



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUO
CENTRO DE TECNOLOGIA E GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL

DAVI PEREIRA PRADINES

**A ANÁLISE DE ATORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE TRANSPORTES: o caso da licitação do transporte público de
Maceió/AL**

Recife

2018

DAVI PEREIRA PRADINES

**A ANÁLISE DE ATORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS DE TRANSPORTES: o caso da licitação do transporte público de
Maceió/AL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Engenharia Civil.

Área de concentração: Transportes e Gestão das Infraestruturas Urbanas.

Orientador: Prof. Dr. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Recife

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Luiza de Moura Ferreira, CRB-4 / 1469

P896a

Pradines, Davi Pereira.

A análise de atores sociais na formulação de políticas públicas de transportes: o caso da licitação do transporte público de Maceió/AL / Davi Pereira Pradines- 2018. 97 folhas, il., abr e sigl.

Orientador: Prof. Dr. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2018.

Inclui Referências e Apêndices.

1. Engenharia Civil. 2. Atores sociais. 3. Políticas públicas. 4. Transporte público. 5. Licitação. I. Dourado, Anísio Brasileiro de Freitas (Orientador). II. Título.

UFPE

624 CDD (22. ed.)

BCTG/2018-506

DAVI PEREIRA PRADINES

**A ANÁLISE DE ATORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE TRANSPORTES: o caso da licitação do transporte público de
Maceió/AL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Engenharia Civil.

Aprovada em: 31/08/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Maurício Oliveira de Andrade (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Artur Carlos de Moraes (Examinador Externo)
Centro Universitário Estácio Brasília

Prof. Dr. Joaquim José Guilherme de Aragão (Examinador Externo)
Universidade de Brasília

Dedico esse trabalho a meus pais, Alberto Pradines e Patrícia Pradines, ao meu irmão Caio Pradines e à minha esposa Daniela Pradines. Sem vocês nada seria possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, acima de tudo e por tudo.

Aos meus pais Alberto Pradines e Patrícia Pradines por todo amor, dedicação e exemplo de vida.

À minha esposa Daniela por todo companheirismo, amor, confiança e incentivo para realização deste trabalho.

Ao meu irmão Caio pelo exemplo de superação, persistência e força. Você é um guerreiro meu irmão.

Ao meu orientador, professor Anísio Brasileiro, pelo auxílio e confiança para elaboração desta dissertação.

À instituição financiadora CAPES pelo aporte financeiro que permitiu a realização deste trabalho.

Ao professor e amigo Leonardo Meira por todo conhecimento transmitido, tanto para assuntos acadêmicos quanto para assuntos esportivos.

Ao professor e amigo Mauricio Andrade por toda dedicação, auxílio e experiência compartilhada.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação de Engenharia Civil por todo conteúdo e conhecimento compartilhados.

Aos amigos Aldrin, Amanda, Dannubia e Maria Victória pela recepção, companhia e amizade ao longo desses dois anos de curso.

Às minhas primas Camila e Maria Isabel por dividir o apartamento, as angústias e alegrias dessa nossa aventura pernambucana.

RESUMO

Esta dissertação analisa a atuação de atores sociais em processos de formulação de políticas públicas de transportes. Diariamente novos programas e ações governamentais são introduzidos na sociedade visando melhorar ou solucionar uma demanda social identificada e reconhecida como merecedora da atenção pública. Dentre essas demandas o sistema de transporte público ganha destaque por ser um serviço garantido constitucionalmente a todos os brasileiros, no entanto apresentam avaliações negativas quanto à qualidade do serviço e a correta regularização da oferta e de quem o opera. Entretanto, o processo de decisão e escolha de quais demandas devem ser postas em prioridade e introduzidas na agenda de governo não se constitui em um ato isolado. A visão teórica de que essas decisões são única e exclusivamente tomadas pelos representantes legais é equivocada e não é realizada na prática. Os atores sociais exercem grande função dentro do ciclo das políticas públicas até sua consolidação. A intervenção desses atores é um dos fatores importantes na justificativa do sucesso, ou não, dos projetos para o transporte público. Sendo assim, este trabalho tem por objetivo principal o estudo das formas de atuação e o relacionamento dos atores sociais e grupos de interesse que influenciam a formulação e a implantação de políticas públicas de transportes no Brasil. O estudo de caso foi realizado na cidade de Maceió/AL em torno da concessão do serviços de transporte público. Para atingir o objetivo proposto foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de políticas públicas e o seu ciclo, sobre a análise de *Stakeholders* para compreender e identificar os atores envolvidos no projeto e sobre os princípios da Licitação, que é tratada no estudo de caso. Além, disso foi adotado o plano de ação de *Advocacy* para projetos de transportes, auxiliando na identificação das etapas do processo e do momento exato da intervenção dos atores. Como resultado, foi identificado que os tomadores de decisão precisam considerar os objetivos das partes interessadas a fim de conciliar o interesse comum a todos, mantendo a demanda inicial, que em sua maioria possui menor poder de influência junto aos gestores do projeto, e reduzindo os riscos e possibilidade de intervenções negativas durante o processo de formulação. Além disso, o planejamento e identificação das estratégias de ação são importantes para reduzir o fator tempo do ciclo da política pública. Quanto aos atores, o conhecimento e transparência de seus interesses e dos interesses dos demais possibilita a formação de coalizões e aumento de poder de influência a fim de barganhar a seu favor, principalmente para os atores menos influentes.

Palavras-chave: Atores sociais. Políticas públicas. Transporte público. Licitação.

ABSTRACT

This master thesis analyzes the performance of the social actors engaged in the process of the formulation of transport public policies. New programs and governmental actions are introduced daily to society aiming whether to improve or to solve social demands that are identified and deserving of public attention. Among those demands the public transport system has been highlighted for being a constitutionally guaranteed service for all Brazilians, however it shows negative evaluations related to the quality of service and to the correct regulation of offer and who operate it. However the decision-making process and the choice of which demands should be prioritized and introduced into the government agenda do not consist in an isolated act. The theoretical view that these decisions are taken solely and exclusively by legal representatives is misleading and they are not accomplished in practice. The social actors play a major role in the public policy cycle until its consolidation. The intervention of these actors is one of the important factors in the justification, or not, of the success of the projects for public transportation. Therefor the current work aims to study about the ways of performance and about the relationship between social actors and the interest groups that influence the formulation and implementation of public transport policies in Brazil. The case study took place in the city of Maceió in Alagoas state in Brazil, around the concession of the public transport service. To reach the proposed objective, a bibliographic review was carried out on the concepts of public policies and their cycle, on the analysis of Stakeholders to understand and identify the actors involved in the project and on the principles of Bidding, which is dealt with in the case study. In addition, the Advocacy action plan for transport projects was adopted, it helps to identify the stages of the process and the exact moment of the intervention of the actors. As a result, it has been identified that decision-makers need to consider the stakeholder objectives in order to reconcile the common interest to all, maintaining the initial demand, which in its majority has less power of influence with project managers, and reducing risks and the possibility of negative interventions during the formulation process. In addition, the planning and the identification of action strategies are important to reduce the time factor of the public policy cycle. As for the actors, the knowledge and transparency of their interests and the interests of others allows the formation of coalitions and an increase of the power of influence in order to bargain in their favor, especially for the less influential actors.

Keywords: Social actors. Public policies. Public transportation. Bidding.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas	24
Figura 2 – Meios de transporte mais utilizados por escolaridade.....	41
Figura 3 – Modalidades de licitação	48
Figura 4 – Fases gerais da licitação	50
Figura 5 – Exemplo de matriz de influência	56
Figura 6 – Localização Maceió/AL	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução legislativa da licitação	45
Quadro 2 – Comparativo barreiras da literatura x barreiras em políticas de transporte	57
Quadro 3 – Atores sociais identificados.....	64
Quadro 4 – Posicionamento dos atores	65
Quadro 5 – Áreas de atuação dos atores	66
Quadro 6 – Grau de influência sobre o decisor x grau de influência do decisor.....	67
Quadro 7 – Barreiras previstas x barreiras identificados na licitação.....	69
Quadro 8 – Comparativo ações previstas x ações identificadas e resultado positivos	71
Quadro 9 – Quantitativo das ações	74
Quadro 10 – Quantitativo de recursos por fase do ciclo de políticas públicas.....	75
Quadro 11 – Contribuição dos atores nas fases do ciclo das políticas públicas.....	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRT	Bus Rapid Transit
FTU	Fundo de Transporte Urbano
GI	Grupos de Interesse
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPC-AL	Ministério Público de Contas
MPE-AL	Ministério Público Estadual de Alagoas
NTU	Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
PCD	Pessoas com Deficiência
PGM	Procuradoria Geral do Município
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SINTTRO-AL	Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Alagoas
SIPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SMTT	Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito
TCE-AL	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas
TRANSPAL	Associação dos Transportadores de Passageiros de Alagoas
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVOS	18
1.2	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	18
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E A INFLUÊNCIA DOS ATORES SOCIAIS	20
2.1	COMO SE DECIDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	22
2.2	O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.2.1	Formação de Agenda.....	25
2.2.2	Elaboração de Alternativas	26
2.2.3	Implantação	26
2.2.4	Avaliação.....	27
2.3	ATORES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	28
2.3.1	Grupos De Interesse e Coalizões	32
2.3.2	Análise de <i>Stakeholders</i>	35
2.4	PLANO DE <i>ADVOCACY</i>	36
3	A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO.....	39
3.1	LICITAÇÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	43
3.1.1	Tipos de Licitação.....	46
3.1.2	Modalidades da Licitação.....	47
3.1.3	Fases da Licitação.....	49
4	METODOLOGIA.....	51
4.1	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES.....	52
4.2	ÁREA DE ATUAÇÃO DOS ATORES	54
4.3	GRAU DE INFLUÊNCIA DOS ATORES	55
4.4	IDENTIFICAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO (<i>ADVOCACY</i>).....	56
5	ESTUDO DE CASO	59
5.1	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES DA LICITAÇÃO	63

5.1.1	Áreas de Atuação dos Atores	66
5.1.2	Grau de Influência dos Atores	67
5.2	IDENTIFICAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO PELO ORGÃO GESTOR.....	69
5.2.1	Identificação das barreiras da <i>Advocacy</i>	69
5.2.2	Ações para vencer barreiras das fases do ciclo das políticas públicas.....	70
5.2.3	Recursos para ações identificadas.....	75
6	ANÁLISES E DISCUSSÕES	79
6.1	ANÁLISE DOS ATORES SOCIAIS	80
6.1.1	Comissão Especial de Licitação.....	80
6.1.2	Empresas de Ônibus	81
6.1.3	Líderes Comunitários	81
6.1.4	Ministério Público Estadual (MPE-AL)	82
6.1.5	Procuradoria Geral do Município	82
6.1.6	Prefeitura de Maceió	82
6.1.7	SINTTRO-AL	83
6.1.8	Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT).....	83
6.1.9	Tribunal de Contas do Estado (TCE-AL)	83
6.1.10	Associação dos Transportadores de Passageiros de Alagoas (TRANSPAL).....	84
6.1.11	Usuários do Transporte Público	84
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS	88
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS.....	91
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO 1 - ADVOCACY	93
	APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO 2 - ADVOCACY	95
	APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO 3 - ADVOCACY	96
	APÊNDICE E – MATRIZ DE INFLUÊNCIA DOS ATORES	97

1 INTRODUÇÃO

Todos os dias a sociedade passa por diversos momentos de decisão, seja pela escolha da roupa para sair de casa, qual caminho seguir para chegar ao trabalho ou à faculdade, escolhas na profissão, em casa e nos relacionamentos. Independentemente de como se sentem, tomar decisões do cotidiano muitas vezes por de ser tornar uma tarefa fácil para qualquer um, pois trata, em sua maioria, de decisões pessoais e que não interferem nas outras pessoas em que se convive diariamente. Contudo, quando uma única pessoa ou instituição política passa a representar as vontades, opiniões e interesses de toda uma sociedade, tomar decisões se torna um trabalho árduo e delicado, pois além de defender o interesse de uma grande massa, muitas vezes é necessário considerar também os interesses de outros grupos que defendem opiniões distintas das apresentadas pelo tomador das decisões.

Essa tarefa é facilmente identificada na rotina dos representantes públicos no que diz respeito às definições das prioridades de ação a fim de solucionar uma demanda da população a que atendem. Aparentemente, os políticos deveriam considerar como prioridade os problemas comuns à maioria dos habitantes da região. Entretanto, como é notado diariamente, nem sempre os projetos mais aguardados são postos em primeiro lugar na lista dos problemas que devem ser solucionados pelo poder público.

Isso se deve principalmente à uma parcela considerável de pessoas que possuem poderes e artefatos necessários para influenciar diretamente no processo de tomada de decisão. Esses Atores ou Grupos de Interesse (GI), como são conhecidos, podem atuar de forma favorável visando garantir que a vontade da maior parcela da população prevaleça. Porém, existe também uma grande quantidade de atores e grupos que atuam na direção contrária do interesse comum e buscam incessantemente atender à uma demanda que está preocupada unicamente com os benefícios que uma política pública possa oferecer aos interesses particulares de uma minoria.

Segundo Muller e Surel (1998), a construção de políticas públicas não é um processo abstrato, sendo indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos, de suas capacidades de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização, dependendo da estrutura de suas relações e das estratégias elaboradas em contextos de ações definidas pelas estruturas institucionais. Portanto, a decisão política não é apenas fundada na escolha (racional) mas também nos mecanismos de construção e de interpretação do mundo. (BRASILEIRO, 2014).

Através do estudo da natureza do Estado, do seu papel e da evolução de suas relações com a Sociedade, é possível compreender como se dá a decisão em uma

política pública e como ocorrem as relações entre atores públicos e privados. Aqui, uma política pública é definida como uma ação pública, que é um processo de elaboração e implantação de programas e projetos de ação governamental, com dispositivos político-administrativos coordenados em torno de objetivos definidos. (BRASILEIRO, 2014).

A decisão não se constitui em ato isolado e sim em questão coletiva, tratando-se de um processo de escolha entre atores que se confrontam e que desenvolvem lógicas de ação concorrentes e colaborativas. Diversos métodos são identificados na literatura para a construção de uma estrutura lógica dos processos de decisão de uma política pública. Desde a tipologia da política pública de Theodor Lowi de que uma política pública pode receber diferentes formas de interações, que para Lowi (1972), podem ser quatro: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e as políticas constitutivas. Assim como o Incrementalismo desenvolvido por Lindblom (1959, 1979) que baseia-se na ideia de que as políticas não surgem do zero, mas são decorrentes de processos políticos já existentes. Para além desses métodos surge o ciclo das políticas públicas, que estabelece um processo dinâmico de construção de uma política.

O ciclo das políticas públicas busca um ordenamento das etapas de decisão na formulação de uma política, apesar da discordância de vários autores quanto ao número de etapas e à sua sequência, quatro fases podem ser consideradas como essenciais. São elas: *Formação de Agenda*, que consiste na identificação das demandas merecedoras de ação do governo, *Elaboração de Alternativas*, nessa fase as propostas de ação são debatidas para alcançar o objetivo da política. *Implantação* é a terceira fase que consiste na implantação das alternativas selecionadas na etapa anterior, e por último temos a fase da *Avaliação* que consiste em medir os resultados alcançados com a execução de política. Apesar de ser conhecida por ciclo, a finalização de uma etapa não significa no início da próxima nem de que o início de uma etapa necessita da finalização da etapa anterior.

O ciclo das políticas públicas colabora no norteamento dos atores sociais e grupos de interesse em saber em qual momento deve-se exercer seu poder de influência para a fim de pressionar os tomadores de decisão para que busquem garantir seus objetivos dentro do objeto da política. Além disso, a mudança de fase do ciclo pode gerar mudança de interesse por parte dos atores que passam agir de forma distinta à fase anterior, gerando automaticamente a formação de novas coalizões e novas parcerias com os demais atores envolvidos. Nesse contexto, esse trabalho busca estudar a forma como são realizados os processos de discussão e aprovação de projetos de transportes no contexto das agendas governamentais do Brasil.

O trabalho se justifica por buscar compreender e pôr em evidência não apenas os resultados de determinado projeto, mas as razões que estão por trás da decisão de incluí-lo em uma agenda de Governo. Busca também o entendimento das disputas (maiores ou menores) em torno da sua formulação, execução, acompanhamento e avaliação. Entende-se aqui que compreender e explicitar as lógicas e interesses dos atores, que se expressam, na maioria das vezes, de forma mais (ou menos) conflituosa, nas várias etapas de decisão de um projeto de transportes consiste em uma contribuição importante para que os projetos venham a ser bem-sucedidos e possam contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País.

Coloca-se também que o sucesso de um projeto governamental depende da capacidade dos decisores de apreender e incorporar no processo os interesses dos grupos de atores coletivos e individuais. Por isso o conceito de atores e grupos de interesse é importante para esse projeto de pesquisa. Os atores sociais são todos os indivíduos que possuam interesse no objeto de um projeto, atuando em sua formulação e implantação de forma colaborativa ou competitiva. Já os grupos de interesse podem ser considerados como uma entidade que procura representar os interesses de um segmento específico da Sociedade no espaço público. Trata-se de uma organização ou de um ator que procura influenciar não apenas os poderes políticos, mas outros grupos e a opinião pública em um sentido favorável a seu interesse.

Para contribuir na identificação e investigação da atuação das partes interessadas nos mais variados projetos, a literatura dispõe de diversos conceitos de investigação desses atores. Dentre eles destaca-se os conceitos da Análise de *Stakeholders*.

Por *Stakeholders*, Freeman (1984) entende ser todo e qualquer indivíduo que possa afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de um projeto. Para compreender como podem afetar ou serem afetados, a literatura oferece diversos métodos de análise de comportamento desses indivíduos. Começando pelo próprio Freeman (1984) e chegando a Moraes (2012).

A Análise dos *Stakeholders* é um processo sistemático de coleta e análise de informação sobre os interesses, objetivos e preferências dos interessados para se mapear os riscos e as necessidades de comunicação do projeto (BARBI, 2010).

Proporcionar deslocamentos diários tanto de pessoas quanto de cargas é a premissa básica do setor de transporte que é conhecido mundialmente por ser um dos principais responsáveis pelo desenvolvimento social e econômico da região em que está inserido. Por isso, o planejamento do setor em conjunto com outras áreas, como a de uso e ocupação do solo, por exemplo, é de suma importância para o crescimento ordenado das grandes áreas urbanas ao redor do mundo. Planejar transportes significa garantir acessibilidade e mobilidade

à toda população, seja pelo deslocamento direto ou indireto, através do transporte de cargas, sempre de forma inclusiva, permitindo a escolha de como cada pessoa pretende se deslocar, seja a pé, de bicicleta, de carro, moto ou transporte público.

Dentre os modos motorizados, é função do governo oferecer políticas de transporte que garantam o acesso de todos ao serviço público. No Brasil, é garantido constitucionalmente a todo cidadão brasileiro o acesso aos serviços públicos, como o de transportes, como diretrizes básicas para assegurar o pleno funcionamento e desenvolvimento das suas cidades.

O setor de transporte brasileiro sempre foi visto como propulsor do crescimento econômico nacional, principalmente a partir dos anos 50, porém, não pelas vias da oferta de sistemas de transporte eficientes, mas pelo incentivo à indústria automobilística de produção de automóveis particulares. O Brasil possui atualmente uma das maiores malhas rodoviárias do mundo que com mais de 1.690.000 quilômetros (DNIT, 2013) de rodovias municipais, estaduais e federais, são responsáveis por mais de 60% dos transportes de cargas do país. Uma dependência demasiada se comparada com outros países de tamanhos continentais. Segundo Bartholomeu (2006) nos Estados Unidos, por exemplo, a participação das rodovias no transporte de cargas é de 26%, na Austrália de 24% e na China de apenas 8%.

O incentivo a esses automóveis acabou gerando um desenvolvimento desordenado dos modos de transportes, tornando o país em sua maioria dependente dos modos rodoviários de transporte. De acordo com o DNER (2001), a origem dessa dependência rodoviária está ligada diretamente aos investimentos realizados entre 1960 e 1980, período em que a malha rodoviária federal pavimentada atingiu um alto nível de crescimento passando de 8.675 km em 1960 para 47.487 km em 1980.

A grande demanda para utilização das vias, principalmente dentro dos grandes centros urbanos brasileiros, em conjunto com o crescimento desordenado desses centros, colaboraram para saturação das vias urbanas que passaram a conviver diariamente com grandes congestionamentos de veículos. Com isso, as políticas para o setor deveriam apresentar diretrizes que priorizassem os transportes de massa. Entretanto, o cenário de transporte no Brasil tem andando na contramão dessa visão.

De acordo com a Constituição, compete ao município organizar e prestar o serviço de transporte público coletivo, diretamente ou através de concessão. Entretanto, a maioria dos grandes municípios brasileiros apresentam dificuldades em garantir a prestação desse serviço, recorrendo à opção de concessão do serviço. Mesmo assim, os sistemas de transporte

apresentam deficiências na oferta do serviço, sobretudo pelos problemas para que os municípios procederem de forma legal com os processos de licitação das atividades públicas.

Mesmo com todo aporte legislativo, as licitações para o transporte público no Brasil ocorre de forma lenta e desordenada, permanecendo com serviços precários, desregulamentados e em desacordo com os Leis nacionais.

A identificação do exercício das atividades de licitação teve início ainda no período da Europa medieval com a prática da modalidade “Vela e Prego” (RIBEIRO, 2007) que era utilizada para o Estado selecionar a melhor oferta de serviços ao apagar da chama de um vela. Licitação pode ser definida como o processo administrativo destinado a selecionar a melhor proposta apresentadas pelas partes interessadas que combine preço e melhores condições para aquisição de bens ou execução de serviços.

No poder público brasileiro o ato de licitar surgiu como medida para regularizar a participação privada no setor público, seja para adquirir bens, ofertar serviços ou executar obras. Sua conceituação e legalidade foi desenvolvida com o passar dos tempos, desde o Decreto nº 2.926/1862 até sua confirmação na Constituição Federal de 1988 e a instituição da Lei da Licitação nº 8.666/1993 e suas complementações e alterações posteriores.

Maceió, capital do estado de Alagoas, situado no nordeste brasileiro, é um exemplo claro do atraso da regularização do serviços de transporte público. Desde 1999 operando com contratos de permissão, o sistema de transporte de passageiros do município encontrava-se defasado, desordenado e sucateado, sendo alvo de várias denúncias públicas. Mesmo diante desse cenário o serviço continuou sendo ofertado nessas condições até a segunda década do século XXI, quando a partir de uma ação civil pública, foi solicitado à gestão municipal a realização da licitação para operação do serviço.

Com a formalização da solicitação de realização da licitação, deu-se início ao conflito entre atores para que cada um tivesse seus interesses garantidos pela realização ou pela não realização do processo licitatório. O estudo deste caso serviu de motivação para buscar a compreensão dos conflitos entre atores em defesa de seus objetivos dentro da formulação de políticas de transportes, gerando atrasos no processo de regularização de um dos mais importantes serviços públicos do país.

Portanto, a questão central a ser analisada por este trabalho está em entender como os atores se articulam para incluir um problema, que pretende ser resolvido, nas agendas de governo ainda que as decisões se dão através de um processo coletivo. Destacando também os motivos pelos quais um problema social dá lugar a uma política pública e o que leva as autoridades a se sensibilizarem para intervir e agir contra o problema.

Sendo assim esse trabalho se propõe a contribuir na divulgação e expansão do conhecimento quanto à competição e cooperação entre atores e grupos de interesse nas fases de decisão relativas à formulação, execução, acompanhamento e avaliação de um projeto de transportes inserido nas dinâmicas das cidades em transformação.

1.1 OBJETIVOS

Esse trabalho tem como objetivo principal o estudo das formas de atuação e o relacionamento dos atores sociais e grupos de interesse que influenciam (em maior ou menor grau) nos processos de discussão e aprovação de políticas públicas de transportes nas agendas governamentais do Brasil.

Para isso, constituem-se como objetivos específicos:

- a) Revisão dos conceitos e definições em torno do processo de formulação de uma política pública, afim de formar base composta de teórica e metodológica que colabore na compreensão da atuação dos atores envolvidos nos processos de formulação, proposição e implantação de uma política pública na área de transportes, e introduzir novos conceitos ainda poucos divulgados e utilizados na literatura brasileira;
- b) Identificação dos principais atores e/ou grupos de interesse, assim como seu poder e recurso de influência, que possa de alguma forma agir direta ou indiretamente no processo decisório de uma política pública na área de transportes;
- c) Identificação do plano de ação na elaboração de uma política de transportes para acompanhar o momento de intervenção de cada ator e/ou grupo de interesse nas etapas do processo decisório; e
- d) Aplicação dos conhecimentos teóricos adquiridos em um estudo de caso do processo licitatório do transporte público de Maceió-AL, para que possa identificar na prática a realidade da atuação dos atores no processo de formulação de uma política pública.

1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente trabalho está dividido no total em 7 (sete) seções começando por esta introdução com apresentação do problema, justificativa e objetivos da dissertação, além da

estrutura geral do trabalho. Em seguida, no 2º e 3º capítulo, será realizada todo referencial teórico do trabalho.

O segundo capítulo abordará sobre os conceitos e definições de política pública, assim como o processo de tomada de decisão e pelo do conceito do método do ciclo de políticas públicas. Em seguida, o estudo sobre os princípios de atores sociais e grupos de interesse, e pelos conceitos da Análise de *Stakeholders* e *Advocacy*.

Na sequência, o terceiro capítulo aborda sobre transporte público coletivo e o cenário do deste setor no Brasil. Em seguida, dedica-se o referencial teórico a todos os princípios da licitação: como surgiu a atividade, todo histórico legislativo nacional sobre o tema, quais são os tipos de licitação e quais modalidades estão em vigor hoje no país. Além disso será feita uma explanação sobre as fases de um processo licitatório.

Após essa etapa, o 4º capítulo irá dedicar-se em apresentar a metodologia de trabalho da dissertação, partindo da revisão bibliográfica e seguindo pela identificação do atores a partir da Análise de *Stakeholders*, determinação do grau de influência desses atores e suas áreas de atuação. Após isso será realizado a identificação do plano de ação da gestão do projeto de transportes a partir dos método de elaboração de plano de ação de *Advocacy*, sugerido por Moraes (2012), para consequentemente identificar em que momento cada um dos atores podem atuar para barganhar seus interesses perante o objeto estudado, e analisar seus comportamentos.

Com a metodologia estabelecida, será apresentado o estudo de caso da licitação do transporte público coletivo do Maceió-AL, a que se pretende aplicar os métodos de estudo escolhidos para esse trabalho. Isso ocorrerá no 5º capítulo da dissertação, assim como os dados colhidos com a metodologia aplicada.

O sexto capítulo apresentará as análises e discussões perante ao conteúdo estudado ao longo de toda dissertação e em seguida para o 7º capítulo ficará concentrada as considerações finais em torno de todo conhecimento adquirido e estudado no presente trabalho a fim de contribuir com os estudos da área de transportes. Subsequente a isso, estará a bibliografia estudada e todos os apêndices necessários para a perfeita compreensão do trabalho.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A INFLUÊNCIA DOS ATORES SOCIAIS

As políticas públicas são as principais estratégias de ação do governo para a busca da solução de problemas de desenvolvimento social da população quanto aos preceitos básicos do bem-estar social. As políticas públicas desempenham um papel importante na determinação da justiça social, nas liberdades políticas e civis, nos interesses a longo prazo do meio ambiente e no bem estar das pessoas em geral (MORAIS, 2012). Portanto, para que novos projetos venham a se tornar novas políticas públicas, eles devem atender à uma demanda comum da maioria da sociedade. Entretanto, essa teoria não se reproduz na prática. Os atores e grupos de interesse que possuem alta capacidade de persuasão sobre os representantes públicos, devido ao seu grande poder político, financeiro, tecnológico, dentre outros, fazem com que os tomadores de decisões tendam a decidir em favor de seus interesses. Sendo assim, uma nova proposta de política pública que atenderia uma grande demanda da população pode passar a corresponder aos interesses de uma minoria mais influente no âmbito governamental.

Assim, uma política pública é um conjunto de medidas concretas que constitui a substância “visível” da política. Ela é composta por recursos financeiros, intelectuais e regulamentares. Na análise de uma política pública, o desafio consiste em encontrar a coerência nas ações de múltiplos atores pertencendo a organizações públicas e privadas, em diversos níveis. Para isso, é necessário identificar os diversos subsistemas de políticas públicas, constituídas por grupos de pessoas e/ou organizações que interagem de maneira regular, com vistas a influenciar a elaboração e implantação de um projeto em determinada área. (BRASILEIRO, 2014).

Para qualquer sociedade no mundo, os serviços como: saúde, educação e transportes, entre outros, são essenciais no seu cotidiano para que possam realizar seus deveres. Além de serem um direito assegurado por Lei para a população. Com isso, a demanda e a exigência popular por qualidade nesses serviços tornam-se enormes e são um verdadeiro desafio para o poder público.

Porém, seja por falta de planejamento e conhecimento, ou seja pela falta das condições básicas e necessárias para atender a demanda da população, a Administração pública passa a conceder seus serviços. Sendo assim, o setor público abre as portas para que empresários da iniciativa privada voltem suas atenções para a oportunidade de faturamento em cima das deficiências dos serviços públicos, seja oferecendo serviços privados paralelos ou prestando um serviço público em prol da sociedade, desde que seja sempre rentável e lucrativo.

As políticas públicas estão contidas em um universo multidisciplinar que permite um leque variado de estudos, conceitos e avaliações em torno dos seus princípios. Para um melhor definição de política pública e o entendimento de todo o seu processo de formulação e crescimento visual, faz-se necessário o conhecimento de alguns fatores a partir de um breve regresso ao passado econômico e político mundial. Primeiro, a adoção da política restritiva de gastos, onde os governos passaram a realizar cortes de gastos em suas ações e não buscaram apenas atender suas necessidades a todo custo, como em períodos de guerra. Segundo, a relação entre Estado e economia que ao longo dos anos sofreram diversas alterações, como a substituição do ideal Keynesiano para política de restrição de gasto e pelas restrições impostas às intervenções do Estado na economia e nas políticas sociais, principalmente a partir dos anos 80. Terceiro, principalmente para os países em desenvolvimento onde ocorre uma dificuldade de formulação de coalizões políticas com condições de conciliar o crescimento econômico com a inclusão social para a maioria da população.

Os primeiros a introduzir a temática das políticas públicas em seus estudos foram H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, considerados os “pais” fundadores das políticas públicas.

Para Simon (1970) a racionalidade dos decisores públicos, limitada por problemas no processo de decisão, como falta de conhecimento, informação e de tempo para decidir, interesses próprios, entre outros, pode ser aperfeiçoada através de conjuntos de regras e incentivos em busca dos resultados desejados enquadrando o comportamento de atores e decisores reduzindo as possibilidades de priorização dos interesses próprios.

Já para Lindblom (1959; 1979) o destaque dado ao racionalismo por Laswell e Simon não são suficientes para a formulação e análise das políticas públicas. Lindblom defende a inclusão de novas variáveis, dentre elas as relações de poder e a integração das fases do processo de decisão que não seguem uma ordem cronológica e que não teriam um início e um fim especificamente. Justifica-se assim, que as políticas públicas necessitam da incorporação de novos elementos que vão além apenas da racionalidade dos tomadores de decisões, destacando a importância dos processos eleitorais, dos conceitos partidários, dos processos burocráticos e a participação dos grupos de interesse.

Por último, Miller (1971) analisa Easton como um grande colaborador nas definições de políticas públicas ao destacar a relação que existe entre o processo de formulação, os resultados obtidos e o ambiente em que se dá todo esse processo. Todo processo de concepção de uma política pública recebe colaborações externas, seja das mídias, grupos de interesse, atores sociais e partidos políticos, que influenciam diretamente nos resultados alcançados.

As políticas públicas não possuem uma única definição aceita e adotada por todos. Apesar de cada autor possuir sua própria visão quanto ao assunto, a maioria tende ao mesmo fim: o papel do governo nas questões políticas a partir de suas decisões e iniciativas, ou não, para a solução de um problema social.

Para formação de ideia e desenvolvimento desse trabalho, uma política pública será definida como uma ação pública, que é um processo de elaboração e implantação de programas e projetos de ação governamental, com dispositivos político-administrativos coordenados em torno de objetivos definidos.

Entretanto, grupos contrários à essas definições, enfatizam que esses idealizadores focam tão somente nos aspectos de responsabilidade do governo que esquecem a essência conflituosa das políticas públicas que possibilita a interação entre os diferentes grupos de interesse com o próprio poder público. Segundo Souza (2006) as definições de políticas públicas assumem uma visão geral de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que, apesar das diferenças quanto à relevância de fatores externos no processo decisório, todos devem ser considerados.

2.1 COMO SE DECIDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo dos anos foram desenvolvidos alguns modelos explicativos e de análise a fim de entender melhor o processo decisório antes, durante e após uma política pública e entender os motivos pelos quais levam o governo a incluir, ou não, nas agendas governamentais, projetos e ações que repercutem na vida dos cidadãos. Alguns modelos são, a tipologia da política pública de Theodor Lowi (1972), que de acordo com o autor, uma política pública pode receber diferentes formas de interações, positivas e negativas, a partir do seu formato, que para Lowi, podem ser quatro: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e as políticas constitutivas.

O Incrementalismo, desenvolvido por Lindblom (1959, 1979) baseia-se na ideia de que nenhuma política pública surge do zero, mas de incrementos e adaptações de processos políticos já existentes. Segundo os autores, esse modelo evita o constrangimento político em admitir um erro em processo decisório anterior ao que se está decidindo.

Além desses modelos, existe também o modelo do Ciclo das Políticas Públicas, que estabelece um processo dinâmico de aprendizado e desenvolvimento que ocorrem em etapas específicas do ciclo. São essas etapas: definição da agenda, identificação dos problemas, avaliação das opções de solução, decisão das soluções a serem adotadas, implantação das

decisões e avaliação geral dos resultados. Cada etapa parte de princípios distintos, umas focam mais na pessoa do processo decisório, enquanto outras focam no processo em si como fonte de influência de decisão. Independentemente de como atuam. Cada estágio pode atuar como incentivo ou veto ao processo.

Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas (SOUZA, 2006). Três fatores influenciam na definição da agenda. O primeiro toma conhecimento dos problemas comuns à todos e que confirma que ações são contra esses problemas são necessárias. O segundo fator foca no jogo político de persuasão e barganha, pois a conscientização coletiva fortalece a inclusão de um problema na agenda governamental. A depender da fonte do problema a forma de ação política para influenciar no interesse de outros grupos podem variar entre a barganha, quando a ideia da política pública parte da própria política. Quando a intenção da política pública na busca da solução de um problema, a persuasão é a medida tomada para construção do senso comum da necessidade de inclusão desta política na agenda do governo.

O terceiro fator toma como foco os participantes do processo como um todo e que são divididos em dois grupos: o grupo dos participantes visíveis, isto é, políticos, partidos, mídia, grupos de interesse, atores sociais, etc. e invisíveis, como acadêmicos e população que não compõem um grupo de pressão visível. Os grupo visível em sua maioria fica responsável pela definição da agenda, enquanto o grupo invisível definem as alternativas às ações do governo.

Existem diversos modelos explicativos e de análise das políticas públicas, além dos apresentados acima. Mas a partir da maioria dos modelos, pode-se extrair os elementos principais. A política pública permite diferenciar entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz. Envolve diversos níveis de decisão com atores distintos que vão além da formalidade política do governo. Contempla programas, projetos, organizações, etc. indo além de leis e regras. Ocorre de forma intencional visando alcançar objetivos pré-estabelecidos (SOUZA, 2006).

Geralmente são objetivos a serem atingidos a longo prazo, porém, muitas ações visam combater problemas atuais e que necessitam de respostas a curto prazo. Além disso, após o processo de implementação, medidas complementares podem surgir a partir do período de avaliação das anteriores, gerando um trabalho subsequente, podendo se tornar uma nova política pública (SOUZA, 2006).

Entretanto, para a composição metodológica e analítica deste trabalho, será considerado apenas o modelo do Ciclo das políticas públicas, pois o fato de atribuir etapas

bem definidas ao processo de formulação à uma nova política pública, possibilita analisar de forma isolada cada momento de decisão, facilitando também a identificação dos atores e grupos de interesse envolvidos em cada etapa. Busca-se assim, compreender os motivos pelos quais determinados programas e projetos, voltados para a área de transportes, são, ou não, incluídos nas agendas governamentais.

2.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo do ciclo das políticas públicas busca um ordenamento das etapas de decisão na formulação de uma nova política. Entretanto, como todo processo de conceituação sobre políticas públicas, o ciclo também permite divergência de interpretação quanto às suas definições. De acordo com Moraes (2012) quatro fases do ciclo de política pública podem ser consideradas de forma geral, conforme a figura 1 abaixo:

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Pradines, 2018.

Apesar de ser chamado de ciclo e da figura demonstrar um ordem cronológica das etapas, a finalização de uma fase do processo de elaboração não significa o início da próxima.

Além disso, divergências na literatura apontam que algumas fases podem ser executadas antes mesmo que a fase anterior tenha sido encerrada ou sequer iniciada, ou então que outras fases possam ser acrescentadas. Para compreensão e bem andamento desse trabalho, será considerado apenas as quatro fases acima citadas e discutidas a seguir.

2.2.1 Formação de Agenda

Para que uma nova política pública possa surgir é importante o reconhecimento de que existe uma demanda social pela falta de oferta de serviços ou pela deficiência dos serviços já disponíveis. A partir dessa percepção o governo toma para si os problemas sociais e estabelece as prioridades de seus planos de governo.

Porém, uma política para ser merecedora de inclusão na agenda governamental, não precisa necessariamente aguardar pela percepção por parte da administração pública. As demandas sociais podem surgir de reivindicações públicas para atender os direitos de uma classe, aspectos políticos, avaliação de políticas anteriores ou mesmo sinistros e situações emergenciais, como enchentes, terremotos ou desabamentos, que exigem uma resposta imediata. Segundo Morais (2012), a agenda é dinâmica e pode mudar com o tempo ou pela interferência de atores e grupos de interesse ou ainda pela mudança de interesse e prioridade do governo.

Os meios pelos quais os governantes podem identificar um problema social pode variar de acordo com a modalidade do problema, protestos por moradores de um bairro da periferia que não tem uma linha que atenda a demanda daquela localidade ou mesmo grandes acontecimentos, como crise econômica, por exemplo, ganham grandes proporções nas mídias e a necessidade de uma resposta exige uma intervenção estatal a fim de informar à sociedade o reconhecimento do problema e quais atitudes devem e serão tomadas, evitando assim, acusações de omissão frente às dificuldades expostas na mídia.

Outra forma de se perceber a necessidade de elaboração de estratégias de ação para sanar problemas sociais é através de dados estatísticos, como os números de congestionamento nas vias de grandes cidades, por exemplo, que geram grande desconforto e insatisfação da população. Uma outra maneira de detecção de situações adversas é a própria auto avaliação do governo das estratégias já pensadas e implantadas, buscando valorizar os pontos positivos e corrigir os resultados desfavoráveis alterando as ações ou elaborando novas políticas.

2.2.2 Elaboração de Alternativas

Apesar de ser considerada uma vitória o simples fato de ter uma demanda reconhecida como problema social e merecedora de atenção política para tentar uma solução do percalços sendo introduzida na agenda governamental, passar pela etapa de introdução na agenda não garante a execução das ações reparatórias nem garante que elas ocorrerão conforme os interesses dos demandantes. Por isso, a fase de elaboração de alternativas se torna uma verdadeira arena de batalha entre os atores sociais e grupos de interesse que tenham objetivos próprios no projeto.

O momento da elaboração das propostas de alternativas de ação para uma política pública pode ser considerado o momento crucial no processo de elaboração de uma política. É nessa fase que será determinado o universo de intervenção da política, além de prazos e determinação das fontes de recursos técnicos e financeiros.

Essa é a principal fase para que os atores possam defender seus interesses e intervir contra o grupos contrários aos seus ideais além formar coalizões a seu favor. Os demandantes precisam policiar que a demanda reconhecida chegue ao final do ciclo garantindo os objetivos almejados desde o início, para isso eles devem usar todo seus recursos e poderes de influência para se aliar à atores favoráveis à suas necessidades, se protegendo de outros atores interessados no objeto, mas com objetivos distintos.

A forma de atuação de cada ator varia de acordo com a área de cada um, podendo ser da área política, social, econômica, ambiental, dentre outras. No caso de políticas de transporte, por exemplo, podem atuar oferecendo aporte financeiro para execução de uma infraestrutura viária ou operação de um sistema de transporte público, pode também ofertar o fornecimento de equipamentos e tecnologias que aperfeiçoem o sistema de transporte, ou podem agir desenvolvendo pressão política para que uma demanda de deficientes físicos que reivindicam que os veículos de um projeto de transporte seja adaptado para pessoas com deficiência (PCD). A classificação dos atores e essas formas de atuação de cada um desses atores sociais ou grupos de interesse será discutido no próximo capítulo.

2.2.3 Implantação

Finalizada as duas etapas anteriores chega-se à etapa de implantação da alternativa selecionada para atuar no objeto da política. Entretanto, como todo universo político em que o processo está inserido, as incertezas continuam presentes nessa etapa. Selecionar uma

proposta de ação não garante que ela será implantada, muito menos que os prazos estabelecidos serão cumpridos. Isso porque o jogo político continua. Todo o processo de convencimento, negociação e barganha pode se repetir e, em muitos casos, com maior intensidade (MORAIS, 2012).

Mudanças de interesse e de momento político podem congelar o processamento do ciclo das políticas públicas, além do mais, o foco dos atores, nas etapas anteriores, em proteger seus interesses particulares, podem atrapalhar a percepção e o correto planejamento da proposta a ser implantada, precisando ser repensada e atrasando todo os processos da política.

Portanto, para uma política pública ser considerada bem sucedida ela precisar ser implantada, pois todo jogo político continua até que ela seja finalizada ou então esquecida e substituída por novos interesses que surgirão. Deverá também uma política bem implantada apresentar resultados positivos e para isso existe a última fase do ciclo de políticas públicas, a Avaliação.

2.2.4 Avaliação

A validação de todo processo aparece como último ponto do ciclo das políticas públicas, mas nem por isso significa dizer que ela somente deve ocorrer após a fase de implantação. Por isso, a avaliação deve ser considerada nos três momentos, antes, durante e após o processo de formulação da política.

A avaliação de políticas já executadas é a principal fonte de revisão da atividade prática de aplicação dos métodos. Por isso deve ser considerada antes mesmo de se iniciar um novo projeto. Exemplos positivos e negativos servirão de base para correções futuras em novas políticas da mesma área de intervenção.

A avaliação durante o processo de formulação, ajuda a reduzir riscos e erros, evitando a necessidade de retrabalho ou de atividades complementares para correção das irregularidades encontradas após implantação. E a avaliação após consolidação do objeto planejado, serve como base para novas políticas, e assim, reiniciando o ciclo da política pública.

A partir dos métodos de implantação de uma política pública percebe-se que por mais que exista um responsável legal pela determinação da política, na prática, esse processo está longe da centralização das decisões. Atores e grupos sociais fazem uso das mais variadas ferramentas para atingir a gestor do projeto e proteger seus bens comuns.

O ciclo das políticas públicas é uma forma de enxergar como e em qual momento cada ator poder exercer sua capacidade de barganha ou colaboração em determinado projeto. Entretanto, para o entendimento das formas de atuação par cada ator, faz-se necessário a compreender quem são e onde estão localizados cada um desses atores e quais atores da literatura atuam nas áreas das políticas de transporte.

2.3 ATORESSOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A responsabilidade formal pela elaboração e implantação de uma política pública é atribuída a um agente público, porém a visão de que apenas atores ligados à burocracia estatal estão envolvidos no processo de produção dessa política é equivocada. (MORAIS, 2012)

Para o surgimento de uma nova política pública, a existência de pessoas responsáveis pelos tramites do processo e pelo dever de tomar decisão é essencial. Porém, além desses representantes legais, existe um outro grupo de pessoas que não fazem parte do sistema organizacional do governo, mas que tem funções de destaque em uma ou mais etapas da política. Esses indivíduos são os atores sociais responsáveis pelos jogos políticos e que permitem ou não a implantação de novas políticas através da garantia de seus interesses.

O primeiro grupo é formado pelos agentes políticos, selecionados através de eleições ou nomeação. A eles cabem o dever de cumprir as etapas burocráticas do governo no processo de formulação da política. Em sua maioria, são pessoas públicas e conhecidas por boa parte da população devido aos cargos de destaque que ocupam no governo.

O segundo grupo composto por atores não-governamentais, que ficam em evidência devido aos recursos que elas podem oferecer como poder de persuasão ou barganha a favor, ou não, à formulação de uma nova política.

Entretanto, para compreensão dos atores e grupos de interesse e seus jogos políticos, faz-se necessário uma conceituação e destaque na importância da Sociologia Econômica nessa análise de atores.

De acordo com Brasileiro (2014) a Sociologia Econômica permite o melhor entendimento sobre a interação da economia com a sociedade, onde o comportamento econômico toma forma variadas a depender da organização da sociedade. A partir da nova sociologia econômica, iniciada em meados de 1970, a abordagem concentra-se nas redes sociais, enfatizando a inserção dos atores como fator condicionante dos processos de decisão das políticas públicas.

A decisão de fazer ou não um projeto de dependerá do modo como interagem as redes sociais e as relações sociais que se tecem entre os atores. O conjunto de relações sociais que um ator individual e coletivo (uma empresa) dispõe a um dado momento constitui o seu “capital social” (BRASILEIRO, 2014).

Esse capital social possui uma diferença fundamental em relação ao capital físico (bens materiais e monetários) e humano (conhecimentos e habilidades dos indivíduos), pois ele não pertence a um indivíduo isolado, mas sim ao conjunto das pessoas engajadas nas redes de relações. Ele não é divisível e suas vantagens não beneficiam um indivíduo em si, mas a todos que participam da rede, tratando-se portanto de um bem coletivo.

Formalmente, a responsabilidade e a implantação de uma política pública cabe ao agente público, entretanto, a visão de que os atores ligados diretamente ao governo são os únicos envolvidos nos tramites, é uma percepção equivocada (MORAIS, 2012).

Para melhor entendimento dos atores, Kingdon (1997) divide-os em dois grupos: os atores governamentais, formados pelos representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário; e os atores não-governamentais, composto por empresários do setor privado, sindicalistas, jornalistas, pessoas das mídias sociais e organizações da sociedade civil.

Para Aragão (2017) a Administração pública não se apresenta como uma organização fechada, permitindo que atores internos e externos formem uma rede de relações onde ocorrem cooperação, mas também barganhas e até conflitos. É a partir desse conjunto de agentes e atores onde ocorre as ações de troca, negociação e barganha, que a política passar a tomar forma.

Desse modo, a decisão de implantar uma política pública quase nunca está sob a responsabilidade de apenas um agente ou de uma organização, mas de uma rede de agentes ou organizações, onde há uma complexa e contínua interação entre os atores em um jogo, onde papéis são negociados, os graus de adesão à política ou projeto variam, e os recursos entre eles são objetos de barganha. (ARAGÃO, 2017)

De acordo com Moraes (2012), outra característica relevante dos atores sociais é a sua volatilidade. Segundo o mesmo, a participação dos atores em uma fase do projeto não garante que eles estarão presentes, nem que exercerão suas contribuições em outras fases do projeto. Isso se deve também pelo fato de que o ciclo de formulação de uma política demanda um espaço de tempo considerável para ser executado por completo. Então, em meio a esses trâmites os atores podem mudar de opinião e/ou de interesse, encaminhando o processo para uma direção completamente diferente daquela pensada no início do ciclo.

Para Moraes (2012) pode-se estabelecer, então, duas dimensões relativas aos atores na técnica de influenciar na decisão. Sendo a primeira quanto à capacidade de interação entre atores, gerando conflitos e coalizões, a fim de ter sua demanda atendida. E a segunda dimensão está relacionada às atribuições dos atores dentro das etapas do ciclo da política pública.

Além da necessidade da sensibilidade de percepção de que o processo decisório de uma política vai além da formalidade de governo e de que atores não-governamentais têm a capacidade de influenciar diretamente nas decisões, é necessário identificar e diferenciar quem são esses atores, quais seus interesses e como eles podem atuar dentro dos processos de decisão.

Em uma investigação teórica é possível identificar de forma genérica quem são esses atores e quais seus interesses:

- a) Partidos Políticos: a literatura mostra que os interesses são representados pelas tendências e grupos, além de líderes individuais com traços diferentes de personalidade. Um dos principais pontos de conflito se dá em torno da adequação da escolha do projeto ao tempo político-eleitoral do governante (prefeito, governador, presidente, parlamentares). Em geral, o tempo de elaboração e implantação do projeto ultrapassa os limites do mandato. Daí por que, muitas vezes, projetos de alta relevância são preteridos. Acompanhar a tramitação de um projeto nas instâncias políticas (câmaras, assembleias, conselhos etc.) é essencial para apreender os interesses dos atores.
- b) Governos: os interesses e a luta política em defesa de um projeto podem se dar entre áreas governamentais diversas (secretarias, ministérios, órgãos, corpos burocráticos) ou mesmo entre personalidades. O embate se dá em torno dos orçamentos e dos planos prioritários de governo. Demais organismos institucionais – agências reguladoras, ministérios de tutela, órgãos de fomento – também disputam espaços nos vários momentos dos projetos.
- c) Grupos Econômicos: com interesses normalmente representados por associações de classe, sindicatos e organizações diversas, os grupos econômicos atuam para ter seus interesses e projetos aceitos pelos governos e incorporados às prioridades públicas. É essencial acompanhar a atuação e articulação dos lobbies em diversos espaços da Sociedade (parlamentos, entidades públicas e privadas etc.) e alianças que se formam com organizações sociais e setores governamentais (BID, 2005).

- d) Organizações Sociais: de diversas naturezas e com objetivos múltiplos, têm papel de destaque no maior ou menor sucesso de um projeto. Elas lutam para influenciar as agendas governamentais e seus respectivos projetos. Procuram se associar a setores de governo, a parlamentares, a movimentos sociais, mas também a grupos econômicos diversos. Na maioria das vezes priorizam aspectos ambientais e sociais, quando combatem ou apoiam um projeto (BID, 2005). São importantes na formação da opinião pública sobre um determinado projeto.
- e) Operadores de Transportes: o fluxo de passageiros e de cargas é assumido por uma multiplicidade de operadores (públicos e privados), repartidos em empresas de tamanhos diversos, com diferentes métodos de gestão, que competem e cooperam em espaços nacionais, regionais, metropolitanos e locais. Operadoras de transporte ferroviário, rodoviário, aéreo, aquaviário e marítimo, submetidas a quadros regulatórios diversos. Disputam o mercado crescente de transportes, que se reparte ainda em usuários de transportes motorizados (com destaque para os interesses dos automobilistas) e não motorizados (com a marcha-a-pé, em bicicleta e mototáxis tendo um lugar de destaque nas cidades). Destaque-se ainda na cadeia de produção do transporte (um produto com características próprias), o papel da indústria automobilística, dos fornecedores de peças e acessórios e de fabricantes de equipamentos de transportes (Brasileiro e Henry, 1999).
- f) Academia: as universidades, institutos de pesquisa e associações científicas têm papel relevante na construção das diversas fases do projeto. Elas contribuem com sua expertise e conhecimentos para a decisão – formulação, execução, acompanhamento, avaliação - de projetos integrados de infraestruturas de transportes, chamados por alguns autores de macrosistemas técnicos, de grande complexidade. Em geral se integram e atuam em conjunto com instâncias e organismos governamentais diversos.
- g) Consultorias: as mais diversas empresas de consultoria (construtoras, imobiliárias, de assessoria e projetos) acumulam conhecimentos e *know-how* na definição das diversas fases de elaboração de projetos infraestruturais complexos. Elas se associam com grupos econômicos e organizações da Sociedade em torno de seus interesses, de modo que mapear sua atuação é fundamental.
- h) Organismos de Controle: têm papel de destaque, sobretudo no momento atual, órgãos de controle como os Ministérios Públicos federais e estaduais, os Tribunais de Contas e Controladorias Nacional e estaduais (Sá, 2004). Eles são responsáveis por garantir a aplicação do arcabouço jurídico do País (sobretudo as leis de licitações e de

concessões), ocupando lugar de destaque no acompanhamento das diversas fases de um projeto.

- i) Regiões e Cidades: com o advento da descentralização e do crescimento metropolitano, cada vez mais cidades e regiões competem e colaboram entre si por projetos, sobretudo de infraestruturas. Formas múltiplas de associações através de consórcios e uso intensivo do chamado marketing urbano são usados para trazer para seus espaços urbanos ou metropolitanos e regionais grandes projetos de infraestruturas de transportes.

2.3.1 Grupos De Interesse e Coalizões

Em muitos casos de elaboração de políticas públicas, atores sociais não-governamentais não são capazes de impor seus poderes de influência em benefício dos seus interesses. Contudo, a depender da etapa do processo de elaboração, os interesses de um ator pode coincidir com os interesses de outros atores. Com isso, a atuação de forma coletiva passa a ser uma opção tentadora à solução para a permanência desses atores na batalha pela defesa dos seus interesses. À união desses atores é dado o nome de Grupos de Interesse (GI). Para Aragão (2017) Grupos de interesse são grupos que produzem, representam e tentam impor os interesses de uma seção da sociedade dentro do espaço público a partir da influência nos poderes políticos.

O sucesso de um projeto governamental depende da capacidade dos decisores, de apreender e incorporar no processo os interesses dos grupos de atores coletivos e individuais. (BRASILEIRO, 2014).

Entre os cientistas políticos não há qualquer consenso em torno da definição de grupos de interesse. Ao definir tais atores sociais são empregadas diferentes expressões para caracterizar as mesmas organizações, como grupos de pressão e *lobby*. Mais que uma simples incompatibilidade de conceitos, trata-se ou de uma apreensão diferenciada de um fenômeno sócio-político ou de uma má- compreensão do problema investigado (SANTOS, 2002).

Para Santos (2012) grupos de interesse são organizações apartadas do governo, mesmo em estreito contato ou parceria com órgãos governamentais, cujo objetivo é exercer influência sobre políticas públicas.

Um dos efeitos dessa prática é a construção de um Estado aberto a influências advindas de setores da sociedade, desafiando procedimentos centralizados (ARAGÃO, 2017). O que não implica necessariamente em uma democratização efetiva do processo. Mas que

para Aragão são instrumentos para que forças desarticuladas e fragilizadas da sociedade possam ser ouvidas e tenham a oportunidade de defender seus interesses, como um aprofundamento na democracia.

Além da presença de atores governamentais nos grupos de interesse, é possível notar que os GI podem se modificar de acordo com cada etapa do processo decisório. Os grupos podem receber novos integrantes, enquanto outros pode estar de saída. Outro fato notório é a fusão de grupos de interesses que passaram a convergir com seus interesses com o passar dos trâmites do processo.

É importante destacar que a formação de Grupos de Interesse não passa apenas pela simples união de pessoas com pensamentos comuns. Todo o processo de formação de um GI possui uma organização que passa do momento de percepção e seleção dos interesses comuns, identificação das fontes de recursos e da hierarquização e definição de funções do integrantes do grupo.

O processo de adesão e as características dos aderentes dependem da natureza do interesse em causa, ou seja, do bem político em jogo. Entretanto, essa adesão pode ser efetiva, onde os membros participam das atividades de defesa dos interesses e da organização do GI; ou passiva, onde o formalmente aderente apenas espera o resultado das ações do GI. (ARAGÃO, 2017).

A partir do organograma e identificação das lideranças dos grupos de interesse, assim como fontes de recursos, passam-se a analisar os repertórios de ação do grupo. Os repertórios podem ser internas, ou externas.

A ações internas (também denominadas de lobby interno) são as que mais imediatamente levam à imposição dos interesses. Elas já refletem um grau de intimidade com as instâncias decisórias. [...]Por sua vez, as ações externas (lobby externo) resgatam a liberdade política do grupo, mas significam que o mesmo ainda não foi suficientemente bem-sucedido na imposição dos interesses. Lutar nas arenas externas ao Poder é a estratégia de excluídos ou dos ainda não incluídos ao mesmo. (ARAGÃO, 2017).

Portanto, a formação de um Grupo de Interesse pode ser considerada pelo vencimento das seguintes etapas:

- A identificação do interesse, na medida em que afeta um conjunto relevante de pessoas e possui um potencial de mobilização;
- O mapeamento dos agentes relevantes envolvidos inclusive os possíveis adversários;
- Construção do movimento e sua organização;

- Colocação em prática do repertório de ações; e,
- Gestão do processo de decisão e implementação das medidas que correspondem aos interesses defendidos.

A análise do grupos de interesse desde a sua formulação permite a compreensão do papel do Estado em meio a sociedade, em especial dentro do Ciclo das Políticas Públicas.

Segundo Brasileiro (2014), o Estado passa a desenvolver o papel de indutor de políticas, mediando conflitos e buscando a cooperação e a negociação entre atores para a formulação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas através de seus programas e projetos. Sendo assim, para o sucesso de um projeto é preciso levar em conta os interesses do conjunto dos atores envolvidos, não cabendo mais ao Estado impor políticas. Ele teria a função de mediar e de criar condições para que os processos cooperativos e negociados predominem sobre os interesses puramente competitivos. Esse mecanismo põe em prática a atuação em rede, definindo com eficiência o papel de atores público e privados substituindo uma política competitiva por uma cooperativa entre os atores envolvidos.

De fato, uma atuação coletiva pode gerar mais frutos aos interessados quanto ao alcance dos seus objetivos perante às políticas de barganhas e coalizões. A necessidade de unir forças mostra-se como uma grande artimanha de alcançar um maior capital social capaz de promover mudanças inclusive na organização institucional do governo. Além disso, no fim das contas, apenas o interesse de uma parte será atendido com a tomada de decisão final, e nem sempre a maior parcela pode sair vencedora dessa arena de batalha social se não possuir a seu favor, os recursos necessários para vencer o jogo político.

Para além da definição e identificação dos atores e seus interesses gerais é importante compreender em que área cada um pode atuar, pois tal informação pode ajudar a identificar os momentos de intervenção de cada um dos atores e com quem podem formar grupos de coalizão para garantir os interesses comuns entre as partes do grupo. Portanto, para colaboração na identificação das áreas de jogo político de cada um dos interessados, são definidas as seguintes áreas de atuação:

- I. Política – atores que possuem representação legal no meio político ou poder de intervenção junto aos atores políticos do processo;
- II. Social – atores que atuam ou representam diretamente o meio social em que está inserida a política;
- III. Econômica – atores que possuem capacidade financeira de intervenção junto à política;

- IV. Ambiental - atores que atuam de acordo com os princípios ambientais do meio em que está inserida a política; e
- V. Institucional – atores que atuam internamente nas áreas públicas em prol da política ou de atores.

Cada um dos atores podem atuar em mais de uma área de atuação. O conhecimento de cada área por parte dos atores pode beneficiá-los na formação de grupos de coalização fortalecendo um lado mais fraco que cada um possa ter. Em determinado momento do processo de decisão seu alto poder de influência em uma área pode não ter o mesmo efeito caso a política esteja direcionada para um área distinta. Uma influência na área econômica, por mais potencial que possua, pode não surtir efeito caso a política tenha aspectos ambientais a serem resolvidos, e um ator com poder menor possa barganhar a seu favor, por exemplo.

De fato cada ator possui características e particularidades que podem contribuir para suas reivindicações em torno do objeto de uma política. Além, disso objetivos semelhantes podem proporcionar a formação de grupos de interesse a aumentar a força de influência, favorecendo principalmente aqueles não teria capacidade de atuar por conta própria. Portanto, a partir de todas essas variáveis que envolvem os atores sociais e seus grupos de coalização faz-se necessário uma revisão do conceito de análise para identificação, quantificação e qualificação dessas partes, esse conceito é chamado de *Análise de Stakeholders* e será apresentado a seguir.

2.3.2 Análise de *Stakeholders*

Na literatura existem diversas teorias que direcionam o método de identificação desses atores. Dentre elas se destaca a Teoria de Análise dos *Stakeholders*.

Como toda teoria, durante seu processo de concepção, diversos estudiosos direcionam seu foco para as mais diversas áreas de atuação, gerando um divergência de conceitos e definições quanto à teoria. Entretanto, é senso comum da grande maioria que à estuda, que a definição apresentada por Freeman é a mais reconhecida por todos.

Segundo Freeman (1984), stakeholders representa qualquer grupo ou indivíduos que possam afetar ou serem afetados pela realização dos objetivos de uma organização. Ou seja, são todos aqueles que têm ou podem vir a ter envolvimento ou interesses nas atividades desenvolvidas por uma organização. Portanto, fica claro que um stakeholder pode representar um interesse individual ou o interesse comum de um grupo de pessoas (Moraes et al., 2015).

Para além da definição de Freeman, autores como Donaldson e Preston (1995) propuseram três abordagens para análise dos *Stakeholders*. A primeira é a descritiva, que desenvolve métodos de gerenciamento das partes interessadas. A segunda é a instrumental, que investiga como as ferramentas de gestão dos atores influenciam nos objetivos dos processos. E por último, a abordagem normativa, que considera as diretrizes morais no gerenciamento dos Stakeholders.

Rowley (1997) considera uma avaliação de relacionamento dos atores envolvidos em um projeto a fim de definir os níveis de influências das partes interessadas para com o gestor das propostas e suas formas de atuação a partir de seus poderes de influência.

A Análise dos *Stakeholders* é um processo sistemático de coleta e análise de informação sobre os interesses, objetivos e preferências dos interessados para se mapear os riscos e as necessidades de comunicação do projeto (BARBI, 2010). A coleta e análise dessas informações se dão de diversas formas e estão presentes em diversas literaturas. Morais (2012) e Mayers (2005) adotam, dentre outros pontos, a indicação por especialistas da área do projeto em questão, no caso transportes. Mayers (2005) aponta também a auto seleção dos atores através da identificação nas mídias sociais ou pela predeterminação dos atores por sua responsabilidade legal nos projetos, como ocupantes de cargos no órgãos gestores e fiscalizadores.

Além desses, existem outras proposições de autores como Mitchell, Agle e Wood (1997) que propõem a influência dos *Stakeholders* em três atributos: poder, legitimidade e urgência. Já Savage et al. (1991) diz que uma abordagem mais coerente em torno dos atores é a atribuição, a cada um dos interessados, das suas intenções, seus poderes e recursos para influenciar.

Para composição e desenvolvimento desse trabalho, será adotado em sua metodologia e consequentemente no estudo de caso, os métodos de análise proposto por Morais (2012) e Mayers (2005), de indicação por especialistas e auto seleção nas pelos meios legais e das mídias sociais, respectivamente.

2.4 PLANO DE *ADVOCACY*

Para que uma política pública possa apresentar resultados positivos para a sociedade e dentro dos parâmetros estipulados no início do seu processo de formulação, é necessária uma análise contínua para estabelecer as estratégias de ação na elaboração do projeto. Porém, essas estratégias vão além das ações de planejamento de projeto e implantação do objeto gerado.

Todo o processo político que envolve interesses sociais ultrapassa os limites das obrigações legais dos atores responsáveis pelas tomadas de decisão e atinge todo e qualquer ator que venha a despertar interesse pelos objetivos do projeto.

Portanto, as estratégias de ação devem englobar também as atitudes necessárias para o gerenciamento das pessoas, envolvidas no processo, e seus interesses. Para que todos atores, dos mais influentes aos de menor poder de atuação, possam atuar e ter seus interesses defendidos. Essas ações são conhecidas como *Advocacy*.

Segundo Morais (2012) essa atividade é a prática de representar alguém ou uma ideia, é um processo de convencimento de pessoas a tomarem decisões políticas da forma que garanta a equidade dos resultados dessas decisões.

Portanto, *Advocacy* significa um processo de mudança da percepção das pessoas em geral quanto à necessidade de defesa dos seus interesses e de mudança política quando se deseja alcançar a inclusão de um política na agenda governamental. Para isso ser alcançado deve ser elaborado o plano de ação de *Advocacy*.

Para elaboração do plano de ação várias etapas são estabelecidas na literatura para que as estratégias possam apresentar resultados positivos. Desde a identificação da demanda e dos objetivos preteridos, passando pela identificação das variáveis pertinentes ao processo até a definição das estratégias. Além das análise de *Stakeholders* e dos seus respectivos graus de influência, alguns elementos constituem o plano de ação e devem ser percebidos.

As barreiras são as dificuldades encontradas para consolidação da demanda e podem ser burocráticas, como impedimentos jurídicos, institucionais, ambientais, etc., como podem ser as dificuldades impostas por outros atores que defendem interesses distintos sobre o projeto. Para que essas barreiras sejam vencidas é necessária a execução de ações, que podem ser pensadas com antecedência a fim de evitar que uma dificuldade suja no decorrer do processo de mudança, como podem ser ações que surjam de acordo com a necessidade e o surgimento de novos problemas durante todo o processo. Por fim, para que toda ação aconteça, são necessários recursos que permitam a sua execução, portanto também é um elemento importante a ser identificado em um plano de ação de *Advocacy*.

As possibilidades de barreiras e ações, assim como os recursos, de um plano de *Advocacy* são inúmeras por se tratar de um conceito aplicável a qualquer área de interesse e capaz de auxiliar mudanças pessoais e políticas. Com isso, o processo de avaliação dos resultados da *Advocacy* é de extrema importância para identificação dos resultados alcançados e aplicar ajustes às estratégias definidas a fim de evitar problemas em projeto futuros na mesma área de atuação.

Com a visão da necessidade de colaborar com a eficácia do processo de formulação e inclusão na agenda de governo de políticas públicas de transportes e da importância da avaliação dos resultados obtidos por planos da *Advocacy*, Artur Moraes propõe em sua Tese de doutorado o método para elaboração de um plano de ação de *Advocacy* específico para políticas públicas voltadas para a área de transportes que auxilie na identificação dos riscos e medidas mitigadoras no processamento da política.

O método adotado pelo autor será explanado na seção 4.4 da metodologia deste trabalho que trata da identificação do plano de ação da *Advocacy* para políticas públicas voltadas para a área de transportes.

3 A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO

De forma geral, considerando uma maioria de países capitalistas, a exemplo do Brasil, para que uma determinada região se desenvolva é necessário que ela possua uma economia forte e estruturada. Para que isso ocorra, pessoas e bens precisam circular com eficiência entre meios urbanos e no interior das áreas urbanas.

Para Guerra (2009), a partir de um ponto de vista político, o transporte coloca as cidades em conexão com o mundo ao seu redor, promovendo conhecimento através da comunicação além de ser responsável por integrar o malha urbana, potencializando as atividades econômicas locais.

Par o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é impossível pensar em desenvolvimento econômico e social sem transporte. As pessoas precisam se deslocar para estudar, trabalhar, fazer compras, viajar e possuem cada vez mais necessidade de estar em movimento (IPEA, 2012).

O transporte é uma infraestrutura complexa e relacionada, de forma igualmente complexa, com mais diversos momentos da vida social e seu ambiente natural (ARAGÃO et al., 2001).

Portanto, o direito de ir e vir de todo cidadão passar a ser um dever do poder público, assim como o setor de transportes se torna um via fundamental para o desenvolvimento socioeconômico de toda e qualquer região, seja ela da escala federal, estadual ou municipal.

Para Aragão et al (2001), os períodos definidos pelas posturas políticas do Estado, pelos aspectos marcantes da economia e desenvolvimento territorial acompanham a ordem cronológica de desenvolvimento dos transportes, mantendo correlações entre si.

Segundo de Freitas (2018), há algum tempo, um dos grandes incentivadores ao planejamento voltado para o automóvel, os Estados Unidos, compreenderam que a expansão da malha viária para atender a demanda de mobilidade das suas cidades não era o suficiente. A partir dessa percepção, as grandes cidades americanas passaram por mudanças intensas na forma de pensar a cidade como um todo, incentivando, dentre elas, o uso do transporte público. Ainda com o autor, apesar de todo o aporte técnico existente para buscar a melhoria da qualidade do serviço ofertado, uma das principais ferramentas é a captação do opinião dos próprios usuários do sistema de transporte.

Para responder ao desafio de bem servir às metrópoles do século XXI, pode-se colocar que um projeto de transportes trata de um conjunto de infraestruturas, serviços e organizações destinados à viabilização de deslocamentos de pessoas e ao escoamento de bens. Além do que

os transportes são promotores de reconfigurações dos espaços, de externalidades diversas e impulsionam as atividades econômicas em si. Daí por que Aragão (2008 e 2013) define que os projetos de infraestruturas de transportes abrangem não apenas o transporte e a logística, promotores de ganhos de produtividade, mas também a otimização da estrutura espacial e da qualidade ambiental.

Em se tratando de um sistema que tem por missão realizar iterações espaciais da sociedade e sua economia, o estudo da evolução dos transportes não pode deixar de lado sua natureza intrinsecamente geográfica. (ARAGÃO et al, 2001).

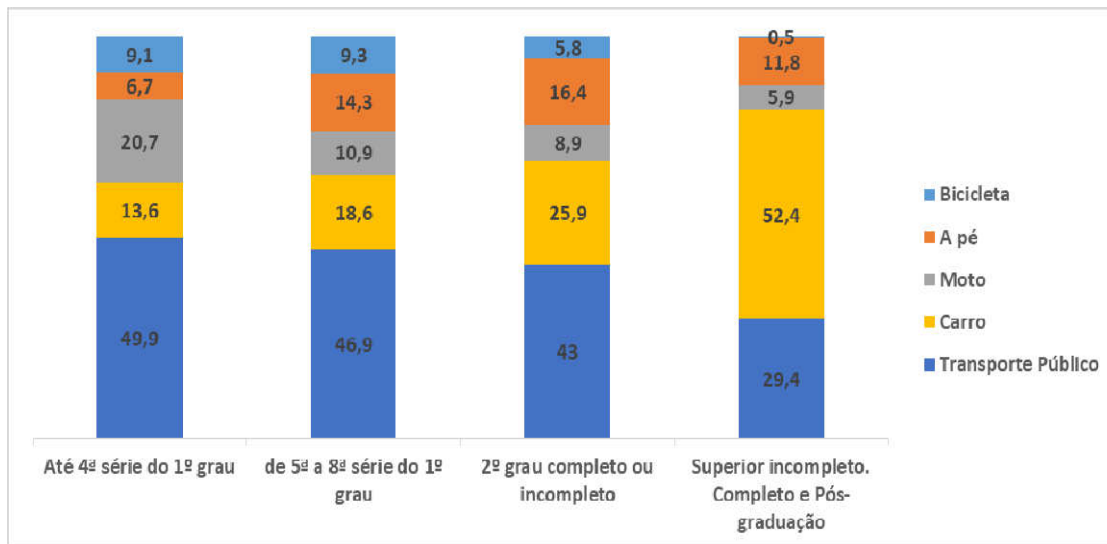
Contudo, o que a sociedade brasileira vem percebendo nos últimos anos é uma contramão em relação ao cenário geral do transporte público.

No Brasil, é garantido a todo cidadão, constitucionalmente, políticas urbanas que garantam o pleno funcionamento e desenvolvimento das cidades através de diretrizes gerais, dentre elas o transporte. Entretanto, historicamente falando, o Governo tem andado na direção contrária do desenvolvimento da mobilidade urbana inclusiva e popular.

No Brasil foi durante o Segundo Império que se começou a pensar de uma forma tímida, no planejamento em transportes, que pudesse interligar todas as regiões do país. (ARAÚJO, 2013). Diversos planos foram traçadas informalmente até o início da República, onde o Estado passar a intervir diretamente no setor com a elaboração formal de plano viários. Desde essa época, acreditava-se que o setor se auto sustentaria, gerando riqueza e progresso à todas as regiões do país. Para Araújo (2013), o momento da Segunda Guerra seria determinante para o papel do Estado na intervenção da regulação e desenvolvimento do setor de transporte brasileiro.

O apoio ao setor automobilístico no país, principalmente a partir dos anos 50 com o incentivo à produção dos automóveis privados, visando o crescimento econômico e industrial, tem colaborado negativamente tornando o setor um difusor da desigualdade social no país, transformando o automóvel privado, culturalmente falando, em *status* de riqueza e melhores condições econômicas para o proprietário.

Figura 2 – Meios de transporte mais utilizados por escolaridade



Fonte: IPEA adaptado, 2011.

A figura deixa claro essa situação, quanto maior a escolaridade, subentendesse também uma maior renda, maior a tendência em se adquirir um automóvel. Outro fator importante no gráfico é a alta porcentagem de usuários de motocicleta com escolaridade até 4ª série, ou 5º ano, do 1º grau devido a facilidade em se adquirir motocicletas de baixa cilindrada sem a necessidade de se possuir carteira de motorista ou, na maioria das cidades, registrar o veículo. Ou seja, além de não incentivar o uso transporte público, o governo ainda cria condições de desestimular o uso por parte de seus potenciais usuários na atualidade.

Aquele que vivem cotidianamente o transporte são os que menos conhecem as condições nas quais o serviço é produzido pelas empresas, sob a tutela dos poderes públicos. (BRASILEIRO; HENRY, 1999).

Outro fator responsável por esta crise da mobilidade é a orientação das ações do poder público para a priorização do uso do automóvel, agravado pelas políticas de incentivo à compra dos veículos (DE FREITAS, 2018).

Sendo assim Lima Neto (1999 apud GUERRA, 2009, p. 21) diz que o transporte público perde relevância social e passa a ser desmerecedor de atividade estratégica governamental que incentive o desenvolvimento da mobilidade urbana por parte do meio de transporte público coletivo.

Para Brasileiro e Henry (1999) fatores históricos e socioeconômicos deram origem a uma estrutura de produção de serviços de transportes que sofreu rápida evolução na concentração do serviço, resultado no surgimento de grandes empresas de ônibus. Além disso,

o histórico de investimento no setor automobilístico, colaborou para uma dependência dos modos rodoviários de transportes, consolidando quase que por unanimidade o ônibus como o principal modo de transporte público coletivo ofertado nas grandes cidades do país. De acordo com a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), a participação dos ônibus no transporte coletivo do país chega a 86, 3%, dado esse atualizado em fevereiro de 2018.

Essa falta de variação nos modos de transportes acaba saturando as vias urbanas e provocando congestionamentos intensos dentro dos grandes centro urbanos do Brasil. De acordo com Guerra (2009), as políticas de transportes vigentes em grande parte das cidades brasileiras beneficiam claramente a utilização do automóvel, dificultando a acessibilidade e mobilidade dos usuários dependentes do transporte público.

Esses usuários que não possuem outras alternativas de locomoção senão o transporte público por ônibus, acabam tendo que enfrentar sistemas precários com veículos sucateados, linhas mal distribuídas e a falta de infraestrutura urbana para atender a grande demanda viária.

Para de Freitas (2018), a falta de planejamento das cidades leva ao seu espraiamento, tornando ainda mais difícil a eficiência dos serviços públicos, principalmente os de transporte. Ainda de acordo com o autor, a falta de integração do planejamento de mobilidade com os de uso do solo aumenta a necessidade da sociedade de realizar deslocamentos motorizados para atender suas necessidade primárias, como ir ao trabalho, escola, acessar um mercadinho, etc.

Segundo pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) realizada pelo IPEA no ano de 2011 mais de 44% da sociedade utiliza o transporte público como meio de locomoção na cidades brasileiras. Número esse mais do que suficiente para a percepção da Administração Pública de que existe uma demanda muito grande para ser atendida. Entretanto, a pesquisa de informações básicas municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2011, aponta que quase metade, 45%, das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes não possuem um plano de ação direcionado para transporte.

De acordo com a Constituição de 1988, art. 30, inciso V, compete ao município organizar e prestar diretamente ou por meio de concessão os serviços públicos de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Entretanto, maioria das grandes cidades tem dificuldade em gerir diretamente o sistema de transporte, e necessitam recorrer às concessões ao setor privado a fim de garantir a oferta do serviço. Entretanto, mesmo com todas legislação obrigatória para o processamento desse contrato, a maioria das grandes cidades encontram

grandes dificuldades em proceder de forma legal com o processos de licitação dos serviços públicos.

Com isso, a regulação do transporte público nas cidades e regiões metropolitanas do país ocorrem de forma tardia, onde o Estado não possui recursos básicos para operação e passam a buscar a concessão dos serviços para o setor privado interessado em operar e manter o sistema. Entretanto, mesmo após legislação vigente que obriga a realização de licitação para regulamentação do serviço, muitas cidades ainda operam com contratos de permissão antigos, falhos e defasados que dificultam e inibem a fiscalização por parte da Administração Pública.

Fica claro que a o transporte é princípio básico e essencial para qualquer cidade no mundo. Além de garantir o direito dos cidadãos, o transporte é propulsor da economia local e responsável pelo desenvolvimento urbano. No Brasil, porém, aparentemente o assunto não tratado como prioridade e mesmo diante de cenários precários na oferta dos serviços, a gestão local continua incentivando a economia automobilística do automóvel particular.

Apesar de toda demanda já existente e da clara necessidade de mudança nas diretrizes da gestão do transporte público coletivo do país, as cidades brasileiras continuam sem grandes perspectivas de grandes mudanças no mobilidade e acessibilidade de seus moradores. Sendo assim, as grandes cidades continuam aumentando o número de carros e motos nas ruas para o uso de uma minoria, enquanto a outra metade da sua população continua a mercê de um sistema de transporte coletivo falho, com contratos de concessão defasados e nas mãos dos grandes empresários das empresas de ônibus.

3.1 LICITAÇÃO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Licitação pode ser definida como o processo administrativo destinado a selecionar a melhor proposta apresentadas pelas partes interessadas que combine preço e melhores condições para aquisição de bens ou execução de serviços. De acordo com Guerra (2009) a licitação tem por finalidade básica, assegurar o privilégio de firmar contrato com a Administração Pública com equidade, partindo do Princípio da Isonomia e permitir à Administração Pública escolher a proposta mais vantajosa garantindo a igualdade de direito entre os licitantes.

A lei que normaliza as licitações, Lei nº 8.666/93 define no Art. 3º (modificado pela Lei nº 12.349 de 2010) que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

As licitações surgiram no setor público como medida para regular todo e qualquer modelo de contrato de execução dos serviços públicos ao setor privado, buscando garantir a oferta e a qualidade dos serviços ofertados a sociedade em conjunto com o interesse privado na rentabilidade e lucro dos serviços.

Segundo Ribeiro (2007) Os primeiros resquícios dessa prática datam de um passado distante onde o sistema era denominado de “Vela e Pregão” para atender a necessidade de aquisição de um bem ou execução de obra e/ou serviço, no qual administração pública da época não tinha condições de realizar. O processo tinha início com a emissão do comunicado informando data, hora e local para os interessados em atender à necessidade. No dia e horário marcado, uma vela era acesa e os participantes ofereciam seus lances até a vela apagar por si só ou até queimar completamente. O vencedor era aquele que ofertasse o menor preço até o apagar da vela. Nesta época prevalecia o padrão de administração pública Patrimonialista, que tinha como principal característica a figura do monarca que concentrava as decisões político administrativo (RIBEIRO, 2007).

No Brasil, as atividades licitatórias tiveram início ainda no século XIX com o decreto nº 2.926/1862, que regulamentava compras e alienações, e com o passar dos anos foi sofrendo diversas modificações, principalmente com as evoluções e mudanças do papel do Estado na regência do país, chegando à legislação vigente nos dias atuais. No fim do século XIX, segundo Santos (2000), o Estado ainda seguia as orientações liberais, predominantes em todo mundo, mas já registrava iniciativas que incentivariam uma mudança de postura para um governo mais intervencionista, principalmente com o alavanque da industrialização nacional.

Durante todo o século XX o entendimento em torno do processo licitatório sofreu oscilações em decorrência dos acontecimentos em níveis nacionais e mundiais que afetaram diretamente a posição do Estado frente às diretrizes de regulação dos serviços públicos. Partindo da estruturação no âmbito federal desde a década de 20, sendo estendida à administração estadual e municipal no fim dos anos 60, o processo de estruturação da licitação no meio legislativo foi consolidado a partir do final da década de 80 com sua inserção na Constituição Federal de 1988, ganhando relevância obrigatória em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

Após estabelecimento legislativo através da Constituição, a licitação passou a ser regularizada pela Lei nº 8.666 de 1993 que instituiu as normas para licitações e contratos da administração pública. A partir de então emendas e lei complementares surgiram buscando o aprimoramento do processo licitatório em favor da agilidade das etapas e redução dos trâmites, como o surgimento de um novo modelo de licitação, Pregão, baseado no antigo

sistema “vela e pregão” dos tempos medievais, e as Parcerias Público-Privadas que estreitaram os laços entre poder público e privado.

Abaixo o quadro resumo mostra as principais evoluções legislativas da licitação até os dias atuais:

Quadro 1 – Evolução legislativa da licitação

Decreto/Lei	Definição
Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862	Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comercio e Obras Públicas.
Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.348, de 24 de julho de 1987	Altera o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.
Decreto-Lei nº 2.360, de 16 de setembro de 1987	Altera o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.
Constituição Federal de 1988	Art.22, XVII; Art. 37, XXI; Art. 173, §1º, III; Art. 175.
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações.	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010	Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.
Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

Fonte: Pradines, 2018.

Agora que já se conhece um pouco mais sobre as definições de licitação e o histórico evolutivo do processo em território nacional, faz-se necessário o entendimento de quais os tipos de licitação disponível, assim como quais modalidades podem ser adotadas. Além disso, as etapas de construção de um processo licitatório até o momento da assinatura do contrato entre poder público e vencedor, interessados na efetivação do objeto licitado. Esse conhecimento e essas escolhas até o momento de elaboração, execução e finalização será tratado nas próximas subseções.

Além da incumbência citada no Art. 175 da Constituição ao poder público, diretamente ou sobre regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos passa a ser regulamentada pela Lei 8.987/1995, denominada Lei das Concessões, estabelecendo as obrigações e os direitos das empresas concessionárias, Como exemplo, destaca-se que o concessionário tem que executar um programa de investimentos a ser realizado ao longo do período de concessão, no caso do transporte público, como será visto no estudo de caso mais a frente, para o Fundo do Transporte Urbano (FTU).

Os contratos de concessão podem ser divididos em dois modelos: *concessão patrocinada*, que trata da prestação de serviço público pago por tarifa pelo usuário com complementação do concedente. E a *concessão administrativa*, onde não é viável a cobrança de tarifas ao usuário do serviço. Nesse caso, o parceiro privado é remunerado pelos aportes regulares de recursos orçamentários do poder público, com quem foi celebrado o contrato de parceria.

Para este trabalho o estudo de caso apresentado no capítulo 5 deste trabalho, percebesse a utilização do modelo de concessão patrocinada, no caso da prestação dos serviços de transporte, onde o usuário paga tarifa para utilização da serviço público.

3.1.1 Tipos de Licitação

Para conhecimento das tipos de licitação disponíveis na legislação é importante entender que os tipos de licitação não se equivalem às modalidades. De acordo com Brasil(B) (2010), os tipos de licitação são os critérios que podem ser adotados pela Administração Pública para seleção da proposta mais vantajosa do objeto em questão. Já as modalidades de licitação correspondem à maneira específica que cada licitação será conduzida, adotando os critérios estabelecidos em lei.

Portanto, em conformidade com a Lei nº 8.666/93 no art. 45, §1º, inciso I, alterada pela Lei nº 8.883/94, constituem os tipos de licitação:

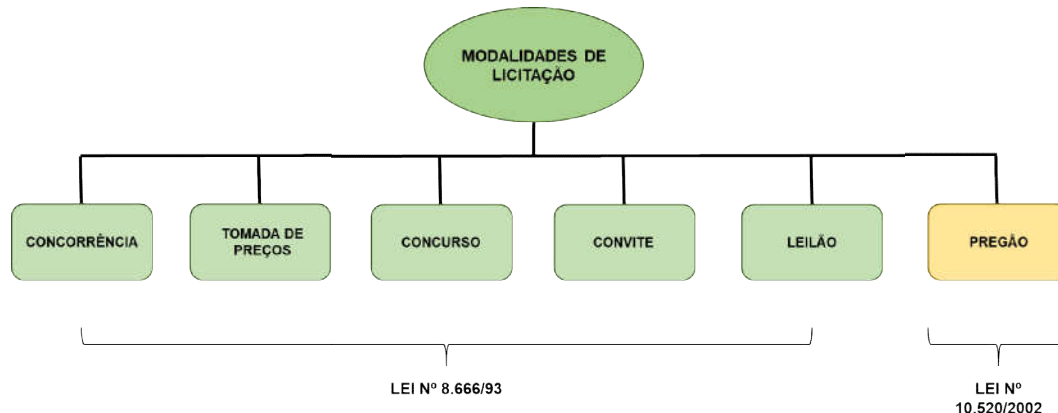
- Menor preço: Tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base o menor preço [BRASIL(B), 2010];
- Melhor técnica: Tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base fatores de ordem técnica [BRASIL(B), 2010];
- Técnica e preço: Tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base a maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e técnica [BRASIL(B), 2010];
- Lance ou oferta: Incluído pela Lei 8.883/94 para os casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Os critérios de menor preço são comumente utilizados para execução de obras ou prestação de serviços. Já para os critérios de melhor técnica, caracteriza-se pelos serviços de natureza intelectual, elaboração de estudos técnicos, projetos básicos e executivos, cálculos, fiscalização, engenharia consultiva, dentre outros. Enquanto isso, para a combinação dos critérios de melhor técnica e melhor preço em licitação, é obrigatório o uso das modalidades concorrência e tomada de preços. Essas e as demais modalidades serão apresentadas na subseção a seguir.

3.1.2 Modalidades da Licitação

Modalidade de licitação é forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei [BRASIL(B)]. A condução de uma licitação só poderá ser realizada pela seleção de apenas uma das modalidades disponíveis por lei, sem a possibilidade de combinação entre elas ou da criação de nova modalidade. Portanto, são reconhecidas de forma legal, as seguintes modalidades:

Figura 3 – Modalidades de licitação



Fonte: Pradines, 2018.

Atualmente, são consideradas seis modalidades de licitação. A Concorrência, considerada uma das mais complexas modalidades, pode ser aplicada em qualquer caso de licitação, dentro dos valores estimados para o objeto. A segunda modalidade é a Tomada de preços, esse modelo é exclusivo para os interessados já cadastrados no sistema do governo de forma antecipada ao prazo de recebimento das propostas e dentro das exigências estipuladas.

Concurso, segundo Art. 22, § 4º, da Lei 8.666/93, é a modalidade de licitação entre todos os interessados para seleção de trabalhos técnico, científico ou artístico, por meio de prêmios ou pagamento aos vencedores conforme critérios do Edital. O próximo modelo, Convite, é a modalidade realizada pelos interessados do ramo escolhidos diretamente pela Administração Pública em um contingente mínimo de três partes. Para Brasil(B) (2010), trata-se do modelo mais simples dentre todos os existentes, pois cabe à Administração escolher os interessados, cadastrados ou não. Entretanto, é permitida a participação de outros participantes do ramo do objeto, mesmo que não tenham sido convidados formalmente.

A modalidade Leilão é realizada entre as partes interessadas em adquirir bens e imóveis inservíveis para a Administração ou fruto de apreensão ou penhora, a partir do maior lance ofertado desde que igual ou maior a avaliação inicial.

A última modalidade de licitação foi introduzida posteriormente na legislação através da Lei nº 10.520/2002 e é conhecida por Pregão, o nome se dá justamente pela semelhança na realização do certame no princípio do processo licitatório chamado de “vela e prego”. Logicamente não haverá nenhuma vela indicando o início e o fim do prazo para os lances, mas o conceito é basicamente o mesmo. Durante o prazo estipulado na abertura do processo, os interessados deverão fazer seu lances, de forma presencial ou eletrônica, conforme Decreto

nº 5.450/2005, até o encerramento dessa etapa e o anúncio do vencedor. O pregão é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns da Administração Pública.

Agora que todas as modalidades são conhecidas e os tipos de licitação já foram introduzidos nesse trabalho, faz-se necessário, então, o entendimento quanto às fases que compõem uma licitação. Esse é o tema da próxima subseção.

3.1.3 Fases da Licitação

A identificação da imprescindibilidade de realização de uma licitação parte do princípio do reconhecimento público da necessidade de se adquirir bens, executar obras ou realizar serviços, para atender a uma demanda da administração pública ou da própria sociedade em que a administração está inserida.

As licitações possuem etapas bem definidas, mas não fixadas durante seu processo de elaboração, isto é, uma etapa da licitação necessariamente não tem que ocorrer após a outra. Isto ocorre a depender do modelo de licitação adotado e está previsto nas Leis 8.987/95 e 11.079/004, onde algumas etapas podem não ser executadas ou então pode haver uma inversão na ordem dos trâmites existentes. Entretanto, modelos mais complexos, como a concorrência, obrigatoriamente tem suas fases bem conhecidas e definidas em ordem cronológica.

Para a consideração deste trabalho e melhor entendimento dos procedimentos licitatórios, será considerada as fases básicas da licitação, pois seria um nível de detalhamento muito grande para explicar todas as fases para cada modalidade de licitação, o que não compões o objeto de trabalho dessa dissertação. Vale ressaltar que essas fases não constam em legislação vigente, mas com anos de práticas e experiência adquirida, a literatura aponta para duas grandes fases que detêm as etapas que intermediam as exigências mínimas para homologação da licitação.

Portanto, as fases da licitação para ordenamento do processo e cumprimento dos critérios escolhidos, são separadas em duas grandes fases: a Fase Interna e a Fase Externa.

Figura 4 – Fases gerais da licitação



Fonte: Pradines, 2018.

A Fase Interna ou Preparatória, é responsável pelas atividades preparatórias, isto é, antes da abertura do certame para o recebimento das propostas e antecedendo a Fase Externa. Durante todo o processo de identificação das necessidades, elaboração de projetos básicos, ou termo de referência, definição da fonte de recursos e prazos de execução e validade do trâmite, e estabelecimento legal das demais condições do ato que ocorrem na fase interna, a Administração terá a oportunidade de identificar qualquer falha ou erro que possa ocorrer dentro dos procedimentos sem a obrigação de anular os atos já praticados.

Entretanto, se qualquer falhar for identificada após a divulgação da abertura do processo ao público, isto é, após o início da fase externa do processo, todo o procedimento poderá ser anulado caso os erros não possam ser sanados. Na fase externa da licitação, todas as etapas ocorrem com a participação dos interessados no objeto. Com exceção da modalidade Pregão, todos os outros modelos seguem a sequência das etapas apresentadas, onde cada ato só pode ser iniciado com após conclusão do antecedente. No caso do Pregão, segundo BRASIL(B) (2010), o momento de abertura dos envelopes com a documentação e com as propostas ocorrem na ordem inversa da apresentada, ou seja, as propostas serão conhecidas antes dos documentos de habilitação.

4 METODOLOGIA

Para a viabilização de projetos de transportes nas grandes cidades brasileiras, faz-se necessário um esforço coletivo a fim de disponibilizar um conjunto de serviços, infraestruturas e organizações capazes de garantir a melhoria das condições de deslocamento diário de pessoas e cargas dentro e entre os grandes centros urbanos. Além disso, a capacidade de locomoção dos cidadãos e seus bens, potencializa e impulsiona o mercado econômico da região. Sendo assim, Aragão (2008 e 2013) estabelece que projetos de transportes não abrangem apenas os sistemas de transportes, mas remodela as estruturas espaciais urbanas e ambientais.

Nesse trabalho, propõe-se o estudo dos atores sociais e seus grupos, através da Análise de *Stakeholders*, no processo de formulação e implantação de políticas públicas de transportes, que tem como premissa básica atender às demandas da sociedade por melhorias da mobilidade e logística dentro dos espaços urbanos brasileiros. Como estudo de caso será analisado o projeto da nova licitação do transporte público do município de Maceio-AL.

Vale ressaltar que o estudo de caso escolhido se propôs a estruturar e regulamentar o sistema público de transportes do município e da região metropolitana da capital do estado de Alagoas, que nos últimos vinha operando sem termos contratuais pré-estabelecidos, ficando a mercê dos empresários donos das empresas de ônibus que circulavam na cidade. Como a lista de atores, de forma geral, encontrada na literatura revisada quanto às políticas públicas de transportes não possui grande variação, nada leva a crer que a metodologia adotada nesse trabalho não possa ser aplicada na análise da atuação de atores nos projetos da área de transportes em outras regiões brasileiras.

Sendo assim, compõe a metodologia para compreender os comportamentos competitivos e cooperativos dos atores em torno do processo de decisão de políticas públicas de transportes, a análise dos Stakeholders (atores sociais e grupos de interesse). A Análise de Stakeholders consiste em identificar e personificar os atores capazes de agir, a favor ou contra, dentro do processo de tomada de decisão de um projeto, no caso para a área de transportes.

Para compreender os momentos de intervenção dos Stakeholders analisados no caso faz-se necessário compreender o plano de ação dos gestores do projeto em questão para identificar quais dificuldades encontradas em cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas, assim como quais ações tomadas e quais recursos utilizados, além dos atores que atuaram colaborando, ou não, para executar essas ações a fim de vencer as barreiras

encontradas e poder alcançar o objetivo final desejado. Para identificação desse plano de ação será utilizado os conceitos de Advocacy disponíveis na literatura, mais especificamente, o método sugerido por Moraes (2012) para planejamento de um plano de ação de Advocacy em projetos de transportes.

Por Advocacy entende-se a estratégia de apoio em defesa aos interesses e anseios de um indivíduo ou uma demanda coletiva, a partir de identificação dos obstáculos, elaboração de ações alternativas e dos recursos disponíveis para execução dessas ações, a fim de se chegar a um resultado positivo, que é o alcance do objetivo geral de elaboração do plano.

Portanto, esse trabalho será desenvolvido a partir do cumprimento das seguintes etapas:

a) Levantamento, estudo e aprofundamento teórico sobre políticas públicas de transportes, ciclo das políticas públicas, relação entre atores e grupos de interesse, processo de tomada de decisão em políticas públicas e sobre o conceito da Análise de Stakeholders e Advocacy;

b) Levantamento de informações sobre o projeto a ser estudo nesse trabalho e que será o objeto de estudo: Licitação do transporte público do município de Maceió-AL;

c) Identificação dos atores interessados direta ou indiretamente no projeto de licitação e com capacidade de intervenção junto ao tomador de decisão a partir do método da análise de Stakeholders de investigação dos atores nos meios sociais de comunicação e pela indicação de especialistas de transportes através de questionário;

d) Definição dos graus de influência dos atores através da elaboração de matriz de influência e identificação das áreas de atuação de cada um dos atores;

e) Identificação das estratégias de ação dos gestores do projeto em estudo através do plano de ação de Advocacy em projetos de transportes sugerido por Moraes (2012); e

f) Análise do resultado do projeto após ciclo da política pública e do processo decisório entre os atores interessados.

4.1 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES

Os atores e grupos de interesse não são meros coadjuvantes no processo de formulação de uma política pública, suas participações podem mudar completamente o rumo de um projeto. Portanto, são parte integrante de todas etapas no surgimento de novas políticas, incluindo políticas de transportes.

Para cumprir a etapa de identificação dos atores participantes de um política de transportes nesse trabalho, assim como são objetivos em participar, será adotado como base o método de análise de *stakeholders* utilizado tanto por Mayers (2005) quanto por Moraes (2012) de reconhecimento dos atores legais, nos meios sociais de comunicação e indicação por especialistas.

Portanto a primeira etapa de identificação dos atores consiste na busca de notícias, reportagens, artigos, publicações, comentários, etc., que tenham como assunto o objeto de demanda da política pública em estudo. Após essa busca, será feito todo mapeamento e contagem dos atores e grupos de atores que tenham sido entrevistado ou citados por envolvimento direto ou indireto na política.

É importante ressaltar que pessoas com cargos e funções públicas ou como representantes de um grupo de interesse que tenham sido citadas nos meios sociais não serão contabilizadas como um ator, mas como o órgão ou grupo a que representam. O diretor de um órgão público, por exemplo, será contabilizado como o órgão a que representa e não como um ator individual.

Por último, será feita a compatibilização desses atores e gerada uma lista de atores identificados nos meios sociais.

Após o cumprimento da primeira etapa, faz-se necessário o conhecimento mais detalhado sobre o real posicionamento dos atores identificados quanto às suas intenções frente ao projeto em questão. A partir da base adquirida na revisão teórica, torna-se um fator importante distinguir quais atores podem ser considerados governamentais ou não. Quais atores desejam a política, mas não possuem influência suficiente para essa barganha, criando espaço para o surgimento de grupos de interesse e novas coalizões. Assim como também é de suma importância identificar quais desses atores atuaram de forma favorável ou contrária nas etapas da política e quais atores, independentemente de atuar a favor ou contra, foram afetados positiva ou negativamente com o objeto gerado por essa política.

A partir dessas motivações geradas pelos conceitos teóricos, chegou-se a elaboração de oito perguntas a fim de buscar informações no estudo de caso, sobre as diferenciações necessárias para análise do projeto.

Sendo assim, será solicitado a especialistas da área da política pública, nesse caso especialistas em transportes, e com conhecimento sobre a política em questão, para que respondam a um breve questionário a fim de identificar quais atores atuaram no processo de formulação do projeto. As perguntas do questionário tem o objetivo de diferenciar dentro dos atores encontrados quais foram favoráveis ou contrários à política, quais atores possuíam

responsabilidade legal sobre a política, quais foram afetados positiva ou negativamente e qual foi o ator tomador de decisão da política. O questionário é composto pelas seguintes perguntas:

1. Quais atores se beneficiaram da política?
2. Quais atores desejavam a política, mas eram incapazes de realizá-la?
3. Quais atores geraram impactos **negativos** sobre a política?
4. Quais atores geraram impactos **positivos** sobre a política?
5. Quais atores possuíam responsabilidade legal sobre o processo de elaboração da política?
6. Quais atores foram afetados **negativamente** pelas mudanças geradas pela política?
7. Quais atores foram afetados **positivamente** pelas mudanças geradas pela política?
8. Qual ator foi o tomador de decisão na elaboração da política?

Para responder as perguntas, será disponibilizado aos especialistas a lista de atores gerada pela análise dos meios de comunicação para que eles possam assinalar os atores correspondentes para cada pergunta com a possibilidade de acrescentar novos atores, se necessário. Para facilitar o entendimento quanto ao funcionamento do questionário, o Apêndice I apresenta o modelo utilizado.

A resposta da pergunta de número de 1 demonstrará os atores que se beneficiarão direta ou indiretamente com a política, sendo favoráveis ou não. As perguntas 2, 4 e 7 apresentarão os atores favoráveis à política analisada. Os atores obtidos pelas respostas das perguntas 3 e 6 serão considerados contrários à política, de acordo com a indicação dos especialistas. Já a pergunta de número 5 irá apresentar como resposta quais dos atores possuíam responsabilidades legais, isto é, ocupavam cargos público, encarregados de desenvolver a política. Por último, a resposta referente à pergunta de número 8 indicará qual dos atores era o tomador de decisão dentro do processo de elaboração da política.

4.2 ÁREA DE ATUAÇÃO DOS ATORES

Em conjunto com o questionário de identificação dos atores para os especialistas será solicitado a indicação das áreas de atuação de cada um desses atores identificados. Isto é, a partir do meio em que está envolvido e dos recursos que ele disponibiliza para efetuar seu

poder de influência sobre o decisor ou outros interessados, os atores podem atuar nas seguintes áreas:

- I. Política – atores que possuem representação legal no meio político ou poder de intervenção junto aos atores políticos do processo;
- II. Social – atores que atuam ou representam diretamente o meio social em que está inserida a política;
- III. Econômica – atores que possuem capacidade financeira de intervenção junto à política;
- IV. Ambiental - atores que atuam de acordo com os princípios ambientais do meio em que está inserida a política; e
- V. Institucional – atores que atuam internamente nas áreas públicas em prol da política ou de atores.

Cada um dos atores podem atuar em mais de uma área. Além da indicação pelos especialistas, essas áreas podem ser identificadas através da mídia de acordo com o contexto que cada um dos atores é entrevistado ou citado nos meios de comunicação social.

Acredita-se, com a identificação dessa etapa, que será possível analisar de forma mais minuciosa o momento e as formas de atuação dos atores no processamento de uma política. Pois, a depender do contexto e do momento que a formulação da política se encontra, alguns atores podem decidir não exercer seu poder de influência ou exerce-lo, mas sem eficácia, por mais que um ator possua grande grau de influência, pelo fato da política se encontrar em um momento contrário à sua área de atuação.

4.3 GRAU DE INFLUÊNCIA DOS ATORES

Para identificar o nível de influência dos atores entre si na análise do projeto será adotado o método proposto por Moraes, Aragão, Yamashita (2011) que determina o nível de influência de atores em cinco valores. Tais valores identificam o atributo que gera o grau de influência dos Stakeholders onde não há proporcionalidade entre eles que são indicados pelos números inteiros de 1 (um) a 5 (cinco). O significado dos valores está detalhado abaixo:

- 1 – Será atribuído quando a influência do ator é desprezível ou inexistente;
- 2 – Será atribuído quando o ator possuir informações que contribua para ação do outro ator;

3 – Será atribuído quando o ator possuir poder e recursos para barganha que altere a ação de outro ator;

4 – Será atribuído quando o ator possuir poder de modificar a ação de outro ator, porém existindo a possibilidade da ação ser retomada;

5 – Será atribuído quando o ator possuir poder de modificar a ação de outro ator, mas sem possibilidade da ação ser retomada.

Para auxiliar na visualização e identificação de quem possui maior influência sobre quem, principalmente sobre o ator decisor da política, Moraes (2012) sugere o preenchimento de matriz quadrada, contendo tanto nas linhas como nas colunas os atores identificados no item 6.1, com os valores indicados pelo grupo de especialistas, conforme exemplo abaixo:

Figura 5 – Exemplo de matriz de influência

		Influenciador				
Influenciado	Atores	A	B	C	D	E
	A	0	5	3	1	2
	B	3	0	2	1	3
	C	4	2	0	1	4
	D	2	4	2	0	1
	E	3	2	3	4	0

Fonte: Pradines, 2018.

No caso da matriz de influência é acrescentado o valor 0 (zero) para indicar quando coluna e linha possuírem o mesmo ator. A matriz indica qual o valor de influência do ator influenciador sobre o ator influenciado. Com a matriz preenchida, será gerado quadro indicativo com o poder de influência dos atores sobre o decisor e do decisor sobre os atores.

4.4 IDENTIFICAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO (*ADVOCACY*)

O método é composto, além da identificação do objeto de estudo e dos atores envolvidos, pela etapa de hierarquização dos elementos constituintes de um plano de ação de *Advocacy* para um projeto de transportes.

A partir do estudo da literatura e de projetos de transportes distintos, Moraes (2012) buscou identificar, através da aplicação de questionário, quais barreiras, ações e recursos

encontrados na literatura ocorrem no ciclo de políticas de transportes e qual a frequência de ocorrência desses elementos da *Advocacy* nos projetos de transportes estudados.

Os resultados foram obtidos através da aplicação de três questionários com perguntas e respostas diretas. O primeiro com a identificação das barreiras em cada uma das fases do ciclo da política pública. O segundo, as ações aplicadas para vencer cada uma das barreiras em cada etapa do ciclo e quais apresentaram resultado positivo. Por último, o terceiro questionário com a identificação dos recursos utilizados na ações informadas no questionário anterior. Os modelos dos questionários estão apresentados nos Apêndices II, III e IV deste trabalho. Já os resultados da tese estão logo abaixo:

Quadro 2 – Comparativo barreiras da literatura x barreiras em políticas de transporte

Barreiras identificadas na literatura	Barreiras que tendem a ocorrer na fase de Agenda	Barreiras que tendem a ocorrer na fase de Elaboração de Alternativas	Barreiras que tendem a ocorrer na fase de Implantação
Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda			x
Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda	x	x	x
Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira, necessitar de aporte público para ser viável	x	x	
Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda	x		x
Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda	x	x	x
Falta de padrinho político			x
Padrinho político fraco		x	x
Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda			x

Fonte: Morais, 2012, Adaptado.

A partir da identificação das barreiras que tendem a ocorrer em cada fase do ciclo de políticas públicas para projetos de transportes, o autor indica quais as ações e recursos foram aplicadas nos projetos em estudo de acordo com a frequência de ocorrência, definindo assim as prioridades de ação e recurso em busca de garantir o resultado positivo.

As ações encontradas na literatura e que podem ser aplicadas para enfrentar as barreiras são:

- a) Notícias nos meios de comunicação;
- b) Uso de palestras, seminários, workshop e audiências públicas para divulgação da demanda;
- c) Ação de parlamentares a favor da demanda;
- d) Eventos em locais públicos como ruas e praças com o intuito de divulgação da demanda;
- e) Uso de telefonemas, e-mail, redes sociais para a mobilização e convencimento;
- f) Reuniões programadas (agendadas); e,
- g) Reuniões não programadas.

Enquanto que os recursos definidos pelo autor disponíveis para apoiar as ações são os seguintes:

- a) Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda;
- b) Demandas semelhantes que lograram êxito;
- c) Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda; e,
- d) Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuídos para a mídia.

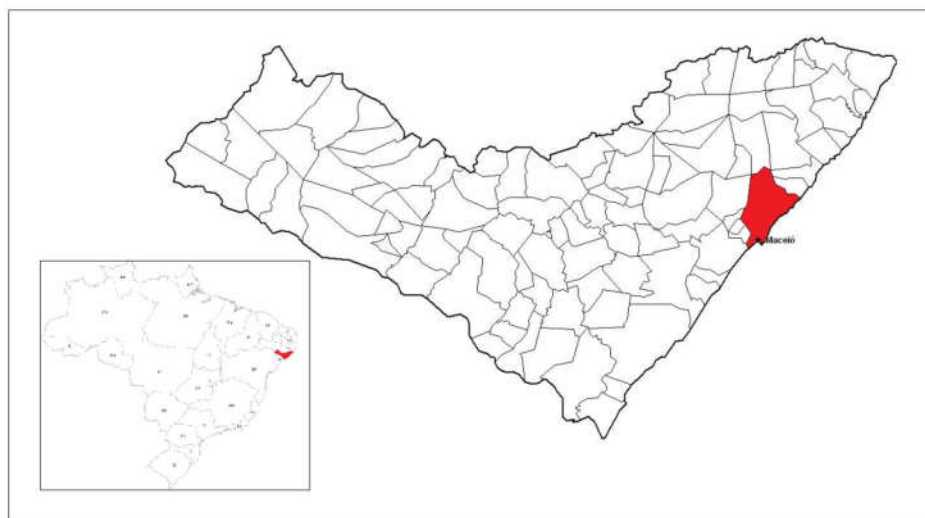
O objetivo do presente trabalho é a identificação do plano de ação do projeto a ser estudado a partir do método proposto por Moraes (2012) a fim de proporcionar uma análise mais minuciosa do momento exato de atuação de cada um dos atores envolvidos na elaboração da política, incluído ao questionário aplicado pelo autor, a identificação dos atores que atuaram de forma positiva e/ou negativa em cada uma das ocorrências das ações executadas pelo gestor do projeto.

Sendo assim, o próximo capítulo desse trabalho se concentra na reprodução de toda metodologia indicada na presente seção em um estudo de caso, afim de analisar na prática a influência de atores no processo de decisão em políticas públicas de transportes, assim como as análises e resultados nos capítulos subsequentes.

5 ESTUDO DE CASO

Para contribuir na busca pela compreensão do processo decisório em torno de um política pública de transportes e do jogo político envolvido conforme apresentado ao longo desse trabalho através da metodologia estabelecida, será realizado um estudo de caso a fim de reproduzir na prática toda revisão teórica apresentada nesse trabalho assim como toda literatura estudada. Como estudo para o teste foi escolhido o projeto de elaboração da licitação do transporte público coletivo do município de Maceió, capital do estado de Alagoas, situado no nordeste brasileiro.

Figura 6 – Localização Maceió/AL



Fonte: Pradines, 2018.

De acordo com o IBGE (Censo 2010) o estado de Alagoas é o que possui o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dentre todos os estados do país, inclusive o Distrito Federal. Sua população ultrapassa os 3 milhões de habitantes, dos quais 73% estão concentrados nas áreas urbanas. Desse percentual, quase a metade está localizada na área urbana da sua capital, Maceió.

Distribuídos em mais de 500 Km² de área territorial, a população maceioense necessita diariamente realizar deslocamentos para o trabalho, escola e outras atividades, e ficam à mercê da infraestrutura disponível no município para atender a demanda de mais de 322 mil veículos (DENATRAN, 2018), além dos veículos oriundos da área de conurbação e de outras regiões do estado, e um sistema de transporte público por ônibus que transporte diariamente mais de 325 mil passageiros (MACEIÓ, 2015).

Como previsto, a população tem que enfrentar todos os dias um longo tempo de tempo de espera em congestionamentos para realizar seus deslocamentos dentro da capital alagoana, seja pelo automóvel particular ou por ônibus. Em uma tentativa de melhorar a situação e priorizar o transporte de massa, em 2014 a prefeitura de Maceió implantou as faixas exclusivas de ônibus nos principais eixos viários da cidade a fim de dar maior fluidez aos ônibus.

Entretanto, as iniciativas de melhoria do trânsito através da operação e implantação das faixas exclusivas não foram suficientes para satisfazer os usuários do transporte público. Linhas sobrepostas e defasadas que não acompanharam o crescimento da cidade, frota de ônibus sucateada, falta de integração das linhas, além de denúncias de fraude na operação e manutenção da rede de transporte público não colaboraram para uma melhoria da qualidade do serviço.

Em 2015, de acordo com a Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT), o sistema operava com 107 linhas, distribuídas entre seis empresas com demanda diária de 325 mil passageiros em média. Além disso, apenas três terminais em toda cidade tinham condições realizar a integração tarifária, restringindo esse benefício a somente parte dos usuários do sistema. A frota era formada basicamente por veículos convencionais que se concentravam nas principais avenidas da cidade em direção ao Centro.

Com isso, uma ação civil pública foi aberta junto ao Ministério Público Estadual de Alagoas (MPE-AL) denunciando as irregularidades do transporte público de Maceió. Como resultado da investigação, o MPE-AL solicitou no primeiro semestre de 2011 que a prefeitura efetuasse a regularização do serviço público através de processo licitatório para concessão dos serviços de operação e manutenção do transporte público coletivo municipal.

A licitação tinha por objetivo a concessão dos serviços de transporte público coletivo de passageiros no município de Maceió - AL, dentro de todo sistema regular municipal. O processo abrangia a operação e manutenção do serviço de transporte público coletivo, a partir da disponibilização de veículos para operação ou outras tecnologias necessárias. A implantação, disponibilização e operação de um sistema de bilhetagem eletrônica eficiente, e operação, conservação e manutenção dos terminais.

A ação civil buscava através da regulamentação por concessão, uma melhoria na qualidade dos serviços de transportes ofertados aos maceioenses, que teve sua última outorga concedida em 1999 e de lá para cá presenciou o abandono do sistema de forma geral. Veículos sucateados e acima da média de vida útil da frota, terminais sem manutenção e, em alguns casos, inoperantes pela falta de conclusão de obras.

Além disso, os itinerários não sofreram ajustes durante longo período de tempo, sobrepondo linhas que ficaram concentradas nos principais eixos da cidade, sobrecarregando o trecho de veículos e deixando de atender a população instalada nas novas áreas urbanas periféricas oriundas do desenvolvimento e crescimento da cidade.

A partir de então, a gestão municipal da época iniciou os estudos para elaboração do processo licitatório. Entretanto, inconsistências na documentação de elaboração da licitação que iam em desacordo com as leis de licitação impediram a continuação do processo que acabou por ser suspenso pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL). O processo só foi reaberto a partir de 2013, já na nova gestão da prefeitura com o prefeito Rui Palmeira.

No dia 20 de junho de 2015, o edital foi apresentado ao TCE - AL, Ministério Público de Contas (MPC-AL) e ao Conselho Municipal de Transportes, sendo aprovado no colegiado. O edital foi aberto para a participação de toda e qualquer empresa do território nacional que oferecesse o serviço e foram vencedoras as que apresentarem as melhores propostas de operação dentro do que estabelecia o edital.

O julgamento considerava o tipo de licitação de melhor técnica e preço, ou seja, seriam escolhidas as propostas que contemplassem o melhor serviço, mais o valor com o qual as empresas iriam remunerar o município para explorar o serviço. O valor das outorgas seria inteiramente investido na melhoria do sistema de transporte público por intermédio Fundo de Transporte Urbano (FTU).

As empresas passariam a ter metas a cumprir para assegurar a qualidade do serviço. O sistema será redimensionado, com criação de novas linhas; renovação da frota com pelo menos 20% de carros zero quilômetro; 100% de acessibilidade e implantação da integração temporal, que permite a troca de ônibus sem pagamento de nova tarifa, no trajeto de uma hora e meia, feito na mesma direção, em qualquer ponto de ônibus.

O edital estabelecia a divisão da cidade de Maceió em quatro lotes de linhas que deveriam ser explorados por quatro empresas de ônibus distintas. Todas as empresas podiam apresentar propostas para os quatro lotes, mas poderiam operar apenas um.

Para o equilíbrio financeiro dos quatro lotes, seria realizada a reorganização e expansão das linhas, com base em carências identificadas durante as audiências públicas e na pesquisa de Origem e Destino realizada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura. Com isso, haveria a criação de mais linhas e uma distribuição mais eficiente de ônibus de acordo com a real necessidade da população.

São diretrizes do projeto da licitação:

- Melhoria da qualidade do serviço
- Ampliação da cobertura do serviço
- Equilíbrio tarifário
- Garantia jurídica aos operadores
- Tarifa de remuneração adequada aos custos operacionais do sistema
- Investimentos amortizáveis ao longo do contrato de concessão.
- Risco de demanda suportado pela concessionária
- Divisão do serviço em 4 lotes

Os principais aspectos da regulamentação do serviço foram as idades máxima e média das frotas de acordo com o Decreto Municipal nº 7.269/2011. Sendo a máxima de 7, 10 e 12 anos para veículos, médio, longo e articulado, respectivamente. Já a idade média máxima da frota será de 5 anos.

A licitação ficou dividida em três fases de implantação:

- Fase I – concessão dos serviços às empresas vencedoras do processo licitatório. Implantação da integração tarifária temporal, bilhetagem eletrônica, atendimento das carências do sistema, padronização visual da frota e renovação e adequação da frota;
- Fase II – Reorganização das linhas e implementação de sistema tronco-alimentado com a possibilidade de novos corredores;
- Fase III - Reorganização das linhas e implantação do veículo leve sobre trilhos (VLT) na Av. Fernandes Lima e do BRT (Bus Rapid Transit) na Av. Menino Marcelo.

A Licitação do Transporte Coletivo de Maceió foi realizada conforme a Lei 8.666/93, que rege as licitações. A Lei Federal de Concessões dos Serviços Públicos 8987/95. A Lei Federal de Mobilidade Urbana 10.587/2012 e a Lei Municipal 6.033/2011, que trata da concessão do transporte público no município de Maceió.

A presente licitação já obteve seu resultado final e seus contratos de concessão já foram assinados. Entretanto, as várias fases estabelecidas no processo licitatório ainda se encontram em fase de implantação. Portanto, esse trabalho restringe-se ao estudo do processo

de formulação da política até a abertura do processo licitatório ao público e o início da sua implantação (1ª fase).

A implantação da primeira fase do sistema ocorreu a partir do primeiro semestre de 2016. O prazo máximo da concessão é de até 15 anos, prorrogável por mais cinco.

5.1 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES DA LICITAÇÃO

Para a identificação dos atores do processo licitatório foi utilizado o método da análise de *Stakeholders* descrito no item 6.1 deste trabalho. Para a etapa de identificação a partir de das mídias sociais, foi analisado um total de 26 (vinte e seis) artigos e reportagens nos principais veículos de comunicação do estado, datados desde 22 de maio de 2013 até o dia 21 de dezembro de 2015. Ao todo foram identificados 44 atores diferentes entre órgãos e funcionários públicos, políticos, empresários, comunidades, sindicatos, entre outros. Porém, muitos desses atores representavam uma mesma classe, por isso foram incorporados e passaram a representar um único ator, chegando a uma lista final com 11 atores e que são apresentados abaixo:

1. Comissão Especial de Licitação;
2. Empresas de Ônibus;
3. Líderes Comunitários;
4. Ministério Público Estadual (MPE-AL);
5. Procuradoria Geral do Município (PGM);
6. Prefeito de Maceió;
7. Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Alagoas (SINTTRO-AL);
8. Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT);
9. Tribunal de Contas do Estado (TCE-AL)
10. Associação dos Transportadores de Passageiros de Alagoas (TRANSPAL);
11. Usuários do Transporte Público.

O ator “Empresas de Ônibus” representa todas as empresas de ônibus envolvidas no certame, no caso, as 4 (quatro) empresas vencedoras da licitação. O ator “Líderes Comunitários” representa todos as comunidades onde se concentram as maiores demandas para o transportes público da cidade e que foram ouvidos e/ou citados nos meios de

comunicação analisados, assim como os demais usuários de transporte público espalhados por todo território municipal.

Após a identificação dos atores através dos principais veículos de comunicação, foi aplicado o questionário junto aos especialistas de transportes com conhecimento sobre a licitação do transporte público. Ao todo, foram obtidas respostas de 4 especialistas, dentre eles técnicos da prefeitura e membros da comissão de licitação especial, além de profissionais acadêmicos. Ao final da aplicação dos questionários, foi feito o levantamento das respostas de cada especialista e apenas um dos respondentes acrescentou o ator “Ministério Público de Contas de Alagoas (MPC-AL)” à lista disponibilizada inicialmente junto ao questionário. Por tratar-se apenas de uma citação de um dos quatro especialistas e por não possuir destaque em todo material de comunicação analisado, a parte não foi considerada como um ator de relevância para a política, sendo excluído da lista.

Já a lista de atores que foram responsáveis legais pela licitação foram identificados pela indicação dos especialistas nas respostas da pergunta de número cinco do questionário.

Portanto, a lista final de Stakeholders de destaque e com interesse no objeto da licitação indicada pelos especialistas e identificada nos meios de comunicação, assim como os responsáveis legais, está listada abaixo:

Quadro 3 – Atores sociais identificados

Atores identificados por especialistas e pelos meios de comunicação	Atores com responsabilidade legal
Comissão Especial de Licitação	PGM
Empresas de Ônibus	Prefeito de Maceió
Líderes Comunitários	SMTT
MPE-AL	
PGM	
Prefeito de Maceió	
SINTTRO-AL	
SMTT	
TCE-AL	

TRANSPAL	
Usuário do Transporte Público	

Fonte: Pradines, 2018.

Os atores com responsabilidade legal sobre o projeto segundo resposta dos especialistas são os órgãos municipais identificados no estudo, assim como o próprio prefeito da cidade.

A partir das perguntas 2, 3, 4, 6 e 7 foi possível identificar quais foram os atores que se apresentaram favoráveis e/ou contrários ao objeto da licitação, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Posicionamento dos atores

Atores favoráveis	Atores contrários
Comissão Especial de Licitação	Empresas de Ônibus
Líderes Comunitários	TRANSPAL
MPE-AL	
PGM	
Prefeito de Maceió	
SINTTRO-AL	
SMTT	
TCE-AL	
Usuários do Transporte Público	

Fonte: Pradines, 2018.

O ator “TCE-AL” aparece em destaque no quadro, pois foi sinalizado pelos especialistas como um ator contrário à licitação, pelo motivo da tentativa de suspensão do edital de licitação, em duas ocasiões. Entretanto, a tentativa ocorreu de forma equivocada no processo antigo de licitação iniciado ainda na gestão anterior à atual e que havia sido desconsiderada pela comissão de licitação. Apesar da indicação, por tratar-se de um órgão

público e com responsabilidade fiscal na área contábil, o ator será considerado como favorável à política.

Por último, a pergunta de número 8 auxiliou na identificação do ator tomador de decisão sobre a licitação. Três órgãos públicos municipais foram identificados como tomador de decisão, são eles: PGM, Prefeitura de Maceió e SMTT. Como todos se remetem à figura do Prefeito, então o Prefeito será considerado com o único tomador de decisão sobre a política.

5.1.1 Áreas de Atuação dos Atores

Esta etapa do trabalho está focada na identificação das áreas de atuação dos atores sociais, indicada na metodologia no item 6 desta dissertação. Para a realização deste passo foi solicitado aos especialistas que indicassem onde cada um dos atores identificados na seção anterior poderiam concentrar seus esforços para que buscassem alcançar seus objetivos diante do projeto da licitação. Diante do exposto na revisão teórica e do estudo de caso apresentado, os atores poderiam atuar nas seguintes áreas: política, social, econômica e institucional.

O resultado da análise da resposta dos especialistas está apresentado no quadro abaixo:

Quadro 5 – Áreas de atuação dos atores

Atores	Áreas de atuação			
	Política	Social	Econômica	Institucional
Comissão Especial de Licitação	☐	☐	☐	☒
Empresas de ônibus	☐	☐	☒	☐
Líderes Comunitários	☒	☒	☐	☐
MPE-AL	☐	☐	☐	☒
PGM	☐	☐	☐	☒
Prefeitura de Maceió	☒	☒	☒	☒
SINTTRO-AL	☐	☒	☐	☐
SMTT	☐	☒	☐	☒
TCE-AL	☐	☐	☒	☒
TRANSPAL	☐	☐	☒	☐
Usuários do Transporte Público	☐	☒	☐	☐

Fonte: Pradines, 2018.

Como visto acima, os atores podem exercer com maior eficácia em mais de uma área, como é o caso dos “Líderes Comunitários” que tendem a atuar nas áreas política e social. Porém, existe quem possua poder apenas uma área, como a “PGM” que atua apenas internamente, na área institucional. Destaca-se ainda, o ator “Prefeitura de Maceió” que tem atuação e influência em todas as áreas aqui apresentadas, principalmente pelo fato de ser o tomador de decisão e ter a necessidade de estar presente e atuante em todas as camadas.

5.1.2 Grau de Influência dos Atores

O grau de influência dos atores foi determinado a partir do preenchimento da matriz de influência fornecida aos especialistas com responsabilidade técnica pelo projeto da licitação, na qual responderam à matriz em conjunto. O resultado da Matriz está no Apêndice V.

A partir do resultado da matriz de influência é possível identificar como os atores podem atuar e com quem devem atuar a fim de formar coalizões para alcançar seus objetivos, principalmente por um maior poder de influência sobre o tomador de decisão da licitação. Enquanto isso, pode-se analisar como o prefeito de Maceió, no caso o decisor, pode atuar sobre os demais atores a fim de buscar garantir o objetivo inicial que levou a licitação se tornar uma política pública que necessitou ser sanada.

O quadro abaixo mostra qual os poderes de influência dos atores sobre o decisor, e do decisor sobre os atores presentes no processo de licitação do transporte público, segundo a matriz de influência.

Quadro 6 – Grau de influência sobre o decisor x grau de influência do decisor

Atores	Grau de Influência sobre o Prefeito	Grau de Influência do Prefeito sobre o ator
Líderes Comunitários	4	4
MPE-AL	4	4
PGM	4	2
SINTTRO-AL	4	4

TRANSPAL	3	4
Usuários do Transporte Público	4	4
Empresas de ônibus	3	4
SMTT	2	5
TCE-AL	4	2
Comissão Especial de Licitação	1	1

Fonte: Pradines, 2018.

Os atores considerados de grau 3, possuem poder ou recursos capazes de barganhar ou colaborar nas ações de outros atores, mas nunca modificar as ações de outros atores de forma direta. Por isso, apesar da indicação na matriz, acredita-se que os atores “TRANSPAL” e “Empresas de ônibus” devam ser classificados com grau 3 de influência.

Além disso, os atores com grau 4 de influência são capazes de modificar diretamente a ação de outros atores, mesmo que sejam retomadas posteriormente. Portanto, acredita-se que esse grau de influência seja compatível com todo ator com recurso institucional de atuação. Sendo assim, o ator “TCE-AL” passa ter grau 4 de influência.

Nota-se que o poder de influência dos atores sobre o tomador de decisão se divide em dois grandes grupos, os que possuem poder de mudar a ação do Prefeito, mas com a possibilidade da ação anterior ser retomada, composta pelos atores com grau 4 (quatro) de influência. E um outro grupo com os menos graus de influência, 1 e 2, onde o poder de influenciar o ator é inexistente ou de apenas informativo para ação de outros atores. Enquanto que o prefeito como tomador de decisão tem uma predominância de alto poder de influência sobre os demais atores, com exceção apenas dos atores “PGM”, “TCE-AL” e “Comissão Especial de Licitação”, onde o decisor possui grau apenas de 2 (dois), 2 (dois) e 1 (um), respectivamente. Por outro lado, o Prefeito possui poder de modificar a ação do ator “SMTT” sem a possibilidade de que a ação anterior possa ser retomada devido ao seu grau 5 (cinco) de influência.

5.2 IDENTIFICAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO PELO ORGÃO GESTOR

Esta seção irá se dedicar em identificar quais as estratégias de ação do órgão gestor, no caso a Prefeitura de Maceió, na busca de garantir que as decisões tomadas atendam a demanda social e que prevaleça o interesse comum a todos sobre os interesses individuais. Para isso foi adotado o método proposto por Moraes (2012), apresentado no item 6 deste trabalho, para identificação dessas estratégias a partir do plano de ação de *Advocacy*. O primeiro passo para a localização do plano é a definição de qual o objeto da política. Neste caso, o objeto da política é a licitação do transporte público coletivo de passageiros do município de Maceió/AL.

Sendo assim, foram aplicados os questionários junto ao gestor do projeto da licitação, o Superintendente da SMTT na época e responsável pela administração de todo o processo de formulação e implantação do objeto licitado, de acordo com as decisões do tomador de decisão, a prefeitura.

5.2.1 Identificação das barreiras da *Advocacy*

O primeiro questionário teve por objetivo identificar quais foram as principais dificuldades, barreiras, para que a licitação pudesse vencer as etapas do ciclo das políticas públicas até o momento do início de sua implantação. As seguintes barreiras foram citadas pelo gestor do projeto no questionário nas fases de Agenda, Elaboração de Alternativas e Implantação do ciclo de políticas públicas.

Quadro 7 – Barreiras previstas x barreiras identificados na licitação

Barreiras	Agenda		Elaboração de Alternativas		Implantação	
	Barreiras previstas	Barreiras identificadas	Barreiras previstas	Barreiras identificadas	Barreiras previstas	Barreiras identificadas
Dificuldades financeiras do poder para a demanda	X	X	X	X	X	X
Resistência de atores com objetivos diversos	X	X	X	X	X	X
Dificuldade de possuir sustentabilidade financeira	X	X	X	X		

Necessidade de outras políticas ou projetos	X	X		X	X	X
Inexistência no mercado de tecnologia para a demanda					X	
Impedimentos jurídicos que dificultam a demanda		X			X	
Falta de um padrinho político					X	
Padrinho política fraco			X		X	
Outros						

Fonte: Pradines, 2018.

Na fase da Agenda, todas as barreiras identificadas no projeto da licitação estavam previstas no plano de ação da *Advocacy* sugerido por Moraes (2012), com exceção da barreira “Impedimentos jurídicos que dificultam atender a demanda” que não estava prevista e foi identificada na licitação em estudo.

Para a fase de Elaboração de Alternativas, três das quatro barreiras previstas foram identificadas, exceto a barreira “Padrinho político fraco”. Enquanto isso, a barreira “Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda” foi identificada na Licitação, mas não estava prevista no Plano de ação de *Advocacy*.

Por último, na fase de Implantação todas as barreiras identificadas estavam previstas. Ao todo foram identificadas três barreiras dentre as sete previstas no Plano de ação para projetos de transportes. Com as barreiras das três fases identificadas, foi aplicado o segundo questionário.

5.2.2 Ações para vencer barreiras das fases do ciclo das políticas públicas

O segundo questionário teve o objetivo de identificar todas as ações foram realizadas paravencer cada uma das barreiras expostas no primeiro questionário em cada fase, e quais delas apresentaram resultado positivo. Abaixo seguem os quadros separados por fase do ciclo das políticas públicas.

Em seguida, o quadro XX mostra o resumo das ações previstas e com resultado positivo pelo modelo do plano de ação de *Advocacy* para projetos de transportes públicas, proposto por Moraes (2012), com as ações previstas identificadas no caso da licitação do

transporte público de Maceió/AL e quais dessas ações apresentaram resultados positivos em cada uma das 3 fases do ciclo das políticas públicas.

Quadro 8 – Comparativo ações previstas x ações identificadas e resultado positivos

FASE: AGENDA			
Barreira: Dificuldades financeiras do poder público em atender a demanda			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação		X	
Palestras, seminários e audiências públicas		X	X
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais		X	
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas		X	X
Barreira: Resistência de Atores que possuem objetivos diversos da demanda			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação		X	X
Palestras, seminários e audiências públicas	X	X	X
Ação de parlamentares a favor da demanda		X	X
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais	X		
Reuniões programadas (agendadas)	X		
Reuniões não programadas	X	X	X
Barreira: Dificuldade da demanda possuir sustentabilidade financeira			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação		X	X
Palestras, seminários e audiências públicas			
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais		X	X
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas			
Barreira: Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda			

Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação		X	X
Palestras, seminários e audiências públicas		X	X
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais		X	X
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas			
Barreira: Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação		X	X
Palestras, seminários e audiências públicas			
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais		X	X
Reuniões programadas (agendadas)			
Reuniões não programadas		X	X
FASE: ELABORAÇÃO DE ALTERNATIVAS			
Barreira: Dificuldades financeiras do poder público em atender a demanda			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação		X	X
Palestras, seminários e audiências públicas			
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais		X	X
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas			
Barreira: Resistência de Atores que possuem objetivos diversos da demanda			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação		X	X
Palestras, seminários e audiências públicas	X		
Ação de parlamentares a favor da demanda		X	

Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais			
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas	X	X	X
Barreira: Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação			
Palestras, seminários e audiências públicas			
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais			
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas			
Barreira: Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação			
Palestras, seminários e audiências públicas			
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais			
Reuniões programadas (agendadas)		X	X
Reuniões não programadas			
FASE: IMPLANTAÇÃO			
Barreira: Dificuldades Financeiras do poder público em atender à demanda			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação			
Palestras, seminários e audiências públicas			
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais			
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas		X	X
Barreira: Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda			

Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação		X	X
Palestras, seminários e audiências públicas	X		
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais	X	X	X
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas	X	X	X
Barreira: Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda			
Ações	Ações previstas	Ações identificadas	Resultado positivo
Notícias nos meios de comunicação			
Palestras, seminários e audiências públicas	X		
Ação de parlamentares a favor da demanda			
Eventos em locais públicos como ruas e praças			
Contato através de telefonemas, e-mail, e redes sociais	X		
Reuniões programadas (agendadas)	X	X	X
Reuniões não programadas	X	X	X

Fonte: Pradines, 2018.

Quadro 9 – Quantitativo das ações

Fase	Ações identificadas	Ações previstas	Ações previstas identificadas	Resultado positivo ações previstas
Agenda	19	7	5	5
Elaboração de Alternativas	9	5	4	4
Implantação	8	8	6	6

Fonte: Pradines, 2018.

Os quadros acima mostram que muitas das ações que foram aplicadas não estavam previstas no plano de ação da *Advocacy* e que a grande maioria apresentaram resultados positivos. Porém, analisando apenas as ações previstas e que também foram identificadas no

processo da licitação, nota-se que 100% dessas ações retornaram resultados positivos. Enquanto isso duas ações “Notícias nos meios de comunicação” na fase da Agenda e “Ação de parlamentares a favor da demanda” na fase de Elaboração de Alternativas, identificadas apenas no projeto da licitação em estudo, não apresentaram resultado positivo. Portanto, um fator muito importante é introduzido com esses números, o tempo necessário para executar todas as ações executadas sem um conhecimento preliminar das ações com tendências de sucesso.

De todas as 36 ações identificadas nas três fases do ciclo da política pública, 42%, 15 ações, estavam previstas no plano de ação da *Advocacy* para transportes. Isso quer dizer que foram utilizadas mais do que o dobro de ações previstas identificadas para vencer as barreiras das três fases.

5.2.3 Recursos para ações identificadas

Após a identificação das ações aplicadas para vencer as barreiras, é necessário ter conhecimento de quais foram os recursos que possibilitaram a execução dessas ações. Para isso, foi aplicado o terceiro questionário a partir das ações citadas no questionário anterior. O plano de ação da *Advocacy* de projetos de transportes prevê a utilização de recursos por fase do ciclo das políticas públicas. Com isso chegou-se às seguintes informações:

Quadro 10 – Quantitativo de recursos por fase do ciclo de políticas públicas

Fase	Recursos	Recursos Identificados
Agenda	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	10
	Demandas semelhantes que lograram êxito	8
	Informações de especialistas	10
	Materiais distribuídos na mídia	0
	Outros	3
Elaboração de alternativas	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	5
	Demandas semelhantes que lograram êxito	4
	Informações de especialistas	6
	Materiais distribuídos na mídia	0
	Outros	1
Implantação	Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda	8

Demandas semelhantes que lograram êxito	4
Informações de especialistas	8
Materiais distribuídos na mídia	1
Outros	0

Fonte: Pradines, 2018.

A partir dos dados coletados, percebe-se que os recursos “Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda”, “Demandas semelhantes que lograram êxito” e “Informações de especialistas” foram os mais utilizados pela gestão da licitação para aplicar suas ações nas três fases do ciclo a fim de vencer as barreiras identificadas. No caso do “Informação de especialistas” foi o recurso mais utilizado em todas as fases do processo de formulação do projeto do transporte público. Ao contrário disso, o recurso “Materiais distribuídos na mídia” foi o recurso menos utilizado, recorrido apenas uma vez na fase de Implantação do projeto.

No caso dos recursos “Outros” na fase de Inclusão na Agenda, segundo gestor do projeto, corresponde a utilização de recursos humanos do órgão gestor de trânsito para realização da ação “Contatos através de telefonemas, e-mail” para vencer a barreira “Dificuldades financeiras do poder público”, a realização de solicitação presenciais, processos e protestos para que a ação “Contato através de telefonema, e-mail” pudesse superar a barreira “Dificuldade da demanda possuir sustentabilidade financeira”, e a realização de palestras internas na SMTT junto com operadores do transporte público para que a ação “Palestras, seminários e audiências públicas” pudesse superar a barreira “Necessidade de outras políticas ou projetos”.

Já o recurso “Outros” da fase Elaboração de Alternativas corresponde à participação popular fisicamente e através de mídias sociais para a ação “Contato através de telefonema, e-mail e mídias sociais” vencesse a barreira “Dificuldades financeiras do poder público em atender a demanda”.

Outro fator importante para o apoio das ações é a colaboração dos demais atores envolvidos nos trâmites do projeto, sua colaboração pode ajudar o processo e encurtar os prazos de execução das ações, além de contribuir com a obtenção dos recursos aplicados para as ações. Durante o processo da licitação do transporte público de Maceió/AL vários atores atuaram a favor do andamento do processo entretanto outros atores atuaram de forma contrária. Além disso, alguns atores mudaram de lado durante as etapas do processo licitatório. Essas situações ficam visíveis no quadro abaixo:

Quadro 11 – Contribuição dos atores nas fases do ciclo das políticas públicas

Ator	Agenda		Elaboração de alternativa		Implantação	
	A favor	Contra	A favor	Contra	A favor	Contra
Comissão Especial de Licitação	-	-	-	-	2	-
Empresas de Ônibus	6	-	2	2	3	-
Líderes Comunitários	10	-	4	1	2	-
MPE-AL	6	-	4	-	2	-
PGM	3	-	2	-	1	-
Prefeitura de Maceió	13	-	6	-	8	-
SINTTRO-AL	5	-	2	-	1	-
SMTT	17	-	7	-	8	-
TCE-AL	1	-	-	-	1	-
TRANSPAL	6	-	3	-	2	-
Usuários do Transporte Público	13	-	2	-	4	-

Fonte: Pradines, 2018.

Como mostra o quadro acima, os atores identificados anteriormente no item 7.1 como favoráveis ou contrários ao projeto, podem atuar de forma inversa do apontado por especialistas e meios de comunicação, pois, os interesses são sempre flexíveis e dinâmicos, isso é, podem mudar de acordo com o momento de decisão, se adaptando à situação em que se encontra o processo.

No caso da licitação, o ator “Líderes Comunitários” considerado favorável ao processo, atuou de maneira contrária na fase de elaboração de alternativas. Dentre os demais atores favoráveis, como era de se esperar, os atores Prefeitura de Maceió e SMTT foram os mais ativos e favoráveis durante todas as etapas do processo.

Enquanto isso, os três atores considerados contrários ao objeto da licitação, Empresas de Ônibus, TCE-AL e TRANSPAL, atuaram em sua maioria a favor do processo de licitação durante as três fases da política pública. Exceto as Empresas de Ônibus que durante a fase de

Elaboração de Alternativas atuaram contra as ações para vencer a barreira “Resistência de atores com objetivos diversas da demanda”.

Além disso, a maioria dos atores exercem suas ações, principalmente favoráveis, na fase da Agenda, onde foi identificado 80 contribuições favoráveis. Enquanto isso, as fases de Elaboração de Alternativas e Implantação registraram apenas 32 e 34 contribuições dos atores, respectivamente.

6 ANÁLISES E DISCUSSÕES

O estado do transporte público da capital alagoana encontrava-se a mais de décadas em situação irregular com apenas um contrato de permissão assinado em 1999 em desacordo com as Leis federais que estabelece o uso da licitação para concessão ou permissão de serviços públicos a terceiros. Esse cenário contribuiu para um sistema precário, defasado, com frota sucateada e nas mãos dos empresários de ônibus. Após 13 anos de insatisfação e denúncias de irregularidades do sistema, a demanda chegou aos olhos do poder público, que através de uma ação civil pública partindo do MPE-AL, solicitou que a Prefeitura de Maceió realizasse a regularização do sistema de transporte público através da realização de processo licitatório.

A demora para a percepção da necessidade de inclusão do sistema público de transporte da cidade, contribuiu negativamente para a segunda fase do ciclo da política pública, aumentando o tempo necessário para elaborar as alternativas de solução do problema e aumentando o espaço de atuação dos atores interessados.

A partir de então uma primeira tentativa mal sucedida de organização do processo ainda no ano de 2012 levou a suspensão do trâmite por parte do TCE-AL. Com a mudança de governo novos planos foram traçados e permitiram a realização do processo licitatório que encontra-se atualmente em fase de implantação da 2ª etapa estabelecida no edital.

O órgão de gestão conseguiu ultrapassar as barreiras impostas durante os processos de elaboração da política, a partir da execução de estratégias apoiadas por recursos e outros atores, alcançando o objetivo de execução do serviço do objeto licitado. Outro fator importante aplicado pela gestão, foi a inclusão de forma participativa dos atores com maior demanda pela política, a população da cidade e usuária do transporte público.

A partir da realização de duas audiências públicas e de oficinas, todas as regiões administrativas de Maceió foram ouvidas. Fato que gerou maior satisfação desses atores e possibilitou a formação de coalizões favoráveis à demanda. Não à toa, após os atores Prefeitura de Maceió e SMTT, os Usuários do transporte público e Líderes Comunitários foram os atores mais participativos e favoráveis durante o processo da licitação.

Entretanto, a falta de conhecimento sobre referências de projetos e planos de ação na área de transportes, levaram o órgão gestor a realizar um trabalho mais árduo, repetitivo e duradouro que levou a um atraso no andamento do processo. De acordo com as ações previstas no plano de ação da *Advocacy* para projetos de transportes, a gestão aplicou um número no mínimo duas vezes maior ao necessário para vencer as barreiras identificadas cada

uma das fases da política pública. Segundo os dados do item 7.2.2, uma média de 48,57% de ações foram aplicadas além das previstas pelo plano da *Advocacy*. Dentre esse valor, algumas ações não apresentaram resultados positivos, conforme visto no quadro 8.

Portanto, o plano de ação de *Advocacy* adquire também a função de otimizar o tempo dentro dos trâmites da política, diminuindo as oportunidades de intervenção dos atores contrários ao objetivos da política de transporte em questão, aumentando o jogo político em torno da licitação.

6.1 ANÁLISE DOS ATORES SOCIAIS

A partir dos dados coletado na seção anterior foi possível identificar 3 (três) dos 11 atores identificados, contrários à licitação do transporte público de Maceió. Entretanto durante a identificação de cada etapa do ciclo das políticas públicas, notou-se que o momento de decisão de cada uma fases acarreta em interesses distintos e individuais aos apresentados de forma geral. Com isso, pode-se notar que alguns atores atuaram de forma distinta àquela apresentada inicialmente como o posicionamento quanto à efetivação da política. Por isso, cada momento de decisão de cada etapa é um momento ideal para algum ator aplicar seu poder de influência.

6.1.1 Comissão Especial de Licitação

A comissão especial de licitação exerceu um papel de suma importância no processo de licitação. Apesar de ter um grau de influência 1 com relação a todos os atores envolvidos, o ator atuou como um unidade promotora, buscando manter a transparência de informação a todos atores, conciliando os interesses de todos e garantindo o acesso a todos os atores, inclusive a população e usuários do transporte com menores poder de influência.

Com isso, a comissão gerou impactos positivos sobre a política, atuando nas áreas social e institucional da licitação, formando coalizões com diferentes grupos, como Prefeitura, SMTT, MPE-AL e Líderes Comunitários. Durante as ações e recursos de apoio pouco fez para contribuir, mas também não prejudicou, exceto quando da necessidade de auxiliar nas “Reuniões não programadas” e “Reuniões programadas” na fase de implantação da licitação.

De forma geral, a comissão não se beneficiou do objeto gerado pela licitação, pois ela foi criada única e exclusivamente para o processo de formulação da licitação, após a conclusão dos trâmites, a comissão foi extinta.

6.1.2 Empresas de Ônibus

O ator “Empresas de Ônibus” representa todas as quatro empresas de ônibus vencedoras do processo licitatório. Anteriormente o sistema era operado por seis empresas de ônibus, porém, as duas empresas excluídas formavam sociedade com uma das vencedoras e tiveram seus veículos e funcionários redistribuídos pelas outras empresas. Apesar de afetadas negativamente, as duas empresas não apresentaram resistência direta contra a licitação.

Entretanto, as demais empresas vencedoras e beneficiadas pela regularização do sistema aparecem como atores contrários à licitação e serem afetadas positivamente. Entretanto, a fiscalização e as obrigações com metas a cumprir, estabelecidas no edital de licitação não foram vistos com bons olhos pelos empresários que alguns momentos apresentaram resistência contra a demanda, principalmente na fase de elaboração de alternativas da política, acostumados com as regalias do antigo contrato de permissão. O Ator formou coalizões com o ator “TRANSPAL” em busca de barganha pelos seus interesses, com grau de influência 3 sobre o tomador de decisão, assim como a TRANSPAL.

Porém, na contramão da visão negativa das empresas em torno da licitação, em muitas ações na fase de agenda, os empresários colaboraram com o processo, a fim de que pudessem moldar a demanda para seus interesses atuando na área econômica do processo.

6.1.3 Líderes Comunitários

Esse ator representa de forma geral a população de Maceió, porém, com ênfase nos bairros que possuem as maiores demandas para o transporte público de passageiros da cidade. Portanto, possuem grande poder de influência e o exerceram junto ao poder público, tanto de forma colaborativa, quanto de forma contrária, pois são numerosos e podem inflamar a população a ir para as ruas reivindicar suas demandas. Com grau 4 de influência sobre o decisor, pode alterar sua ação, mesmo que não seja de forma definitiva. Teve coalizões formadas com os órgãos públicos a fim de garantir a demanda da maioria da população, tendo grande participação nas ações a favor da política pública, atuando nas áreas política e social do processo.

Os Líderes Comunitários são um dos atores mais beneficiados pela licitação, pois conta com a melhoria da oferta do serviço, principalmente com a reorganização das linhas estendendo a malha de ônibus para os novos conjuntos habitacionais do município localizados na periferia da cidade.

6.1.4 Ministério Público Estadual (MPE-AL)

O MPE-AL é um dos principais representantes dos demandantes sociais, pois a partir de ação civil pública deu-se início ao processo de formulação do edital de licitação, que já era desejo de grande parte dos atores há tempos. Sua principal função foi alertar ao poder público da necessidade imediata de inclusão dessa demanda na agenda de governo, sendo o pontapé inicial do ciclo da política pública.

Em muitos casos o MPE-AL, pode ser confundido com o decisor do processo, entretanto, o ator apenas cobra e exerce seu poder de influência para garantir que o tomador de decisão do projeto realize todas as etapas. Agiu institucionalmente dentro do processo de licitação. Suas principais coalizões foram com os usuários do transporte público e a prefeitura de Maceió, por ser a única capaz de realizar a política solicitada e desejada pelo ator.

6.1.5 Procuradoria Geral do Município

A PGM surge como ator com o interesse de garantir os objetivos jurídicos sobre a licitação. Sua contribuição positiva possibilitou a fácil solução para as tentativas de impugnação e suspensão legal do edital de licitação. Formou coalização com prefeitura e SMTT, agindo de forma institucional para garantir o cumprimento dos preceitos básicos da legislação em torno da licitação. Sua capacidade de influência de grau 4, possibilitou mudanças nas ações do tomador de decisão que contribuíram para seus interesses.

6.1.6 Prefeitura de Maceió

O ator foi intitulado como o tomador de decisão da política. Após todo jogo político em os atores, foi a decisão da prefeitura, na figura do prefeito, que decidiu os caminhos percorridos pela política pública. Apesar de ter detido o poder decisão até o fim, o ator não considerou apenas seus interesses a visão que tinha política. Foi dada oportunidade para que todas as partes apresentassem seus objetivos diante da licitação e partir daí foi que formado todo o planejamento do processo de licitação. Com atuação em todas as áreas de influência, a prefeitura possuiu os maiores graus de influência durante todo o processamento da licitação.

Em coalização com os demais órgãos públicos, buscou atender os anseios da população em geral, se beneficiando politicamente do processo. Como era de se esperar, foi, juntamente com a SMTT, o principal ator a contribuir positivamente em todas as fases da política pública.

6.1.7 SINTTRO-AL

O SINTTRO-AL passou por momentos de altos e baixos durante o processo licitatório, entretanto ao final das contas acabou se beneficiando do objeto gerado pela licitação. A partir do momento que duas empresas de ônibus deixaram de operar no sistema, milhares de trabalhadores se viram desempregados. Contudo, a partir de coalizões com órgãos públicos e o alto grau de influenciar as empresas de ônibus, foi garantido aos trabalhadores que as empresas vencedoras do processo teriam que dar preferência à contratação desses funcionários para atender as novas exigências do edital de licitação. Teve uma atuação social em defesa dos interesses dos trabalhadores rodoviários.

6.1.8 Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT)

Junto com a prefeitura de Maceió, foi o principal ator na defesa do interesse da demanda social em todo o processo. Teve como função gerir todo o processo de licitação a partir das decisões tomadas pela prefeitura. Possuía capacidade de mudar as ações da maioria dos atores com um grau de influência 4. Responsável por elaborar o edital e todas os projetos e políticas complementares necessárias para implantação do objeto da licitação.

Atuou nas áreas política, social e institucional do processo, realizando audiências públicas para atendimento à população e de palestras internas junto com os operados do transporte público. Beneficiou-se da licitação por ganhar sustentação jurídica para reivindicar e fiscalizar o serviços prestado pelas empresas de ônibus que operam o sistema.

6.1.9 Tribunal de Contas do Estado (TCE-AL)

Apesar de se tratar de um órgão público e ter o dever de defender o interesse comum da sociedade, ações desorganizadas e sem embasamento acabaram por prejudicar e atrasar o bom andamento do processo licitatório. Com alto poder de influência, grau 4, o ator realizou a suspensão provisória do edital de licitação por entender que haviam inconsistências e irregularidades nos trâmites jurídicos. Entretanto o processo no qual o ator tentava suspender, tratava-se da tentativa de licitação da gestão pública anterior que já havia sido suspensa anteriormente e que não foi retomada pela atual gestão.

Apesar de rapidamente ter a situação esclarecida e o edital ter dado continuidade ao processo, o simples fato de levantar suspeita sobre integralidade da licitação ganhou a mídia

local e passou a ser alvo de críticas por parte da população. Acredita-se que um dos motivos da tentativa de suspensão foi a formação de coalizão com as empresas de ônibus na tentativa de barganhar contra o andamento do processo licitatório.

6.1.10 Associação dos Transportadores de Passageiros de Alagoas (TRANSPAL)

A TRANSPAL formou um ator contrário aos objetivos da licitação por entender que seria prejudicial a sua classe de transportadores de passageiros. Praticamente comandada pelas empresas de ônibus a TRANSPAL é a principal gestora da bilhetagem eletrônica, um dos pontos de ênfase do edital do transporte público e por isso possuía grau 3 de influência, pois puderam lutar por barganhas a seu favor junto ao tomador de decisão da política. Formou coalizão com as empresas de ônibus em busca de manter maior controle sobre a rede de bilhetagem dentro do sistema, porém quando solicitado, colaborou em praticamente todas as fases do ciclo das políticas públicas.

6.1.11 Usuários do Transporte Público

Os usuários de transporte público possuem talvez o menor poder de influência política, mas compõem a maior parte interessada no objeto da política. Todas as alternativas escolhidas e implantadas no sistema, beneficiam diretamente todos os usuários, que ganharam ônibus novos, terminais reformados, integração temporal, acessibilidade para pessoas com deficiência, além de reestruturação das linhas, criando novas e atendendo uma área maior do município. Se organizados e unidos, podem alterar rapidamente as ações dos demais atores, mesmo que não definitivamente.

Com a oportunidade de participação através de audiências públicas, o ator gerou impactos positivos sobre a formulação da política pública. Além disso, desempenham um papel importantíssimo nas áreas sociais e econômicas.

Apesar das grandes divergências e do jogo político realizado a todo momento por todos os atores, e pela tentativa de barganha na tentativa de ter seus interesses atendidos, nenhum ator considera-se insatisfeito com o produto gerado pelo resultado da licitação e pelo que ainda está sendo implantado atualmente. Com isso, fica claro que faz-se necessário ouvir e conciliar os objetivos da demanda e os interesses individuais de cada um, a fim de evitar a perda de tempo com brigas políticas sem diálogo e transparência.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas desempenham um papel fundamental na formulação do programa de governo das gestões públicas em todos os níveis, é a partir dessas políticas que são montados todos o planejamento de desenvolvimento e crescimento de um país, local ou região. Apesar de sua importância e do entendimento da sua função frente ao serviço público, seus conceitos e definições embarcam em um universo de infinitas possibilidades.

Para a introdução de uma nova política pública na agenda de governo, é necessário primeiro a percepção da necessidade de resolver um problema social existente e decidir sobre ele. Porém, esse ato de decisão não cabe em um ato isolado e exclusivo dos representantes políticos. O processo de tomada de decisão se dá pelo processo de jogo político exercido entre atores sociais governamentais e atores não governamentais. Com interesses diversos da demanda social inicial, os atores tenta exercer influência em cima do decisor para que o resultado final do objeto seja mais favorável ao seus interesse pessoais ou de um grupo de interesse específico a qual o ator representa.

Esse momento de intervenção poder ocorrer em momentos distinto no processo de formulação de uma nova política, para isso o estabelecimento de fases nesse processo faz-se muito importante e com isso chega-se ao ciclo das políticas públicas. Composto basicamente de quatro etapas (Agenda, Elaboração de Alternativas, Implantação e Avaliação). Entretanto, como visto na literatura, essas fases podem ocorrer de forma distinta, desordenada e necessariamente não precisam ser finalizadas, principalmente com a existência de intervenção dos atores externos ao processo legal.

O processo de análise de *Stakeholders* contribui fortemente no entendimento do comportamento desse atores frente aos projetos no qual possua interesse. Métodos como a identificação em meios de comunicação social e indicação por especialistas, permite enxergar os atores de forma mais popular, social, de acordo com o que é publicado nos meio sociais sobre o assunto em questão, mas também pode apresentar um visão mais política do relacionamento dos atores com os decisores, através de especialistas do setor a que se aplica a política.

A identificação das áreas e poder de influência dos atores permite prever o relacionamento que pode existir entre os atores dentro de uma política, formando coalizões para fortalecer laços e ganhar poder de interferência junto ao tomador de decisão, principalmente para atores com baixo poder de influência.

Com isso, o objetivo desse trabalho foi analisar como atuam os atores sociais dentro do processo de formulação e uma política pública de transportes a fim de adquirir conhecimento sobre os motivos pelo qual certos projetos de transportes são introduzidos na agenda e outros não.

O simples fato do setor de transportes ser um dever do poder público em oferecer para a sociedade não é o suficiente para que muitos projetos ganhem a devida relevância e sejam considerados prioridade pelos gestores. Como visto na metodologia aplicada e no caso em estudo, a individualismo se sobressai sobre o interesse coletivo e comum a todos, e por mais que ao final da implantação do projeto, mesmo que os atores considerados contrários sejam beneficiados diretamente e saiam satisfeitos, o interesse de querer mais continuará sempre existindo e atrapalhando o surgimento, virando um ciclo viciante e sem solução política, pois por mais que o assunto mobilidade esteja em alta no setor público e com a realização de tantos eventos nacionais e internacionais nas cidades brasileiras, setor de transportes continua andando a passos curtos e não desenvolvidos como esperado.

Além do mais, o interesse dos atores podem mudar dentro dos próprios processos da política e passarem rapidamente de contrários a favoráveis, e vice e versa. Como visto no estudo de caso, todos os três atores identificados como contrários à política inicialmente, exerceram, em algum momento do ciclo, impactos positivos sobre a licitação do transporte público.

Nota-se também que um dos grandes motivos para a grande intervenção de atores e grupos de interesse, e a não conclusão de um ciclo completo de políticas públicas está associada diretamente a falta de gestão da variável tempo. Diversas políticas são reconhecidas como merecedoras de atenção pública, mas se perdem no tempo e as prioridades passam a ser outras. É necessidade da gestão pública otimizar o tempo desperdiçado para completar um ciclo de formulação de uma política pública, evitando maiores intervenções e garantindo prazo para implantação da nova política.

Outro fator importante para o gestão do projeto é a correta identificação das estratégias de ação para vencer as etapas da formulação. A partir de elementos como o plano de ação da *Advocacy* para projetos de transportes, é possível prever barreiras e ações necessárias para vencê-las evitando assim o desperdício de tempo com ações que não resultaram resultado positivo. Entretanto, o plano deve ser revisado e seus elementos alimentado constantemente para possibilitar a melhor compreensão das particularidades de políticas públicas de transportes.

Diversas ferramentas já auxiliam a identificação dos atores e elaboração de estratégias de ação para elaboração de projetos de transportes, entretanto, o fator tempo ainda é um adversário para garantir a efetividade do processo.

Esse trabalho apresentou limitações quanto ao alcance de informações junto aos atores, principalmente atores privado. No entanto, os órgãos públicos também pecam com a falta de transparência e esclarecimento para passar informações que deveriam ser de acesso público.

Como sugestões para trabalho futuros fica a necessidade de aprofundamento junto aos atores com artefatos que possibilitem uma aproximação maior com esses. Além disso o desenvolvimento de conceitos a exemplo do transporte-empreendimento como elemento de formação de parcerias sociais para o desenvolvimento da cidades brasileiras junto com o setor de transportes e com um relacionamento mais íntimo entre os atores para que possibilite uma conciliação dos interesses de todos a partir de uma unidade promotora bem estruturada.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. O. de; BRASILEIRO, A.; MAIA, M. L. A. e ARAGÃO, J. J. G. de. **Engenharia Territorial e Transporte para o Desenvolvimento: Aplicação Ao Arco Metropolitano do Recife**. Rede Ibero-americana de Estudo em Polos Geradores de Viagens, Rio de Janeiro, 2009.
- ARAGÃO, J. J. G. et al. **Especial - Transporte no Brasil: que história contar?** Brasília, DF, 2001.
- ARAGÃO, J. J. G. **Fundamentos para uma Engenharia Territorial**. Texto Para Discussão nº. 2. CEFTRU, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2008.
- ARAGÃO, J. J. G. **Introdução à Engenharia Territorial**. Curso Prático. Brasília, DF, 2013.
- ARAGÃO, J. J. G. (Coord.). **Análise de Atores em Programas Territoriais envolvendo Investimentos em Hidrovias**: Estudo de caso da Hidrovia do Tocantins. Relatório preliminar. Brasília, DF, 2017.
- ARAÚJO, S. R. F. **A contribuição do GEIPOT ao planejamento dos transportes no brasil**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2013. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Área de Transportes e Gestão das Infraestruturas Urbanas.
- BARBI, C. F. **Análise de Stakeholders**. 2010. Disponível em: <<http://www.gestaodeprojeto.info/analise-dos-stakeholders>> Acesso em: abr. 2016.
- BARTHOLOMEU, D. B. **Quantificação dos Impactos Econômicos e Ambientais Decorrentes do Estado de Conservação das Rodovias Brasileiras**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 159 p., 2006.
- BID. **Parcerias sociais na América Latina**. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Editora Campus, Rio de Janeiro – RJ, 2005.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de jun. de 1993. **Regulamenta a art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília, DF, jun 1993.
- BRASIL(A). Lei nº 12.349, de 15 de dez. de 2010. **Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o§ 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006**. Brasília DF, dez 2010.
- BRASIL(B). Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.
- BRASILEIRO, A.; e HENRY, E. **Viação ilimitada. Ônibus das cidades brasileiras**. Editora Cultura. São Paulo – SP, 1999.

BRASILEIRO, A. **Inserção de projetos de transportes em agendas governamentais: uma abordagem a partir de redes e atores sociais**. Recife, 2014. Projeto de Pesquisa CNPQ

DE FREITAS, P. V.N.; DA SILVEIRA, J. A. R.; DE MELO, R. A.; LIMA NETO, O. C. da C. Qualidade do transporte público urbano por ônibus: um estudo sobre a percepção dos usuários e o desempenho técnico em João Pessoa (PB), Brasil. **Revista do Transporte Público – ANTP**, São Paulo, ano 40, 1º quadrimestre 2018.

DENATRAN. **Frota de veículos - 2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.denatran.gov.br/estatistica/635-frota-2018>> Acesso em: abr. 2018.

DNER. **Sistema de gerência de pavimentação**. Gerência de Projetos. Set. 2001. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/ascom/DNERPesquisa.doc>>. Acesso em: jun. 2016.

DNIT. **Relatório dos Levantamentos Funcionais das Rodovias Federais**. Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes, Brasília, DF, 2013.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management – A Stakeholder Approach**. Pitman, Boston, 1984.

GUERRA, C. O. da C.; BRASILEIRO, A. **Licitações nos transportes públicos de passageiros: uma abordagem baseada na mediação entre atores**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro, 2011.

IPEA. **Sistema de indicadores de percepção social: mobilidade urbana**. Brasília, 2011.

IPEA. **Sistema de indicadores de percepção social: mobilidade urbana. Análise preliminar dos dados coletados em 2011**. 2ª ed. Brasília, 2012.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2ª edition. New York: Pearson, 1997.

LINDBLOM, C. E. **The Science of Muddling Through**. Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, C. E. **Still Muddling, Not Yet Through**. Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

LOWI, T. J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, v. 32, nº 4, p. 298-310, jul./ago., 1972.

MACEIÓ. **Licitação Transporte Público - Perguntas Frequentes**. 2015. Disponível em: <<http://www.maceio.al.gov.br/smtt/perguntasfrequentesslicitacao/>> Acesso em: mar. 2018.

MILLER, E. F. **David Easton's Political Theory**. FALL, University of Georgia, v. 1, nº 1, p. 184-235, 1971.

MORAIS, A. C.; J. J. G. ARAGÃO e Y. YAMASHITA. **Implantação de Uma Política Pública de Transporte: Um Método para Gerenciar Atores Intervenientes**. In: XXV ANPET: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, Belo Horizonte. Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes, 2011.

MORAIS, A. C. de. **Projetos de Infraestrutura de Transportes: Inserção Efetiva a Agenda Governamental**. 2012. 111p. Tese (Doutorado em Transportes) - Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MORAIS, A. C.; C. A. P. SILVA; M. L. DA SILVA; M. de A. DOS SANTOS; J. de L. FAGUNDES. **Stakeholders no Processo de Licitação do Sistema de Transportes Públicos de Brasília**. Anais do XXIX Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte, ANPET, Ouro Preto, v. 1, p. 2318-2327, 2015.

MULLER, P.; e SUREL, Y. **L'analysedes politiques publiques**. Paris, França, 1998.

NTU. **Fique por dentro do transporte público urbano no Brasil**. 2018. Disponível em: <<https://www.ntu.org.br/novo/AreasInternas.aspx?idArea=7>> Acesso em: abr. 2018.

RIBEIRO, G. L. V. **A evolução da Licitação**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>> Acesso em: abr. 2018.

SANTOS, E. **Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação**. Tese de doutorado, Programa de Engenharia de Transportes/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

SANTOS, H. **Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial**. Civitas – Revista de Ciências Sociais. Ano 2, nº 1, jun. 2012.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo: Estudo dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970. Disponível em: <https://issuu.com/thaitroglo/docs/simon._comportamento_administrativo>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO ESPECIALISTAS

O presente questionário refere-se ao processo licitatório do transporte público coletivo de Maceió-AL com a finalidade de analisar os atores sociais que influenciam na elaboração de políticas públicas de transportes. O trabalho de dissertação de mestrado na área de Transportes e Gestão das Infraestruturas Urbanas, pertencente ao programa de Pós-graduação de Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Para responder as perguntas de 1 a 8, preencher o quadro abaixo assinalando um “X” na coluna correspondente a cada pergunta. (Pode ser assinalado mais de um “X” por

1. Quais atores se beneficiaram da licitação?
2. Quais atores desejavam a licitação, mas eram incapazes de realizá-la?
3. Quais atores geraram impactos **negativos** sobre a licitação?
4. Quais atores geraram impactos **positivos** sobre a licitação?
5. Quais atores possuíam responsabilidade legal sobre o processo de elaboração da licitação?
6. Quais atores foram afetados **negativamente** pelas mudanças geradas pela licitação?
7. Quais atores foram afetados **positivamente** pelas mudanças geradas pela licitação?
8. Qual ator foi o tomador de decisão na elaboração do processo licitatório?

Atores	Perguntas							
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
Comissão Especial de Licitação	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Empresas de ônibus	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Líderes Comunitários	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
MPE-AL	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
PGM	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prefeitura de Maceió	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SINTTRO-AL	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
SMTT	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
TCE-AL	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
TRANSPAL	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Usuários do Transporte Público	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Outros*	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

*Cite o(s) outro(s) ator(es) a que se refere em cada pergunta, respectivamente:

de uma alternativa por ator, se necessário):

[illegible]

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO 1 - *Advocacy*

Projeto em análise: _____

1. O objeto da política foi implantado?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Parcialmente*

*Caso tenha marcado a opção “parcialmente” na questão anterior, qualificar o que você considera como implantado parcialmente.

2. Formação de agenda compreende a identificação de uma demanda e o reconhecimento da necessidade de atendê-la pelo agente público responsável pela decisão, isto é, o atendimento à demanda passa a fazer parte do plataforma eleitoral e/ou do programa de governo. Houve esse reconhecimento?

- ☐ Sim
- ☐ Não

3. Quais das situações abaixo dificultaram esse reconhecimento?

Obs.: pode ser marcada mais de uma alternativa

- ☐ Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.
- ☐ Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda
- ☐ Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira (necessidade de aporte público para ser viável)
- ☐ Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda
- ☐ Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda
- ☐ Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda
- ☐ Falta de um padrinho político
- ☐ Padrinho político fraco
- ☐ Outro (especificar) _____

4. Elaboração de alternativas compreende desenvolvimento e seleção de propostas com instrumentos que viabilizarão a operação do projeto. Houve essa seleção?

- ☐ Sim
- ☐ Não

5. Quais das situações abaixo dificultaram essa seleção?

Obs.: pode ser marcada mais de uma alternativa

- ☐ Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.
- ☐ Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda
- ☐ Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira (necessidade de aporte público para ser viável)
- ☐ Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda
- ☐ Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda
- ☐ Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda
- ☐ Falta de um padrinho político
- ☐ Padrinho político fraco
- ☐ Outro (especificar) _____

6. Quais das situações abaixo dificultaram a implantação?

Obs.: pode ser marcada mais de uma alternativa

- ☐ Dificuldades financeiras do poder público em atender à demanda.
- ☐ Resistência de atores que possuem objetivos diversos da demanda
- ☐ Dificuldades da demanda possuir sustentabilidade financeira (necessidade de aporte público para ser viável)
- ☐ Necessidade de outras políticas ou projetos para atender à demanda
- ☐ Inexistência no mercado de tecnologia que atenda à demanda
- ☐ Impedimentos jurídicos que dificultam o atendimento da demanda
- ☐ Falta de um padrinho político
- ☐ Padrinho político fraco
- ☐ Outro (especificar) _____

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO 2 - *Advocacy*

1. Quais ações abaixo foram desenvolvidas para superar “_____”¹, na fase de incluir o projeto na fase “_____”²?

- ☐ Notícias nos meios de comunicação
 - ☐ Palestras, seminários e workshop e audiências públicas
 - ☐ Ação de parlamentares a favor da demanda
 - ☐ Eventos em locais públicos como ruas e praças
 - ☐ Contato através de telefonemas, e-mail e redes sociais
 - ☐ Reuniões programadas (agendadas)
 - ☐ Reuniões não programadas
 - ☐ Outro (especifique)
-

2. Quais das ações promoveram resultados positivos?

¹ = Barreira respondida no primeiro questionário

² = Fase (agenda, elaboração de alternativas e recursos)

OBS: Aplicar as duas perguntas para cada barreira respondida no primeiro questionário.

APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO 3 - *Advocacy*

1. Quando da realização de “_____”¹ com o intuito de superar a “_____”², na da fase “_____”³, quais recursos abaixo foram utilizados?

- ☐ Dados que justifiquem os aspectos positivos da demanda;
 - ☐ Demandas semelhantes que lograram êxito;
 - ☐ Informações de especialistas que contribuem para a demonstração da legitimidade da demanda;
 - ☐ Materiais confeccionados com os pontos positivos da demanda e distribuído para a mídia; e
 - ☐ Outro (especificar).
-

2. Assinale abaixo os atores que participaram a favor ou contra das ocorrências da questão anterior:

Atores	A favor	Contra	Atores	A favor	Contra
Comissão Especial de Licitação	☐	☐	Prefeitura de Maceió	☐	☐
Empresas de ônibus	☐	☐	SINTTRO-AL	☐	☐
Líderes Comunitários	☐	☐	SMTT	☐	☐
MPE-AL	☐	☐	TCE-AL	☐	☐
MPC - AL	☐	☐	TRANSPAL	☐	☐
PGM	☐	☐	Usuários do Transporte Público	☐	☐

¹ = Ação respondida no segundo questionário

² = Barreira respondida no primeiro questionário

³ = Fase (agenda, elaboração de alternativas e recursos)

OBS: Aplicar as duas perguntas para cada ação respondida no segundo questionário

APÊNDICE E - Matriz de Influência dos atores

Atores		Influenciador										
		Comissão Especial de Licitação	Empresas de ônibus	Líderes Comunitários	MPE-AL	PGM	Prefeitura de Maceió	SINTTRO-AL	SMTT	TCE-AL	TRANSPAL	Usuários do Transporte Público
Influenciado	Comissão Especial de Licitação	0	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1
	Empresas de ônibus	1	0	4	4	1	4	4	4	1	3	4
	Líderes Comunitários	1	3	0	2	2	4	1	4	1	3	4
	MPE-AL	1	2	4	0	4	4	1	4	2	1	4
	PGM	1	1	1	2	0	2	1	2	2	1	1
	Prefeitura de Maceió	1	2	4	4	4	0	4	2	2	4	4
	SINTTRO-AL	1	3	2	1	2	4	0	4	1	4	1
	SMTT	1	4	4	4	5	5	4	0	1	4	4
	TCE-AL	1	2	1	2	2	2	1	2	0	1	1
	TRANSPAL	1	4	2	1	1	4	3	4	1	0	4
	Usuários do Transporte Público	1	1	4	4	1	4	2	4	1	2	0