

A relevância da participação social na formulação de políticas públicas

The Relevance of Social Participation in the Proposal of Public Policies

Submetido(submitted): 11/07/2017

Parecer(revised): 05/08/2017

Aceito(accepted): 30/08/2017

Lauro Gurgel de Brito*

Resumo

Propósito – Este artigo tem o objetivo de examinar a participação social no estágio de formulação da política de mobilidade e acessibilidade ao sistema de transporte público urbano de Mossoró e apontar os benefícios advindos dessa participação.

Metodologia/abordagem/design – A metodologia aplicada consistiu em pesquisa bibliográfica, análise documental, visitas a órgãos públicos e a entidades privadas que atuam na área, bem como na realização de um grupo focal.

Resultados – Constatou-se que a participação social no estágio da formulação de políticas públicas agrega-lhes os benefícios da legitimidade, da transparência e do controle social, da alteridade e do desenvolvimento como liberdade.

Originalidade/relevância do texto – A originalidade e a importância do texto se afirmam no próprio instante em que são identificadas as vantagens da participação social durante a formulação da política de mobilidade e acessibilidade ao sistema de transporte público urbano da cidade de Mossoró.

Implicações práticas – O texto se revela útil porque, ao partir de aportes teóricos e de narrativas pessoais, apresenta um conjunto de benefícios decorrentes da participação dos sujeitos durante o estágio de formulação das políticas públicas.

Palavras-chave: política pública, formulação, participação social, benefícios.

Abstract

Purpose – This article aims to examine the social participation in the stage of formulation of the policy of mobility and accessibility to the Mossoro's urban public transport system of and point out the benefits from this participation.

Methodology/approach/design – The methodology consisted of bibliographical research, documentary analysis, visits to public entities and to private entity related to the topic, as well as the holding of a focal group.

Findings – It was verified that the social participation in the stage of the formulation of public policies add to them the benefits of legitimacy, transparency and social control, of alterity and development as freedom.

Originality/value – The originality and importance of the text are affirmed when the advantages of social participation are identified during the formulation of the mobility and accessibility policy to the Mossoro's urban public transportation system.

*Natural de Caraúbas-RN. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor de Direito Constitucional e Diretor da Faculdade de Direito da UERN. E-mail: laurogurgeldebrito@gmail.com.

Practical implications – *The text is useful because, based on theoretical contributions and personal narratives, presents a set of benefits derived from the participation of the subjects during the stage of formulation of the public policies.*

Keywords: public policy, democracy, social participation, distribution of benefits.

Introdução

Este artigo examina a relevância da participação social na formulação da política de mobilidade e acessibilidade ao sistema de transporte público urbano de Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte, mediante a presença de sujeitos com deficiência visual e de entidades que atuam com inclusão social, tomando como referência empírica o Projeto de Lei nº 461, de 3 de novembro de 2014, que tramitou na Câmara Municipal e dispunha sobre esse assunto.

No caso, a solução dos problemas relativos à mobilidade das pessoas com deficiência visual passa pela instituição de medidas aptas a eliminarem as barreiras atitudinais e os obstáculos físicos desafiadores ou até impeditivos à circulação desses sujeitos nas vias urbanas. A temática tem relevância e atualidade na proporção em que existem diversos preceitos normativos internos e até oriundos da Organização das Nações Unidas, bem como a dimensão social que adquire a temática.

O objetivo principal consiste, portanto, em identificar quais são os benefícios gerados por essa participação, tanto para o projeto, quanto para as pessoas envolvidas e até mesmo para a sociedade em geral. O universo de análise é restrito ao campo das pessoas com deficiência visual. E a estratégia metodológica envolveu pesquisa documental e bibliográfica, visita a instituições públicas e privadas ligadas ao tema, bem como e a realização de grupo focal¹, a fim de discutir o projeto com pessoas que seriam diretamente afetadas pelas medidas e, ao mesmo tempo, promover a interação entre os participantes.

É, portanto, nesse intuito que se problematiza a relevância da participação social, materializada na atuação das pessoas com deficiência visual e das entidades a elas vinculadas na definição das políticas de transporte urbano. Para isso, busca-se fundamento em alguns aportes teóricos.

O primeiro deles é a teoria da política pública como ciclo político-administrativo (*policy cycle*). Essa corrente teórica explica que as políticas públicas são constituídas de sucessivas fases, formando um ciclo: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Embora se reconheça que todos os estágios do ciclo político-administrativo sejam igualmente

¹Grupo focal é espaço de discussão de grupo com interação dos participantes (BARBOUR, 2009).

relevantes, enfatiza-se aqui o estágio ou momento da formulação. É nessa fase que são criadas as opções sobre o que fazer a respeito de um problema público, mediante a delimitação contextual, material e procedimental dos meios que poderão ajudar a resolvê-lo. A partir dessas escolhas, ocorre a tomada de decisão para a resolução desse problema.

Ademais, sabe-se que no Estado Democrático de Direito todo o poder emana do povo e em favor dos seus verdadeiros interesses deve ser exercido, seja na forma direta ou indiretamente, através de mandatários. Os representantes escolhidos não deveriam se afastar dessa máxima tão elementar à teoria democrática. Todavia, tem-se constatado críticas ao paradigma representativo, haja vista a incoerência entre os anseios dos eleitores e o comportamento político dos eleitos, acarretando o déficit de legitimidade.

Nesse sentido, a democracia participativa tem se apresentado como opção adequada e necessária para superar essa deficiência. Seria a hipótese, por exemplo, da participação das pessoas e das instituições na construção das políticas públicas, como forma de alinhar as decisões políticas às reivindicações da coletividade. Mas, um dos grandes desafios, nesse diapasão, consiste em identificar estratégias adequadas a garantirem esse alinhamento.

O artigo se inicia com a abordagem da política pública como instituição, apresentando-lhe o conceito e o modelo em forma de processo cíclico, constituído de fases, porém com o foco no estágio da formulação. Em seguida, descreve o Projeto de Lei nº 461 e lhe analisa a tramitação, a fim de perquirir se houve participação social, principalmente das pessoas e entidades ligadas ao tema da deficiência visual. E conclui com a avaliação dos resultados encontrados na pesquisa, apontando a relevância da participação social na formulação de políticas públicas, traduzida em alguns benefícios: legitimidade das decisões políticas, mais transparência e controle sobre as obras e serviços públicos, projeção da alteridade e do desenvolvimento como liberdade.

1. Formulação de políticas públicas

Na literatura especializada podem ser encontrados vários conceitos de política pública. Até se diz que não existe a única e nem a melhor definição sobre o que ela vem a ser (SOUZA, 2006, p. 24). O termo “políticas públicas” é, então, categorizado como multívoco (BUCCI, 2008). Na doutrina nacional, há quem enalteça, no conceito de política pública, a ideia de decisão soberana, de modo que ela compreenderia “o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (DAS GRAÇAS RUA, 1997, p. 1). Essa marca de imperatividade resultaria do fato de que políticas públicas “são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (DAS GRAÇAS RUA, 1997, p. 2).

Existe ainda a compreensão de política pública como sendo área do saber e instrumento de atuação e autoavaliação do Estado, de modo que ela seria o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (...) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações ” (SOUZA, 2006, p. 26). Essa visão instrumental, aliada a um caráter funcional, aparece noutro conceito de política pública: “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1997, p. 91). E num aspecto mais pragmático, diz-se que políticas públicas seriam “[...] os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo” (BUCCI, 1997, p. 95).

A doutrina estrangeira também apresenta diversos conceitos. Para Thomas Dye (apud (HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony, 2013), política pública seria tudo o que o governo (e não outrem²) decide fazer ou deixar de fazer, de forma que se trata de uma decisão fundamental e consciente. Já o caráter procedimental, dinâmico, múltiplo e viável das políticas públicas é posto por Jenkins (apud HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony, 2013, p. 9), ao concebê-las como sendo uma série de decisões inter-relacionadas (processo dinâmico), tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, concernentes à seleção de objetivos (já que não há escolha única, porém múltiplas) e dos meios necessários para alcançá-los, num contexto em que essas ações estariam, em princípio, ao alcance desses atores, pois se deve levar em conta a capacidade do governo para implementar suas decisões³. Essas concepções se alinham aos conceitos propostos por Das Graças Rua (1997), Souza (2006) e Bucci (1997).

Somando-se a tais definições, existe a teoria de que a política pública integra um processo político-administrativo, formado por sucessivas e imbricadas fases, numa espécie de ciclo (*policy cycle*), constituído por estágios – montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação da política⁴ (HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony, 2013, p. 13-17). A montagem ou definição da agenda (*agenda setting*) é o estágio inicial da

²Em sentido contrário, admitindo que entidades não estatais podem estabelecer políticas públicas, inclusive citando exemplos, cf. Secchi (2012).

³Cf. SOUZA (2006), para os conceitos de Mead, Lynn, Peters, Dye e Laswell. Ainda segundo essa autora, os pais fundadores da área de políticas públicas são H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006, p. 25-26).

⁴Esse quantitativo e essa nomenclatura variam entre autores. Para Souza (2006, p. 29), o ciclo da política pública se constitui dos seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. De acordo com Secchi (2012, p. 33): identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Outras variações podem ser encontradas em HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony (2013).

política pública e se refere à maneira como os problemas são (ou não) alvo da atenção do Estado, algo como uma lista de questões que recebe uma atenção séria do governo. O segundo estágio é a formulação da política, quando são apresentadas, discutidas e eleitas as propostas de solução para o problema colocado na agenda. O terceiro estágio corresponde à tomada de decisão, momento em que se escolhem as soluções entre aquelas apresentadas na fase anterior. Na implementação (quarto estágio), deve ocorrer a efetivação da solução escolhida. E na avaliação (quinto estágio), ocorre a monitoração dos resultados, definindo os rumos da política pública (HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony, 2013, p. 15).

Em suma, o conceito de política pública envolve a ideia de processo político-administrativo, com fases sucessivas e interligadas (em oposição ao ato isolado), mediante o qual o Estado (havendo quem admita particulares também) se propõe a solucionar um problema público (do interesse da coletividade), considerando as circunstâncias do caso (como fatores culturais e condições fiscais), os atores envolvidos (agentes públicos, privados ou outros) e as estruturas disponíveis (órgãos, normas e procedimentos).

Diante da abordagem aqui eleita, enfatiza-se apenas o estágio da formulação da política ou formulação de alternativas, correspondente ao “processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público” (HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony, 2013, p. 123). A escolha por essa fase do ciclo político-administrativo se justifica pelo fato de que nela “faz-se a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda” (HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony, 2013, p. 123).

Nesse segundo estágio, realizam-se, substancialmente, a definição e a ponderação dos méritos e riscos das diferentes opções criadas, tendo como parâmetros relatórios técnicos, depoimentos de *experts* e das partes interessadas e até consulta pública, identificando os limites técnicos e políticos das escolhas⁵ (HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony, 2013). Esse processo se desenvolve mediante “[...] escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível (...) Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos” (SECCHI, 2012, p. 37).

Essa identificação e eleição dos instrumentos de aplicação demandam a interferência das pessoas a quem se dirigem as medidas escolhidas. Se o objetivo do Projeto de Lei nº 461 era garantir mobilidade urbana com acessibilidade

⁵As finanças públicas, o controle da inflação, as regras de competência política dos entes federativos podem ser apontados como exemplos dessas limitações.

àquelas pessoas com reduzida capacidade de locomoção nas vias públicas, vários meios e estratégias poderiam ser identificadas a partir da colaboração dos sujeitos que cotidianamente enfrentam o problema que se pretendia superado com a legislação vindoura.

Em função disso, deveria haver intensa participação dos sujeitos e das entidades relacionadas ao tema, como as pessoas com deficiência visual⁶, cuja colaboração legitimaria os instrumentos política pública. O Projeto objeto de análise tramitou na Câmara Municipal de Mossoró, quando esteve suscetível a aperfeiçoamentos, a partir do debate e da interação entre os diversos atores políticos, que influenciariam os *policy-makers*, portanto.

Essa interação poderia se manifestar em reuniões para se debaterem as opções tecnicamente disponíveis e político-economicamente viáveis, mediante a oitiva de pesquisadores, de instituições especializadas e de pessoas engajadas na causa da inclusão social, além do público em geral e, principalmente, dos sujeitos para os quais se direcionava o projeto, e do próprio Poder Público.

Todavia, esse diálogo entre os atores só seria produtivo se fosse simétrico, pautado no direito à livre manifestação do pensamento e da expressão e no princípio da isonomia, com valoração de todas as opiniões, sem exclusões apriorísticas e preconceituosas. Enfim, quando todos os envolvidos estivessem imbuídos do espírito de alteridade.

2. O Projeto de Lei nº 461/2014 e a desarticulação política

A problemática das pessoas com deficiência visual atinge números significativos. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), existem 39 milhões de cegos no mundo e outros 246 milhões sofrem de perda moderada ou severa da visão, sendo que 90% dessas pessoas vivem em países em desenvolvimento (ONU-BRASIL, 2015). No Brasil, com base no Censo 2010, existem mais de 6,5 milhões de pessoas com deficiência visual, sendo 582 mil cegas e seis milhões com baixa visão (PORTAL BRASIL, 2015).

O modo de locomoção dessas pessoas precisa ser levado a sério pelo Poder Público. Em Mossoró, essa matéria de algum modo já ingressou na agenda oficial. No ano de 2014 foi apresentado o Projeto de Lei nº 461, que tratava da política de mobilidade e acessibilidade de pessoas com capacidade de locomoção reduzida, restrito ao âmbito do município, localizado no Estado do Rio Grande do Norte. Com base na Lei de Acesso à Informação⁷, constatou-se, no entanto, que esse

⁶Aquelas cuja acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica (BRASIL. Decreto nº 5.296, 2014).

⁷Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

projeto foi extinto em função do término da legislatura (2013-2016)⁸, sem que tivesse sido aprovado ou rejeitado.

A proposição tinha o objetivo de incluir socialmente as pessoas, de forma que todos os sujeitos, independentemente de suas limitações motoras, sensoriais ou mentais, pudessem usufruir, com segurança e conforto, da rede viária municipal e do sistema de transporte público (MOSSORÓ. PL nº 461, 2014). Tratava-se de uma proposta legislativa que procurava unir dois temas indissociáveis e de grande relevância e atualidade: mobilidade urbana e acessibilidade de pessoas com necessidades especiais.

De início, observa-se que o conteúdo do projeto se adequava à Constituição de 1988, porque ambas as matérias são de competência municipal. Nos termos do art. 23, II, compete aos entes federativos a proteção das pessoas com deficiência. De acordo com o art. 30, I, compete ao ente municipal legislar sobre assuntos de interesse local e, consoante o art. 182, a política de desenvolvimento urbano deve ser realizada pelos municípios (BRASIL. CF, 1988). Ao pretender a universalização do direito à mobilidade, mostrava-se também compatível com o propósito da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL. Decreto nº 6.949, 2009) e com o objetivo da política nacional de mobilidade urbana (BRASIL. Lei nº 12.587, 2012).

Um dos instrumentos da proposta consistia em reafirmar os condicionantes já existentes na legislação nacional⁹ no que se refere à aprovação de projetos arquitetônico-urbanísticos, de transporte coletivo, bem como a execução de qualquer tipo de obra, quando tenham destinação pública ou coletiva, bem como a outorga de concessão, permissão, autorização ou habilitação de qualquer natureza. Essa estratégia permitiria a integração entre diversas políticas da cidade, como estética urbana, transporte coletivo, concessões, permissões e autorizações em geral.

Entre as diretrizes mais importantes (presentes no Projeto de Lei mencionado) para se garantir tanto a acessibilidade quanto a circulação de pessoas com mobilidade reduzida na rede viária e no sistema de transporte público, constavam as seguintes: a) acessibilidade nas edificações e equipamentos públicos

⁸De acordo com o Art. 186 do Regimento Interno da Câmara de Mossoró, finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo se estiverem com pareceres favoráveis de todas as Comissões, se já tiverem sido aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno, sejam de iniciativa popular ou de iniciativa do Prefeito (MOSSORÓ. Regimento Interno da Câmara Municipal, 1997).

⁹Como as Leis de nº 10.098/2000, 10.048/2000 e o Decreto Federal nº 5.296/2004, além de outras normas técnicas, especialmente da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

e privados na rede viária; b) garantia da mobilidade, acessibilidade e circulação autônoma; c) implantação e fiscalização quanto à aplicação de normas de remoção de barreiras e de obstáculos nas vias públicas e no acesso ao transporte público; e d) desenvolvimento de atividades educativas relativas à mobilidade e à acessibilidade das pessoas portadoras de mobilidade reduzida na rede viária e ao sistema de transporte.

Ainda de acordo com o Projeto, o Poder Público local deveria manter serviço de atendimento especial, como modo de transporte “porta a porta”, gratuito, voltado ao portador de mobilidade reduzida com alto grau de dependência. Noutra meta, previa-se que a sinalização dos terminais rodoviários dos pontos de embarque ou desembarque de passageiros, bem como da parte interna e externa dos ônibus, deveria possuir sua versão em caracteres da linguagem Braille, com o mesmo conteúdo. No interior dos terminais rodoviários deveria haver sistema de sonorização e sistema de sinalização que prestem informações de interesse do usuário e da operação do sistema integrado de transporte público.

No que se refere ao deslocamento a pé das pessoas com deficiência visual¹⁰, a proposta previa que as calçadas, passeios e vias para circulação de pedestres deveriam ser projetados e construídos com pisos adequados à circulação da pessoa com a mobilidade reduzida. E, de igual modo, os equipamentos, mobiliários urbanos e outros elementos de utilidade pública deveriam ser posicionados de forma que não comprometessem a passagem desses sujeitos. Existia, ainda, a previsão de que a sinalização e dispositivos viários não deveriam obstruir a passagem, de forma que as colunas nas calçadas e vegetação, por exemplo, mantivessem as larguras mínimas para o deslocamento seguro.

A essa altura, impõe-se responder se houve participação das entidades, órgãos e sujeitos alcançados pelo que poderia ter sido a política pública e se as pessoas e instituições especializadas tiveram oportunidade para contribuir na sua construção.

De fato, em Mossoró existem várias entidades que lidam com a temática da deficiência visual, mas nenhuma delas, entre as visitadas, afirmou conhecer o projeto, ter sido consultada sobre o assunto ou ter participado da discussão na fase de tramitação. Apesar disso, todas asseveraram dispor de condições e de interesse em contribuir na formulação de alternativas capazes de superar os problemas relacionados à mobilidade das pessoas com deficiência visual¹¹.

¹⁰Conceito mais amplo do que cegueira. No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, a legislação define a visão monocular como deficiência visual (BRASIL. Estado do Rio Grande do Norte. Lei nº 9.697, 2013).

¹¹Os dados empíricos foram obtidos mediante visita à Presidência do Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência de Mossoró e à Diretoria de Políticas e Ações Inclusivas

Dessa forma, a maneira pela qual se tentou instituir a política de mobilidade e acessibilidade ao sistema de transporte público urbano de Mossoró, particularmente para as pessoas com deficiência visual, manifestou uma significativa desarticulação entre representantes e representados, com evidente prejuízo aos usuários e ao próprio regime democrático. Permitiu-se que o projeto definhasse, ainda que ele cuidasse de uma temática de tão grande importância social. Face a essa desarticulação, algumas conquistas deixaram de ser obtidas.

Atente-se para o fato de que, apesar do arquivamento desse Projeto de Lei, a matéria poderia ter retornado à agenda oficial, através do mesmo processo, caso tivesse havido requerimento do autor, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da legislatura atual (2017-2020), retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava. Pode inclusive vir a ser apresentado futuramente por meio de nova proposição legislativa.

3. Benefícios advindos da participação social

A forma como o Projeto de Lei nº 461/2014 tramitou, da iniciativa até a própria extinção pelo fim da legislatura, sem aprovação ou rejeição, é uma demonstração da sua desarticulação político-participativa, haja vista a ausência dos afetados na produção e discussão do tema. Entretanto, convém apontar os benefícios que adviriam da participação social durante o processo legislativo, compreendendo as fases de iniciativa, discussão, votação, sanção, promulgação e a publicação, consoante dispõe a Lei Orgânica do Município de Mossoró¹².

No Brasil, o padrão de mobilização e participação social apresenta duas importantes vertentes: a participação institucionalizada e a não institucionalizada (AVRITZER, 2016). A primeira corresponde à presença e atuação de entidades e órgãos, a exemplo das categorias sindicais, dos conselhos (saúde, educação, assistência social, entre outros), das conferências e das assembleias nos orçamentos participativos. Já a participação não institucionalizada se manifesta na forma de movimentos sociais, sem a categorização como entidade ou órgão, como foi o caso do Movimento Passe Livre durante as Jornadas de Junho¹³.

No caso em análise, a participação social ampliaria as estratégias de enfrentamento do problema de mobilidade das pessoas com deficiência visual.

(DAIN), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Com o mesmo intuito, realizou-se um grupo focal no Centro de Apoio ao Deficiente Visual (CADV) e na Associação dos Deficientes Visuais de Mossoró (ADVM), para coleta de informações junto aos dirigentes dessas entidades e às pessoas com deficiência visual a elas vinculadas.

¹²Disponível para consulta em: < <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-mossoro-rn>> Acesso: 6 abr. 2017.

¹³Sobre o significado das Jornadas de Junho e do Movimento Passe Livre, cf. Maricato, 2013.

Afinal, além das medidas já constantes do Projeto, outras poderiam ser incorporadas, conforme foi sugerido no grupo focal. Entre as sugestões, citaram-se as seguintes: a) identificação sonora nos terminais de ônibus, com informações sobre as rotas; b) utilização de tecnologias de comunicação, mediante o envio de mensagens informativas ao aparelho celular previamente cadastrado pelo usuário; e c) realização de campanhas de conscientização das novas gerações sobre a temática da inclusão das pessoas com deficiência¹⁴. O conjunto desses instrumentos potencializaria maior autonomia na locomoção desses sujeitos e lhes representaria empoderamento.

Portanto, cabe destacar que a exclusão das pessoas com deficiência visual e dos respectivos órgãos representativos na discussão do projeto causou-lhes um importante prejuízo, materializado no déficit de legitimidade, no próprio instante em que não se viabilizou a contribuição dessas pessoas e entidades afetadas, na forma de identificação e escolha dos instrumentos de ação potencialmente contemplados na legislação e na conseqüente resolução do problema.

Por outro lado, a participação social na formulação dessa política pública suscitaria pelo menos quatro importantes vantagens ou benefícios: conferir mais legitimidade à política pública, permitir a transparência e o controle social em relação a obras e serviços públicos, sedimentar a ética da alteridade e, também, potencializar o desenvolvimento como liberdade.

3.1 Legitimidade das decisões políticas

O arquétipo da participação social na construção das políticas públicas encontra fundamento na própria Constituição de 1988, no princípio segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1º, Parágrafo único). Trata-se da consagração do regime político democrático, comportando diferentes arranjos quanto ao exercício (democracia direta, indireta, participativa).

De início, é preciso distinguir a “democracia participativa deliberativa” e a “verdadeira democracia participativa”. Naquela, a manifestação dos cidadãos na condução dos processos políticos se limita à escolha periódica dos seus representantes, numa espécie de democracia sazonal. Mas, em verdade, o princípio participativo (“a verdadeira democracia participativa”) somente se concretiza mediante a “participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, 2008, p. 141).

Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 elenca alguns órgãos em cuja composição se faz necessária a participação social. Existe o direito de participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus

¹⁴Sugestões e opiniões levantadas a partir do que foi afirmado durante a realização do grupo focal.

interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação¹⁵. Há o direito de participação do usuário na administração pública direta e indireta e de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União¹⁶. Existe o instituto da gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados no âmbito da seguridade social¹⁷. Há ainda o princípio da democratização dos processos decisórios com participação e controle social entre as diretrizes do Sistema Nacional de Cultura¹⁸. Ademais, a liberdade de expressão e o direito de reunião também são matrizes democrático-participativas.

Nessa toada, o primeiro benefício da participação social na formulação da política de mobilidade e acessibilidade de Mossoró consistiria na legitimação das decisões, fruto da superação da “democracia formal” pela “democracia substancial”. Naquela, prevalece o aspecto procedimental (comportamentos universais), independentemente do conteúdo das decisões. Tem-se que a democracia formal “indica um certo número de meios que são precisamente as regras de comportamento (...) independentemente da consideração dos fins” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1997, p. 329).

Já na democracia substancial, predominam os fins, sendo menos relevantes os meios adotados para alcançá-los. A democracia substancial “indica um certo número de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1997, p. 329).

Com base nessa conceituação, a democracia formal estaria contemplada com a mera aprovação de uma política de mobilidade inclusiva, observado o devido processo legislativo, sem qualquer preocupação com as reais expectativas dos afetados. Embora sem desprezar o regular processo legislativo, a democracia substancial iria além disso. Ela seria capaz de garantir a inclusão social das pessoas com deficiência, assegurando-lhes o direito de se utilizarem com autonomia e segurança dos diversos modais de mobilidade urbana, entre ele o transporte coletivo, uma vez que formatada a partir da livre manifestação dos sujeitos afetados pelas medidas.

Esse cenário repercute no fortalecimento da democracia participativa, aquela “qualificada pela suprema voz e presença do povo soberano em todas as questões vitais da ação governista” (BONAVIDES, 2003, p. 345). Protótipo bem mais avançado em relação ao modelo representativo, afinal “legisla quem tem legitimidade. E legitimidade quem a tem é o povo” (BONAVIDES, 2003, p. 345).

¹⁵Art. 10, CF.

¹⁶Arts. 37, §3º e 74, § 2º, CF.

¹⁷Art. 194, VII, CF.

¹⁸Art. 216-A, §1º, X, CF.

3.2 Transparência e controle social

O segundo benefício da participação social na formulação da política aqui analisada se traduziria no fato de que a contribuição dos sujeitos e das entidades diretamente interessadas na aprovação do Projeto de Lei nº 461/2014 oportunizaria mais transparência e controle sobre as obras de infraestrutura necessárias à adequação das vias urbanas à mobilidade segura das pessoas com deficiência visual, de modo a otimizar os recursos públicos com medidas mais apropriadas à solução do problema.

A propósito do assunto, Avritzer (2016) defende que embora tenha havido um esforço de aprimoramento institucional, com a instauração de novos mecanismos de controle¹⁹, ainda persiste a ausência de participação popular nessa área: “o controle social está presente em menos de 10% dos programas da área de infraestrutura do governo federal” (AVRITZER, 2016, p. 95), o que, na visão do autor, explica a grande incidência de corrupção nesse segmento, segundo a constatação de que quanto maior for o controle social, menor será a corrupção e maior será a eficiência.

Nesse sentido, ele lembra que, a partir de 2007, com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), surgiram importantes obras de infraestrutura, como hidrelétricas, aeroportos e vias urbanas. Considerando apenas a área de mobilidade urbana, são mais de 300 empreendimentos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, s/d).

Mas, como lembra Avritzer, em relação a elas não houve controle social efetivo, nem mesmo em âmbito local. Isso acarretou vários problemas, como a alta incidência de corrupção a partir das relações privadas com grandes empreiteiras (AVRITZER, 2016).

Destarte, a conclusão é no sentido de que “a extensão da participação popular para essas áreas poderia ser positiva, uma vez que obrigaria a uma publicização das ações, o que inibiria práticas de corrupção” (AVRITZER, 2016, p. 121).

De fato, o comprometimento das pessoas nas discussões políticas permite um controle social bem mais eficiente do que a mera inserção protocolar de textos normativos ou extratos de contratos em Jornais Oficiais²⁰. A ampla participação no estágio de formulação das políticas públicas traria, portanto, os evidentes benefícios da transparência e do controle social, beneficiando a sociedade como um todo.

¹⁹ Tribunais de Conta, Controladorias, Ministério Público, Conselhos, entre outros.

²⁰ O Projeto de Lei nº 461/2014 foi inserido no Jornal Oficial de Mossoró, mas isso não foi suficiente para que as pessoas e entidades lhe conhecessem o conteúdo, conforme se constatou no grupo focal e nas visitas às instituições ligadas ao assunto.

3.3 Ética da Alteridade

Como se viu, a formulação de uma política pública envolve um amplo conjunto de sujeitos, de órgãos e de procedimentos administrativos, a fim de que se identifiquem as melhores estratégias para se superar um problema público. No que se refere especificamente à questão da mobilidade das pessoas com deficiência visual, há de se ter em conta o valor constitucional da dignidade humana e, a partir dele, a adoção de medidas adequadas ao perfil desses sujeitos.

Assim, o terceiro benefício da participação social na formulação da política de mobilidade e acessibilidade de Mossoró residiria no fato de que poderia fortalecer, entre os atores envolvidos, a ética da alteridade, de ser o outro, de colocar-se ou constituir-se como outro (ABBAGNANO, 1998). Com ela, é possível compreender as diferenças, olhar para o “outro” e vê-lo como um ser possuir de direitos e não simplesmente como merecedor de atenção.

Cada uma das pessoas envolvidas na discussão da matéria poderia se reconhecer no outro, mesmo diante das diferenças de ordem física, psíquica e cultural. Essa realidade seria construída a partir da necessária interação, do diálogo produtivo e sincero e do envolvimento entre os gestores (tomadores de decisão) e os cidadãos usuários do transporte coletivo, em particular aqueles com deficiência visual.

3.4 Desenvolvimento como Liberdade

O quarto benefício inerente à participação social se traduziria na potencialização do desenvolvimento. Não o desenvolvimento concebido a partir do aumento de rendas pessoais ou do Produto Interno Bruto, mas sim aquele materializado na eliminação das privações da liberdade das pessoas (pobreza, exclusão social, negligência nos serviços públicos, tirania, intolerância), a fim de lhes garantir escolhas e oportunidades (SEN, 2010).

Efetivamente, esse padrão de desenvolvimento está relacionado, sobretudo, com a melhora da qualidade de vida e das liberdades substantivas das pessoas, como o acesso à alimentação, à nutrição, aos serviços de saúde e de educação, bem como o direito de participar das discussões públicas e da liberdade de expressão (SEN, 2010).

Nesse paradigma de desenvolvimento, a liberdade seria, portanto, “o principal fim e o principal meio do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 10) e, para alcançá-lo, a participação social ganha cada vez mais relevância, afinal “a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo” (SEN, 2010, p. 33).

Consoante afirmado pelas pessoas, durante as visitas e por ocasião das discussões no grupo focal, elas gostariam de terem sido consultadas, de terem podido participar das discussões, de opinarem e de contribuírem na construção da política de mobilidade e acessibilidade do transporte urbano de Mossoró.

Inegavelmente, essa liberdade de participação e escolha se compatibilizaria exatamente com o postulado de desenvolvimento como liberdade.

Conclusão

Apesar da variedade de concepções acerca de políticas públicas, existe um consenso em torno da ideia do ciclo político-administrativo, formado de sucessivos e imbricados estágios, iniciado pela montagem da agenda e estendido até a avaliação. No estágio da formulação ocorre a identificação e eleição dos instrumentos que serão implementados para o fim de solucionar o problema público identificado e posto na agenda oficial. Por essa razão se torna extremamente relevante que haja participação social nessa fase do processo, a fim de que sejam captadas as informações e as opiniões de especialistas no assunto e das pessoas diretamente interessadas e afetadas pela política pública vindoura.

No caso do Projeto de Lei nº 461/2014, quando se pretendia instituir uma política de mobilidade urbana para pessoas com reduzida capacidade de deslocamento na cidade de Mossoró/RN, não se teve potencializada a participação das pessoas com deficiência visual, nem antes e nem durante a tramitação.

Com a realização de um grupo focal e mediante as visitas aos órgãos e entidades representativos do segmento, esse fato ficou evidente. Todos os entrevistados afirmaram desconhecer, bem como salientaram não terem ouvido falar desse projeto. Sequer foi realizada audiência pública sobre a matéria. E, concluída a legislatura, o Projeto de Lei restou arquivado sem que houvesse deliberação do plenário da Câmara Municipal.

Segundo o entendimento dos sujeitos e entidades participantes da pesquisa, essa ausência de interação causou-lhes frustração, ao não verem contemplados no projeto elementos importantes, como a estratégia de identificação sonora nos terminais de ônibus, com a disponibilidade de informações sobre as rotas e os horários. Lamentam, de fato, porque não se previa o uso das tecnologias de comunicação, mediante o envio de mensagens informativas ao aparelho celular previamente cadastrado, além da falta de previsão quanto a campanhas de conscientização sobre a temática da inclusão das pessoas com deficiência, especialmente direcionadas às novas gerações. Com esses instrumentos, as pessoas com deficiência visual teriam maior autonomia e valorização concernentes à locomoção urbana (empoderamento).

Se durante a formulação dessa política pública tivesse havido a efetiva participação das pessoas com deficiência visual e das entidades a elas vinculadas, pelo menos quatro benefícios poderiam ser alcançados: maior legitimidade das decisões políticas, mais transparência e controle sobre as obras e serviços públicos, além da projeção da alteridade e do desenvolvimento como liberdade.

Assim, tivesse o Projeto conseguido estimular a ética da alteridade e a afirmação do desenvolvimento como liberdade, teria de igual modo contribuído para inclusão desses sujeitos, tornando-os partícipes das discussões, atores do processo, contribuindo com sugestões e auxiliando nas escolhas das estratégias de enfrentamento e superação dos problemas de mobilidade urbana.

Enfim, as decisões tomadas poderiam ser certas ou equivocadas, pois somente com o passar do tempo se saberia. Porém, elas seriam inquestionavelmente legítimas, porque fruto do democrático amadurecimento coletivo. O produto final representaria típica concretização do desenvolvimento concebido a partir das liberdades pessoais.

Diante de tantos benefícios agregáveis, conclui-se que a participação social tem grande relevância na formulação de políticas públicas. Resta aos interessados provocarem a rediscussão do tema, mediante nova propositura legislativa, esperando-se que as perdas até agora comprovadas sirvam de aprendizagem para aperfeiçoar o exercício do poder político em discussões vindouras.

Referências Bibliográficas

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução: Alfredo Bosi. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARBOUR, Rosaline. **Grupos focais**. Tradução: Marcelo Figueiredo Duarte. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol. 1. Tradução: Carmen C. Varriale et. al. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

Acesso: 27 jun. 2016.

_____. **Decreto nº 5.296**, de 02 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que

estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm> Acesso: 26 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 6.949**, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Acesso: 26 jul. 2016.

_____. RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 9.697**, de 25 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a classificação da visão monocular como deficiência visual. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao//arq512defa52be28.pdf> Acesso: 30 jul. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas**. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 225-260.

DAS GRAÇAS RUA, Maria. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf> Acesso: 19 jul. 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARICATO, Hermínia [et. al.]. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Biotempo, Carta Maior, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Programa de Aceleração do Crescimento. **Mobilidade urbana**. s/d. Disponível em: <

<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana>> Acesso: 21 jul. 2016.

MOSSORÓ. **Regimento Interno da Câmara Municipal**. 1997. Disponível em: < <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://mossoro.rn.leg.br/REGIMENTO+INTERNO.pdf>> Acesso: 11 abr. 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 461**, de 3 de novembro de 2014. Dispõe sobre a política de mobilidade e acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida, no âmbito do município de Mossoró, em conformidade com a Lei Federal 10.098/2000, Lei Federal 10.048/200 e o Decreto Federal 5.296/2004 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cmm.rn.gov.br/>> Acesso: 7 maio 2016.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONU-BRASIL). 2015. **OMS afirma que existem 39 milhões de cegos no mundo**. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/oms-afirma-que-existem-39-milhoes-de-cegos-no-mundo/>> Acesso: 22 jul. 2016.

PORTAL BRASIL. 2015. **Braile aumenta inclusão de cegos na sociedade**. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/01/braile-aumenta-inclusao-de-cegos-na-sociedade>> Acesso: 22 jul. 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso: 19 jul. 2016.

