

017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DO PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL: EXPLORANDO O PÚBLICO DA ACESSIBILIDADE

Camilla de Moura Alves (UnB)

RESUMO

Este artigo é fruto de uma monografia de mesma autoria e visa explorar a dimensão da acessibilidade como problema público ao avaliar axiologicamente a qualidade da acessibilidade para pessoas com deficiência (PCD) física no âmbito do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU-DF), sob diferentes perspectivas. Participaram da pesquisa 21 pessoas, dentre as quais se encontram pessoas com deficiência física e gestores do programa. A metodologia utilizada consistiu na aplicação de questionário e realização de entrevista semiestruturada e não-estruturada como instrumento de pesquisa, que possibilitou a formação de um quadro de valores dos participantes, a partir da análise de similitude feita por meio do software IramuteQ. A síntese avaliativa é a de que a gestão da acessibilidade do PTU é realizada por transversalidade, sem coordenação e que a acessibilidade é um problema público e constitui um fluxo multiatorial, mas que possui público bastante limitado, sob a perspectiva de John Dewey.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; acessibilidade; problema público

INTRODUÇÃO

É sabido que a legislação voltada para pessoa com deficiência no Brasil, cuja população representa mais de 23,9% dos brasileiros (IBGE, 2010), existe e é ampla. Há, ainda, políticas públicas, instituições e associações dos diversos segmentos voltadas a este público. O Estatuto da Pessoa com Deficiência, por exemplo, promulgado em 2015, representa um avanço no marco legal e tem sido cada vez mais difundido em ambientes estudantis desde que, por meio da Resolução nº 230/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), todo concurso público do Poder Judiciário deve incluir questões sobre os direitos de pessoas com deficiência.

No que tange à mobilidade urbana e à acessibilidade, especificamente, todos os ambientes e meios de transporte públicos devem respeitar as normas de acessibilidade estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT). No Distrito Federal, há gratuidade no transporte público para pessoas com deficiência e todos os assentos dos ônibus são preferenciais (Lei Distrital nº 5.984/2017).

Entretanto, tratando-se de uma arena tão complexa e diversificada, como afirmar que a acessibilidade é, já deixou de ser ou nunca foi um problema público ou qual a sua dimensão, somente pelo o que está na letra da lei ou mesmo pelas instituições formais? Se considerarmos a visão de John Dewey, mudamos o foco para a dimensão do público, para a sociedade em torno do problema, considerando a construção social para além da construção legal (no âmbito estatal) do problema. Nesta perspectiva, a avaliar um instrumento de política pública implica abrir a caixa para envolver o problema que o ocasionou, considerando sua multiatorialidade.

Portanto, sob esta perspectiva, esta pesquisa teve como objetivo avaliar axiologicamente a qualidade da oferta e prestação de serviços de mobilidade para o público de pessoas com deficiência física no âmbito do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU-DF). Os objetivos específicos consistiram em: (a) Compreender o problema público da acessibilidade para pessoas com deficiência física, inclusive no que concerne seu marco legal; (b) Problematizar a gestão do problema público da acessibilidade para pessoas com deficiências física pelo PTU-DF (estratégia de “resposta por transversalidade, sem coordenação”); (c) Mapear as percepções, argumentos e valores de um conjunto específico de atores envolvidos (gestores, associações voltada a tal fim e público específico); (d) Ponderar axiologicamente os resultados produzidos pelos mapeamentos.

A divisão do presente artigo ocorreu de forma a apresentar o problema de pesquisa nesta parte introdutória, que é seguida pelo referencial teórico sobre problemas públicos, história e presente da pessoa com deficiência no Brasil e apresentação do objeto. Logo após, é apresentado o caminho metodológico percorrido, os resultados da pesquisa, a síntese avaliativa e conclusões.

AFINAL, O QUE É UM PROBLEMA PÚBLICO?

Problemas públicos podem ser interpretados de diferentes formas; no entanto, há duas grandes vertentes que acabam por distinguir um conjunto razoavelmente heterogêneo de interpretações: de um lado, autores que defendem que o problema só se torna mesmo público quando é reconhecido pela sociedade; do outro, aqueles que atribuem ser esta uma condição outorgada somente pelo Estado. Este trabalho alinha-se ao primeiro grande conjunto, pois compreende o Estado como a sociedade organizada para tratar de seus próprios problemas (DEWEY, 1927). Neste sentido, a sociedade é mais ampla do que o Estado, pois o contém. Nesta primeira vertente, a expressão problema público se aproxima da noção de problema social, todavia, não podem ser tratados como sinônimos (BLUMER, 1971; GUSFIELD, 1984).

Ao considerar a teoria das políticas públicas influenciada pelo pragmático John Dewey, problemas públicos não nascem caracterizados de problema ou de público, mas são construídos socialmente. Para Dewey (1927), a diferença entre o privado e o público no que toca a ação humana é o alcance das consequências das transações, isto é, das interações sociais. Nesta perspectiva, a necessidade de atenção estatal surge quando cresce o número de pessoas que não estão envolvidas diretamente na transação em questão, mas que são indiretamente afetadas e acabam por constituir “O público” da ação ou situação. Consequentemente, se não há público, não há problema público, pois, o primeiro condiciona o estado de reconhecimento do segundo. Tal público se organiza em múltiplas frentes, inclusive por meio de agentes do Estado que se mobilizam em vista da defesa de seus interesses.

Atualmente e no Brasil, cabe mencionar a noção de experiência pública desenvolvida por Boullosa (2013), para quem os regimes de ação e argumentação dos atores envolvidos nos processos de políticas públicas implica em reorganização avaliativa quase que contínua de tais envolvidos no que consideram como problemas públicos, com suas prováveis alternativas de solução. A compreensão das reorganizações avaliativas pode ser ancorada nas matrizes de significado e valores subjacentes. Neste sentido, tanto a construção do problema como a busca por uma solução são construções sociais.

A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

Os esforços na construção do “label” pessoa com deficiência (PCD) começou há décadas no Brasil, especialmente com a criação do Instituto Benjamin Constant e do Instituto Nacional de Educação de Surdos logo no início da segunda metade do século XIX (JÚNIOR & MARTINS, 2010). A partir da década de 1930, associações e conselhos foram se formalizando, como é o caso da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), criada inicialmente no Rio de Janeiro em 1954, mas que hoje está presente nas 27 unidades federativas do país em 2178 instituições e organizações filiadas.

De acordo com o livro *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*, publicado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência em 2010, é em 1970 que a mobilização ganha força tal que institui-se no país o Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil, com sequenciais conquistas e articulações de maneira integrada e a nível nacional. O movimento foi ganhando força e a temática da deficiência foi se expandindo em diferentes graus, ambientes e direções. No esporte, por exemplo, passaram a emergir organizações (em sentido formal e informal) tendo em vista a prática esportiva adaptada (RIBEIRO, 2017). Até hoje, como é o caso da Comissão Jovem Gente Como a Gente, associação voltada para pessoas com deficiência em Planaltina-DF, o basquete em cadeira de rodas atua há mais de 30 anos.

Em termos de legislação e normas, desde a Constituição de 1988, na qual é prevista a assistência e integração social da PCD (art. 7, 23, 24, 203 e 227), diversos são os instrumentos normativos que contemplam tal público. Aqui, cabe mencionar a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Decreto nº 3.298/1999), que acarretou a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade); o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012); e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).

No Distrito Federal, no âmbito da mobilidade urbana, o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF, instituído pela Lei Distrital nº 4.566/11, exigência do Estatuto da Cidade, norteia o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU), objeto desta pesquisa, e possuía como um de seus objetivos a acessibilidade enquanto “humanização dos espaços públicos e dos serviços de transporte, estabelecendo-se condições para que sejam utilizados com segurança, equidade, economia e autonomia total ou assistida” (art. 2º, inciso II).

Recentemente, foi promulgada a Lei Distrital nº 5.984 em agosto de 2017 que torna todos os assentos do ônibus e metrô preferenciais para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, idosos e gestantes. Além disso, é assegurada gratuidade no uso do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público do Distrito Federal – STPC/DF desde 2008, por meio do Decreto nº 29.245. Para além da esfera estatal, existem atualmente mais de 20 instituições não-governamentais voltadas para PCD em diversos segmentos, muitas delas existem há mais de 20 anos.

Do ponto de vista técnico, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é a responsável por estabelecer os padrões de acessibilidade no transporte público coletivo, terminais, pontos de parada (NBR 14022), edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (ABNT NBR 9050). Na definição da ABNT, que estipula o desenho universal, barreira arquitetônica, urbanística ou ambiental corresponde a “qualquer elemento natural, instalado ou edificado que impeça a aproximação, transferência ou circulação no espaço, mobiliário ou equipamento urbano” (ABNT NBR 9050).

Com relação à delimitação conceitual, o Decreto nº 5296 de 2004 categoriza a deficiência em auditiva, visual, mental e física ou múltipla; a Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (ONU, 2007), bem como o Estatuto da Pessoa com Deficiência nela baseado consideram que “pessoa com deficiência é aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. Esta pesquisa adota a definição estipulada pela Convenção supracitada.

Desta forma, considerando o Estatuto da Pessoa com Deficiência, acessibilidade consiste na “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida”. Vale ressaltar a diferença entre PCD física e pessoa com mobilidade reduzida, sendo esta última aquela que tenha dificuldade de movimentação permanente ou temporária por qualquer motivo, como indica o Estatuto.

Adentrando discussões mais profundas, Bernardes e Araújo (2012), em estudo realizado com participantes do Conselho Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) e especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), apresentam os dois modelos de abordagem da deficiência que diferenciam as visões e guiam as políticas públicas voltadas para PCD: o modelo médico e o modelo social. O modelo médico é norteado pela centralidade da deficiência, característica esta atribuída ao indivíduo, como aspecto impedor da vivência plena do meio. Já o modelo social busca dissociar a deficiência da pessoa e atribuí-la ao ambiente, inadequado para a circulação e uso de todos. Nesta perspectiva, as barreiras físicas e institucionais dão resultado à deficiência.

Segundo as autoras, as políticas públicas são majoritariamente baseadas em valores do modelo médico, ainda que tenham sofrido influência do modelo social nos últimos dispositivos legais. Além disso, são os médicos, muitas vezes, aqueles que verdadeiramente ditam o que é lícito, ou mesmo bom para a PCD nos diversos âmbitos da sua vida (trabalho, família e lazer). Neste sentido, não deve ser banalizado o papel da ciência no mundo político, pois o discurso científico, ligado à técnica, qualifica o discurso político, possuindo grande efeito sobre este e abrindo novas possibilidades, especialmente dentro do modelo social.

O PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL

O Programa de Transporte Urbano do DF, objeto desta avaliação, consistiu em uma das ações de responsabilidade da Secretaria de Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB), pasta responsável pelo planejamento, coordenação, execução e avaliação da gestão e das políticas de mobilidade do Distrito Federal. A coordenação do PTU ficou a cargo da Unidade Especial de Gerenciamento do PTU (UEGP), exigência do BID, subordinada ao gabinete da SEMOB, ramificada na Coordenação de Execução do Programa de Transporte Urbano (COEXE) e na Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Programa de Transporte Urbano (COMAV). Além da UEGP, foram criadas três unidades de gerenciamento local nos órgãos co-executores, sendo eles a Novacap, o DER e o DFTRANS.

O histórico do Programa de Transporte Urbano do DF teve início em abril de 2004 com uma carta-consulta enviada do Governo do Distrito Federal ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID se candidatando ao contrato de financiamento. Posteriormente, técnicos vieram na chamada Missão do BID à Brasília para analisar a estrutura, áreas arborizadas e orçamento e deixaram recomendações. Em 2007, foi feita a radiografia do DF, o zoneamento do DF, levantamento dos desejos de deslocamento da população e finalidades do uso, que deram origem à rede de transporte público coletivo. Juntamente à rede, foi feita a avaliação da tecnologia mais adequada (micro-ônibus, ônibus convencional, BRT e metrô), previsão da demanda a médio e longo prazo e meios de viabilização.

Os esforços denominados de Estudos e Projetos Preparatórios à Implantação do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, que deram origem a 23 produtos. A formalização do PTU ocorreu em 2008, após a realização dos estudos. De acordo com o Produto 01, relatório de planejamento dos trabalhos, as ações realizadas no âmbito do programa poderiam ser de natureza institucional, operacional ou física. Foram, ainda, definidos como componentes do programa: a) engenharia e administração; b) investimentos para a modernização do transporte; e c) fortalecimento institucional.

Ao longo da implementação, todos os projetos e ações deveriam ser submetidos à aprovação do BID, e executados a partir de Licitações Públicas Internacionais (LPI), em que todos os editais de licitação precisavam ser submetidos à aprovação do BID e da Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Com relação à avaliação das ações do PTU, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) foi escolhido pelo BID para ser Auditor Independente e, em 2017, foi realizada a oitava auditoria do programa. Além das auditorias do TCDF, a própria UEGP elaborou três relatórios de execução do PTU referentes ao 2º semestre de 2013, ao 1º semestre de 2016 e ao 1º semestre de 2017. Também no primeiro semestre de 2017, a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle da Secretaria de Mobilidade emitiu 196 autos de infração por problemas de acessibilidade em ônibus e microônibus durante a operação Hefesto, na qual 96 veículos foram recolhidos, retidos ou apreendidos (SEMOB, 2017). Por fim, após ser prorrogado cinco vezes, em dezembro de 2018 o contrato com o BID chegou ao final e o programa foi encerrado.

MÉTODO

Do ponto de vista do método, este trabalho consiste em uma avaliação de percepção da qualidade da oferta e prestação de serviço do PTU/DF para pessoas com deficiência física, realizada com gestores e usuários do serviço, no âmbito da macro-escola axiológica de avaliação, constituída de variadas técnicas e finalidades (BOULLOSA, 2017). A escola axiológica se distingue das demais escolas experimental, gerencialista, antropológica e participativa por assumir as questões valorativas como seu principal material de trabalho, bem como por assumir a si própria como uma ação dentro do contexto ou do fluxo de políticas públicas ao qual “pertence” o seu próprio objeto de avaliação, o que também exige olhar a si mesma explicitando a matriz valorativa a qual se vincula, agregando diversas técnicas e métodos em seu desenvolvimento. Nesta perspectiva, o avaliador toma papel técnico e político, uma vez que utiliza de meios objetivos de mensuração e análise, mas reconhece que não há como deixar de fazer escolhas que nortearão a condução e uso da avaliação segundo as suas concepções.

Ademais, possui como impulso a forte crítica ao positivismo, além de conceber a avaliação como um bem público, pois esta possui uma dimensão pública, seus resultados são capazes de gerar argumentos de natureza científica (ou não científica) e é capaz de conceber outros sujeitos de aprendizagem além do próprio avaliador. Um dos métodos de referência é proposto por Frank Fisher, que considera os argumentos e valores deles retirados por meio do discurso.

UNIVERSO AMOSTRAL

O universo amostral da pesquisa é composto por: 1) Presidentes e membros de associações voltadas para pessoa com deficiência física (ou que a contemplem); 2) Pessoas com deficiência física, membro ou não de alguma associação; 3) Gestores do Programa de Transporte Urbano do DF.

De modo geral, buscou-se observar as percepções de qualidade da acessibilidade em oferta e prestação de serviço do PTU. Em extensão, cada universo amostral possui pontos importantes a serem considerados. O primeiro grupo, presidentes ou coordenadores das instituições voltadas para pessoa com deficiência, foi definido a fim de alcançar a visão de liderança no movimento das pessoas com deficiência do DF e identificar o engajamento de tais instituições em assuntos de relevância para o público colocado.

O mapeamento das instituições ocorreu em dois níveis: no primeiro foram identificadas por meio de pesquisa em sites de busca 15 instituições que possivelmente lidariam com a deficiência física. No segundo nível, as instituições foram localizadas e questionadas sobre o público de suas atividades e envolvimento com o tema da mobilidade urbana. Não foi possível contato com algumas instituições devido a telefones e redes virtuais desatualizadas. Finalmente, retiradas as instituições que não lidam diretamente com a deficiência física, que seus membros não utilizam transporte público, que se recusaram ou não puderam participar, foram quatro as associações participantes: 1) Comissão Jovem Gente Como a Gente; 2) Movimento Habitacional e Cidadania para Pessoas com Deficiência do DF – MOHCIPED; 3) Associação de Mães, Pais, Amigos e Reabilitadores de Excepcionais – AMPARE; e 4) Associação dos Portadores de Deficiência do Distrito Federal – APDDF. Os dados foram construídos por meio de seis entrevistas, realizadas presencialmente entre 05 de setembro e 24 de outubro de 2018. Dos participantes entrevistados, todos são PCD, com exceção da coordenadora-geral da AMPARE.

O segundo grupo, das pessoas com deficiência física, teve o objetivo de trazer representatividade, uma vez que nem todos os presidentes de associações são pessoas com deficiência ou utilizam o transporte público regularmente. Para tanto, foram aplicados 18 questionários abertos, dos quais participaram oito mulheres e dez homens. Destes, a maioria encontra-se na fase adulta, sendo que 27% possuíam entre 41 e 50 anos e 27% mais de 50 anos; possui nível médio completo (33,3%) e somente metade (50%) participa de uma ou mais associações, dos quais 26,3% são associados há 16 anos ou mais. Os participantes são de 12 Regiões Administrativas (RAs) diferentes (das 31 existentes), sendo elas Planaltina, Samambaia, Paranoá, Itapoã, Sobradinho I, Sobradinho II, Guará, Santa Maria, Ceilândia, Taguatinga, Gama e Recanto das Emas.

Por fim, o terceiro grupo, composto por gestores públicos do PTU, foi definido visando maior compreensão do instrumento de política pública, especialmente no que concerne às ações de acessibilidade. Participaram o chefe da Unidade Especial de Gerenciamento do Programa (UEGP), no cargo há menos de um ano à época, e o coordenador de execução do PTU, presente direta ou indiretamente desde a concepção do PTU. As entrevistas ocorreram presencialmente nas instalações do Anexo do Palácio do Buriti em 04 de setembro. Houve, também, um esforço durante todos os meses de duração da pesquisa para contato com as unidades locais de gerenciamento do PTU no DER, Novacap e DFTrans, mas, após ligar em diversos setores, concluiu-se que as unidades estão inativas ou foram dissolvidas, pois não foi possível encontrar os responsáveis por elas, ou mesmo servidores que tivessem conhecimento a respeito.



INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Os instrumentos foram definidos de acordo com os objetivos específicos de pesquisa, conforme o quadro:

Figura 1: Quadro de definição dos instrumentos de pesquisa

| Objetivo específico | Instrumento |
|---|--|
| Compreender o problema público da acessibilidade para pessoas com deficiência física, inclusive no que concerne seu marco legal; | <ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa documental • Revisão bibliográfica • Entrevista semiestruturada e não estruturada • Questionário |
| Problematizar a gestão do problema público da acessibilidade para pessoas com deficiências física pelo PTU-DF (estratégia de “resposta por transversalidade, sem coordenação”); | <ul style="list-style-type: none"> • Revisão bibliográfica • Entrevista semiestruturada |
| Mapear as percepções, argumentos e valores de um conjunto específico de atores envolvidos em tal desafio (gestores, associações voltada a tal fim e público específico); | <ul style="list-style-type: none"> • Entrevista semiestruturada e não estruturada • Questionário • Observação |

Fonte: elaboração da autora.

Análise

Esta pesquisa avaliativa utilizou uma escala meso de análise, isto é, considerando os grandes *players* (gestores públicos) e a sociedade civil. Separadamente, analisar somente os grandes players consistiria em uma escala macro de análise, como em uma peneira de aberturas grandes, onde todos os jogadores menores passam por ela sem que sejam percebidos, como normalmente ocorre nas avaliações gerencialistas. Por outro lado, a escala micro, grande aliada das avaliações de matriz qualitativa ou antropológica, consegue identificar de maneira profunda aspectos de um grupo escolhido, mas que corre o risco de não ser representativa. Portanto, a escala meso visa adequar os dois pontos de vista durante a avaliação.

Esta pesquisa utilizou de três técnicas para a análise de dados: 1) análise de conteúdo a partir da Análise de Similitude do software IramuteQ. A Análise de Similitude é baseada na teoria dos grafos e teve como objetivo indicar a relação entre as palavras contidas ao longo do corpus textual, isto é, a compilação de todas as entrevistas transcritas. Para a análise, foram consideradas categorias ativas os adjetivos, formas não identificadas, formas não comuns e pronome possessivo; 2) estatística descritiva para a análise de resultados do instrumento questionário a fim de indicar frequência, média e desvio-padrão; 3) matriz de valores a partir dos argumentos contidos nas entrevistas e com base nos resultados das análises anteriores.

RESULTADOS

A GESTÃO DA ACESSIBILIDADE NO PTU

Aplicando-se o modo de classificação mais próximo da prática da gestão, o PTU não possuía instrumentos que viabilizem o mapeamento da sua atuação em relação à acessibilidade urbana. Isto porque a acessibilidade perpassa transversalmente o PTU, sem ações específicas para serem coordenadas, pois, segundo o coordenador de execução do PTU, todas as obras e veículos devem conter os padrões mínimos estabelecidos pelas normas nacionais, o que significa que todas as ações devem contar com a sinalização, rampas, passarelas e/ou elevadores, sanitários acessíveis e veículos devidamente adaptados, mas que não há ações direcionadas, ficando a cargo de cada unidade realizá-las como que implicitamente.

Há, ainda, outras ramificações nesta categoria, tais como: A) gente— cadeira — preso; B) gente — pessoa com deficiência — luta; C) gente — vida — lazer.

A segunda categoria está ligada ao indivíduo e teve como palavra principal “pessoa”. Esta categoria demonstra as conexões que foram direcionadas à pessoa com deficiência na sua individualidade, mas que advém também do Poder Público. Alguns dos ramos, por exemplo, é a palavra “lei” e a sequência “política pública — “governante” — “público” — “população”. Há também, nesta categoria, as ramificações que expressam a realidade diversa das pessoas com deficiência, tais como: a) Pessoa — rampa — acesso; b) Pessoa — cadeirantes — situação — complicado; c) Pessoa — sofrimento.

A terceira categoria diz respeito à condição do indivíduo inserido no coletivo, ou seja, à palavra “deficiente”. Em tal categoria, ocorrem as seguintes ramificações: a) Deficiente — casa; b) Deficiente — difícil — manutenção — condição; c) Deficiente — vaga — reservado/ carro; d) Deficiente — invisível.

Também foi realizada entrevista com o chefe da Unidade Especial de Gerenciamento do PTU e o coordenador de execução, que, entretanto, não foi gravada. A entrevista teve como objetivo maior compreensão acerca do programa. A entrevista seria somente com o chefe da UEGP, que logo disse que aquela era uma unidade mais técnica e chamou o coordenador de execução para participar, uma vez que este conhece muito bem a forma com que foi desenhado o objeto. O coordenador, então, contou como foi construído o PTU, que teve início com uma carta consulta ao BID, seguida de uma missão para analisar a estrutura, áreas de meio ambiente e orçamento. A partir desta missão do BID, foi realizado todo o trabalho apresentado no tópico relacionado ao objeto.

Além da UEGP, falou sobre a existência de outras três unidades locais de gerenciamento do programa no DFTrans, DER e Novacap. O coordenador de execução, no entanto, afirmou que havia dificuldade de pessoal devido ao acúmulo de funções. Com relação a acessibilidade, afirmaram com veemência que esta, apesar de não possuir nenhuma ação específica, deve estar em todas as obras realizadas, bem como em toda a frota de ônibus.

Por fim, quando questionado sobre os limites que delimitam as responsabilidades do PTU e de outros programas de mobilidade do GDF, ou se o PTU agrega algum deles, responderam que não têm abertura para falar de outros programas e que estes aparecem ou mudam de nome conforme o enfoque de cada governo que entra, diferentemente do PTU. Há, ainda, uma aspiração ao PTU 2, uma continuação para fazer o que não se conseguiu.

QUESTIONÁRIO

Com relação à frequência semanal de uso do transporte público, a maioria (50%) utilizam de 2 a 3 dias. O tempo médio de duração do deslocamento entre a residência e o lugar mais frequentado pelo participante de transporte público é de até 1h para 44,4% dos participantes, até 2h para 22,2%, mais de 2h para 16,7%, até 30 minutos para 11,1% e até 15 minutos para 5,6%. Por meio de tais dados, é possível observar o perfil dos participantes, pois todos não moram na região central de Brasília.

Os motivos de deslocamento são em sua maioria por necessidades médicas (46,2%), trabalho (19,2%) e outros motivos (19,2%) que não correspondiam às alternativas anteriores, que incluíam lazer (7,7%) e estudo (7,7%). Nesta questão, era possível marcar mais de uma resposta. Quando perguntados sobre a necessidade de companhia para sair de casa, 38,9% responderam que não saem de casa sem companhia, a mesma porcentagem respondeu que não precisa de companhia para sair de casa e 22,2% responderam que saem sozinhos para alguns lugares. Com relação a esta última, 50% afirmaram que a qualidade do transporte influencia muito na necessidade de sair acompanhado.

Quanto a perda de compromissos devido à acessibilidade do transporte, 55,6% disseram que nunca perderam nenhum compromisso, seja ele estudantil, profissional, familiar ou de qualquer natureza, 27,8% disseram que já perderam muitas vezes e 16,7% algumas vezes. De 1 a 5, a qualidade do transporte foi avaliada da seguinte forma: 1= 27,8%; 3= 22,2%; 5= 22,2%; 4= 16,7%; 2= 11,1%, desta forma a média de avaliação da qualidade foi de 2,94, com desvio-padrão de 1,55. Ao definir a qualidade do transporte em duas palavras, os percentuais mais expressivos indicam que 38,38% citaram a palavra bom, muito bom e/ou ótimo; e 26,8% citaram a palavra ruim e/ou péssimo.

Com relação a acessibilidade nos terminais, os respondentes deveriam classificar em uma escala de muito ruim, ruim, regular, bom ou muito bom cada um dos cinco itens: banheiros, rampas de acesso, sinalização, elevadores e prestação de serviço. Os banheiros, três participantes afirmaram nunca terem usado. Desta forma, os banheiros foram avaliados em sua maioria como regular (27%); as rampas foram colocadas por 38,9% como boas; a sinalização para PCD foi apontada por 33,3% como ruim (5,6% não responderam); os elevadores foram avaliados por como muito ruim por 27,8% e como ruim por 22,2% (5,6% não responderam alegando falta de uso). A prestação de serviço nos terminais para 44,4% é boa.

Os modais escolhidos, ônibus e metrô, foram avaliados segundo a plataforma elevatória, sinalização e serviço utilizando a mesma escala dos terminais. Portanto, a plataforma foi avaliada por 33,3% como muito ruim; a sinalização foi indicada por 50% dos participantes como boa (5,6% não responderam); a prestação de serviço em ônibus e metrô foi avaliada como regular por 33,3% e uma observação relacionada ao silêncio dos motoristas quando não é respeitada a preferência dos assentos foi colocada.

As vias foram avaliadas segundo os pontos de parada rampas de acesso calçadas, vagas de estacionamento e sinalização. Os pontos de parada foram classificados por 27,8% como ruins; as rampas de acesso foram avaliadas como muito ruins por 27,8%, sendo que a mesma porcentagem as avaliou como regular; as calçadas, por sua vez, receberam a pior avaliação, foram apontadas por 55,6% como muito ruins. As vagas de estacionamento foram avaliadas como muito ruins por 38,9% (16,7% dos participantes não responderam alegando falta de uso). A sinalização das vias foi avaliada como regular por 33,3% (5,6% não responderam).

Com relação a evolução da acessibilidade ao longo do tempo, 72,2% afirmaram que melhorou. Quando questionados sobre as facilidades que favoreciam a opção pelo transporte público, a maioria (33,3%) mencionou a falta de opção, bem como o fato de não ter carro (27,8%) e nem sempre poder contar com a família para levá-los a certos lugares. Outros motivos foram mencionados, como, por exemplo, o transporte público ser mais fácil que outros meios, como o transporte pirata (5,6%), a cadeira de rodas não caber no carro (5,6%), chegar de ônibus é mais rápido que de carro (5,6%), algumas empresas têm acessibilidade (5,6%), preço da gasolina e benefício da gratuidade da passagem (5,6%) e, ainda, que tudo favorece (5,6%) e também que nada favorece (5,6%).

Por fim, com relação às barreiras encontradas pelos participantes destaca-se o mal ou não funcionamento da plataforma elevatória (31,8%), bem como do cinto de segurança (9,1%), a falta de rampas (9,1%) e a dificuldade para subir as escadas (9,1%), como é possível observar nas seguintes respostas: "plataforma elevatória quebrada, falta de rampas. Não tem nada. Às vezes é preciso pedir ajuda" e "escadas deveriam ser mais baixas, freadas e arrancadas menos bruscas. As pessoas não cedem o lugar".

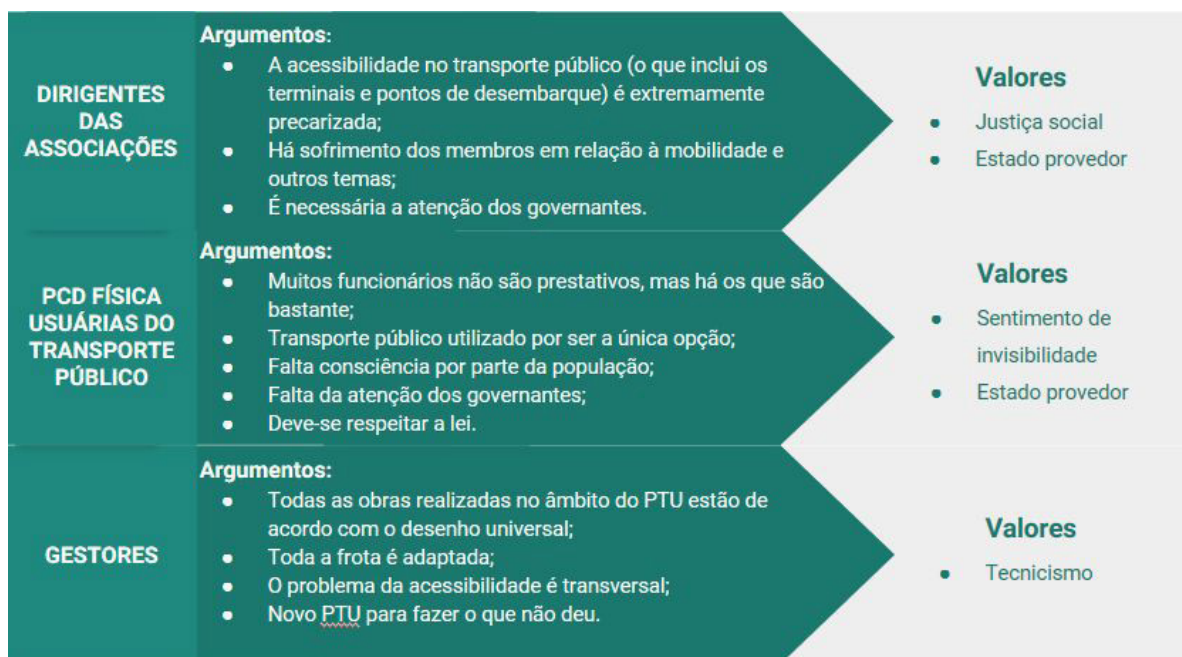
Houveram, ainda, perguntas relacionadas à avaliação das empresas prestadoras de serviço, que não foram agregadas a este artigo.

QUADRO DE VALORES

Dentro da macro-escola axiológica de avaliação, a subjetividade intrínseca ao objeto avaliado não é deixada de lado, muito pelo contrário, tem papel fundamental. O sistema ideológico envolvido fornece dados básicos para a avaliação, uma vez que considerar os argumentos dos atores vai além de avaliar sua veracidade, mas também sua parcialidade, enquadramento seletivo dos problemas e significado simbólico (FISHER, 2006; 1993). Desta maneira, encarando os argumentos colocados por meio das entrevistas, obtém-se insumo para identificar os valores, que nem sempre são ditos explicitamente, mas que sustentam e guiam a visões sobre os problemas públicos e, conseqüentemente, como enfrentá-los.

O quadro de valores abaixo foi construído a partir da análise das entrevistas e demonstra a divergência contida de argumentos e dos valores deles extraídos em relação aos três universos amostrais.

Figura 2: Quadro de valores



Fonte: elaboração da autora.

Os dirigentes das associações possuem como principais argumentos: a precariedade da acessibilidade no transporte público, sofrimento dos membros em relação à mobilidade, assim como também em outros temas adjacentes, e necessidade de atenção dos governantes. Portanto, os valores que sustentam a visão majoritária dos dirigentes são a justiça social e o Estado provedor, isto é, que tem o dever de desenvolver políticas de assistência e inclusão social.

Com relação às pessoas com deficiência física usuárias do transporte público os principais argumentos foram que os funcionários muitas vezes não são prestativos (com bastante ressalvas às exceções), transporte público como última escolha (uso por falta de opção), falta de consciência por parte da população, falta da atenção dos governantes e destaque à necessidade de se cumprir a lei. Os valores extraídos de tais argumentos consistem em sentimento de invisibilidade, como é observável também por meio da análise de similitude, e crença no Estado provedor.

Os gestores possuem como argumentos que todas as obras e toda a frota são devidamente adaptadas de acordo com as normas nacionais de desenho universal, que o problema da acessibilidade é transversal, o que não está explícito na fala, mas é um argumento observável pela prática de enfrentamento do problema, e uma segunda edição do PTU para terminar o que não foi possível na primeira. Conclui-se, enfim, que o valor norteador de tais argumentos é o tecnicismo, pois percebe-se que este é o lado priorizado, talvez o único.

SÍNTESE AVALIATIVA

Com foco na análise qualitativa, observa-se que, por mais que tenha havido uma melhora na acessibilidade do transporte do Distrito Federal nos últimos anos, como afirmaram 72,2% dos participantes, há pontos que envolvem aspectos técnicos e humanos a serem aprimorados caso haja um PTU 2, como é de expectativas dos gestores.

Os resultados também indicam que a nomenclatura “pessoa com deficiência” utilizada em normas jurídicas e trabalhos acadêmicos, na maioria das vezes não foi utilizada. Além disso, o peso do modelo médico de deficiência pode ser observado na fala de uma participante moradora do Gama durante a aplicação de questionário, onde afirmou que um dia iria se formar na Universidade de Brasília, apesar do médico ter dito para ela “ficar quietinha em casa”. Os modelos de abordagem podem também enquadrar os valores envolvidos pelos três universos amostrais, uma vez que o Estado provedor, que é o valor comum entre os dirigentes das associações e usuários se encaixa no modelo social, em que o foco não é a deficiência, mas o ambiente. O tecnicismo, valor identificado no universo amostral dos gestores do programa, por sua vez, se encaixa no modelo médico, que não exclui a adaptação do ambiente, obviamente, mas que não a trata com alto grau de prioridade.

A importância de se expor tais valores está em assumir que o processo de políticas públicas não está isento de subjetividade e que esta também compõe as escolhas ditas “técnicas”, pois a forma de concepção de um problema norteia a escolha de como enfrentá-lo. Um exemplo, neste caso, é o não monitoramento das ações voltadas para acessibilidade no âmbito do programa, relacionada à forma de concepção da problemática da acessibilidade, chamada nesta pesquisa avaliativa de “resposta por transversalidade, sem coordenação”, o que significa que os efeitos das ações de acessibilidade não são coordenados. Este modelo de gestão expressa os argumentos contidos na construção do PTU e não pode ser desvinculado de sua parcialidade.

Do mesmo modo, com base nos valores identificados, pode-se conceber a problemática da acessibilidade enquanto um problema público, uma vez que há organização civil e mobilização de órgãos públicos em torno do tema. Sob visão pragmatista de John Dewey, o “público”, isto é, as pessoas que não são diretamente afetadas pela situação ou ação, mas que se sentem parte dela, é o que caracteriza o problema como público. No caso da acessibilidade, o público são pessoas que não possuem deficiência física ou mesmo precisam lidar com ela em seu cotidiano, mas que passam a ter uma experiência pública relacionada (CEFAÍ, 2011; 2017). Logo, é justamente a não experiência das pessoas com a acessibilidade na perspectiva da pessoa com deficiência, que incide sobre a qualidade do público do problema da acessibilidade e, conseqüentemente, sobre a proporção deste.

Isto posto, a dimensão da acessibilidade alcançada por esta avaliação ultrapassou as paredes do PTU, uma vez que a experiência apresentada vai além de pontos específicos objetos do programa. Portanto, é importante ressaltar que, o público em geral, suas concepções e atitudes também influenciam nos resultados de políticas públicas. As barreiras humanas, por exemplo, foram ressaltadas entre as dificuldades encontradas. Tais barreiras não se concentram apenas na prestação de serviço no metrô, ônibus ou terminais, mas envolvem a sociedade como um todo. A falta de respeito foi mencionada por 11,53% dos participantes para definir a qualidade do transporte. Como exemplo, expuseram o desrespeito a preferência dos assentos e o estacionamento de carros em frente às rampas ou nas vagas para pessoas com deficiência quando o indivíduo não a possui, garantindo que vai “ficar só um pouquinho”.

Além disso, Análise de Similitude indica, que a luta é um expoente importante quando se trata da PCD, mas, que, em muitos casos, existe a permanência constante de PCD em casa, como disseram alguns dirigentes de associações, por questões que estão relacionadas a acessibilidade, mas que também vão além dela, como o não inclusão, que contribui também para o sentimento de invisibilidade. Portanto, constata-se que o PTU constitui um instrumento importante no processo de políticas públicas de mobilidade para pessoa com deficiência no DF, mas que não pode ser considerado isoladamente.

Com relação às associações, observa-se que as ações das associações participantes, nem sempre estão ativas no processo político, ou seja, envolvidas na construção de instrumentos de políticas públicas como o PTU. Tal grau de atuação deve-se a três principais motivos observados: 1) abertura do próprio programa para a participação, ressaltando que o chefe da Unidade de Especial de Gerenciamento afirmou que esta era uma unidade mais “técnica”; 2) condições de mobilização por parte da própria instituição, pois a MOHCIPED, por exemplo, estava mais preocupada em continuar existindo; e 3) objetivos das associações.

Neste sentido, tanto a reação do gestor à entrevista alegando que aquela era uma unidade “mais técnica”, como as respostas de diversas associações dizendo que não lidam com a questão da acessibilidade são fortes apontadores da visão de “caixinha” que se tem sobre o processo de políticas públicas, onde há um certo descompasso entre Estado e sociedade e mesmo na organização da própria sociedade, tendo em vista que as associações não tinham ações conjuntas umas com as outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jornada da pessoa com deficiência e especialmente quando relacionada a acessibilidade, apesar dos avanços em termos legais, caminha lentamente no que toca a mobilização e concepção de problema público dentro e fora do âmbito estatal. A presente avaliação axiológica do PTU, em tal contexto, pode funcionar como mecanismo de diálogo mais do que de prestação de contas, considerando que não se trata de um “fez ou não fez”, inclusive pela dificuldade de mapeamento das ações de acessibilidade do programa, mas da experiência da pessoa com deficiência física ao utilizar o transporte público atualmente no Distrito Federal, mostrando o que torna tal experiência ruim ou boa. Além disso, pela importância das organizações não governamentais existentes, mostra a dificuldade de articulação entre as associações e o Estado, bem como entre si, em prol do tema.

Finalmente, na concepção de Weiss (1998), pode-se atribuir à avaliação o uso esclarecedor, uma vez que não se resume a gerar conhecimento para o programa, persuadir com relação às decisões tomadas ou diretamente direcionar a tomada de decisão, mas iluminar pontos críticos do objeto, gerar debates e conectar os atores estatais e não-estatais envolvidos.

REFERÊNCIAS

- BERNARDES, Liliane C. G.; ARAÚJO, Teresa C. C. F. Deficiência, políticas públicas e bioética: percepção de gestores públicos e conselheiros de direitos. *Ciênc. Saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 9, p. 2435-2445, set. 2012.
- BLUMER, Herbert. Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, Winter, v. 18, n. 3, p. 298–306, jan. 1971.
- BOULLOSA, Rosana. Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Pensamento & Realidade*, São Paulo, v. 28 n. 3. p. 67-84, 2013.
- CEFAÏ, Daniel. Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse, em Paris. In: CEFAÏ, Daniel; MELLO, Marco A. S.; VEIGA, Felipe B.; MOTA, Fábio R (orgs.). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Rio de Janeiro, EdUFF, 2011, p. 67-102.
- CEFAÏ, Daniel. Públicos, Problemas Públicos e Arenas Públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte I). *Novos Estudos. Cebrap: São Paulo*. v. 36, n. 01, p. 187-213, out. 2017.
- DEWEY, John. Em busca do público (1927). In: HICKAMAN, Larry A.; ALEXANDER, Thomas. *The Essential Dewey*, vol. 1: Pragmatism, Education, Democracy. Bloomington: Indiana University Press, 1998: pp. 281-292.
- DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.566, de 04 de maio de 2011. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF. Brasília, mai. 2011.
- GUSFIELD, Joseph R. *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. University of Chicago Press, 1984.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. Rio de Janeiro, 2010.
- JÚNIOR, Lanna; MARTINS, Mário Cleber. *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Brasília, 2010.
- RABELO, Gilmar Borges. *Avaliação da acessibilidade de pessoas com deficiência física no transporte coletivo urbano*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2008.
- RIBEIRO, Thiago Helton M. *O Movimento Político das Pessoas com Deficiência: a mitigada representação democrática da maior das minorias no Brasil*, 2017. Disponível em: <<https://thiagohelton.jusbrasil.com.br/artigos/485939920/o-movimento-politico-das-pessoas-com-deficiencia-a-mitigada-representacao-democratica-da-maior-das-minorias-no-brasil>>. Acesso em: 09 de outubro de 2018.
- SEMOB. Fiscalização emite 196 autos de infração por problemas de acessibilidade. Disponível em: <<http://www.semob.df.gov.br/fiscalizacao-autua-196-onibus-por-problemas-de-acessibilidade/>>. Acesso em: julho de 2019.
- WEISS, Carol H. Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.