



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL

**PROPOSTA DE REQUISITOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL**

ADILSON FERNANDES INDI
ORIENTADOR: AUGUSTO CESAR DE MENDONÇA BRASIL

TESE DE DOUTORADO EM TRANSPORTES

PUBLICAÇÃO: T.TD-002/2022
BRASÍLIA/DF, JULHO DE 2022

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL

**PROPOSTA DE REQUISITOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL**

ADILSON FERNANDES INDI

TESE DE DOUTORADO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES DO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM TRANSPORTES.

APROVADA POR:

ORIENTADOR - PROF. Dr. AUGUSTO CESAR DE MENDONÇA BRASIL (PPGT/UNB)

EXAMINADOR INTERNO - PROF. Dr. PASTOR WILLY GONZALES TACO (PPGT/UNB)

EXAMINADORA EXTERNA 1 - PROFA. Dra. CATARINA MARIA DA CUNHA DE EÇA CALHAU ROLIM (IN+ - CITPR - PORTUGAL)

EXAMINADORA EXTERNA 2 - PROFA. Dra.TÁLITA FLORIANO DOS SANTOS (UFPI/CDS-UNB)

BRASÍLIA/DF, 05 DE JULHO DE 2022

FICHA CATALOGRÁFICA

ADILSON FERNANDES INDI

Proposta de requisitos para operacionalização da participação popular na elaboração dos planos de mobilidade urbana. Brasília, 2022.

xii, 152p., 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Doutor em Transportes, 2022).
Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.
Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Requisitos	2. Participação popular
3. Operacionalização	4. Plano de mobilidade urbana
I. ENC/FT/UnB	II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

INDI, A. F. (2022). Proposta de requisitos para operacionalização da participação popular na elaboração dos planos de mobilidade urbana. Publicação T.TD-002//2022, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, DF, 148p.

CESSÃO DE DIREITOS:

AUTOR: ADILSON FERNANDES INDI.

TÍTULO: PROPOSTA DE REQUISITOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL.

GRAU: DOUTOR

ANO: 2022

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta Tese de Doutorado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa Tese de pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Adilson Fernandes Indi.

DEDICATÓRIA

*À memória dos meus pais e familiares,
Por tudo que representam na minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter me dado força e permitir a conclusão de mais um importante projeto de vida.

Agradeço minha esposa Thayane Ribeiro Alves, por ter me compreendido e apoiado nos momentos de desespero, de angústia e de estresse, principalmente, quando precisei ausentar de casa para virar noites e noites na UnB.

Agradeço minhas quatro joias mais preciosas (filhas), Iacimine Indi, Sarah Bianca Indi, Isabelly Abinda Indi e Gabrielly Nadine Indi, por terem suportado minha ausência nos finais de semanas, momentos em que poderiam estar comigo disfrutando da reunião familiar e do tão disputado colo do papai.

Agradeço imensamente minha irmã Maria do Carmo Nosoline, conhecida carinhosamente como Mana Toya e minha Mãe, por tudo que fizeram e representam para mim. São mulheres fortes, de caráter e de sabedoria. Se não fossem as lutas delas, hoje não estaria aqui e nem teria conquistado tudo que conquistei. Dedico esta vitória à essas duas grandes mulheres, por tornaram esse sonho possível.

À minha irmã Potche e ao meu irmão Junior, por terem segurado as pontas da família em Guiné para que eu pudesse ter mais tranquilidade nos estudos, mesmo com todas as dificuldades existentes.

Vai os agradecimentos também para toda família em Guiné-Bissau, à minha Sogra Rosimery Ribeiro, pelas comidas gostosas que me fortalecem, à meus amigos Gaudêncio Costa, Ednir da Silva, Dymarbique Sanca, Irineu Vaz, Vitor Vicente e todos as pessoas que fazem parte do meu convívio e que me alegram em cada encontro.

Ao meu orientador, Prof. Augusto Cesar de Mendonça Brasil, por ter me aceitado como orientando num momento tão delicado e difícil e por ter contribuído efetivamente para que esse momento seja possível

Aos professores do PPGT, à Secretária Camila, ao CEFTRU, especialmente Julio Moura, uma pessoa do bem que sempre está disposto a ajudar. Só gratidão meu amigo Julio.

RESUMO

A ocupação urbana ao longo do século passado até os dias de hoje acarreta graves problemas de imobilidade urbana que se assiste em quase todas as grandes e médias cidades brasileiras. As consequências desses problemas são longos congestionamentos nas vias urbanas e dificuldade de acesso aos locais de trabalho, lazer e outras atividades em geral. Algumas medidas legais têm sido adotadas para minorar os efeitos do problema, entre as quais, destacam-se: a criação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo da política urbana, previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal da República; Instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.597, de 21 de março de 2012, que estabeleceu o Plano de mobilidade urbana como principal ferramenta de planejamento, definindo a participação popular como um dos elementos estruturantes para concretização de um planejamento efetivo e Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. É na perspectiva de contribuir com melhor planejamento que a presente Tese propõe desenvolver requisitos para operacionalização da participação popular na elaboração dos planos de mobilidade urbana e aplicá-los hipoteticamente no Distrito Federal, cidade com características análogas aos municípios e regiões metropolitanas. Para construção dos requisitos foi utilizado a base epistemológica do método compreensivo de Max Weber, que possibilitou o estabelecimento de quadros mentais abstratos para elaboração de tipologias ideais de requisitos. Os resultados mostram o desenvolvimento de seis requisitos (Aspectos técnicos e institucionais, Abrangência espacial, Mapeamento e Envolvimento de atores, Empoderamento político de atores, *Accountability* – Transparência e Diversidade e interação colaborativa), que foram aplicados hipoteticamente no cenário artificial do Distrito Federal (DF). Diante das questões que se colocam, é importante destacar que este trabalho traz modestamente contribuições relevantes no campo acadêmico, social e institucional

Palavras Chaves: Requisitos; Participação popular; Operacionalização; Plano de mobilidade urbana.

ABSTRACT

Urban occupation from the last century to the present day causes serious problems of urban immobility that are seen in almost all large and medium-sized Brazilian cities. The consequences of these problems are prolonged congestion on urban roads and difficult access to places of work, leisure and other activities in general. Some legal measures have been adopted to reduce the effects of the problem, among which we highlight: the creation of the City Statute, Law No. 10,257, of July 10, 2001, which regulates the urban policy chapter, provided for in articles 182 and 183 of the Federal Constitution of the Republic; Institution of the National Urban Mobility Policy (PNMU), Law No. 12,597, of March 21, 2012, which established the Urban Mobility Plan as the main planning tool, defining popular participation as one of the structuring elements for planning and Statute of the Metropolis, Law No. 13,089, of January 12, 2015. It is in the perspective of contributing to better planning that this Thesis proposes to develop requirements for the operationalization of popular participation in the development of urban mobility plans and hypothetically apply them in the Federal District, a city with similar characteristics to municipalities and metropolitan regions. For the construction of requirements, the epistemological basis of Max Weber's comprehensive method was used, which allowed establishing abstract mental frameworks for the elaboration of ideal typologies of requirements. The results show the development of six requirements (Technical and institutional aspects, Spatial coverage, Mapping and Involvement of the actors, Political Empowerment of the actors, Accountability - Transparency and Diversity and collaborative interaction), which were hypothetically applied in the scenario artificial of the Federal District. (DF). Given the questions that arise, it is important to highlight that this work modestly contributes relevant contributions in the academic, social and institutional spheres.

Keywords: Requirements; Popular participation; Operationalization; Urban mobility plan.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Problematização	23
1.2	Objetivo geral	24
1.2.1	Objetivos específicos	25
1.3	Justificativa	25
2	ETAPAS DE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	28
2.1	Estrutura da tese	32
3	MOBILIDADE URBANA	36
3.1	Introdução	36
3.2	Desenvolvimento urbano e mobilidade nas cidades brasileiras	39
3.3	Infraestrutura da mobilidade urbana no Brasil	46
3.4	Percurso e perspectiva da política de mobilidade urbana	53
3.5	Tópico conclusivo	66
4	PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA	68
4.1	Introdução	68
4.2	Concepções gerais da participação popular	69
4.3	Aspectos legais e institucionais da participação popular na política de desenvolvimento e mobilidade urbana.	81
4.4	Alguns exemplos da participação popular nas políticas setoriais brasileiras	86
4.4.1	Participação popular na política do Sistema Único de Saúde (SUS)	86
4.4.2	Participação popular no Orçamento Participativo (OP):	89
4.5	Participação popular na mobilidade urbana	92
4.6	Tópico conclusivo	100
5	MÉTODO COMPREENSIVO OU INTERPRETATIVO: TIPOS IDEAIS WEBERIANO	102
5.1	Introdução	102
5.2	Fundamentos do método	103
5.3	Tópico conclusivo	107
6	REQUISITOS OPERACIONAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA	109
6.1	Introdução	109
6.2	Aspectos técnicos e institucionais	111
6.3	Abrangência espacial	115
6.4	Mapeamento e envolvimento de atores	116

6.5	Empoderamento de atores	119
6.6	" <i>Accountability</i> " - Transparência -	123
6.7	Diversidade e interação colaborativa.....	125
6.8	Tópico conclusivo	130
7	APLICAÇÃO HIPOTÉTICA DOS REQUISITOS OPERACIONAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO DISTRITO FEDERAL	132
7.1	Introdução.....	132
7.2	Contextualização histórica do distrito Federal	134
7.3	Aplicação dos requisitos	137
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	144
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Dificuldades para elaboração dos planos de mobilidade urbana.....	23
Figura 1.2 - Princípios básicos do planejamento participativo.....	27
Figura 2.1 - Eixos temáticos da pesquisa	30
Figura 2.2 - Etapas metodológicas	32
Figura 2.3 - Estrutura da tese.....	35
Figura 3.1 - Ciclo vicioso do planejamento urbano não integrado.....	44
Figura 3.2 - Estimativa da evolução da malha ferroviária em cidades brasileiras	51
Figura 3.3 - Fluxo de recursos do PAC para projetos de mobilidade urbana.....	52
Figura 4.1 - Graus de participação popular	72
Figura 4.2 - Características de Democracia participativa e representativa	75
Figura 4.3 - Representação da esfera pública, mundo da vida e sistema administrativo .	78
Figura 4.4 - Participação popular em diferentes ordenamentos jurídicos	85
Figura 4.5 - Implantação do Orçamento Participativo no mundo	92
Figura 4.6 - Procedimentos de um processo participativo	96
Figura 5.1 - Representação esquemática dos elementos do método compreensivo.....	107
Figura 6.1 - Atividades e métodos em cada nível de participação popular.....	111
Figura 6.2 - Métodos de participação popular no planejamento da mobilidade urbana.	127
Figura 6.3 – Passo-a-passo para aplicação dos requisitos operacionais da PP.....	129
Figura 7.1 - Evolução da ocupação do solo no Distrito Federal	136
Figura 7.2 - Mapa com 33 RAs do DF	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 - Referências básicas utilizadas na análise sistemática da literatura.....	29
Quadro 3.1 - Déficit de investimento em tecnologia de Transporte	49
Quadro 3.2 - Estimativa do custo de material rodante	49
Quadro 3.3 - Elementos a serem contemplados num plano de mobilidade urbana	58
Quadro 6.1 - Estrutura hierárquica de gestão do plano de mobilidade urbana	113
Quadro 7.1 - Bacias de operação de transporte, RAs, população e renda média domiciliar	137

LISTA DE SIGLAS

CTC – Comitês de Transporte Coletivo
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
DF – Distrito Federal
CF – Constituição Federal
TPC – Transporte Público Coletivo
a.C. – Antes de Cristo
OP – Orçamento Participativo
EUA – Estados Unidos
MFG – Grupo Focal Mega
GF – Grupo Focal
PPTL – Planos Provisórios de Transporte Local
PTL – Planos de Transporte Locais
HRT – Hampton Roads Transit
STPC – Sistema de Transporte Público Coletivo
RAs – Regiões Administrativas
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
Mecidades – Ministério das Cidades
DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal
PDTU – Plano Diretor de Transporte Urbano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPDF – Instituto de Planejamento Urbano do Distrito Federal
ANUÁRIO-DF – Publicação Anual de Diversas Atividades no DF
SHIS – Sistema Habitacional de Interesse Social
GDF – Governo do Distrito Federal
NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal
ONU – Organização das Nações Unidas
PDTU – Plano Diretor de Transporte Urbano
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana
PP – Participação popular
PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

1 INTRODUÇÃO

Os debates sobre as questões urbanas, especialmente sobre o desenvolvimento urbano não são novos, remontam ao final do século XVIII e se intensificaram no século XIX, quando os principais países da Europa experimentaram um forte processo de industrialização, atraindo grande número de pessoas residentes nas áreas rurais para os grandes centros industriais provocando com isso o êxodo rural e grandes aglomerações urbanas. O fenômeno urbano é típico do estado moderno, que guiado pela nova forma de relações de produção (capitalista) provoca aquilo que Kowarick (1979) chamou de espoliação urbana.

Kowarick (1979) chama de espoliação urbana dramas ou situações degradantes da população urbana mais vulnerável (pobres). Esta camada popular, além de submetida às condições exploratórias de trabalho pelo capital nas metrópoles, também sofre com a forma de produção do espaço urbano, que causa nela a exclusão social, a falta de moradias, saneamento, infraestrutura de transporte, equipamentos públicos, entre outros serviços que afetam a convivência social nas cidades. Na concepção do autor, a espoliação urbana é a denominação chave para explicitar a situação de exclusão e de privação dos direitos e das necessidades básicas da população mais pobre nos centros urbanos.

A lógica de ocupação das áreas urbanas brasileiras não é muito diferente dos países centrais da Europa industrializada, apesar de cada país possuir características específicas de enfrentamento deste problema. Com o processo de industrialização nas décadas de 1930 e sua intensificação nos anos de 1950, houve um esvaziamento das áreas rurais para grandes centros urbanos. A corrida para centros urbanos reflete as expectativas da população de melhoria das condições de vida nas grandes cidades, provocando o conhecido processo do êxodo rural no interior do país (Pires & Pires, 2016).

Como ocorreu em diversos países do mundo em um determinado período histórico, o Brasil, antes um país de raízes rurais sofreu fortes transformações urbanas durante seu processo de industrialização. Este cenário mudou desde início da segunda metade do século XX, quando houve uma forte e rápida aceleração do crescimento populacional nos centros urbanos. Com o passar dos tempos e a persistência do êxodo rural o Brasil passou

a ser um país eminentemente urbano, alcançando 85% da sua população residente nas áreas urbanas em 2016 (Carvalho, 2016)

Carvalho (2016) ressalta ainda que o processo de forte crescimento das cidades em curto período de tempo, aliado à falta de regulamentação, planejamento, infraestrutura de transporte e equipamentos públicos produziu consequências negativas, como por exemplo: a degradação geral dos serviços públicos; particularmente, os de transporte público, afetando famílias com menor renda e residentes nas periferias das áreas urbanas.

A infraestrutura de transporte público sempre foi relegada ao segundo plano pelo poder público brasileiro, afetando diretamente a camada mais pobre que precisa enfrentar grandes distâncias em condições desumanas para realização de suas atividades nos grandes centros. Os empregos e grandes empreendimentos econômicos geralmente ficam nos centros urbanos, distantes das zonas periféricas, que abrigam a maioria da população, o que acaba agravando as condições de mobilidade urbana nas cidades (Carvalho, 2016).

A má qualidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras produz altos custos econômicos, sociais e ambientais para a cidade, contribuindo para a degradação da saúde e qualidade de vida para os cidadãos dessas áreas urbanas. Em geral, grande parte das cidades e metrópoles brasileiras apresenta problemas de mobilidade urbana, com produção de efeitos e graus diferentes (Indi, *et al.*, 2018^a).

Cervero (2016) alerta que o impacto da mobilidade urbana nas cidades tem provocado desafios sem precedentes, tanto em escalas locais como em nível mundial. O aumento do poder aquisitivo das pessoas, a modernização das linhas de produção e às políticas de incentivos fiscais, contribuem para crescimento vertiginoso dos veículos motorizados. Segundo o autor, esses motorizados respondem por mais de 20% das emissões do CO₂, um dos principais componentes do aquecimento global. Ele acrescenta ainda que, o aumento da taxa de motorização quase sempre é precedido pela queda de uso de outros modos de transporte mais sustentáveis, como andar a pé, andar de bicicleta ou usar outros meios de transporte de massa.

Para avançar na construção de novos olhares na busca de uma mobilidade urbana efetiva é preciso fazer mais do que já está sendo feito. Não basta apenas investir na ampliação de vias que acabam favorecendo a circulação de automóveis particulares, mas adotar medidas de desestímulo ao uso de transporte particular, como taxar estacionamentos,

segregar as vias para priorização de transporte público coletivo, não realizar a desoneração fiscal das fabricantes e montadoras de automóveis, reduzir impostos sobre produtos, peças e acessórios de transporte público coletivo, entre outras medidas. Ou seja, o poder público precisa inverter a lógica de incentivo ao uso de automóvel particular como sinal de prosperidade do país (Indi *et al.*, 2018^a).

Outro elemento fundamental para reversão do cenário degradante da mobilidade urbana no país passa, sem dúvida alguma, pelo planejamento sistêmico e integrado das cidades, como vem sendo proposto em algumas políticas públicas, particularmente a de mobilidade urbana. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012 tem como principal instrumento de efetivação do planejamento a obrigatoriedade da elaboração do plano de mobilidade urbana (Brasil, 2012).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem como um dos principais objetivos a elaboração dos planos de mobilidade urbana e definiu como meta o ano de 2015 para que os municípios com população acima de 20 mil habitantes, municípios com relevância turística e cultural e regiões metropolitanas concretizem essa obrigação, no entanto, vencido esse prazo, foi constatado que apenas 10% dos municípios mapeados com esses requisitos cumpriram a obrigatoriedade da lei e realizaram o planejamento.

Constatadas as dificuldades e poucos avanços na elaboração dos planos de mobilidade urbana, foi realizada a prorrogação do prazo pela primeira vez, alterando o prazo inicial de 2015 para 2018. A prorrogação do prazo se deu pela Lei nº 13.406 de 26 de dezembro de 2016, com o objetivo de permitir que todos os municípios tivessem tempo de resolver as pendências, oportunizando a todos a concretização do planejamento da cidade e possibilidade de pleitear recursos para obras e melhorias de mobilidade urbana (Brasil, 2016)

Passado o prazo de 2018, constatou-se novamente que não houve avanços significativos e que o percentual dos municípios com plano realizado ainda continuava muito baixo. Desta forma, uma segunda prorrogação foi efetuada por meio da Medida Provisória (MP) nº 818/2018, que elevou o prazo até 2019 (Brasil, 2018^a).

O novo prazo que se encerrou em 2018 não alterou significativamente o cenário de atraso no cumprimento dos prazos para elaboração dos planos de mobilidade urbana, o que

levou a edição de uma nova Medida Provisória (MP) nº 906/19 estendendo pela terceira vez o prazo até 2021 (Brasil, 2019). A Medida Provisória foi convertida em Projeto de Lei nº 14.000/2020, da Câmara Federal, que estabeleceu abril de 2022 como data final para que os municípios com mais de 250 mil habitantes entregassem os planos de mobilidade urbana e abril de 2023 para que os municípios com até 250 mil habitantes possam cumprir essa meta (Brasil, 2020^b).

Com a paralisação quase total do poder público em todas as esferas em 2020 e 2021, devido à pandemia de Covid-19, não houve grandes avanços, nem tão pouco o cumprimento dessas metas propostas. Desta forma, os municípios que estão dentro dos critérios do vencimento do prazo final até abril de 2022 não poderão mais receber recursos para manutenção e realização de obras de infraestrutura de mobilidade urbana, salvo para elaboração do próprio plano de mobilidade urbana.

É importante destacar que a liberação de recursos para infraestrutura de mobilidade urbana está condicionada a realização do plano, o que acarreta dificuldades para municípios que não cumpriram a lei, ficando sem esses ativos financeiros para novas obras e melhorias de infraestrutura de mobilidade urbana como um todo (Brasil, 2020^b).

Ou seja, se a situação de mobilidade e infraestrutura urbana são reconhecidamente precárias no país, ficar sem possibilidade de captar os recursos federais por meio de Orçamento Geral da União (OGU) ou financiamento por Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) no Programa Avançar Cidades, a tendência é de piora da situação, principalmente quando se observa que somente 17% dos 2024 municípios com mais de 20 mil habitantes; regiões metropolitanas; regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a um milhão de habitantes; integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que sofrem alterações na dinâmica da mobilidade nos finais de semana, feriados e períodos de férias conseguiram concretizar as exigências da lei e tiveram seus planos de mobilidade urbana elaborados.

As dificuldades do planejamento da mobilidade urbana nas cidades brasileira evidenciam um grave problema para solução dos gargalos nos deslocamentos. Isso tem impactado fortemente nas atividades econômicas do país e na vida das pessoas, principalmente da população mais vulnerável. Cervero (2016) argumenta que na medida em que se eleva a

demanda por mobilidade urbana da população, aumentam-se também as externalidades negativas, tais como: espraiamento das cidades (crescimento horizontal das cidades), a gentrificação (ocupação excludente das áreas urbanas) e a redução do espaço público para pessoas. Além do mais, proporciona a criação de enclaves urbanos (espaços urbanos segregados).

O autor alerta ainda, que para superação desse cenário é preciso que o planejamento urbano, uso e ocupação do solo, sejam orientados para atendimento dos interesses públicos e benefício da população. Para tal, a melhor saída é o empoderamento civil, engajamento e participação popular nas escolhas de alternativas melhores para mobilidade.

A ideia da necessidade da participação popular no planejamento da mobilidade urbana levantada por Cervero (2016) é algo que vem ganhando força no campo do debate epistemológico e político institucional, tanto no âmbito nacional quanto no cenário internacional. Para ilustrar esta realidade, Avelino (2016) aponta a Declaração Universal dos Direitos Humanos como um dos importantes mecanismos da institucionalização do processo participativo no exterior. No seu artigo 21, a Declaração dos Direitos Humanos prevê a incorporação da sociedade civil na tomada de decisões públicas como forma de garantir o exercício de direito à cidadania e a efetividade das políticas públicas.

No tocante à política urbana brasileira, a participação popular pode ser analisada sob o ponto de vista do Estado e da sociedade. Quanto ao estado, com a necessidade de fortalecimento do planejamento urbano integrado e coordenação de suas políticas e instituições, criou-se o Ministério das Cidades, atualmente denominado de Ministério de Desenvolvimento Regional, que por meio de atos normativos, instituiu o Estatuto da Cidade e a Lei de Mobilidade Urbana, buscando com isso assegurar a participação da sociedade na gestão da política urbana. No lado da sociedade a participação é resultado de engajamento de diversos movimentos sociais nas lutas históricas pelo reconhecimento e pelo direito de exercer a cidadania por meio de tomada de decisões na esfera pública (Avelino, 2016).

Nos últimos anos, como afirma Carvalho (2016), houve no Brasil avanços institucionais importantes, com pretensão de inverter a lógica individualista e a pouca integração existente entre o planejamento urbano e a mobilidade das pessoas. Alguns dos avanços,

fora a Constituição Federal Brasileira (CFB) de 1988, compreendem o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.597, de 21 de março de 2012 e Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Esses instrumentos conceberam a participação popular como importante instrumento no planejamento das cidades e da mobilidade urbana (Brasil, 2001; 2012; 2015^b).

Segundo Dowbor (2016), a Constituição de 1988 lançou bases jurídicas e institucionais para a descentralização do poder público, com isso, criou-se espaço para que os poderes públicos locais pudessem participar no planejamento e na gestão dos recursos do país, assim como incorporou o direito de o cidadão brasileiro participar diretamente na tomada de decisões públicas. Esta participação pode ocorrer sem prejuízo ao sistema representativo.

A obtenção dos avanços democráticos na Constituição de 1988 assegurou os direitos sociais e políticos, os princípios básicos de cidadania, o respeito à diversidade de pensamento e, sobretudo, a participação popular e controle social como aspecto relevante na formulação de políticas públicas inovadoras (Bonduki, 2016). A abertura constitucional também propiciou a entrada de novos atores sociais na arena política; o exemplo disso são os movimentos sociais urbanos, que apoiados por diversas outras organizações da sociedade civil e das entidades religiosas passaram a participar da proposição de políticas públicas.

A ação de movimentos sociais na luta pela reforma urbana surtiu efeito quando na Constituição de 1988 foi incorporado o capítulo sobre política urbana, posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Este último dispositivo regulamentar determina que todos os projetos e planos urbanísticos devem, obrigatoriamente, passar por processos participativos, buscando superar o caráter autoritário e tecnocrático presentes na atuação dos municípios brasileiros (Bonduki, 2016). A Constituição de 1988, segundo ressalta Gomide e Carvalho (2016), ampliou os direitos de cidadania e institucionalizou várias formas de participação popular na vida pública.

Os avanços trazidos pela Constituição de 1988, no tocante à participação democrática, pelo Estatuto da Cidade e pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, servem de base legal para a concretização da participação popular no planejamento e na gestão da cidade,

atuando como mecanismos que trazem garantias normativas para que os usuários possam tomar parte no planejamento, na fiscalização e na avaliação da mobilidade urbana, seja por meio de órgãos colegiados, ouvidorias, audiências públicas, consultas públicas e outros espaços semelhantes, que permitem o exercício da cidadania (Gomide & Carvalho, 2016).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, veio para regulamentar o capítulo da política urbana previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal da República, resultado das lutas sociais fortalecidas no final da década de 1970 e no decorrer da década de 1980, desembocando na constituinte de 1987. Já a Lei nº 12.597, de 21 de março de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), serve de base para fortalecer política de desenvolvimento urbano. Ela estabelece um conjunto de princípios, diretrizes e normas que norteiam a atuação do poder público e o engajamento popular na produção de políticas, no planejamento da mobilidade e na gestão democrática das cidades (Brasil, 2015^a).

Para Brasil (2015^a) a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem como alguns dos princípios basilares a equidade e participação popular. Nas suas reiteradas recomendações, ressalta que a participação popular é imprescindível em todo processo de execução da política. Argumenta ainda, que não há diagnóstico que demonstre mais claramente a realidade do que aquele feito pelos setores da população afetos diretamente. As políticas públicas atuais, particularmente, a de mobilidade urbana, têm reforçado a necessidade de participação popular como pressuposto do planejamento legítimo para atuação do poder público.

A participação popular, conforme denota Brasil (2013), é uma forma de controle social e deve ser concebida para abrir diversos canais institucionais de comunicação entre o poder público e a sociedade civil, facilitando a participação de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios. O controle social é a capacidade que a sociedade possui para interferir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades, na execução de planos e no controle de todo processo.

Para que a participação popular seja efetivada no planejamento da mobilidade, não basta apenas expressar sua intenção, mas instrumentalizar sua prática. Isso ocorre na medida em que: a) o poder público ao realizar planejamento preza pela ampla difusão das

informações, dando conhecimento aos participantes sobre as atividades inerentes a este; b) o poder público por meio do seu aparato administrativo cria diversos mecanismos de participação popular; e, c) por meio da inclusão de diferentes segmentos no processo de planejamento o poder público compartilha equitativamente as decisões que afetam as pessoas envolvidas (Brasil, 2013).

Oportunizar a participação popular dos cidadãos excluídos na concepção de Dowbor (2016) é uma ação de resgate à cidadania e a crença de que fazer juntos pode trazer resultados melhores. No entanto, só será possível alcançar bons resultados na medida em que se cultiva a confiança e solidariedade social para com os excluídos. Do contrário, a perda de cidadania trará danos, não apenas para as camadas excluídas, mas para toda a sociedade.

Para Brasil (2015^a), o poder público local brasileiro reconhece a importância teórica da participação popular no planejamento e na gestão democrática, mas, na prática este nem sempre demonstra disposição para operacionalização desse processo, visto que, é um processo complexo, que requer investimento de recursos, tempo e empoderamento dos atores. O poder público tende a escolher o caminho mais fácil, utilizando métodos não participativos, porque geram menores expectativas na população, são mais rápidos e fáceis de executar, além de terem um custo menor.

No Brasil e no mundo todo não há somente um método para implementação da participação popular no planejamento. Várias práticas de planejamento adotam métodos diferentes, em contextos diferentes. No entanto, vários procedimentos acabam em fracasso, porque muitas vezes, os caminhos escolhidos não sustentam a efetividade da participação. Arnstein (1969), uma das autoras clássicas a debruçar profundamente sobre o método da participação popular, mostrou que nem sempre os procedimentos adotados para incorporação da participação popular no planejamento favorecem a efetividade deste processo.

Mesmo sendo variados e complexos, os métodos participativos tendem a conferir ao planejamento a maior legitimidade por parte da população, porque a população se reconhece no projeto e vê este como um processo transparente, com envolvimento de diferentes atores sociais. A participação também confere ao planejamento da mobilidade urbana um caráter inclusivo e democrático, fazendo com que o plano sofra menor

resistência no ato da sua implementação, tornando assim um empreendimento de criação coletiva e transcendendo a identificação com qualquer gestão municipal ou programa partidário (Brasil, 2015^a).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelece o direito de os usuários participarem ativamente no planejamento, fiscalização e avaliação dos planos de mobilidade urbana. Segundo as orientações constantes no caderno de referência para elaboração dos planos de mobilidade urbana (Brasil, 2015^a), a participação popular é imprescindível em todo processo de planejamento, porque permite o diagnóstico popular da realidade, torna efetivo o planejamento, aumenta o nível de confiança na tomada de decisões e legitima as ações públicas.

Apesar de reconhecer a importância da participação popular na efetivação do planejamento de mobilidade urbana, a avaliação feita no caderno de referências em 2015, período em que se encerrou a primeira data para que todos os municípios obrigados em forma da lei concluam a elaboração do plano mostra que o próprio poder público promove de forma incipiente esse processo de envolvimento popular, inclusive, disponibilizando poucos canais de comunicação e interação com a sociedade (Brasil, 2015^a).

Na mesma linha, um estudo realizado pela (Costa, 2016) e publicado na Revista da Confederação Nacional de Municípios (CNM) mostra que o maior gargalo para elaboração dos planos de mobilidade urbana é própria falta de quadros com conhecimentos técnicos nos municípios e dificuldades em obter recursos financeiros para essa finalidade. A Figura 1.1 mostra as respostas sobre esse assunto.



Figura 1.1 - Dificuldades para elaboração dos planos de mobilidade urbana
 Fonte: (Costa, 2016).

Fica evidente com os dados acima que, não basta apenas propor uma política pública de abrangência nacional, mas dotar essa política de elementos suplementares que possam impulsionar e capilarizar os efeitos imediatos em diferentes municípios e regiões do país, podendo alcançar efetivamente os objetivos pretendidos. Esse fato é ainda mais relevante quando se tem a participação popular como processo estruturante, considerando sua complexidade e a necessidade de conhecimentos mínimos para sua operacionalização.

Tem-se, portanto, que a participação popular é um problema na política de mobilidade urbana, seja pela complexidade do seu processo, assim como pelas dificuldades técnicas de gestores nos municípios para sua operacionalização. Nesse caso, o problema identificado no trabalho deve ser objeto de análise e de proposta de resolução.

1.1 Problematização

Observando todas as questões colocadas, percebe-se que o problema da mobilidade urbana causa grandes desequilíbrios na cidade, afetando diretamente a vida das pessoas, seja por longas distâncias de deslocamentos, precariedade do sistema de transporte público coletivo, extensas filas de congestionamentos, perda de produtividade econômica, poluição do ar, estresse, entre vários outros problemas decorrentes da mobilidade urbana.

Considerando que diferentes pessoas são afetadas pela mobilidade urbana, principalmente os mais vulneráveis, é justo que o debate sobre a solução desse problema seja ampliado para todos os segmentos, visto que, somente dessa forma será possível buscar a equidade na distribuição dos benefícios da mobilidade urbana para todos, reduzindo as desigualdades socioespaciais e econômicas da população.

É nessa visão que a Política Nacional de Mobilidade Urbana traz a participação popular como processo fundamental e estruturante de todo o debate e construção de proposições para melhoria dessa política. A incorporação da participação popular na esfera pública vem ganhando corpo desde a Constituição Federal, passando pelo Estatuto da Cidade e outras políticas públicas, demonstrando cada vez, mesmo que de forma incipiente, a importância institucional desse processo.

Fica evidente a previsão legal da participação popular nos instrumentos de política de mobilidade urbana e a importância desse processo para consolidação de um modelo de planejamento integrado, sistêmico e inclusivo. No entanto, há uma dificuldade institucional na definição dos requisitos necessários à operacionalização desse processo na tomada de decisões públicas, especialmente no que se refere à elaboração dos planos de mobilidade urbana.

É com base na percepção inerente ao processo de participação popular no planejamento da mobilidade urbana que se problematiza a seguinte questão: i) De que maneira o estabelecimento de requisitos para operacionalização da participação popular na elaboração dos planos de Mobilidade Urbana pode contribuir efetivamente para melhoria do planejamento da mobilidade urbana nas cidades brasileiras, considerando que os gestores municipais possuem dificuldades técnicas e precisam de orientações objetivas para realização desse instrumento? A indagação levantada norteia a linha de investigação desta tese, levando a proposição dos objetivos abaixo como forma de buscar respostas possíveis.

1.2 Objetivo geral

A presente proposta de tese tem como finalidade desenvolver os requisitos para operacionalização da participação popular na elaboração dos planos de mobilidade urbana, instrumento de planejamento obrigatório nos municípios com mais de 20.000

habitantes, regiões metropolitanas, Distrito Federal e cidades com relevância turísticas e culturais.

1.2.1 Objetivos específicos

- Diagnosticar como ocorre a participação popular no planejamento da mobilidade urbana nas cidades brasileiras e problematizar as implicações teóricas, conceituais e metodológicas desse processo;
- Identificar na literatura e nas práticas institucionais os elementos/variáveis e as premissas essenciais para construção de uma base epistemológica e metodológica que auxilie no estabelecimento de requisitos operacionais da participação popular no planejamento da mobilidade urbana, visando fortalecer o exercício democrático e a participação cidadã na tomada de decisões públicas.
- Realizar aplicação hipotética dos requisitos no Distrito Federal, a fim de testar sua eficácia e utilidade em locais com características análogas.

1.3 Justificativa

Para desenvolvimento desta tese foi adotada a abordagem do planejamento participativo. Esse tipo de abordagem vem ganhando força nas últimas décadas no Brasil, em particular, na área de mobilidade urbana. Com a instituição do Estatuto da Cidade e a Lei de Mobilidade Urbana diversas orientações técnicas foram elaboradas pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDS), então Ministério das Cidades e se fortaleceu o debate teórico sobre esse tema em diversas instituições públicas, envolvendo reconhecidas pesquisas no Brasil e no exterior sobre o tema. Algumas dessas instituições são: IPEA, WRI/EMBARQ Brasil, as universidades, instituições técnicas, entre outras.

Diferentemente do modelo convencional (tradicional estratégico), o planejamento participativo, chamado de planejamento situacional por Matus (1996), possui caráter inclusivo e implica no compartilhamento das decisões entre o poder público e diversos atores da sociedade civil afetos ao processo.

Conforme externado por Habermas (2012), todo processo de planejamento participativo que se pretende efetivo deve ser mediado pela ação comunicativa e interativa, onde nenhum dos atores envolvidos detém o monopólio interpretativo. Ressalta ainda, que no processo de construção coletiva é preciso relativizar diferentes pontos de vistas para que

o resultado possa refletir o conjunto das proposições, de forma que seja possível a equidade entre diferentes segmentos representados no espaço de produção social.

Para Habermas (2012), o produto ou resultado que se extrai no processo de construção coletiva é muito mais que somatória de cada visão dos participantes, e sim, um novo valor que se origina nessa relação dialógica, cooperativa e colaborativa, onde a alteridade, a solidariedade e o empoderamento contribuem na ressignificação do mundo.

Matus (1993) compartilha da visão de Habermas (2012) e afirma ser importante que os espaços de planejamento participativo permitam aos sujeitos sociais e políticos compartilharem de forma cooperativa diferentes visões de mundo, com objetivo de alcançar resultados desejados, no entanto, ele alerta que isso só seria possível, na medida em que o planejamento se torna um empreendimento de criação coletivo, de gestação de compromisso e de desenvolvimento da imaginação.

Segundo Indi (2014), o planejamento participativo deve incluir diferentes segmentos da sociedade e pautar pela transparência ao longo do processo. Considera ainda, que o planejamento participativo reflete espaço de luta de distintos interesses, no qual o empoderamento torna-se um elemento fundamental para equacionar ou mitigar as desigualdades entre os segmentos e permitir um debate mais justo e equitativo.

Ou seja, pode-se deduzir, diante de todas as contribuições anteriores que o planejamento participativo se realiza de forma efetiva por meio de estabelecimento de alguns princípios básicos, como pode ser observado na Figura 1.1



Figura 1.2 - Princípios básicos do planejamento participativo
Fonte: Adaptado (Habermas, 2012; Matus, 1996; 1993; Indi, 2014).

A lógica do planejamento participativo pressupõe o respeito à diversidade de pensamento, de saberes e de práticas culturais diferentes. Nesse cenário, as relações de poder tendem a ser equacionadas, permitindo que diferentes grupos sociais afetos ao planejamento possam exercer suas escolhas, seja por representação ou por participação direta nos espaços deliberativos. Isso não implica necessariamente a ausência de conflitos de interesses entre diferentes segmentos, o que ocorre é a busca pela equidade na produção dialética do planejamento e a priorização de valores da solidariedade e alteridade entre os participantes.

É importante destacar que a escolha do Distrito Federal como local de teste ou aplicação hipotética desta pesquisa se deve ao fato da cidade guardar características e semelhanças, tanto dos municípios assim como das regiões metropolitanas brasileiras. No Distrito Federal, as Regiões Administrativas (RAs) correspondem às características dos municípios, enquanto que Brasília corresponde às grandes metrópoles brasileiras, como são os casos de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Salvador, entre outros

O tema da participação popular tem ganhado relevância, ao menos na literatura contemporânea. Ela tende a apresentar ganhos no processo de planejamento ou na execução de políticas públicas. Por isso, ao incluir a participação no texto constitucional, no Estatuto da Cidade, na Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre outros

instrumentos normativos, o Brasil passa a reconhecer a importância teórica desse processo.

Trazer este debate tão atual e importante para o meio acadêmico pode contribuir para agregar entendimento epistemológico desse tema e contribuir na desmistificação do seu caráter ontológico, agregando novas reflexões, novas práticas institucionais e sociais nesse campo do conhecimento.

Ao propor o estabelecimento de requisitos da participação popular como instrumento de orientação teórica do planejamento da mobilidade urbana nos municípios brasileiros, implica no reconhecimento das dificuldades que os gestores têm para operacionalizar desse processo nas suas localidades. Reconhece também que é um processo complexo, por lidar com diferentes interesses e segmentos da sociedade.

Nesse caso, construir um instrumento metodológico que possibilite o detalhamento dos procedimentos e passo a passo para efetivação do planejamento proposto traz um ganho relevante, visto que, fora o debate teórico e acadêmico que a tese proporciona, ela também indica os mecanismos para inclusão social dos segmentos mais vulneráveis na construção do planejamento, fora as orientações claras e objetivas aos gestores, os quais passam a contar com o passo a passo para execução do planejamento.

A intenção de contribuir com a ciência para transformação da realidade social é o que motiva este empreendimento e, conseqüentemente a iniciativa do pesquisador. Trata-se de um projeto que reflete as orientações teóricas do pesquisador e que ganha sua importância na medida em que possibilita uma contribuição epistemológica modesta, resultado das reflexões sociológicas e das teorias do planejamento na área de transporte e mobilidade urbana.

2 ETAPAS DE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em virtude do problema levantado nesta tese e para sua melhor compreensão, a pesquisa propõe o desenvolvimento de estudo exploratório, por meio de uma abordagem qualitativa. A pesquisa exploratória pode proporcionar a maior familiaridade com o tema, através de uma variada e sistemática revisão bibliográfica e exploração de documentos ligados ao assunto. Para os efeitos, o trabalho foi dividido em seis etapas, não

obedecendo uma ordem cronológica na sua execução, conforme o detalhamento que se segue:

1ª etapa – Nesta etapa ocorreu o contato e o levantamento de referências para proporcionar a maior familiaridade com o tema, através da exploração de uma gama de bibliografias e de documentos ligados ao assunto. O conhecimento explorado tem como base os livros, artigos científicos, teses, dissertações, relatórios, manuais e alguns registros documentais, conforme mostra Quadro 2.1.

Quadro 2.1 - Referências básicas utilizadas na análise sistemática da literatura

PRINCIPAIS REFERÊNCIAS POR EIXO TEMÁTICO				
EIXOS TEMÁTICOS	TÍTULO	AUTORE (S)	FONTE	ANO
MOBILIDADE URBANA	O Estatuto da Cidade e Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana	Costa, M.A.	IPEA	2016
	City and movement: mobilities and interactions in urban development	Balbin, R., et al.	IPEA/ITDP	2016
	The Geopolitics of cities: old challenges, new issues	Balbin, R.	IPEA	2016
	Indicadores de efetividade da Política Nacional de Mobilidade urbana: relatório de atividades e resultados do GT ...	Brasil	MCIDADES	2016
	Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) - Lei n. 12.587, de 21 de março de 2012	Brasil	MCIDADES	2012
	Cadernos de referência para elaboração de planos de mobilidade urbana	Brasil	MCIDADES	2015
	Constituição da República Federativa do Brasil	Brasil	Congresso Nacional	1988
	Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001	Brasil	MCIDADES	2001
	Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada	Brasil	MCIDADES	2005
	PlanMob: caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana	Brasil	MCIDADES	2015
	A lógica da desordem: a espolição urbana	Kowarick, L.	Editora Paz e Terra	1979
	Desafios e oportunidades para a expansão do transporte de média e alta capacidade	ITDP	ITDP	2016
	Mobilidade urbana: avanços, desafios e perspectivas. In: Costa, M. A. (org.)	Carvalho, C. E. R.	IPEA	2016
	Dots cidades: manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável	Embarq Brasil (b)	Embarq Brasil, 2ª edição	2015
	Demanda por investimento na mobilidade urbana	Santos, et al.	BNDS Setorial, 41	2015
	Estatuto da Cidade: para compreender	Oliveira, I. C. E.	IBAM/DUMA - RJ	2001
	Gestão da mobilidade urbana: uma proposta de inovação incremental no gerenciamento tarifário de transporte público urbano	Santos, N. A.	Humanidades e Inovação	2021
	O reflexo da pandemia na mobilidade urbana: uma análise sobre o uso dos modais de transporte no município de Aracaju/SE	Santos, et al.	UNIT-SERGIPE	2021
	A mobilidade urbana e os impactos causados pela Covid-19: o paradoxo do transporte público e a questão do distanciamento social	Silva, et al.	V Símpósio Online de Gestão Pública	2021
	Mobilidade Urbana Sustentável para Cidades Inteligentes	Lima, et al.	E-Acadêmica	2022
Estudos do impacto potencial do transporte por aplicativo no transporte público por ônibus: Estudo de casos de São Paulo e Belo Horizonte	ANTP	ANTP	2019	
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MOBILIDADE URBANA	Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social	Habermas, J.	WMF Martins Fontes	2012
	Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi	Matus	FUNDAP	1996
	Swedish municipalities and public participations in the traffic planning process-where do we stand?	Wahl, C.	Transportation Research Part A	2013
	Transport Planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement	Bickerstaff, K., et al.	Journal of Transport Geographi	2002
	Participação Popular no transporte público de passageiros: caso dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal	Indi, A. F.	PPGT/UnB	2014
	A ladder of citizen participation	Arnstein, S.	Journal of the American Institute of Planning	1969
	Citizen involvement in promoting sustainable mobility	Ibeas, et al.	Journal of Transport Geographi	2011
	Sete passos: como construir um plano de mobilidade urbana.	Embarq Brasil	Embarq Brasil (a)	2015
	Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman.	Faria, F. M. G.	Editora Lua Nova	2000
	Políticas públicas e participação: o resgate da democracia pela base. In: Balbin, Renato (Org.)...	Dowbor, L.	IPEA	2016
	Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: Costa, M. A. (Org.)	Avelino	IPEA	2016
	Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina	Avritzer, L., et al	Instituto Universitário de Pesquisas - RJ	2004
	Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas	Souza, M. L.	8ª ed. - Rio de Janeiro; Bertrand Brasil	2011
	Sobre a Democracia Deliberativa: Joshua Cohen e Jürgen Habermas	Amorin	Ítaca, nº 26	2015
	Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros	Costa, D. M. D.	Cadernos de Gestão Pública e Cidadania	2010
	OUTRAS REFERÊNCIAS	Conceitos sociológicos fundamentais. In: Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva	Weber, M.	Editora da UnB
A contribuição metodológica de Max Weber para a pesquisa em ciências sociais		Tomazette, M.	Universitas Jus	2008
Introdução à Sociologia		Dias, R.	Editora Pearson Prentice Hall	2005
Max Weber, o conhecimento sociológico da história: uma interlocução com a filosofia hegeliana		Campos, D. V	Tese de Doutorado - UFMG	2006
Saúde: capacidade de luta: a experiência do Conselho Nacional de Saúde.		Silva & Abreu	IPEA	2002
Estatuto da Metrópole - Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015		Brasil	MCIDADES	2015
Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo		Sintomer, et al.	Sociologias, 14 (30)	2012
Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? U olhar a partir do Brasil. In: Balbin, Renato (Org.)...		Banduki, N.	IPEA	2016
Empoderamento: instrumento de emancipação social?-Uma discussão conceitual		Baquero	Revista Debates 6(1)	2012
Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política		Kleba e vndausen	Revista Saúde e sociedade, 18	2009
A política europeia de transportes no horizonte de 2010: a hora das ações.		Branco, L.	publicações oficiais das C. Europeias	2001
Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política		Bobbio, N.	Paz e Terra - SP	2000

Fonte: Elaboração própria.

Após a seleção das referências bibliográficas procedeu-se à revisão sistemática dos materiais selecionados, produzindo uma base epistemológica consistente na área pretendida. Nesse processo a base de dados levantados possibilitou a análise crítica da realidade estudada e sistematização lógica do conhecimento, seguindo as orientações formais da produção do conhecimento científico. O desenvolvimento da tese contempla dois grandes eixos temáticos, atendendo os objetivos que se propõem neste estudo. A Figura 2.2 mostra os eixos temáticos que norteiam a base epistemológica desta tese.



Figura 2.1 - Eixos temáticos da pesquisa
Fonte: Elaboração própria.

2ª etapa – Contempla o levantamento de alguns dados relevantes, visando conhecer o quantitativo dos municípios que já elaboraram seus planos de mobilidade, os que estão em andamento e os que não iniciaram ainda. Nesse momento foi estabelecido o contato com o Ministério das Cidades (Atual Ministério do Desenvolvimento Regional), com intuito de reunir informações relevantes disponíveis nesse órgão ou outros que atuam na política de mobilidade urbana.

3ª etapa – Conta com análise do método compreensivo de Max Weber. Nessa etapa foram analisadas as premissas do referido método que permitiu o estabelecimento de quadros mentais abstratos, possibilitando identificar na literatura os elementos necessários à elaboração de tipologias ideais ou simplesmente requisitos operacionais da participação popular no planejamento da mobilidade urbana.

Os tipos ideais são conceitos abstratos, construídos de forma lógicos e sistemáticos para representar determinadas realidades futuras. Eles não coincidem necessariamente com a realidade empírica desejada, mas oferecem modelos de representações conceituais próximos da realidade pretendida. São puramente científicos e suas elaborações precedem vivências históricas e validação científica de suas premissas. O método compreensivo é objeto de análise profundo no capítulo 4 desta tese.

4ª etapa – É a etapa do desenvolvimento dos requisitos. Esta etapa é a mais relevante do ponto de vista do fechamento do produto e da contribuição desta tese. Foram analisadas teorias e boas práticas institucionais que proporcionaram um efetivo processo participativo no planejamento da mobilidade urbana, sob a ótica do método compreensivo.

Após análise, foram desenvolvidas e sistematizadas as premissas que orientaram a elaboração dos quadros conceituais abstratos (tipos ideais) que se denominam de requisitos operacionais da participação popular, sendo esta elaboração fruto de um esforço reflexivo, que permitiu a construção de uma base epistemológica e possibilitou a estruturação objetiva de resultados.

5ª etapa – Trata-se de aplicação hipotética dos requisitos operacionais da participação popular no Distrito Federal, visto que, é uma cidade com características análogas aos dos municípios e regiões metropolitanas. A aplicação dos requisitos seguiu orientações teóricas e metodológicas que estabeleceram os critérios do passo a passo. A sequência lógica possibilitada pela estruturação dos requisitos contribuiu para uma aplicação efetiva, mesmo sendo num cenário artificial construído hipoteticamente.

6ª etapa – Concluída a etapa de elaboração dos requisitos procedeu-se aos ajustes necessários e, posteriormente apresentados os resultados em forma de relatório de tese, com as principais conclusões e recomendações sobre o estudo realizado. A figura 2.3 mostra de forma sintética as etapas metodológicas propostas neste trabalho.

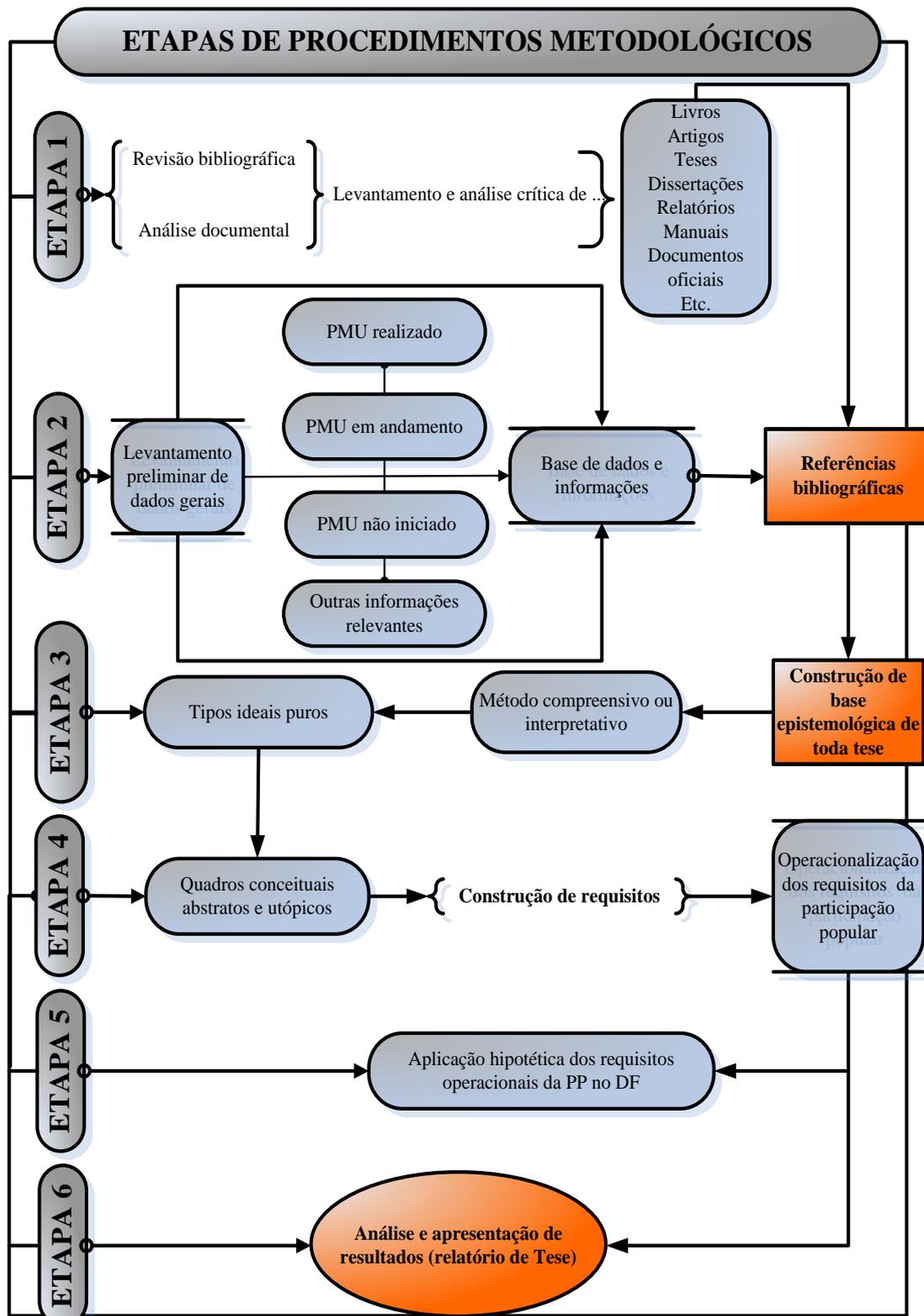


Figura 2.2 - Etapas metodológicas
Fonte: Elaboração própria.

2.1 Estrutura da tese

A presente tese está composta de sete capítulos, sendo esses capítulos estruturados conforme as necessidades presentes no planejamento e no percurso da produção desse

trabalho. A Figura 2.4 sintetiza a estrutura que se apresenta adequada às demandas da pesquisa. A divisão dos capítulos comporta os elementos que se seguem:

- **Aspectos introdutórios** - esses descrevem toda a contextualização do tema, problematiza e define os objetivos que devem ser alcançados nesta investigação. Justifica a necessidade desta pesquisa, sua relevância para academia, assim como para a sociedade como um todo. Foram definidos ainda os procedimentos metodológicos, sendo esses procedimentos os indicativos dos caminhos a serem trilhados para alcance dos objetivos propostos.
- **A revisão da literatura** - é onde se discutiu e analisou com profundidade as referências que subsidiaram diferentes tópicos da tese. Esta sessão comporta três capítulos (2, 3 e 4), com os respectivos subtópicos: O primeiro capítulo desta sessão trata da Mobilidade Urbana; discutindo aspectos legais, conceituais e práticas da Política de Desenvolvimento e mobilidade urbana. Esse capítulo contempla ainda o financiamento da infraestrutura e sua implicação na mobilidade urbana.

O segundo capítulo tenta situar a participação popular no contexto de política institucional, buscando compreender as possibilidades do exercício democrático desta prática e elementos teóricos e práticos que constituem seu entrave ou avanço, sejam esses elementos de ordem político, socioculturais ou econômicos. No terceiro e último capítulo desse tópico foi analisado o método compreensivo de Max Weber para embasar a construção dos quadros teóricos abstratos ou tipos ideais, que constituem a base teórica dos requisitos operacionais da participação popular na Mobilidade Urbana.

- **Proposta dos requisitos** - este é o principal produto da tese. Os requisitos foram estruturados e sistematizados por meio de construção de uma base epistemológica consistente, de forma a permitir operacionalização dos conceitos e aplicação objetiva desses conceitos abstratos (tipologias ideais) na elaboração de planos de mobilidade urbana. Com isso, subsidiando de forma didática e prática os gestores, planejadores e outros interessados na implementação de um processo participativo efetivo na elaboração do planejamento.

- **Aplicação hipotética dos requisitos da participação popular no DF** - trata-se de um teste teórico da aplicabilidade desses requisitos por meio de um cenário hipotético, no qual o Distrito Federal configura-se como cidade ideal, que congrega tanto as características de municípios como as de regiões metropolitanas. Ou seja, as Regiões Administrativas do Distrito Federal (RAs-DF) possuem características análogas às dos municípios brasileiros e Brasília apresenta características de região metropolitana. Nesse caso, é inegável que o Distrito Federal reúne todas as características necessárias para aplicação do teste teórico hipotético.
- **Considerações finais ou conclusão** - é simplesmente a finalização da pesquisa e sua apresentação em forma de relatório conclusivo. Foram explanados os resultados encontrados ao longo da pesquisa e como esses achados podem contribuir para transformação da realidade do planejamento da mobilidade urbana. Também foram apontadas novas possibilidades de pesquisa na área investigada, até mesmo a utilização dos resultados desta pesquisa (requisitos operacionais da participação popular) para estudos de caso que pretendem testar a eficácia dos requisitos e sua validação.

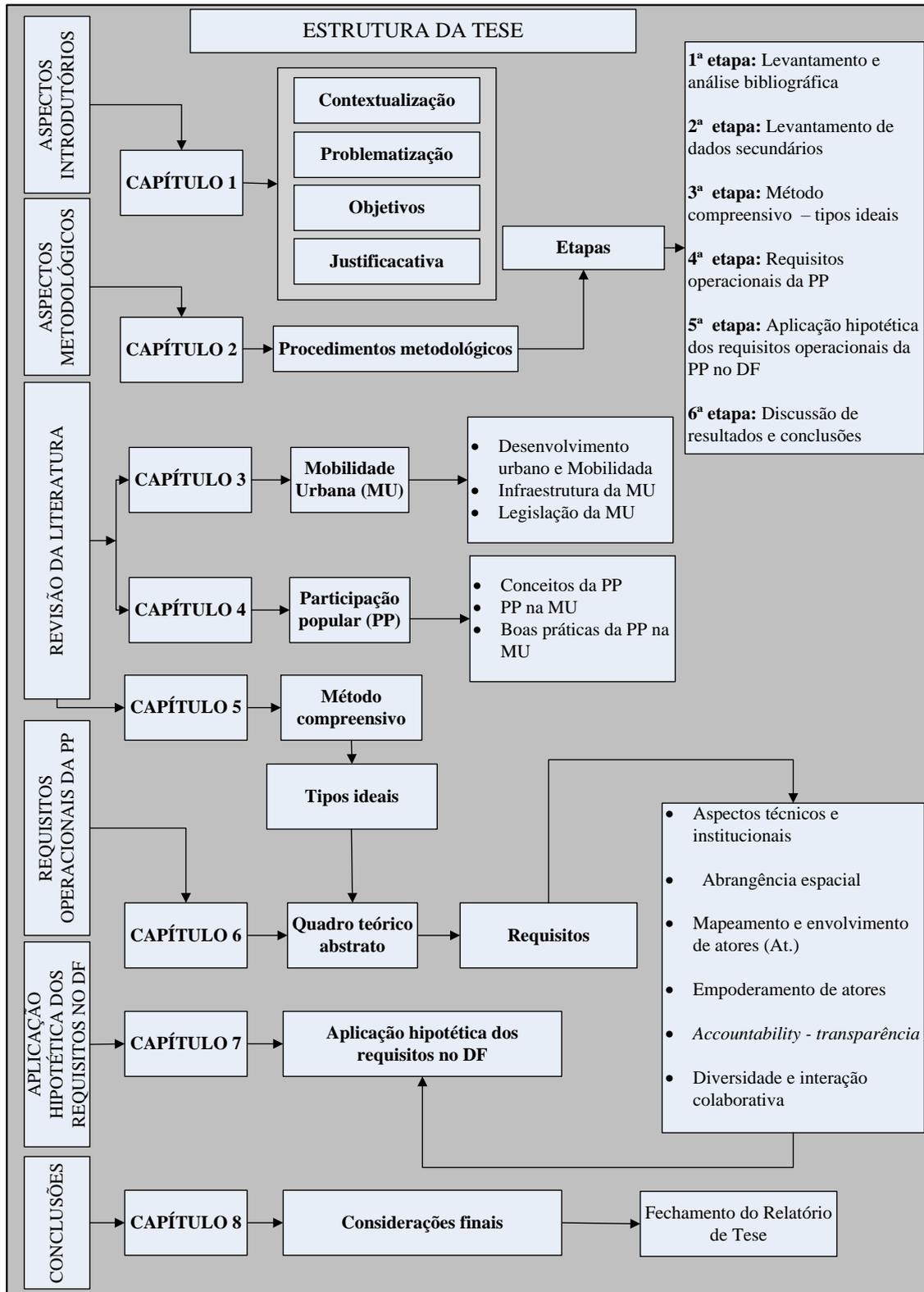


Figura 2.3 - Estrutura da tese
Fonte: Elaboração própria.

3 MOBILIDADE URBANA

3.1 Introdução

Os problemas urbanos vividos no país desde século passado até os dias de hoje não são típicos do Brasil, eles decorrem dos processos de mudança no padrão de produção e consumo da humanidade. Em alguns lugares, esse processo pode ocorrer de forma intensa e acelerada, em outros, pode ser um processo lento e moderado, com medidas de mitigação mais eficiente. Trata-se de dinâmicas próprias na formação de arranjos sociais e econômicos durante a formação da cidade. A formação de uma cidade é resultado de diversos agentes e fatores que se combinam no tempo e espaço, formando tecida social e dinâmica econômica (Santos *et al.*, 2021).

Segundo Dias (2005), a revolução industrial é o marco das fortes transformações urbanas que mudaram a dinâmica das cidades e das áreas rurais no ocidente, no entanto, lembra que esse processo se iniciou desde o Século XVII, quando a agricultura na Inglaterra passou por uma profunda reestruturação, permitindo a apropriação e cercamento (*enclosure*) de extensas terras no campo, com objetivo de aumentar a produtividade e, consequentemente o capital.

Dias (2005) ressalta que o cercamento é a substituição de antigas formas feudais de produção agrícola para subsistência baseada na propriedade comunal pela exploração em larga escala para atender a demanda da indústria. Essas mudanças na forma de produção levaram a desapropriação e a expulsão de grande massa de camponeses nas áreas rurais, que atraídos pelas indústrias se aglomeraram nos grandes centros em busca de trabalho (proletariado).

Acrescenta ainda que as consequências das mudanças no campo refletiram no afluxo de massa considerável e contribuíram para o forte crescimento das cidades industriais, aumentando o contingente populacional urbano. Um dos expoentes desse rápido crescimento pode ser observado em Londres, que viu sua população urbana sair de 1 milhão de habitantes em 1790 para 2,5 milhões de habitantes em 1841.

O rápido processo de urbanização nas cidades industriais europeias sem condições necessárias de infraestrutura e equipamentos públicos provocou a degradação do espaço urbano anterior, do meio ambiente e dos valores tradicionais. A situação vigente à época

gerou uma série de problemas sociais que impactaram no desenvolvimento do espaço urbano e sua condição de mobilidade, quais sejam: O agravamento e a degradação das condições de habitabilidade; contaminação do ar e da água (poluição ambiental); acúmulo de detritos humanos e industriais (Falta de um sistema de saneamento adequado); e, a inoperância de um sistema de transporte sem rede estruturada para elevada quantidade de massa (Ausência das condições de mobilidade) que demandava deslocamentos nas periferias para fábricas e indústrias (Dias, 2005).

Segundo Oliveira (2001), o mundo transformou-se num espaço urbano, onde grande parte de seus cidadãos vivem em cidades, palcos de lutas em jogos incessantes de variados interesses. O Brasil está inserido nesse contexto e é um dos países do mundo que logrou um rápido crescimento urbano. Em 50 anos ele transformou de país estritamente rural para urbano.

O autor acrescenta ainda, que no século passado assistiu-se o nascimento e o crescimento de muitas cidades, no entanto, é a partir da década de 1970 que se inverteu fortemente a relação rural-urbano. As transformações ocorreram de forma predatória, desigual e, sobretudo, com perversidade, agravando o histórico quadro das desigualdades socioespaciais, a violência urbana e a precariedade da infraestrutura urbana.

O reflexo do modelo perverso de ocupação urbana no Brasil está nas favelas encontradas em quase todas as grandes cidades, particularmente, nas maiores metrópoles, como são casos do Rio de Janeiro; São Paulo; Recife e Distrito Federal, sendo este último o capital do país.

A exclusão da população mais pobre dos centros urbanos para a periferia e a incapacidade do estado ordenar essas áreas de forma planejada, prover serviços e equipamentos públicos necessários para a mobilidade tem seu impacto no déficit elevado de infraestrutura urbana e provoca a deterioração dos serviços de transporte, causando longos congestionamentos, estresse, poluição, perda de produtividade econômica das pessoas e do próprio estado.

Reconhecendo a necessidade de mudança na concepção do planejamento e ordenamento territorial, o Brasil vem incorporando na sua legislação mecanismos legais para o fortalecimento da política urbana, com isso, indicando os caminhos necessários para alcance de um bom planejamento de mobilidade urbana.

A CF (1988) foi um marco histórico na instituição legal da política urbana brasileira, que posteriormente foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, fortalecida pela Política Nacional de Mobilidade Urbana e Estatuto da Metrópole.

Com a reda o na CF de 1988, do capítulo sobre política urbana, nos artigos 182 e 183, passado ainda mais de uma década, institui-se o Estatuto da Cidade (Lei n  10.257/2001), com objetivo de regulamentar a política urbana. Foram introduzidas diversas inova es no ordenamento jurídico do Estatuto da Cidade para sustentar um modelo de desenvolvimento territorial urbano equânime (Brasil, 2001).

Na mesma perspectiva, a Lei de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) foi criada para reforçar as diretrizes da política urbana, definidas na CF e no Estatuto da Cidade. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) atua como instrumento de planejamento integrado e sistemático da Mobilidade das pessoas, transporte, bens e serviços no espaço urbano das cidades brasileiras (Brasil, 2012).

Poode-se citar outra importante inova o legal que ocorreu na política urbana brasileira,   o caso do Estatuto da Metrópole, Lei n  13.089, de 12 de janeiro de 2015, que tem como fun o estabelecer as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão, e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas definidas pelos estados, entre outras atribui es relevantes no plano urbanístico (Brasil, 2015^b).

Gomide (2006) ressalta que, na tentativa de melhorar as condi es da mobilidade urbana no Brasil a CF de 1988 atribuiu aos municípios a organiza o e presta o de serviços de transporte público coletivo. Este serviço pode ser executado pelo próprio poder local ou por meio da delega o   iniciativa privada, sob planejamento e gestão dos órgãos públicos municipais. Ou seja, além de adotar mecanismos para melhoria de Política de Desenvolvimento Urbano, a CF também tratou de distribuir competências sobre o planejamento e gestão da mobilidade.

Os problemas de mobilidade enfrentados todos os dias pela popula o brasileira nos médios e grandes centros urbanos produzem os mais variados efeitos negativos sobre a nossa vida nas cidades. Os efeitos podem ser percebidos pela degrada o da saúde causada pelo estresse no trânsito, decorrente de longos congestionamentos ou por causa da polui o sonora e do ar; pelo alto  ndice de acidentes de carros, devido ao trânsito

caótico; e, perda de valor econômico para as pessoas e para o próprio país (Young *et al.*, 2013).

Como componente essencial da mobilidade, o transporte urbano no Brasil tem deixado a desejar, porque nas últimas décadas houve poucos investimentos nesse setor. Enquanto a população crescia e demandava esse serviço importante de mobilidade nas cidades, a precariedade do sistema não permitia a oferta de qualidade e eficiente, gerando assim uma demanda reprimida e caos social nos grandes centros urbanos. Esse cenário vem melhorando nos últimos anos, porém, ainda insuficiente para reverter um processo histórico caótico. Segundo Santos (2021), por representar o sistema de apoio aos serviços de mobilidade urbana vitais para a cidade e para os cidadãos, um sistema de transporte público bem gerenciado deve ajudar a promover um deslocamento mais fácil e confiável, com otimização de operações.

A mobilidade urbana possui uma função essencial no desenvolvimento sustentável e inteligente das cidades, particularmente no que se refere a produção, circulação e consumo de bens e serviços nesses espaços urbanos (Spickerman *et al.*, 2013). Para Santos (2021), além de possibilitar a circulação de pessoas, bens e serviços, a mobilidade urbana é também um fator importante no avanço econômico das metrópoles, por isso, o poder público deve proporcionar com responsabilidade um deslocamento rápido e seguro à população, por meio de um sistema de transporte público urbano eficiente.

Diante do quadro crítico de mobilidade urbana, o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades vêm tentando implementar desde 2003 uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com objetivo de criar um pacto federativo. Houve ações importantes por parte do Governo Federal, como a criação de programas Crédito Solidário em 2004 e diferentes etapas do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), iniciadas em 2007, com a finalidade de impulsionar investimentos nos setores de infraestrutura, habitação, saneamento, energia e recursos hídricos (Dantas *et al.*, 2012).

3.2 Desenvolvimento urbano e mobilidade nas cidades brasileiras

Historicamente, as ocupações dos centros urbanos no Brasil se deram por meio de uma lógica de exclusão social. As áreas centrais das cidades, valorizadas pela especulação imobiliária, são ocupadas pela população de alta renda. Em contraste, a população mais pobre se acomoda nas periferias destas áreas. A periferização das metrópoles brasileiras

decorre das grandes concentrações de renda nas mãos de uma camada menor da população, aumentando a desigualdade e, conseqüentemente, a exclusão dos mais pobres (Pires & Pires, 2016)

O fenômeno urbano ocorrido no Brasil contribuiu para expansão de grandes cidades, formando regiões metropolitanas com extensas periferias ocupadas pela população mais pobre, espoliada dos centros urbanos. A maioria da população brasileira vivia e ainda vive nas periferias, distante dos centros urbanos onde acontecem atividades econômicas relevantes e com infraestrutura adequada, como por exemplo: postos de emprego, Centros hospitalares, escolas de qualidade, universidades, entre outras infraestruturas e equipamentos urbanos. A concentração das oportunidades e lazer nos centros das cidades fazem com que a população da periferia enfrente longos deslocamentos diários para acessá-los (Oliveira, 2001).

Conforme destaca Guimarães *et al.* (2021), o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, sofreu com acelerado crescimento de suas cidades, dado ao seu processo de industrialização, acarretando diversos problemas urbanos. O autor destaca ainda, que segundo o Censo de 2010, mais de 80% da população vive em centros urbanos e sofrem com problemas de habitação, falta de infraestrutura urbana, congestionamento das vias, falta de segurança, falta de transporte público, entre outros problemas.

Na análise de Oliveira (2001), a forma como se distribuí os benefícios do processo de urbanização no Brasil é historicamente injusta, porque sempre se baseou em atuação privilegiada de alguns segmentos da população (os mais ricos), deixando de lado durante muitas décadas de atender os segmentos mais vulneráveis. É um descaso histórico, carregado de incompreensão política com os mais pobres. O que se viu ao longo das décadas, na tentativa de mitigar esses problemas, foram algumas medidas pontuais, não coordenadas e que se revelaram insuficientes para o déficit acumulado.

Dantas *et al.* (2012) afirmam que o acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil na segunda metade do século XX criou uma demanda expressiva de habitações e infraestrutura urbana. Isso se deve a grande concentração de pessoas que vieram das áreas rurais ou até mesmo de outras cidades pequenas em busca de oportunidades nos grandes centros comerciais. O desenvolvimento urbano e as formas de uso e ocupação do solo

exercem impacto direto no sistema de transporte e mobilidade urbana de uma cidade, assim como ocorre o inverso (Alcântara, 2018).

É importante destacar que a mobilidade urbana é uma peça fundamental no planejamento das cidades e sua ineficiência impacta diretamente no deslocamento e circulação de pessoas, bens e serviços. A mobilidade urbana tem a função de promover o direito de ir e vir dos cidadãos, assim como o direito à própria cidade (Guimarães *et al.*, 2021).

O direito a mobilidade se estende ao direito à cidade, requerendo que poder público crie mecanismos para facilitar a circulação de pessoas e mercadorias nas condições harmônicas e adequadas. Deve se criar um ecossistema de mobilidade urbana nas cidades inteligentes, que é um complexo definido de infraestruturas e equipamentos urbanos disponíveis para conectar diferentes pontos da cidade e facilitar a circulação com segurança e eficiência (Lima & Fontgalland, 2022).

Destaca ainda que o acelerado aumento da população urbana nas cidades brasileiras, aliado à falta de planejamento integrado e investimento na infraestrutura social, criou modelos de cidades excludentes, segregadas e com uma lógica de ocupação perversa. Uma parte da população, por meio da ocupação formal da cidade possuía privilégios, e é provida de serviços públicos de qualidade; enquanto a outra parte da população mais carente ocupa áreas irregulares das periferias, sem nenhuma formalidade e condições básicas de infraestrutura urbana.

Geralmente, o processo de diferenciação urbana ocorre por meio da segregação socio espacial, formando categorias de cidadãos de primeira e segunda classe. A princípio, a cidade é vista de duas formas: a formal e a informal. No primeiro caso, moram, trabalham, circulam e se divertem os cidadãos privilegiados de primeira classe; no segundo caso, onde residem os informais de segunda classe, encontram-se os pobres, que também trabalham, circulam e se divertem na cidade, porém, nas periferias das favelas, em loteamentos irregulares e ilegais, sem infraestrutura e equipamentos públicos adequados. Ou seja, estes cidadãos se tornam invisíveis do ponto de vista da atuação do poder público, faltando-lhes serviços básicos para dignificação das condições humanas no ambiente urbano (Oliveira, 2001).

Quando ocorre nas cidades o processo de diferenciação social e concessão de privilégios para os grupos dominantes, naturalmente acontece o inverso para segmentos mais pobres.

No entendimento do Gomide (2006) há privação de acesso aos serviços básicos de transporte público coletivo pela população de baixa renda residente nas grandes metrópoles brasileiras. Esses serviços, conforme previsto na CF são de caráter essenciais, por isso, ao serem privados, concorrem para reduzir oportunidades para esse segmento da sociedade, principalmente, no que concerne ao acesso dos equipamentos e serviços disponíveis nas cidades.

Para EMBARQ Brasil (2015^b), o modelo de desenvolvimento e ordenamento territorial brasileiro condiciona a produção do espaço urbano nas cidades de forma espalhada e dispersa, sem controle de seus limites de crescimento, com baixa densidade populacional. Segundo o seu entendimento, esse modelo favorece a segmentação populacional, exclusão social e forte impacto no meio ambiente. O crescimento das cidades brasileiras possui características de um modelo de ocupação territorial "*3D - distante, disperso e desconectado*".

EMBARQ Brasil (2015^b) ressalta também que a expansão das cidades brasileiras ocorre de forma desproporcional aos investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos, com valorização das áreas centrais, onde se concentram pessoas de alta renda e serviços urbanos de qualidade. No outro extremo encontra-se a população de baixa renda, com loteamentos distantes dos grandes centros e serviços essenciais precários.

Esse modelo de ocupação territorial é improdutivo, porque demanda grandes deslocamentos diários, geralmente, das periferias aos grandes centros, causando grandes congestionamentos, desperdício de tempo, impacto na economia, aumento da poluição, degradação do meio ambiente, estresse, entre outros efeitos negativos

As cidades que possuem um sistema de planejamento e gestão do uso do solo eficaz podem direcionar o desenvolvimento urbano de forma a garantir a compactação da cidade, reduzindo consideravelmente a demanda de viagens por longas distâncias e facilitando os deslocamentos a pé, de bicicleta e de transporte público de alta capacidade, diminuindo assim o uso de modos motorizados de transporte privado. Do contrário, quando o planejamento urbano não é integrado e, ainda falho, afeta as condições de mobilidade, propiciando o uso de veículos privados e transporte público informal (ITDP, 2015).

Os desafios da mobilidade devem permear as mudanças de concepção de planejamento urbano, passando a considerá-lo e visualizá-lo como algo integrado e sistêmico, que possibilita aproximar da cidade os empreendimentos populares e melhor distribuição das atividades econômicas no território, levando a população para áreas próximas de seu trabalho e lazer. Mas, para isso, reconhece-se que é preciso combater a especulação imobiliária e possibilitar a ocupação densa de áreas que favorecem a maior mobilidade (Carvalho, 2016).

O crescimento desordenado das cidades produz efeitos negativos sobre a mobilidade, tornando as cidades menos acessíveis para a população. Uma política de investimentos que não favorece a integração entre o uso do solo e transporte (maior mobilidade) tende a contribuir cada vez mais para o uso de automóvel particular para deslocamento, com isso agravando ainda mais as condições do tráfego, com elevados congestionamentos, acidentes, estresse, longos tempos de viagens e outros problemas correlatos. Os elevados tempos de viagens decorrentes da precariedade do sistema de mobilidade urbana fazem com que a população desacredite cada vez mais no transporte público (Brasil, 2005).

Conforme destaca Lima & Fontgalland (2022) os dados da ONU mostram que mais da metade dos 7 bilhões dos habitantes do planeta estão nas metrópoles e em muitos lugares a questão de mobilidade urbana já se tornou um grande problema. Ressalta que na maioria das cidades brasileiras a mobilidade urbana efetiva é algo difícil de ser atingido. A má qualidade de mobilidade nas cidades brasileiras gera elevados custos econômicos, sociais e ambientais, além da degradação da qualidade de vida da população. Em geral, grande parte das cidades e metrópoles brasileiras apresentam problemas de mobilidade, apesar de serem de graus diferentes.

Esses problemas são resultados da falta de um planejamento integrado entre transporte e uso do solo, problemas históricos que persistem no planejamento urbano brasileiro, porque ao longo das décadas criou-se um ciclo vicioso no planejamento urbano, permitindo o crescimento desordenado e espraiado das cidades e contribuindo para degradação da mobilidade urbana, conseqüentemente, aumentando a pressão popular para mais infraestrutura viária. A Figura 3.1 mostra o ciclo vicioso que ocorre quando planejamento urbano não é integrado (Brasil, 2005).



Figura 3.1 - Ciclo vicioso do planejamento urbano não integrado
Fonte: Adaptado Brasil (2005).

O debate sobre a mobilidade urbana é uma realidade irreversível no Brasil e no mundo todo, ela exige um conjunto de valores e conceitos que orientam o novo processo de planejamento urbano, propondo integração entre todos os elementos funcionais da cidade. A mobilidade urbana é um sistema que agrega um conjunto estruturado de modos, redes e infraestruturas que garantem o deslocamento das pessoas na cidade e que mantém fortes interações com outros sistemas urbanos. Ou seja, ela resulta de uma dinâmica interativa dos fluxos de deslocamento de pessoas e bens num dado espaço temporal (Brasil, 2012).

Segundo Santos *et al.* (2021), a mobilidade urbana pode ser definida como a possibilidade de deslocamento das pessoas dentro de um dado espaço da cidade, com objetivo de desenvolver vivências sociais e econômicas. A mobilidade urbana é o elo que liga a população da cidade. A acepção da mobilidade urbana é o deslocamento das pessoas de um dado lugar para outro, com acesso eficiente e efetivo. A sua ênfase é na satisfação pessoal ou coletiva dos indivíduos que realizam os deslocamentos, seja para trabalho, lazer ou realização de necessidades cotidianas.

Na visão do Indi *et al.* (2018 ^a), a mobilidade urbana é um conceito categórico, sistemático e estruturante de um novo paradigma, que tem como finalidade integrar o planejamento do uso e ocupação do solo com o sistema de transporte como um todo, no tempo e no espaço. Ela conecta de forma estruturada as redes de transporte, infraestrutura e equipamentos urbanos com outros sistemas urbanos, proporcionando uma dinâmica na interação desses elementos e facilitando a circulação de pessoas e bens dentro da cidade.

A promoção da mobilidade urbana está intimamente ligada à eficiência da infraestrutura e do sistema de transporte público coletivo. Os serviços de transporte público urbano são um dos componentes mais importantes do sistema de mobilidade. Por isso, os equipamentos e infraestrutura de transporte adequado fazem da mobilidade urbana um elemento decisivo na promoção do desenvolvimento de uma cidade (Brasil, 2005).

Segundo entendimento do Mcidades (2005) alguns dos maiores desafios para integração e articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e mobilidade são:

- A consolidação e regularização das áreas ocupadas, promovendo adensamento e compactação delas, e minimizando novas ocupações;
- Planejar e gerenciar o crescimento orientado das cidades, evitando o crescimento desordenado do tecido urbano, principalmente, expansão das áreas periféricas;
- Compatibilizar os planos de mobilidade urbana com os planos diretores de cada localidade, controlando o uso e ocupação do solo;
- Planejar a implantação de novos empreendimentos públicos e privados indutores de elevados fluxos de viagens, com isso, evitar futuros impactos no trânsito e no ambiente urbano; e,
- Equacionar o conflito do uso do espaço urbano entre diferentes elementos do trânsito, definindo prioridade para o pedestre, modos de transporte não motorizados e coletivos.

O que se vê no país nos últimos anos é o forte crescimento da taxa de motorização da população. Carvalho (2016) chama atenção ao demonstrar que de 2008 a 2012 o percentual de domicílios que detinham algum tipo de motorizado subiu de 45% para 54% respectivamente, sendo verificadas as maiores taxas de crescimento nos estratos mais pobres. Os dados mostram que nos últimos anos houve políticas que reforçaram o uso de automóveis e motocicletas e desestimularam o transporte público coletivo. Os reflexos dessas políticas são o crescimento acima da inflação das tarifas de transporte público nos últimos quinze anos, ao mesmo tempo em que os assessorios de transporte privado tiveram um crescimento real negativo neste período.

A preferência pelo automóvel particular não ocorre somente por questões de *status*, mas por uma necessidade prática de deslocamento, de conforto e de dignidade, mesmo que isso venha custar minutos ou horas de engarrafamentos e estresse no trânsito. Esta tendência pode ser compreendida melhor ao observar que os dados indicam que desde os anos de 1990 até o período atual a demanda por transporte público, em especial, dos sistemas de ônibus urbanos, que atendem 90% da demanda total do transporte público coletivo vem sofrendo queda de até 25%, se estabilizando nesse patamar recentemente (NTU, 2015).

Os dados demonstram que atual condição de mobilidade no Brasil gera mais prejuízo do que investimentos necessários para eliminar os problemas históricos de mobilidade. Esse custo é muito alto para o país e seus cidadãos. Um estudo realizado por Vianna & Machado (2016) mostra que o Brasil perdeu em 2014 R\$ 247.153,30 milhões. Esse valor é superior aos R\$ 234.766 milhões estimados por Santos *et al* (2015) como necessários para acabar com o déficit da infraestrutura de mobilidade nas cidades brasileiras.

Ao analisar por metrópole, Vianna & Machado (2016) destacam que a região metropolitana de São Paulo teve uma perda econômica em 2014 com deslocamentos na ordem de R\$ 67.563,21 milhões, quase o dobro do Rio de Janeiro, que registrou uma perda no mesmo período de R\$ 38.007,92. Só para se ter uma ideia da gravidade da situação de São Paulo, sozinho ele supera em quatro vezes as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife e Salvador, todas juntas. A perda econômica dessas cidades é estimada em R\$ 16.805,15 milhões. Estabelecendo outra analogia, observa-se que o valor perdido no trânsito pela região de São Paulo é aproximadamente 81% do déficit estimado por Santos., *et al.* (2015) em investimento na infraestrutura de mobilidade urbana da cidade.

3.3 Infraestrutura da mobilidade urbana no Brasil

Os problemas relacionados com infraestrutura da mobilidade são remotos e remontam séculos passados. Conforme aborda Rubim & Leitão (2013), o transporte de pessoas e cargas no século XIX era feito, em sua maioria por cavalos. Em Nova York existia mais de 200 mil cavalos. Nesse período estimava-se que cada um desses animais produzia, em média, 10 kg de fezes por dia, alcançando 2 mil toneladas de dejetos espalhados por toda

cidade. Em outras cidades havia também um crescimento vertiginoso dessas frotas e, com elas os problemas sociais e sanitários.

Em 1894 o jornal *Times* de Londres estimou que se não fosse tomado nenhuma providência, as ruas da mesma cidade estariam soterradas sob 2,5 metros de dejetos de cavalos. Os excrementos de cavalos causavam mau cheiro e atraíam grande quantidade de moscas e ratos para cidade. A grande quantidade de frota de animais também causava elevado número de acidentes e congestionamentos. Esses problemas, entre outros que se revelaram à época, fizeram com que Nova York, em 1898 realizasse a 1ª Conferência Internacional de Planejamento Urbano. O objetivo era encontrar soluções para dirimir os problemas causados pelo uso exacerbado do cavalo como meio de transporte. Inicialmente, o congresso deveria durar sete dias, no entanto, terminou antes, sem qualquer solução do problema, problema esse que só mudaria de cara após advento do carro no Século XX (Rubim & Leitão, 2013).

No Brasil, como descreve Santos *et al.* (2015), os investimentos no sistema de transporte público coletivo não tiveram um processo contínuo ao longo das décadas e nem acompanharam o crescimento das cidades. Aliás, como mostra Carvalho (2016), os investimentos públicos realizados em mobilidade no Brasil sempre privilegiaram o transporte individual em detrimento do transporte de massa. O direcionamento de recursos, na maioria das vezes, foi para expandir o sistema viário, alargar vias, viadutos e túneis.

Desde a década de 1990 o Brasil vem fortalecendo política de atração de investimentos na indústria automobilística, o que gerou e gera o aumento vertiginoso de automóveis particulares, causando problemas crônicos de congestionamentos, estresse e perda de qualidade de vida nas grandes cidades. O incentivo da produção automobilística vem quase sempre acompanhado de políticas de incentivos fiscais, de redução da carga tributária sobre os veículos e expansão do crédito para consumidores.

Não é apenas por meio de políticas de incentivos fiscais que o automóvel ganhou privilégio histórico no Brasil, os privilégios também ocorrem na construção e alargamento das vias e viadutos. A maior parte dos investimentos aplicados nos sistemas viários ao longo das décadas visava aumentar a fluidez dos automóveis, cuja frota cresce elevadamente cada ano, consumindo a maior parte dos recursos, deixando por parte de

investir nos sistemas prioritários de transporte público coletivo. Esta visão gerou ao longo dos tempos um ciclo vicioso no planejamento da mobilidade, no qual a ampliação do sistema viário estimula o uso intenso dos automóveis, que por sua vez aumentam os níveis de poluição, congestionamentos, com isso, aumentam-se os custos de deslocamentos, impactando a tarifa do transporte público coletivo. Da mesma forma, gera novas demandas para investimento na infraestrutura da mobilidade e assim sucessivamente (Brasil, 2005).

Ao longo das décadas, apesar de esforços pontuais, houve baixos investimentos nos sistemas de mobilidade de alta capacidade dos grandes centros urbanos, com isso gerou-se um grande déficit nesta área. Para superar o déficit do sistema de mobilidade nas doze maiores cidades do país, segundo as estimativas do Carvalho (2016) realizadas para 10 anos, será necessária implantação dos sistemas de transportes sobre trilhos, projetando expansão da malha ferroviária de aproximadamente 300 quilômetros (km), investimentos superiores a R\$ 60 bilhões de reais, visto que, um custo quilométrico médio é superior a R\$ 200 milhões de reais. Nesse caso, precisaria investir aproximadamente R\$ 40 bilhões de reais em outros sistemas de alta e média capacidade de mobilidade. O valor total do investimento alcançaria 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB) anual.

Diferente da estimativa feita por Carvalho (2016), Santos *et al.* (2015), ao analisar as quinze maiores regiões metropolitanas do Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Distrito Federal, Fortaleza, Recife, Salvador, Curitiba, Goiânia, Campinas, Manaus, Belém, Grande Vitória e Baixada santista, estimou um déficit de investimento na infraestrutura da mobilidade urbana em torno de R\$ 234 bilhões, que correspondem 4,8% do PIB anual.

Distribuindo esses custos por regiões metropolitanas, observa-se que São Paulo possui maior demanda reprimida de investimento, com R\$ 83.494 milhões, seguido do Rio de Janeiro que tem um custo de R\$ 42.576 milhões, Belo Horizonte com R\$ 24.806 milhões, Porto Alegre com R\$ 14.523 milhões, Fortaleza com R\$ 14.297 milhões, Distrito Federal fica com R\$ 10.963 milhões. No outro extremo, tem-se regiões que demandam investimentos menores, são casos de: Goiânia com uma demanda de R\$ 776 milhões, Curitiba com R\$ 1.910 milhões, Baixada Santista com R\$ 2.630 milhões, dentre outros.

Considerando esse déficit por modo de transporte utilizado, os custos de investimentos necessários em R\$ milhões se apresentam conforme observado no Quadro 3.1.

Quadro 3.1 - Déficit de investimento em tecnologia de Transporte

Tecnologia	Déficit (km)	Valor (R\$ milhões)
Metrô pesado	235	141.099
Metrô leve	146	29.168
VLT tráfego misto	365	25.524
Trem pesado	28	5.532
Trem leve	60	9.068
BRT longa distância	506	12.652
BRT média distância	293	11.723
Brasil	1.633	234.766

Fonte: Santos *et al.* (2015).

Calculando somente os investimentos necessários por modo de transporte, fica explicitamente a predominância em larga escala do modo metroferroviário, que responde por 94% da demanda estimada, tendo este um custo de obra estimado em R\$ 210 bilhões para construção de 834 km para metrô, trens, monotrilhos e VLTs. Fora esses custos, também devem ser realizados investimentos em material rodante. O Quadro 3.2 mostra o custo de investimento em material rodante para atendimento da demanda, segmentado por meio de transporte.

Quadro 3.2 - Estimativa do custo de material rodante

Material rodante	Valor (R\$ milhões)	Custo unitário (R\$ milhões)	Carros
Metrô pesado	21.165	4,00	5.291
Metrô leve	5.834	2,40	2.431
VLT tráfego misto	7.657	14,70*	521
Trem pesado	1.106	3,50	316
Trem leve	2.267	2,10	1.080
Brasil	38.029		9.638

Fonte: Santos *et al.* (2015).

Diante do quadro dramático observado nos números mostrados anteriormente, é imprescindível adoção de ações sérias para reversão das condições atuais de infraestrutura de mobilidade. Ao exercitar a reflexão, Santos *et al.* (2015) faz estimativa dos recursos necessários para acabar com o déficit nesse setor e projeta que será necessário um investimento médio na ordem de 25 bilhões por ano até 2027. Nesse caso, precisaria dobrar a taxa de investimento visto ultimamente no setor, até atingir 0,4% do PIB.

Olhando pelos números, a situação não é nada animadora, mas o Brasil teve grandes progressos nessas duas últimas décadas, principalmente, a partir de 2001 até 2014. Esses avanços se devem a diversos fatores, tais como: a regulamentação da Política Urbana prevista na CF de 1988 pelo Estatuto da Cidade; a instituição de Política Nacional de Mobilidade Urbana; fortes investimentos pelos Programas de Aceleração de Crescimento (PACs) na área da mobilidade, especialmente, para atender a organização da Copa do Mundo e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro.

Os programas implantados pelo Governo Federal contribuíram significativamente para a melhoria da infraestrutura da mobilidade no país, porém ainda é preciso muitos investimentos para reduzir o déficit. Num estudo desenvolvido recentemente, o ITDP (2016) demonstra que:

Em 1980, o Brasil tinha 389,8 km de linhas de transporte público coletivo de média e alta capacidade. Em 2014, esse número atingiu 958,3 km. Apesar do avanço observado, ele não foi suficiente para reduzir o déficit de infraestrutura de transporte, tendo em vista que a população vivendo em aglomerações urbanas acima de 500 mil habitantes mais de que dobrou neste período, passando de 44 milhões para 89 milhões. Para expandir o acesso das populações urbanas ao transporte de média e alta capacidade, é fundamental integrar o planejamento de transporte e do uso e ocupação do solo, assim como assegurar que o aumento da infraestrutura acompanhe as demandas geradas pelo crescimento da população das cidades.

O Rio de Janeiro e São Paulo foram cidades brasileiras que mais receberam investimentos na infraestrutura metroviária durante a década de 1970 até início da década de 1980. No entanto, com a crise fiscal que assolou o estado brasileiro durante os anos 1980 e 1990 fez com que os investimentos públicos em diversas áreas, particularmente, na infraestrutura da mobilidade urbana fossem impactados negativamente, limitando o projeto da expansão da rede metroviária e, conseqüentemente, a degradação da parte da rede já existente.

Os investimentos públicos só foram retomados no final dos anos de 1990 e início de 2000, com a realização das primeiras concessões e requalificação da malha ferroviária de passageiros (CPTM e Supervia). O sistema metroviário do Distrito Federal faz parte da retomada dos investimentos. A Figura 3.2 mostra a estimativa da evolução histórica da malha ferroviária em algumas cidades brasileiras desde 1970 até 2010 e sua projeção para o ano de 2020.

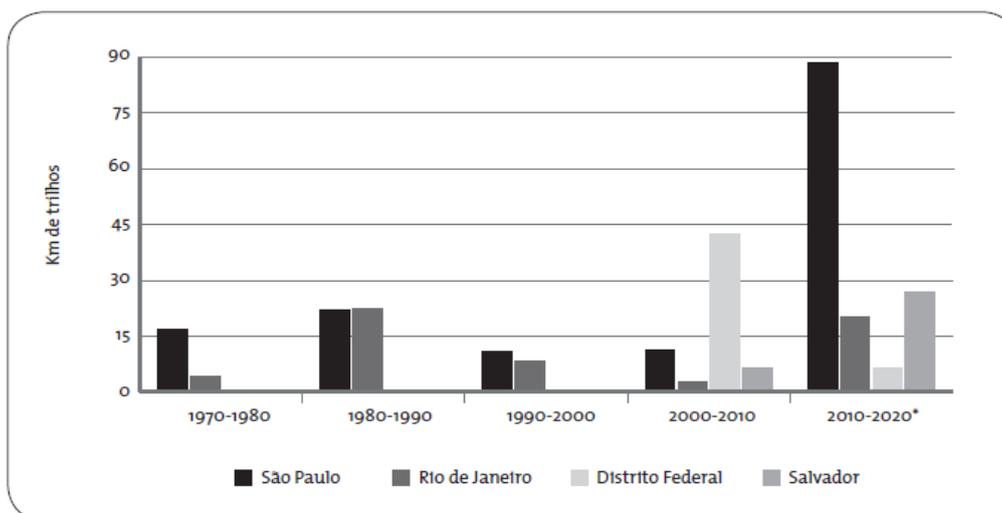


Figura 3.2 - Estimativa da evolução da malha ferroviária em cidades brasileiras
Fonte: Santos *et al.* (2015).

Mesmo com a retomada dos investimentos em infraestrutura de mobilidade nos finais dos anos 1990, diante dos problemas acumulados, dificilmente resolveria os gargalos. Porém, é relevante ressaltar os avanços logrados nos últimos anos. O cenário vem mudando com a escolha do Brasil como a sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 (Santos *et al.*, 2015).

Foram criados importantes programas do Governo Federal para estimular investimentos em mobilidade, principalmente, nas cidades escolhidas para sede desses importantes eventos. Os programas criados foram: PAC Cidades-sedes da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, PAC Mobilidade Grandes Cidades e PAC Mobilidade Médias Cidades. Este último acumulou insucesso devido à incapacidade técnica e administrativa das médias e pequenas cidades produzirem projetos maduros e consistentes para obtenção de financiamento ou liberação dos recursos federais.

Conforme indica ITDP (2016) o Brasil precisa avançar muito para alcançar um índice adequado de rede de transporte de média e alta capacidade por residente (*Rapid Transit to Resident - RTR*). Este índice foi criado pelo próprio ITDP e serve como indicador para mensurar a capacidade e a eficiência do sistema de transporte público coletivo de média e alta capacidade. Ele foi aplicado em diversos países do mundo, tais como a França, Colômbia, China, Indonésia África do Sul México, EUA, Índia e no Brasil.

Para aumentar o crescimento do RTR no Brasil será preciso investir fortemente na expansão da rede nacional de transporte de média e alta capacidade em 1.975 km até 2030. Para isso, precisaria construir em média mais de 132 km por ano, tomando como

ano base 2016 e ano final 2030. A rede deve abarcar todos os aglomerados com mais de 500 mil habitantes. Parece algo difícil, porém, esta estimativa é igual ao que o país investiu entre 2013 a 2014. Na realidade, o Brasil vem realizando fortes investimentos na ampliação de infraestrutura de mobilidade desde 2010, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No entanto, esses investimentos não são contínuos e nem possuem uma fonte regular de financiamento.

A melhoria significativa de infraestrutura da mobilidade urbana depende da disposição orçamentária do Governo Federal, já que os municípios e os estados são limitados financeiramente e não possuem poder de grandes investimentos. Desde 2007, considerando diferentes fases do PAC, o Governo Federal investiu mais de 153,7 bilhões em 413 projetos de mobilidade urbana, beneficiando 118 cidades em 27 estados, sendo a Região Sudeste a beneficiária de 64% dos recursos, a Região Nordeste 18%, a Região Sul 10%, a Região Centro-Oeste 5% e a Região Norte 3%. A Figura 3.3 mostra o fluxo de recursos do PAC para projetos de mobilidade urbana (ITDP, 2016).

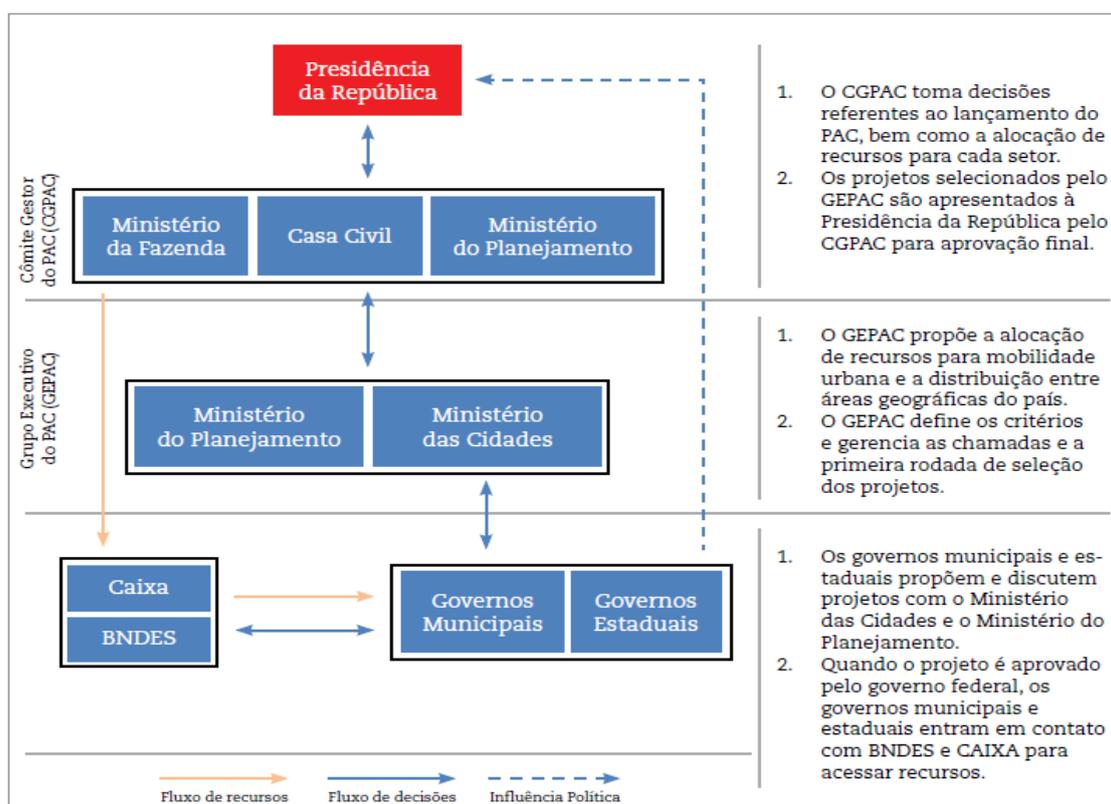


Figura 3.3 - Fluxo de recursos do PAC para projetos de mobilidade urbana

Fonte: ITDP (2016).

Para que os investimentos em sistemas de transportes de média e alta capacidade tenham efeitos positivos e aumentem o RTR é importante que o planejamento desses

investimentos esteja integrado com o Plano Diretor e Plano de Mobilidade Urbana, visto que esses dois instrumentos facilitam a estruturação das atividades no espaço e possibilitam outra dinâmica nas cidades.

3.4 Percurso e perspectiva da política de mobilidade urbana

As históricas manifestações populares coordenadas pelo Movimento da Reforma Urbana (MRU), que se intensificaram na década de 1980, tiveram como resultado, pela primeira vez, o tratamento das questões urbanas na Carta Magna da República (CF) de 1988. O movimento vinha reivindicando o direito à cidade. A inclusão dos artigos 182 e 183, que tratam da Política urbana, trouxeram a esperança de uma convivência mais equilibrada, com pretensão de garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Passa a ser garantido pela lei o direito à propriedade privada e o acesso a melhores serviços públicos (Brasil, 1988; Oliveira, 2001).

A CF de 1988 define o Plano Diretor como instrumento básico e estruturante de política de desenvolvimento urbano, que por sua vez foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (2001). Ao dispor sobre as competências de execução da Política Urbana no artigo 182, a CF atribuiu aos municípios a função de desenvolver e executar esta política, respeitando as diretrizes estabelecidas pela lei, visando garantir o bem estar de sua população.

Outra garantia importante no artigo 183 da CF é o domínio da propriedade privada, cuja pessoa pode possuir uma área urbana de até 250 metros quadrados, por, no mínimo cinco anos ininterruptos e sem oposição, sendo esta área sua moradia ou da família e que comprovadamente não possui outra propriedade (Oliveira, 2001).

Carvalho (2016) explica que desde quando a CF de 1988 atribuiu aos municípios a competência de gestão dos sistemas de mobilidade locais e aos estados a competência de gerenciar os sistemas metropolitanos de mobilidade, o governo federal praticamente se ausentou da sua responsabilidade de coordenação. Antes da CF de 1988, o governo federal atuava fortemente na coordenação do planejamento de transporte público, possuindo órgãos importantes para esse fim. Alguns desses órgãos de apoio ao planejamento público são: as extintas Empresas de Planejamento e Operação de Transportes (GEIPOT) e Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU).

Com a estrutura bem definida e capacidade técnica, a união coordenou e promoveu o planejamento, implantando sistemas de corredores de ônibus em diversas capitais do país. Também iniciou a implantação de sistema de transporte de trilho de passageiros urbanos em algumas capitais, criando a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), responsável atualmente pela gestão de cinco sistemas de trens urbanos no Brasil.

A CF de 1988 não só instituiu a política urbana, como também tratou de versar no seu artigo 14º sobre a participação popular na esfera pública, estabelecendo mecanismos de viabilização desse processo por meio de Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular (Brasil, 1988). Vale destacar que essa iniciativa constitucional permitiu que no Brasil, por meio de mecanismos estabelecidos, que se instituisse diversos fóruns ou instituições participativas em variadas políticas públicas setoriais, inclusive, na de Mobilidade Urbana (Avritzer, 2008).

Antes mesmo de sua instituição na CF de 1988, a participação popular já era um assunto fortemente debatido no cenário internacional e nacional. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, estabelece no seu artigo 21 o seguinte:

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (ONU, 1948)

Passado mais de 10 anos após a promulgação da CF de 1988, surge no campo legal de política urbana o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) para regulamentar os artigos 182 e 183 da referida constituição. O objetivo deste instrumento é de fornecer diretrizes e instrumentos jurídicos para implementação da política urbana.

O Estatuto da Cidade reafirma a garantia da função social da propriedade urbana e a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização. Ele também elege o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo que, a promoção do desenvolvimento urbano deve levar em consideração a inclusão social e econômica de toda parcela da população, visando reduzir as desigualdades e promover a melhoria de qualidade de vida, principalmente, da população mais pobre (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade é um marco importantíssimo no enfrentamento dos problemas urbanos vividos no país ao longo das décadas e oportuniza aos municípios novas possibilidades no que se refere a gestão e financiamento do desenvolvimento local. Traz como fundamentos e princípios a gestão democrática, a justa distribuição de ônus e benefícios da cidade, o direito a propriedade, o direito a cidade com infraestrutura e equipamentos públicos de qualidade. Confere ainda ao poder público, o direito a recuperação dos investimentos públicos nas áreas urbanas com imóveis valorizados. Nota-se portanto um novo arranjo institucional entre a legislação constitucional e o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Ao regulamentar o capítulo da Política Urbana do dispositivo constitucional, O Estatuto da Cidade reúne normas relativas a atuação do poder público, principalmente, poder público municipal, que tem por objetivo garantir a execução dessa política. O reconhecimento constitucional da necessidade de envolvimento dos municípios na resolução dos problemas locais foi ampliado pelo Estatuto da Cidade. Na CF 1988 os municípios ganharam autonomia de realizar planejamento e gestão das cidades. Da mesma forma, a CF possibilitou o maior destaque desses na organização político e administrativa do país, passando a exercer autonomia política, administrativa, financeira e legislativa (Oliveira, 2001).

Fica consignado no Estatuto da Cidade, assim como na CF de 1988 que os municípios são responsáveis pela formulação e promoção da Política Urbana, através de adequado ordenamento territorial, por meio de planejamento e controle do uso, do parcelamento e de ocupação do solo. O planejamento deve respeitar as diretrizes definidos no Plano Diretor e no plano de Mobilidade Urbana, sendo estes instrumentos jurídicos garantidores do cumprimento da função social da cidade e do seu acesso para todos. (Brasil, 1988; 2001).

Regulamentando as prerrogativas constitucionais da política urbana, o Estatuto da Cidade atribuiu ao Plano Diretor a função de ser o instrumento de intervenção no processo de desenvolvimento local a partir do entendimento de que este possui uma relevância no planejamento e execução de política urbana, integrando os fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais ambientais, institucionais, sociais e territoriais da cidade (Oliveira, 2001).

Carvalho (2016) aponta alguns fundamentos do Estatuto da Cidade, como por exemplo, o aproveitamento máximo do uso do solo, compatibilizando-o com a infraestrutura urbana, especialmente a de transporte, que por sua vez, permite o uso eficiente e sustentável dos sistemas de mobilidade.

Alguns exemplos de aproveitamento do uso do solo apontados pelo autor são: Estímulo a edificações e parcelamento da terra compatível com infraestrutura da região; incentivar adensamento populacional nas áreas próximas de corredores de transporte público de alta capacidade e regiões comerciais; distribuir melhor as atividades sociais e econômicas dentro do espaço urbano planejado.

Além da racionalização do uso do solo, o Estatuto da Cidade estabelece também a necessidade das cidades com população superior a 500.000 habitantes ou integrantes das Regiões Metropolitanas (RMs) desenvolverem Planos Diretores de Transporte Urbano (PDTU), instrumento por meio do qual será concebido o planejamento integrado entre a mobilidade urbana e ordenamento territorial urbano (Brasil, 2001).

Diferentemente do Estatuto da Cidade, a Lei de Mobilidade Urbana fixa a obrigatoriedade de elaboração dos planos de mobilidade urbana nos municípios, Distrito Federal, Regiões Metropolitanas e Regiões de interesse turístico e cultural acima de 20.000 habitantes. Os locais que possuem essas características e não tiverem o plano de mobilidade urbana, ficarão sem financiamento do Governo Federal para executar projetos na área de transporte e mobilidade urbana (Brasil, 2012).

Fora os fundamentos, nas suas diretrizes o Estatuto da Cidade expressa a necessidade de integração entre a política de transporte com as políticas de saneamento ambiental, da habitação, do uso e ocupação do solo, em especial, daquelas que versam sobre a revalorização e requalificação urbana. As diretrizes também orientam para a promoção de um modelo de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial que leve em conta a melhoria da acessibilidade a serviços, equipamentos e infraestrutura da mobilidade urbana (Brasil, 2001).

Assim como a CF de 1988, o Estatuto da cidade toma Plano Diretor como instrumento básico de planejamento urbano. A sua função é orientar, por meio das diretrizes, a expansão e o desenvolvimento urbano dos municípios, garantindo uma convivência

pacífica nos espaços urbanos, assegurar moradia para os mais pobres por meio de políticas de promoção do desenvolvimento e da justiça social.

No Estatuto da Cidade, também está previsto a exigência da elaboração do Plano Diretor de Transporte Urbano integrado ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano. Esta prerrogativa está estendida para municípios com mais de 500 mil habitantes e com características descritas no próprio plano. As exigências levam em conta a importância do sistema de transporte urbano para desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas. (Brasil, 2001)

Embora houvesse uma compreensão da necessidade de uma nova abordagem no planejamento urbano integrado, as proposições do Estatuto da Cidade não foram incisivos na determinação da elaboração dos planos de mobilidade urbana, apenas se restringiram na obrigatoriedade dos Planos Diretores de Transporte Urbano integrados aos Planos Diretores de Ordenamento Territorial (PDOT).

O sistema de transporte urbano é apenas um elemento integrante de um outro sistema maior, o de mobilidade urbana. A ampliação desse entendimento, resultado de um longo debate e mudança de paradigma, trouxe resultados animadores no contexto de uma nova Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), consolidada na Lei nº 12.597, de 21 de março de 2012. (Brasil, 2012).

Segundo Brasil (2005), a lei de mobilidade urbana prevê o desenvolvimento de um planejamento urbano intersetorial, principalmente, observando suas diretrizes na elaboração dos Planos Diretores municipais, no uso e ocupação do solo, na localização das moradias, na instalação de empreendimentos comerciais geradores de viagens e impacto na vizinhança, na definição de perímetro urbano e outros instrumentos urbanísticos relevantes.

Conforme destaca Brasil (2012), fica estabelecido no artigo 24 da lei de mobilidade urbana, que o Plano de Mobilidade Urbana (PMU) é o instrumento de efetivação da PNMU e deve abranger os princípios, as diretrizes e os objetivos desta política, assim como deve considerar os elementos que se seguem no Quadro 3.3

Quadro 3.3 - Elementos a serem contemplados num plano de mobilidade urbana

I.	Serviços de transporte público coletivo;
II.	A circulação viária;
III.	A infraestrutura do sistema de mobilidade urbana;
IV.	Acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
V.	A integração dos modos de transporte público coletivo e destes com o sistema de transporte privado e os meios não motorizados;
VI.	Organizar a circulação de transporte de carga no sistema viário;
VII.	Os polos geradores de viagens;
VIII.	As áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
IX.	As áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
X.	Os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo da infraestrutura de mobilidade urbana; e,
XI.	A avaliação sistemática do planejamento, revisão e atualização do Plano no prazo máximo de 10 anos.

Fonte: Adaptado Brasil (2012).

Segundo Brasil (2012) é importante observar as seguintes diretrizes no planejamento da mobilidade urbana, quais sejam: conjunto de esforços para redução de quantidade de viagens motorizadas; modelagem do desenho urbano compatível com padrões de mobilidade sustentável; adequação da circulação e tráfego urbano; Priorização dos deslocamentos com meios não motorizados, proteção de pedestres e outros segmentos vulneráveis; promoção da acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida; priorização do transporte público coletivo e sua integração com outros modos; e, criação de novos arranjos para fortalecimento da gestão local e participação democrática.

A PNMU também traz orientações explícitas, propondo o rompimento com os modelos tradicionais de planejamento da mobilidade, antes focados apenas no transporte e sistema viário, para incorporar novas práticas de planejamento, que visam focar na circulação das pessoas. O foco passa a ser a criação das condições para a mobilidade das pessoas no espaço urbano. Com isso, torna-se relevante adequação e integração do Plano de Mobilidade Urbana com o Plano Diretor, este último definido pela lei constitucional como instrumento básico da Política de Desenvolvimento e expansão urbana (Brasil, 1988).

Passado mais de 12 anos da criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012, após sucessivas prorrogações de prazos (2016, 2018, 2019 e 2020), houve poucos avanços no que diz respeito à obrigatoriedade da elaboração do plano de mobilidade urbana, instrumento de efetivação desta política nos municípios com mais de 20 mil habitantes; regiões metropolitanas; regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a um milhão de habitantes; regiões integrantes das áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que sofrem alterações pela dinâmica da mobilidade nos finais de semana, feriados e outros eventos de grandes concentrações (Brasil, 2022).

No último levantamento atualizado em agosto de 2022, pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), antigo Ministério das Cidades (Mcidades), constatou-se que, dos 2024 municípios (entes federados) descritos no parágrafo anterior e mapeados como obrigados a elaborarem os planos de mobilidade urbana apenas 352 (17%) o fizeram, visto que, destes, somente 331 (16%) o aprovaram por meio de alguma lei (Brasil, 2022).

Analisado por quantitativo populacional, o arranjo criado pela Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020, que altera a Lei nº 12.587/2012 e determina que municípios acima de 250 mil habitantes devam concluir a elaboração de seus planos de mobilidade urbana até abril de 2022 e municípios de até 250 mil habitantes poderão concluir até abril de 2023, observa-se que, do total dos 2024 municípios com obrigação de realizar os planos, 94% são municípios de até 250 mil habitantes, que correspondem a 1.908, ao passo que 116, correspondentes a 6% possuem acima de 250 mil habitantes.

Quando se relativiza os dados percebe-se que os municípios com mais de 250 mil habitantes tiveram maior avanço na elaboração dos planos de mobilidade urbana. Isto é, dos 116 municípios, 81 (70%) concluíram seus planos, enquanto que no universo de até 250 mil habitantes, que corresponde a 1.908, apenas 271 ou 14% dos municípios realizaram essa tarefa.

Todos esses dados preocupam, porque mais de 87% dos municípios obrigados em forma da lei não conseguiram elaborar plano de mobilidade urbana, considerando que alguns (os

municípios com até 250 mil) ainda possuem essa chance, sob pena de não poderem receber recursos para infraestrutura de mobilidade urbana, exceto para o próprio financiamento da elaboração do próprio plano. Os recursos são advindos do Orçamento Geral da União e do Programa Avançar Cidades.

O programa Avançar cidades – Mobilidade Urbana é um programa de financiamento de projetos e ações de mobilidade urbana, com a priorização do sistema de transporte público coletivo e transporte não motorizado (mobilidade ativa). O programa visa contribuir com a melhoria do sistema de mobilidade, facilitando o deslocamento e circulação de pessoas, bens e serviços no ambiente urbano. Trata-se de um programa que facilita o financiamento para as cidades que pretendem elaborar os planos de mobilidade urbana, assim como realizar obras de infraestruturas de mobilidade urbana.

O financiamento ocorre por meio de recursos onerosos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), com juros de 6% ao ano e é regulamentado por meio de Instrução Normativa nº 3/2021, que trata do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte). Os critérios para obtenção do recurso estão contidos na norma e dependem da avaliação individual de cada situação (Brasil, 2020).

Fora as passagens das leis debatidas acima, há um conjunto de outros dispositivos normativos que compõem o arcabouço jurídico da política urbana brasileira, entre eles, segundo Brasil (2005), destaca-se:

Lei de Uso e Ocupação do Solo - exerce controle sobre as diferentes formas de uso e ocupação do solo nos municípios. Define que tipos de atividades econômicas podem ser exercidas nas diferentes áreas da cidade, com estabelecimento de parâmetros que permitem inferir a eficácia desse uso. Além dos usos do solo, a lei também permite o planejamento e estabelecimento de áreas habitacionais.

Lei do Perímetro Urbano - estabelece a linha objetiva que divide as áreas urbanas das áreas rurais. é o zoneamento que delimita as áreas de expansão urbana em consonância com o Plano Diretor. Esta lei define se uma cidade, principalmente, as regiões metropolitanas são totalmente urbanas ou possuem áreas rurais. Qualquer tipo de expansão no perímetro urbano deve ser realizada por meio de um planejamento que leve em consideração os aspectos do Plano Diretor e da mobilidade urbana, visto que estes

dois instrumentos promovem integração entre o uso e ocupação do solo e as condições de mobilidade no espaço urbano.

É importante o equilíbrio entre os limites espaciais urbanos e as necessidades reais dos habitantes desses lugares. Um perímetro urbano extenso, sem demanda real, pode propiciar ocupações dispersas e contribuir para espraiamento da área urbana, com isso causar diversos problemas que são corriqueiros hoje nas cidades brasileiras. Da mesma forma, se a linha divisória da área urbana e rural delimitar uma área pequena que não contemple as demandas presentes e futuros, respeitando o Plano Diretor e de mobilidade urbana, pode causar também problemas, visto que, pode provocar grandes aglomerações, com altas densidades e falta de espaços para instalações de equipamentos públicos, danos ambientais e problemas de deseconomias.

Lei de Parcelamento do Solo - trata-se da forma como está subdividido no espaço o uso relativo de cada tipo de parcela da terra no espaço de cada município. o parcelamento pode ocorrer por meio de loteamento de grandes terrenos para edificação de empreendimentos comerciais ou de interesse social, e ainda, pelo estabelecimento de logradouros para instalação de infraestrutura e equipamentos públicos.

Percebe-se a importância de um planejamento urbano integrado, um planejamento que para lotear suas glebas e logradouros necessita estabelecer por meio do plano as condições de mobilidade possível, assim como respeitar a estruturação e o ordenamento da cidade e como esta prevê diferentes usos do solo. Qualquer parcelamento em novas áreas previstas no Plano Diretor, requer novos investimentos em infraestrutura de mobilidade e novos equipamentos públicos.

Código de Obras e Edificações - este dispositivo trata de regras e parâmetros que definem os limites e os modelos de edificações em um determinado espaço urbano. Em geral, esta lei disciplina a construção das obras conforme os tipos de usos permitidos num dado espaço urbano, respeitando as características específicas de cada lugar e suas determinações nos planos urbanos.

Código de Posturas - Esse aborda exatamente o comportamento dos indivíduos no espaço físico urbano. É possível citar alguns exemplos práticos desta lei, como o próprio código de trânsito, instrumento que regula as nossas ações e comportamento no espaço viário; as sinalizações nas vias públicas; sinalizações das ciclovias; sinalização das

calçadas; entre outras medidas análogas convergem para o único objetivo, proporcionar boa convivência entre os cidadãos e melhorar a qualidade da mobilidade nas cidades.

É importante reconhecer que apesar de orientações legais, nem sempre as normas são cumpridas por parte de alguns cidadãos. Exemplificando caso de Brasília, pode-se destacar os puxadinhos dos bares no Plano Piloto, as cercas ilegais dos prédios, a ocupação das calçadas nos comerciais para descarga de mercadorias, a utilização de calçadas como espaços de bares e muitas outras situações que poderiam ser citadas e que são retratos reais desse problema.

Após mais de uma década do Estatuto da Cidade e mais de duas da Promulgação da CF de 1988, instituiu-se a Política Nacional da Mobilidade Urbana - PNMU (Lei nº 12.587 de 21 de março de 2012). Esta política é conhecida também como a lei de mobilidade urbana. Ela foi criada para atender as exigências constitucionais, que atribuí à União a função de instituir as diretrizes para promoção do desenvolvimento urbano (Brasil, 1988; Brasil, 2012).

A PNMU estabelece como princípios: a igualdade de acesso para todos os cidadãos; promoção racional do desenvolvimento das cidades com equilíbrio para as dimensões sociais, econômicas e ambientais; oportunizar aos cidadãos o acesso ao transporte público coletivo na igualdade das condições; criar condições necessárias para prestação de serviços de transporte urbano com qualidade, eficiência, eficácia e efetividade; permitir que a população possa participar democraticamente na tomada de decisões, exercendo controle social sobre poder público; garantir o deslocamento seguro das pessoas, priorizando os segmentos mais vulneráveis no trânsito, como pedestres; distribuir de forma justa os ônus e benefícios gerados em função do uso de diferentes modos e serviços de transporte; garantir o direito à cidade (Brasil, 2012).

Além de definir princípios, a PNMU também definiu as diretrizes e objetivos. As diretrizes são percalços a serem seguidos para alcançar os objetivos pretendidos. Neste caso, o que se pretende alcançar com esta política são as condições básicas necessárias para uma boa convivência na cidade, quais sejam: a redução das desigualdades socioespaciais, criando condições para que todos os cidadãos sejam elas da periferia ou do centro da cidade, possam se deslocar com dignidade e respeito; possibilitar que todos os moradores possam desfrutar de uma boa infraestrutura de mobilidade e equipamentos

públicos; promover modelo de desenvolvimento urbano menos danoso para o meio ambiente e com menos custos e sofrimento nos deslocamentos; e, criar mecanismo para consolidação do processo participativo (Brasil, 2012).

Fica evidente que as proposições da nova política vão à contramão da política de desenvolvimento urbano que vem sendo estruturado no país ao longo das décadas e que causaram todos os problemas vividos hoje nas cidades brasileiras. O que se pretende agora é que sejam trilhados novos caminhos com uma visão holística, integrador e inclusivo. Por isso, as diretrizes adotadas pela PNMU, Brasil (2012) visam o seguinte comportamento dos gestores e planejadores: pautar pela integração entre o planejamento do uso e ocupação do solo e planejamento da mobilidade urbana, tendo como base estruturante o Plano Diretor e o Plano de Mobilidade Urbana; priorizar no planejamento da mobilidade o transporte público coletivo sobre individual, principalmente, os de média e alta capacidade e os modos não motorizados; criar condições para integração do sistema de transporte; pautar-se pela mobilidade sustentável, entre outras iniciativas relevantes que possam mitigar os atuais problemas urbanos.

Tanto a PNMU, como o Estatuto da cidade e a CF são instrumentos jurídicos que se complementam na árdua tarefa de melhorar a mobilidade urbana e planejamento das cidades brasileiras, que durante muitas décadas enfrentaram exclusão e externalidades ambientais negativas. (Indi, et al., 2018 ^a) destacam que o Brasil possui uma retórica institucional que pode contribuir efetivamente para resolver em parte o problema de mobilidade urbana, no entanto, faltam ações práticas e vontade política para solucionar esse caos urbano.

É importante reconhecer que, apesar de serem instrumentos poderosos, precisam de pessoas corajosas e competentes para sua aplicação, considerando que a cidade congrega variados interesses e privilégios e que a abolição desses privilégios não se ancora no diálogo pacífico, mas no agravamento das tensões entre diferentes segmentos da sociedade.

É importante ampliar o debate sobre a introdução de carros por aplicativos no arcabouço jurídico de Política Nacional de Mobilidade Urbana, considerando que este é uma realidade irreversível na circulação e deslocamento de pessoas na cidade. Trata-se de uma nova dinâmica na prestação de serviço de transporte e que integra esse conjunto de

tecnologias disruptivas. A nova forma de mobilidade por aplicativos, denominado de mobilidade inteligente, tem criado padrões diferentes de deslocamentos nas cidades (Tomaszewska & Florea, 2018).

Santos (2021) destaca que esse tipo de mobilidade, desenvolvido na base de novas tecnologias de informações e por aplicativos estão interferindo diretamente na demanda do sistema de transporte público coletivo e cita a pesquisa de origem e destino do metrô em 2017, destacando que nos últimos 10 anos houve a queda de demanda por ônibus em 5%, um aumento de 9% dos automóveis particulares, e um crescimento exacerbado de taxis e transporte por aplicativos em 414%. Os números são relativamente importantes, porque permitem deduzir que a qualidade das viagens, facilidades de deslocamentos, conforto e praticidade que o transporte por aplicativo oferece para o usuário nos seus deslocamentos para realização de atividades contribuem para a escolha desse modo.

É importante destacar que o sistema de carros por aplicativos cria facilidades que transporte público coletivo não possui. Trata-se de facilidades tecnológicas que permitem acionar rapidamente esses veículos e realizar pagamento de viagem. É preciso investir mais no transporte público para gerar conforto aos usuários, seja no que se refere à infraestrutura física, assim como na interoperabilidade de sistema de informação ao usuário, facilitando os usuários a identificarem suas linhas, tempo de viagem e outros elementos essenciais para a mobilidade na cidade (Indi *et al.*, 2018^b)

ANTP (2019) destaca que nas últimas décadas tem crescido o uso de transporte por aplicativos (Uber e 99) à semelhança dos padrões de taxi. Destaca ainda outra modalidade adotada por esses aplicativos, quais sejam: “Uber juntos” e “99 compartilhado”. Destaca ainda, que por se tratar de uma oferta de serviço nos veículos individuais, o sistema de transporte por aplicativo tem o potencial de aumentar significativamente os congestionamentos de trânsito, o tempo de deslocamento de todos os veículos na rede, a emissão de poluentes e acidentes, assim como tem potencial de tirar parte dos passageiros no transporte público, gerando consequências graves para operação e sustentação do sistema de transporte público.

O transporte por aplicativo surgiu no Brasil nos meados de 2014, inicialmente sem nenhuma regulamentação e gerando impacto direto no sistema de taxi (ANTP, 2019). Por ter iniciado apenas suas operações em 2014, o Uber não estava previsto na Lei

12.578/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012), porém, em 2018 foi aprovada no âmbito Federal a Lei 13.640/2018 (Conhecido como lei do Uber e similares), que incluiu o transporte remunerado privado individual de passageiros. A lei delega poder de regulamentação aos municípios e o Distrito Federal (Brasil, 2018^b).

O segmento de Uber e similares representam uma fatia significativa de viagens no país. A pesquisa de Origem e Destino feito pela Cia Metropolitana de São Paulo em 2017 mostra que os veículos contratados por aplicativos realizavam 362 mil viagens por dia e os taxis respondiam por 113 mil viagens (Metrô, 2018). É possível inferir que essa modalidade de transporte exerce uma significativa parcela de viagens, o que implica também no aumento de carros circulando e, conseqüentemente, mais poluição, mais engarrafamento, mais acidentes, mais consumo de energia e emissão de poluentes.

A União Europeia, por meio de seu departamento jurídico decidiu em maio de 2017 enquadrar e classificar Uber como serviço de transporte, não criando categoria especial de transporte por aplicativo, como ocorre hoje no Brasil. Com essa classificação o Uber passa a ser regulado normalmente como outros serviços de transporte por automóvel (ANTU, 2019).

Há outro efeito relevante na análise de uso de carros por aplicativo, trata-se da captação da parcela de passageiros que possivelmente podem utilizar transporte público coletivo. Sabe-se que esse sistema de transporte público já vinha sofrendo com perda de demanda ao longo dos últimos anos, por variados motivos. Segundo as estimativas da NTU (2017), de 1994 a 2012 o sistema de transporte público coletivo teve uma perda de 24,4%, enquanto que de 2013 a 2017 essa perda foi de 25,9%. Para ANTP (2019), a migração de passageiros do sistema de transporte público de passageiros para transporte por aplicativo pode acelerar e piorar a perda de demanda, ocasionando fortes impactos na organização atual do transporte público.

Para agravar mais a situação, a pandemia causou uma das maiores perdas no sistema de mobilidade urbana brasileiro, atingindo fortemente a demanda por transporte público coletivo, um dos eixos mais importantes e estruturantes da mobilidade. Segundo (Silva *et al.*, 2021), a pandemia trouxe consigo, além da questão de saúde, diversos outros problemas, entre os quais se destacam problemas de ordem social, econômica e de

mobilidade urbana, considerando que houve uma grande restrição de deslocamentos e circulações em quase todas as cidades do mundo, para evitar possíveis contágios e fatalidades.

Ao se tratar da questão específica da mobilidade urbana na pandemia, percebe-se um paradoxo, porque ao mesmo tempo em que muitas pessoas cumpriam o isolamento social dentro de suas casas, não podendo deslocar para realizar outras atividades, foi necessário manter os serviços de transporte público para atender os profissionais de saúde, bombeiros, guardas e várias outras categorias que precisam desse sistema de mobilidade (Silva *et al.*, 2021).

Destacando a mobilidade nesse cenário de pandemia, Silva *et al.* (2021) afirma que houve uma redução drástica de aproximadamente 80% de passageiros e sem uma perspectiva de voltar à normalidade, o que provoca uma grande dificuldade financeira das empresas operadoras, levando a uma necessidade de reequilibrar dos contratos a curto e médio prazo. Autor destaca que é necessário o poder público buscar mecanismos para subsidiar essas empresas e evitar a paralização total ou falência, piorando ainda uma situação já precária.

3.5 Tópico conclusivo

Mobilidade urbana é ação de deslocar-se no tempo e no espaço, representa as dinâmicas das interações urbanas entre pessoas, bens e serviços. Ela é uma propriedade essencial da condição humana. Hoje há uma compreensão epistemológica clara do que seja mobilidade urbana em diferentes contextos locais, considerando que ele assumiu paradigma global e atua como um dos princípios básicos para desenvolvimento urbano sustentável. Ela não é um conceito dado apenas, decorre de muitas reflexões, das práticas e mudanças de paradigma ao longo dos anos. As reflexões sobre a mobilidade urbana originam-se das dificuldades de deslocamento e circulação de pessoas e bens no espaço e pela percepção da necessidade básica de planejamento sistêmico do território, integrando todos os elementos funcionais da cidade.

Na concepção do Gomide (2006) as atuais condições de mobilidade urbana e o acesso aos serviços de transporte público coletivo nas grandes cidades brasileiras contribuem para um quadro significativo de exclusão da população mais pobre das oportunidades e dos benefícios que a cidade oferece, contribuindo desta forma para manutenção da pobreza

urbana e segregação socioespacial. A precarização e redução da mobilidade da população mais pobre, residente nas periferias dos grandes centros contribui para reforçar a desigualdade de oportunidade e a segregação socioespacial, impactando nas atividades sociais desta camada popular.

A racionalização do uso do solo e crescimento inteligente das cidades podem prestar contribuições relevantes para reordenamento territorial e promoção da mobilidade urbana, visando alcançar um modelo de desenvolvimento urbano harmônico e inclusivo das cidades. Fica evidente que o planejamento integrado da cidade é o único caminho para promover um desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável do ponto de vista da equidade entre seus elementos integradores.

Considerando os resultados da análise deste capítulo, pode-se dizer que o desenvolvimento urbano saudável de uma cidade deve ocorrer na medida em que o planejamento desta articula e integra as necessidades previstas no Plano Diretor, instrumento de ordenamento territorial que define as formas de ocupação e uso do solo e no Plano de Mobilidade Urbana, que por meio de sua infraestrutura se apresenta como um forte elemento estruturador da cidade, permitindo a interação dos cidadãos com diferentes espaços urbanos, seja para realização de atividades ou lazer.

4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA

4.1 Introdução

A modernidade trouxe consigo grandes transformações econômicas, socioculturais e políticas, mas também propiciou a ampliação das desigualdades, a exclusão socioespacial os conflitos bélicos, as grandes crises políticas e econômicas, os problemas urbanos, entre outros correlatos. É verdade que os progressos conseguidos ao longo dos tempos com a modernidade são incontestáveis e serviram para realizar grandes avanços técnicos e organização do poder estatal em diferentes estágios da história humana, mas Também é verdade que as contradições internas da próprio modernidade, como as crises de identidade (Streck & Morais, 2004), as crises de representação (Bobbio, 2000) levaram a sua inoperância naquilo que deveria ser sua função básica, equacionar os conflitos de interesses entre diferentes segmentos da sociedade, garantindo assim, a justa distribuição dos bens, a equidade e direitos fundamentais.

O estado moderno é a transição da forma de produção feudal para a burguesa (capitalista) intensificada nos séculos XVIII e XIX no ocidente e é também a mudança cultural e a forma de organização social e política decorrente dessa transição (Schlickmann & Koch, 2013; Bobbio, 2000). É no contexto da modernidade que se despontou com força a democracia liberal, como forma de organização institucional do estado moderno racional e que tem como a função teórica o exercício de representação democrática da vontade geral por meio de membros eleitos pelo sufrágio universal.

O modelo de representação foi instituída como possibilidade democrática na sociedade moderna, mas com a crise democrática do século XX e a revelação de sua ineficiência na efetivação dos interesses coletivos, resurge com a máxima força o modelo de democracia participativa como alternativa para os cidadãos conduzirem seus próprio destinos destinos (Souza, 2011).

É importante ressaltar que a democracia participativa não é algo novo, ela existiu por volta de 510 a.C. na Grécia Antiga e persistiu as mudanças sociais e políticas ao longo da existência humana. A democracia participativa era o mecanismo por meio do qual os cidadãos gregos participavam da vida da pólis, decidindo diretamente sobre os assuntos relevantes de suas vidas (Souza, 2011). A participação popular ganhou força novamente

após Segunda Guerra Mundial, estando previsto no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicado em 1948.

Em diversos países do mundo, incluindo o Brasil, a busca pela participação popular se tornou um movimento contra hegemônico da democracia liberal representativa, no entanto, o seu sucesso depende do tipo de arranjo institucional, da maturidade política da sociedade, da sua forma de organização e das mudanças institucionais. Com o processo de redemocratização no Brasil, incorporou- o novo arranjo institucional, estabelecendo no seu artigo 14, inciso I, II, III respectivamente, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (Brasil, 1988).

Com a incorporação da participação popular na carta magna, houve ao longo das últimas décadas a instituição de diversos espaços participativos, como são os casos dos conselhos, as conferências, as audiências e os comitês. Essas instituições participativas permitem uma abertura maior na incorporação da sociedade na tomada de decisões públicas (

, 2009; Indi, 2014).

No que se refere especificamente à política de mobilidade urbana, o país tem avanços importantes na instituição normativa das garantias da participação democrática no planejamento e na gestão dessa política. Vale resaltar que apesar dos avanços teóricos na instituição desses espaços de produção social, é preciso que a atuação prática da poder público seja de garantir a realização e afetividade desse processo democrático.

A participação popular na mobilidade urbana brasileira vem se constituindo ao longo dos anos na forma de controle social das atividades públicas. Na prática, houve pouco avanço institucional e social na efetivação desse processo, porém, o debate teórico está posto em diversos espaços da sociedade, tais como: nos ambientes acadêmicos, nas organizações sociais e nas instituições públicas. Inicialmente uma abordagem das ciências sociais, hoje o tema da participação popular transcende diversas áreas do conhecimento, perpassando administração de empresas até as engenharias.

4.2 Concepções gerais da participação popular

Desde 1948, após a Segunda Guerra Mundial, a participação popular se tornou uma preocupação oficial da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo contemplado no

artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse instrumento jurídico, segundo pondera Avelino (2016), traz garantias da incorporação da sociedade civil na tomada de decisões públicas, como mecanismo de fortalecimento e de efetivação de políticas públicas, planejamento e gestão estatal. No entanto, é nos meados das décadas de 1960 e 1970 que o debate sobre a participação popular ganhou grande importância no cenário internacional, proporcionando as discussões sobre os limites do estado e a importância da descentralização das decisões públicas (Lodovici & Bernareggi, 1992).

No final da década de 1960 surgiram diversos movimentos sociais no ocidente, chamados de novos movimentos sociais e que lutavam não mais apenas contra o capital e controle dos meios de produção, mas pela apropriação da produção simbólica de bens, da informação e da cultura (Nunes, 2014). Para Habermas (1981), os novos movimentos sociais surgiram para protestar contra a racionalização, a burocratização e a colonização do mundo da vida pelo poder hegemônico do estado, que invade os espaços onde ocorrem a reprodução simbólica, a interação e as trocas subjetivas dos indivíduos.

Em 1974 foi realizado o “*XVIII International Conference on Social Welfare*”, em Nairóbi, capital do Quênia, na África. A conferência tinha como objetivo central discutir os avanços da participação popular proposto no ordenamento jurídico da ONU em 1948. Houve denúncias por parte de alguns conferencistas vinculados à ONU, alegando que muitos países usaram a participação popular para legitimar o processo de formação de elites nacionais e seus interesses ao invés de aproveitar o potencial da camada popular para fortalecer a tomada de decisões mais efetivas (Sayago, 2000).

Ao fazer corro a essa denúncia, Souza (2011) foi mais radical na sua crítica, lembrando que o estado moderno exerce um grande papel no processo de exclusão e dominação das elites sobre a parcela da população mais vulnerável, tendendo a atuar em favor dos interesses dos grupos e classes dominantes, que por sua vez dispõem de mais recursos e maior capacidade de influenciar as decisões.

O uso indevido da participação popular denunciada pela ONU ganha crítica em Pateman (1992), um dos teóricos contemporâneos mais proeminente da participação popular. Resignado com a forma com que vinha sendo usada a participação, ela ressalta o seguinte:

"O termo participação tornou-se parte do vocabulário político popular a partir dos últimos anos da década de 1960, quando vários grupos reivindicavam a implementação efetiva de direitos que, em teoria, eram realmente seus. Hoje o uso generalizado da palavra, em referência a uma grande variedade de situações, indica que qualquer conteúdo preciso do termo se perdeu, ainda que a questão permaneça viva e aberta".

A resignação de Pateman (1992) faz sentido, porque a participação passou a ser usada como forma de legitimação das classes dominantes, distanciando-se da sua finalidade primeira, que é na verdade a inclusão e a solidariedade. Historicamente, a classe dominante com apoio do estado exerce sua influência no monopólio das decisões, quando na realidade o estado deveria mediar o conflito de interesses para evitar a disparidade, e, conseqüentemente, o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas.

Sayago (2000) reforça a importância do papel de estado na mediação dos conflitos, afirmando que a sociedade é constituída de sistema de produção de forças e de relações sociais que naturalmente geram tensões e conflitos, por esse motivo, entende que o estado deve ser um condensador de forças e exercer um papel de mediação constante, buscando incessantemente amenizar as desigualdades sociais e políticas, equalizando os interesses distintos dos diferentes segmentos sociais, e evitar com isso a dominação de certos grupos. A autora reconhece que a relação de poder e dominação presentes nos espaços de produção social podem ser maleáveis ou rígidas no jogo das determinações políticas, dependendo das circunstâncias.

Para Arnstein (1969) a participação popular representa a redistribuição do poder decisório para os cidadãos, principalmente, aqueles menos privilegiados e que se encontram às margens dos processos deliberativos e excluídos do sistema formal. A participação é o processo de empoderamento político e social dos cidadãos, criando a consciência coletiva para que estes possam induzir as mudanças e tomarem parte na construção, distribuição e usufruto dos benefícios da sociedade.

Além de contribuir para a descentralização do poder decisório, a participação também pode ajudar no aprofundamento das relações democráticas, fazendo com que as políticas públicas representem os interesses da sociedade como um todo, particularmente, das camadas populares mais desfavorecidas. Isso implica na visão de O'faircheallaigh (2010) e Abers e Keck (2004) que a participação popular é uma categoria inclusiva e que pode ser usada como mecanismo de realização da justiça social para aqueles que ao longo da

história foram excluídos dos espaços decisórios. A participação popular deve ser concebida como processo de inclusão social.

Arnstein (1969) estabeleceu algumas categorias de análise que vão determinar o entendimento sobre os graus alcançados em um dado processo de inclusão da sociedade no processo participativo. São oito graus de participação popular que podem ser observados na efetivação do seu processo, visto que, no primeiro e segundo grau, a participação está relacionada à coerção e manipulação; no terceiro, quarto e quinto grau, existe uma participação dissimulada, artificial, denominada de pseudo participação, que ocorre por meio de supressão de informações, consultas e cooptação; no sexto, sétimo e oitavo grau, ocorre um processo participativo real e efetivo, porque decorre de uma relação de parceria, de delegação de poder e/ou de autogestão, sendo este último grau o mais difícil de ser alcançado. Esquemáticamente a Figura 4.1 mostra como estão estruturados os graus da participação popular.

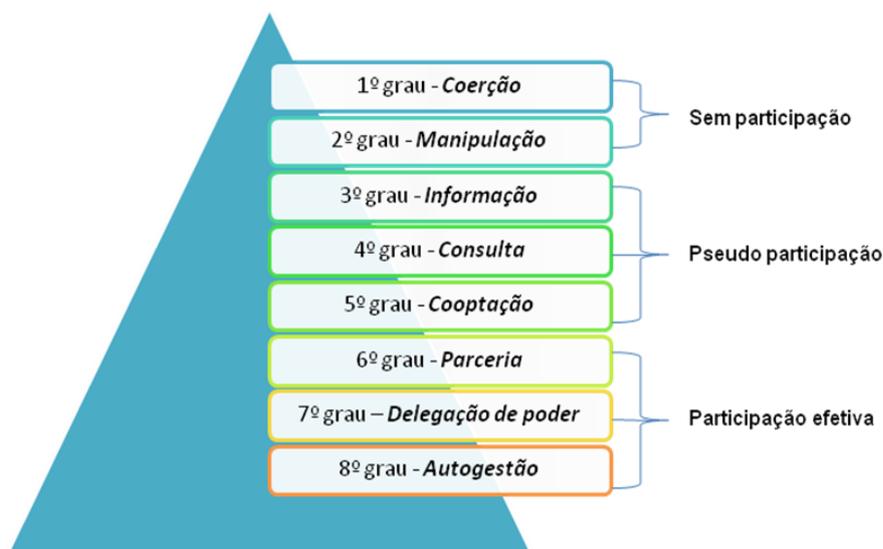


Figura 4.1 - Graus de participação popular

Fonte: Adaptado (Arnstein, 1969).

Os oito graus da participação popular propostos por Arnstein (1969) estão definidos da seguinte maneira:

1º Coerção: é a utilização da força estatal, valendo dos meios necessários para atingir a sua finalidade sem estabelecer um canal de diálogo e buscar o consenso. É a imposição de uma determinada ordem sobre a população, sendo obrigatório o seu cumprimento caso seja necessário.

2º Manipulação: ocorre quando o Estado usa de artifícios para induzir a população envolvida a aceitar uma decisão ou intervenção, mediante o favorecimento de seus interesses próprios e de seus aliados. Neste caso, a população é tratada como objeto e não como sujeito reflexivo, capaz de produzir decisões racionais.

3º Informação: informações são ferramentas essenciais para a compreensão da realidade que se pretende intervir. O monopólio estatal da informação e sua manipulação dificultam a participação da população. Na maioria das vezes, as informações são carregadas de ideologias ou difíceis de interpretar, dependendo do nível da cultura política e grau de conhecimento da população à que se dirigem essas informações.

4º Consulta: a consulta talvez seja uma das formas mais ilusória da participação popular. Nela não há garantias de inclusão das opiniões ou sugestões da população. A consulta pode ser útil ou não, depende do interesse e objetivo daqueles que a organizam.

5º Cooptação: é uma das estratégias mais antigas e maquiavélicas usadas constantemente pelo poder público para desmobilizar qualquer organização ou movimento social que se opõe a suas decisões. Ela visa os líderes populares, pessoas chaves e ativos, oferecendo benefícios políticos, cargos na administração, entre outros privilégios estatais.

6º Parceria: a parceria configura-se no primeiro grau de participação autêntica. Existe uma relação de colaboração entre o estado e a sociedade em um ambiente de diálogo e razoável transparência na formulação, elaboração e execução dos projetos, de políticas públicas e de planejamento das atividades. O estado faz concessões com objetivo de obter equilíbrio entre as demandas de diferentes segmentos e o interesse estatal

7º Delegação de poder: é um dos graus mais elevados da participação. A delegação de poder vai além da parceria popular, ela pressupõe a assunção da responsabilidade de co-gestão por parte da sociedade junto ao Estado. O Estado, por sua vez, abre mão de uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva em favor da sociedade. Na delegação de poder o Estado tende a ser mais solidário e estabelece uma relação dialógica com a sociedade.

8º Autogestão: na prática, a autogestão é um grau praticamente inalcançável na democracia liberal representativa. Para que ocorram experiências autogestionárias, pressupõe, a rigor, um macro contexto social diferente. Isto é, podem ocorrer

experiências marginais de autogestão quando há elevado grau da organização social e política da sociedade.

A participação popular é um processo de descentralização das decisões com relação aos atos públicos. Além de permitir a descentralização das decisões, também cria na sociedade civil sentido de compromisso e responsabilidade com relação às decisões tomadas, garantido cooperativamente a implementação e o sucesso de políticas públicas (Indi, 2014).

A descentralização implica na redistribuição de poder decisório, empoderamento e inclusão dos cidadãos menos privilegiados dentro do sistema (Arstein, 1969). A ação de incluir pessoas menos privilegiadas no sistema de tomada de decisões públicas, segundo Indi (2014), abre a possibilidade de fazer justiça social, fortalecendo a dimensão democrática na elaboração, acompanhamento e execução de políticas públicas.

Os defensores da democracia participativa não pretendem que esta substitua a representação democrática, mas, que a configuração do novo arranjo democrático permita a atuação de ambas em prol dos benefícios e dos interesses coletivos, trazendo mais efetividade nas políticas públicas. Existe uma série de argumentos infundáveis que os teóricos da democracia liberal contemporânea utilizam para deslegitimar a participação popular na construção de políticas públicas, assim como ocorre o contrário por parte dos teóricos da participação, porém, quando um arranjo incorpora as duas correntes o saldo pode ser positivo. A Figura 4.2 destaca a configuração de cada modelo democrático e como esses modelos podem interagir para proporcionar a maior efetividade na tomada de decisões públicas

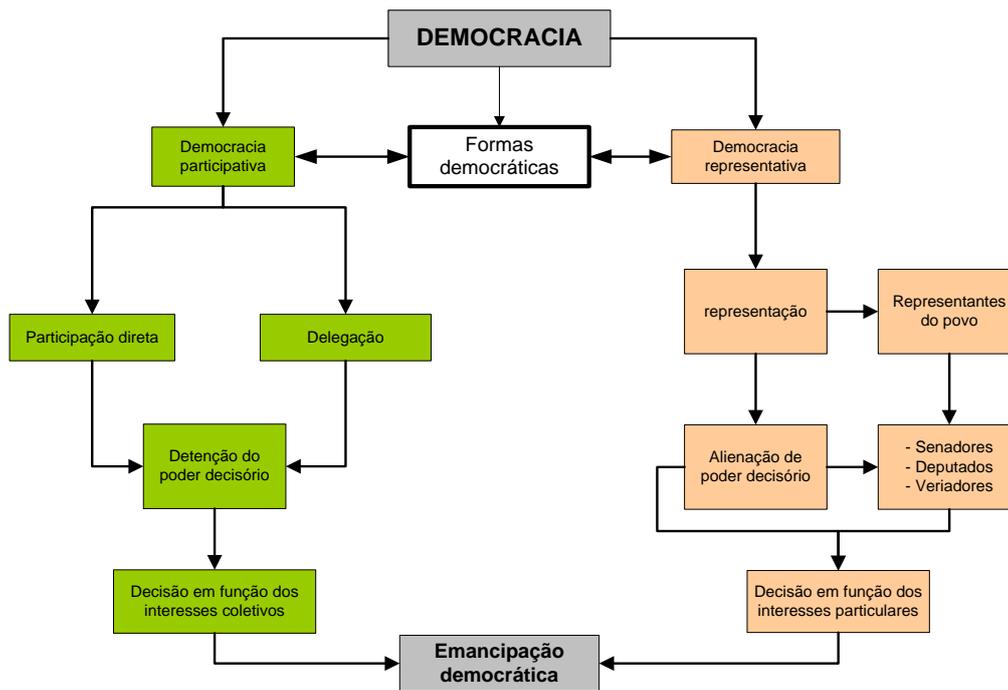


Figura 4.2 - Características de Democracia participativa e representativa
Fonte: (Indi, 2014).

As críticas mais frequentes que a corrente ideológica hegemônica de democracia representativa contemporânea faz à democracia participativa está sempre relacionada às questões da escala, das dificuldades de aglutinação das bases e da incapacidade de gerar propostas racionais (Santos & Avritzer, 2003). Ou seja, para a concepção hegemônica seria quase impossível realizar a participação popular nos lugares onde a população é numerosa e, mesmo que possível, a diversidade cultural e de interesses econômicos impediriam a unidade em torno de um consenso ou vontade geral. Ainda que sejam superados os dois obstáculos, a população não teria condições de contribuir na construção de uma proposta racional do estado, porque possui conhecimento limitado (Schumpeter, 1961).

A teoria democrática hegemônica ou democracia representativa, na sua trama epistemológica defende que a democracia seja exercida através das instituições que intermediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e poder público estatal. Essas instituições intermediárias seriam compostas por representantes eleitos democraticamente e que decidem a revelia dos interesses coletivos ou pela vontade da maioria. Nesse caso, cabe ressaltar que o interesse dessa teoria é esvaziar o poder das mãos do povo, impedindo-o de participar diretamente na tomada de decisões políticas, (Faria, 2000).

Schumpeter (1961), um dos mais influentes teóricos do elitismo democrático ou teoria democrática liberal contemporânea, ao examinar as preposições teóricas da democracia dos clássicos Rousseau, Locke e Mill, teceu duras críticas, rejeitando o argumento desses autores de que a democracia seria um processo de emancipação política e que permite a participação dos indivíduos com objetivo de representar os interesses coletivos (vontade geral) e buscar o bem comum.

Para Schumpeter (1961), a única participação possível para a grande massa da população seria durante as eleições periódicas, onde são escolhidas as elites políticas para dirigir o aparato administrativo do estado, nesse caso, a democracia seria um método político ou sistema de arranjo institucional que permite a escolha racional dos representantes por meio do voto competitivo.

No entendimento de Schumpeter (1961) não existe a vontade geral ou decisões orientadas para um bem comum. Acrescenta ainda, o povo não compartilha de único interesse ou desejo, ele se constitui de diversidade, por isso, não há como pensar a representação no sentido de satisfazer os interesses coletivos, porque ao ser eleito o representante tem total autonomia para realizar o seu programa sem interferência da população. Posto isso, o autor entende que a participação cria um desequilíbrio no sistema democrático e considera a massa popular incapaz de produzir decisões racionais para administração, assim como duvida que os cidadãos comuns possam se interessar pelas decisões que são tomadas fora da sua esfera privada.

A corrente ideológica contrahegemônica da democracia entende que a representação por si só não dá conta de penetrar no âmbito do mundo da vida e entender com clareza os problemas das comunidades (Habermas, 2012). Pateman (1992) ataca as proposições conservadoras dos representantes máximos da democracia liberal elitista (Sartori, Eckstein, Schumpeter e Berelson) afirmando que estes tiveram uma análise deturpada na interpretação das ideias dos clássicos da democracia. Ela afirma que a essência da democracia é a participação política dos indivíduos ou grupos na tomada de decisões, e não apenas na escolha dos representantes durante período eleitoral e que a participação tem função educativa e integradora.

Souza (2011) afirma que na democracia participativa não há alienação do poder aos terceiros como ocorre no modelo representativo. Afirma ainda que a democracia

representativa, que requer a eleição dos membros periodicamente é uma aposta incerta e equivale à entrega de um cheque em branco para alguém, com promessa de que essa pessoa possa sacar apenas um determinado valor combinado, quando na verdade, ele possui carta branca para atuar ilimitadamente.

Na luta ideológica e teórica entre a corrente hegemônica de democracia liberal contemporânea e a corrente participativa, surgiu uma terceira vertente moderada, denominada de democracia deliberativa e que incorpora os elementos das duas vertentes citadas anteriormente. Habermas (2012) é o grande expoente da teoria democrática deliberativa, que surgiu nas décadas de 1970 e que tem grande repercussão na democracia moderna (Faria, 2000; Avritzer & Costa, 2004).

Ao empreender a teorização da democracia deliberativa, conforme ressalta Amorim (2015), Habermas (2012) adota uma posição conciliatória entre os argumentos dos liberais democráticos e comunitaristas participativos. Em outra palavra, o autor buscou uma terceira via para resolver os impasses gerados no debate entre aqueles que defendem um modelo de democracia baseado exclusivamente na representação política e àqueles que defendem a participação direta como mecanismo de efetivação da vontade geral e de legitimação de decisões políticas.

Numa posição intermediária, Habermas (1981) propõe o modelo deliberativo como alternativa democrática para as sociedades modernas. Segundo os pressupostos da democracia deliberativa defendida pelo autor, a tomada de decisão por parte do governo sobre qualquer assunto que afeta a população deve ser submetida a um exame racional comunicativo amplo nos fóruns de debates e espaços de produção social para sua posterior submissão à deliberação.

O argumento do autor é de que a tomada de decisão pública não pode ser baseada apenas na vontade da maioria, alegadamente expressa pelos representantes em votações secretas ou abertas nos espaços formais do poder (sistema administrativo), mas de um processo de troca comunicativa na esfera pública que antecede e contribui para formação da vontade popular. Esfera pública, portanto, seria o espaço onde a população tematiza, problematiza e debate soluções para questões relevantes da vida social e política, canalizando as demandas para o sistema formal. É um espaço composto, geralmente, por formadores de opinião pública, associações comunitárias, associações de classes, grupos de interesses

específicos, entre outros segmentos (Habermas, 2012). Silva *et al.* (2015), baseado nas premissas de democracia deliberativa Habermasiana sintetiza na Figura 4.3 a relação entre esfera pública, mundo da vida e sistema administrativo.



Figura 4.3 - Representação da esfera pública, mundo da vida e sistema administrativo
Fonte: Silva *et al.* (2015)

Segundo Faria (2000), ao definir a estrutura dos processos de tomada de decisão pública, Habermas (2012) teria proposto dois sistemas político, centro-periferia. No sistema político central, figuram-se as entidades do poder estatal, formado pela administração (executivo), judiciário e a formação da opinião e da vontade popular (parlamento, eleições políticas, partidos e funções semelhantes); no sistema político periférico, encontra-se a esfera pública, formada por grupos de interesses distintos e que não exercem a função estatal. Contudo, apesar dessa separação dos sistemas políticos, a democracia só se realiza na relação dialética desses dois polos.

Todas as decisões tomadas no âmbito do estado devem ser fundamentadas e justificadas para fins de legitimação popular através de uma esfera pública vitalizada. Na concepção habermasiana podem ser observadas os seguintes pressupostos:

"O sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública política por meio de um fluxo de comunicação que parte de redes informais dessa esfera pública, se institucionaliza por meio de corpos parlamentares e atinge o sistema político formal, influenciando nas decisões tomadas. O fluxo de comunicação entre a formação da opinião pública, as eleições institucionalizadas e as decisões legislativas é pensada para garantir que influências geradas pela publicidade e pelo

poder produzido comunicativamente, sejam transformadas através da legislação, em poder administrativamente utilizável" (Faria, 2000).

A teoria deliberativa de Habermas (2012) sustenta que a democracia deve privilegiar a formação da vontade popular em espaços institucionalizados, assim como a construção de opiniões nos espaços informais. A legitimidade das decisões políticas nesta teoria está vinculada a ação comunicativa (colaborativa) e a formação democrática da vontade popular. Isso implica que o processo deliberativo consistente e democrático depende da canalização dos impulsos populares gestadas nos debates racionais e comunicativos na esfera pública para fóruns institucionalizados de tomada de decisões. É verdade que a opinião pública transformada em ação comunicativa não possui capacidade de reger o sistema administrativo (poder do estado), mas pode direcioná-lo para realização da justiça social (Faria, 2000).

Ao analisarem a concepção da democracia deliberativa proposta por Habermas (2012), os autores Avritzer & Costa (2004) destacam que a esfera pública é um espaço político de mediação entre o mundo da vida e o sistema político formal. Ressaltam ainda, que a esfera pública processa os impulsos catalisados no mundo da vida, canalizando-os para as instâncias de tomada de decisões instituídas pela ordem democrática. Reconhecem que a força sociointegrativa, fruto das interações comunicativas voltadas para o entendimento, próprias do mundo da vida, não migram imediatamente para o plano político formal, pacificando aí as diferenças de interesses e disputas de poder existente, ela é tematizada e validada pela esfera pública, para assim ser canalizada aos espaços deliberativos com legitimação popular.

Segundo Faria (2000), a legitimação de políticas públicas depende da capacidade do estado de incluir a população nas discussões e tomadas de decisões. No entendimento da autora, as políticas públicas devem refletir a vontade coletiva organizada através do envolvimento popular nos fóruns públicos de debate. O debate deve se configurar desde a esfera pública até alcançar os espaços formais institucionalizados. A esfera pública é instância intermediária entre o mundo da vida privada e espaços formais de política. Ela capta e problematiza os impulsos gerados no mundo da vida e os transmite para instituições políticas formais, que por sua vez, articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política legítima

Faria (2000) reconhece que a operacionalização do modelo deliberativo habermasiano depende da institucionalização dos procedimentos que permitem a construção de opiniões públicas nos espaços informais da sociedade (mundo da vida), através de um processo de julgamento comunicativo que ocorre na esfera pública e da forma como essas vontades são incorporadas nos espaços formais de poder decisório (sistema político-administrativo). Aponta que as associações voluntárias (sociedade civil) desvinculadas do mercado e do estado são responsáveis pela tematização, vocalização e canalização dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida para esfera pública e que posteriormente são direcionados para espaços de deliberação pública (Avritzer & Costa, 2004).

A sociedade civil tem um papel fundamental na constituição dos espaços participativos. De um lado, ela deve atuar pela preservação e ampliação da infraestrutura comunicativa e pela produção de microesferas públicas associadas à vida cotidiana; por outro lado, deve fluir nos espaços formais da política institucionalizada, canalizando os anseios e as angústias populares gestadas nas relações intersubjetivas do mundo da vida e processadas na esfera pública. A sociedade civil deve influenciar a tomada de decisões públicas nos espaços institucionalizados, apresentando contribuições para soluções de problemas identificados na sociedade (Avritzer & Costa, 2004).

Há, no entanto, uma preocupação do Habermas (2012) com relação à fluência da sociedade civil nos espaços formais do poder. Essa preocupação traduzida pelo Avritzer & Costa (2004) expressa o seguinte entendimento:

"(1º), para que possam funcionar como catalisadores dos processos espontâneos de formação da opinião, as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos. De outra forma, o ganho da complexidade poderia significar a rendição aos imperativos organizacionais e o conseqüente distanciamento da base. (2º), os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre política se faz através das mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios.

A proposição do Habermas (2012) de autolimitação do poder da sociedade civil na administração pública rendeu muitas críticas por parte dos teóricos que defendem a participação da comunidade nos espaços de tomada de decisões públicas (Faria, 2000; Avritzer & Costa, 2004; Amorim, 2015).

As críticas mais proeminentes vieram de Cohen e Bohman. O entendimento desses autores é que o Habermas (2012) subestimou a capacidade dos atores sociais ao limitar a participação deles apenas nas esferas públicas e não nos espaços propriamente deliberativos. Para Amorim (2015), os motivos das críticas da teoria deliberativa estão no fundamento de que Habermas (2012) não teria levado até as últimas consequências a sua teoria, limitando-se apenas a abstração, sem indicar empiricamente como se efetivaria os impulsos canalizados no mundo da vida para instâncias administrativas (sistema político formal) de deliberação. Ressalta que Cohen entende que o Habermas apenas coloca a sociedade como coadjuvante ao limitar o seu poder de atuação na formulação da sua teoria deliberativa.

É compreensível que Habermas (2012) tenha recebido tantas críticas sobre os limites que propusera para participação da sociedade civil na sua teoria deliberativa. Afinal se a população não pode decidir de fato e se limita somente em exercer influência nas decisões não haveria garantias de que os temas debatidos e decididos irão incorporar as demandas populares. Por isso, é imprescindível que a sociedade, além de tematizar e debater as questões problemáticas exerça diretamente o poder de decisão ou deliberação. A sociedade não pode decidir as questões públicas apenas no âmbito da esfera pública, mas decidir juntamente com o poder público nos espaços constituídos formalmente para deliberação.

4.3 Aspectos legais e institucionais da participação popular na política de desenvolvimento e mobilidade urbana.

É importante ressaltar que após a participação popular ser preconizada pela CF de 1988, houve uma pressão social para implementação das mudanças na relação da sociedade com o estado brasileiro, buscando incorporar esse processo no planejamento e na tomada de decisões públicas. A pressão social refletiu na postura do poder público, alterando em parte a forma de interação deste com a sociedade civil. Dentre as mudanças mais proeminentes, destacam-se o processo de constituição, disseminação e operação dos mecanismos participativos, mecanismos esses que permitem costurar e tecer novas configurações de arranjos institucionais mais abertos. Ou seja, houve ampliação e a diversificação das formas de incorporação da sociedade organizada no planejamento e formulação de políticas públicas (Avritzer, 2009).

O novo arranjo institucional instituído no artigo 14 da CF de 1988 estabeleceu como mecanismo de participação popular, nos incisos I, II e III, o Plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, respectivamente. A previsão é que estes mecanismos permitam que soberania popular seja exercida diretamente pela população, sem perder as garantias da democracia representativa, que ocorre por meio do exercício do sufrágio universal (Brasil, 1988).

O plebiscito, assim como o referendo são mecanismos que permitem a participação por meio de consultas populares, porém, ocorrem em dois momentos diferentes do ato administrativo. Para Auad (2005) o plebiscito acontece antes da configuração do ato administrativo. Ou seja, a consulta à população é feita antes, para depois estabelecer a norma ou política. Com o referendo ocorre o contrário, a norma ou política é estabelecida para depois realizar a consulta, a fim de que este seja referendado pela população (Affonso, 1996). A iniciativa popular ocorre quando a própria população decide apresentar um projeto de lei ao legislativo, cumprindo os requisitos mínimos de números de assinaturas que não podem ser menos que 1% do total dos eleitores do país, em no mínimo cinco estados ou DF (Santos, 2009).

Segundo Avritzer (2009), diante das atribuições constitucionais e a criação de mecanismos que permitem a articulação de diferentes arranjos institucionais na incorporação e fortalecimento da participação popular em políticas públicas, foram constituídos e disseminados várias instituições participativas no Brasil. Dentre as instituições participativas mais conhecidas no Brasil estão os conselhos participativos, as conferências, as consultas e audiências públicas, os comitês e orçamento participativo (OP). Esses espaços, apesar de ampliarem a participação popular, por si só não garantem a efetividade desse processo democrático.

A efetividade da participação popular depende do grau de abertura do poder público em cada localidade, do tipo de desenho e arranjo institucional adotado, que é a forma como se estrutura um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem de forma ímpar os caminhos para coordenar atores envolvidos nas instituições participativas (Pires & Gomido, 2014).

Na área de política de desenvolvimento e mobilidade urbana, a realidade da participação ainda está longe daquilo que se pode esperar, é uma experiência incipiente, muito

residual, no entanto, não se pode ignorar os avanços obtidos, sejam eles retóricos ou práticos. O importante é que existe hoje uma abertura maior para debater o lugar da participação popular no planejamento e na gestão urbana e mobilidade. Destacam-se alguns avanços importantes no que se refere à política urbana como um todo, quais sejam: o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a Criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e Estatuto da metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Todos esses instrumentos normativos estabelecem princípios e fundamentos que garantem a participação popular no planejamento e gestão democrática na política de desenvolvimento e mobilidade urbana, orientam os gestores no que se refere à criação e ampliação de espaços de diálogo com a sociedade no processo de planejamento, execução e gestão das políticas públicas (FNP, 2012).

Na política de desenvolvimento urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a participação popular é um tema central e está consignada nas diretrizes (artigo 2) e no capítulo específico que trata da gestão democrática (artigos 43, 44 e 45). Ao estabelecer no artigo 2º que objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, destaca que a gestão democrática é uma diretriz importante e deve se realizar por meio da participação popular e do envolvimento de variados segmentos da sociedade na formulação, acompanhamento e execução de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

No capítulo IV do Estatuto da Cidade (2001), que trata especificamente da gestão democrática nos artigos 43, 44 e 45, a participação popular deve ocorrer por intermédio de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis municipais, estaduais e federal; nos debates, audiências e consultas públicas; nas conferências em diferentes níveis da federação e projetos de lei de iniciativa popular. Também destaca que deve haver a participação na gestão do orçamento municipal (orçamento participativo) e nos trabalhos dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Como já previsto na CF e no Estatuto da Cidade, a participação popular também se torna um tema importante na Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, figurando entre principais prioridades na formulação e execução dessa política. A participação popular não só é uma prioridade em todas as etapas da PNMU, como integra seus objetivos e princípios (Brasil, 2012).

O artigo 2º estabelece que o objetivo da PNMU seja contribuir no acesso universal à cidade, promover as condições que possibilitam a efetivação dos objetivos e as diretrizes da política de desenvolvimento urbana, por meio de planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Destaca ainda no seu artigo 7º, que a consolidação democrática como instrumento de garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana também seja um dos objetivos desta política.

Segundo Brasil (2012), o artigo 5º da lei de mobilidade urbana descreve que a gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da PNMU é um dos princípios básicos e descreve como um dos direitos dos usuários, no artigo 14º, a participação no planejamento, na fiscalização e na avaliação da política local de mobilidade urbana. Propõe ainda no seu artigo 15º que o direito de participação da população no planejamento, fiscalização e avaliação da PNMU seja assegurado por meio dos instrumentos que se seguem:

- I. Constituição dos órgãos colegiados com a participação de representantes do poder executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;
- II. Criação de ouvidorias nas instituições responsáveis pelo planejamento, execução e gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou órgãos que exercem a mesma atribuição;
- III. Promoção de debates, audiências e consultas públicas; e,
- IV. Adoção de mecanismos que viabilizem uma comunicação efetiva, avaliação da satisfação dos usuários e prestação de contas públicas. Ou seja a transparência é fundamental nesse caso.

Conforme destaca Brasil (2015^b), o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, traz a complementaridade das questões que não foram abordadas no Estatuto da Cidade, particularmente, as questões das regiões metropolitanas, micro regiões e aglomerações urbanas instituídas pelos estados, com fundamento no interesse público comum e com características urbanas. Também define diretrizes para governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano e estabelece critérios para apoio da União às ações necessárias.

No seu artigo 5º, o Estatuto da Metrópole propõe a criação de mecanismos de controle social na organização, planejamento e execução de projetos de funções públicas de interesse comum à governança interfederativa das regiões metropolitanas e das

aglomerações urbanas. A participação popular, segundo o artigo 6º deste estatuto é um princípio fundamental, assim como é uma das diretrizes definidos no artigo 7º.

Além de trazer a participação popular como princípio e diretriz, o Estatuto da Metrópole no seu artigo 8º, parágrafo II determina a instalação das instâncias colegiadas deliberativas com a participação da sociedade civil. Ou seja, a participação popular é um processo fundamental na governança interfederativa e deve ser incorporada no planejamento integrado dos projetos e das ações desses entes. Cada ente federado deve compatibilizar o seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana (Brasil, 2015^b).

Observa-se que a participação popular é um mecanismo importantíssimo na constituição de políticas públicas de desenvolvimento e mobilidade urbana. Ela está presente nas etapas do planejamento, execução e avaliação dos projetos e programas. A participação popular vem ganhando relevância desde 1948, na Organização das Nações Unidas (ONU, 1948), sendo incorporado no ordenamento jurídico brasileiro desde a CF de 1988 (Brasil, 1988), no Estatuto da Cidade (Brasil, 2011), na PNMU (Brasil, 2012) e, por fim, no Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015^b), conforme pode se observar na Figura 4.4.

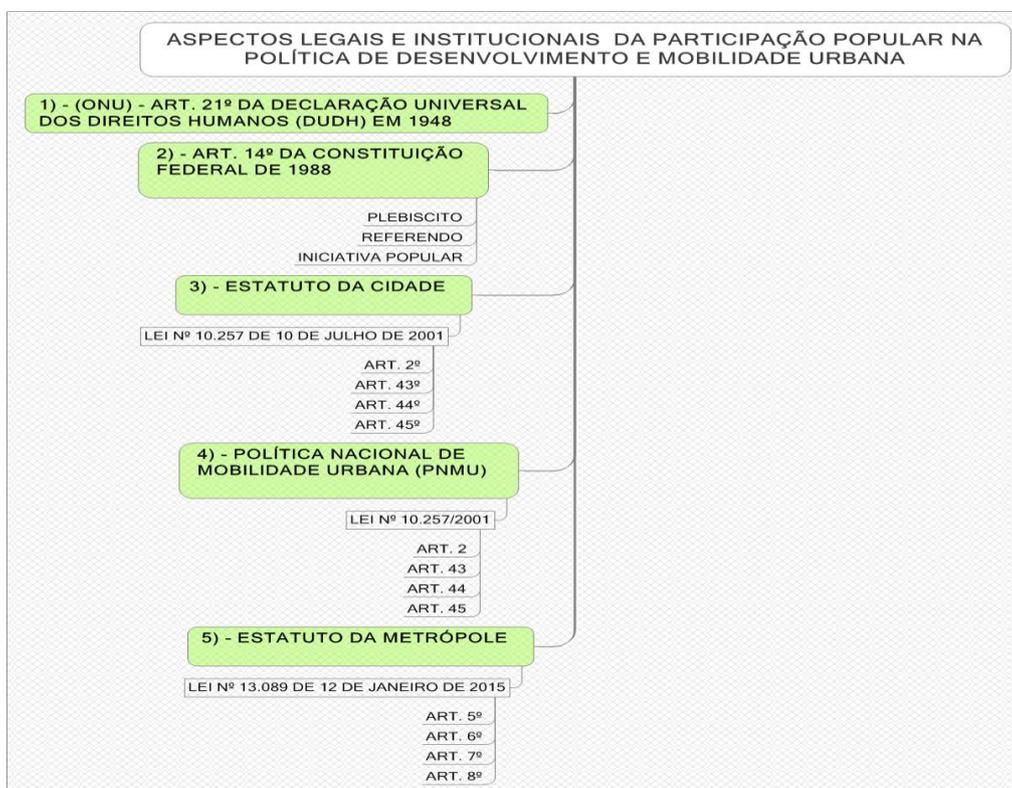


Figura 4.4 - Participação popular em diferentes ordenamentos jurídicos
Fonte: Elaboração própria (2022).

4.4 **Alguns exemplos da participação popular nas políticas setoriais brasileiras**

As conquistas alcançadas na CF de 1988 e em outras leis complementares possibilitaram nos últimos anos que a participação popular no Brasil atingisse uma realidade inegável, porém, ainda incipiente. A participação passa a ser incorporada cada vez mais no processo de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas. Apesar de reconhecidos avanços, o Brasil ainda está longe de ter uma participação popular desejada em diversas áreas de políticas públicas. Em alguns setores, como orçamento participativo, os conselhos de saúde, política de assistência social, entre outros, houve progressos importantes, mas ainda insuficientes se considerarmos a importância desse processo.

A título de exemplos, serão listadas na subseção seguintes duas experiências importantes para mostrar como é possível alcançar um modelo de participação popular mais efetivo na elaboração dos planos de mobilidade urbana. Os casos a serem mostrados se referem à participação popular na política do SUS e a Participação popular no orçamento Participativo. É verdade que cada experiência representa uma peculiaridade e depende de muitas variáveis para seu sucesso. No entanto, os aspectos positivos de cada política setorial podem ser adaptados em outra, já que as cidades e as características da população podem ser as mesmas.

É importante também ressaltar que esses dois exemplos representam modelos mais proeminentes de instituição da participação popular no Brasil. A participação popular na saúde privilegia espaços formais de deliberação (conselhos, conferências), enquanto que OP busca construir um arranjo mais criativo, com privilégio à reprodução de microesferas públicas, sem perder de vista o aspecto decisionista de deliberação.

4.4.1 Participação popular na política do Sistema Único de Saúde (SUS)

É verdade que a participação popular ganha corpo no Brasil com sua incorporação na CF de 1988, porém, esse processo já vinha sendo contemplado em algumas políticas setoriais, mesmo sendo limitado a alguns segmentos específicos, principalmente, agentes estatais. No caso da política de saúde, houve a realização da primeira conferência em 1940, no então governo Vargas, sendo também a primeira conferência nacional que ocorreu no país. Essa conferência e outras que ocorreriam posteriormente constituíram importantes processos participativos institucionalizados no Brasil (Almeida, 2012).

Como destacam Silva e Abreu (2002), as conferências de saúde exerceram um papel fundamental na década de 1960, quando capitaneavam as discussões das políticas públicas desse setor com profissionais da área. Mas foi na década de 1980, quando as conferências começaram a incorporar os usuários, por meio de suas organizações (associações, grupos comunitários específicos, sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais), que a participação se tornou mais evidente nesses espaços.

Além das conferências, a participação popular na política de saúde já estava em curso desde 1940. Segundo Silva e Abreu (2002), foi criado o Conselho Nacional de Saúde (CNS) na década de 1930. O conselho exercia papéis institucionais variados em contextos sociopolíticos heterogêneo. O CNS foi criado pela Lei nº378, de 13 de janeiro de 1937, no então governo Vargas, no entanto, só viria a ser regulamentado pelo Decreto nº 34.347 de 08/04/1954. O conselho tinha como atribuição assistir o ministro da saúde na determinação das bases gerais dos programas de proteção a saúde e contava com 17 membros, sendo na sua maioria representantes do poder público e algumas personalidades da área de saúde.

No governo de Kubitschek, segundo destacam Silva e Abreu (2002), foi emitido o decreto nº 45.913, de 29/04/1959, alterando assim a composição anterior, ampliando a composição dos seus membros de 17 para 24 pessoas. Passado o tempo, foram editados outros decretos que alteram a constituição e a composição do conselho, ora atribuindo maior poder de atuação a ele, ora reduzindo seu poder de barganha. Foi com o Decreto nº 55.242/1964, já no regime militar, que o conselho perdeu totalmente sua pequena autonomia, seja no que diz respeito ao orçamento, como suas funções originárias, que passaram a ser definidas de forma genérica.

O CNS passa a ter seus membros reduzidos para 13, incorporando novos membros representantes da Academia Brasileira Militar. O conselho só se debruçaria sobre as matérias que lhe forem submetidas por força da lei ou sob a demanda do ministro. O conselho perdeu totalmente a autonomia de apresentar e debater as suas próprias pautas. Na década de 1970, com ascensão do autodenominado movimento de reforma sanitária que permitiu que alguns médicos destacados alcançassem cargos relevantes na burocracia estatal, houve mudanças no conselho, proporcionando espaço de debate que ampliasse a participação para setores sociais, até então excluídos do sistema. A participação, no entanto, se resumia no chamamento da comunidade para fornecer informações aos

gestores e não propriamente uma atuação efetiva na transformação dos rumos da saúde á época (Silva & Abreu 2002).

Silva e Abreu (2002) destacam que a abertura de espaço para uma participação controlada e, provavelmente, legitimadora das decisões no setor da saúde, acabou se transformando numa demanda crescente pela participação no planejamento, gestão e articulação intersetorial, mobilizando diversos atores, tais como, movimentos reivindicatórios nas periferias urbanas e as lutas sindicais na área de saúde federal. Esses movimentos, como tantos outros da década de 1970, catalisaram forças até a década de 1980, culminando com a constituinte e a redemocratização do país, possibilitando a criação do SUS e, posterior regulamentação da participação popular por meio de conferências e conselhos deliberativos.

Cético com a instituição de espaços formais como único mecanismo de participação popular, Coelho (2012) justifica seu enquadramento, explicitando que os conselhos e as conferências constituem espaços formais de discussão e deliberação, e, como tal, requerem um grau de especialização maior no assunto, o que acaba limitando a participação das camadas populares mais simples, e, conseqüentemente, criando a desigualdade e a exclusão política dos segmentos mais vulneráveis nesses espaços. No entanto, apesar de reconhecer a existência das falhas na forma como se constituem os espaços de participação na política de saúde, admite que, a simples abertura da gestão aos diversos olhares e vozes, acaba contribuindo, de certa forma, para democratização e compatibilização das ações em saúde pública.

Com a Instituição do SUS na CF de 1988, foram editadas diversas leis para orientar sua atuação. Dentre essas leis figura a 8.142/90, que dispõe sobre a participação democrática da comunidade na política do SUS e define as conferências e os conselhos como instâncias colegiados de debate e deliberação. As conferências de saúde ocorrerão num período regular de quatro em quatro anos e teriam como função avaliar a situação da saúde e propor diretrizes. Os conselhos são órgãos permanentes e deliberativos, possuem a competência de formular estratégias e exercer controle amplo na formulação e execução de políticas públicas de saúde. A composição dos conselhos deve contemplar a paridade democrática, devendo ter 50% da representação dos usuários e outros 50% dividido entre representantes do governo, prestadores de serviços e profissionais da saúde (Coelho, 2012).

A construção do Sistema Único de Saúde (SEU) é o resultado de um conjunto de articulação de diversos atores sociais unidos no Movimento de Reforma Sanitária em defesa de um sistema de saúde que atende como política pública de inclusão popular. A mobilização iniciada nas décadas de 1970 teve seu desfecho na CF de 1988, sendo criado assim o SUS, com a definição de seus princípios e diretrizes de universalidade, quais sejam: equidade, integralidade do atendimento com prioridade à prevenção, descentralização e a participação da população.

A participação, nesse caso, passa a ser pauta fundamental de reivindicação da saúde. Sua institucionalização obrigou ao menos na teoria à democratização das políticas e serviços de saúde e o debate sobre esta (Coelho, 2012). O SUS que nasce embasado nos princípios da universalidade, integralidade e equidade, abre espaço para participação popular, garantindo à sociedade a possibilidade de tomar parte na formulação, execução e controle das políticas de saúde (Silva Santos & Bastos 2011).

Segundo aponta Coelho (2012), após a CF de 1988, diversos arranjos foram criados para fortalecer a incorporação do processo participativo no SUS, assim como houve a normatização do funcionamento dos órgãos colegiados desse sistema. Em novembro de 2003 foi criada a resolução nº 333 do CNS, estabelecendo as recomendações e diretrizes para criação e funcionamento de conselhos estaduais e municipais de saúde. A ampliação da infraestrutura de participação popular abrange, inequivocamente, as estruturas dos poderes estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Numa outra ação de fortalecimento da participação popular na política de SUS em 2006, criou-se o Pacto da Saúde. Este tinha como uma das finalidades, a busca pela repolitização da saúde como estratégia de mobilização social, e pelo avanço no processo de institucionalização da saúde como direito da cidadania, além de consignar na carta os direitos dos usuários do sistema de saúde.

4.4.2 Participação popular no Orçamento Participativo (OP):

Segundo a ONU (2004), o Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo ou processo por meio do qual a população toma decisão sobre o destino da parcela ou total dos recursos públicos disponíveis. De forma mais ampla, conforme outras definições adotadas, o OP pode ser entendido como um processo de exercício direto de democracia, voluntário e universal, onde os cidadãos travam discussões e tomam decisões sobre a

destinação dos orçamentos das suas cidades e políticas públicas. Nesse caso, a participação não se limita apenas ao sufrágio universal para escolha dos representantes, mas do exercício direto da influência e do controle das ações públicas, particularmente, no que diz respeito à destinação de verbas públicas.

Costa (2010) define OP como mecanismo governamental de democracia participativa que possibilita aos cidadãos participarem diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas. Avritzer e Navarro (2003) vêem no OP uma fórmula de articulação equilibrada entre as ações geradas pela democracia representativa e exercício direto de democracia. Os autores entendem que a hibridização desses dois arranjos democráticos contribui para as seguintes finalidades: Sessão de soberania por quem detém o poder local; reintrodução de elementos de participação local; autorregulação soberana; e, definição das prioridades de utilização de recursos públicos locais por parte e em prol da população mais necessitada.

Apesar de reconhecer experiências marginais, o OP só teve seu início formalmente em 1989, em Porto Alegre, posteriormente se expandindo para outras regiões do país. O OP não se limitou apenas às fronteiras brasileiras. Por se tratar de uma experiência Exitosa, repercutiu fortemente no exterior nos anos de 1990, tendo sua adaptação em diversos países da América latina, Europa, Ásia e África.

A expansão do OP pode ser dividida em três etapas: a primeira compreende o período entre 198-1997, caracterizada pela experimentação interna de pequenos números de cidades; a segunda etapa ocorre entre 1997-2000, marcada pela consolidação no país, tendo mais de 130 cidades envolvidas; e, a terceira etapa que se inicia na década de 2000 para frente, tem sua marca consolidada na expansão externa dessa experiência. Até 2004, estima-se que mais de 300 cidades ao redor do mundo já tinham adotado essa prática (ONU, 2004).

Mesmo a literatura reconhecendo o início oficial de OP somente no ano 1988, Costa (2010) mostra que existem relatos dessa prática desde 1970. Essa experiência como constata o autor, não tinham a denominação do OP, mas possuíam características próximas do formato atual. Alguns casos emblemáticos da constituição dessas experiências marginais são: Lajes (SC) em 1978; Município de Boa esperança (ES) em 1982; Diadema (SP) em 1983; Vila Velha (ES) em 1986 e Uberlândia (MG) em também

em 1986. Todos esses casos operaram com a participação nos órgãos municipais para que a população pudesse participar da tomada de decisões.

A invenção do orçamento participativo em Porto Alegre foi um conjunto de iniciativas do poder público local (Top-down) e outras originadas nas bases em direção à hierarquia administrativa (bottom-up). O arranjo concebido para o sucesso do OP em Porto Alegre é uma invenção institucional criativa. O objetivo central dessa política é integrar o cidadão comum nas discussões e na definição de prioridades de alocação de recursos orçamentários em nível local e municipal.

A pirâmide tem três níveis participativos: assembleias abertas a todas as pessoas nos bairros, assembleias e um conselho participativo de delegados nos distritos e um conselho geral participativo em nível municipal. Fora os fóruns mencionados, também existem debates complementares sobre temas específicos nas assembleias temáticas. Todos os espaços de discussão e decisão estão abertos a qualquer indivíduo ou organização e os fóruns mantêm independência da organização burocrática do poder público (Sintomer *et al.*, 2012).

A CF de 1988 impulsionou um dos processos mais criativos do exercício direto da democracia (OP) no país e no exterior. Após prever a participação popular no seu novo arranjo institucional, passou-se apenas um ano para que a arquitetura do OP seja concretizada e posto em prática na cidade de Porto Alegre. A descentralização do poder e o fortalecimento da democracia por meio do empoderamento das comunidades locais nos processos de tomada de decisões propiciaram a engenharia criativa do OP (Costa, 2010).

Sintomer *et al.* (2012) afirmam que o OP tem sido um dos mecanismos de participação mais bem sucedido nos últimos quinze anos no mundo. Ressaltam que a propagação global desse mecanismo de participação, que inicialmente surgiu em Porto Alegre em 1989 só evidencia a sua importância na incorporação da população na condução de políticas públicas. Ao destacarem as experiências globais do OP, apontam que em 2010 havia entre 795 e 1.469 implantações, sendo que em 2000, havia menos de uma dezena. Na figura 4.5 pode-se perceber a configuração global das experiências do OP.

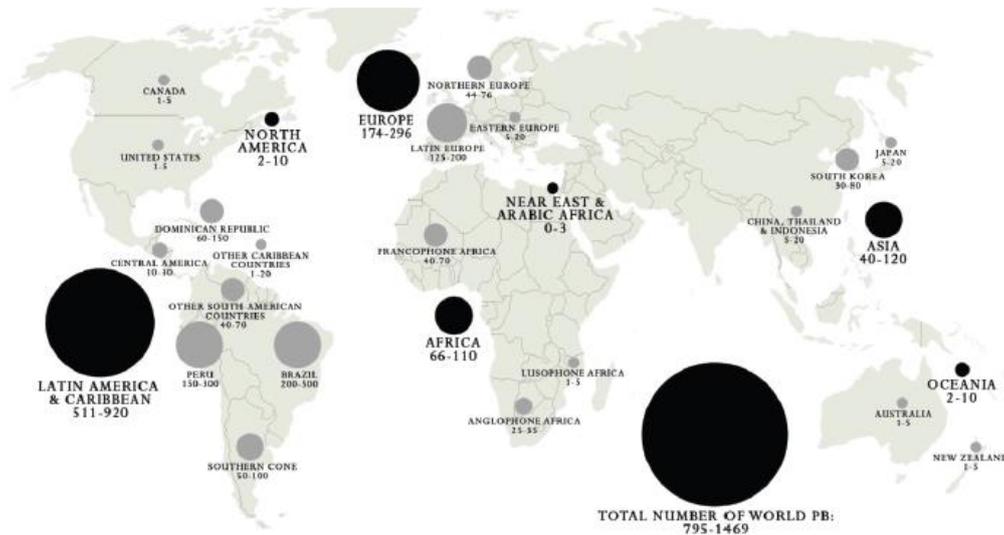


Figura 4.5 - Implantação do Orçamento Participativo no mundo
Fonte: Sintomer *et al.* (2012)

O OP é uma grande inovação institucional, e o saldo que se extrai dessa realidade democrática é surpreendentemente positivo. Desde a sua criação em 1989 até 2002, o OP alcançou patamar de 17.200 pessoas presentes nas principais reuniões distritais e muito mais ao nível de bairros. Ao contrário de outros processos participativos, o perfil dos participantes no OP aponta para maior representatividade das pessoas com menor renda, as mulheres e jovens bastante ativos. Com a inversão da lógica dos problemas que sempre marcara os espaços participativos no Brasil, o OP proporcionou ao efetivo empoderamento e fortalecimento das camadas populares mais vulneráveis, superando, em grande parte, as estruturas clientelistas presentes nas administrações públicas (Sintomer *et al.*, 2012).

4.5 Participação popular na mobilidade urbana

A política urbana e a construção de cidades democráticas e inclusivas vêm sendo um dos grandes desafios no âmbito da gestão pública. A construção da política de mobilidade urbana no Brasil está ancorada no reconhecimento do estado, da importância da participação popular como direito dos cidadãos de tomarem parte no planejamento, elaboração e execução de políticas públicas (Brasil, 2013). Segundo Avelino (2016), a década de 1980 foi um marco importante no fortalecimento da consciência coletiva dos movimentos sociais que se proliferaram desde a década de 1970. Unidos pelas pautas de lutas e interesses comuns, várias associações de moradores e organizações de cunho social formaram federações, confederações e coordenações em defesa das pautas urbanas.

Foi nesse contexto que surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), reivindicando a reforma urbana e direito a cidade.

A atuação forte e destacada do MNRU foi durante a constituinte de 1987 a 1988, ato pelo qual o movimento reuniu mais de 130 mil assinaturas e influenciou a redação do capítulo específico da Constituição Federal de 1988, versando sobre a política urbana. O MNRU foi extinto posteriormente, dando lugar ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que tem suas atuações reconhecidas em todas as esferas do poder público, inclusive, no âmbito internacional.

Os movimentos sociais urbanos surgem por uma necessidade percebida pelo coletivo de indivíduos que não contam com acesso a alguns bens e serviços oferecidos pelo estado ou que sofrem com a exclusão das instituições públicas. Os sujeitos coletivos que se mobilizam em prol da luta pelo acesso aos bens públicos são os mesmos sujeitos da espoliação urbana, conforme sentença Avelino (2016) ou *guestcitizens* (Cidadãos-hóspedes) na concepção de Castells (1983).

Incluir e reconhecer direitos aos segmentos mais vulneráveis não se trata apenas em resolver problema dos pobres, mas em propiciar novo ambiente para que possam aflorar novas relações sociais. Neste caso, a participação popular na política de mobilidade urbana consiste menos em saber mandar, em empurrar os modelos prontos, do que em saber ouvir e interagir de forma diversa (Dowbor, 2016)

A participação popular como mecanismo de fortalecimento de política urbana, foi contemplada na CF de 1988, posteriormente, incorporada pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587, de 21 de março de 2012). No capítulo IV do Estatuto das Cidades a participação popular é concebida como processo de coordenação dos atores sociais na realização de planejamento e gestão democrática das cidades (Brasil, 1988; 2001; 2012).

O plano diretor e o plano de transporte e mobilidade são instrumentos de integração de planejamento territorial e devem incorporar amplamente a participação popular de diferentes segmentos de associações representativas de modo a garantir o controle social e maior transparência nas ações públicas (Brasil, 2001; 2012). Além de estabelecer uma série de garantias à participação da sociedade no planejamento urbano, o Estatuto da Cidade propõe ainda que os poderes legislativos e executivos garantam, no processo de

elaboração dos planos, a participação, a publicidade dos atos concebidos e a viabilidade de acesso às informações e documentos produzidos no processo de planejamento (Rolnik & Pinheiro, 2004).

A instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587, de 21 de março de 2012), trouxe uma questão relevante, no que se refere à incorporação da sociedade na tomada de decisões públicas. A partir desta lei, a participação popular passa a ser tratada como processo estruturante da política de mobilidade urbana, sendo incorporada, tanto nos seus princípios fundamentais (art. 5º), como nos objetivos a serem alcançados (art. 7º). A valorização da participação popular vem desde a criação do Estatuto da Cidade, passando pela primeira Conferência das Cidades realizada em 2003 e está associada ao entendimento de que o caminho para enfrentamento da crise urbana está vinculado à articulação e integração de esforços do poder público nos três níveis (federal, estadual e municipal) e atuação dos diferentes atores da sociedade (Brasil, 2012).

Brasil (2012) aponta para a necessidade de criação de órgãos colegiados com representatividade dos governos, da sociedade civil e dos operadores dos serviços da mobilidade urbana como mecanismo de assegurar o processo participativo no planejamento, na gestão democrática e no controle social da política de mobilidade urbana. Os órgãos colegiados a que se refere essa política no seu artigo 15 do Capítulo III são: as ouvidorias, as audiências e consultas públicas, além de propor adoção de procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos usuários e das condições de prestação de serviço.

Percebe-se que não foi mencionado diretamente nenhum órgão colegiado permanente, porém, quando se estabelece que a participação popular não deva restringir-se apenas à etapa final do processo, mas em todas as etapas do planejamento da política de mobilidade, inclusive, nas fases do diagnóstico e definição dos objetivos, está se admitindo que deve haver um processo participativo contínuo e sistemático, portanto, com necessidade de instalação de órgãos colegiados deliberativos permanentes.

Quando se reconhece que o planejamento da mobilidade urbana é um processo sistemático de comunicação, contínuo e permanente, que requer a revisão periódica, devendo seu resultado ser monitorado e avaliado por meio do controle social (Brasil,

2012), implica que a participação da sociedade deve ter por consequência, a manutenção de fóruns permanentes de discussão e tomada de decisões públicas.

A participação popular na política de mobilidade urbana, como descreve Brasil (2015^a), é um mecanismo por meio do qual se exerce a cidadania com objetivo de prestar contribuições relevantes para efetividade do planejamento e gestão local das cidades, diminuindo a ineficiência do poder público. Ao contemplar esse processo na elaboração do plano de mobilidade urbana, por meio de compartilhamento, criação e ampliação dos mecanismos e canais de comunicação que favoreçam a transparência e a disponibilização de informações, o poder público tende a descentralizar os espaços de tomada de decisão, desta forma, podendo atender os anseios da população.

Na visão do Brasil (2015^a), A participação popular na PNMU é um processo que tem o reconhecimento da sua importância teórica pelos governos locais, mas na prática, estes nem sempre estão dispostos em investir recursos e nem tempo para o seu fortalecimento, visto que, os métodos não participativos são mais fáceis de aplicar e geram um dispêndio menor de recursos e tempo. A participação popular na mobilidade urbana requer um elevado envolvimento político dos cidadãos e uma coordenação comprometida dos órgãos gestores.

Considerando a importância da participação no planejamento da mobilidade, ela deve ser sempre concebida como um processo sistêmico, contínuo e desafiador e não como um evento pontual. É preciso que os gestores públicos estimulem a cooperação e atuação dos grupos sociais na elaboração dos planos de mobilidade urbana, uma vez que existe pouca cultura de participação popular nas iniciativas promovidas pelo poder público.

A participação popular no planejamento da mobilidade urbana, por tanto, não deve ser apenas um instrumento para cumprir as exigências formais a que estão submetidas às administrações públicas, mas sim, um mecanismo de incorporação de diferentes demandas sociais e de equidade política (Brasil, 2015). Na Figura 4.6, EMBARQ Brasil (2015^a) traz a representação dos procedimentos que devem ser adotados num processo participativo.

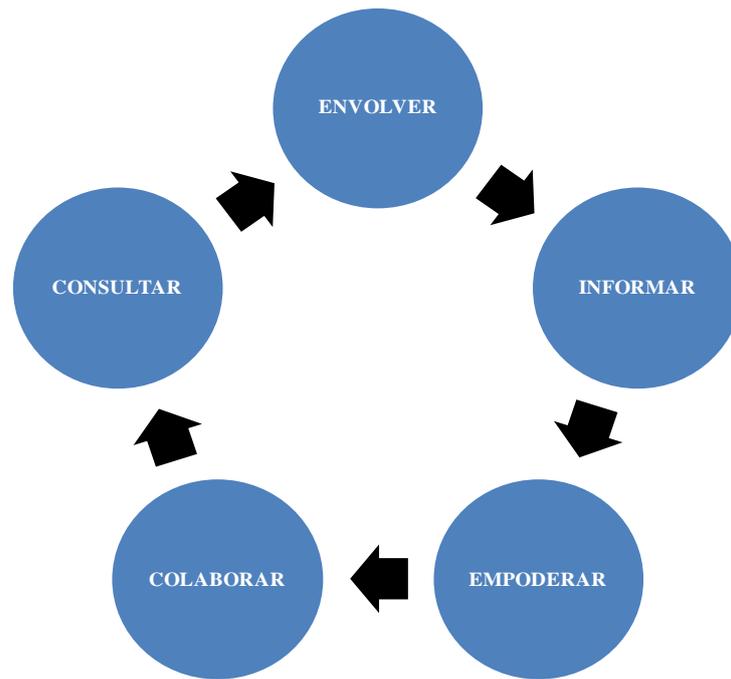


Figura 4.6 - Procedimentos de um processo participativo
Fonte: Adaptada EMBARQ Brasil (2015^a).

Nas suas orientações técnicas para operacionalização da participação popular na elaboração dos planos de mobilidade urbana, Brasil (2015^a) estabelece as seguintes diretrizes:

- Definição dos mecanismos da participação popular: audiências públicas, reuniões regionais com moradores, reuniões específicas com diferentes segmentos da população (idosos, deficientes, estudantes, comerciantes, sindicatos, associações de moradores, entre outras entidades representativas da sociedade civil);
- Definição de estratégias de envolvimento dos representantes do poder legislativo no processo de elaboração do plano;
- Desenvolvimento de processos de capacitação dos representantes dos diversos segmentos da população envolvidos;
- Definição de mecanismos de prestação de contas periódicas do andamento do plano para sociedade, na sua elaboração e na sua implementação; e,
- Constituição de organismos específicos de participação popular permanente no município, como conselhos de transporte e mobilidade, definindo suas competências, abrangência de atuação e estrutura de funcionamento.

A participação popular no planejamento da mobilidade é um processo complexo, mas que pode alcançar resultados desejáveis, caso contemple requisitos importantes. Para Bickerstaff *et al.* (2002), o sucesso da participação depende da clareza dos propósitos a serem alcançados, como por exemplo: aproveitar o conhecimento popular, a disponibilidade de recurso, envolvimento de todas as partes interessadas, empoderamento, capacidade de construir o entendimento e valorização das contribuições populares.

As contribuições populares devem ocorrer, preferencialmente, na fase inicial do projeto. Por isso, a população deve ser envolvida no começo do planejamento, a fase em que os objetivos estão sendo construídos. Isso não implica que a participação deva ocorrer somente nesta fase, ela deve ser contínua e sistemática, interagindo sempre com o planejador ou órgão decisor (Wahl, 2013).

No planejamento participativo da mobilidade urbana a interação e a cooperação entre diferentes atores (poder público e a sociedade civil) são elementos importantes para alcance dos objetivos propostos. Deve existir o respeito à diversidade de pensamento, de saberes e de práticas culturais, dessa forma, as relações de poder tendem a ser equacionadas para que todos os cidadãos afetos ao planejamento possam exercer suas escolhas (Indi, 2014).

É claro que realizar um planejamento participativo da mobilidade é muito mais complexo que um planejamento tradicional e exige muito mais esforço dos gestores. No entendimento do Wahl (2013) isso se deve a alguns fatores intrínsecos ao próprio processo, como por exemplo: O tempo necessário para organização do processo participativo, os custos, os recursos, os impasses, apoio político, etc. Apesar da complexidade que esse modelo de planejamento impõe, quando realizado com efetividade, produz resultados eficazes e ganha apoio dos envolvidos, legitimando assim sua prática.

Apesar de historicamente ser uma atividade atribuída aos engenheiros e especialistas de transporte, atualmente existe um entendimento de que o planejamento da mobilidade deve ampliar seu envolvimento, incluir as pessoas que utilizam o sistema, e que possuem necessidades e demandas diferentes, podendo influenciar nas escolhas. A participação popular de diferentes segmentos da sociedade no planejamento da mobilidade deve ser

privilegiada e deve ser vista como uma contribuição importante da população, porque permite extrair dela seus saberes e conhecimentos. Também ajuda na angariação de apoio popular com relação às propostas de planejamento (Bickerstaff *et al.*, 2002).

O planejamento participativo vem ganhando espaço na área de mobilidade urbana. Existem diversas experiências que atestam essa afirmativa. No cenário internacional, cita-se o famoso Livro Branco europeu que determina a participação popular nesse tipo de planejamento e que foi adotado por diversos países membros da União Européia (Livro Branco, 2001). O Reino Unido, inclusive, adota as diretrizes desse livro estabelecendo a obrigatoriedade da participação na elaboração dos planos de transporte local (Bickerstaff *et al.*, 2002).

No Brasil, destaca-se a lei de mobilidade urbana e o Estatuto da Cidade, que estabelecem a obrigatoriedade da participação na elaboração de planos diretores de transporte, vinculando o processo participativo à condição necessária para o financiamento do projeto. No entanto, cada cidade deve adotar mecanismos que achar adequado e criar arranjos que favoreçam o desenvolvimento desse processo (Brasil, 2011).

Além das experiências citadas, existem muitas outras que apontam para esse caminho. Reconhece-se que ainda é muito pouco, mas o fato de haver a prática participativa no planejamento da mobilidade demonstra a mudança de mentalidade das instituições públicas tradicionais e dos gestores públicos. O planejamento participativo pressupõe uma relação de troca e se funda na prática dialógica (comunicativa) da ação dos envolvidos. Possui fortemente traços políticos (Habermas, 2012).

Ao contrário do planejamento participativo, o planejamento tradicional ignora as questões políticas e privilegia a racionalização técnica. Em outras palavras, o planejamento tradicional, evita interferências políticas e sociais, se concentra estritamente nos procedimentos técnicos e usando sua racionalidade para predizer o futuro (Matus, 1996).

A abordagem da participação popular no planejamento da mobilidade urbana ajuda a entender o quão importante é o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisões. Há um entendimento consolidado na literatura pelos comunitaristas, defensores desse modelo de democracia, de que a participação agrega benefícios para o planejamento e não o contrário. Apesar disso, nem todas as instituições públicas e

gestores estão dispostos a dividir essa prerrogativa com a população. Em algumas administrações, os arranjos institucionais tendem a serem menos maleáveis, impedindo a entrada e saída (input/output) dos cidadãos nos espaços decisórios. Ou seja, pode-se “afirmar”, que em grande parte, o sucesso da participação popular tende a depender do tipo de arranjo institucional e a vontade política daqueles que comandam as instituições públicas, sem deixar de reconhecer a importância da organização da sociedade civil e sua capacidade de examinar criticamente a realidade (Giddens, 1991).

Conforme pondera Matus (1996), o planejamento deve ser um empreendimento de criação coletiva, de gestão de compromisso, de cooperação e de desenvolvimento da imaginação. Qualquer tipo de planejamento que se torne num empreendimento particular de um especialista ou gabinete sem participação corre o risco de cair no erro, numa ilusão, porque parte de um diagnóstico que pode estar distante da realidade concreta. Ou seja, perde-se um conjunto de experiências de vida dos diferentes atores, que de forma cooperativa, podem contribuir eficazmente para apreensão da realidade (Habermas, 2012).

Para que o planejamento da mobilidade seja eficaz, ela deve incorporar diversos atores e segmentos no ato da sua elaboração, porque os atores concebem, vêem e interpretam o mundo de forma diferente. Qualquer planejamento de mobilidade precisa se ajustar à realidade local dos usuários, respeitando a diversidade cultural e de pensamento. O planejamento deve ser pautado no pensamento multidimensional, na relação dialética de produção, no processo cooperativo, na solidariedade e empoderamento, principalmente, das camadas populares historicamente excluídas na esfera pública (Habermas, 2012; Indi, 2014). O planejamento cooperativo, conforme destaca Arnstein (1969), ocorre perante a redistribuição do poder real de decisão.

A pesar de destacar contribuições teóricas de como a participação popular deve ser incorporada no processo de planejamento da mobilidade urbana de forma efetiva, não foi tratado nenhum caso específico de experiência exitosa no Brasil. Isso se deve as dificuldades de identificar com clareza na literatura ou por meio de algumas experiências práticas a incorporação das premissas entendidas como fundamentais para efetividade da participação popular.

O que se observa no debate teórico é o fornecimento de substrato para que os gestores possam conhecer processos mínimos de realizar a participação popular aceitável. Mesmo sendo um dos elementos estruturantes de política de mobilidade urbana, a forma como a participação popular é tratada no planejamento da mobilidade urbana não possui acompanhamento e fiscalização institucional. Isso acaba desencadeando a instrumentalização da participação popular apenas para legitimar o processo de planejamento e cumprir requisitos mínimos.

É importante destacar que, apesar de não serem trazidas algumas experiências internacionais tratadas na literatura como exemplos de práticas exitosas, estas já foram discutidas amplamente na Dissertação de Mestrado (Indi, 2014), que trata da participação popular nos comitês de Transporte coletivo do Distrito Federal. São experiências que ofereceram aporte teórico para construção de uma visão mais inclusiva, sendo também inspiradoras para lançamento de olhar que se tem na proposta desta tese.

4.6 Tópico conclusivo

O direito à participação popular na mobilidade urbana e à gestão democrática está garantido na CF de 1988 e amplamente regulamentado nas leis específicas. O Estatuto da Cidade, a Lei de Mobilidade Urbana e Estatuto da Metrópole são exemplos dessas garantias normativas. A política de mobilidade urbana deve garantir a máxima participação da sociedade no planejamento e na realização dos projetos. Instrumentalizar o processo participativo efetivo na elaboração dos planos de mobilidade urbana pode implicar na garantia da legitimidade do planejamento realizado, assim como fortalece a sustentação política das decisões tomadas. A articulação do processo participativa no planejamento deve ser mantida em outras etapas do plano de mobilidade urbana, principalmente, na sua atualização e revisão futura.

As garantias legais e institucionais da participação popular na mobilidade urbana, mostram a imperiosa necessidade do uso desta prática no planejamento e na gestão das cidades. A participação popular, portanto, passa a ser um campo em construção na política de mobilidade urbana, que possibilita um conjunto de articulação das organizações sociais autônomas, atuantes de forma colaborativa. A participação se configura como um processo de luta de interesses distintos e se instrumentaliza por meio

de relações dialógicas dentro de um espaço de produção social, atenuando as divergências e conformando diferentes demandas no plano de mobilidade.

Considerando a importância da participação popular na efetivação do planejamento da mobilidade urbana, conforme mostraram os resultados de análise deste capítulo, não resta dúvida que é necessário construir alternativas para fortalecer a PNMU, sob ótica de sua operacionalização. Com base nessa constatação, considerando ainda que o objetivo desta tese é fornecer substrato científico para facilitar aplicação efetiva da participação popular na elaboração dos planos de mobilidade urbana, serão desenvolvidos alguns requisitos, com vista a operacionalização desse processo.

O desenvolvimento dos requisitos terá como base metodológica as premissas do método compreensivo ou interpretativo de Max Weber, abordado no capítulo seguinte. Os requisitos a serem desenvolvidos decorrem da construção de quadros conceituais abstratos, traduzindo-se em tipos ideais puros. Esse método entende que os fenômenos sociais devem ser estudados, interpretados e compreendidos e não podem ser reduzidos em simples leis, como ocorre com os fenômenos da natureza, estudados pelas ciências naturais.

5 MÉTODO COMPREENSIVO OU INTERPRETATIVO: TIPOS IDEAIS WEBERIANO

5.1 Introdução

O método compreensivo ou interpretativo de Weber (2000) foi um divisor de água no estabelecimento de procedimentos metodológicos para análise da realidade social, trouxe uma mudança de paradigma no que se refere aos estudos da sociedade. Diferentemente do Augusto Conte e Emíle Durkheim, que defendem aplicação de métodos positivistas para análise das questões sociais, Weber (2000) trouxe uma visão metodológica diferente, inovadora à época, entendendo que os estudos de fatos sociais devem privilegiar a interpretação e a compreensão do significado cultural e desenvolvimento de processos históricos de cada povo. Nesse caso, julga-se oportuno a escolha desse método como o mais adequado para se chegar a um resultado compatível com as escolhas realizadas e os objetivos definidos nesta pesquisa.

A participação popular é em si um processo sociocultural e político, portanto, uma categoria de análise social, a qual a compreensão e a interpretação dos fatos históricos ajudam na reconstituição e na contextualização da trajetória desse processo, com isso, abrindo novas perspectivas e novos olhares sobre as possibilidades de compreender distintas formas de interações na produção social de consensos. Ou seja, a compreensão que ocorre por meio de análise e interpretação de conceitos abstratos (tipos ideais puros), possibilita conhecer a realidade social, pensá-la, interpretá-la e sugerir a melhor forma de sua efetiva aplicação nos espaços de tomadas de decisões públicas. Posto isso, é importante reconhecer que a apropriação do método compreensivo ou interpretativo traz à luz desta pesquisa a possibilidade de ampliação de novos horizontes epistemológicos e, conseqüentemente, uma profunda reflexão sobre as categorias de análise inerentes aos requisitos.

Compreender as estruturas da participação popular no planejamento da mobilidade urbana e estabelecer requisitos necessários para operacionalização desse processo implica no conhecimento tácito do tema, na capacidade reflexiva do pesquisador e no estabelecimento das tipologias que orientam a construção de quadros teóricos abstratos. A compreensão, nesse caso não é apenas o entendimento superficial das premissas que orientam o processo participativo, mas a interpretação e a captação ontológica e

profunda do seu quadro geral, e da abstração peculiar de cada tipo ideal dentro desse quadro geral, estabelecendo os limites entre a neutralidade axiológica e valorativa.

Os tipos ideais não são cópias da realidade, muito menos pretendem substituir a realidade empírica, eles são, sobretudo, elementos que nos permitem ordenar a realidade do pensamento de forma válida e se tornam substratos para se chegar à compreensão da realidade, mas não são a própria realidade. Os tipos ideais operam no campo da abstração utópica, formalizados a partir de elaborações sistemáticas, lógicas e não contraditórias da realidade que se pretende representar. No caso desta pesquisa, os tipos ideais (requisitos operacionais) irão possibilitar um exercício de abstração utópica, por meio da exacerbação de características que se pretendem representar no futuro, como ideais para o processo participativo na construção dos planos de mobilidade urbana.

5.2 Fundamentos do método

Na sua incursão teórica, Weber (2000) estabelece um ponto crucial para negar a eficácia do uso de métodos positivistas na análise das ciências sociais ou variáveis relacionadas a esse campo do conhecimento. Ele entende que as ciências sociais, diferentemente das ciências naturais não podem se submeter apenas aos preceitos da observação pura, funcionalista, mas valer-se-á da interpretação para justificação subjetiva dos fatos sociais. A interpretação não pode decorrer apenas da explicação do aspecto exterior do fenômeno observado, mas a compreensão de seu sentido profundo.

A compreensão dos fenômenos sociais ocorre por meio da interpretação subjetiva do observador (pesquisador). Esse entendimento do autor vai de acordo com a ideia de que o domínio dos procedimentos científicos não tem como base as conexões objetivas entre as coisas pesquisadas, mas as conexões conceituais que estabelecem um encadeamento lógico e sistemático dos fenômenos estudados.

Para Weber (2000), é por meio de conceitos abstratos que se pode pensar a realidade social, interpretá-la e sugerir qualquer alteração. Para ele, os conceitos não podem ser tomados como cópias da realidade, mas como elementos que nos permitem ordenar a realidade do pensamento de forma válida. A realidade social é uma tessitura de coisas dotadas de sentidos alheias a ele, desta forma, os conceitos possibilitam a análise dela e sua efetiva compreensão. Os tipos ideais constituem esses conceitos, que são

instrumentos para se chegar à compreensão da realidade e não a própria realidade (Weber, 2000; Tomazette, 2008).

É importante destacar que o método compreensivo (interpretativo) requer que o pesquisador, durante análise dos fenômenos, guarde certo distanciamento com relação aos valores, mantendo assim a neutralidade axiológica. Ou seja, o pesquisador não pode fazer juízo de valores no processo de análise dos fenômenos, porque isso pode enviesar os resultados da pesquisa (Tomazette, 2008). Apesar da proposição Weberiana de uma neutralidade axiológica, ele reconhece que seria impossível o total distanciamento do pesquisador aos seus valores, uma vez que não teria como fazer ciência sem que esta seja afetada pelos valores do cientista. Entende que a própria escolha do tema ou objeto de estudo é determinada pelos valores do pesquisador e é afetada pelo contexto cultural a que este pertence (Weber, 2000).

O método compreensivo tomado como fundamental para análise dos fenômenos sociais, parte da premissa de que, diferentemente dos procedimentos metodológicos adotados pelas ciências da natureza, que privilegiam a explicação exterior dos fenômenos, é fundamental a compreensão do significado cultural dos fenômenos estudados e não apenas suas explicações exteriores.

Na visão de Weber (2000), a compreensão é em si uma condição *sine qua non* para explicações que as ciências sociais podem oferecer sobre o desenvolvimento dos processos históricos e culturais de determinados povos (sociedades). É com base nesse entendimento que Tomazette (2008) destaca a importância das ciências sociais, ressaltando a relevância dessas na unicidade inseparável dos julgamentos de fato e pela necessidade de compreender a significação vivenciada dos fatos sociais.

Tomazette (2008) argumenta que a explicação é diferente da compreensão. A primeira estaria relacionada às ciências naturais, que procuram nas suas análises o estabelecimento de uma relação causal entre os fenômenos. A segunda (a compreensão) seria o modo típico de proceder das ciências sociais, que visam aos processos permanentemente vivos da experiência humana e procura extrair deles seu sentido, isto é, a compreensão como processo de captação do profundo.

Outra diferença estabelecida entre as ciências naturais e sociais é a de que as ciências naturais procuram obter dados mensuráveis e regularidades estatísticas que levem a

formulação de leis de caráter matemático, ao passo que as ciências sociais não visam atingir essas premissas, ao contrário, buscam apreender o sentido das experiências humanas, descrevendo as características qualitativas de tipos e formas fundamentais da vida humana (Tomazette, 2008).

Segundo Jahke (2013) o método compreensivo defendido por Weber enfatiza a necessidade de interpretação de qualquer manifestação da ação humana, por entender que toda ação é orientada por um sentido subjetivo e possui uma finalidade concreta. A interpretação da ação se dá num esforço de compreender determinados processos sociais, por meio de estabelecimento de tipologias que, posteriormente, serão confrontados com a realidade empírica.

Tomazette (2008) acrescenta que para se chegar à compreensão do fenômeno em análise, é fundamental que o cientista lance mão de uma análise da realidade a partir de tipos ideais que representam esquemas conceituais, onde são exacerbadas determinadas características do fenômeno em estudo, permitindo assim, objetivamente e cientificamente, o estabelecimento de comparação com a realidade empírica.

Os tipos ideais weberiano constituem elaborações e formalizações de quadros conceituais utópicos, que se organizam a partir de um cosmos não contraditório de relações pensadas. Ao estabelecer tipologias, pretende-se com isso construir uma perspectiva utópica pura, por meio do exagero, da acentuação unilateral daquelas particularidades que interessam à observação. Trata-se de uma operação mental, que pressupõe o contato com a realidade observável (Campos, 2006).

Na tipificação, o pesquisador define o que é relevante para análise, ao mesmo tempo deve levar em consideração que o real é muito mais complexo do que a lógica conceitual estabelecida na análise. Isso significa que o pesquisador deve se afastar inicialmente de sua verdade autêntica preconcebida, para fim de que se tenha maior controle intelectual sobre o procedimento analítico, ou seja, é importante afastar-se de julgamentos de valores (Weber, 2000; Campos, 2006).

Os tipos ideais representam guias do conhecimento e traduzem interesses específicos na abordagem da realidade. São categorias utilizadas para operacionalização do pensamento científico e que de certa forma, possuem alguma ligação com a realidade empírica. Eles permitem a compreensão da realidade. A compreensão não depende de um fundamento

estatístico ou de um modelo matemático, visto que, as variáveis ou categorias em análise, pela própria natureza intrínseca, não podem ser quantificados, sendo apenas qualificados e compreendidos no âmbito interpretativo. A tipificação também serve para preservar o caráter múltiplo da realidade cultural, enfatizando os elementos mais marcantes de um contexto histórico e social real (Campos, 2006).

Conforme afirma Weber (2000), os tipos ideais representam mecanismos técnicos utilizados para analisar uma dada realidade social. É um esquema conceitual que possibilita o estudo das ações sociais, um conceito de grandes recursos, uma vez que alia os fundamentos da pesquisa ao rigor científico. É na verdade um recurso heurístico e utópico, através do qual o cientista ordena uma série de aspectos recorrentes da realidade, não esgotando a realidade empírica, eles representam apenas instrumentos metodológicos.

A tipificação do ideal não pode ser tomada como fim, mas como processo de construção do conhecimento abstrato relevante. O tipo ideal também não se constitui em hipótese e nem em proposição, por isso não pode ser falso nem verdadeiro, mas válido ou não válido (Tomazette, 2008).

De forma sucinta, segundo aborda Tomazette (2008), Weber destaca que (...)

Embora representem a acentuação de certos aspectos e não coincidam com a realidade, é certo que os tipos ideais devem ser objetivamente possíveis, no sentido de que a realidade concreta se aproxima do tipo puro teoricamente concebido. “É preciso ver os possíveis para captar o real.” A relação entre o conceito genérico e o fenômeno concreto é de natureza tal que permite classificar cada fenômeno particular de acordo com os traços gerais apresentados pelo mesmo, considerando como accidental tudo o que não se enquadre dentro da generalidade. O que foge dos tipos ideais é interpretado como um desvio (Weber, 2000).

Ao se tratar da questão da neutralidade na produção científica, Weber (2000) alerta que o cientista deve se distanciar do julgamento de valores. Não cabe ao cientista dizer quais são os valores mais ou menos corretos ou sua hierarquização. O cientista deve buscar a interpretação axiológica da realidade. O conhecimento científico não pode se furtar às significações ou manifestações culturais de sua própria época. Enfim, o debate que permeia a proposição metodológica weberiana pode ser sintetizado num esquema, constituindo um importante recurso para facilitar a compreensão desse debate, como se destaca na Figura 5.1.

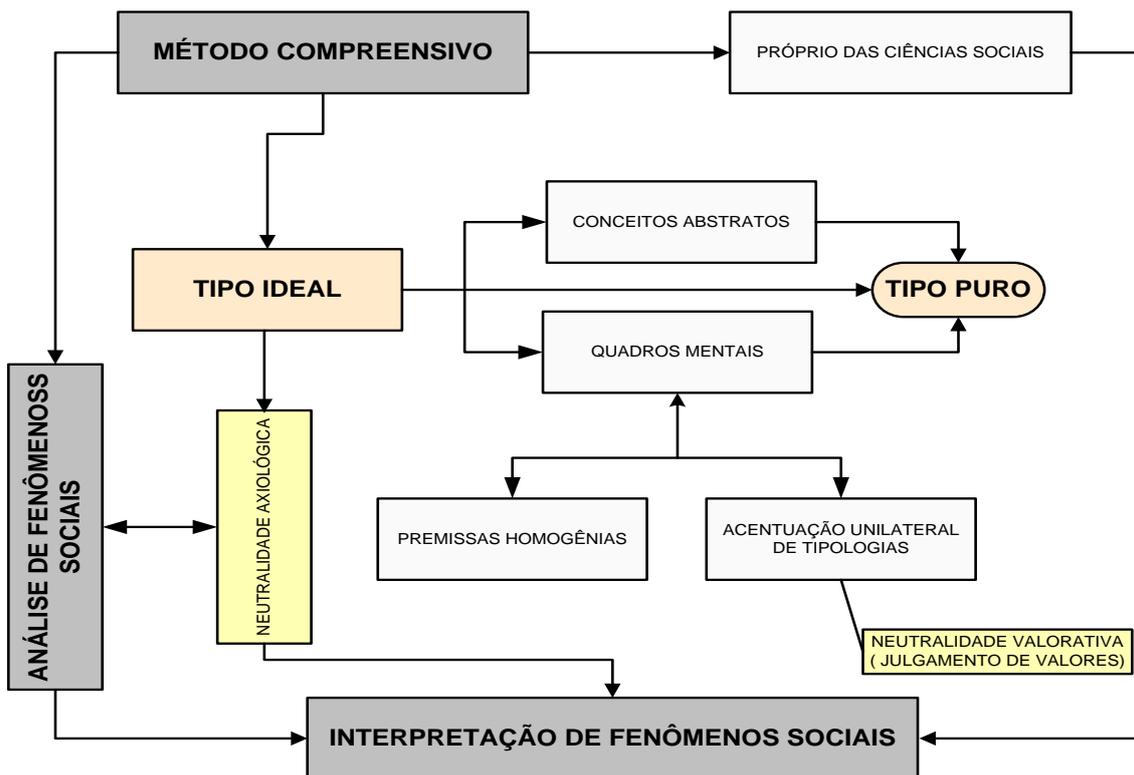


Figura 5.1 - Representação esquemática dos elementos do método compreensivo
Fonte: Elaboração própria.

5.3 Tópico conclusivo

A escolha do método compreensivo para esta pesquisa revela sua importância analítica na compreensão dos fenômenos sociais e do próprio processo participativo. Por mais que se trate de uma pesquisa relacionada a área de planejamento de mobilidade urbana a categoria participação popular vincula-se à um processo democrático, portanto, um fenômeno sociopolítico que se manifesta por meio das relações objetivas e intersubjetivas entre diferentes grupos da sociedade e instituições públicas.

O método compreensivo fornece substrato para compreensão e interpretação profunda das variáveis qualitativas imbricadas nas relações de produção de consenso, permitindo a desmistificação do papel institucional e das formas de organização social na consolidação democrática nos processos participativos.

Evidentemente, todos os métodos possuem suas virtudes e fragilidades, o método compreensivo não foge dessa ceára, porém, os recursos científicos oferecidos por ele transcendem quaisquer críticas e validam suas premissas e construção epistemológica consistente, o que leva a acreditar, no caso específico desta tese, que é o recurso

metodológico mais adequado para desenvolvimento dos requisitos operacionais da participação popular na elaboração dos planos de mobilidade urbana, conforme se observa no capítulo subsequente.

6 REQUISITOS OPERACIONAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA

6.1 Introdução

Nas últimas décadas tem se aprofundado no Brasil o debate sobre o lugar da participação popular na tomada de decisões públicas. O fortalecimento institucional e a organização da sociedade civil em demandar espaços para exercício da cidadania e democracia levaram à instituição de vários dispositivos legais que estabelecem mecanismos de participação popular nos espaços públicos.

Após anos de avanços no que se refere à política de mobilidade urbana, percebe-se que há uma mudança comportamental, seja no âmbito social ou político-institucional. A realidade mostra que existe uma abertura maior do poder público em compartilhar os espaços decisórios com a população, no entanto, isso não reflete necessariamente a efetividade do processo participativo, devido diversos fatores, entre os quais, as dificuldades institucionais de sua operacionalização.

Reconhecendo as dificuldades para efetivo envolvimento popular no planejamento, a proposta dos requisitos traz orientações claras e objetivas para os gestores municipais que conduzem a elaboração dos planos de mobilidade urbana. Os requisitos devem proporcionar um modelo de participação *bottom up* (de baixo para cima), contrapondo o modelo tradicional *top-down* (de cima para baixo).

É importante que no processo de planejamento seja utilizado diversos métodos participativos, principalmente, métodos inovadores que possibilitam a maior efetividade de interação e produção de consensos. Diversos métodos utilizados para a promoção do processo participativo podem proporcionar diferentes modos de interação social na produção do planejamento. Em alguns casos o grau de envolvimento pode ser menor, em outros, o envolvimento decorre de processos mais ativos e de gestão compartilhada.

Na medida em que o planejamento fica mais complexo, sistemático e restrito, torna-se necessário adoção de métodos participativos mais criativos, que favoreçam a contribuição efetiva dos atores envolvidos. Isso não implica excluir nenhum segmento, visto que, nos estágios iniciais, onde a abordagem é mais genérica, porque é nesta etapa que se realiza o diagnóstico dos problemas da cidade com relação à mobilidade e constrói os objetivos do

plano, proporcionando um amplo processo participativo da população, possibilitando a representação de interesses coletivos do planejamento.

É importante que em cada nível de participação popular seja priorizado o envolvimento de atores conforme a capacidade de influência e de contribuição para o plano. Em todos os níveis devem ser observadas a representatividade dos interesses coletivos e incorporadas todas as demandas trazidas pela maioria da população em níveis inferiores como forma de garantir que o plano mantenha a pluralidade e diversidade de interesses e seu intrínseco caráter democrático.

É natural que em níveis mais elevados do planejamento o processo participativo se torne também mais complexo, exigindo dos participantes um conhecimento mais apurado das questões técnicas a serem integradas às contribuições comunitárias. Daí decorre a necessidade de processos formativos em outros níveis inferiores, contribuindo para empoderamento de atores mais vulneráveis que, possivelmente, terão melhores condições de representação de seus segmentos nas etapas mais complexas da elaboração do plano. Nem toda população terá condições de participar em todas as etapas de elaboração do plano de mobilidade urbana. Em certos níveis serão requeridos determinados conhecimentos e habilidades para discussão e deliberação.

É por esses motivos que as organizações sociais devem indicar pessoas que possuem melhores condições de representá-las nesse tema, assim como algumas personalidades e instituições com destacados conhecimentos na área devem fazer-se presentes no planejamento, aumentando as possibilidades de representatividade dos interesses coletivos da sociedade, principalmente, das camadas historicamente excluídas na partilha dos benefícios da cidade. A Figura 6.1 mostra como o processo participativo na elaboração do plano pode ser representativo em cada nível de decisão e que métodos podem ser utilizados para dinamizar a interação de forma inclusiva, cooperativa e colaborativa.

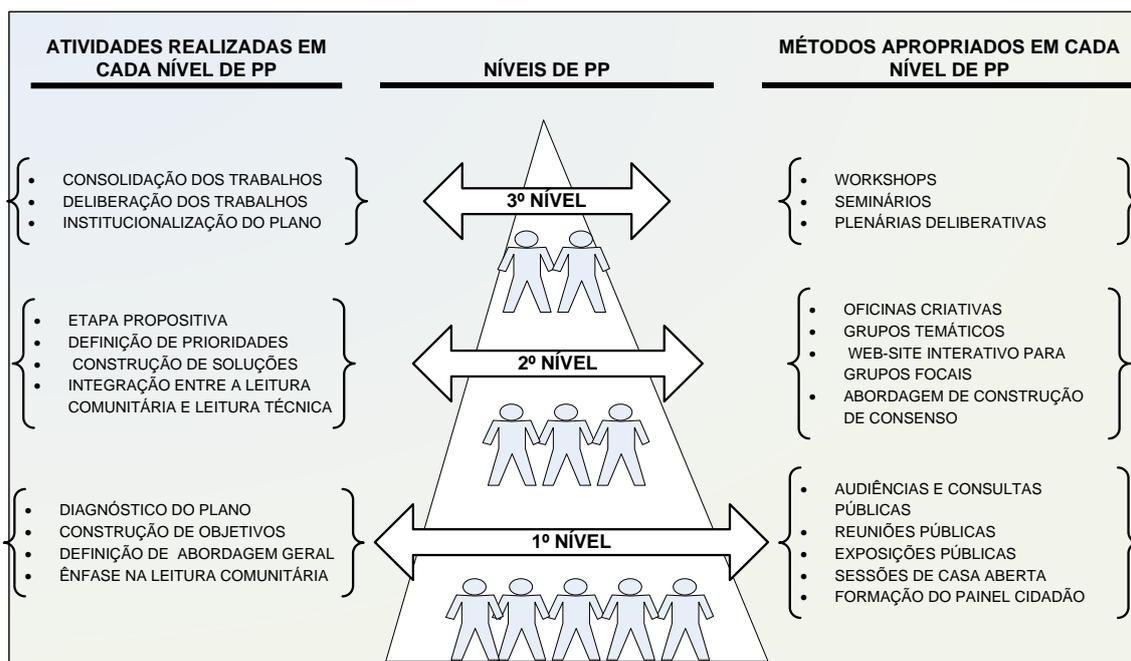


Figura 6.1 - Atividades e métodos em cada nível de participação popular

Fonte: Elaboração própria.

É importante destacar que os níveis da participação popular representados na Figura 6.1, correspondem às estratégias de envolvimento popular no processo de planejamento, buscando um modelo de inclusão que possibilite a obtenção de resultados efetivos. Seria improdutivo, ou até mesmo inoperante ter representantes que não possuem mínimos conhecimentos técnicos numa fase de planejamento onde a abordagem é estritamente técnica. Por isso, é importante seguir as orientações detalhas por requisitos.

Os requisitos devem detalhar passo a passo para operacionalização da participação popular na elaboração do plano de mobilidade urbana, facilitando e orientando a atuação dos gestores, com finalidade de tornar mais factível e efetivo esse processo nos municípios. Quanto mais claros forem os procedimentos a serem adotados pelos gestores melhores serão os resultados. Os bons resultados decorrem de um processo democratizante do planejamento e a busca pela equidade. Segue abaixo o passo a passo necessário para construção dos requisitos operacionais da participação popular na elaboração dos PMUs.

6.2 Aspectos técnicos e institucionais

Realizar a participação popular no planejamento da mobilidade urbana, assim como em qualquer outro tipo de planejamento não é uma tarefa fácil, é um processo complexo, que

requer desde seu início a instalação de estruturas organizacionais técnicas capazes de orientar a dinâmica do processo participativo, buscando a sua efetiva realização.

É preciso que os municípios, por meio de suas instituições públicas estabeleçam bases organizacionais, técnicas e políticas para conduzir os trabalhos com maestria (EMBARQ Brasil, 2015^a). Ao mesmo tempo em que as instituições criam essas estruturas, elas também devem prever as peculiaridades de cada etapa desse processo. Ou seja, o fato de a participação popular constituir um dos objetivos e princípios da mobilidade urbana (Brasil, 2012), torna necessário possuir nesse processo uma estrutura administrativa e institucional qualificada, com notória competência para condução desse processo complexo.

Entende-se que a instalação da estrutura técnico-administrativo e institucional deve ser uma das primeiras medidas do prefeito e seus colaboradores políticos (gestores ligados a órgãos participantes do planejamento). É a etapa mais importante de todo processo participativo, é essa equipe que vai conduzir o processo, por isso, ela deve ser altamente qualificada e com habilidades de mediação, do contrário, corre-se o risco de ter um processo participativo sem efetividade ou a quem do esperado.

É preciso criar uma equipe interdisciplinar com capacidade de mobilização de atores, realização da gestão política, técnica e acompanhamento do processo de construção social do consenso. Os membros da equipe técnica designados devem possuir habilidade de mediação e terem credibilidade junto à população. Esses membros também devem adotar uma postura de neutralidade e idoneidade, possuir facilidade de comunicação. Eles não podem ser políticos ou pessoas demasiadamente identificadas com determinadas correntes ideológicas (EMBARQ Brasil, 2015^a). O Quadro 6.1 estabelece a estrutura hierárquica que deve ser montada para gestão e acompanhamento dos trabalhos do plano.

Quadro 6.1 - Estrutura hierárquica de gestão do plano de mobilidade urbana

ESTRUTURAS DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO		
Estrutura	Composição	Atribuições
Comissão Executiva	Prefeito, secretários das áreas de transporte, urbanismo, meio ambiente, comunicação, desenvolvimento econômico e social, representante da Câmara Municipal.	Realizar a coordenação política do Plano de Mobilidade, validando todo o processo, os estudos e os resultados. Providenciar as condições para o desenvolvimento do Plano e promover a participação de parceiros, técnicos e atores.
Comissão Técnica	Técnicos municipais das áreas de transporte, urbanismo, meio ambiente, comunicação, desenvolvimento econômico e social.	Preparar o termo de referência e o plano de comunicação e participação social. Realizar o gerenciamento e acompanhamento técnico e financeiro dos trabalhos de elaboração e implementação do Plano de Mobilidade.
Comissão de Acompanhamento	Representantes dos parceiros (órgãos externos, legislativo) e grupos sociais mais importantes identificados no mapeamento.	Acompanhar o desenvolvimento do Plano de Mobilidade no atendimento e conciliação das visões e dos interesses dos diferentes grupos sociais.

Fonte: EMBARQ Brasil, (2015^a).

A equipe precisa ser definida com atribuições de competências claras e objetivas, e esta por sua vez, deve estabelecer prazos e cronogramas, com datas de cada atividade a ser executada. A mobilização deve ir além da equipe que irá comandar os trabalhos, é preciso o engajamento forte do prefeito, dos secretários ligados à área e dos órgãos institucionais que participam da elaboração do plano.

É igualmente importante a mobilização política dos vereadores que irão participar na deliberação final do plano, transformando-o em lei municipal. A participação das estruturas superiores da executiva não pode favorecer a interferência das decisões políticas verticais ou com motivações econômicas sobre o trabalho técnico. Deve haver certa autonomia para que a equipe técnica, em constante contato com os segmentos envolvidos viabilize as demandas populares, ganhando dessa forma a legitimação democrática do plano (EMBARQ Brasil, 2015^a).

Os integrantes da equipe devem ter conhecimentos técnicos ou científicos sobre a participação popular, isso inclui conhecer aspectos legais e institucionais ligados ao tema e possuir habilidades políticas para mediação de conflito entre diferentes interesses a serem representados no plano. É preciso ainda, que a equipe designada tenha uma visão geral do município, das disputas políticas e econômicas que se fazem presentes nas áreas de mobilidade urbana. Isso implica na apropriação de dados e informações que permitem a escolha de melhor estratégia de abordagem e de atuação.

No entendimento de Rolnik e Pinheiro (2004), a constituição da equipe técnica para coordenar os trabalhos tem um papel estratégico na construção do plano. Segundo eles, cabe a esse corpo técnico preparar, conduzir e monitorar a elaboração do planejamento, tendo como base as seguintes tarefas:

- Formulação e elaboração dos planos de trabalho (plano de ação técnica e mobilização social);
- Elaboração de cadastro das organizações sociais de interesse local;
- Exercer a função de coordenação, no que se refere às estratégias de mobilização, comunicação, informação, capacitação e organização do processo participativo;
- Definir os critérios de prioridade do trabalho junto à população participante;
- Garantir o cumprimento das regras previamente estabelecidas pelo coletivo dos envolvidos, lembrando que qualquer tentativa de imposição de regras que não esteja acordado anteriormente pode ser vista como autoritária, desta forma, podendo esvaziar o processo participativo;
- Criar mecanismo para compatibilizar a leitura comunitária e técnica durante toda construção do plano (uso de linguagem simples, objetiva, clara e próxima da realidade dos participantes, sem perder de vista os aspectos técnicos).

Por se tratar de um processo lento e demorado, a equipe técnica precisa exercer a capacidade de gestão de lideranças. Trata-se de um processo onde os acordos podem levar tempo, com riscos de perda de credibilidade por parte da população nas autoridades, caso não haja mediação de forma a equacionar as desigualdades e o processo participativo não atenda as expectativas dos envolvidos (Wahl, 2013).

A implementação do processo participativo exige um grande esforço dos gestores (equipe técnica), não apenas na aplicação de métodos e estratégias adequadas, mas no tratamento e consideração de opiniões emitidas pela população e a seriedade com que encaram a participação. É importante valorizar e incluir as contribuições populares no plano, porque estimula a maior participação e legitima o planejamento (Wahl, 2013).

A inclusão participativa das comunidades locais no planejamento da mobilidade, conforme ressalta Bickerstaff *et al.* (2002), é uma forma das autoridades vislumbrarem os moradores como fonte de conhecimento e discernimento acerca dos problemas existentes e captar ideias para proposição de soluções no plano. Isso implica que há um reconhecimento da competência da comunidade local e da necessidade de um modo mais abrangente de tomada de decisões.

Wahl (2013) afirma que o sucesso da participação popular está atrelado à equipe técnica que comanda o processo. Além da questão do tempo e de recursos. Se a equipe técnica que gerencia o processo participativo possuir habilidades em lidar com vários métodos, dependendo das adversidades locais, consegue incorporar melhor o público no planejamento, e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de ter um plano de mobilidade mais efetivo em termos de resultados. Quanto mais alternativas metodológicas estiverem à disposição da equipe técnica, melhores serão as chances de resultados positivos.

Em alguns casos onde os municípios possuem déficit de quadros técnicos qualificados para gerenciar a construção do plano de mobilidade, é possível que se recorra aos serviços terceirizados da consultoria. Mesmo quando a construção do plano é dirigida pelos consultores o município deve criar equipe que ira acompanhar e fiscalizar a implementação do processo participativo. Todas as diretrizes que orientam a participação popular devem ser discutidas com os consultores e aplicadas durante o planejamento. Geralmente os consultores possuem conhecimentos apurados nas áreas em que atuam, porém, isso não deve condicionar o afrouxamento de controle por parte da equipe responsável pelo acompanhamento do processo (Wahl, 2013).

6.3 Abrangência espacial

Antes de iniciar a construção do plano, é importante considerar as condições locais em que se dá o planejamento. A definição de abrangência espacial do plano ajuda na

estruturação de estratégia de mobilização e de definição dos atores sociais e suas territorialidades. Naturalmente, o plano de mobilidade urbana abrange toda área do município, o que deve ocasionar a busca pelo envolvimento de todos que residem na pretensa área (Rolnik & Pinheiro, 2004).

Há, no entanto, diversas possibilidades e dinâmicas que podem ser adotadas para facilitar o trabalho de envolvimento da população local na elaboração do plano de mobilidade urbana. Cada município deve adotar estratégia que achar mais viável para realização das atividades participativas. O Brasil é um país muito grande, com 5.568 municípios, e uma superfície territorial de 8.510.820,623 km². O tamanho dos municípios é variado, sendo o maior deles, o município de Altamira no Estado do Pará, com extensão territorial gigantesca de 159.533,328 km² e uma população estimada em 113.195 pessoas, visto que, o menor município é a Santa Cruz de Minas, com área territorial de 3,565 km² e uma população estimada em 8.541 habitantes (IBGE, 2018).

Diante das características diversas de cada município, o ideal é realizar o processo participativo em todos os bairros, permitindo o envolvimento de todos os afetados pelo plano. Outra possibilidade é organizar esse processo conforme as áreas censitárias do IBGE. Uma terceira possibilidade é que esse processo ocorra atendendo as bacias de operações de transporte em cada município ou zonas de tráfego. É importante que haja sempre um procedimento criterioso que permita abranger todo território municipal, ficando a critério dos municípios a escolha das estratégias que melhor atendem suas dinâmicas.

6.4 Mapeamento e envolvimento de atores

Antes de prosseguir qualquer análise é importante esclarecer o conceito de atores sociais na esteira desse trabalho. Adotando a definição do EMBARQ Brasil (2015^a), atores sociais são indivíduos ou personalidades; organizações sociais (organizações comunitárias, associações de moradores, associações comerciais, ONGs, etc.); sindicatos; movimentos sociais; as instituições técnicas; as organizações religiosas; operadores do sistema de mobilidade urbana; as entidades financiadoras; as agências governamentais; as entidades de classes; entre outros. Ou seja, atores sociais são todos aqueles que podem afetar e serem afetados positiva ou negativamente pelo plano, que de alguma forma, seu

envolvimento exerce influência direta ou indiretamente nos objetivos e resultados do plano.

O fato de atores sociais serem afetados pelo plano, explica a necessidade de envolvimento deles na elaboração do planejamento de mobilidade urbana. Para que os atores sejam envolvidos efetivamente, precisam ser identificados e chamados para participarem do processo. Em outras palavras, é preciso mapear todos os atores afetos ao plano e trazê-los para os espaços de debate e deliberação pública. O envolvimento pode contribuir para o caráter dinâmico e inclusivo do planejamento, podendo implicar em resultados mais satisfatórios e equânimes.

Nos municípios existem divisões de bairros e em cada bairro pode-se ter lideranças, ora integradas às organizações existentes ali, ora atuando de forma individual. Também pode-se ter ao nível do município como um todo, personalidades de destaques e organizações bem estruturadas, entre outras formas de mobilizações citadas anteriormente. Desta forma, os gestores públicos ou equipe responsável pela elaboração do plano precisa fazer um levantamento detalhado das organizações existentes e das personalidades relevantes, com o propósito de viabilizar a participação destas na elaboração do plano. Vale ressaltar que, em muitos casos, existirão organizações bem atuantes, que por algum motivo, não possuem estatuto e/ou registro formal. Essas organizações sociais devem ser incluídas no inventário de atores mapeados.

Ao realizar o inventário de atores, a equipe de trabalho deve segmentá-los segundo interesses específicos de cada grupo. Nesse caso, deve ser elaborado o perfil de cada grupo ou personalidade, definir claramente que interesses representa. É uma forma de facilitar a mediação de conflito de interesses nos momentos de debates e deliberação, possibilitando assim um equilíbrio de forças e uma participação mais equitativa. Também seria uma forma de evitar que grupos de maiores interesse exerçam grandes influências na tomada de decisões e se sobreponham ao desejo da maioria, visto que, o mediador (equipe gestora) deve regular as relações de poder e garantir equidade (EMBARQ Brasil, 2015^a).

O lançamento do plano de mobilidade urbana deve ser antecedido de uma grande publicidade e divulgação. Conforme atesta Rolnik & Pinheiro (2004), o lançamento do plano é o ponto de partida da mobilização popular, deve marcar o grande ato do

chamamento popular. É nesse momento que a sociedade deve ser convocada e atraída para tomar parte do planejamento. Deve ser momento simultaneamente lúdico e solene.

Segundo Ibeas & Montequín (2011), para envolvimento dos atores na construção do plano é preciso ter objetivos claros sobre como deve ser conduzido o processo participativo. Acrescentam ainda, que no início da construção de plano, deve ser proporcionado o envolvimento maior da população a partir de grupo focal mais amplo, sendo reduzido esse grupo no decorrer do processo, ficando apenas atores alinhados com o discurso que representa o interesse da maioria, sendo esses atores possuidores de características da população afetada e representativos do coletivo.

A finalidade da formação de um grupo focal mais amplo no início do planejamento é conhecer as experiências, as percepções e opiniões referentes aos problemas de mobilidade urbana no município ou em cada localidade onde se realiza o processo participativo. Para envolver a população no planejamento, o grupo gestor deve realizar o mapeamento dos atores relevantes em cada localidade, enviar carta convite formal para esses atores. É importante estabelecer o número de representantes que cada organização deve indicar para participar do processo, sem que isso seja obstáculo para uma participação livre de todos os cidadãos interessados. Em geral, as organizações indicam dois representantes (Ibeas & Montequín, 2011).

Para Wahl (2013), no planejamento participativo, devem ser convidados a participarem do debate todos os atores afetados. Os atores podem participar em diferentes etapas da construção do plano. Em alguns casos, eles podem participar enviando suas contribuições por escrito ou pelos fóruns virtuais. O ideal é que os atores tenham uma participação mais ativa em diferentes etapas do planejamento, podendo valer de seus conhecimentos locais para ajudar os gestores a diagnosticarem e a compreenderem as suas reais necessidades, com isso, podendo propor melhorias necessárias no plano final.

A equipe gestora, como observa Wahl (2013), deve definir como e em que nível é relevante a inclusão de determinados atores. Em termos gerais, há um entendimento de que o envolvimento da população é mais útil em um estágio inicial do processo, quando os objetivos e questões gerais do plano são definidos. Entende-se também que o envolvimento deve ocorrer em todos os estágios da construção do plano, porém, o autor reconhece que em níveis mais avançados o planejamento se torna mais complexo e

técnico, desta forma, fica cada vez mais complicado a possibilidade de atores com menos conhecimento no tema influenciarem decisões.

O envolvimento da população no início do planejamento é mais benéfico do que em qualquer outra fase, porque é nesse momento inicial que os participantes criam vínculo identitário e desenvolvem sentimento de pertencimento ao plano. É nessa fase também que a população tem melhores condições de compreender a lógica do planejamento proposto e conhecer melhor as questões técnicas do planejamento, considerando que nessa fase o plano ainda não tem uma abordagem técnica mais profunda e complexa.

6.5 Empoderamento de atores

O termo empoderamento, originalmente denominado de "*empowerment*" em inglês, implica segundo Kleba e Wendausen (2009), processo de mobilizações e práticas que visam promover e impulsionar grupos e comunidades para obtenção de melhores condições de vida e obtenção de maior autonomia política, sociocultural, econômica e ambiental. No processo de empoderamento é renunciado o estado de tutela, de dependência e de impotência, transformando os atores em sujeitos ativos, com consciência de luta para autonomia coletiva, assumindo o papel de protagonistas na transformação da realidade a que estão inseridos. Ao conceituarem o empoderamento, os autores destacam o seguinte:

O empoderamento significa aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos às relações de opressão, discriminação e dominação social. Dá-se num contexto de mudança social e desenvolvimento político, que promove equidade e qualidade de vida através de suporte mútuo, cooperação, autogestão e participação em movimentos sociais autônomos.

Empoderamento pode ser compreendido como processo pelo qual os indivíduos, organizações e estruturas políticas ou comunidades angariam recursos que lhes permitem ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão, com o propósito de buscar equilíbrio nas relações de poder com o outro (Baquero, 2012).

O empoderamento não é uma condição natural, decorre de um processo de aprendizagem e de conquista de poder de barganha nos espaços de produção social. Em outras palavras, é ganho de poder decisório por parte de indivíduos ou grupos historicamente excluídos, visando eficácia política, melhor qualidade de vida e justiça social. É um processo em

que os envolvidos desenvolvem comportamentos proativos, competências individuais e coletivos, habilidades de se relacionarem em grupos, compreender criticamente seu ambiente, e perceber como diferentes arranjos coletivos atuam democraticamente na obtenção de controle de suas vidas cotidianamente. A reflexividade, autoconfiança, conhecimento e responsabilidade são uns dos elementos desse processo de emancipação social e política. (Fung, 2012).

No entendimento de Fung (2012), os indivíduos ou coletivos historicamente oprimidos só podem alcançar o empoderamento na medida em que conquistam o poder e liberdade de decisão, ter recursos de voz, visibilidade, influência e capacidade de conduzir o seu próprio destino. Para isso, é preciso desenvolver ações estratégicas coordenadas para acessar espaços de poder e de tomada de decisões. Em muitos casos, para que isso ocorra é necessária a mediação ou intervenção externa, por meio de projetos de inclusão, promoção de direitos e fortalecimento da cultura política de participação popular em nível local, regional e nacional, por parte das estruturas superiores do estado e seus aparatos.

Segundo as afirmações de Baquero (2012), na concepção freiriana o empoderamento decorre de um processo de conscientização, no qual os empoderados resignam-se do pensamento ingênuo para desenvolverem a capacidade reflexiva e consciência crítica sobre a realidade a que estão inseridos. A tomada de consciência decorre de um processo de conhecimento que se dá na relação dialética homem-mundo, num ato de ação-reflexão.

Conscientizar não implica manipular os envolvidos segundo os interesses daqueles que estão na posição dominante, mas, criar possibilidades para que estes possam conhecer o real, constituindo-se no olhar mais crítico possível da realidade. O autor ressalta a importância de atores envolvidos no planejamento experimentarem um processo articulado que integre a construção de uma consciência crítica com o desenvolvimento de capacidades reais de intervenção e transformação da realidade para consecução de resultados favoráveis.

No que se refere à construção do plano de mobilidade urbana, o empoderamento deve ocorrer ao longo da elaboração do plano. Isso implica que a equipe gestora deve criar espaços e catalisar ações que favorecem e sustentam esse processo. Ou seja, o ambiente do planejamento deve ser organizado de modo a permitir o aumento da informação e

percepção, potencializando o conhecimento e a capacidade de participação real de atores sociais como forma de exercício da cidadania e democracia (Baquero, 2001).

Isso tem implicações práticas na atuação da equipe gestora, significa que os atores participantes da elaboração do plano devem ser tratados como cidadãos capazes de conduzirem o próprio destino e resolverem seus problemas. Entende-se que, adotada essa postura pela equipe gestora, os resultados tendem a ser melhores, visto que, a população local tem a possibilidade de encontrar uma variedade de soluções que os técnicos não seriam capazes de propor. Nesse caso, o papel dos técnicos seria apenas de mediação e de apoio ao fortalecimento de atores para que os mesmos possam contribuir efetivamente para o planejamento.

É importante ressaltar que o processo de empoderamento requer a distribuição do poder nos espaços participativos. As relações de poder devem ser desveladas nesses espaços de produção social, buscando transformá-las em relações mais equânime, implicando na construção de subjetividades mais críticas e livres, em que se permite questionar realidades estabelecidas. Buscar a equidade democrática nas relações de poder requer flexibilização de comportamentos tradicionais, permitindo uma nova configuração de poder que oportunize relações mais horizontais. É preciso ainda recriar novas formas de relações entre as instituições públicas e a população participante do planejamento (Kleba & Wendausen, 2009; Baquero, 2012),

Segundo destacam Kleba & Wendausen (2009), o empoderamento nos espaços de participação popular pode ocorrer em três dimensões, quais sejam: pessoal ou psicológico, grupal ou organizacional e estrutural ou político. No caso específico deste trabalho, a relevância que se dá é para a dimensão estrutural ou político, porque é nela que ocorrem os processos políticos da conformação da vida social e da redistribuição do poder político. É um processo complexo e conflituoso, no qual os atores sociais constroem laços de solidariedade e alteridade, renunciando a uma posição de dominação para se apropriarem de habilidades de participação.

O empoderamento político, chamado de empoderamento comunitário por Baquero (2012), envolve processos formativo-informativos e de capacitação de grupos ou indivíduos desfavorecidos para articulação de interesses, buscando a igualdade de oportunidade e exercício pleno dos direitos de cidadania, defesa de interesses coletivos e

influência das ações do estado. Isso implica de certa forma, tornar esses atores desfavorecidos capazes ou auxiliá-los a desenvolver habilidades e aumentar seus recursos para obter poder de barganha por seus próprios esforços.

Kleba & Wendausen (2009) denotam que o processo de empoderamento estrutural ou político contribui para promover interação e o mútuo apoio entre atores participantes na construção do planejamento, objetivando melhorar as condições de vida em coletivo. Cada segmento deve contribuir solidariamente para que as decisões políticas, frutos de interação entre participantes, possam beneficiar efetivamente os interesses coletivos representados no plano de mobilidade urbana.

O poder público local deve ajudar na geração de estruturas favoráveis e no desenvolvimento de estratégias de empoderamento político, incluindo transparência na gestão das atividades do plano e na forma como serão distribuídos recursos e benefícios do plano. Uma das premissas do empoderamento político é o desenvolvimento da consciência coletiva, os atores precisam ter em mente que são parte da mesma cidade (comunidade) e que o trabalho conjunto deve servir para melhorar as condições de vida dos habitantes da região (Kleba & Wendausen, 2009; Baquero, 2001; 2012)

Para que ocorra efetivamente o empoderamento estrutural ou político, é preciso que os envolvidos passem por um prévio processo de empoderamento social, porque é nesta última que ocorre mudança de mentalidade dos atores envolvidos no planejamento a partir da percepção das próprias forças, que resulta em um comportamento de autoconfiança.

Os atores sociais, principalmente os mais vulneráveis com menor conhecimento técnico, através da vivência no processo participativo, reconhecem não apenas recursos e possibilidades pessoais ou coletivas, mas também suas capacidades em sair de uma posição de impotência e resignação, muitas vezes predeterminada por um "*script*" social, convertendo o conhecimento adquirido no processo de interação em ações mais efetivas do planejamento (Kleba & Wendausen, 2009).

No processo de interação social que resulta em empoderamento pessoal ou psicológico, além de fortalecerem suas competências, os atores desenvolvem novas habilidades para enfrentamento de incertezas, adversidades, e situações de riscos cotidianos. No caso da construção do plano de mobilidade urbana, é importante entender que empoderamento

peçoal não se realiza de forma interdependente, requer um processo de integração entre envolvidos, onde o engajamento forte de cada um atua como fonte de aprendizagem e reconhecimento junto aos outros membros do grupo, desta forma, contribuindo para fortalecer sentimentos como autorrealização, identidade e pertencimento.

6.6 "*Accountability*" - Transparência -

"*Accountability*", termo que corresponde em português à transparência institucional, é a base norteadora de todo processo participativo. Ela deve estar presente do início ao fim do processo de planejamento. A transparência é aspecto que visa criar a relação de confiança entre o poder público e a população, inclusive, entre diferentes segmentos da sociedade envolvidos no planejamento da mobilidade. A transparência ocorre na medida em que as informações intrínsecas ao processo são amplamente compartilhadas, detalhando a real situação do planejamento para os envolvidos. Também é importante ressaltar que o feedback é um elemento importante da transparência (Bickerstaff *et al.*, 2002; Wahl, 2013).

A transparência requer um trabalho cuidadoso da equipe gestora que conduz os trabalhos do plano. As informações devem ser tratadas e divulgadas de forma a atingir todos os segmentos a serem afetos pelo plano. É necessária a máxima divulgação do processo de construção do plano de mobilidade urbana e as atividades que o envolve.

A divulgação das informações deve ser realizada em diversos meios de comunicação, quais sejam: nos websites da administração pública e outros criados especificamente para essa finalidade, nas redes sociais, nas rádios comunitárias, nas emissoras de televisões locais, nos jornais e outros veículos da imprensa. Podem ser utilizadas propagandas, informativos, campanhas, anúncios, slogan, entre outros meios de informação.

É preciso mobilizar todos os recursos de comunicação possível para divulgação das pretensões e dos propósitos da elaboração do plano, desta forma, atraindo a população local para participar desse debate e construção. A comunicação nesse caso, deve ser uma prática transversal e permanente durante todo trabalho que envolve o plano, ocorrendo esta desde a fase de preparação até a implementação e revisão (EMBARQ Brasil, 2015^a).

Segundo EMBARQ Brasil, (2015^a), é preciso que todas as informações referentes ao processo de construção do plano sejam divulgadas amplamente, com coerência, clareza e

linguagem acessível a todos os interessados. Assim como devem ser divulgados periodicamente todos os resultados obtidos em cada etapa do processo de planejamento. Esses resultados devem estar acessíveis em diversos canais de comunicação do plano e repassado diretamente nas reuniões e debates públicos. Devem ser criadas e mantidas alguns canais de comunicação contínuos (internet e telefone) para realizar campanhas educativas, promover ou ensinar sobre vários temas em debate.

A difusão das informações não pode ser apenas uma mera formalidade, mas uma forma de fortalecimento do vínculo entre a equipe técnica que coordena as atividades e a população, através de uma relação de confiança que deve ser estabelecida entre as partes. Um dos aspectos mais relevantes desse vínculo de confiança é o feedback. A equipe deve sempre dar retorno à população, mostrando para este que suas contribuições estão sendo considerados no plano, bem como apresentar resultados parciais de cada etapa do trabalho. O retorno é fundamental para manter estímulo à participação como para reafirmar o compromisso de um trabalho sério e transparente (EMBARQ Brasil, 2015^a).

A transparência é um requisito importante no processo participativo, ela assegura que todos tenham conhecimento do desenvolvimento do plano, trazendo maior credibilidade para os avanços do planejamento. Dessa forma, a transparência pode permitir o afloramento dos interesses divergentes, explicitação dos conflitos e, a partir daí, buscar a convergência e a construção de um pacto democrático. A transparência pressupõe o estabelecimento de regras claras pela equipe gestora que dirige o processo de construção do plano e outros segmentos envolvidos. As informações devem ser sempre em linguagem acessível e transparente, democratizando assim o seu acesso para todos os envolvidos (Rolnik & Pinheiro, 2004).

No entendimento de Bickerstaff *et al.* (2002), a transparência na construção do plano deve ser entendida como explicitação dos resultados e impactos decorrentes do processo participativo. Para os autores, todos os eventos decorrentes do processo de planejamento participativo devem ser relatados, explicitados, demonstrados e com feedback para os participantes. Em todo processo participativo deve ser mantido o fluxo contínuo de informações. O feedback da equipe gestora é extremamente importante, porque permite que os participantes reconheçam no plano a identidade de suas opiniões, valorizando assim as decisões tomadas na construção de consensos e desenvolvendo o espírito de pertencimento, que ajuda na legitimação do plano (Wahl, 2013)

6.7 Diversidade e interação colaborativa

A valorização da diversidade e a inclusão social são dimensões importantes a serem levadas em consideração no processo de produção social do planejamento da mobilidade urbana, elas permitem o estabelecimento de um processo interativo, solidário, colaborativo, cooperativo e equitativo. Quando observadas essas dimensões, principalmente, quando incluídos segmentos mais vulneráveis, os resultados do plano tendem a traduzir interesses coletivos. Destaca-se ainda, que a inclusão não deve ocorrer apenas nas fases iniciais do planejamento, quando na maioria das vezes o processo ainda está em caráter de consulta, mas em todo processo, abrangendo as fases de construção dos objetivos, elaboração de estratégias e de tomada de decisões (Bickerstaff *et al.*, 2002).

No que se refere à dinâmica das atividades, é preciso que a equipe dos gestores programe atividades de forma mais didática possível. As atividades devem ser convidativas, nos locais de fácil acesso e nos horários que proporcionam maior participação da população. As pautas devem ser divulgadas previamente para que os participantes possam preparar melhor para as discussões.

A dinâmica das discussões deve levar em consideração a diversidade dos grupos representados nos debates, facilitando assim maior engajamento popular e sentimento de pertencimento, evitando possíveis constrangimentos aos grupos mais vulneráveis e, conseqüentemente, o monopólio decisório por parte dos grupos dominantes. A equipe deve adotar mecanismos para viabilizar a integração entre a leitura comunitária e a leitura técnica dos problemas a serem abordados (EMBARQ Brasil, 2015^a).

Diversos métodos participativos podem ser adotados, dependendo da especificidade de cada localidade e os atores envolvidos. Os métodos devem estimular a colaboração e cooperação de cada segmento na busca dos objetivos coletivos. Para criar uma dinâmica boa de envolvimento popular e colaboração de seus membros, EMBARQ Brasil (2015^a) destaca a importância de uso dos métodos de mesas de discussão, grupos de trabalho, oficinas interativas etc.

Ressalta também que os espaços de debate e tomadas de decisão devem ter uma boa representação democrática, plural, e que minimizam as possibilidades de conflitos que inviabilizam o consenso. Reconhece a importância de fóruns temporários, como

audiências e consultas públicas, mas destaca que é importante a constituição dos espaços transversais e permanentes de participação, como nos casos dos conselhos e outras instituições de características semelhantes. Os espaços permanentes darão sustentação ativa nos debates do plano e outros assuntos do setor, assim como possibilitarão a revisão futura do plano.

Ibeas & Montequín (2011) destacam a importância de realizar oficinas e outros métodos dinâmicos na busca de soluções para o plano. Ressaltam que nesses espaços os atores podem ser divididos em grupos compatíveis com os eixos temáticos do plano. Inicialmente devem ser expostos todos os problemas que afetam a mobilidade e, a partir daí, por meio de oficinas interativas, empreenderem as discussões sobre os problemas apresentados. Cada grupo deve ficar responsável para analisar, debater e apresentar soluções para seu eixo temático junto a outros participantes. Após apresentação, o problema é debatido por coletivo dos participantes, o qual, naturalmente incorpora as opiniões coletivas, decididas democraticamente, observando as orientações técnicas necessárias.

É importante que todas as discussões e debates sejam registrados em vídeos e áudios, assim como algumas imagens fotográficas de momentos importantes da reunião. Os registros servem para facilitar o diagnóstico e análise dos dados posteriormente. O sucesso das oficinas depende da capacidade de condução das atividades por parte dos moderadores, daí a importância dos registros para verificar que procedimentos devem ser revisados em outros encontros.

A construção do plano deve contemplar um processo participativo dinâmico, e com a utilização variada de métodos interativos e inovadores. Bickerstaff *et al.* (2002) destacam alguns métodos interativos de extrema relevância para o processo participativo, são eles:

- **Formação do painel cidadão**, um método que permite estabelecer e manter uma mostra de opiniões representativas da população como um todo;
- **Website interativo**, grupos focais selecionados para representar diferentes segmentos da comunidade, que permitem a realização de uma pesquisa qualitativa, com discussões aprofundadas sobre o plano;
- **Oficinas dos cidadãos**, um método que permite ampla interação e deliberação sobre questões importantes do plano;

- **Abordagem de construção de consenso**, é um método que possibilita o estabelecimento de sessões de discussões entre diferentes atores para formação de ideias que serão implicadas na construção de documentos de consulta, assim como permitem o desenvolvimento de estratégias para efetiva implementação do processo participativo ao longo do planejamento.

Os métodos inovadores devem ser mesclados com os tradicionais, ampliando as possibilidades de os participantes terem mais espaços de debates e interação. Os métodos tradicionais podem ser representados em consultas e audiências públicas, reuniões públicas, exposições públicas, entre outros. A Figura 6.2 sintetiza de forma esquemática os métodos tradicionais e inovadores que podem ser utilizados na operacionalização do processo participativo.

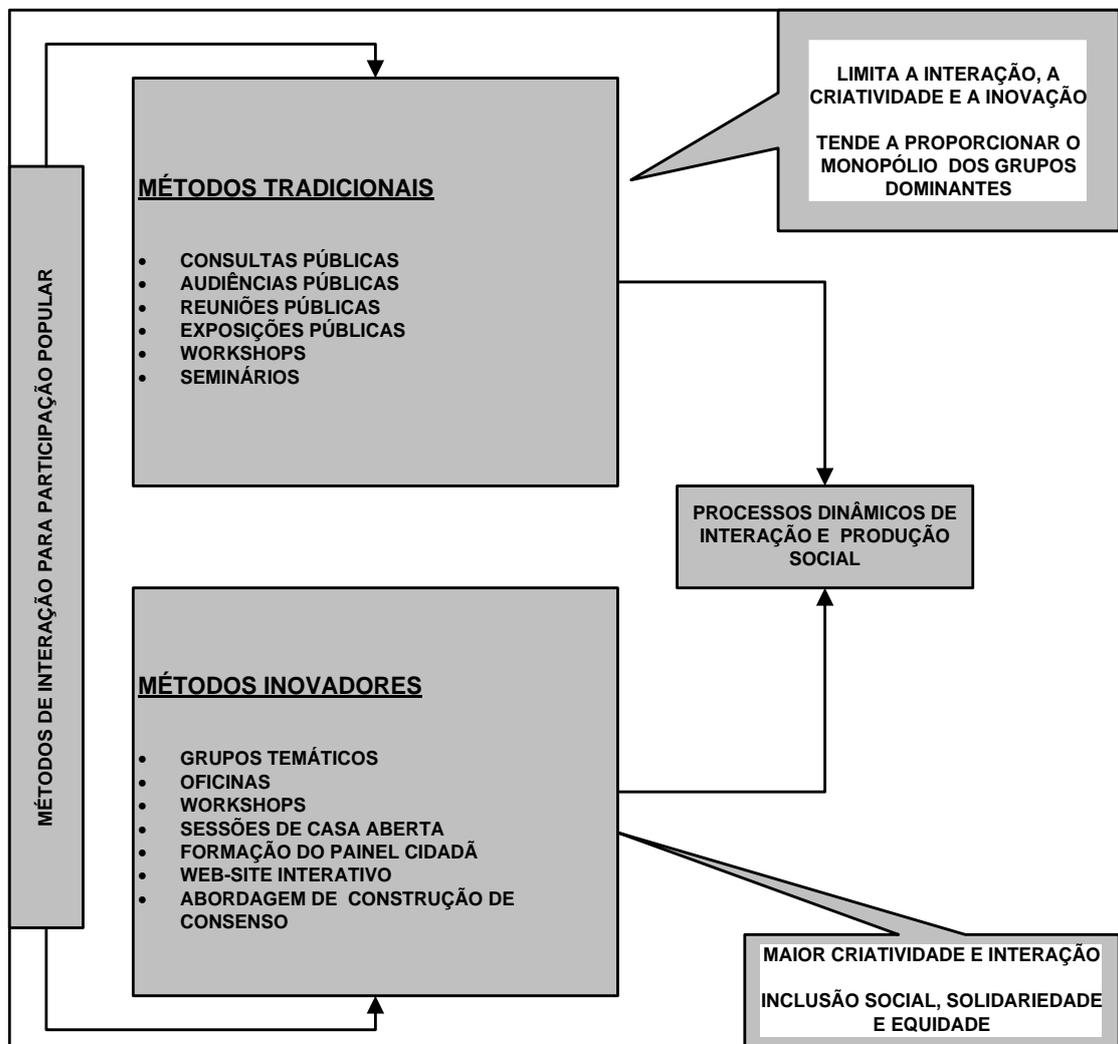


Figura 6.2 - Métodos de participação popular no planejamento da mobilidade urbana
Fonte: Elaboração própria.

É importante que em todo processo de planejamento haja continuidade do processo participativo. A continuidade da participação popular em diferentes etapas do plano permite o acompanhamento e avaliação do processo participativo, permitindo a realização da revisão de procedimentos para corrigir falhas e aperfeiçoar as técnicas do envolvimento, a fim de evitar resultados negativos e perda de apoio popular (Bickerstaff *et al.*, 2002).

Na concepção de Bickerstaff *et al.* (2002), para que ocorra um processo de participação contínua na elaboração do plano de mobilidade urbana, devem ser observados os seguintes elementos, quais sejam:

- Envolvimento precoce da população - implica que o envolvimento popular e suas contribuições devem ocorrer desde início do processo de construção do plano, devendo nessa etapa definir em que medida cada grupo estratégico pode contribuir na identificação dos problemas (diagnóstico), na construção dos objetivos e na definição de abordagem geral do plano;
- Regularidade do processo participativo - tem a ver com o processo regular e contínuo da participação popular, visto que, o envolvimento de atores não deve ser apenas na parte inicial do planejamento, ele deve perpassar todas as etapas do plano, apesar de entender que em cada estágio devem ser definidas estratégias diferentes de envolvimento;
- Monitoramento e avaliação do planejamento - é um processo no qual os participantes do processo de planejamento verificam constantemente se estão no caminho certo para alcançar as metas e os objetivos propostos. Nesse processo os fluxos de informações são importantes para que todos tenham conhecimento da situação e saibam que aspectos devem ser corrigidos ou melhorados para efetiva participação popular.

Ao percorrer e analisar toda literatura pertinente ao assunto foi possível abstrair elementos que ajudaram na construção de uma base epistemológica inerente aos requisitos da participação popular, com isso, estabelecer o passo a passo necessário em cada etapa como forma de orientar objetivamente a operacionalização do processo participativo na elaboração dos PMU.

É possível identificar ao longo deste capítulo uma lógica na estruturação dos requisitos, uma lógica fundamentada fortemente em bases teóricas e metodológicas consistentes, e que refletem a importância dos resultados obtidos como produto final desta tese. A Figura 6.3 sistematiza todas as abstrações teóricas de tipologias ideais, denominadas neste trabalho de requisitos operacionais da participação popular.

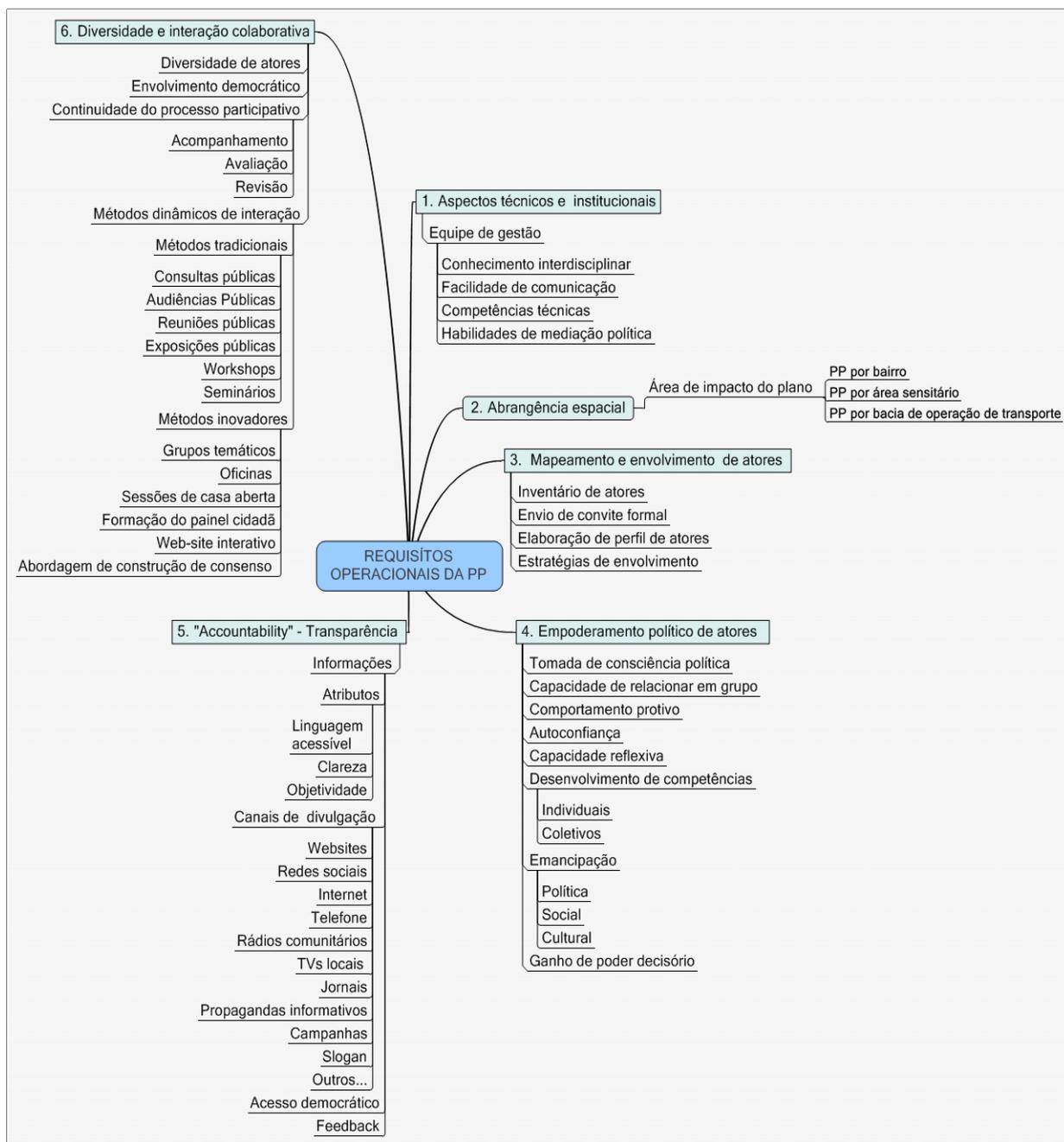


Figura 6.3 – Passo-a-passo para aplicação dos requisitos operacionais da PP

Fonte: Elaboração própria.

6.8 Tópico conclusivo

Ficou patente ao longo do capítulo que a participação popular é um processo complexo, duradouro, que requer recursos suficientes para sua operacionalização na elaboração dos planos de mobilidade urbana, assim como evidencia a necessidade de organização e capacidade institucional para sua efetiva realização. Esse processo só pode ser alcançado de forma efetiva quando o envolvimento de atores observa a valorização da diversidade cultural, a multiplicidade dos interesses, inclusão social, a solidariedade, a alteridade, contínuos processos formativos, empoderamento político, transparência, entre outros elementos relevantes para consecução dos objetivos do plano.

A simples formalidade em cumprir a legislação que garante esse processo nos dispositivos legais não é uma certeza de resultados efetivos. É preciso que o poder público, por meio de sua estrutura de gestão tenha um engajamento sério, proativo e competente, quanto à forma de atuação e garantia da igualdade política para todos os segmentos envolvidos no planejamento.

É preciso criar mecanismos participativos eficazes para que os atores possam ter contribuições efetivas no processo de planejamento da mobilidade. Isso passa pelo empoderamento, principalmente, daqueles atores mais vulneráveis e com pouco conhecimento no assunto.

A ideia de construção dos requisitos para ajudar na operacionalização da participação popular no processo de elaboração dos planos de mobilidade urbana é fornecer substratos didáticos para que os gestores possam conhecer passo a passo desse processo e facilitar o trabalho. Isso pode contribuir para maior efetividade do processo democrático e participação cidadã.

A aplicação dos requisitos não é algo que necessariamente vai levar aos resultados positivos automaticamente, depende de diversos fatores organizacionais e institucionais de cada município, assim como das estruturas disponíveis para realização do processo participativo. Ou seja, os resultados positivos na aplicação dos requisitos dependem da organização institucional dos municípios e do rigor em cumprir efetivamente o passo a passo e as orientações detalhadas neste capítulo. Cada município possui suas peculiaridades, que devem ser observadas para melhor adotar medidas que facilitem a aplicação efetiva dos requisitos.

No capítulo seguinte será demonstrado hipoteticamente como pode ser realizada a operacionalização dos requisitos da participação popular, tomando como base territorial o Distrito Federal (DF). O DF foi escolhido porque apresenta características que podem ser observados tanto nos municípios grandes assim como nos pequenos. As características da capital também guardam semelhança às das grandes metrópoles brasileiras, que por um lado devem elaborar planos de mobilidade metropolitanos.

7 APLICAÇÃO HIPOTÉTICA DOS REQUISITOS OPERACIONAIS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO DISTRITO FEDERAL

7.1 Introdução

Para a aplicação de um estudo de caso da modelagem teórica proposta no presente trabalho, o cenário do Distrito Federal foi escolhido. Portanto, ressalta-se que foram considerados os requisitos que influenciam a efetiva participação popular na elaboração de Plano de Mobilidade Urbana (PMU), juntamente com as ferramentas de operacionalização para o caso do Distrito Federal. Nesse sentido, este capítulo faz uma contextualização do Distrito Federal, apontando com suas principais características, seguido da aplicação dos requisitos e ferramentas de operacionalização necessária à elaboração de um Plano de Mobilidade com participação popular.

O Distrito Federal (DF) é uma unidade federativa que guarda características peculiares e possui organização política e geográfica análoga aos municípios e estados. Diferentemente dos estados, o DF não possui constituição própria, mas uma Lei orgânica, como é nos municípios. Não possui também a municipalidade, porém atua por meio das administrações locais, que são dirigidas por Administradores indicados pelo Governador.

É importante destacar que o DF possui Plano Diretor de Transportes e Mobilidade do Distrito Federal (PDTU-DF) que ajuda no planejamento de transporte e mobilidade urbana, buscando a integração com o Plano Diretor e Ordenamento Territorial (PDOT). O PDTU – DF foi instituído em 2011, com previsão de revisão em 2021, o que hipoteticamente foi tratado com efetiva aplicação dos requisitos operacionais da participação popular.

O PDTU-DF foi instituído para atender as exigências do Estatuto da Cidade (2001), que tornou obrigatório a elaboração dos Planos Diretores de Transporte para todos os municípios com mais de 500.000 habitantes, sob pena de não receber nenhum recurso para melhoria ou implantação de infraestrutura de transporte. Nesse caso, percebe-se que o PDTU é anterior à Lei de Mobilidade Urbana, instituída em 2012 e trouxe inovações relevantes no campo da política urbana brasileira.

Na CF de 1988, quando foi garantida no artigo 14º a participação popular na tomada de decisões públicas o DF prontamente instituiu a Lei nº 239, de 10 de fevereiro de 1992,

criando a figura dos Comitês de Transporte Público Coletivo (CTPC), objetivando a instalação dessas instituições participativas em todas as Regiões Administrativas (RAs), com envolvimento de diversos segmentos e entidades de classes, e garantia do caráter permanente desses espaços. A criação dos comitês atende uma demanda constitucional e visa abrir espaço para que diferentes entidades possam fazer parte na tomada de decisões públicas sobre políticas de transporte e mobilidade urbana.

Em cada Região Administrativa (RA) deve ser instituído um CTPC, com a representação de 14 membros, quais sejam: um representante da Associação Comercial, um representante dos Estudantes, um representante das Empresas Locais de Transporte, um representante dos Deficientes, um representante das Associações Comunitárias ou Confederação das Associações Comunitárias, um representante dos Empregados no Comercio Local, um representante dos Produtores rurais, um representante dos Idosos, um representante de Administração Regional, um representante dos Servidores Públicos, um representante da Federação das Indústrias, um representante do Sindicato dos Rodoviários, um representante dos Transportadores autônomos e um representante do Sindicato dos Kombistas, categoria já extinta.

Os comitês deveriam ser instalados em todas as (RAs) do DF, ter uma atuação de caráter consultivo, exercer, segundo sua finalidade, um papel fundamental na democratização das relações de poder, congregando diferentes interesses de diferentes segmentos da sociedade civil e do poder público, no entanto, até 2014 só foram instalados 25 comitês de um total de 31 RAS que deveriam ser contempladas, sendo que muitos estão funcionando de forma precária e com riscos de extinção (Indi, 2014).

Observa-se, portanto, apesar de todas as dificuldades que envolvem os comitês e o próprio PDTU, o DF realizou avanços teóricos significativos no que se refere à inovação democrática e participação popular. A lei por si só é um avanço teórico significativo, necessitando apenas de sua operacionalização institucional efetiva. Ou seja, criar a estrutura para funcionamento dos CTPC em todas as RAS só depende do poder público e da vontade política do Governo do Distrito Federal (GDF).

Considerando todo exposto acima, observando a necessidade dos CTPC para caso específico da aplicação hipotética dos requisitos operacionais da participação popular na revisão do PDTU, procedeu-se a reestruturação desses espaços já existentes e instalou o

restante nas RAS que ainda não haviam sido contempladas. Os CTPC podem ser utilizados até mesmo para atuação permanente em outros processos participativos. São espaços organizados e prontos para operacionalização da participação popular na área de transporte e mobilidade urbana.

A reestruturação levou em conta o novo mapeamento, identificação e inclusão dos segmentos da sociedade civil, das entidades de classes, das instituições de ensino, das personalidades influentes, entre outros interessados que atuam na região e são afetados pelas condições de mobilidade urbana no DF.

Colocada em prática a reestruturação dos CTPC, partiu-se para aplicação hipotética dos requisitos operacionais da participação popular na revisão do PDTU-DF. Para isso, foi realizada a contextualização histórica do Distrito Federal, facilitando a compreensão sobre sua estrutura geográfica, política e social.

7.2 Contextualização histórica do distrito Federal

A criação do Distrito Federal foi um projeto político antigo. A atual capital do país já vinha sendo preconizada em diversas leis, decretos e constituições, sendo uma dessas constituições a de 1891, que idealizou a instalação da capital no Planalto Central. Apesar de ser um movimento antigo, a criação da nova capital da república só viria a se concretizar em 19 de setembro de 1956, pela Lei nº 2.874/56, sendo inaugurada em 1960, quando foi realizada a mudança do governo central do Rio de Janeiro para Brasília, consolidando assim um período de prosperidade econômica e convergência política. A necessidade de integração nacional foi uma das justificativas para levar a capital ao Planalto Central (Costa, 2011).

Antes da construção de Brasília, conforme destaca Costa (2011), a estimativa apontava à época para 6000 habitantes espalhados nas extensas áreas de Planaltina e Brazlândia, cidades que pertenciam ao Goiás, e posteriormente integradas ao Distrito Federal. Após um ano apenas de sua criação, o levantamento do IBGE feito em 1957 apontava para 12000 habitantes, dobro da população que se encontrava anteriormente nesse território. Em 1959 o Censo experimental do IBGE mostrava uma situação dramática de crescimento populacional na nova capital do país, sendo estimado em 64000 habitantes. O rápido crescimento foi em decorrência de altos fluxos de imigrantes que vinham em busca de oportunidades nas indústrias da construção civil.

Inicialmente Brasília foi projetada como uma cidade para poucos habitantes e não estava previsto no plano a rápida expansão que ocorreu nas cidades satélites, onde passaram a abrigar-se os contínuos fluxos de imigrantes que vinham em busca de novas possibilidades. A proposta era implantar as Cidades Satélites de forma planejada, conforme as demandas de alocação e como núcleos periféricos ao Plano Piloto, no entanto, dadas as circunstâncias em que vinha ocorrendo o acelerado crescimento populacional e aumento de déficit habitacional, passaram a ocorrer diversas invasões de terrenos vazios, provocando desta forma um crescimento desordenado da periferia de Brasília, formando cidades satélites, ou oficialmente denominadas de Regiões Administrativas (RAs) (Codeplan, 2011).

A conformação do Distrito Federal se deu nessa ambiguidade: Por um lado a expansão das cidades ocorreu de forma planejada, e é verdade que isso aconteceu em diversos momentos, por outro lado diversas cidades foram ocupadas irregularmente, sem planejamento e infraestrutura adequada, que posteriormente foram regularizadas. O Núcleo Bandeirante foi o primeiro núcleo habitacional criado em 1956 para abrigar os trabalhadores das empresas que construíam Brasília, naquela altura era conhecido como Cidade Livre (Codeplan, 2011).

Com o passar dos anos a capital do país foi se expandindo cada vez mais rápido, experimentando elevada taxa de crescimento populacional. No último censo realizado pelo IBGE em 2010, o Distrito Federal contava com uma população de 2.570.160 habitantes e uma densidade populacional de 444,07 habitantes por Km² (ANUÁRIO DF, 2013). A Figura 7.1 retrata bem a evolução de ocupação do solo no Distrito Federal ao longo dos anos.

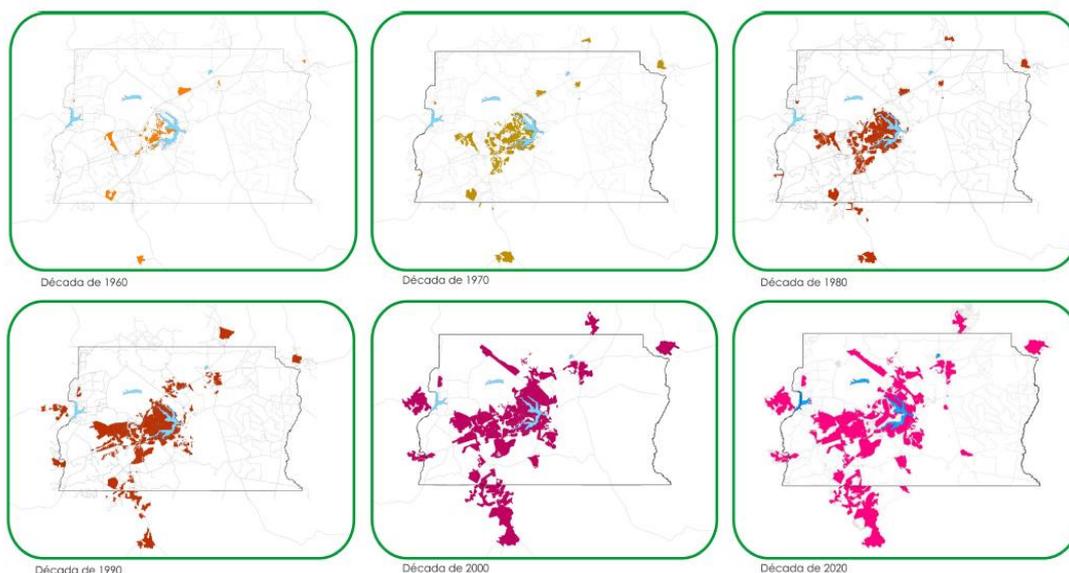


Figura 7.1 - Evolução da ocupação do solo no Distrito Federal
Fonte: PDTU (2009).

Considerando esse número, a capital passa a ocupar o quarto lugar no ranking das cidades mais populosas no Brasil, ficando apenas atrás de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. Ao comparar o senso de 2000 e 2010, percebe-se que o Distrito Federal teve uma taxa de crescimento acima da média do país, sendo 2,28% ao ano, contra 1,17 ao ano (ANUÁRIO DF, 2013). Conforme PDAD (2021), o DF elevou o número da população para 3.010.881 habitantes. Assim como a população, o DF também ampliou suas Regiões administrativas para 33 e renda média para R\$ 7.304,90 (Sete mil e trezentos e quatro e noventa centavos, conforme pode-se observar na Figura 7.2 e no Quadro 7.1.



Figura 7.2 - Mapa com 33 RAs do DF
Fonte: PDAD (2021).

Quadro 7.1 - Bacias de operação de transporte, RAs, população e renda média domiciliar

BACIA DE OPERAÇÃO	REGIÕES ADMINISTRATIVAS	POPULAÇÃO	RENDA MÉDIA DOMICILIAR
1	Plano Piloto	224.848	R\$ 14.087,02
	Planaltina	186.498	R\$ 3.114,17
	Sobradinho	73.438	R\$ 6.010,84
	Sobradinho II	78.837	R\$ 3.808,85
	Sudoeste/Octogonal	55.366	R\$ 15.390,62
	Lago Norte	37.539	R\$ 15.867,10
	Cruzeiro	30.860	R\$ 9.858,61
	Fercal	9.388	R\$ 2.186,12
Varjão	8.953	R\$ 2.907,20	
2	Gama	137.331	R\$ 5.034,37
	Santa Maria	130.970	R\$ 3.813,85
	São Sebastião	118.972	R\$ 2.649,47
	Itapoã	65.373	R\$ 2.475,22
	Paranoá	69.858	R\$ 2.843,63
	Lago Sul	30.446	R\$ 31.322,91
	Jardim Botânico	53.045	R\$ 14.908,43
	Park Way	23.081	R\$ 18.138,22
Candangolândia	16.339	R\$ 4.041,80	
3	Samambaia	247.629	R\$ 4.128,25
	Recanto das Emas	133.564	R\$ 3.226,29
	Riacho Fundo II	72.988	R\$ 3.863,50
	Riacho Fundo	44.464	R\$ 5.101,61
4	Núcleo Bandeirante	24.093	R\$ 5.486,03
	Águas Claras	120.107	R\$ 14.056,73
	Arniqueiras	47.045	R\$ 7.052,86
5	Guará	142.083	R\$ 7.978,96
	Ceilândia	350.347	R\$ 4.491,07
	Sol Nascente (Pôr do Sol)	93.217	R\$ 2.188,30
	Taguatinga	210.498	R\$ 5.816,33
	Vicente Pires	78.561	R\$ 7.775,30
	Brazlândia	55.879	R\$ 3.425,65
SCIA/Estrutural	37.527	R\$ 2.014,03	
SIA	1.737	R\$ 5.998,42	
TOTAL		3.010.881	R\$ 7.304,90

Fonte: PDAD (2021).

7.3 Aplicação dos requisitos

Considerando todo o debate epistemológico e metodológico já traçado nesta tese e as premissas nela contidas, após a contextualização do DF partiu-se para aplicação hipotética dos requisitos na revisão do PDTU da Capital do país, respeitando o passo a passo desenhado por meio de abstrações teóricas que permitem a elaboração de tipologias ideais para um processo participativo efetivo. Abaixo são observadas todas as sequências desse processo de aplicação, que segue as seguintes etapas:

1ª etapa: Aspectos técnicos e institucionais

Para sucesso dos trabalhos, o Governador instituiu por meio de um Decreto três comissões que atuarão na revisão do PDTU-DF, com respectivas atribuições:

- **Comissão Executiva** – possui atribuições de coordenar politicamente a revisão do plano, efetivando validações de todo processo dos estudos, dos resultados e as decisões das outras comissões. A Comissão Executiva procura catalisar o apoio de

parceiros institucionais e atores importantes para legitimação do planejamento. Dentre os parceiros destacam-se o Ministério da Infraestrutura, Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) e Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT).

A comissão executiva tem a sua composição formada pelo Governador, Secretário de Transporte e Mobilidade Urbana, Secretário do Meio Ambiente, Secretário de Comunicação Social, Secretário de Desenvolvimento Social, Secretário de Desenvolvimento da Região Metropolitana, Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Secretário de Obras e Infraestrutura, Secretário de Relações Institucionais, Secretário de Desenvolvimento Econômico, Secretário de Proteção da Ordem Urbanística, Secretário da Pessoa com Deficiência, Presidente da Companhia do Metropolitano do DF (METTRÔ/DF), Diretor do Departamento de Estradas e Rodagem do DF (DER/DF), Diretor do Departamento de Trânsito do DF (DETRAN/DF), Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), Presidente da Companhia de Planejamento do DF (CODEPLAN), Presidente da Comissão de Transporte da Câmara dos Deputados do Distrito Federal.

- **Comissão Técnica** – formada por uma equipe técnica altamente qualificada, interdisciplinar, que possui conhecimentos técnico-científicos sobre processo de participação popular, com capacidade de mobilização e habilidades de mediação política. A comissão técnica é responsável pela operacionalização do processo participativo e a construção de entendimento sobre distintos interesses representados no PDTU. Ela se reporta à Comissão Executiva e busca a validação de sua atuação por parte dessa comissão.

A comissão é responsável pelo gerenciamento e acompanhamento técnico e financeiro dos trabalhos de revisão e do cronograma do planejamento. A composição da Comissão Técnica é representativa dos órgãos que compõem à Comissão Executiva, priorizando os técnicos que possuem as habilidades referenciadas acima. A instalação da Comissão Técnica e suas atribuições se dão por meio de decreto, com prazos determinados para finalização de trabalhos e instituição do PDTU revisado.

- **Comissão de Acompanhamento** – tem como atribuição acompanhar todo trabalho de revisão do plano e contribuir de forma a possibilitar a conciliação dos

distintos interesses e visões sobre a cidade. Essa comissão é composta por órgãos de controle e fiscalização (Corregedoria do DF, Tribunal de Contas do DF e Poder Legislativo), Conselho de Transporte Público e Mobilidade Urbana, Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF, Entidades de Classes, Sociedade Civil, Universidade de Brasília, outras instituições técnico-científicas, diversos órgãos e atores que atuam e apoiam a política de desenvolvimento e mobilidade urbana no DF.

2ª etapa: Abrangência espacial

São várias dinâmicas adotadas para abranger todas as áreas geográficas, possibilitando assim um bom planejamento efetivo participação popular. A princípio, a revisão do PDTU-DF leva em consideração a dinâmica das RAS e dos bairros. Em todas as RAS adotou-se os bairros como unidades espaciais para os debates, proposições e construções de alternativas do plano em revisão, considerando sempre análise dos aspectos locais, regionais e gerais do DF. Ressalta-se que, fora as atividades nos bairros, numa segunda fase ocorrem outros trabalhos de consolidação local em cada CTPC, com os representantes (delegados) indicados em cada bairro, sendo essas atividades mais técnicas, com abordagens mais complexas.

3ª etapa: Mapeamento e envolvimento de atores

Esta é uma etapa inclusiva, onde há o cuidado de mapear e inventariar todos os atores afetos ao plano em todas as RAS. O mapeamento é realizado pela Comissão Técnica em parceria com as administrações locais, onde são expedidos cartas-convites para todos os segmentos, explicitando a importância do planejamento e a necessidade da participação de todos na construção de uma nova realidade urbana, com representação de todos os interesses. Após identificação dos atores são elaboradas fichas com os perfis dos envolvidos, permitindo assim segregá-los por grupos de interesses e facilitar o processo de mediação democrática, por meio de estratégias eficientes.

É necessária uma ampla publicização dos eventos e das reuniões para atrair o máximo da população possível, a fim de debater a construção de soluções para todos. A adesão deve ser ampla em quase todas as RAS e com a participação de variados segmentos e personalidade, tornando representativas e legítimas as soluções encontradas em cada

localidade. Tanto nos bairros, quanto nos CTPC a mediação e a capacidade da equipe técnica são fundamentais para obtenção de resultados positivos.

A primeira etapa dos trabalhos ocorre nos bairros, onde foram indicados os delegados, com representação paritária de diferentes interesses para tomarem parte da continuidade dos debates no comitê local. Deve ser instruído que esses indicados possuam capacidade de fazer uma leitura técnica do planejamento, o que requer conhecimento mais apurado em relação à etapa anterior dos bairros, onde se prioriza abordagem geral e a definição dos objetivos do plano. Feito isso, os delegados indicados nos bairros juntaram-se aos representantes dos comitês e a comissão técnica para detalhar e consolidar as proposições, com utilização de diversos métodos interativos. Finda a etapa dos trabalhos nos RAS, a comissão técnica realiza a consolidação geral dos trabalhos em todo DF, incorporando os interesses vocalizados por diferentes segmentos, de forma equânime e equitativa.

Após validação de todo processo de construção da revisão do PDTU por parte da Comissão Executiva com anuência dos órgãos de controle, o PDTU-DF é encaminhado e aprovado pelo poder legislativo, sem grandes dificuldades, visto que, o próprio legislativo participou de todo processo desde início e possui conhecimento prévio sobre as questões que se colocaram no plano.

4ª etapa: Empoderamento político de atores

Trata-se de um momento relevante para elevação de capacidade reflexiva dos atores participantes na construção do processo participativo. Observa-se que os atores envolvidos no processo de planejamento possuem experiências diferentes, vivências e conhecimentos variados. Nesse caso, elaborou-se um plano de ação para facilitar a realização de um processo rápido de capacitação técnica, como forma de mitigação das desigualdades e obter o nivelamento para o debate que se propõe na revisão do PDTU.

As ferramentas de operacionalização são abordadas na 7ª etapa, mas ressalta-se que a importância da realização de Oficinas, Palestras e Workshops para munir de elementos os atores sobre o conhecimento no assunto e possibilitar a eles a realização de uma leitura técnica e participação igualitária na construção do PDTU. A capacitação técnica foi extremamente importante, porque permitiu a representação de diferentes interesses com maior segurança e autoconfiança, garantindo o desenvolvimento das competências e um

nível elevado de debate. Possibilitou ainda a tomada de consciência política por parte dos participantes mais vulneráveis.

Na prática, todas as ações foram adotadas para que a população menos favorecida possa ter condições mínimas de participar no debate e na construção de propostas ao plano. As desigualdades entre as classes dominantes e os grupos socialmente vulneráveis foram mitigadas por meio de empoderamento social e coletivo, realizado ao longo do processo participativo, com objetivo de buscar sempre a equidade e igualdade das condições participativas na revisão do PDTU.

5ª etapa: *Accountability* – transparência

A transparência institucional é um dos requisitos mais importantes no processo de participação popular e esteve presente do início ao final do planejamento. Todas as informações foram tratadas com cuidado e publicizadas com clareza e objetividade nos momentos adequados e nos locais certos. A Comissão técnica estabeleceu plano de comunicação para todos os RAs, observando características locais de cada lugar e os hábitos da população. Essas observâncias foram relevantes, porque indicaram quais meios e canais de informação (Rádio, TV, Jornal, Internet, Redes Sociais) a população de cada localidade acessa com mais frequência e eficiência no processo de comunicação.

Antes mesmo de iniciar os trabalhos, a Comissão Técnica, com apoio da Secretaria de Comunicação providenciou a ampla divulgação do cronograma e dos trabalhos de revisão do plano nos meios e canais oficiais do Governo do Distrito Federal. Houve ainda a divulgação em massa de todo processo nas RAs. Foram utilizados Websites do GDF e das administrações locais, Rádios, Televisões, Jornais, Redes Sociais, Carros de Som Publicitários, Outdoors nos lugares estratégicos, realização de panfletagens e fixação de Banners em cada região.

Ao iniciar processo de planejamento foi criado um Website específico para concentrar todas as informações dos trabalhos de revisão do plano. Foi divulgado o andamento de todas as atividades, os resultados parciais, as dificuldades, os êxitos, assim como a conscientização da população sobre a importância que esse processo tem para a redução das desigualdades socioespaciais e uma convivência democrática na cidade. São incluídas, em um Website dedicado ao processo de elaboração do Plano de Mobilidade, as opções de reclamações, sugestões e elogios.

A disponibilização de informações claras sobre o estado de planejamento para todos os segmentos envolvidos ajuda na geração de confiança na equipe técnica, facilitando a comunicação entre os envolvidos. Adota-se a prática de comunicação transversal durante todo processo de revisão do plano. Todas as informações são tratadas, interpretadas e disponibilizadas em linguagens simples, de fáceis compreensões, para facilitar o entendimento de todos os envolvidos.

Outro aspecto que garante a confiança dos participantes na equipe técnica é o constante feedback que os técnicos dão aos envolvidos sobre tudo que é construído, inclusive, tratando de mostrar para eles que suas sugestões estão sendo levadas em consideração e que serão incorporadas no plano final. Esse fato não só aumenta a confiança mútua entre os envolvidos, mas dissipa resistências e aumenta a legitimidade no processo participativo e nas proposições do plano em questão.

6ª etapa: Diversidade e interação colaborativa

A comissão técnica se atenta ao fato de que o sucesso do processo participativo no planejamento depende da maior mobilização e inclusão de diferentes segmentos afetos ao plano, assim como da efetividade dos métodos empregados para interação e construção das proposições. Não houve dúvidas quanto ao esforço a ser empreendido para identificar, localizar e envolver diferentes organizações sociais, empresas de transporte e mobilidade urbana, entidades de classes, instituições religiosas, instituições técnico-científicas, escolas públicas, personalidades importantes e a população como um todo. Todos mobilizados e na sua maioria se fazem presentes.

O lançamento de atividades em cada RA é feita com a participação do Governador e com a realização de Showmício. Foi um momento que marcou o ápice da publicidade do evento, atraindo atenção de muitos populares que ainda não tinham conhecimento. Também foi um momento de sensibilização e de mobilização geral. O evento teve início às 19h30, com participação de artistas, líderes comunitário e personalidades importantes da cidade. Foram vários discursos de incentivo à participação e a explicitação da importância desse processo na construção de uma cidade mais justa. Nesse evento foi lançado um aplicativo chamado de “Mobilize - DF”, com objetivo de facilitar a participação de moradores que não podem estar presentes nas reuniões, exposições

públicas e outras atividades. As contribuições do aplicativo foram agrupadas em um Painel Cidadã, para posteriormente serem trabalhadas nas oficinas.

Todas as atividades do planejamento foram programadas para 19h30 e ocorreram durante uma semana em cada RA. O horário escolhido facilita a participação de mais pessoas, visto que, a maioria trabalha no horário comercial. Com essa estratégia houve uma forte adesão e aceitação por parte da população em participar de atividades. Nos primeiros dois dias, após o lançamento do plano, foram realizadas reuniões públicas e exposições públicas, sendo aberto a todos os populares e segmentos. Os escolhidos nessas reuniões como delegados participaram de outras etapas do planejamento mais complexo.

Durante dois dias de oficinas foram trabalhadas todas as questões levantadas nas reuniões anteriores e os que constam no Painel Cidadã. Foram divididos seis grupos, cada grupo devendo trabalhar um tema e apresentar soluções. Após apresentação de cada grupo abriu-se o debate, mediado pela comissão técnica. Nesse debate priorizou-se a abordagem de construção de consenso, que permite o fechamento das questões e a definição de prioridades para a cidade. As questões fechadas estão intrinsecamente ligadas às proposições iniciais da ampla maioria na fase do diagnóstico e construção dos objetivos do planejamento, que ocorreu logo no início das primeiras reuniões.

Findadas as oficinas, foram escolhidos alguns representantes que prosseguiram trabalhando juntamente com a comissão técnica para consolidação do planejamento na cidade. Os escolhidos se juntaram à comissão executiva e dividiram-se em grupos temáticos para analisar, avaliar e consolidar cada tema abordado e trabalhado nas etapas anteriores. Por se tratar de uma abordagem mais complexa e técnica, ela requer pessoas que sejam mais esclarecidas sobre o assunto, por isso, incorporou-se aqueles que ao longo do processo conseguiram se empoderar e desenvolver a capacidade reflexiva sobre questões que se colocam no planejamento.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se observou ao longo desta tese, as questões colocadas para reflexão epistemológica são urgentes e de extrema importância para um problema crônico nas políticas de desenvolvimento e mobilidade urbana. Ficou evidente ao longo deste trabalho que o modelo de desenvolvimento e ocupação urbana brasileira empreendido desde segunda metade do século passado trouxe graves problemas de mobilidade urbana, problemas esses enfrentados todos os dias nos deslocamentos para trabalho, estudos, lazer e atividades recreativas.

Os resultados da pesquisa mostram que, no Brasil historicamente o desenvolvimento e ocupação urbana se deu sob uma ótica de exclusão, um modelo urbano centro-periferia, com ocupações irregulares das áreas de riscos, espraiamento das cidades, gentrificação, segregação socioespacial, precariedade de infraestrutura e equipamentos públicos, falta de saneamento básico e ausência de uma política de planejamento e ordenamento territorial eficaz. Todos esses fatores contribuíram para graves problemas urbanos que assistimos hoje, entre eles, problemas de transporte e mobilidade urbana nas grandes cidades. Praticamente em todas as metrópoles existe um caos nos horários de pico. Extensas filas de congestionamentos que causam estresse e forte perda econômica para o país e para os usuários.

Os resultados sugerem que não há soluções imediatas para superar em definitivo esses problemas, até porque os investimentos na infraestrutura de transporte e mobilidade urbana são ínfimos, chegando a ser insignificantes diante dos desafios que se apresentam. Os dados mostram que são necessários fortes investimentos no sistema de transporte de massa e adoção de diversas medidas para mitigar os efeitos negativos desse caos urbano.

Diante dos crescentes problemas que preocupam a população e o próprio poder público, o estudo identificou que algumas medidas vêm sendo adotadas para reduzir os efeitos e danos até então causados. Dentre as providências estão a instituição de mecanismos legais que preconizam a participação popular na tomada de decisões públicas, quais sejam: a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Estatuto da Metrópole, entre outras providências que visam aproveitar experiências e vivências populares para fortalecimento de políticas públicas.

Apesar de uma ampla previsão do processo participativo no arcabouço jurídico brasileiro, na prática nem sempre é fácil sua operacionalização, porque se trata de um processo complexo, que requer conhecimento técnico-científico, recursos materiais e financeiros, disponibilidade de tempo, habilidade política e organização institucional. É com base nessa constatação que a presente tese trouxe suas contribuições de requisitos desenvolvidos por meio de revisão sistemática da literatura, que tornou possível a construção de uma base epistemológica relevante para o assunto.

Com base no conhecimento epistemológico e com aplicação do método compreensivo de Max Weber, foi possível criar quadros teóricos abstratos, possibilitando o estabelecimento de tipos ou tipologias ideais, denominados nesta tese de requisitos operacionais da participação popular. Foram elaborados seis requisitos, cada um contendo elementos essenciais e detalhamento de ações necessárias para sua efetiva realização. Os requisitos operacionais da participação popular compreendem os seguintes: 1) Aspectos técnicos e institucionais; 2) Abrangência espacial; 3) Mapeamento e envolvimento de atores; 4) Empoderamento político de atores; 5) *Accountability*-Transparência; e, 6) Diversidade e interação colaborativa.

Após elaborados, os requisitos foram aplicados hipoteticamente num cenário artificial do Distrito Federal, por apresentar características geopolíticas análogas aos municípios e regiões metropolitanas. Na aplicação hipotética foram cumpridas todas as etapas preconizadas pelos requisitos e detalhados todos os procedimentos e ações necessárias para uma efetiva participação popular.

Apesar de ser uma aplicação hipotética num cenário construído artificialmente, os resultados apontam que é possível em termos práticos efetivar a implementação dos requisitos no processo de participação popular na elaboração dos planos de transporte e mobilidade urbana. Observa-se nesse caso que a participação popular passa a ter um caráter relevante e estruturante em todos os processos de planejamento urbano, seja na construção dos Planos Diretores, como nos planos de mobilidade urbana. A participação também revela sua importância na execução e avaliação de projetos, programas e políticas públicas, particularmente as de mobilidade urbana.

Analisando o trabalho como um todo, ressalta-se que os resultados obtidos na aplicação hipotética são animadores, contudo, haveria maior segurança se houvesse uma validação

por meio de uma pesquisa de campo, numa aplicação prática, quando será possível avaliar a influência dos fatores ambientes no processo de interação e construção de consenso. É importante deixar claro que, mesmo testando positivamente esses requisitos em alguns municípios para processo de validação.

Pode ser necessário adequações em outros municípios, considerando que cada localidade possui especificidade geográfica e cultura própria. Ou seja, a cultura, os hábitos, crenças e valores de cada povo devem variavelmente, produzem efeitos diferentes no processo de planejamento.

Observados todos os resultados sintetizados ao longo desta tese, sabendo das limitações temporais para aprofundamento de outras etapas entendidas como relevantes no processo de construção do conhecimento deste trabalho, entende-se que é necessário a validação prática dos requisitos, por meio de procedimentos metodológicos baseados em trabalho de campo, em estudos de casos de elaboração de planos de mobilidade urbana.

Esta tese recomenda que outros trabalhos de Mestrando ou Doutorando interessados no tema possam prosseguir com a validação desses requisitos. Entende-se a construção dos requisitos contitui a primeira etapa desse processo de construção epistemológica e que a testagem desses requisitos no campo trará maior consistência e ganhos acadêmicos relevantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. & KECK, M.(2004). Comitês de Bacias no Brasil – uma abordagem política no estudo da participação social. In, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais –V.6, nº1. Brasil.
- AFFONSO, A. (1996). Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 11-27
- ALCÂNTARA, E. (2018). Mobilidade urbana e cidadania. Editora Senac São Paulo.
- AMORIM, W. L. (2015). Sobre a Democracia Deliberativa: Joshua Cohen a Jürgen Habermas. Ítaca, n. 26.
- ANTP. (2019). Estudos do impacto potencial do transporte por aplicativo no transporte público por ônibus: Estudo de casos de São Paulo e Belo Horizonte. Associação Nacional de Transportes Urbanos. Brasil.
- ARNSTEIN, S. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planning 35, 216-224.
- AUAD, D. (2005). Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Revista Eletrônica Unibero de Produção Científica. September< http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_cadpcientur_set05.asp.
- AVELINO, D. P. (2016). Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. In: Costa, M. A. (Org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. IPEA: Brasil.
- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, 14(1), 43-64
- AVRITZER, L. (2009). Experiências nacionais de participação social. In Democracia participativa (Vol. 3). Cortez
- AVRITZER, L., & COSTA, S. (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). (2003). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.
- BAQUERO, M. (2001). Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social. Porto Alegre: Ed. da UFRGS / Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
- BAQUERO, R. V. A. (2012). Empoderamento: instrumento de emancipação social?-Uma discussão conceitual. Revista debates, 6(1), 173.
- BICKERSTAFF, K., TOLLEY, R., & WALKER, G. (2002). Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement. Journal of transport geography, 10(1), 61-73.
- BOBBIO, N. (2000). Estado; governo; sociedade: Para uma teoria geral da política. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra.

- BONDUKI, N. (2016) Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? Um olhar a partir do Brasil. In: Balbim, Renato (Org.) Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas. IPEA. Brasil.
- BRANCO, L. (2001). A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.
- BRASIL. C. F. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Congresso Nacional.
- _____. (2001). Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Congresso Nacional
- _____. (2005). Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada. Ministério das Cidades. Rio de Janeiro: IBAN.
- _____. (2012). Política Nacional de Mobilidade Urbana: Lei n. 12.587, de 21 de março de 2012, que estabelece diretrizes gerais, princípios e objetivos da mobilidade urbana. Brasília: Congresso Nacional
- _____. (2013). Planejamento em mobilidade urbana: projeto apoio aos diálogos setoriais entre a União Europeia e Brasil. Disponível em http://sectordialogues.org/sites/default/files/mobilidade_urbana_web.pdf. Acesso em 12/05/2017
- _____. (2015^a). PlanMob: caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Ministério das Cidades - Brasil.
- _____. (2015^b). Estatuto da Metrópole - Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30169311/do1-2015-01-13-lei-no-13-089-de-12-de-janeiro-de-2015-30169307. Acessado no dia 26 de janeiro de 2021.
- _____. (2016). Lei n° 13.406, de 26 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13406.htm. Acesso em 28 de agosto de 2022.
- _____. (2018^a). Medida Provisória n° 818, de 11 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2167559>. Acesso em 22 de agosto de 2022.
- _____. (2018^b). Lei n° 13.640, de 26 de março de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13640-26-marco-2018-786385-publicacaooriginal-155125-pl.html>. Acessado em 26 de agosto de 2022.
- _____. (2019). Medida Provisória n° 906, de 19 de novembro de 2019: Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2229968>. Acesso em 26 de agosto de 2022.
- _____. (2020^a). Levantamento sobre situação dos planos de mobilidade urbana. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana>. Acesso em 30 de agosto de 2022.

- ____ (2020^b). Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14000-19-maio-2020-790192-publicacaooriginal-160675-pl.html>. Acesso em 30 de agosto de 2022.
- ____ (2021). Instrução normativa nº 3, de 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/avancar-cidades-mobilidade-urbana/Instrucao_ormativa_n3.pdf. Acesso em 30 de agosto 2022.
- CARVALHO, C. E. R. (2016). Mobilidade urbana: avanços, desafios e perspectivas. In: Costa, M. A. (org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. IPEA: Brasil.
- CAMPOS, D. V. (2006). Max Weber, o conhecimento sociológico da história: uma interlocução com a filosofia hegeliana. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais.
- CASTELLS, M. (1983). The City and the Grass-roots: A Cross Cultural Theory of Urban Social Movements. Edward Arnold, London.
- CERVERO, R. (2016). Cidade e movimento: mobilidades e interação no desenvolvimento urbano. In: Balbin, R., et. al. (Orgs). Brasília: IPEA:ITDP
- COELHO, J. S. (2012). Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. Saúde e Sociedade, 21, 138-151.
- CODEPLAN. (2011). Pesquisa distrital por amostra de domicílios-PDAD. Análise consolidada do DF. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/257-pdad.html> > Acesso em: 20 de maio de 2013.
- COSTA, D. M. D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 15(56).
- COSTA, G. G. D. (2011). As regiões administrativas do Distrito Federal de 1960 a 2011. Tese de Doutorado apresentado no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Da Universidade de Brasília. Brasília, DF.
- COSTA, L. C. (2016). Desafios na elaboração dos planos de mobilidade municipais. Revista Técnica CNM. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2511>. Acessado em 28 de julho de 2022.
- DANTAS, A., MAHER, J., SALOMÃO, J., BERER, R., RAMOS, A., LOURENÇO, A. (2012). Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento. BNDES Setorial, Brasília, (36), 319-366. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2408/3/A%20set.36_Projeto%20Multissetorial%20Integrado%20%28PMI%29_uma%20an%c3%a1lise_P.pdf. Acesso em 20/10/2017
- DOWBOR, L. (2016). Políticas públicas e participação: o resgate da democracia pela base. In: Balbin, Renato (Org.) Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas. IPEA. Brasil.
- DIAS, R. (2005). Introdução à Sociologia. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- EMBARQ BRASIL (2015^a). Sete passos: como construir um plano de mobilidade urbana. 1ª edição. Brasil.

- _____ (2015^b). Dots cidades: manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável. 2^a edição. Brasil.
- FARIA, C. F. (2000). Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, (50), 47-68.
- FUNG; F. M. G. (2012). Participação e empoderamento da comunidade: gestão escolar pública como espaço de cidadania ativa. Dissertação de Mestrado apresentada no Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino - FAE; São Paulo.
- GUIMARÃES, B. R., PASQUALETTO, A.SOUSA CUNHA, J. P. (2021). A vital necessidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras. *Revista GeoSertões*, 6(11), 65-88.
- GOMIDE, A. A., CARVALHO, C. H. R. (2016). A regulação dos serviços de mobilidade urbana por ônibus no Brasil. In: Balbim, R. O., Krause, C. O., & Linke, C. C. O. (2016). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: IPEA: ITDP.
- GOMIDE, A. A. (2006). Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. *Políticas sociais - Acompanhamento e análise* | 12 |.
- HABERMAS, J. (1981). *The Theory of Communicative Action. The Critique of Functionalist Reason*, vol. 2, Cambridge, Polity Press
- _____ (2012). *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, v. 1.
- IBGE (2010). Censo Demográfico 2010: Características da população e dos domicílios, Resultados do universo Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf> Acesso em: 15 de junho 2014.
- IBGE. (2018). Dados sobre demografia e território dos municípios brasileiros. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/altamira/panorama>. Acesso em 19/08/2019.
- IBEAS, A., & MONTEQUÍN, R. B. (2011). Citizen involvement in promoting sustainable mobility. *Journal of Transport Geography*, 19(4), 475-487.
- INDI, A. F. (2014). Participação popular no transporte público de passageiros: caso dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, DF, 108p.
- INDI, A. F.; TACO, W.G. (2018). Mobilidade urbana no Brasil: uma retórica institucionalizada e pouca prática transformadora. In: pluris 2018 - 8º Congresso luso-brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Coimbra - Portugal, v. 01.
- INDI, A. F.; SILVA, R. B., MAHA, Y. B. (2018). Analysis of the implications of new information and telecommunication technologies (ICT) in the mobility of users of collective public transport in brazil. In: *Actas del XIII Congreso de Ingeniería del Transporte*. Gijón: Universidade de Oviedo, v. 01. p. 1851-1865.
- ITDP (2015). Plano de mobilidade urbana: abordagens nacionais e práticas locais. Disponível em: <http://itdpbrasil.org.br/planos-de-mobilidade-urbana-abordagens-nacionais-e-praticas-locais/>. Acesso em 06/06/2017.

- ITDP (2016). Desafios e oportunidades para a expansão do transporte de média e alta capacidade. Disponível em: <http://itdpbrasil.org.br/transportenobrasil/>. Acesso em 05/11/2017.
- JAHKE, H. R. (2013). O conceito da compreensão na sociologia de Max Weber. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press.
- KLEBA, M. E., & WENDAUSEN, A. (2009). Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Saúde e sociedade*, 18, 733-743.
- KOWARICK, L. (1979). A lógica da desordem: a espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LIMA, L. V. A., & FONTGALLAND, I. L. (2022). Mobilidade Urbana Sustentável para Cidades Inteligentes. *E-Acadêmica*, 3(1), e023180-e023180.
- MARCONI, M.A. & LAKATOS, E.M. (2010). Metodologia Científica. 5ª Ed. Atlas, SP.
- MATUS, C. (1996). Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: FUNDAP, 294 p.
- MATUS, C. (1993). Política Planejamento e Governo. Brasília: IPEA. Tomo II
- METRÔ. (2018). Dados de pesquisa de Origem e Destino de 2017. Instituto de Engenharia de São Paulo.
- NUNES, C. (2014). O conceito de movimento social em debate: dos anos 60 até à atualidade », *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 75 | posto online no dia 01 maio 2014, consultado no dia 16 junho 2018. URL : <http://journals.openedition.org/spp/1596>
- O'FAIRCHEALLAIGH, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review* 30, 19 – 27.
- OLIVEIRA, I. C. E. de. (2001). Estatuto da Cidade: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA.
- ONU. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 22 de maio de 2021.
- _____. (2004). 72 Perguntas frequentes sobre o Orçamento Participativo. Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana. Organização das Nações Unidas - UN-Habitat. AH Editorial. Quito. 77 p. Disponível em : <http://www.asocapitales.co/documentos/29.pdf>. Acesso em 07/07/2018.
- PATEMAN, C. (1992). Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PDAD . (2021). População e renda média domiciliar por RA. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios. Distrito Federal. Disponível em: <http://pdad2021.codeplan.df.gov.br/>. Acessado no dia 26 de agosto de 2022.
- PIRES, R. R. C., & GOMIDE, A. D. A. (2014). Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. IPEA.
- PIRES, A. C. M; PIRES, L. R. G. M. (org.). (2016). Mobilidade Urbana: desafios e sustentabilidade. São Paulo: Ponto e linha.

- ROLNIK, R., & PINHEIRO, O. M. (2004). Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.
- RUBIM, B. & LEITÃO, S. (2013). O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. São Paulo: Estudos Avançados, v. 27, nº 79.
- SANTOS, L. C. A. (2009). A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados.
- SANTOS, B. E. S., VALENÇA, J. O. M., SILVA, R. O. (2021). O reflexo da pandemia na mobilidade urbana: uma análise sobre o uso dos modais de transporte no município de Aracaju/SE. Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT-SERGIPE, 7(1), 13-24.
- SANTOS, B. de S., e AVRITZER, L. (2003). Introdução: para ampliar o cânone democrático. Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Col. Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos, v. 1
- SANTOS, N. A. (2021). Gestão da mobilidade urbana: uma proposta de inovação incremental no gerenciamento tarifário de transporte público URBANO. Humanidades & Inovação, 8(65), 392-408.
- SANTOS, R. T.; et al. (2015). Demanda por investimento na mobilidade urbana. BNDS Setorial 41, p. 79-134.
- SCHLICKMANN, F., KOCH, R. B. (2013). A evolução e crise do estado moderno na perspectiva de Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes. Revista Eletrônica
- SCHUMPETER, J. A. (1961). Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura; 488p.
- SILVA, A. T., OLIVEIRA, W. FERREIRA, E. (2021). A mobilidade urbana e os impactos causados pela Covid-19: o paradoxo do transporte público e a questão do distanciamento social. V simpósio Brasileiro Online de Gestão Pública, Brasil.
- SILVA, F. A. B. D., & ABREU, L. E. D. L. (2002). Saúde: capacidade de luta: a experiência do Conselho Nacional de Saúde. Texto para discussão nº 933; IPEA. ISSN 1415-4765.
- SILVA, É. A. F., GARCIA, A. S., MACHADO, J. D. C., CRUZ, E. S. T., & PEREIRA, J. R. (2015). Evidências da categoria esfera pública habermasiana: uma meta-síntese de estudos qualitativos. XVIII Seminários em Administração. São Paulo.
- SILVA SANTOS, C. C. DA., BASTOS, R. L. DA (2011). Participação social: a construção da democracia na saúde brasileira. Revista Brasileira em Promoção da Saúde, 24(3), 266-273.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C., e RÖCKE, A. (2012). Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. Sociologias, 14(30).
- SPICKERMANN, A.; GRIENITZ, V.; GRACHT, H. A. (2014). Heading Towards a Multimodal City of the Future? Multi-Stakeholder Scenarios for Urban Mobility. Technological Forecasting and Social Change, p.201-221.
- STRECK, L. L. & MORAIS, J. L. B. (2004). Ciência Política e Teoria Geral do Estado. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. p. 24.

- SOUZA, M. L. (2011). Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil.
- TOMASZEWSKA, E. J. & FLOREA, A. (2018). Urbansmartmobility in thescientificliterature: bibliometricanalysis. Engineeringmanagement in Productions and Services. v. 10, p.41-56.
- TOMAZETTE, M. (2008). A contribuição metodológica de Max Weber para a pesquisa em ciências sociais. Universitas Jus, 1
- VIANNA, G. S. & MACHADO, D. C. (2016). Uma análise dos custos da mobilidade no Brasil. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Texto para discussão nº 114. Rio de Janeiro.
- YOUNG, C. E. F., AGUIAR, C., POSSAS, E. (2013). Custo econômico do tempo de deslocamento para o trabalho na região metropolitana do Rio de Janeiro. Revista econômica - Niterói, v. 15, nº 2, p. 9-22.
- WAHL, C. (2013). Swedish municipalities and public participation in the traffic planning process—Where do we stand?. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 50, 105-112
- WEBER, M. (2000). Conceitos sociológicos fundamentais. In: Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva. 4ª ed. - Brasília: UnB.