audiência Pública
06/05/2015	Publicação 3º edital de Licitação do Transporte Coletivo
27/07/15 a 29/08/15	Encontros do Orçamento Participativo
06/07/2015	Abertura das Propostas Enviadas para Participação do Edital
24/09/2015	Anúncio dos Vencedores do Processo de Licitação

Legenda:

	Manifestações Sociais
	Procedimentos Institucionalizados
	Mecanismos de Participação Institucionalizados

Com relação a linha do tempo apresentada, temos que conforme o Art. 1º do Decreto Municipal nº 14.459 de 2004 a “Secretaria Municipal dos Transportes realizará os levantamentos técnicos estabelecidos na Planilha de Cálculo Tarifário – Anexo 1 – aferindo o custo operacional do sistema de transporte coletivo por ônibus a fim de indicar a tarifa a ser fixada pelo Prefeito Municipal.” Além disso, o parágrafo único estabelece que “os estudos e a Planilha de Cálculo Tarifário referidos no “caput” deste artigo deverão ser apreciados previamente pelo Conselho Municipal dos Transportes Urbanos antes da homologação da tarifa pelo Prefeito Municipal”. Sendo assim, nota-se que os aumentos praticados na tarifa de ônibus ocorriam conforme o processo estabelecido no Decreto. Respeitando a data base do dissídio dos rodoviários, no início de cada ano eram efetuados os acordos sobre os ajustes salariais da categoria, a Seopa protocolava o pedido de reajuste tarifários, a proposta passava pelo COMTU e a decisão final ficava sob responsabilidade do Prefeito da cidade. Dessa maneira, como o processo de reajuste estava baseado em critérios definidos, nota-se, a partir do quadro, que as manifestações sociais eram projetadas a cada decisão relacionada ao tema. Houve, portanto, diversas manifestações sociais, a população acompanhava as decisões que eram tomadas e organizava atividades para manifestar sua insatisfação.

Os mecanismos de participação popular ocorridos nos acontecimentos que antecederam a publicação do edital referente ao transporte público por ônibus no município de Porto Alegre estão identificados na Figura 6. É possível identificar que a quantidade de vezes que ocorreram as manifestações sociais neste processo supera de forma expressiva a quantidade de vezes que os mecanismos de participação popular foram realizados. A falta de utilização dos mecanismos de participação popular para as tomadas de decisão fez com que a participação da população no processo de elaboração do edital de licitação se desse a partir das manifestações sociais organizadas como forma de protesto às decisões. A pressão popular ocorrida através destas atividades não institucionalizadas permitiu que decisões importantes fossem tomadas e colaborou para que o edital de licitação fosse concretizado.

4. ANÁLISE

No decorrer deste trabalho foram introduzidos os principais conceitos teóricos relacionados ao novo formato de relação entre o Estado e a Sociedade após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e suas alterações. Ao relacionar estes conceitos com o histórico do transporte público no município, a descrição dos principais eventos que antecederam a publicação do edital de licitação e as respostas fornecidas pela Empresa Pública de Transporte e Circulação constatou-se que as características deste novo formato de relação permitiram que a sociedade influenciasse de maneira relevante a elaboração do edital de licitação referente ao transporte público por ônibus do município de Porto Alegre, a partir dos mecanismos de participação popular institucionalizados e das manifestações sociais que ocorrem durante o processo. Esta constatação foi baseada através da interpretação dos conceitos apresentados e sua relação com a temática desenvolvida, conforme demonstrado a seguir.

4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para viabilizar a pesquisa o método entendido como mais apropriado para o desenvolvimento deste trabalho é o método hipotético-dedutivo, no qual, a partir de uma hipótese ampla, tenta-se deduzir as consequências de forma particular. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 92), sempre há algo teórico, uma hipótese ou um problema que precede uma observação, sendo que a mesma só pode ser feita a partir de um conhecimento anterior seja um conhecimento prévio ou expectativas.

Conforme Gerhardt e Silveira (2009) “quando os conhecimentos disponíveis sobre um determinado assunto são insuficientes para explicar um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar o problema, são formuladas hipóteses; destas deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas.”. Para tanto, cabe ressaltar que a hipótese inicial desta pesquisa está no entendimento de que a sociedade teve papel fundamental para que a publicação do edital licitatório referente ao transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre acontecesse.

A presente pesquisa utilizou a abordagem qualitativa. “A pesquisa qualitativa preocupa-se [...] com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na

compreensão e explicação na dinâmica das relações sociais.” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 32). Na pesquisa qualitativa “o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave” (MORESI, 2003, p. 09). O trabalho encaixa-se nesta descrição visto que existiu a pretensão de investigar as consequências geradas pelas relações sociais limitadas ao ambiente social em que ocorreram os eventos relacionados à elaboração do edital de licitação.

No tocante à natureza da pesquisa, em razão dos objetivos gerais definidos e do propósito inicial deste trabalho, esta pesquisa possui caráter descritivo, tendo em vista a caracterização do fenômeno para, posteriormente, compreendê-lo e explicá-lo, pois, segundo Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.”. Contudo, ainda conforme Gil (2002, p. 42), uma pesquisa descritiva pode, em determinados casos, aproximar-se tanto de uma pesquisa de caráter explicativo, quanto de caráter exploratório:

Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, e pretendem determinar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Há, porém, pesquisas que, embora definidas como descritivas com base em seus objetivos acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias. (GIL, 2002, p. 42)

Os procedimentos aplicados a este estudo foram baseados na pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, onde “partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites [...] permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto.” (FONSECA, 2002, p. 32). Primeiramente foram realizadas pesquisas em materiais já desenvolvidos, tais como livros e artigos científicos. Cabe ressaltar que, conforme Gil (2002) as fontes bibliográficas englobam os livros, tanto os de leitura corrente como obras literárias e obras de divulgação quanto os de referência informativa como dicionários, enciclopédias, anuários, almanaques. Além de publicações periódicas como jornais, revistas e impressos diversos.

A pesquisa documental foi realizada em documentos oficiais, leis, normativas, regulamentos, portarias, pareceres oficiais, entre outros. “A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.” (FONSECA, 2002, p. 32)

Ademais, para atingir o objetivo proposto e complementar os procedimentos utilizados, foram coletadas informações acerca do tema específico em fontes secundárias, devido à dificuldade de se obter informações pelo fato de o evento em estudo ter ocorrido recentemente e não haver publicações oficiais suficientes para legitimar a pesquisa. Por esse motivo foram utilizados materiais disponibilizados nos portais dos atores envolvidos no processo, como blogs, postagens em sítios eletrônicos e postagens em eventos divulgados nas redes sociais. Nestes moldes a principal fonte bibliográfica escolhida foi a imprensa escrita, onde a escolha das fontes se deu através da conferência dos dados coletados em pelo menos outras três fontes. A seleção dos principais eventos descritos neste trabalho foi baseada a partir dos dados coletados levando em consideração sua relevância quanto ao tema da participação popular e aos procedimentos que englobam a materialização de uma política pública.

4.2 LIMITAÇÕES DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO NOVO FORMATO DE RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

A concepção de democracia instaurada no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou características oriundas da democracia representativa, conjugada com a existência de alguns poucos mecanismos de participação popular. Esta adaptação entre democracia representativa e os conceitos que norteiam a concepção contra-hegemônica de democracia abriu espaço para um novo modelo de gestão relacionado às políticas públicas. Através do modelo de gestão participativa é possível aproximar a sociedade de seus representantes realizando a articulação entre o Poder Público e a sociedade nas tomadas de decisão. O formato de institucionalização destes mecanismos torna-se o determinante para que a tomada de decisão relacionada a assuntos de interesse público possa ser tomada conjuntamente por representantes eleitos e na medida do possível com a participação do cidadão.

A gestão participativa pode ser utilizada como forma alternativa às práticas de gestão autoritárias. Neste modelo de gestão o processo de tomada de decisão é realizado conjuntamente pelo Poder Público com a sociedade, e sua prática torna-se possível a partir da utilização dos relevantes mecanismos de participação popular institucionalizados previstos na

legislação. É fundamental destacar que o modelo de gestão participativa promove o estreitamento entre a vontade popular e as decisões do governo, legitimando as decisões do Poder Público ao se aproximar do real manifesto das demandas da sociedade. Destaca-se que a efetiva participação da população nas tomadas de decisão ocorre quando o poder é compartilhado, sendo, então, a participação determinada através do nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados. Envolver a sociedade nas tomadas de decisão apresenta-se como um caminho para o avanço no processo de construção democrática, porém participar das decisões envolve compartilhamento de poder de decisão.

Dentre as inovações consagradas na Constituição Federal que viabilizaram um novo formato de relação entre o Poder Público e a sociedade, destaca-se a presença dos mecanismos que permitem o diálogo e atuação conjunta nas tomadas de decisões relacionadas ao interesse público. Para algumas questões pontuais a legislação determina de forma obrigatória a utilização de certos mecanismos específicos, porém a utilização dos mecanismos de participação popular nas tomadas de decisão presentes nas atividades do Poder Público não decorre de exigência em lei, existindo diversos mecanismos institucionalizados à disposição dos gestores públicos para a prática da gestão participativa. Deste modo identificou-se que a prática da gestão participativa é uma opção do Poder Público, visto que a utilização deste modelo de gestão não está exigida pela legislação. A existência de mecanismos que possibilitam a participação da sociedade não garante sua aplicabilidade, pois sua utilização fica condicionada ao formato de gestão escolhido pelos gestores público nas tomadas de decisão. Ademais, o formato de institucionalização da maioria dos mecanismos não garante que as demandas da população serão efetivamente consideradas no processo decisório.

As políticas públicas são resultado das tomadas de decisão oriundas de atividades políticas realizadas em um ambiente de conflito entre os atores políticos que compõem a sociedade. Estes atores se utilizam dos recursos de poder que dispõem para influenciar as decisões conforme seus interesses. No caso da elaboração do edital de licitação referente ao transporte coletivo por ônibus no município de Porto Alegre a prefeitura consultou a população através de um dispositivo de consulta sobre as demandas relacionadas ao transporte coletivo e pelas assembleias que constituem o Orçamento Participativo na capital, além disso, efetivou a realização de audiências públicas para formalizar a publicação do edital de licitação, porém nem um outro mecanismos de participação institucionalizado foi utilizado. Mesmo com a colocação dada pela CF, art. 14, determinando o plebiscito e o referendo como forma de exercer a soberania popular, estes mecanismos não foram disponibilizados pelo

Poder Público neste caso específico. Coube à sociedade pressionar as decisões políticas a partir das manifestações sociais, visto que a disponibilidade de participação através dos mecanismos tornou-se limitada à vontade dos gestores públicos por sua utilização.

Nesse sentido, sendo a prática da gestão participativa uma opção dos gestores públicos, sua prática fica associada aos interesses do Poder Público. A legislação determina a utilização dos mecanismos em casos específicos para a tomada de decisão, as audiências públicas no caso da publicação do edital são exemplo disso, porém em outros casos fica a critério do Poder Público utilizar ou não estes mecanismos para tomar decisões. Dessa forma é possível identificar os mecanismos de participação popular institucionalizados como um recurso de poder, podendo ser utilizado pelo Poder Público ou pela sociedade, dependendo do formato de institucionalização dos mesmos.

No caso específico da elaboração do edital, a não realização dos mecanismos de participação caracteriza um recurso de poder utilizado pelo Poder Público na disputa política existente no inteiro deste processo, visto que sua institucionalização esta formatada de maneira a impossibilitar que a sociedade venha a se manifestar a partir deles. Além disso, quando o Poder Público se sentiu obrigado a aproximar a sociedade das decisões relacionadas ao transporte público devido aos inúmeros atos de protesto relacionado ao tema, utilizou um formato de consulta extremamente informal, onde a população poderia se manifestar por correio eletrônico ou através do atendimento ao cidadão por telefone, sem qualquer garantia que estas demandas seriam realmente incorporadas ao edital de licitação. Mecanismos como o plebiscito e o referendo são capazes de aproximar de forma efetiva a vontade da população, porém estes mecanismos dependem da convocação do Poder Público.

Dentre os eventos que antecederam a publicação do edital de licitação, diversas manifestações sociais tiveram como pauta a efetivação de um transporte coletivo totalmente público, sem a delegação de sua prestação para empresas ou consórcios de empresas privadas, ou até mesmo a implementação da passagem gratuita para toda a população. Estas demandas da sociedade ficaram claras e foram motivo de muita discussão no interior da sociedade, porém o tema não motivou a vontade do Poder Público para que se realizasse a consulta sobre o assunto com toda a população a partir da utilização dos mecanismos de participação popular. No caso específico da elaboração do edital, o Poder Público preferiu responder a estas demandas de forma técnica, explicitando que o formato que constitui o sistema de transporte público do município não há subsídios dos valores e, portanto, não comportava a

implementação de tais demandas pelo fato de toda e qualquer isenção que fosse concedida refletiria diretamente no valor da tarifa, sem levar a discussão para com toda a sociedade.

A falta da utilização destes mecanismos nas tomadas de decisão do Poder Público relacionada aos aumentos implementados no valor da tarifa dos ônibus e a ausência do processo licitatório, motivou a instauração de Ação Popular, onde, conforme o art. 1º da Lei 4.717, qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios. Esta ação foi motivada pela bancada do Partido Socialismo e Liberdade na Câmara Municipal de Porto Alegre e teve por consequência a instauração de um Inquérito Civil para apurar a legalidade dos aumentos praticados na tarifa dos ônibus. Esta ação motivou distintos procedimentos envolvendo o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Empresa Pública de Transporte Público e Circulação e a Prefeitura de Porto Alegre e através de uma liminar no processo nº 70058331166 houve a determinação que o município deflagrasse o processo licitatório em janeiro de 2014.

Dessa forma, esta dicotomia entre a existência dos mecanismos de participação e a sua não utilização pode ser considerada com consequência de uma confluência perversa entre dois processos distintos ligados a dois projetos políticos distintos, conforme exposto por Evelina Dagnino (2004). De um lado, existe um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões de políticas públicas (Teixeira, Dagnino e Silva, 2002 apud DAGNINO, 2004). Do outro lado, estaria o projeto neoliberal, implementado com a eleição do Presidente Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, neste projeto “há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais” (DAGNINO, 2004, p. 142). Conforme a autora este projeto “constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington” (DAGNINO, 2004, p. 142).

Sendo assim, o enfretamento da crise que se estabelece no processo de construção democrática, ocasionada pelo conflito entre o projeto participativo e o projeto neoliberal, pode ser realizado a partir da exploração de formas mais radicais e efetivas do que a autora denomina de “núcleos duros” do projeto participativo democratizante. O primeiro núcleo estaria relacionado com a noção de direitos que, profundamente marcada “pela carga

igualitária da sua história e pela experiência recente dos movimentos sociais que lhe adicionaram a ideia da invenção de novos direitos, pode talvez resistir mais duramente às ressignificações neoliberais” (DAGNINO, 2004, p. 162). O segundo núcleo estaria relacionado à noção de espaços públicos, dando a ênfase na constituição desses espaços e sua reorientação para a luta por qualificar estes espaços, assegurando o seu qualificativo públicos e o que ele promete. “A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder” (DAGNINO, 2004 p. 162).

Desse modo, para além da definição de cidadania proposta por Marshall (1967), que a desdobra em direitos civis, políticos e sociais, a Constituição de 1988 garantiu o acesso da sociedade, de forma organizada ou de maneira individual, aos espaços onde se desenvolvem as decisões políticas. O acesso a estes espaços permitiu a conquista do direito de participar das decisões e de obter respostas aos conflitos gerados no interior da própria sociedade. Sendo assim, a transformação contínua do conceito de cidadania buscando sua ampliação permite a luta por novos espaços em ambientes marcados pela dinâmica existente nos processo de tomada de decisão que envolvem os atores políticos e as suas relações de poder. Como consequência, esta transformação contínua permite que o processo de construção democrática possa ser produzido no interior da própria sociedade, onde a luta pela ampliação dos espaços de atuação conjunta entre o Estado e a sociedade acaba efetivando a conquista de novos direitos.

A partir da análise dos eventos que antecederam a publicação do edital de licitação referente ao transporte coletivo por ônibus no município de Porto Alegre constatou-se que a sociedade promoveu ações que caminham de acordo ao enfrentamento desta crise através da conquista de novos direitos. A partir das manifestações sociais em conjunto com os diversos movimentos sociais e os atores políticos que se manifestam no interior da sociedade materializaram-se ações que permitiram o debate e discussões no interior da própria sociedade. As paralisações promovidas pelos funcionários das empresas que compõem o sistema de transporte público no município, os atos de protesto promovidos a cada decisão divulgada com relação aos aumentos na passagem de ônibus e a qualidade do serviço prestado, as tentativas de formulação de projetos de lei e a ocupação de espaços públicos demonstram claramente a vontade da sociedade por obter o direito aos espaços de discussão e participação nas tomadas de decisão. Dessa maneira, é possível interpretar que a sociedade não se sente mais representada apenas por seus representantes eleitos e quer sim maior espaço

para atuação conjunta nas decisões. Através do engajamento da sociedade torna-se possível a luta por novos direitos e espaços para manifestação de demandas.

Se a existência de espaços efetivamente públicos só se garante através da efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder, um caminho para isso estaria na luta pela qualificação dos mecanismos de participação popular através de um novo formato de institucionalização. Ademais, foi possível identificar que as manifestações sociais motivaram a implementação do processo de licitação e a regulamentação da concessão de serviço público relacionado ao transporte coletivo, efetivando a incorporação do tema na agenda do governo. Através das manifestações da sociedade, abre-se caminho para alterar o formato de institucionalização dos mecanismos de participação popular qualificando sua forma de utilização para permitir que a sociedade possa participar destes mecanismos sem que sua utilização fique condicionada a vontade do poder público. A luta pela qualificação destes mecanismos pode ser considerada como um avanço para a construção democrática na tentativa de efetivar a criação de espaços públicos “onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (DAGNINO, 2004, p. 142).

Novos direitos foram formalizados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e permitiram o acesso da sociedade, de forma organizada ou de maneira individual, aos espaços onde se desenvolvem as decisões políticas. Em mesmo sentido, a luta pela qualificação do formato de institucionalização dos mecanismos de participação popular pode se mostrar como um caminho para a construção e aprimoramento do processo democrático e efetivar a democracia participativa no país.

4.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 4: A ELABORAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO COMO UM PROMISSOR INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Percebendo a sociedade como um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer suas necessidades, tem-se como consequência que a vida em sociedade torna-se extremamente complexa, pois envolve, ao mesmo tempo, múltiplas possibilidades de cooperação,

competição e conflito. Nesse sentido, o conflito passa a ser próprio da vida coletiva, porém, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve estar dentro de limites administráveis. A administração do conflito, por sua vez, pode ser obtida por dois meios: a coerção e a política (RUA, 2009).

A mobilidade urbana e o transporte coletivo por ônibus representam uma das formas de conflito entre o Poder Público e a sociedade no país. A mobilidade corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento considerando as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas, existindo diversas formas possíveis para realizar estes deslocamentos. O movimento de pessoas no interior das cidades pode ser realizado através de meios de transporte coletivo ou individual, destacando-se o serviço de transporte coletivo visto que sua característica principal é permitir que uma grande quantidade de pessoas seja deslocada ao mesmo tempo com maior eficiência. O transporte coletivo é o transporte das massas, garantindo o deslocamento do maior número de pessoas com o menor custo para o usuário individual.

Um estudo realizado pelo DIEESE relacionou o percentual da inflação pelo IPCA e o valor cobrado pela tarifa dos ônibus entre os anos de 1994 e 2011, demonstrando que a alta dos preços foi de 257,44% enquanto o preço cobrado pela tarifa do transporte coletivo por ônibus subiu 629,73%. Sendo assim, partir da análise dos eventos que antecederam a publicação do edital contatou-se a insatisfação da população quanto aos altos índices de reajustes na tarifa que não corroboravam com os benefícios e melhorias aplicados na prestação do serviço. A consequência dos progressivos aumentos pode ser verificada com a instauração de um cenário de conflito acompanhado de intensas reclamações por parte da população. Ademais, durante anos a população queixava-se pela falta de transparência com relação aos contratos firmados com os consórcios de ônibus e a maneira como eram calculados os reajustes no valor da tarifa. Tal inquietude se dava pelo fato de Porto Alegre nunca ter formalizado a licitação, requisito obrigatório para viabilizar a concessão de serviço público.

A elaboração do edital de licitação referente ao transporte público por ônibus no município de Porto Alegre foi resultado das tomadas de decisão oriundas de atividades políticas realizadas em um ambiente de conflito entre os atores políticos envolvidos neste processo. Tais características dialogam diretamente com o entendimento do conceito de políticas públicas descrito neste trabalho, onde as políticas públicas podem ser percebidas

como ações, de caráter público, promovidas pelo Estado com o objetivo de responder aos conflitos ocasionados pelas demandas, anseios e necessidades da sociedade que envolvem alocação de bens e recursos público. Utilizando-se do modelo de Ciclo de Políticas Públicas (Policy Cycle) proposto Rúa (2009), é possível compreender que a elaboração do edital de licitação compreende a fase Formulação do ciclo, composta pelas etapas: Formação da Agenda, Formação de Alternativas e Tomada de Decisão.

A etapa de formação da agenda foi influenciada através das ações coletivas ocorridas através das inúmeras manifestações sociais que antecederam a publicação do edital, tornando a situação da falta de licitação referente ao transporte público como prioridade na agenda governamental. A etapa de formação de alternativas foi iniciada após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, através das discussões ocorridas entre os diferentes atores envolvidos no processo que começam a apresentar propostas para sua resolução. A etapa de tomada de decisão pode ser caracterizada pela formalização da constituição de uma comissão técnica para realizar estudos e providenciar a elaboração do edital. Ademais, identificou-se que o processo de elaboração do edital licitatório relaciona-se ao tipo de política regulatória, por ser uma política que estabelece regulamentos quanto à prestação de serviço público, marcada por um forte potencial de conflito ao definir as regras e determinar o acesso a “determinados recursos, impor critérios, estabelecer interdições e definir sanções, etc” (RUA, 2009, p.06) nos requisitos estabelecidos no conteúdo do edital.

A partir disso, constatou-se que a elaboração do edital de licitação pode ser considerada como um relevante instrumento de políticas públicas, pois as etapas que compõem o processo licitatório ocorrem em conformidade ao conteúdo descrito no edital, sendo este o instrumento que determina as exigências do Poder Público quanto aos requisitos obrigatórios para a prestação do serviço quando da delegação de serviço público através de concessão. O conteúdo do edital apresenta-se como um instrumento que pode viabilizar exigências quanto ao serviço que será prestado e os objetivos que o poder público deseja alcançar.

O Poder Público no âmbito municipal possuía competência para organizar os procedimentos que levariam a publicação do edital. A competência da Prefeitura na formulação do edital licitatório referente ao transporte público por ônibus decorre da Constituição Federal, art. 30, inciso I, onde compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Desse modo, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre determina no art. 8º, inciso III, que compete ao município organizar e prestar diretamente ou sob regime de

concessão ou permissão, sempre através de licitação, os serviços públicos de interesse local e os que possuem caráter essencial.

Serviço público pode ser considerado como toda atividade material que a lei atribuiu ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer às necessidades coletivas (Di Pietro, 2009). Além disso, o texto constitucional considera o transporte público coletivo como um serviço público essencial à coletividade.

A Lei das Concessões regulamenta a concessão de serviço público, assim como a permissão de serviço público. As permissões e concessões são formas de delegação de um serviço público para um particular através de instrumento firmado com o Poder Público. Estas duas formas de delegação são objetos de prévia licitação e a principal diferença entre ambas encontra-se na precariedade e no formato jurídico do particular, contemplando além de pessoa jurídica, os consórcios de empresas na modalidade concessão e as pessoas físicas na modalidade permissão.

No início da década de 1990 as empresas que operavam o transporte público no município iniciaram a formação de um modelo de administração consorciada. O sistema de transporte após este período passou a ser organizado a partir da divisão em bacias relacionadas às áreas de operação de cada consórcio. A constituição de bacias deu origem aos consórcios operacionais UNIBUS, STS e Conorte. A empresa pública Carris foi mantida, operando linhas transversais entre as bacias.

Assim, sendo o sistema operado por consórcios de empresas, a modalidade de delegação de serviço público relacionado ao transporte coletivo por ônibus ficou condicionada ao formato de concessão, visto que por permissão o formato jurídico do particular permite apenas pessoas jurídicas e pessoas físicas. Sendo assim, a Lei de Concessões considera concessão de serviço público a delegação feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Conforme destacado anteriormente o processo de licitação deve ser realizado para viabilizar a delegação de serviço público a um particular, além disso, a modalidade de licitação deve ser concorrência. Este processo contempla uma etapa interna e uma etapa externa, sendo a etapa interna aquela em que o poder público competente pratica todos os atos condicionantes à etapa externa, que inicia a partir da publicação do edital. Pode-se interpretar, então, que a etapa interna corresponde a elaboração do edital de licitação que, conforme a Lei

de Licitações, deve ser realizada através de uma comissão com característica permanente ou especial. Esta comissão deve ser composta de pelo menos três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanente dos órgão responsáveis pela licitação.

Apesar de constar, conforme a Figura 6 – Principais Eventos que Antecederam a Publicação do Edital de Licitação o interesse da Administração Pública do município em elaborar o edital de licitação desde os anos de 2011 a constituição de Comissão Especial de Licitação do Serviço de Transporte Coletivo Por Ônibus oficializou-se a partir da publicação da Portaria 066/2014 no Diário Oficial de Porto Alegre em 18 de fevereiro de 2014.

A Administração Pública municipal optou pela constituição de comissão com característica especial designando três servidores da Secretaria Municipal da Fazenda, um servidor da Secretaria Municipal da Gestão e três servidores da Empresa Pública de Transporte e Circulação. Esta comissão tinha por competência a elaboração do edital com base no Projeto Básico elaborado pela comissão técnica instituída pela Portaria 08/2014 constituída por funcionários da EPTC.

Com relação às modalidades da licitação, a modalidade concorrência precede as relações jurídicas de maior vulto econômico, e em casos que valor estimado para uma licitação na modalidade concorrência for superior a R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) é obrigatória a realização de uma audiência pública na qual os interessados devem ter acesso a todas as informações pertinentes e o direito a se manifestar.

Além disso, para assegurar a participação de quaisquer interessados na modalidade concorrência de licitação exige-se ampla publicidade do edital. Legalmente, quando se tratar de licitação promovida por órgão da Administração municipal sua publicação deve ser realizada no Diário Oficial do município e em jornal diário de grande circulação na localidade em que o serviço será prestado. A publicação deve ser realizada com no mínimo trinta dias de antecedência ao prazo para apresentação de propostas.

Entre os eventos que antecederam a publicação do edital, ocorreram duas tentativas de iniciar a etapa externa do processo de licitação, que ocorre somente após a publicação oficial do edital. Para tanto, houve a realização de uma audiência pública em 27 de fevereiro de 2014 e outra em 10 de março de 2014 antes da primeira publicação do edital de licitação referente ao transporte público por ônibus no Diário Oficial de Porto Alegre em 31 de março de 2014. A segunda publicação do edital no DOPA oficializou-se em 19 de setembro de 2014 sem a

realização de audiência pública, porém como não houve interessados em participar do processo de licitação os processos foram encerrados.

Como consequência destes eventos, ocorreu a reformulação do edital de licitação e sua apresentação foi realizada na audiência pública ocorrida em 15 de abril de 2015 e a publicação no DOPA referente ao terceiro edital de licitação ocorreu em 06 de maio do mesmo ano. Ademais o extrato do edital de licitação foi publicado nos Jornais Zero Hora e Correio do Povo e no sítio eletrônico da Prefeitura de Porto Alegre. Neste último processo houve interessados e o anúncio dos vencedores foi divulgado em 24 de setembro de 2015.

Através do exposto identificou-se que a elaboração do edital de licitação referente ao transporte público por ônibus no município de Porto Alegre ocorreu conforme os requisitos exigidos pela Lei de Licitações, através das etapas de constituição de comissão especial, a realização de audiência pública e ampla publicação do edital.

A fase interna do processo de licitação corresponde basicamente na elaboração do edital. Ao analisar esta etapa, identificou-se que o processo de elaboração do edital licitatório referente ao transporte público por ônibus no município de Porto Alegre foi utilizado como um instrumento para aplicação de políticas públicas relacionadas ao tipo de serviço que será prestado pelos consórcios, pois através do conteúdo do edital o Poder Público realizou-se exigências em conformidade aos objetivos que desejavam ser alcançados quanto a regulamentação do serviço e o formato de sua prestação. Os interessados em participar do procedimento apresentaram propostas que cumpriam com os requisitos descritos no edital.

No caso específico analisado o conteúdo do edital foi constituído de questões técnicas, formuladas pelos funcionários da EPTC e pela Comissão Especial de Licitação para Concessão do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus, relacionadas ao formato da prestação do serviço. Além disso, na tentativa de aproximar o conteúdo do edital de acordo com as demandas impostas pela população, através das manifestações sociais ocorridas sobre diferentes formas de protesto, da utilização de mecanismos de participação institucionalizados, como foi o caso das audiências públicas, das assembleias do Orçamento Participativo, das reuniões com os Conselheiros do COMTU – composto por representantes da sociedade de diferentes entidades representativas e representantes da Administração Pública municipal –, de consultas informais através da internet e reuniões com algumas entidades representativas estudantis e sindicais, foram incorporado exigências visando a qualidade da prestação do serviço realizado pelos consórcios que iriam operar o sistema.

De acordo com a declaração fornecida pela EPTC, as principais demandas incorporadas no edital licitatório advindas das manifestações da população têm a ver com a qualidade do serviço:

- Exigências como ar condicionado (25% da frota de ônibus com os aparelhos instalados no início do contrato e 100% em até 10 anos);
- Conforto através de ônibus menos lotados (diminuição de 6 passageiros para 4 passageiros por metro quadrado);
- Qualificação da tribulação (treinamento);
- Criação de indicadores para medir constantemente a qualidade do serviço (indicadores de confiabilidade, indicadores referentes à segurança e indicadores referentes ao relacionamento com o usuário).

Conforme a EPTC estas exigências compõem o sistema de avaliação da qualidade do serviço de transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre e constituiu elemento de gestão dos serviços da relação contratual estabelecida com as concessionárias, tendo como objetivo:

- Analisar, através de índices de desempenho operacionais, o grau de qualidade do serviço prestado, permitindo a orientação de ações operacionais e de planejamento para a superação das principais deficiências observadas;
- Medir o desempenho das concessionárias em cada período;
- Estimular a melhoria contínua dos serviços por parte das concessionárias;
- Servir de processo e parâmetro para a avaliação da qualidade do serviço para a gestão dos contratos.

Outra conquista advinda da população dialoga diretamente com as conclusões apresentadas no capítulo anterior deste trabalho onde se constatou que a partir do engajamento da sociedade torna-se possível a luta por novos direitos e de novos espaços para manifestação de demandas, contribuindo no processo de construção e aprimoramento da democracia. Esta construção “se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões de políticas públicas” (DAGNINO, 2004, p.). O conteúdo do edital estabelece a criação do Conselho de Usuários, que será órgão auxiliar da EPTC no acompanhamento dos indicadores de qualidade. Desse modo, ações que busquem a qualificação deste mecanismo de

participação popular através de seu formato de institucionalização podem contribuir para que o Conselho dos Usuários se apresente como um espaço onde o poder das decisões possa ser compartilhado entre a Administração Pública municipal e a sociedade.

Sendo assim, como até o momento a institucionalização do Conselho não está formalizada, existe o espaço para discussão de seu formato de constituição e suas competências, cabe à sociedade promover ações para que esta formalização ocorra de acordo com seus interesses e a possibilite atuar conjuntamente com o Poder Público na fiscalização do serviço prestado referente ao transporte coletivo que tem caráter essencial à coletividade.

Ademais com relação ao edital de licitação, quando o conteúdo do edital passa a ser formulado de acordo com os interesses da sociedade pode ser identificado como um instrumento de políticas pública capaz de efetivar a garantia dos interesses da população, diminuindo o conflito existente entre os atores envolvidos no processo relacionado às políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender os conflitos gerados na relação entre o Estado e a sociedade constitui elemento central para que os atores envolvidos nessa relação possam efetivar ações na solução dos mesmos. Para possibilitar a análise neste trabalho, tendo como proposta a resolução do problema de pesquisa apresentado, qual seja, identificar de que maneira a sociedade influenciou o processo de elaboração do edital licitatório referente ao transporte coletivo por ônibus do município de Porto Alegre, entendeu-se que, para alcançar este objetivo tornava-se necessário analisar os eventos que antecederam a publicação do edital de licitação verificando sua relação com o histórico relacionado ao transporte público no município e as possíveis formas que a sociedade poderia participar deste processo. Para tanto, foi preciso desenvolver os seguintes objetivos específicos: 1) descrever os principais acontecimentos que antecederam a publicação do edital licitatório do transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre; 2) analisar o processo de elaboração do edital licitatório referente ao transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre; e 3) identificar os mecanismos de participação popular utilizados no processo de elaboração do edital licitatório do transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre.

Para atingir o primeiro objetivo, apresentou-se o histórico do município de Porto Alegre relacionado ao transporte coletivo por ônibus a fim de evidenciar os conflitos existentes nesta temática. Além disso, após um trabalho de pesquisa de caráter exploratório baseado na pesquisa bibliográfica em materiais já desenvolvidos sobre o tema e a pesquisa documental através de tabelas estatísticas, jornais, revistas, materiais disponibilizados nos portais dos atores envolvidos no processo, como blogs, postagens em sítios eletrônicos e postagens em eventos divulgados nas redes sociais foi possível descrever os principais acontecimentos que antecederam a publicação do edital. Em mesmo sentido, para explicitar os eventos optou-se por organiza-los a partir da construção de quadros que demonstram as sínteses dos eventos ocorridos de maneira cronológica resultando em uma linha do tempo, facilitando a identificação destes acontecimentos e o período em que ocorreram.

O segundo objetivo foi atingido a partir da pesquisa documental em documentos oficiais, leis, normativas, regulamentos, portarias e pareceres oficiais, que resultou na elucidação da descrição dos principais regulamentos que regem o processo de licitação. Através da descrição dos eventos que antecederam a publicação do edital e sua relação com as

normativas que regulam este procedimento foi possível analisar o processo de elaboração do edital identificando sua ocorrência em conformidade às exigências impostas pela legislação. Atingir este objetivo possibilitou constatar o edital de licitação como um instrumento capaz de formalizar políticas públicas aproximando as decisões envolvidas neste processo com as reais demandas advindas da sociedade. A elaboração do edital de licitação foi resultado de ações políticas influenciadas pela disputa política entre os atores envolvidos no processo. A sociedade utilizou-se dos recursos de poder que dispunha para fazer com que suas demandas fossem incorporadas ao conteúdo do edital, assim como o Poder Público. O resultado desta disputa materializou-se através do conteúdo do edital de licitação, constituído de requisitos técnicos relacionados ao formato da prestação de serviço conjuntamente com exigências relacionadas à qualidade na prestação do serviço baseadas nas demandas populares identificadas pelos técnicos responsáveis pela elaboração do edital.

Atingiu-se o terceiro objetivo através da exposição dos antecedentes que proporcionaram a formalização dos mecanismos de participação popular institucionalizados na legislação. Foram apresentados os principais conceitos relacionados ao modelo democrático instaurado no Brasil ao mesmo tempo em que foram apresentadas as reflexões existentes sobre as formas de qualificação deste modelo. O texto condicional dado pela Constituição Federal que segue em vigência nos dias atuais conjuntamente com suas alterações e as leis que regulam suas exigências, apresentam a institucionalização de mecanismos capazes de promover o estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade possibilitando sua atuação conjunta nas tomadas de decisões relacionadas às políticas públicas. Os distintos formatos em que se apresentam os mecanismos de participação popular existentes foram expostos no referencial teórico deste trabalho e a utilização dos mesmos no processo de elaboração do edital de licitação referente ao transporte público por ônibus no município de Porto Alegre foi destacada na descrição dos acontecimentos que antecederam à publicação do edital, assim, como também se encontram destacados nos quadros que compõem a linha do tempo construída neste trabalho.

Quanto ao objetivo geral da pesquisa, tem-se que foi atingido após o desenvolvimento deste trabalho, por meio da exposição dos diferentes acontecimentos que antecederam a publicação do edital de licitação e das descrições realizadas que basearam a análise descrita neste trabalho à luz dos conceitos apresentados no referencial teórico. As ações promovidas pela sociedade de maneira organizada ou individual – paralisação de serviços, bloqueio de avenidas interrompendo o trânsito, manifestações sociais que tomaram as ruas da cidade,

ocupação de espaços públicos, em especial a Câmara Municipal de Porto Alegre, manifestações sociais que pressionavam as decisões da Administração Pública, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, desde o ano de 2011, permitiram que o tema relacionado ao processo de licitação referente ao transporte público por ônibus entrasse na agenda governamental. Após a decisão do Ministério Público determinando que o município deflagrasse o processo licitatório, a sociedade pode contribuir com suas demandas através das assembleias realizadas no Orçamento Participativo, nas audiências públicas e da consulta formulada pela Prefeitura de Porto Alegre. Nas respostas fornecidas pela Empresa Pública de Transporte e Circulação há a declaração que desde os anos de 2011 a Prefeitura da capital, através da EPTC/SMT possuía discussão sobre a necessidade de licitar o sistema de transporte público por ônibus, porém, o assunto passou a ser intensificado em junho de 2013 com a constituição de um grupo de trabalho de técnicos para estudos e pesquisas. Nesse sentido, nota-se que no mês junho de 2013 foi o período em que as manifestações tiveram maior repercussão no município e transcenderam para o país inteiro, demonstrando que estas ações refletiram sobre as decisões da Prefeitura.

Ademais, torna-se importante salientar que este trabalho procurou obter um estudo exemplificativo, não pretendendo exaurir o tema, devido às limitações encontradas nesta pesquisa, principalmente pela falta de estudos específicos quanto aos acontecimentos que antecederam a publicação do edital, e quanto ao tempo de realização da pesquisa. Este trabalho de conclusão de curso de graduação se apresenta como uma forma de introdução para novas discussões no que tange às áreas de Políticas Públicas.

Finalmente, objetivou-se demonstrar uma reflexão sobre o modelo de democracia existente no país e a potencialidade dos mecanismos de participação popular como forma de aproximar a sociedade das atividades do Estado e de permitir o compartilhamento de poder nas tomadas de decisão. Espera-se que esta pesquisa provoque discussões a respeito dos limites do modelo democrático utilizado no Brasil e do formato de institucionalização dos mecanismos de participação popular, buscando principalmente proporcionar que participação popular nas tomadas de decisão venha a adquirir o caráter vinculante nas decisões, e não apenas a garantir o acesso aos ambientes em que se tomam as decisões. Idealiza-se que as tomadas de decisões sejam efetivamente compartilhadas pelo Poder Público e a sociedade, onde esta tenha competência para garantir a vinculação dos seus interesses através das decisões.

REFERÊNCIAS

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social**. 3.ed. São Paulo: Cortez e Moraes, 1991

ANTP. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Relatório 2014 – Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da ANTP**. 2016. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/9/3/sistemasinformacao-mobilidade--geral_2014.pdf>. Acesso em: out. 2016

ATP. ASSOCIAÇÃO DOS TRANSPORTADORES DE PORTO ALEGRE. **ATP Institucional**. Disponível em: <www.tripoa.com.br/institucional>. Acesso em ago. 2016.

ASSUFRGS, Associação dos Servidores da UFRGS e UFCSPA. **Nota do bloco de luta pelo transporte público sobre a criminalização de movimentos políticos e sociais**. Disponível em: <<http://www.assufrgs.org.br/noticias/nota-do-bloco-de-luta-pelo-transporte-publico-sobre-a-criminalizacao-de-movimentos-politicos-e-sociais/>>. Acesso em ago. 2016

ALLIARDI, Elen. **Mobilidade Urbana de Cachoeirinha: impactos de uma faixa exclusiva para ônibus**. Trabalho de Diplomação apresentado ao Departamento de Engenharia Civil na Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2016. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001002186&loc=2016&l=da6aaf01a8c4ae13>>. Acesso em: out. 2016.

AUAD, Denise. **MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL: PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR**. 2003 Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf> Acesso em: out. 2016

AVELAR, Lucia ; CINTRA, Antônio (2004). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/1668813/lucia-avelar---participacao-politica---pg223-225>> Acesso em: out. 2016

BACHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**. Cuiabá. 2009

BARCELOS, Claudete. **Plebiscito sobre isenções de passagem é proposto em projeto**. 2015. Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=23855&p_secao=56&di=2015-03-03>. Acesso em: set. 2016

BARROS, Bibiana. **Prefeito vai a Brasília pedir apoio para projeto que reduz tarifas**. 2015. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=175893&PREFEITO+VAI+A+BRASILIA+PEDIR+APOIO+PARA+PROJETO+QUE+REDUZ+TARIFAS>. Acesso em: set. 2016

BASTOS, Fernanda; AZEVEDO, Jimmy. **Porto Alegre nunca teve licitação de ônibus - Especialista em transportes da Ufrgs diz que concorrência pública para o sistema coletivo de Porto Alegre vem tarde**. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=153127>>. Acesso em ago. 2016

BAVARESCO, Antônio; FURTADO, Claudio. **EPTC confirma nova licitação dos ônibus para dia 6 de maio. 2015.** Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=176066&EPTC+CONFIRMA+NOVA+LICITACAO+DOS+ONIBUS+PARA+DIA+6+DE+MAIO>. Acesso em: set. 2016

BAZZANI, Adamo. **Justiça suspende obrigatoriedade de ar-condicionado em ônibus de Porto Alegre.** 2015. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2015/04/11/justica-derruba-obrigatoriedade-de-ar-condicionado-em-onibus/>>. Acesso em: set. 2016

BICHARA, Luiz A. FADUL, Élvia. **Redes e teias na gestão compartilhada dos consórcios operacionais de empresas de ônibus de Porto Alegre.** Cad. EBAPE.BR [online]. 2007, vol.5, n.3, pp.01-16. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512007000300003>>. Acesso em: set. 2016

BLOCO DE LUTA PELO TRANSPORTE PÚBLICO. **Porto Alegre em Luta.** 2012. Disponível em: <<http://blocoeluta.blogspot.com.br/2012/02/porto-alegre-em-luta.html>>. Acesso em ago. 2016

BORBA, Bibiana. **Rodoviários da Capital prometem protesto maior no final da tarde.** 2014. Disponível em: <<http://www.radioguaiba.com.br/noticia/rodoviaros-prometem-protesto-maior-no-final-da-tarde>>. Acesso em: set.2016

BRAGA, Políbio. **Herança maldita: os 16 anos do PT em Porto Alegre. Porto Alegre Metrôpole.** 2008. 309 p. Disponível em: <<http://www.polibiobraga.com.br/capitulo.pdf>>. Acesso em ago. 2016

BRASIL. Constituição, 1988

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm>. Acesso em: ago. 2016.

_____. **Ministério das Cidades: Política Nacional de Mobilidade Urbana.** 2013. Secretaria Nacional De Transporte e da Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2015/03/cartilha_lei_12587-1.pdf>. Acesso em out. 2016.

BRASIL. Lei Nº 12.587 de 3 de Janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: set. 2016

BUSCHELL, Ines. **PLEBISCITO, REFERENDO, E INICIATIVA POPULAR.** 2013. Disponível em: <<https://blogdaines.wordpress.com/2013/06/29/plebiscito-referendo-e-iniciativa-popular-2/>>. Acesso em out. 2016

CARTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO.** In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). **AVALIAÇÃO DE**

POLÍTICAS PÚBLICAS. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Cap. 01 p. 20-48. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cegov/files/livros/gtaval.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTI, Mônica Maria de. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – uma abordagem conceitual.** Recife, 2009.

CORREIO DO POVO. **Transporte coletivo de Porto Alegre: audiência debate falhas e empresas não aparecem.** 2011. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=297922>>. Acesso em: ago. 2016

CORREIO DO POVO. **Sem propostas, Fortunati anuncia mudanças para novo edital do transporte público.** 2014. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/542174/Sem-propostas,-Fortunati-anuncia-mudancas-para-novo-edital-do-transporte-publico>>. Acesso em: 30/09/16

CORREIO DO POVO. **Porto Alegre tem nova manifestação contra aumento da tarifa de ônibus.** 2015. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/548889/Porto-Alegre-tem-nova-manifestacao-contr-aumento-da-tarifa-de-onibus>>. Acesso em: set. 2016

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.** Ed. Brasiliense, 1994. Disponível em: <http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0005/7327/os_movimentos_sociais_e_a_emergencia_de_uma_nova_nocao_de_ci.pdf>. Acesso em: out. 2016

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DIAS, Solange Gonçalves (2012). **Reflexões acerca da participação popular.** Disponível em: <ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45_48.pdf>. Acesso em: out. 2016

DROMI, José Roberto. **La Licitacion Pública.** Buenos Aires: Astrea, 1975

DUARTE, Rachel. **Tarifas de ônibus sobem e usuários protestam. De 1994 até agora, o aumento foi de 629,73%.** 2011. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/tarifas-de-onibus-sobem-e-usuarios-protestam-de-1994-ate-agora-o-aumento-foi-de-62973/>>. Acesso em ago. 2016

DUARTE, Rachel. **PSOL: nota da ATP “é uma ameaça à população e ao Judiciário”.** 2013. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/nota-da-atp-e-uma-ameaca-a-populacao-e-ao-judiciario-diz-psol/>>. Acesso em: set. 2016

FAG, Federação Anarquista Gaúcha. **Nota em Resposta e de Repúdio à Zero Hora.** 2012. Disponível em: <http://www.anarkismo.net/article/22145?author_name=Federa%E7%E3o%20Anarquista%20Ga%FAcha&userlanguage=it&save_prefs=true>. Acesso em ago. 2016

FERRAZ, A. C. P; TORRES, I. G. E. **Transporte Público Urbano.** 2. ed. São Carlos: Rima

Editora, 2004.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila
 FREITAS, Claudia. **Retrospectiva - Manifestações de junho agitaram todo o país**. 2013.
 Disponível em: <<http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>>. Acesso em: out. 2016

FURTADO, Claudio. **Licitação de ônibus recebe contribuições da população**. 2014a.
 Disponível em:
 <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_noticia=167829&LICITACAO+DE+ONIBUS+RECEBE+CONTRIBUICOES+DA+POPULACAO>. Acesso em ago. 2016

FURTADO, Claudio. **Prefeitura lança licitação do transporte coletivo**. 2014b. Disponível
 em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=168356>.
 Acesso em: set. 2016

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. 1. Ed. – Porto
 Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em:
 <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: out.2016

GIL, Antônio Carlos. **Didática do Ensino Superior**. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em:
 <https://professores.faccat.br/moodle/pluginfile.php/13410/mod_resource/content/1/como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: out. 2016

GIUSTI, Ricardo. **Glória escolhe assistência social como prioridade no OP**. 2014.
 Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_noticia=173911>.
 Acesso em: set. 2016

G1-RS. **Liminar suspende aumento da passagem de ônibus em Porto Alegre**. 2013.
 Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/04/liminar-suspende-aumento-da-passagem-de-onibus-em-porto-alegre.html>>. Acesso em: set.2016

G1-RS. **Publicado decreto que eleva tarifa do transporte coletivo de Porto Alegre**. 2014.
 Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/04/publicado-decreto-que-eleva-tarifa-do-transporte-coletivo-de-porto-alegre.html>>. Acesso em: set. 2016

IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - **Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS**. 2015. Disponível em:
 <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm>.
 Acesso em ago. 2016

_____. **IBGE divulga estimativas populacionais dos municípios em 2015**. Brasília, DF, 2015. Disponível em:
 <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2972>>.
 Acesso em: 20 jun. 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas: A mobilidade Urbana no Brasil**. 2011. Disponível em: <

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110525_comunicadoipea94.pdf>. Acesso em: out. 2016.

JORNAL DO BRASIL. **RS: manifestação bloqueia ruas e trens; ônibus circulam parcialmente.** 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2013/08/30/rs-manifestacao-bloqueia-ruas-e-trens-onibus-circulam-parcialmente/>>. Acesso em set. 2016

JORNAL DO COMÉRCIO. **Licitação dos ônibus da Capital deve ficar para 2014 - Promessa da prefeitura de lançar edital neste ano não se concretizará.** 2013. Disponível em:

<<http://www.cwaclipping.net/sistema/newsletter/visualizar/materia.php?security=924784eb6009.934299.2590698.0>>. Acesso em ago. 2016

JORNAL DO COMÉRCIO. **Candidatos apresentam propostas para concorrer a licitação de ônibus de Porto Alegre.** 2015. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=201535>>. Acesso em: set. 2016

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica.** 4ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso em: out. 2016

LEITÃO, Thais. 2013. **Café com a Presidenta reproduz pronunciamento de Dilma feito na sexta-feira.** Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-24/cafe-com-presidenta-reproduz-pronunciamento-de-dilma-feito-na-sexta-feira>>. Acesso em: out. 2016

MACHADO, Gerson A. **Implantação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica no Transporte Coletivo na Cidade de Porto Alegre.** 2010. [trabalho de conclusão de curso]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Curso de Administração, Departamento de Ciências Administrativas.

MAGS, André. **Em 10 anos, tarifa de ônibus de Porto Alegre subiu 20 pontos percentuais acima da inflação.** 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2015/02/em-10-anos-tarifa-de-onibus-de-porto-alegre-subiu-20-pontos-percentuais-acima-da-inflacao-4694112.html>>. Acesso em ago. 2016

MATOS, Kelly. **EPTC apresenta modelo de licitação de transporte ao Orçamento Participativo.** 2014. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/eptc-apresenta-modelo-de-licitacao-de-transporte-ao-orcamento-participativo-76093.html>>. Acesso ago. 2016

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 26ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

MINISTERIO PÚBLICO DE CONTAS. **PROMOÇÃO MPC Nº 0256/2012. Processo nº 3423-02.00/12-0.** 2012. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/informativos/Pro00256-2012.pdf>>. Acesso em ago. 2016

MORESI, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa.** Disponível em: <http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1370886616.pdf>. Acesso em: SET. 2016

OLIVEIRA, Jairo G. R. **A importância do sistema de transporte coletivo para o desenvolvimento do município de campo grande – MS.** 2003. 105 f.: il + anexos. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2003. Disponível em: <<http://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/7916-a-importancia-do-sistema-de-transporte-coletivo-para-o-desenvolvimento-do-municipio-de-campo-grande-ms.pdf>>. Acesso em: ago. 2016.

OLIVEIRA, Samir. **Protesto contra aumento da passagem mobiliza centenas em Porto Alegre.** 2013a. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/protesto-contr-aumento-da-passage-mobiliza-centenas-de-pessoas-em-porto-alegre/>>. Acesso em ago. 2016

OLIVEIRA, Samir. **Milhares de pessoas lotam as ruas do centro de Porto Alegre contra aumento da passagem.** 2013b. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/milhares-de-pessoas-lotam-as-ruas-do-centro-de-porto-alegre-contr-aumento-da-passage/>>. Acesso em: set. 2016

OLIVEIRA, Samir. **Retrospectiva dos protestos em Porto Alegre: 2013, o ano que não terminou.** 2013c. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/retrospectiva-2013-o-ano-que-nao-terminou/>>. Acesso em: set. 2016

OLIVEIRA, Samir; MULLER, Iuri; NATUSCH; FURQUIM, Ramiro. **Câmara de Vereadores de Porto Alegre é ocupada por manifestantes.** 2013. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/camara-de-vereadores-de-porto-alegre-e-ocupada-por-manifestantes/>>. Acesso em: set.2016

OLIVEIRA, Samir. **Prefeitura de Porto Alegre interrompe ato, mas considera concluída a audiência pública sobre licitação do transporte.** 2014. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/apos-manifestacao-no-tesourinha-prefeitura-de-porto-alegre-cancela-audiencia-sobre-licitacao-do-transporte/>>. Acesso em: set. 2016

PINTO, Tales Dos Santos. **"Protestos contra o aumento das tarifas, uma nova ação política?"**. Brasil Escola. 2014. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/protestos-contr-aumento-das-tarifas-uma-nova-acao-politica.htm>>. Acesso em 23 de setembro de 2016

PIRES, Estêvão. **TJ determina licitação imediata no transporte público em Porto Alegre.** 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/01/tj-determina-licitacao-imediata-no-transporte-publico-em-porto-alegre.html>>. Acesso em ago.2016

PORTO ALEGRE. Lei Nº 8.133 de 12 de Janeiro de 1998. **Dispõe sobre o Sistema de Transporte e Circulação no Município de Porto Alegre.** 1998. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/lm_8133_com_alteracoes_da_adin.pdf>. Acesso em: set. 2016

PORTO ALEGRE. **Segunda passagem nos ônibus é gratuita a partir de hoje.** 2011. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_noticia=142909>. Acesso em: set. 2016

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 18.759, de 26 de fevereiro de 2014.** 2014a Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nphbrs?s1=000033936.DOCN.&l=20&u=%2Fnet>>

html%2Fsiirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em ago. 2016

PORTO ALEGRE, 2014. RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 3/2014. **Processo Administrativo 001.006448.14.3.** 2014b. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/resposta_impugnacao_-_21-11-2014.pdf>. Acesso em: set. 2016

PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Legislativo - PLL 015/14.** 2014c Disponível em: <<http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/processos/121282>>. Acesso em: set. 2016

REIS, Dico. **Sem protesto, audiência pública sobre licitação dos ônibus reúne cerca de 100 pessoas na Capital.** 2015. Disponível em: <<http://www.radioguaiba.com.br/noticia/sem-protesto-prefeitura-recolhe-sugestoes-em-audiencia-publica-sobre-licitacao-dos-onibus-na-capital/>>. Acesso em set. 2016

RHS Licitações. **Licitação dos ônibus da Capital deve ficar para 2014.** 2013. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/noticias/1850-licitacao-dos-onibus-da-capital-deve-ficar-para-2014.html>>. Acesso em: set. 2016

RODRIGUES, Dayanne. **Reunião do Orçamento Participativo discute licitação dos ônibus no RS.** 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/02/reuniao-do-orcamento-participativo-dgiscute-licitacao-dos-onibus-no-rs.html>>. Acesso em ago. 2016

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 128p

SALINET, Roberta. **Fortunati vai participar de seminário de estudantes sobre tarifas de ônibus.** 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/04/fortunati-vai-participar-de-seminario-de-estudantes-sobre-tarifas-de-onibus.html>>. Acesso em: set. 2016

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático.** In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Erick. **A vitoriosa ocupação da Câmara de Porto Alegre.** 2013. Disponível em: <<http://www.aldeiagaulesa.net/2013/07/a-vitoriosa-ocupacao-da-camara-de-porto.html#.V-8A7fArLIV>>. Acesso em: set. 2016

SILVA, Roberto Marinho. **Desafios da democracia participativa: padrões de relação Estado e sociedade no Brasil.** 2008. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3ADC4216013AFAFDB12D224D/Texto%20Padr%C3%B5es%20de%20Rela%C3%A7%C3%A3o%20Estado%20e%20Sociedade.pdf>> Acesso em: out. 2016

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 11ª. ed., 1994.

SOUZA, Maria Antônia de. **Movimentos sociais e sociedade civil**. 1. ed. rev. - Curitiba, PR : IESDE Brasil, 2012.

SOUZA, Maria Antônia de. **Movimentos Sociais no Brasil contemporâneo: participação e possibilidades no contexto das práticas democráticas**. 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/MariaAntoniaSouza.pdf>>. Acesso em nov. 2016

VASCONCELOS, Eduardo A. **Transporte urbano e Equidade**. FAPESP, São Paulo, 1996. In BRASIL. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. Cadernos MCidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Legislação que Disciplina os Conselhos de Políticas Públicas**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília.2005. Disponível em:<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf>. Acesso em: out. 2016.

VIVIANI, A.N. **PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: INDEPENDÊNCIAS E DESAFIOS DOS MOVIMENTOS SOCIOAMBIENTAIS BRASILEIROS**. 2012. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/09-A-Viviani.pdf>> Acesso em: out. 2016

UBES; UGES; UMESPA. **Nota de esclarecimento. A União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES, a União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas - UGES e a União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre - UMESPA vêm publicamente esclarecer**. 2013. Disponível em: <<http://diariogaicho.clicrbs.com.br/rs/noticia/2013/04/entidades-estudantis-alegam-que-nao-estavam-representadas-em-reuniao-com-fortunati-4093733.html>>. Acesso em: set.2016

UNIÃO DA JUVENTUDE SOCIALISTA. **Porto Alegre: Estudantes e trabalhadores protestam contra o aumento da passagem**. 2013. Disponível em: <<http://ujjs.org.br/index.php/noticias/porto-alegre-estudantes-e-trabalhadores-protestam-contra-o-aumento-da-passage>>. Acesso em ago. 2016

UOL NOTÍCIAS. **Protesto contra aumento de passagens acaba em tumulto em Porto Alegre**. 2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/03/27/protesto-contra-aumento-de-passagens-acaba-em-tumulto-em-porto-alegre.htm>>. Acesso em ago. 2016

VARGAS, Letícia. **Rio Grande do Sul terá transporte gratuito para estudantes**. 2013. Disponível em: <<https://portoimagem.wordpress.com/2013/09/18/rio-grande-do-sul-tera-transporte-gratuito-para-estudantes/>>. Acesso em: set. 2016

VASCONCELLOS, Hygino; RIVAS, Lucas. **Protesto contra aumento das tarifas ocupa as ruas centrais de Porto Alegre**. 2015. Disponível em: <<http://www.correiopovo.com.br/Noticias/548302/Protesto-contra-aumento-do-onibus-ocupa-as-ruas-centrais-de-Porto-Alegre>>. Acesso em set. 2016

ZERO HORA. **Em encontro com estudantes, Fortunati reafirma licitação para o transporte coletivo em 2013**. 2013a. Disponível em:

<<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/04/em-encontro-com-estudantes-fortunati-reafirma-licitacao-para-o-transporte-coletivo-em-2013-4092421.html>>. Acesso em set. 2016

ZERO HORA. Porto Alegre inspira outras capitais em protestos contra aumento das passagens de ônibus. 2013b. Disponível em:

<<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/06/porto-alegre-inspira-outras-capitais-em-protestos-contr-aumento-das-passagens-de-onibus-4163129.html>>. Acesso em: set. 2016

APÊNDICE A**QUESTIONÁRIO DE PERGUNTAS ENVIADO À EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO DE PORTO ALEGRE**

--- REQUERENTE ---

Nome: Liana Oppermann Cordoni

CPF: 019.876.220-81

Endereço: Rua Duque de Caxias 1735 / 502 – Centro Histórico – Porto Alegre / RS

Telefone: (51) 9991-1830

VEM REQUERER:

Sou funcionária do quadro da empresa e estou terminando minha graduação em Administração Pública e Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. No meu trabalho de conclusão estarei analisando A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO EDITAL LICITATÓRIO DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PORTO ALEGRE.

Para concluir minha pesquisa, gostaria de requerer esclarecimentos acerca dos temas colocados abaixo:

- 1) Qual a competência da Prefeitura na formulação do edital licitatório do transporte por ônibus de Porto Alegre?
- 2) Qual a competência da Secretaria Municipal de Transporte (SMT) na formulação do edital licitatório do transporte por ônibus de Porto Alegre?
- 3) Qual a competência da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) na formulação do edital licitatório do transporte por ônibus de Porto Alegre?
- 4) O que motivou o início do processo de formulação do edital licitatório do sistema de ônibus de Porto Alegre?
- 5) Em que momento o processo de formulação do edital licitatório do transporte público por ônibus passou a fazer parte da agenda do município?
- 6) Qual a data de criação do grupo de trabalho para a formulação do edital licitatório? Quem eram os integrantes e quais as suas competências?
- 7) Existiu alguma forma de consulta direta a população sobre os requisitos que seriam exigidos nos novos contratos com as empresas de ônibus?
- 8) De que maneira a EPTC abriu espaço para a participação da população na formulação do edital licitatório?
- 9) Quais os instrumentos utilizados pela EPTC na formulação do edital licitatório para escutar a opinião da população com relação às demandas relacionadas ao transporte por ônibus em Porto Alegre?
- 10) De que maneira foram apuradas as principais demandas da população sobre o transporte público por ônibus de Porto Alegre?
- 11) Quais as principais demandas exigidas pela população que foram incorporadas no edital licitatório?
- 12) Que atitudes foram tomadas pela empresa em relação às demandas colocadas pela população nas manifestações de junho de 2013?
- 13) Quais os indicadores de reclamação referente ao aumento do preço da passagem de ônibus antes das manifestações de junho de 2013?