

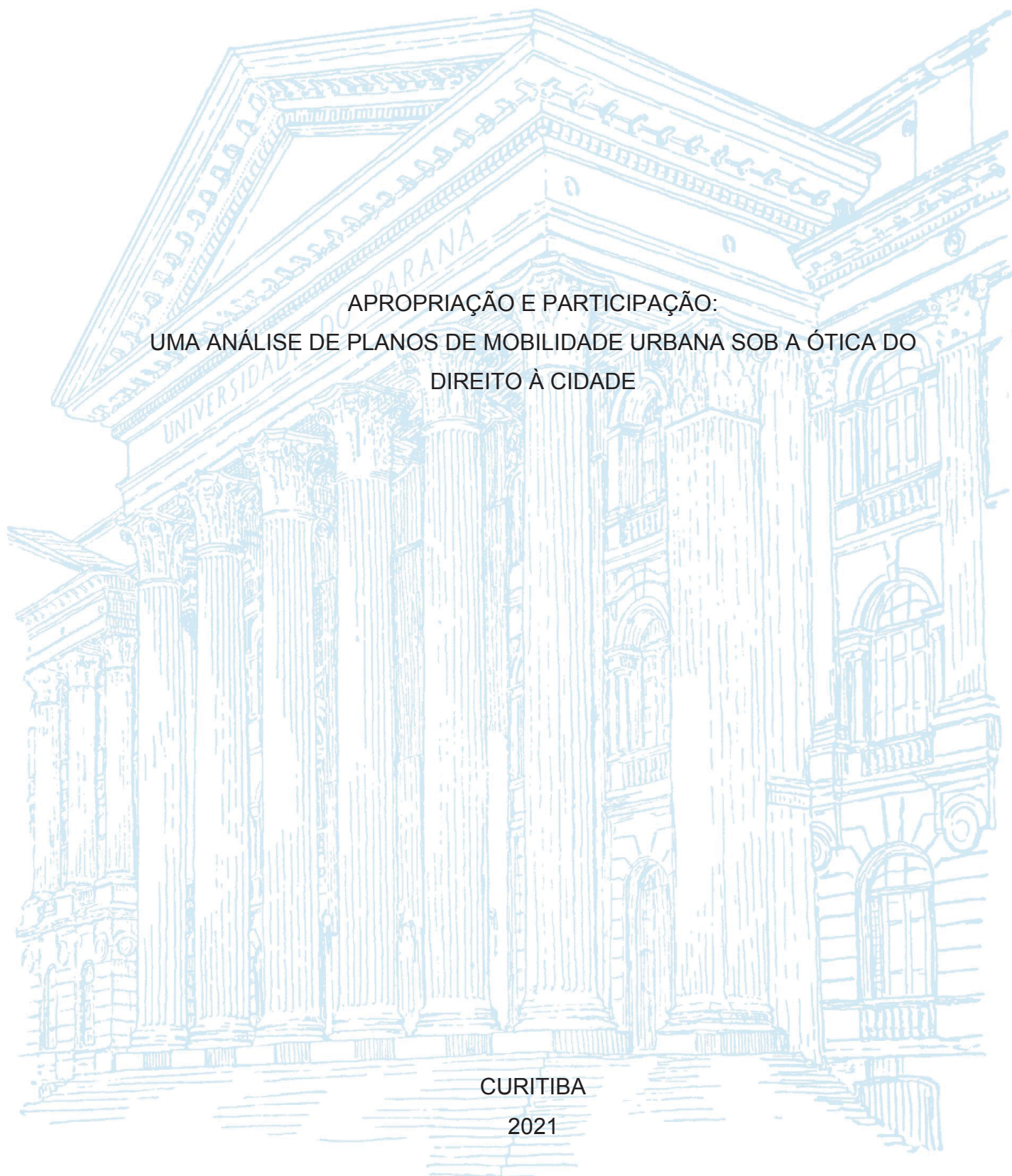
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ISABELA PORTE VIEIRA

APROPRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO:
UMA ANÁLISE DE PLANOS DE MOBILIDADE URBANA SOB A ÓTICA DO
DIREITO À CIDADE

CURITIBA

2021



ISABELA PORTE VIEIRA

APROPRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO:
UMA ANÁLISE DE PLANOS DE MOBILIDADE URBANA SOB A ÓTICA DO
DIREITO À CIDADE

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano.

Orientadora: Prof(a). Dr(a). Márcia de Andrade Pereira Bernardinis

CURITIBA

2021

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

V657a Vieira, Isabela Porte
 Apropriação e participação: uma análise de planos de mobilidade urbana sob a ótica do direito à cidade [recurso eletrônico] / Isabela Porte Vieira – Curitiba, 2021.

Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano.

Orientadora: Profa. Dra Márcia de Andrade Pereira Bernardinis

1. Mobilidade urbana. 2. Políticas públicas. I. Universidade Federal do Paraná. II. Bernardini,s Márcia de Andrade Pereira. III. Título.

CDD: 711.4

Bibliotecária: Roseny Rivelini Morciani CRB-9/1585



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-
GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PLANEJAMENTO
URBANO - 40001016104P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ISABELA PORTE VIEIRA** intitulada: **APROPRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: ANÁLISE DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA SOB A ÓTICA DO DIREITO À CIDADE**, sob orientação da Profa. Dra. MÁRCIA DE ANDRADE PEREIRA BERNARDINIS, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Março de 2021.

Assinatura Eletrônica

26/03/2021 11:38:15.0

MÁRCIA DE ANDRADE PEREIRA BERNARDINIS

PRESIDENTE DA BANCA EXAMINADORA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

26/03/2021 10:19:26.0

LAURA MACHADO

AVALIADOR EXTERNO (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA)

Assinatura Eletrônica

26/03/2021 10:30:14.0

DANIELE REGINA PONTES

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

CAMPUS CENTRO POLITÉCNICO - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 81530-990 - Tel: (41) 3361-3702 - E-mail: PPU@UFPR.BR

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 85204

Para autenticar este documento/assinatura, acesse

<https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 85204

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Carolina e Itamar (*in memoriam*), que não mediram esforços e me deram todo o subsídio para que eu pudesse ir mais longe. Vocês me conduziram com amor e firmeza, prezaram por uma educação de qualidade e sempre acreditaram em mim. Em especial, agradeço a minha mãe pelo exemplo de fé, de força e de dedicação ao trabalho.

Agradeço ao meu marido, Vitor, que embarcou no desafio do mestrado junto comigo, compartilhando todas as angústias e alegrias desse processo. Sou grata pelo seu interesse, pela compreensão com a minha ausência, pelo suporte, por pensar e sonhar comigo. Sem sombra de dúvida, sem você não seria possível.

Agradeço a todos os professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná. Em especial, agradeço à Márcia – professora orientadora desta dissertação – que, de modo sempre afetuoso, me acompanhou em todas as etapas deste trabalho. Admiro a maneira como você trava lutas pelos seus e o quanto você estima o poder do ensino e da aprendizagem.

Por fim, agradeço a Deus que me deu tantos privilégios e oportunidades, me capacitou e conduziu até aqui. “Pois Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas. A Ele seja a glória para sempre! Amém.” (Romanos 11:36).

O direito à mudança da cidade não é um direito abstrato, mas sim um direito inerente às nossas práticas diárias, quer estejamos cientes disso ou não.

(HARVEY, 2014, p.54)

RESUMO

A transformação do espaço e a conseqüente separação física entre locais de realização das atividades necessárias à produção e reprodução da vida fazem com que a mobilidade urbana seja essencial no cotidiano das pessoas. Evidencia-se o quanto é importante que o debate nesse campo permeie um âmbito politizado e encontra-se no direito à cidade uma importante ferramenta de observação, pois se trata de um mote tanto teórico quanto prático. Em 2012, houve a criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), que vê o plano de mobilidade urbana como um instrumento para promover cidades mais inclusiva e democrática. Nesse sentido, a presente pesquisa tem por objetivo analisar planos de mobilidade urbana sob a ótica do direito à cidade, no que diz respeito à atividade participante e à apropriação do espaço nas cidades brasileiras. A metodologia utilizada, estudos de caso múltiplos, baseia-se na observação de indicadores e variáveis dentro de dois eixos analíticos, verificando as articulações entre as proposições presentes nos planos de mobilidade urbana, as iniquidades na apropriação do espaço apontadas e a participação popular no processo de elaboração. Os resultados sugerem uma ênfase dos PMUs nos condicionantes espaciais ligados a infraestrutura, a omissão quanto aos condicionantes individuais nas proposições, além de uma participação circunscrita apenas no espaço participativo concedido, sem o exercício efetivo de poder popular. A pesquisa concluiu que apesar dos avanços, o PMU, enquanto instrumento de política pública, não supera a alienação fixada pela lógica mercantil na cidade e, portanto, não rompe com a noção da mobilidade enquanto mercadoria.

Palavras-chave: Mobilidade Urbana. Plano de Mobilidade Urbana. Direito à Cidade. Apropriação. Participação. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The transformation of space and the consequent physical separation between places where necessary activities for the production and reproduction of life make urban mobility essential in people's daily lives. It is evident how important it is that the debate in this field permeates a politicized scope and the right to the city is an important observation tool, as it is both a theoretical and a practical motto. In 2012, the National Urban Mobility Policy was created (Law N. 12,587 / 2012), which sees the urban mobility plan as an instrument to promote more inclusive and democratic cities. In this sense, this research aims to analyze urban mobility plans from the perspective of the right to the city, with regard to participatory activity and the appropriation of space in Brazilian cities. The methodology used, multiple case studies, is based on the observation of indicators and variables within two analytical axes, verifying the articulations between the proposals present in the urban mobility plans, the inequalities in the appropriation of the space pointed out and the popular participation in the process. elaboration. The results suggest an emphasis by the urban mobility plans on spatial constraints linked to infrastructure, the omission regarding individual constraints in the propositions, in addition to a circumscribed participation only in the participatory space granted, without the effective exercise of popular power. The research concluded that, despite the advances, the urban mobility plans as an instrument of public policy, does not overcome the alienation established by the mercantile logic in the city and, therefore, does not break with the notion of mobility as a commodity.

Keywords: Urban Mobility. Urban Mobility Plan. Right to the City. Appropriation. Participation. Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO.....	22
FIGURA 2 – PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AGENTES NA MOBILIDADE	28
FIGURA 3 – A ARROGÂNCIA DO ESPAÇO (MOSCOU, RÚSSIA)	29
FIGURA 4 – CICLO DE CRESCIMENTO URBANO E DESLOCAMENTO	30
FIGURA 5 – ATRIBUTOS DO ESPAÇO PÚBLICO	37
FIGURA 6 – CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA DO DIREITO À CIDADE	41
FIGURA 7 – LINHA DO TEMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DA MOBILIDADE	51
FIGURA 8 – ATIVIDADES PARA UM PLANO DE MOBILIDADE URBANA	58
FIGURA 9 – ESCALAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (ESCADA).....	61
FIGURA 10 – ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	68
FIGURA 11 – TEORIA: CONCEITO, DIMENSÕES, AUTORES E CONSTRUCTOS	69
FIGURA 12 – MAPA ESQUEMÁTICO DE LOCALIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO	72
FIGURA 13 – REGIÕES URBANIZADAS DE SALVADOR.....	77
FIGURA 14 – DIAGNÓSTICO DA INTEGRAÇÃO DA MALHA VIÁRIA EM SALVADOR.....	80
FIGURA 15 – INTEGRAÇÃO DA MALHA VIÁRIA EM SALVADOR COM INTERVENÇÕES PROPOSTAS.....	80
FIGURA 16 – REDE CICLOVIÁRIA EM SALVADOR	81
FIGURA 17 – DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DAS CLASSES ECONÔMICAS EM SALVADOR.....	84
FIGURA 18 – DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DA FORMALIZAÇÃO DE EMPREGOS EM SALVADOR.....	84
FIGURA 19 – REDE ESTRUTURADA DE TRANSPORTE COLETIVO DE SALVADOR.....	85
FIGURA 20 – REDE CICLOVIÁRIA EM SALVADOR	86
FIGURA 21 – SÍNTESE FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE SALVADOR.....	90
FIGURA 22 – OFICINA PARTICIPATIVA NA PREFEITURA BAIRRO EM SALVADOR.....	93

FIGURA 23 – WORKSHOP COM ESPECIALISTAS EM SALVADOR.....	94
FIGURA 24 – MUNICÍPIO E ÁREA URBANA COM DIVISÃO DE BAIROS – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM.....	96
FIGURA 25 – ÁREA DE ABRANGÊNCIA TRANSPORTE PÚBLICO - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	97
FIGURA 26 – REDE CICLOVIÁRIA PREVISTA – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ..	98
FIGURA 27 – SÍNTESE FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM.....	104
FIGURA 28 – ÁRVORE DE PROBLEMA ELABORADA EM OFICINA TEMÁTICA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM.....	105
FIGURA 29 – SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM..	106
FIGURA 30 – DIVISÃO TERRITORIAL MUNICÍPIO DE CORUMBÁ.....	107
FIGURA 31 – SISTEMA VIÁRIO POR TIPO DE PAVIMENTAÇÃO EM CORUMBÁ	110
FIGURA 32 – SISTEMA CICLOVIÁRIO EXISTENTE E PROPOSTO EM CORUMBÁ	110
FIGURA 33 – RENDA DOMICILIAR PER CAPITA MAIOR QUE 5 S.M. EM CORUMBÁ.....	112
FIGURA 34 – DISTÂNCIA ATÉ LINHA DE ÔNIBUS EM CORUMBÁ.....	112
FIGURA 35 – SÍNTESE FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE CORUMBÁ.....	117
FIGURA 36 – OFICINA PARTICIPATIVA DE DIAGNÓSTICO ÁREA URBANA LESTE DE CORUMBÁ	118
FIGURA 37 – REUNIÃO COMITÊ DO PMU DE CORUMBÁ	120
FIGURA 38 – MUNICÍPIO DE CACOAL COM DEMARCAÇÃO DE BAIROS	121
FIGURA 39 – ESTADO DE MANUTENÇÃO DAS CALÇADAS NO BAIRRO CENTRO - CACOAL	123
FIGURA 40 – FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE CACOAL	127
FIGURA 41 – AUDIÊNCIA PÚBLICA FINAL DE CACOAL	129
FIGURA 42 – EIXOS VIÁRIOS E USOS DA ÁREA URBANA DE GRAMADO	131
FIGURA 43 – COBERTURA DO TRANSPORTE COLETIVO DE GRAMADO	132
FIGURA 44 – CONDIÇÕES DAS CALÇADAS EM GRAMADO.....	133
FIGURA 45 – SÍNTESE FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE GRAMADO.....	139

FIGURA 46 – SEGUNDA OFICINA PÚBLICA DE GRAMADO	140
FIGURA 47 – OFICINA INTERNA 2 DE GRAMADO	140
FIGURA 48 – NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NOS PMUS ANALISADOS.....	145

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – FREQUÊNCIA DOS DESLOCAMENTOS POR FAIXA ETÁRIA.....	34
GRÁFICO 2 – MOTIVOS DAS VIAGENS REALIZADAS	34
GRÁFICO 3 – MODO DE TRANSPORTE POR CLASSE SOCIAL.....	35
GRÁFICO 4 – PRODUÇÃO DE VEÍCULOS NO BRASIL	55
GRÁFICO 5 – PARTICIPAÇÃO DE GÊNERO POR MODO DE TRANSPORTE EM SALVADOR.....	82
GRÁFICO 6 – VIAGENS/ DIA/ HABITANTE SEGUNDO A RENDA EM SALVADOR	83
GRÁFICO 7 – PERFIL ASSOCIATIVO TOTAL - SALVADOR	88
GRÁFICO 8 – PERFIL ASSOCIATIVO POR EVENTO - SALVADOR	89
GRÁFICO 9 – GRAU DE ESCOLARIDADE ENTREVISTADOS PMU CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	100
GRÁFICO 10 – GÊNERO DOS ENTREVISTADOS PMU CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	100
GRÁFICO 11 – PERFIL ASSOCIATIVO TOTAL - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	102
GRÁFICO 12 – PERFIL ASSOCIATIVO POR EVENTO - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	103
GRÁFICO 13 – DIVISÃO MODAL - CORUMBÁ	108
GRÁFICO 14 – GÊNERO DOS USUÁRIOS DE BICICLETA - CORUMBÁ	111
GRÁFICO 15 – PERFIL ASSOCIATIVO TOTAL - CORUMBÁ	115
GRÁFICO 16 – PERFIL ASSOCIATIVO POR EVENTO - CORUMBÁ	115
GRÁFICO 17 – DIVISÃO MODAL - CACOAL	122
GRÁFICO 18 – PARTICIPAÇÃO DE GÊNERO POR MODAL – CACOAL	125
GRÁFICO 19 – PERFIL ASSOCIATIVO TOTAL - GRAMADO	137
GRÁFICO 20 – PERFIL ASSOCIATIVO POR EVENTO - GRAMADO	138

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – EFEITOS DA PRODUÇÃO ESPACIAL PELA LÓGICA DO AUTOMÓVEL.....	31
QUADRO 2 – USOS E PERIGOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE	45
QUADRO 3 – ORGANIZAÇÕES QUE ABORDAM E/OU REINVINDICAM O DIREITO À CIDADE.....	46
QUADRO 4 – COLETIVOS E MOVIMENTOS SOCIAIS QUE ABORDAM E/OU REINVINDICAM O DIREITO À CIDADE	48
QUADRO 5 – ELEMENTOS ESTRUTURAIS EM DISPUTA NO DIREITO À CIDADE	49
QUADRO 6 – DIRETRIZES E OBJETIVOS DA PNMU (LEI N° 12.587/2012).....	56
QUADRO 7 – CONTEÚDO MÍNIMO PLANO DE MOBILIDADE.....	57
QUADRO 8 – ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	59
QUADRO 9 – PARADIGMAS E CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES	63
QUADRO 10 – INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS	65
QUADRO 11 – PESQUISAS AVALIATIVAS DE PLANOS DE MOBILIDADE.....	65
QUADRO 12 – CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA.....	67
QUADRO 13 – REGIÃO, MUNICÍPIO, LEI E CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	70
QUADRO 14 – REGIÃO, UNIDADE FEDERATIVA, MUNICÍPIO, POPULAÇÃO E AUTORIA DO PMU	73
QUADRO 15 – ETAPA 1: OBJETIVO ESPECÍFICO 2, INDICADOR E VARIÁVEL..	74
QUADRO 16 – ETAPA 2: OBJETIVO ESPECÍFICO 3, INDICADOR E VARIÁVEL..	74
QUADRO 17 – CATEGORIAS DO PERFIL ASSOCIATIVO	75
QUADRO 18 – INTERVENÇÕES PROPOSTAS PARA O TRANSPORTE COLETIVO DE SALVADOR.....	79
QUADRO 19 – INTERVENÇÕES PARA O SISTEMA VIÁRIO DE SALVADOR.....	80
QUADRO 20 – INTERVENÇÕES PROPOSTAS PARA PEDESTRES DE SALVADOR.....	81

QUADRO 21 – RESUMO DAS INTERVENÇÕES PARA O CICLITAS DE SALVADOR.....	82
QUADRO 22 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS - SALVADOR ..	86
QUADRO 23 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO - SALVADOR.....	87
QUADRO 24 – PONDERAÇÕES AGENTE, ATRIBUTO E INDICADOR EM SALVADOR.....	91
QUADRO 25 – PROBLEMAS ABORDADOS OFICINAS EM SALVADOR.....	93
QUADRO 26 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE - SALVADOR.....	95
QUADRO 27 – PRODUTOS QUE COMPÕE O PLANO DE AÇÕES – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	99
QUADRO 28 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	101
QUADRO 29 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	102
QUADRO 30 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM.....	106
QUADRO 31 – INDICADORES E METAS DOS PROGRAMAS CORUMBÁ.....	109
QUADRO 32 – INDICADORES E METAS DOS PROGRAMAS CORUMBÁ.....	110
QUADRO 33 – INDICADORES E METAS DOS PROGRAMAS CORUMBÁ.....	113
QUADRO 34 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS EM CORUMBÁ	113
QUADRO 35 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO - CORUMBÁ.....	114
QUADRO 36 – PROBLEMAS LEVANTADOS PELOS PARTICIPANTES NAS OFICINAS EM CORUMBÁ.....	118
QUADRO 37 – SOLUÇÕES LEVANTADAS NAS OFICINAS EM CORUMBÁ	119
QUADRO 38 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE - CORUMBÁ.....	120
QUADRO 39 – RENDA POR MODAL - CACOAL.....	125
QUADRO 40 – ESCOLARIDADE POR MODAL - CACOAL	126

QUADRO 41 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS EM CACOAL	126
QUADRO 42 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO - CACOAL	127
QUADRO 43 – PROBLEMAS E MEDIDAS PRIORITÁRIAS – AUDIÊNCIA INICIAL - CACOAL	128
QUADRO 44 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE - CACOAL	130
QUADRO 45 – PROBLEMAS, IMPACTOS E PROPOSTAS DE INFRAESTRUTURA PARA PEDESTRES EM GRAMADO	134
QUADRO 46 – PROBLEMAS, IMPACTOS E PROPOSTAS DE INFRAESTRUTURA PARA CICLISTAS EM GRAMADO	134
QUADRO 47 – PROBLEMAS, IMPACTOS E PROPOSTAS DE INFRAESTRUTURA PARA O TRANSPORTE COLETIVO EM GRAMADO	135
QUADRO 48 – PROBLEMAS, IMPACTOS E PROPOSTAS DE INFRAESTRUTURA PARA AUTOMÓVEIS EM GRAMADO	135
QUADRO 49 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS EM GRAMADO	136
QUADRO 50 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO - GRAMADO	137
QUADRO 51 – SÍNTESE DEBATES DAS OFICINAS INTERNAS EM GRAMADO	141
QUADRO 52 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE - GRAMADO	142
QUADRO 53 – ATENDIMENTO DAS VARIÁVEIS DE APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO	143
QUADRO 54 – ATENDIMENTO DAS VARIÁVEIS DA ATIVIDADE PARTICIPANTE	144

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CAUSAS DE IMPEDIMENTO DE DESLOCAMENTO OU DE MUDANÇA DE MEIO DE TRANSPORTE.....	36
TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS VIAGENS EM SALVADOR SEGUNDO O MODO	78
TABELA 3 – ÍNDICES DE MOBILIDADE SEGUNDO ESCOLARIDADE EM SALVADOR.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

BNH	- Banco Nacional da Habitação
BRS	- <i>Bus Rapid Service</i>
BRT	- <i>Bus Rapid Transit</i>
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CNT	- Confederação Nacional do Transporte
CTB	- Código de Trânsito Brasileiro
EBTU	- Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos
EC	- Estatuto da Cidade
FDTU	- Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos
FNRU	- Fórum Nacional de Reforma Urbana
GEIPOT	- Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes
IBAM	- Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IEMA	- Instituto de Energia e Meio Ambiente
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITDP	- Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento
MPL	- Movimento Passe Livre
OD	- Origem e Destino
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PL	- Projeto de Lei
PMU	- Plano de Mobilidade Urbana
PNMU	- Política Nacional de Mobilidade Urbana
RTTC	- <i>Right to the City Alliance</i>
SEDURB	- Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEMOB	- Secretaria de Mobilidade de Salvador
SNTU	- Sistema Nacional dos Transportes Urbanos
VT	- Vale Transporte
WRI	- <i>World Resources International</i>
ZT	- Zonas de Tráfego

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
1.1 JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA	23
1.2 OBJETIVOS	23
1.2.1 Objetivo geral	23
1.2.2 Objetivos específicos.....	23
2 REVISÃO DE LITERATURA	25
2.1 ESPAÇO, SOCIEDADE E MOBILIDADE URBANA	25
2.1.1 A Produção do espaço e da mobilidade	26
2.1.2 Iniquidades na apropriação da cidade: um panorama da mobilidade	31
2.1.3 Mobilidade como expressão do direito à cidade.....	36
2.2 DIREITO À CIDADE EM DISPUTA	40
2.2.1 Conceituação: Gênese, vozes e releituras	40
2.2.2 Práticas: Institucionalização e movimentos sociais	44
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE	50
2.3.1 Políticas brasileiras na construção da mobilidade	50
2.3.2 Participação democrática nas políticas urbanas	59
2.3.3 Perspectivas analíticas das políticas de mobilidade.....	62
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	67
3.1 DEFINIÇÃO E PLANEJAMENTO.....	69
3.1.1 Seleção dos Casos	69
3.1.2 Protocolo de Pesquisa.....	73
4 ESTUDOS DE CASO	77
4.1 PMU SALVADOR (BA).....	77
4.1.1 Etapa 1: Apropriação.....	78
4.1.2 Etapa 2: Atividade participante	86
4.2 PMU CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (ES).....	95
4.2.1 Etapa 1: Apropriação.....	96
4.2.2 Etapa 2: Atividade participante	101
4.3 PMU CORUMBÁ (MS)	106
4.3.1 Etapa 1: Apropriação.....	108
4.3.2 Etapa 2: Atividade participante	113
4.4 PMU CACOAL (RO).....	120

4.4.1 Etapa 1: Apropriação.....	122
4.4.2 Etapa 2: Atividade participante	126
4.5 PMU GRAMADO (RS).....	130
4.5.1 Etapa 1: Apropriação.....	132
4.5.2 Etapa 2: Atividade participante	136
4.6 ARTICULAÇÕES ENTRE PMUS E VARIÁVEIS DE ANÁLISE	142
5 DISCUSSÕES E CONCLUSÕES	146
REFERÊNCIAS.....	151

1 INTRODUÇÃO

A problemática urbana contemporânea é um retrato da produção e reprodução capitalista do espaço. A cidade se mostra como o lugar onde as relações socioespaciais contraditórias do capitalismo são territorializadas e incorporadas no contexto concreto. A partir dessa perspectiva, a noção de produção espacial supera a visão do espaço meramente como localização dos fenômenos e parte para a perspectiva do espaço de produção social e, simultaneamente, a condição e o meio para a realização das atividades humanas.

Perceptivelmente, a cidade não é somente delineada por seus fixos, mas em grande medida por seus fluxos, de modo que o próprio deslocamento passa a ser caracterizado tanto como produto e quanto como produtor do espaço (SANTOS, 1994, 2004). Nesse sentido, a reprodução da lógica do capital abarca fortemente a mobilidade nas cidades, evidenciando a prevalência do valor de troca em detrimento do valor de uso, além de reafirmar como a problemática da mobilidade urbana, anteriormente restrita ao planejamento de transportes, deve ser encarada com um fenômeno transversal.

Considerando as distâncias geradas pela transformação do espaço, além da consequente separação física entre locais de realização das atividades necessárias à produção e reprodução da vida, tem-se a circulação como elemento essencial do cotidiano. Contudo, esse movimento é permanentemente dificultado pela lógica de ocupação do espaço, que promove segregação espacial como um reflexo da própria divisão territorial do trabalho. Essa contradição expõe os impactos conflitantes das tendências de injustiça espacial, segregação, descentralização e isolamento produzidos pelo desenvolvimento urbano de base capitalista (VASCONCELLOS, 2001).

A mobilidade permite o ir e vir entre os locais de morar, trabalhar, festejar e viver a urbanidade, assim, a apropriação da cidade através da mobilidade é verificada a partir da superação dessas desigualdades reproduzidas no espaço urbano, ao promover e garantir a presença de diferentes pessoas em diferentes lugares, sem os constrangimentos recorrentes dos distanciamentos físicos ou socioeconômicos. Trata-se, portanto, da liberdade de circulação e de uso do espaço em detrimento do valor de troca (CACCIA, 2015).

Evidencia-se o quanto é importante que o debate nesse campo permeie um âmbito politizado, nessa perspectiva, encontra-se no direito à cidade uma base para observação dos fenômenos relacionados à mobilidade contemporânea, pois se trata de um mote tanto teórico quanto prático, que visa transformar o cotidiano e criar condições para a produção, apropriação e gestão social do espaço (LIMONAD, 2016).

Em uma sociedade dividida em classes, cuja lógica hegemônica é a da reprodução do capital, revela-se a contradição fundamental que o direito à cidade encara: a produção coletiva – porque é social – do espaço privadamente apropriado – porque é mercadoria (VERDI; NOGUEIRA, 2017). Dessa forma, adota-se na presente dissertação o conceito do direito à cidade como “o direito à obra – à atividade participante – e o direito à apropriação – distinto do direito à propriedade” (LEFEBVRE, 2001, p.134). Ainda que uma pluralidade de sentidos venha sendo atribuída ao direito à cidade conforme ele é empregado nos diferentes contextos por diferentes autores.

Em 2012, a busca por instrumentos de melhoria da mobilidade no Brasil suscitou a criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Em teoria, ao estabelecer esse direito objetivo enquanto norma, a mobilidade passa a ser entendida como um meio de avanço em direção ao direito à cidade. O texto da PNMU explicita que os direitos sociais devem ser respeitados no âmbito da mobilidade e traz entre os seus objetivos “reduzir as desigualdades e promover a inclusão social” (BRASIL, 2012a), porém, deixa em aberto, entre outras coisas, quais desigualdades devem ser reduzidas ou quem deve ser incluído (MACHADO, 2019).

A lei federal vê o Plano de Mobilidade Urbana Municipal (PMU) como um instrumento capaz de viabilizar a participação popular no planejamento da mobilidade e de melhorar o modelo de deslocamento das cidades (BRASIL, 2012a). O objetivo do PMU seria, justamente, auxiliar na produção de cidades ambientalmente sustentáveis, socialmente inclusivas e geridas de maneira mais democrática (BRASIL, 2015a).

Apesar da política afirmar que é importante criar espaços permanentes de exercício de poder social em todo o processo que envolve a elaboração do PMU (BRASIL, 2014a), a efetividade da participação popular muitas vezes é prejudicada. Dentre suas limitações, é possível citar o caráter iminente simbólico da

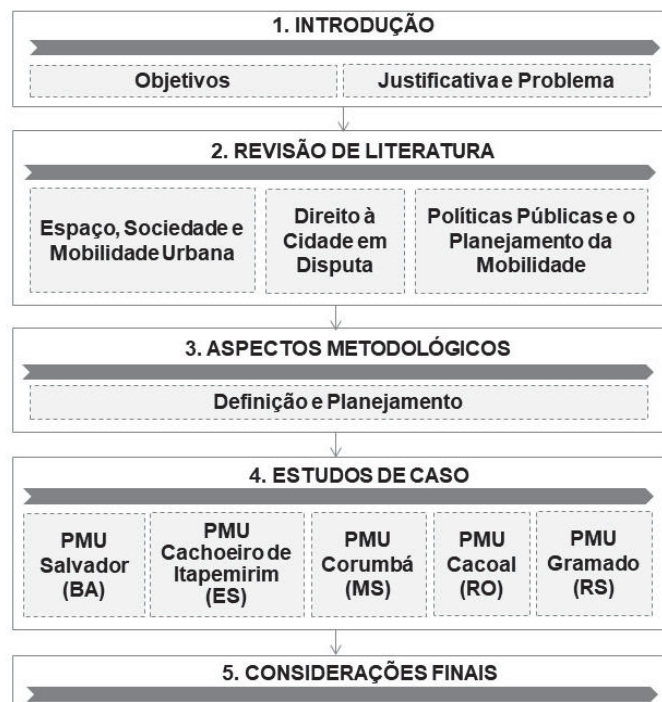
colaboração, onde a participação é restrita a uma pequena parcela da população (VILLAÇA, 2005).

Nesse sentido, uma política de mobilidade que avança na superação da distinção territorial de direitos implica, necessariamente, em fazer com que os sujeitos invisibilizados possam transitar em centralidades (econômicas, sociais e políticas). A mobilidade mostra-se um dos importantes meios pelos quais os desiguais podem ganhar a cena social da palavra e da ação política, para o compartilhamento da cidade enquanto espaço público (BARBOSA, 2014).

As mudanças decorrentes do desenvolvimento de políticas públicas de mobilidade urbana não podem ser consideradas fora do domínio dos conflitos sociais. Logo, se faz necessário verificar como os planos de mobilidade tem possibilitado o exercício de poder popular e enfrentado as iniquidades na apropriação do espaço, no tocante aos modos de transporte, a infraestrutura, aos fatores de gênero, fatores físicos e fatores socioeconômicos.

Sendo assim, a partir da problemática, como demonstra a FIGURA 1, a estrutura desta dissertação se divide em cinco capítulos: o primeiro sendo esta introdução, o segundo a revisão de literatura, o terceiro aborda os aspectos metodológicos, o quarto os resultados e análises dos estudos de caso e o quinto as considerações finais.

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO



FONTE: A autora (2021).

1.1 JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA

Tendo em vista (i) a crise urbana enfrentada a partir dos fluxos; (ii) a necessidade de uma abordagem politizada sobre o tema; (iii) as notórias iniquidades na apropriação do espaço por meio da mobilidade; (iv) a importância do exercício de poder social nas políticas públicas urbanas; e (v) a crescente produção de planos de mobilidade no Brasil; análises voltadas à tais políticas públicas de mobilidade são cada vez mais urgentes.

Com um breve distanciamento da promulgação da PNMU em 2012, que tornou obrigatória a elaboração de planos municipais de mobilidade urbana em milhares de municípios brasileiros, a exploração dos entraves e das possibilidades inerentes a essas políticas se mostra especialmente oportuno. Desse modo, a pesquisa se justifica pela necessidade de desenvolver estudos a respeito dos planos que têm sido produzidos, dos seus respectivos processos de elaboração e da capacidade de dar respostas às demandas e necessidades existentes.

Portanto, a presente pesquisa se insere justamente no esforço de aprofundar o debate acerca da política de mobilidade no Brasil, colocando a seguinte questão: Como os planos municipais de mobilidade urbana no Brasil, enquanto instrumentos de política pública, têm contribuído para o avanço em direção ao direito à cidade, no que diz respeito à atividade participante e à apropriação do espaço?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar planos de mobilidade urbana sob a ótica do direito à cidade, no que diz respeito à atividade participante e à apropriação do espaço nas cidades brasileiras.

1.2.2 Objetivos específicos

- Realizar levantamentos teóricos para a exploração de conceitos que permeiam a produção do espaço e da mobilidade; a disputa travada pelo

direito à cidade; e as políticas públicas no planejamento da mobilidade urbana;

- Caracterizar as iniquidades na apropriação do espaço pela mobilidade, a partir dos estudos de caso selecionados;
- Apresentar um panorama dos planos de mobilidade urbana dos municípios pesquisados, no tocante à atividade participante no seu processo de elaboração;
- Verificar articulações entre as proposições presentes nos planos de mobilidade urbana, as iniquidades na apropriação do espaço apontadas e a participação popular no processo de elaboração.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Estrutura-se a revisão de literatura da presente dissertação com base na questão de pesquisa, a qual sugere a abordagem de três eixos temáticos: mobilidade urbana, direito à cidade e políticas públicas. Primeiramente, referente à mobilidade urbana, versa-se sobre a produção do espaço e da mobilidade, as iniquidades na apropriação e da cidade e sobre a mobilidade como uma expressão do direito à cidade. Em seguida, no eixo do direito à cidade, aborda-se a conceituação e suas respectivas práticas. Finalmente, a respeito das políticas públicas, fez-se necessária a compreensão das políticas brasileiras na construção da mobilidade, além da observação da participação democrática no planejamento e perspectivas analíticas das políticas de mobilidade.

2.1 ESPAÇO, SOCIEDADE E MOBILIDADE URBANA

Nas ciências sociais, a concepção da mobilidade está orientada para a associação do tráfego à sociedade. Supera-se a ideia de um mero deslocamento físico e avança-se para a integração entre a ação de deslocar (fisicamente, virtualmente ou simbolicamente) às condições e às posições da sociedade e dos indivíduos (BALBIM, 2016).

Vasconcellos (2001) considera que a abordagem sociológica da circulação concilia a análise dos processos de produção e reprodução – econômica, do ambiente construído, da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho – com as formas específicas do uso do espaço de circulação.

Nessa perspectiva, define-se a mobilidade urbana como a relação social ligada à mudança de lugar, ou seja, como o conjunto de modalidades pelas quais os membros de uma sociedade tratam a possibilidade de ocupar sucessivamente vários lugares. Assim, a mobilidade designa um conjunto de possibilidades, motivações e coibições que influenciam, além dos movimentos em si, a projeção e a realização dos deslocamentos de pessoas, bens e ideias (LEVY, 2001; BALBIM, 2016).

Se por um lado ela está ligada a determinações individuais, por outro a organização do espaço, os modos de vida, as condições econômicas, sociais e políticas, o contexto simbólico, as características de acessibilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico também são fortemente determinantes.

Frente a essas definições, as discussões propostas nessa seção visam caracterizar a mobilidade na produção do espaço urbano; a mobilidade enquanto possibilidade de apropriação do espaço e, por fim, a mobilidade como uma expressão do direito à cidade.

2.1.1 A Produção do espaço e da mobilidade

Para entender a relação entre a mobilidade e a produção do espaço urbano faz-se necessário compreender do que se trata essa produção e seus desdobramentos socioespaciais.

Ligada ao conceito de trabalho e às noções de transformação, Santos (2004) explica que a ideia de produção implica em organização do trabalho e dos meios necessários para a sua realização enquanto produção de valor. Nesse caso, o espaço seria a materialidade e a mediação entre os sistemas de produção, de controle e reprodução do trabalho em sua dimensão técnica e material.

Para Lefebvre (2000), o processo de produção acontece em três dimensões interconectadas: as práticas espaciais (o vivido – refere-se às interações entre o homem e os suportes materiais que garantem a produção e a reprodução social), as representações do espaço (o percebido – abrange o conhecimento e as significações, como a constituição de normas, leis e mapas) e os espaços de representação (o imaginado – se sobrepõe ao espaço físico fazendo uso simbólico de seus objetos, por meio de invenções sociais buscam gerar novas possibilidades de práticas espaciais).

Nessa linha, conforme elucidam Carlos, Souza e Sposito (2011), a noção de produção supera a visão do espaço meramente como localização dos fenômenos e parte para a perspectiva do espaço de produção social, e, simultaneamente, a condição e o meio para a realização das atividades humanas. Logo, os deslocamentos e os fluxos não se dariam sobre o espaço, eles são parte integrante e indissociável do espaço. Dito de outra forma:

Os fixos (casa, porto, armazém, plantação, fábrica) emitem fluxos ou recebem fluxos que são os movimentos entre os fixos. As relações sociais comandam os fluxos que precisam dos fixos para se realizar. Os fixos são modificados pelos fluxos, mas os fluxos também se modificam ao encontro com os fixos (SANTOS, 1994, p. 165).

Assim sendo, o espaço urbano torna-se um produto social articulado, fragmentado, reflexo, condicionante social, consequência de ações acumuladas no decorrer do tempo, e engenhadas por agentes que produzem o espaço e o consomem (CORRÊA, 1989).

Avançando para os desdobramentos socioespaciais, Machado (2019) relaciona a produção espacial à produção da mobilidade. A autora explica que à medida que o espaço é transformado novas localizações são geradas, fazendo com que acessibilidade e proximidade se tornem fatores determinantes no domínio e na apropriação do espaço. Por outro lado, o desencontro entre as localizações aumenta as distâncias espaciais, temporais e de custo de deslocamento.

Como as estruturas físicas edificadas são uma condição necessária para o desempenho de qualquer prática urbana, a localização delas implica um valor de uso para toda atividade de produção e reprodução. A implantação de uma nova infraestrutura, por exemplo, muda o valor relativo do solo na área onde se situa, e essa mudança não é equânime. Déak (2016) explica:

As propriedades distintivas de diferentes localizações individuais derivam de suas respectivas posições no espaço urbano. Espaço urbano é a totalidade de localizações interligadas por uma infraestrutura – vias, redes, serviços etc. – construída e mantida pelo trabalho social, que atende aos requisitos da economia e que torna a localização “útil” (isto é, dotada de valor de uso). (DÉAK, 2016, p. 53)

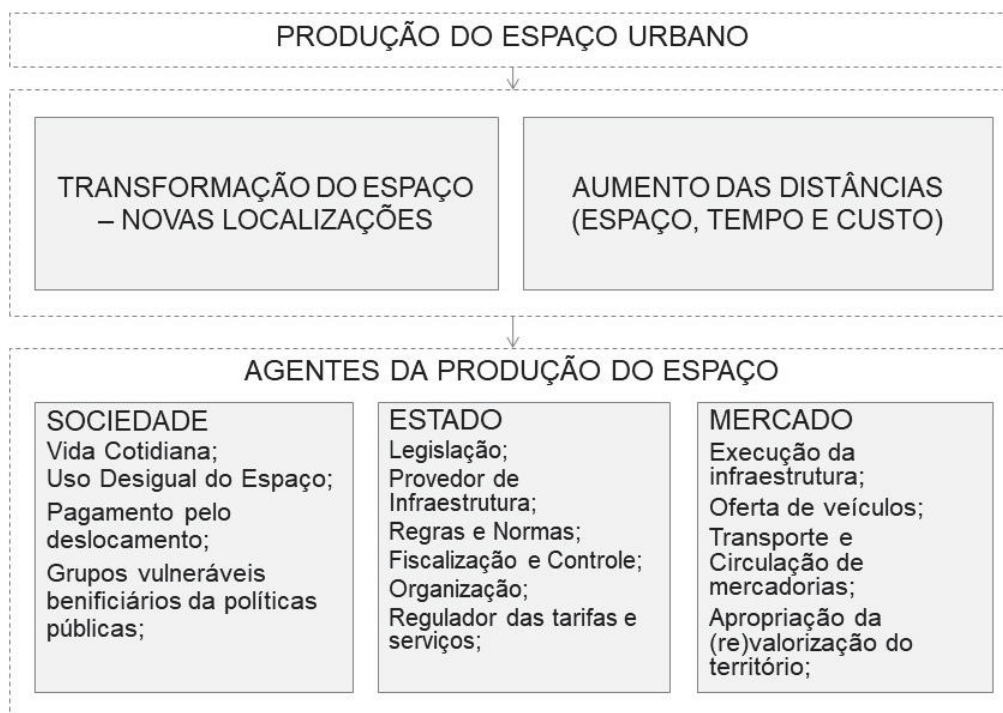
Considerando as distâncias geradas pela transformação do espaço, além da consequente separação física entre locais de realização das atividades necessárias à produção e reprodução da vida, a circulação se torna um elemento essencial. Contudo, esse movimento é permanentemente dificultado pela lógica de ocupação do espaço, que promove segregação espacial como um reflexo da própria divisão territorial do trabalho. Essa contradição expõe os impactos conflitantes das tendências de injustiça espacial, segregação, descentralização e isolamento produzidos pelo desenvolvimento urbano de base capitalista (VASCONCELLOS, 2001).

Os agentes que produzem e consomem esses espaços de mobilidade também explicitam contrastes. A produção continuada do espaço exige modos de deslocamento que são fornecidos pelo mercado, mas é o estado o responsável pela provisão, fiscalização, regulação, integração e operação das infraestruturas de

circulação e transporte. Finalmente, é a sociedade quem paga pelas infraestruturas (na forma de impostos) e pelos modos de transporte que são essenciais para sua permanência e reprodução nas cidades (MACHADO, 2019).

Entende-se ainda a mobilidade como produtora e como produto desse espaço, numa relação dialética. Isso se dá, primeiramente, porque para que o espaço urbano seja produzido é necessária mobilidade de pessoas, de ações, de mercadorias, de representações, de ideias, entre outros. Ao mesmo tempo, tais movimentos e os caminhos desejados têm o potencial de induzir ou influenciar a própria produção do espaço. Além disso, a necessidade de transporte é produzida pelo próprio espaço edificado, conforme aumentam as distâncias entre as atividades necessárias da vida cotidiana (MONDARDO, 2009; MACHADO, 2019). O esquema gráfico da FIGURA 5 sintetiza essa atuação:

FIGURA 2 – PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AGENTES NA MOBILIDADE



FONTE: Adaptado de Machado (2019).

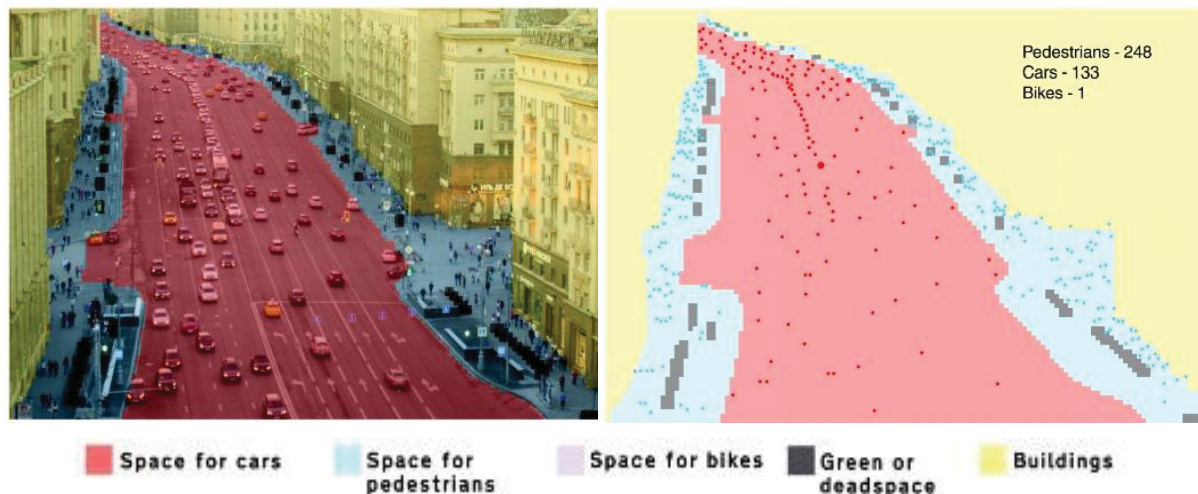
A construção espacial da cidade pela lógica do carro ilustra a racionalidade até aqui descrita. Caccia (2015) demonstra que, desde a era fordista, a indústria automobilística teve papel central na dinâmica capitalista, como motor do

desenvolvimentismo e em seus desdobramentos na conformação das cidades que privilegiam o uso dos transportes individuais.

Quando se estabeleceu um ideal de produção e consumo em massa de automóveis se fez necessário construir espaços favoráveis ao seu uso. A produção do espaço urbano passa a ser orientada para suprir a demanda de circulação dos automóveis, a infraestrutura dos meios de transportes, dos terminais, dos equipamentos e das redes ocupa lugares estratégicos no espaço geográfico, constituindo, dessa forma, a base de um sistema espacial de circulação diversificado e complexo. Observa-se a mobilidade como produtora de espaços (CACCIA, 2015).

Tal produção e distribuição da mobilidade pelo espaço se dão, tradicionalmente, de maneira desequilibrada. Colville-Andersen (2019) se refere a esse fenômeno como “a arrogância do espaço”, que consolidou a naturalização do espaço público como um lugar destinado aos automóveis, sem questionar as acentuadas disparidades no consumo espacial. A FIGURA 3 retrata a desigualdade na distribuição do espaço destinado para cada modo de transporte frente ao número de pedestres, carros e bicicletas que fazem uso desses espaços.

FIGURA 3 – A ARROGÂNCIA DO ESPAÇO (MOSCOU, RÚSSIA)



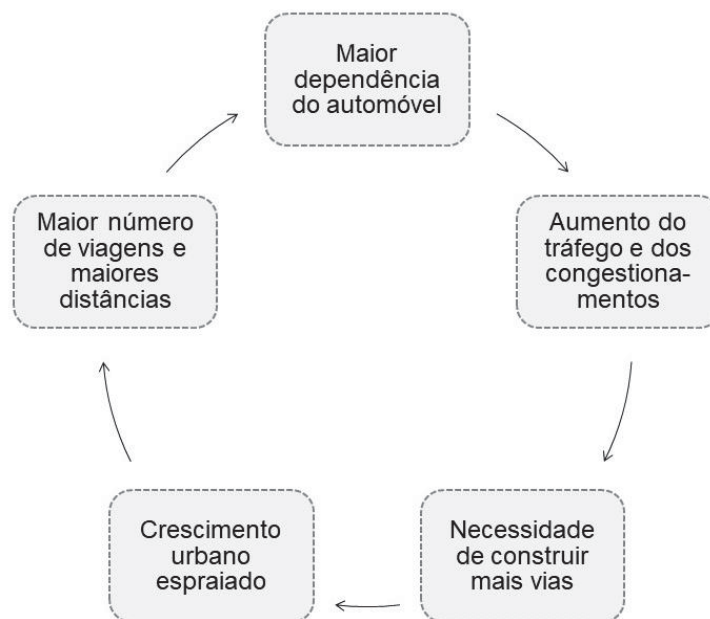
Fonte: Conville-Andersen (2019).

Ao mesmo tempo, a necessidade de transporte urbano cotidiano por automóveis foi criada com e para a reprodução desse modelo. As cidades se expandem na mesma proporção que as distâncias e os tempos de deslocamentos vão sendo superados pelo desenvolvimento tecnológico dos transportes. A forma como a cidade se organiza, somada às condições da infraestrutura existente,

influencia as estratégias de mobilidade adotadas pelas pessoas. O movimento de pessoas tornou-se mais uma exigência social criada pelo espaço e pelas localizações produzidas e, dessa maneira, a mobilidade se torna um produto, uma resultante e uma consequência (CACCIA, 2015; HARVEY, 2008).

O Instituto brasileiro de administração municipal - IBAM (2013) destaca como se instaurou um círculo vicioso de reprodução do espaço que precisa ser rompido: a expansão urbana causada pelo modelo de produção do espaço focada no automóvel origina cidades dispersas, o que por sua vez cria uma maior dependência do automóvel, refletindo na necessidade de ampliação das redes de infraestrutura viária, o que causa ainda mais dispersão urbana, conforme ilustra a FIGURA 3.

FIGURA 4 – CICLO DE CRESCIMENTO URBANO E DESLOCAMENTO



FONTE: Elaborado pela autora com base em IBAM (2013).

A circulação centrada no binômio velocidade/automóvel implica em fissuras profundas nas cidades. Os danos que a massificação automobilística e a hegemonia rodoviarista causaram e seguem causando ao ambiente urbano são reconhecidos e reiterados por diversos autores ao longo das últimas décadas, como Jacobs (2009), Gehl (2013), Gorz (2005), Illich (2005), Harvey (2008), entre outros. Na visão de Levy (2001):

O automóvel possui efeitos diversos: ele consome e destrói espaços públicos, unifica as escalas. Por sua velocidade, ele aumenta a massa das interações em princípio possíveis (urbanidade absoluta), mas pelas separações e a diminuição da densidade que ele engendra, reduz a parte desse potencial realmente utilizável (urbanidade relativa). Além disso, o automóvel é historicamente, o instrumento de realização do “modelo dos conjuntos habitacionais” [modèle pavillonnaire] que provoca em si mesmo a diminuição das densidades, a separação das funções e o enfraquecimento dos espaços públicos (LEVY, 2001, p. 7).

Sujeitou-se a estruturação dos espaços urbanos a motorização privada, tornando o planejamento urbano um consentimento ao investimento de uma cultura que acaba por deteriorar as cidades, assim como a qualidade de vida nas mesmas (ALVAREZ; FERREIRA 2016). O QUADRO 2 apresenta os principais efeitos da motorização do urbano.

QUADRO 1 – EFEITOS DA PRODUÇÃO ESPACIAL PELA LÓGICA DO AUTOMÓVEL

Sociais	Econômicos	Ambientais
Aumento das distâncias;	Congestionamentos;	Ruídos e vibrações;
Declínio do transporte público;	Custos ocasionados por acidentes;	Poluição atmosférica;
Iniquidades;	Custos relacionados à saúde;	Alterações climáticas;
Desperdício de tempo nos deslocamentos;	Custos do transporte para os usuários;	Consumo do solo, espraiamento;
Impactos físicos e psicológicos na saúde;	Custos das infraestruturas de transporte;	Intrusão visual;
Declínio da qualidade de vida;	Esgotamento dos recursos não renováveis;	Resíduos sólidos;

FONTE: Adaptado de Machado e Piccinini (2017).

As questões da mobilidade urbana apontam para um debate acerca das implicações da circulação, ou a falta dela, na produção do espaço urbano e, conseqüentemente, na vida cotidiana da população. Para realizar qualquer ação no espaço o indivíduo, imprescindivelmente, precisa se deslocar. Em vista disso, apoiado em Caccia (2015), é possível afirmar que a mobilidade está no centro da vida social, de forma transversal a todas as outras práticas cotidianas.

2.1.2 Iniquidades na apropriação da cidade: um panorama da mobilidade

A prática da apropriação do espaço urbano situa-se nas relações socioespaciais produzidas pelo uso, nas ações cotidianas que constroem a

identidade e o sentimento de pertencimento das pessoas nos espaços, logo, apenas se efetiva caso a livre movimentação for assegurada. Apesar de a mobilidade ser um ato de apropriação da cidade, ela também é capaz de nos colocar diante da tensão de relações desiguais de uso do espaço urbano (SOBARZO, 2006).

Gutiérrez (2012) pontua que as práticas de viagem apenas se dão à medida que o espaço é apropriado, constituindo um espaço social de disputa e conflitos. Nesse sentido, apesar do conceito de mobilidade estar relacionado ao deslocamento como medida para conectar os lugares e superar as distâncias, sua finalidade não são os lugares em si, e sim os desejos e necessidade a serem satisfeitos.

Nessa perspectiva, o ato de mover e estar em movimento não apenas é constituído por dimensões objetivas da circulação, mas também está diretamente ligado às expressões subjetivas de reprodução urbana de relações sociais (BARBOSA, 2016).

Entendendo que cada indivíduo vai apreender e se mover no espaço de uma maneira diferente de acordo com condições determinadas, Levy (2001) explora dimensões predominantemente simbólicas e enfatiza como o espaço da mobilidade se estrutura nas práticas, nas representações e nos usos, como um fato social composto por relações.

Já Vasconcellos (2001) ressalta dimensões mais objetivas (não menos importantes) da circulação, que ele chama de fatores de mobilidade. O autor assume que a apropriação do espaço está relacionada com o uso dos modos de transporte (a pé, bicicleta, automóvel, transporte público coletivo ou individual) somados à oferta da infraestrutura de circulação (vias, ciclovias, terminais), mas depende, sobretudo, de condicionantes individuais de mobilidade: fatores de gênero, fatores físicos (idade e deficiência) e outros fatores socioeconômicos, como ocupação, escolaridade e renda.

Primeiramente, sob a perspectiva de gênero, McGuckin e Murakami (1999) e Vasconcellos (2016) afirmam que o uso e deslocamento pelo espaço não se mostram equitativos entre homens e mulheres. Segundo os autores, os homens representam a maioria das viagens por transporte motorizado individual e por bicicleta, enquanto mulheres são mais usuárias de transporte público e a pé, além de serem mais propensas a fazer viagens mais curtas e com múltiplas paradas.

Aborda-se a variação do padrão de mobilidade analisando os papéis que ambos os gêneros desempenham na sociedade e, especificamente para as

mulheres, observa-se a questão da segurança pública. Harkot (2018) reconhece que a lógica da cidade – e conseqüentemente a lógica da mobilidade – é pensada em função do trabalho produtivo, logo, se o trabalho reprodutivo não remunerado é desempenhado predominantemente por mulheres, o sistema de mobilidade não é planejado para atender as necessidades desse grupo.

O gênero pode determinar não apenas os lugares possíveis de chegar e em que condições, mas também delimita a autonomia e a integridade ao deslocar-se. As mulheres são maioria entre a população idosa, que é o grupo de pedestres mais propensos a ferimentos graves ou mortes, se envolvendo em maiores proporções nos acidentes de trajeto e nos atropelamentos (MICHELETTO, 2011).

No que diz respeito aos condicionantes físicos individuais, a idade e a deficiência estão diretamente relacionadas. No Brasil, 24% da população possui algum tipo de deficiência e, dentre as pessoas portadoras de deficiências mais severas, cerca de 40% têm 65 anos ou mais (BRASIL, 2012b).

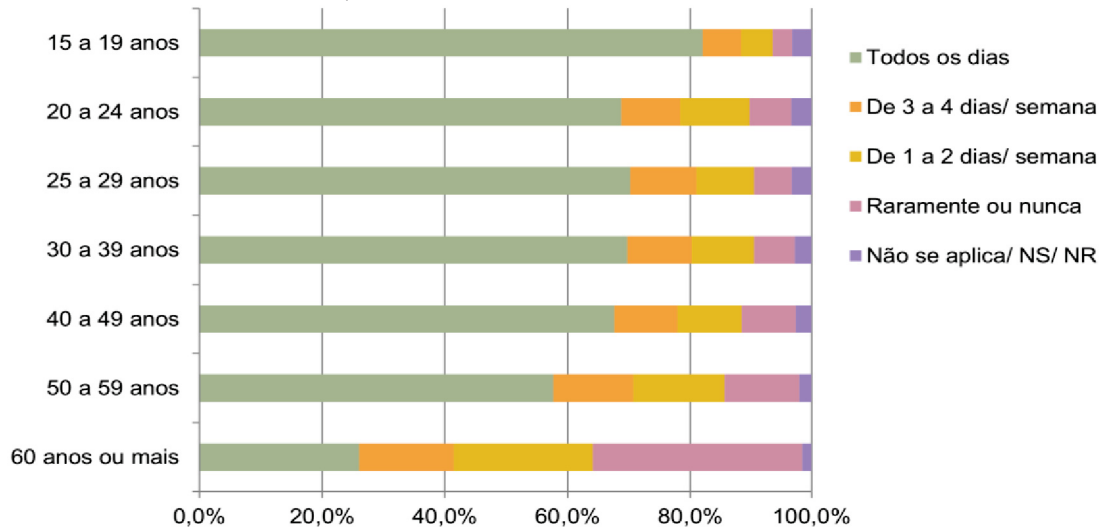
Pires (2009) destaca que, apesar da Constituição Federal de 1998 (CF-88) prever a gratuidade no transporte coletivo urbano para os idosos, o efeito da idade avançada, somado às condições causadoras de dependência comuns entre idosos, reduz a capacidade desses indivíduos de superar as barreiras impostas pelo ambiente, por muitas vezes impossibilitando a apropriação da cidade.

Salienta-se que pessoas com deficiências¹ e com mobilidade reduzida enfrentam uma forte exclusão, não por incapacidade individual, mas por opressão social e do meio ambiente urbano. No momento que a cidade não está preparada para atender a diversidade dos indivíduos, cria-se uma relação de dependência para a mobilidade para idosos, crianças e pessoas com deficiências (PIRES, 2009).

Levantamentos realizados pela Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2017) sobre a mobilidade da população brasileira comprovam que os mais jovens se deslocam com maior frequência. Entretanto, a partir dos dados apresentados no GRÁFICO 1, nota-se que mais de 40% dos indivíduos com 60 anos ou mais realizam, no mínimo, três deslocamentos por semana, evidenciando que a população idosa é representativa.

¹ Adotou-se o termo “pessoa com deficiência” por ser a nomenclatura utilizada pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei N° 13.146 de 2015 (BRASIL, 2015b).

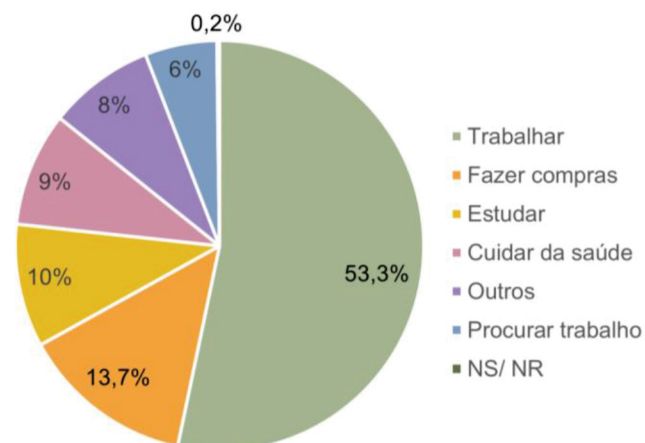
GRÁFICO 1 – FREQUÊNCIA DOS DESLOCAMENTOS POR FAIXA ETÁRIA



FONTE: Elaborada pela autora com base em CNT (2017).

Evidentemente, esses números isolados não revelam a totalidade nem a complexidade da problemática, porém demonstram a correlação existente entre a mobilidade e os condicionantes individuais que podem impossibilitar a apropriação equânime da cidade. Nesse sentido, nota-se que a ocupação dos indivíduos e os motivos das viagens também variam conforme a faixa etária. Pessoas em idade produtiva, ou seja, mais envolvidas com atividade de trabalho e estudos, têm maior frequência de deslocamentos (VASCONCELLOS, 2016). O GRÁFICO 1, revela que o principal motivo de viagens dos brasileiros é o trabalho, seguidos de compras e estudos.

GRÁFICO 2 – MOTIVOS DAS VIAGENS REALIZADAS



FONTE: Elaborada pela autora com base em CNT (2017).

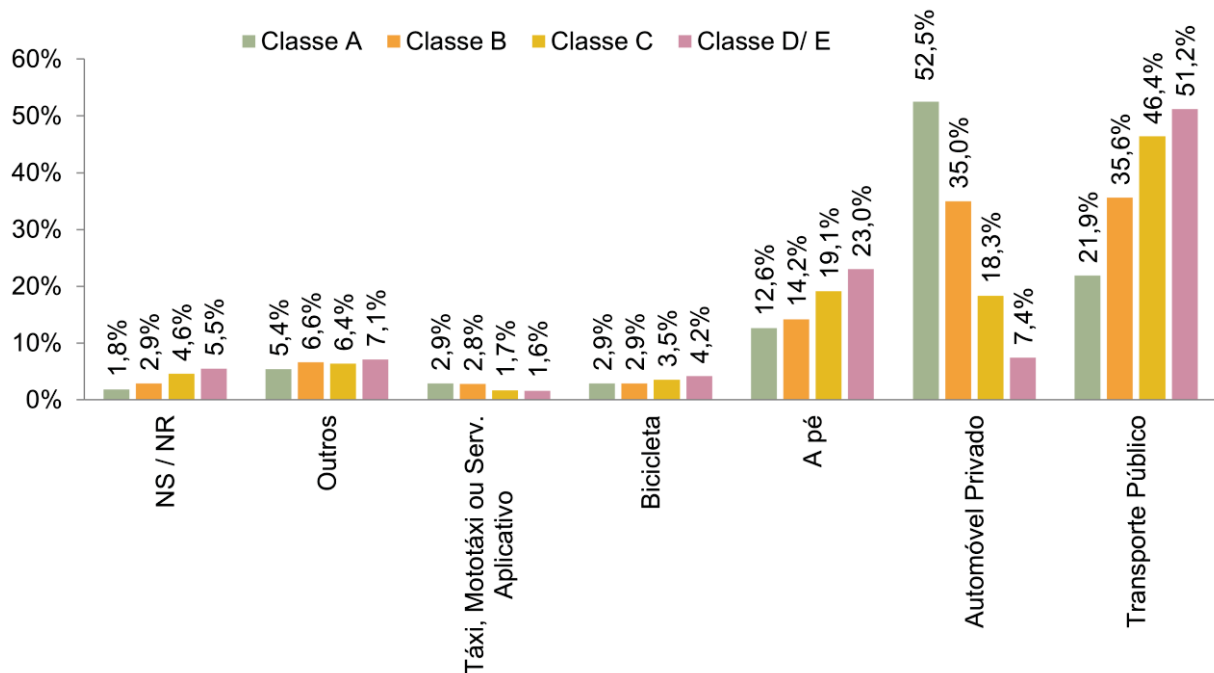
Por outro lado, a escolaridade exerce influência na mobilidade dos indivíduos, na medida em que as pessoas que têm maior acesso ao ensino formal,

geralmente, realizam mais viagens de automóvel. Segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010), quase 55% da população com nível superior (completo ou incompleto) e com pós-graduação utiliza o carro, enquanto apenas 13,6% das pessoas com escolaridade a partir da 4ª série até o segundo grau utilizam o automóvel.

Por fim, cabe destacar a renda como a especificidade mais importante dentre os componentes socioeconômicos individuais ligados à apropriação do espaço urbano por meio da mobilidade. A renda condiciona não só o número de viagens, como também o modo de transporte e ainda está relacionada com a ocupação e o nível educacional dos indivíduos (MACHADO, 2019).

De acordo com a CNT (2017), as pessoas das classes A e B realizam viagens mais rápidas, possuem maior número de automóveis privados e se deslocam com maior frequência em relação às integrantes das classes C, D e E. Ao mesmo tempo, conforme o GRÁFICO 1, constata-se que a mobilidade a pé aumenta com a diminuição da renda, mas está presente em todas as classes, tendência que se repete nos deslocamentos feitos por meio de transporte público. Já a mobilidade por automóvel privado apresenta a maior disparidade, um percentual de 52,5% da classe A faz uso desse modal, contra apenas 7,4% das classes D e E.

GRÁFICO 3 – MODO DE TRANSPORTE POR CLASSE SOCIAL



FONTE: Elaborada pela autora com base em CNT (2017).

A escolha dos modos de transporte e trajetos depende, majoritariamente, do custo direto e o tempo de percurso. As distâncias entre origens e destinos estão vinculadas ao local de residência das pessoas, que se dão de acordo com a renda, assim, as grandes distâncias de deslocamento cotidiano apenas reafirmam um ciclo de segregação socioespacial (VACONCELLOS, 2016).

Ao investigar as percepções da população sobre a mobilidade cotidiana, Galindo e Lima Neto (2019) constatam o impedimento de se deslocar, ao menos com o meio de transporte pretendido inicialmente, por 38% dos brasileiros. Falta de dinheiro e de linhas no horário desejado apareceram como causas mais recorrentes na TABELA 1.

TABELA 1 – CAUSAS DE IMPEDIMENTO DE DESLOCAMENTO OU DE MUDANÇA DE MEIO DE TRANSPORTE.

	Total	Por meio de Transporte			
		Carro	Moto	Transp. Público	Não motorizado
Não há impedimento ou mudança	62%	76%	74%	56%	74%
Falta de dinheiro	12%	8%	11%	13%	11%
Ausência de transporte público	9%	6%	5%	11%	8%
Falta de linha no horário	13%	8%	5%	16%	5%
Mais de um deles	4%	2%	4%	5%	2%

FONTE: Galindo e Lima Neto (2019).

A apropriação da cidade através da mobilidade é verificada a partir da superação dessas desigualdades reproduzidas no espaço urbano, ao promover e garantir a presença de diferentes pessoas em diferentes lugares, sem os constrangimentos recorrentes dos distanciamentos físicos ou socioeconômicos. Trata-se, portanto, de um exercício de libertação de circulação e de uso do espaço em detrimento do valor de troca.

2.1.3 Mobilidade como expressão do direito à cidade

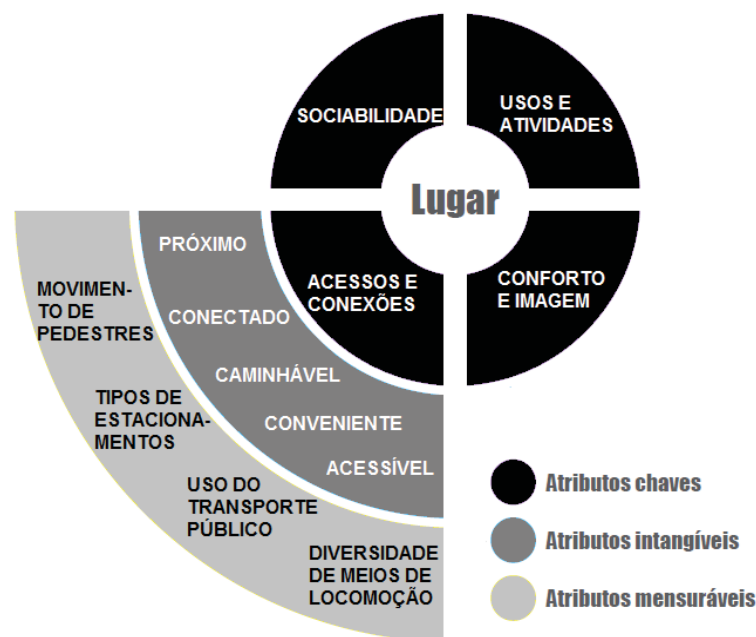
Tomar-se-á aqui o paralelo traçado entre a compreensão da problemática urbana a partir da produção do espaço e da mobilidade, acrescido da relação de iniquidade na apropriação dos espaços, a fim de entender como a mobilidade urbana universal pode ser apreendida como um dos mais importantes movimentos de enfrentamento do modelo de cidade desigual que se apresenta.

Conforme explana Barbosa (2016), a mobilidade como mediação transformadora da produção do espaço está sensivelmente associada à ressignificação da cidade como um espaço público. Comumente, a via, o trânsito e a circulação não são percebidos como espaços públicos dos quais se tem direito. A rua é considerada apenas lugar de trânsito, em especial, para automóveis. Com a naturalização desse entendimento dificilmente a lógica será rompida.

O acesso às ruas problematiza a justiça espacial e o direito à cidade. Refere-se à liberdade de escolher o transporte, o direito ao ar limpo, ao espaço público, à capacidade de estar e usar ativamente os lugares. Os espaços públicos são valorizados por meio do uso, conseqüentemente, quanto mais é apropriado mais há mais conexões sociais que, por sua vez, favorecem a ação coletiva e participação política comunitária (SANTOS, 2017).

Ao investigar de que maneira o espaço público pode ser uma ferramenta de transformação, Heemann e Santiago (2015) entendem que é preciso um lugar para criar uma comunidade e uma comunidade para criar um lugar. Os acessos e as conexões são atributos chave para consolidação desses espaços de direito, como ilustra a FIGURA 5.

FIGURA 5 – ATRIBUTOS DO ESPAÇO PÚBLICO



FONTE: Elaborada pela autora com base em Heemann e Santiago (2015).

Carvalho (2017) parte da premissa de que associar mobilidade e direito à cidade implica pensar as possibilidades de acessar os diferentes espaços da cidade com facilidade e segurança. A autora esclarece:

Há que se garantir que as vias não sejam pensadas só como formas de ligar pontos da cidade, mas que elas sejam também passíveis de ocupação. (...) Melhorar a mobilidade é diminuir a exclusão e as desigualdades, um passo fundamental para a equidade de oportunidades. Não só deve diminuir o tempo das viagens, como tem de fazer o estar na rua mais possível e agradável (...). Em suma, há que se pensar na eficiência do transporte no sentido dos traslados e na ampliação das possibilidades de acessar a cidade, mas também há que se pensar no uso da rua como lugar de encontro (CARVALHO, 2017, p. 77).

Porém, indiscutivelmente, a sociedade contemporânea é fortemente marcada pela diferenciação territorial de direitos, reproduzida continuamente nas desigualdades de acessos e conexões. Esse fenômeno faz emergir conflitos na agenda das lutas pelo direito à cidade, uma vez que a mobilidade é decisiva para tornar concretas as possibilidades de realização da vida social (BARBOSA, 2016; PEREIRA, SCHWANEN, BANISTER, 2016).

Dessa forma, o direito à mobilidade se porta como oportunidade e condição para o uso, a apropriação e o viver os lugares. Como assegura Harvey (2004), trata-se da mobilidade como direito de produzir o espaço da cidade:

O direito a produzir espaço ultrapassa em muito a capacidade de circular no interior de um mundo espacialmente estruturado, pré-organizado. Significa, além disso, o direito de reconstruir relações espaciais (formas, recursos de comunicação e regras territoriais) que transformem o espaço em um arcabouço absoluto de ação num aspecto mais maleável e relativo da vida social (Harvey, 2004, p. 329).

Surge daí o conflito elucidado por Herce (2009) a respeito do significado da circulação: um direito a ser garantido pelo Estado ou um serviço adquirido no mercado. É nesse contexto que a mobilidade ganha significado e se inscreve na prática social, implicando o seu reconhecimento como uma conquista no campo do direito à cidade.

Para Bueno (2017), a qualidade de vida vira mercadoria, os direitos são convertidos em produtos ou serviços a serem adquiridos no mercado e o espaço público fica sujeito a diversas formas de expropriação. Observa-se isso acontecendo

nas questões de moradia, nos processos de gentrificação, no uso privado de espaços públicos e, naturalmente, na gestão da mobilidade urbana.

Santini (2019) aponta que o primeiro passo para enfrentar a problemática é entender o transporte como um direito e não como um serviço. Para ele, as políticas públicas podem abandonar o senso comum e as fórmulas prontas reinventando a gestão da cidade em favor da livre circulação.

Na capital da Estônia, Talim, por exemplo, a premissa da criação e manutenção de redes que permitissem a circulação livre e universal culminou na abolição da cobrança direta de tarifas do transporte coletivo. Já no Brasil, 14 municípios contam com políticas de passe livre universal. Tais políticas públicas contribuem para a valorização do espaço público e dos bens comuns, além de se mostrarem muito eficientes ecológica e economicamente (SANTINI, 2019).

Por outro lado, a mobilidade ativa (ou não motorizada) – caracterizada pelo ato de se deslocar utilizando meios de transporte com propulsão humana, como bicicletas, skate, patins, patinete e, principalmente, a pé – também aparece como um movimento de enfrentamento da realidade. Cressweel (2006) enfatiza que a potência desses modais reside no fato de abrangerem dois âmbitos: o corporal e o social. São pessoas, com seus corpos, que se deslocam no espaço-tempo e, para o autor, é justamente ao nível do corpo que a mobilidade humana é produzida, reproduzida e, possivelmente transformada como prática espacial.

É evidente que os condicionantes do mercado e a incompletude das ações do Estado no que concerne às políticas de transporte operam restrições tanto ao transporte coletivo e quanto à mobilidade ativa. Essas restrições são mais severas quando se trata de grupos sociais mais vulneráveis e de territórios de distinção de direitos.

Nessa perspectiva, em concordância com Mongin (2006), a mobilidade enquanto expressão do direito à cidade desemboca no tripé: constituição do lugar em sua natureza coletiva, exigência da mobilidade para escapar das clausuras territoriais e ação coletiva dos habitantes por meio de participação política.

2.2 DIREITO À CIDADE EM DISPUTA

A discussão a seguir se fará em torno do direito à cidade a partir de duas perspectivas: uma conceitual e outra prática. Ressalta-se que o intuito não é estabelecer um significado absoluto para o conceito, mas destacar a trajetória e os significados atribuídos ao direito à cidade e, na tentativa de escapar da restrição à análise meramente formal, evidenciar sua urgência na prática.

2.2.1 Conceituação: Gênese, vozes e releituras

Com a publicação de *Le Droit à la ville* em 1968, o filósofo francês Henri Lefebvre cunha um termo e inaugura uma série de discussões em torno do direito à cidade. O contexto parisiense do final da década de 1960, palco de uma histórica onda de protestos e reivindicações, marca o início da trajetória conceitual e explicita seu caráter não apenas teórico, mas também de lutas sociais práticas. O livro compõe um dos momentos de um amplo trabalho em que o autor se debruça sobre a leitura sistemática do urbano a partir de uma perspectiva marxista, durante a segunda metade do século XX.

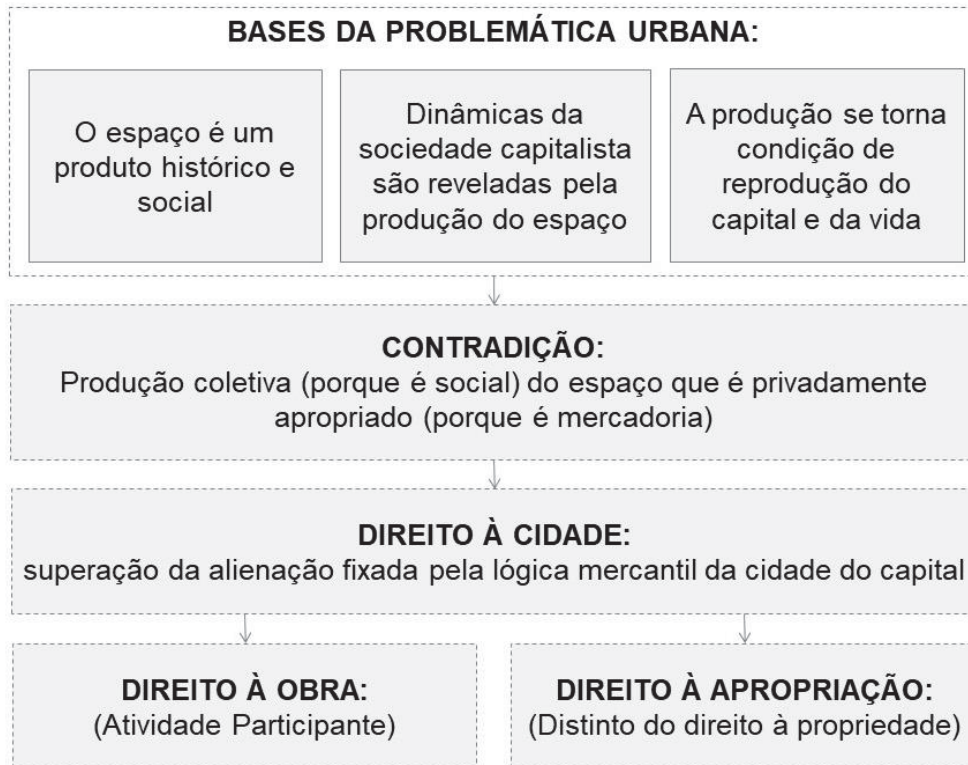
Se Marx, que vivenciou intensamente a industrialização, não se aprofundou na exploração da temática do urbano, Lefebvre, que viveu no período entre a cidade industrial e a cidade urbana, de consolidação da sociedade burocrática de consumo dirigido, pôde avançar no pensamento marxista, espacializando-o. Com duras críticas à “ilusão urbanística” apreendida pelas ciências parcelares, o autor assume o espaço enquanto meio de acumulação, da mercadoria, do crescimento e do capital (LEFEBVRE, 2000).

Carlos (2017) explica que a discussão proposta por Lefebvre parte das seguintes construções argumentativas: (1) o espaço é um produto social e histórico e, como tal, materializa a representação das relações sociais na cidade, (2) a análise dessa produção – não apenas do produto espacial final – revela dinâmicas contraditórias da sociedade capitalista e (3) a produção do espaço urbano se torna condição da reprodução do capital e da vida.

É nesse contexto, de uma sociedade dividida em classes sociais, cuja lógica hegemônica é a de reprodução do capital, que se revela a contradição fundamental que o mote do direito à cidade encara: a produção coletiva – porque é social – do

espaço privadamente apropriado – porque é mercadoria (VERDI; NOGUEIRA, 2017). A construção argumentativa do conceito é representada pela FIGURA 5.

FIGURA 6 – CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA DO DIREITO À CIDADE



FONTE: Elaborada pela autora com base em Carlos (2017) e Verdi; Nogueira (2017).

Nessa perspectiva, o direito à cidade não pode ser separado da concepção da produção social do espaço e é revolucionário por princípio, visto que, fundamentalmente, visa à superação da alienação fixada pela lógica mercantil da cidade do capital.

Trata-se de uma superação pela e na prática: trata-se de uma mudança de prática social. O valor de uso, subordinado ao valor de troca durante séculos, pode retomar o primeiro plano. Como? Pela e na sociedade urbana, partindo dessa realidade que ainda resiste e que conserva para nós a imagem do valor de uso: a cidade. Que a realidade urbana esteja destinada aos usuários e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos (...) (Lefebvre, 2001, p. 127).

A gênese do conceito em Lefebvre está atrelada, essencialmente, a algumas implicações. Primeiramente, nele estariam implicados o direito à obra (atividade participante) e o direito à apropriação (distinto do direito à propriedade). Entende-se que a apropriação a qual o direito à cidade faz referência introduz tanto a dimensão

espacial quanto a temporal no conceito, reivindicando um direito aos locais de encontro e de trocas, à centralidade renovada, aos ritmos de vida urbana e empregos do tempo que permitem o uso pleno desses locais e momentos (LEFEBVRE, 2001).

Nesse contexto, em que “o espaço envolve o tempo (...) que é produzido e reproduzido através do espaço” (LEFEBVRE, 2008, p. 129), apropriar-se significa reconhecer a si mesmo em seu mundo, submetendo o espaço ao tempo vivido e tomando posse de um lugar uma determinada configuração do espaço-tempo. Essa apropriação apenas se efetiva conforme o tempo é apropriado no uso do próprio espaço, assim, oposta à dominação e à propriedade, ela seria uma ação que findaria em transformação. Tal construção nega o chamado “habitante-usuário”², enquanto um mero consumidor da infraestrutura urbana (ou espaço produzido exclusivamente para a dominação) e reinstala o valor de uso na escala do cotidiano.

A segunda implicação diz respeito à transformação da vida cotidiana. De acordo com Lefebvre (2001, p. 118), “basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado (...) para retomar à tarde o mesmo caminho”. O cotidiano alcança cada aspecto da vida comum que esteja sujeito à alienação, abarcando a moradia, os deslocamentos, o trabalho, mas também o lazer e a vida doméstica. É a partir dessa escala que seria possível mudar o foco do valor de troca para o valor de uso, da dominação para a apropriação e, nesse sentido, o direito à cidade se instauraria no dia a dia.

Há uma terceira implicação, a exploração de significado do diferencial em detrimento do repetitivo, da heterogeneidade contra a homogeneização imposta pela lógica da realização do capital. O direito à cidade busca romper com o espaço da “modernidade” – entendida como um disfarce para a produção e reprodução do capital – que

² Em *Critique of everyday life* (2014), Lefebvre usa o termo “habitante-usuário” para descrever uma espécie de consumidor da cidade decorrente da sociedade burocrática de consumo dirigido, o qual deveria ser superado.

(...) tem características precisas: homogeneidade-fragmentação-hierarquização. Ele tende para o homogêneo por diversas razões: fabricação de elementos e materiais - exigências análogas intervenientes -, métodos de gestão e de controle, de vigilância e de comunicação. Homogeneidade, mas não de plano, nem de projetos. De falsos “conjuntos”, de fato, isolados. Pois paradoxalmente (ainda) esse espaço homogêneo se fragmenta: lotes, parcelas. Em pedaços! O que produz guetos, isolados, grupos pavilhonares e pseudoconjuntos mal ligados aos arredores e aos centros. Com uma hierarquização estrita: espaços residenciais, espaços comerciais, espaços de lazer, espaços para os marginais etc. Uma curiosa lógica desse espaço predomina: que ele se vincula ilusoriamente à informatização e oculta, sob sua homogeneidade, as relações “reais” e os conflitos (Lefebvre, 2000, p. 10)

Ressalta-se uma última implicação: a potência do termo enquanto utopia urbana. O direito à cidade tem seu referencial na realidade, no aqui e agora, e encontra sua efetividade não somente no resultado em si, mas também em sua contínua atualização e em seu vir-a-ser. Não se trata de uma utopia abstrata restritamente ideológica, como descreve Bloch (2006), ou de um pensamento utopístico, retratado por Lefebvre (1999). Pelo contrário, a utopia concreta deixa de estar no domínio apenas do imaginário e passa a integrar a vida social enquanto perspectiva política de construção de outra sociedade. Pensar o direito à cidade como utopia diz respeito a uma potência transformadora de possibilidades (LIMONAD, 2016).

Destacam-se outros dois autores que avançaram nos estudos urbanos críticos: Manuel Castells e David Harvey. Ambos reconheceram a contribuição de Lefebvre na abordagem da relação entre as estruturas sociais e espaciais do urbanismo e do conteúdo ideológico do espaço socialmente criado (SOJA, 1993).

Castells (1983) dialoga com as proposições lefebvrianas e, apesar de admitir a importância do urbano como um lugar diferencial de conflito e mudança, critica uma espécie de fetichismo espacial e uma “concepção libertária e abstrata”. O autor tipificou o urbano como um objeto teórico, se concentrou na mobilização de movimentos sociais urbanos e na política urbana do consumo coletivo. Dessa forma, “o que pareceu separar Castells de Lefebvre foi a argumentação não qualificada de que determinadas relações sociais davam forma, função e importância à estrutura espacial e a todos os outros elementos da combinação” (SOJA, 1993, p. 106).

Já Harvey entende que o termo corresponde a um exercício de poder coletivo sobre o processo de urbanização na busca por justiça social e enfatiza uma nova semântica a partir dos movimentos sociais urbanos em resposta a atuação

cada vez mais predatória das políticas neoliberais. Segundo Harvey, o direito à cidade corresponde:

(...) ao mesmo tempo uma queixa e uma exigência. A queixa era uma resposta à dor existencial de uma crise devastadora da vida cotidiana na cidade. A exigência era, na verdade, uma ordem para encarar a crise nos olhos e criar uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida, porém, como sempre em Lefebvre, conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos embates (tanto temíveis como prazerosos), e à eterna busca de uma novidade incognoscível (Harvey, 2014, p. 11).

No Brasil, autores como Maricato (1985), Bonduki (1986), Jacobi (1986), Carlos (1994) e Souza (1994) passam, cada um a seu modo, a defender ativamente a necessidade de ampliar a consciência do direito à terra para a construção do direito à cidade.

A ampla difusão do termo extrapolou o meio acadêmico, despertou a atenção e travou-se uma disputa de significados entre grupos – por vezes com interesses antagônicos. Diversos autores alertam para o fato de que o direito à cidade teria sido “domesticado” (BENACH, 2017) e se transformado em um mito moderno (LIMONAD, 2016), uma expressão guarda-chuva (SOUZA, 2010), um significante vazio e um slogan político (HARVEY, 2014). Assim, à medida que seu significado ganhou elasticidade suas faculdades revolucionárias teriam se dissipado.

2.2.2 Práticas: Institucionalização e movimentos sociais

De maneira geral, há margem para duas interpretações: de um lado, o direito à cidade pode ser examinado a luz do projeto utópico de construção de uma nova sociedade; de outro lado, ele seria a base de construção das políticas públicas capazes de diminuir a desigualdade, sob o comando do Estado (CARLOS; ALVES; PADUA, 2017).

De acordo com Furtado (2014), foi a interpretação dos cientistas e técnicos – influenciados pelos teóricos estrangeiros e em consonância com as condições específicas da sociedade brasileira – que direcionou as possibilidades e impossibilidades do direito à cidade no Brasil. Segundo a autora, esse aspecto se deve, especialmente, ao fato de os intelectuais militantes terem sido interlocutores de movimentos sociais e protagonistas nos momentos de institucionalização do conceito.

O processo de institucionalização do direito à cidade no Brasil é marcado, essencialmente, quatro momentos: (1) o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em 1963, que demonstrou preocupação com a concentração da propriedade, a especulação imobiliária, a questão da moradia e a necessidade de ordenação do espaço pelo planejamento urbano; (2) o período de elaboração e aprovação da CF-88, no qual diversos outros atores entram no debate da temática; (3) o momento da formulação e promulgação do Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF-88 e firmou “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001); e (4) o período que se seguiu, com uma intensa produção de planos diretores e setoriais (FURTADO, 2014).

Coelho (2017) afirma que as limitações da institucionalização por vias legais, administrativas e judiciais residem principalmente nas capturas ocorridas durante esse processo. Cooptação, descaracterização das lutas e desmobilização dos movimentos aparecem como principais perigos, como sintetiza o QUADRO 2.

QUADRO 2 – USOS E PERIGOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Perigos da Institucionalização do direito à cidade	Cooptação	Integração de lideranças ou membros em cargos políticos como forma de silenciamento.
	Descaracterização das lutas	Entre as lutas e a consolidação dos direitos podem ocorrer ressignificações dos direitos após conquistas legislativas.
	Desmobilização	A queda do número de participantes nos atos e nas reuniões.

FONTE: Adaptado de Coelho (2017).

É evidente que o caminho institucional até aqui descrito repercutiu no debate particular nas políticas de mobilidade urbana, assunto que será detalhado mais adiante em seção dedicada exclusivamente ao tema.

Diversos outros grupos fazem uso do termo, reivindicando-o. É o caso de organizações da sociedade civil, que para Gohn (2004) são aquelas mais voltadas para a parceria entre poder público e sociedade, por meio das quais o conceito ganhou outros contornos, conforme exemplifica o QUADRO 2.

QUADRO 3 – ORGANIZAÇÕES QUE ABORDAM E/OU REINVINDICAM O DIREITO À CIDADE

Organização	Ano	Local de Origem	Abordagem do Direito à Cidade
<i>Habitat International Coalition</i>	1976	Suécia	Reconhecimento, defesa e plena realização do direito de todas as pessoas de viver em lugares seguros e dignos, por meio da promoção de justiça social, equidade de gênero, sustentabilidade ambiental e direitos humanos ligados à terra.
Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)	1987	Brasil	Direito de todos à moradia digna, aos meios de subsistência, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação.
<i>Reclaim the Streets</i>	1991	Europa	Reivindicação do espaço público da cidade, ênfase nos altos custos sociais e ambientais dos sistemas de transporte baseados no carro, reconstrução do sentido da rua com lugar das pessoas.
<i>Fondation Droit à La Ville</i>	1995	Senegal	Regularização fundiária e construção de habitação popular a partir de financiamentos estatais e de bancos europeus.
<i>Initiatives pour un Autre Monde</i>	2000	França	Busca de alternativas, negociação em situações, articulando diversas formas de expressão: lutas, práticas de solidariedade e reflexões.
Fórum Social Mundial Policêntrico	2006	Mali, Venezuela e Paquistão	Carta mundial do direito à cidade como um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas.
<i>Right to the City Alliance (RTTC)</i>	2007	Estados Unidos	Direito de todos os habitantes a planejar e desenhar a cidade para operacionalizar uma agenda de direitos humanos urbanos.
DALVAA	2014	França	Baseado na justiça espacial, busca renovar o debate sobre o direito à cidade – o qual foi formulado a partir das cidades do norte e que deve ser atualizado para as do sul.
Plataforma Global pelo Direito à Cidade	2014	Brasil	Dentro dos direitos humanos, abordado como um conjunto de condições adequadas, justas, democráticas e sustentáveis de vida nas cidades.

FONTE: Elaborada pela autora com base em Verdi e Nogueira (2017).

Verdi e Nogueira (2017) consideram que, na maioria das vezes, o direito à cidade é abordado por essas organizações multilaterais como a melhoria das condições de vida nas cidades e, assim, como uma forma sintética de reivindicação por direitos parciais, como acesso aos serviços urbanos em geral. Compreende-se, que esse entendimento se insere em uma perspectiva reformista que reivindica, via Estado, a concretização desses direitos como uma forma de atingir maior justiça socioespacial.

Por outro lado, para além do ambiente institucionalizado, o direito à cidade enquanto exigência também ganha notoriedade nas lutas no espaço e pelo espaço.

Para Santos (2008), o crescimento dos movimentos sociais urbanos deve-se às questões relacionadas à sobrevivência imediata da população. A politização das questões do cotidiano foi ocorrendo no desenrolar das lutas pela criação de novos espaços políticos e na atuação destes movimentos. Trata-se de pressões populares para orientar mudanças nas políticas públicas.

Tido como um momento paradigmático nas lutas populares pelo direito à cidade, as chamadas Jornadas de Junho de 2013 foram manifestações que eclodiram em mais de 100 cidades brasileiras, onde o espaço público foi usado para sua própria retomada. As manifestações se deram na medida em que as impossibilidades do cotidiano se tornaram impossíveis para a população. Elas explicitaram como não era mais possível manter o real como impossibilidade, logo, o desejo e a urgência transbordaram nas ruas (IASI, 2013).

O aumento da tarifa do transporte público foi o ponto de partida, o Movimento Passe Livre (MPL) se organizou para que a população tomasse as ruas, mas em um curto espaço de tempo as manifestações extrapolaram as reivindicações do MPL e trouxeram à tona a seguinte problemática: apesar dos importantes avanços alcançados pela participação social nas políticas públicas, tais instâncias não exaurem as possibilidades pelas quais os cidadãos gostariam de intervir na produção da cidade (KRIEGER, LEBLANC, 2018).

Carlos (2017) entende que o fato de as batalhas travadas nas ruas terem sido, pelo menos a princípio, delineadas pela questão da mobilidade urbana, evoca a dimensão espaço-temporal da vida cotidiana, tão central no direito à cidade. As lutas dos movimentos sociais surgiram junto com a consciência da privação – em seus vários planos – as quais demarcaram a exigência de um direito à outra vida urbana.

Além das Jornadas de Junho de 2013, o mesmo ideário também é parte constitutiva na atuação de outros movimentos sociais que, de acordo com Gohn (2004), se caracterizam como grupos que possuem uma identidade, têm um opositor e articulam ou se fundamentam num projeto de vida e de sociedade. Ao mesmo tempo, compreende-se que existem movimentos que, mesmo não explicitando o direito à cidade como uma pauta, reivindicam seu conteúdo de direito de produção de outra vida urbana e uma prática socioespacial não alienada.

Sem uma pretensão exaustiva, o QUADRO 2 apresenta exemplos de coletivos e movimentos sociais que abordam ou reivindicam o direito à cidade. Nota-

se duas fortes intersecções entre as abordagens das mobilizações citadas: a primeira se refere a conscientização da privação originária de problemas urbanos e a segunda trata da luta por mudanças qualitativas no sistema urbano, na cultura local e nas instituições políticas por meio de práticas anti-hegemônicas.

QUADRO 4 – COLETIVOS E MOVIMENTOS SOCIAIS QUE ABORDAM E/OU REINVINDICAM O DIREITO À CIDADE

Movimento/ Coletivo	Ano	Local de Origem	Abordagem do Direito à Cidade	Fonte
Movimento Unido dos Camelôs	2003	Rio de Janeiro/ Brasil	Resistência e apropriação do espaço público através do próprio trabalho, luta pela dignidade, pela sobrevivência, pela liberdade de ir e vir e pelo reconhecimento como cidadãos.	BONAN (2017)
Revolta da Catraca	2004	Florianópolis/ Brasil	Direito ao transporte, democratização do acesso o espaço público e seus serviços por meio da tarifa zero para toda população, fora da iniciativa privada.	MPL (2013)
Revoltas na Periferia de Paris	2005	Paris/ França	Busca por igualdade de oportunidades e acesso a infraestrutura, além de luta contra a exclusão social e o preconceito relativo às origens étnicas.	ZIONI (2009)
Primavera Árabe	2010	Tunísia	Melhores condições de vida, busca por democracia e liberdade.	JOFFÉ (2011)
Movimento dos Indignados (15-M)	2011	Espanha	Direito à moradia digna, à equidade, ao pluralismo, luta por uma democracia real e direta, melhores salários e construção de um comum.	BRINGEL (2015)
<i>Occupy Wall Street</i>	2011	Estados Unidos	Centrado no combate ao poder corrosivo dos grandes bancos e corporações, reivindicam o direito de ocupação dos espaços públicos com segurança e a maior igualdade econômica.	HARVEY (2014)
Movimento Ocupe Estelita	2012	Recife/ Brasil	Contra grandes projetos imobiliários, defesa da identidade da cidade e do valor histórico do espaço público, luta pela inclusão popular no desenho da cidade e apropriação urbana.	ROLNIK (2015)
Ocupação Praça Taksim	2013	Istambul/ Turquia	Resistência a projeto de renovação urbana que deslocou moradores de áreas centrais para as periferias, além de uma série de privatizações de espaços públicos.	ROLNIK (2013)

ORGANIZAÇÃO: A autora (2021).

A partir dos discursos dos movimentos, é possível perceber que a expressão do direito à cidade foi utilizada para fazer referências às mais variadas reivindicações. Porém, sem a pretensão de estabelecer uma definição conceitual fechada em torno do termo, sujeitos que antes pareciam isolados e segmentados passam a se unir com outras demandas sob um denominador comum.

Apoiado nas vozes e releituras aqui apreendidas, os elementos estruturais em disputa no direito à cidade, em síntese, mostram-se conforme QUADRO 2.

QUADRO 5 – ELEMENTOS ESTRUTURAIS EM DISPUTA NO DIREITO À CIDADE

Luta de classes		Naturalização do processo de exploração
Cidade como obra		Cidade como mercadoria
Cidadão		Consumidor
Apropriação		Propriedade
Valor de uso	X	Valor de troca
Autonomia		Individualismo
Solidariedade		Meritocracia
Democracia participativa		Endosso acrítico à democracia representativa

FONTE: Adaptado de Souza e Reschilian (2019).

Finalmente, cabe pontuar que o desafio é imaginar e construir outro tipo de cidade capaz de descontinuar a dinâmica do capital, o que implica, necessariamente, em articular teoria e práxis. Discutir a problemática no plano da teoria sem considerar o da prática tende a obscurecer a construção de um diagnóstico. A noção de direito à cidade demonstra sua potência justamente por não separar a luta atual, necessária, da luta teórica, utópica. É, nesse sentido, que o direito à cidade se reafirma, simultaneamente, como realidade e como devir (VERDI, NOGUEIRA, 2017).

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE

Não há uma teoria completa sobre o tema da política pública, mas sim vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública. Peters (1986) as define como uma somatória de atividades dos governos, que influenciam a vida dos cidadãos. Já Dye (2011) entende as políticas públicas como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Em suma, adota-se a definição de que as políticas públicas urbanas são um conjunto de omissões e ações governamentais, com ou sem a participação direta da sociedade, “que influencia e/ou regula o comportamento individual ou coletivo, comportamento esse que interfere no direito de acesso amplo e democrático ao espaço urbano” (OLIVEIRA, 2014, p. 71).

A intensificação dos debates voltados à formulação de políticas públicas específicas para as cidades brasileiras se deu, principalmente, para enfrentar as transformações derivadas da emergência da sociedade de base urbano-industrial. Nesse contexto, o ideário do planejamento urbano surge associado a uma gama de projetos, técnicas, intervenções e instrumentos jurídico-administrativos que, permeados por ideologias e opções políticas, visam o ordenamento territorial (SANTOS, 2012; FARIA, 2015).

De acordo com Gomide e Galindo (2013), historicamente, observa-se a mobilidade urbana como parte da agenda da sociedade e das políticas públicas no Brasil. Dentro da diversidade de olhares multidisciplinares, que é própria do âmbito das políticas públicas, recortam-se nessa seção as relacionadas ao planejamento da mobilidade urbana, no que diz respeito às políticas brasileiras na construção da mobilidade, à participação democrática no planejamento e, por fim, exploram-se perspectivas analíticas de políticas públicas.

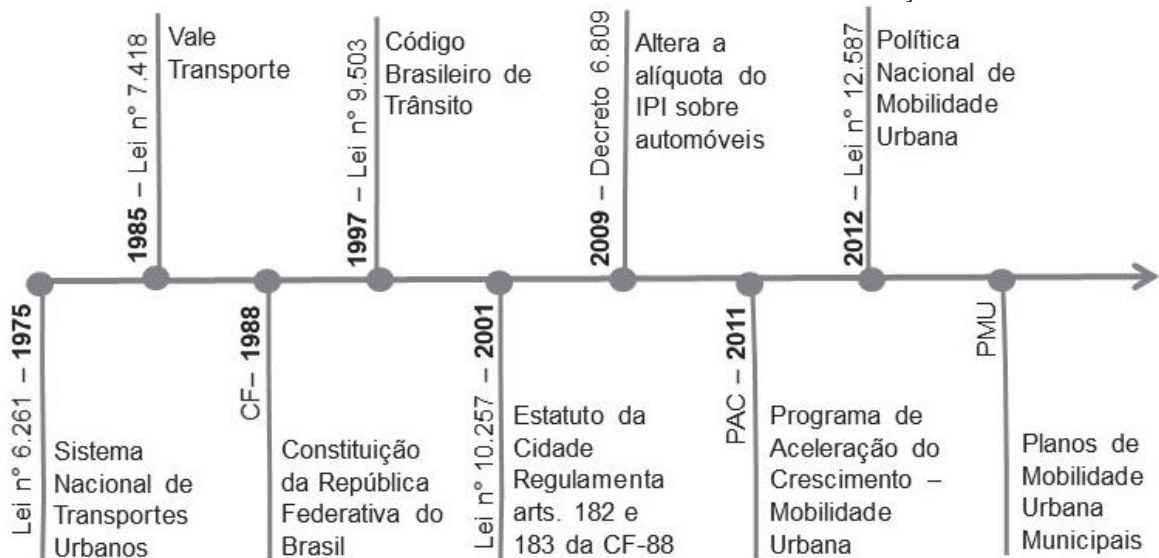
2.3.1 Políticas brasileiras na construção da mobilidade

Ao observar a trajetória das políticas de mobilidade no Brasil, é possível perceber como as condições atuais da mobilidade nas cidades foram fundamentadas por sucessivas decisões de políticas públicas. Para Vasconcelos (2013), o fenômeno central para a compreensão desse processo é a urbanização acelerada verificada a partir da segunda metade do século XX, que transformou a

dinâmica socioespaciais do país e repercutiu em demandas por habitação, transporte e todas as demais solicitações da vida urbana.

Dessa forma, a começar do período em que a maioria da população brasileira passa a viver nas cidades, destacam-se aqui políticas nacionais chave que marcaram a trajetória de avanços e desafios na construção da mobilidade, no que se refere ao direito à cidade. Conforme ilustra a FIGURA 3, foram elencadas as seguintes políticas: Sistema Nacional de Transportes Urbanos, Vale Transporte, Constituição Federal, Código Brasileiro de Trânsito, Estatuto da Cidade, IPI sobre automóveis, PAC Mobilidade e, por fim, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que tornou obrigatória a elaboração dos planos de mobilidade urbana para determinados municípios.

FIGURA 7 – LINHA DO TEMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DA MOBILIDADE



FONTE: A autora (2021).

A partir de 1970, o crescimento populacional nos centros urbanos passou a exercer grandes pressões sobre a baixa oferta de transporte coletivo para as massas. As medidas adotadas até então favoreciam a implantação da indústria automobilística no país, além da construção de uma rede de suporte estrutural para o modelo de mobilidade com automóvel (CARVALHO, 2016).

Gomide e Galindo (2013) apontam que a criação da Lei 6.261/1975 foi uma resposta tanto à proliferação de manifestações populares contra as péssimas condições de transporte nas cidades quanto à crise do petróleo, deflagrada em 1973, colocando pela primeira vez o transporte especificamente urbano na agenda decisória do governo.

Por meio da lei, o governo militar implantou o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos (SNTU), que compreendia “o conjunto dos sistemas metropolitanos e sistemas municipais nas demais áreas urbanas, vinculados à execução das políticas nacionais dos transportes e do desenvolvimento urbano” e fundou a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), cuja função seria coordenar o SNTU no nível nacional, gerir o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), além de promover e coordenar a implementação de planos diretores de transportes metropolitanos e municipais urbanos (BRASIL, 1975).

Mesmo com o discurso de minimizar as disparidades no país e melhorar a qualidade do transporte urbano, o processo de formulação das políticas de mobilidade urbana – até então restritas ao transporte e infraestrutura viária – mostrava-se fortemente atrelado aos objetivos de desenvolvimento econômico, além de refletir o autoritarismo e a centralização política. Houve a definição de regras para a prestação dos serviços e o agrupamento dos operadores individuais em empresas de transporte coletivo, consolidando um dos maiores sistemas do mundo, o qual foi sendo crescentemente privatizado ao longo dos anos (FRANCISCONI, 1983; VASCONCELLOS, 2013).

Nesse processo, cabe pontuar a atuação do Geipot – Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes – que, com um crescimento substancial de atividades no período compreendido entre 1975 e 1985, fomentava o planejamento tecnocrático dos transportes no país por meio da elaboração de estudos, projetos e planos diretores de transportes (GOULARTI FILHO, 2016).

Posteriormente, com o início do processo de redemocratização, ocorreu uma descentralização e o fortalecimento dos movimentos populares, o que contribuiu para a instituição do Vale Transporte (VT) facultativo em 1985 (Lei Federal nº 7.418) e obrigatório em 1987 (Lei Federal nº 7.619). O VT tinha a prerrogativa de desonerar o trabalhador e garantir o direito de se locomover no trajeto casa-trabalho-casa, assegurando o comprometimento máximo de 6% do salário e obrigando o empregador a arcar com os gastos de deslocamento que excederem esse montante (ORRICO; SIMÕES, 1990).

A medida reduziu o impacto das tarifas sobre os grupos de trabalhadores formais, mas excluiu os informais, os desempregados e subempregados. Vasconcellos (2013) considera que a organização política dos transportes caminhou

para a criação de um setor empresarial amplo, pois o VT permitiu a reorganização da oferta do setor de transportes, impedindo que ele fosse destruído pelo processo inflacionário da época, minimizando a queda da demanda e incentivando investimentos privados no setor.

Ainda durante o período da Constituinte (1985 – 1988), foi aberta a possibilidade de apresentação de emendas populares, a fim de garantir maior participação na elaboração da nova Constituição. Entre as votadas estava a Emenda Popular da Reforma Urbana que, com alterações, fazia referência a elementos advindos das propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963.

Segundo Furtado (2014), o texto da Emenda trazia uma seção dedicada aos transportes, onde a proposta definia que os serviços públicos seriam prestados exclusivamente pelo poder público, proibindo o uso de recursos públicos para subsidiar serviços operados pela iniciativa privada e regulava o valor da tarifa do transporte coletivo. Contudo, após votação, a emenda se restringiu aos Artigos 182 e 183 da CF-88, de forma bastante reduzida do escopo inicial e aguardando, ainda, uma lei que a regulamentasse.

Por meio da CF-88, o transporte público ficou definido como serviço essencial e, dessa forma, a organização e a prestação do transporte coletivo passam a ser de competência exclusiva dos municípios e a instituição de diretrizes nacionais para o setor ficou a cargo da União. Na visão de Carvalho (2016), com a municipalização da gestão da mobilidade, o governo federal ausentou-se do processo de planejamento e investimento.

É importante salientar que, em 2015, a aprovação da Emenda Constitucional nº 90 incluiu no artigo 6º da Constituição Federal o direito ao transporte na categoria de direito social, ao lado e no mesmo dispositivo de outros direitos como à educação e à saúde. A emenda não estabelece os parâmetros para a garantia desse direito, contudo, trouxe a discussão sobre o transporte e sua função social vital, “uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar” (BRASIL, 2011).

Destaca-se também a Lei nº 9.503 de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e estabelece que “o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos” (BRASIL, 1997). Dois avanços podem ser observados com o CNT: primeiro, rompe-se com a visão de que a insegurança no trânsito é um preço inevitável

gerado pelo progresso e, segundo, a política volta-se para pessoas que circulam em condições mais desfavoráveis e vulneráveis, como pedestres e ciclistas, que até então eram atores “invisíveis” (VASCONCELLOS, 2013; 2016).

No início da década seguinte, o capítulo da CF-88 que trata da política urbana foi, enfim, regulamentado por meio do Estatuto da Cidade – EC (Lei nº 10.257 de 2001). A instituição do EC marca uma nova abordagem da concepção de desenvolvimento urbano que se propõe mais sustentável, integrada e democraticamente formulada. Inclui-se o direito ao transporte como uma das diretrizes para a garantia do direito à cidade e indica-se a obrigatoriedade de elaboração de plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes (IPEA, 2010).

Nesse contexto institucional, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, verificou-se que o objetivo da implementação de políticas voltadas ao transporte coletivo e à infraestrutura viária não seriam suficientes para o enfrentamento dos desafios que se colocavam. Gradualmente, a abordagem passou a lidar com a mobilidade urbana como as condições de deslocamento das pessoas e bens nas cidades, independentemente do modo de transporte utilizado e, dessa maneira, apenas seria efetiva:

(...) quando promovesse o acesso universal das pessoas à cidade – e às oportunidades que ela oferece – contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico, sem agredir o meio ambiente e usando a infraestrutura viária de forma racional (GOMIDE E GALINDO, 2013, p 33).

Machado (2019) enfatiza que a mudança de abordagem foi cercada de pressões das agendas ambientais globais e fortemente estimulada pela abertura de linhas de financiamento para obras de infraestrutura de mobilidade, em função da escolha do país como sede de grandes eventos esportivos.

Ressalta-se o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, que visou promover a retomada do planejamento e da execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país. O investimento total em mobilidade urbana foi de R\$143,5 bilhões através do PAC Copa/Legado (2010), PAC Mobilidade Grandes Cidades (2011); PAC Mobilidade Cidades Médias (2012) e Pacto pela Mobilidade (2013) (BRASIL, 2012c; 2014b).

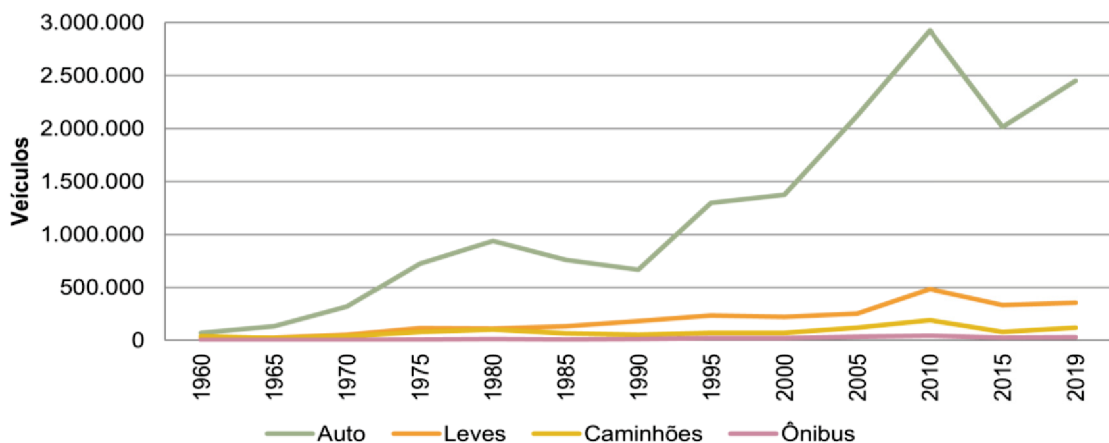
No Rio de Janeiro, por exemplo, os investimentos em mobilidade contemplados pelo PAC não geraram retornos esperados no sentido de diminuir os tempos de deslocamento, reduzir tarifas e gastos das famílias com o transporte e conter o espalhamento urbano, melhorar, portanto, a vida dos moradores mais vulneráveis, objetivo básico das políticas públicas. Ao contrário, implicaram em valorização imobiliária com expansão urbana e expulsão de famílias das áreas que foram objeto de intervenções via gentrificação (PARADEDA, 2015).

Cabe pontuar ainda o impacto que as políticas de incentivos ou subsídios desbalanceados entre os diferentes modais, priorizando frequentemente o transporte por automóveis e motocicletas, tiveram no crescimento do transporte individual e no fomento da indústria automobilística no Brasil. Segundo interpretação de Vasconcellos:

Isto decorre de vários fatores políticos e econômicos, mas, dentre eles, devem ser ressaltados especialmente dois: o grande poder ideológico e de influência das classes médias dependentes do automóvel e a relevância econômica da indústria, tanto para a movimentação da economia quanto para a arrecadação de impostos pelo governo. Na prática, o Estado tornou-se sócio e refém da indústria (Vasconcellos, 2016, p. 77).

A contínua atuação do poder público na criação de facilidades para aquisição de automóveis ocorreu em várias ocasiões desde a criação da indústria em 1956, mas o apoio teve uma expressão contundente quando se instalou a crise financeira internacional de 2008. Conforme mostra o GRÁFICO 1, a produção de veículos no Brasil cresceu vertiginosamente a partir de 2000 e atingiu a maior produção logo após a redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a aquisição de veículos novos de baixa cilindrada.

GRÁFICO 4 – PRODUÇÃO DE VEÍCULOS NO BRASIL



FONTE: Elaborado pela autora com base em Anfavea (2020).

Contraditoriamente, por um lado as políticas resultaram em um aumento do índice de motorização privada no país, por outro, entre 2004-2006, houve a formulação do projeto de lei pelo Poder Executivo (PL nº 1.687/2007) que culminou com a promulgação da Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) (Lei nº 12.587/2012), a qual é orientada pela “prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado” (BRASIL, 2012, Art. 6º). Seus objetivos e suas diretrizes são expressos conforme QUADRO 2.

QUADRO 6 – DIRETRIZES E OBJETIVOS DA PNMU (LEI Nº 12.587/2012)

Diretrizes	I - Integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;
	II - Prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
	III - Integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
	IV - Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
	V - Incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
	VI - Priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado;
	VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.
	VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.
Objetivos	I - Reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
	II - Promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
	III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
	IV - Promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
	V - Consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

FONTE: BRASIL (2012a).

Em teoria, nesse momento institucional a mobilidade passa a ser entendida como um meio de se atingir o direito à cidade, diminuir as desigualdades e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Entretanto, segundo avaliação de Machado (2019), o caráter vago e indeterminado da política evita o enfrentamento dos efeitos que acompanham a produção do espaço e da mobilidade de base capitalista.

A Lei nº 12.587/2012 estabeleceu o Plano de Mobilidade Urbana (PMU) como instrumento oficial e obrigatório para a efetivação da política nacional nas cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes, nos municípios integrantes de regiões metropolitanas, nos que possuem áreas de interesse turístico e os localizados em

áreas de impacto ambiental. A liberação de verba federal destinada a projetos de mobilidade passou a ficar condicionada a elaboração e aprovação do PMU por parte dos municípios.

Inicialmente, o prazo estipulado para a aprovação dos planos era maio de 2015, porém, a baixa aderência incitou sucessivas prorrogações. Recentemente, a Lei nº 14.000 de maio de 2020 decretou novos prazos: até 12 de abril de 2022, para Municípios com mais de 250 mil habitantes, e até 12 de abril de 2023, para Municípios com até 250 mil habitantes (BRASIL, 2020).

Os planos podem ser desenvolvidos por equipes técnicas da própria administração municipal, por instituições conveniadas ou por empresa de consultoria contratada através de licitação pública. Entretanto, compete ao governo local a implementação e o estabelecimento de mecanismos que garantam a validade do PMU. Fica a cargo da União promover a qualificação dos profissionais ligados às questões urbanas, assim como destinar recursos disponíveis à mobilidade (RUBIM E LEITÃO, 2013).

Cabe apontar que, como instrumento de planejamento, os PMUs devem estar integrados não apenas às diretrizes estabelecidas pela política nacional, mas a quaisquer outros programas governamentais, especialmente às diretrizes de uso e ocupação do solo, determinadas nos planos diretores municipais e demais leis complementares. A PNMU, em seu artigo 24, define os conteúdos mínimos a serem contemplados pelos planos, conforme QUADRO 2.

QUADRO 7 – CONTEÚDO MÍNIMO PLANO DE MOBILIDADE

I - os serviços de transporte público coletivo;
II - a circulação viária
III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas;
IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
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 e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

FONTE: BRASIL (2012a).

Para além de desse escopo básico, o Ministério das Cidades – em parceria com a Embarq Brasil, o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) e o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) – desenvolveu o *Caderno de Referência para a Elaboração dos planos de mobilidade urbana – PlanMob*, com o objetivo de instrumentalizar os municípios na elaboração do PMU (BRASIL, 2015b).

A metodologia apresentada pelo guia brasileiro é delineada por um conjunto de ações para alcançar objetivos e metas. Como ilustra a FIGURA 5, abordam-se 26 atividades dentro de sete passos, os quais são: (i) preparação, (ii) definição do escopo, (iii) procedimentos gerenciais, (iv) elaboração, (v) aprovação, (vi) implementação e (vii) avaliação e revisão.

FIGURA 8 – ATIVIDADES PARA UM PLANO DE MOBILIDADE URBANA



FONTE: EMBARQ apud BRASIL (2015b).

2.3.2 Participação democrática nas políticas urbanas

A participação e a gestão das cidades são asseguradas pela CF-88 e pelo Estatuto da Cidade. Na mesma linha, o PMU visa dispor de um instrumento efetivo que auxilie na melhoria do atual modelo de mobilidade urbana no Brasil, na produção de cidades socialmente inclusivas e geridas da maneira mais democrática (BRASIL, 2015b). Para atingir esse objetivo, destaca-se a participação social como elemento imprescindível (WEFERING ET. AL., 2013; BRASIL, 2015b; WRI, 2017).

A participação social é a ferramenta que, ao estimular o exercício da cidadania, visa aumentar a efetividade das políticas (...) conciliando demandas da sociedade com as necessidades de interesse público. Ela está relacionada à descentralização de poder, ao compartilhamento de responsabilidades, e à criação e ampliação de canais que favoreçam a transparência e a disponibilização de informações. O planejamento da mobilidade atinge diretamente toda a população e deve ser construído mediante um processo inclusivo e democrático. A tendência é que um plano participativo sofra menor resistência no momento de sua implementação e que o seu legado possa melhor transcender as administrações municipais (WRI, 2017, p. 26).

Nesse sentido, considera-se importante a criação de espaços permanentes de exercício de poder social em todo o processo que envolve o PMU, devendo haver discussão em diversos formatos e espaços de participação (BRASIL, 2014a). O QUADRO 8 descreve os principais espaços de participação e diálogo existentes dentro da administração pública.

QUADRO 8 – ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO NA ADMINSTRAÇÃO PÚBLICA

Espaço de Participação	Descrição
Conselhos de Políticas Públicas	São espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos.
Audiências Públicas	São encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados.
Consultas Públicas	São instrumentos semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone.
Conferências	São eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nos

	quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. A participação é aberta ao público.
Ouvidorias	São instâncias dos órgãos governamentais que, através da disponibilização de um meio específico para contato, geralmente via telefone ou e-mail, internet, recebem reclamações, denúncias e/ou demandas gerais dos cidadãos. Essas últimas são analisadas e internamente trabalhadas pelos setores responsáveis, de modo que os objetivos delineados sejam efetivamente atendidos.
Grupos de Trabalho	Espaço de debate e proposição sobre um tema específico ou de acompanhamento de um processo político. Podem existir grupos de trabalho estritamente governamentais (com a presença de representantes da sociedade civil como convidados); grupos de trabalho paritários; e grupos de trabalho cuja maioria dos integrantes são representantes da sociedade. Em geral, são criados por algum instrumento normativo (decreto, portaria etc.) que define seus objetivos, prazo de funcionamento e composição.
Reuniões e Fóruns	São canais pelos quais grupos específicos da sociedade, como empresários e sindicalistas, entre outros, negociam diretamente com o governo determinadas questões que mais lhes interessam.

Fonte: Pires e Vaz (2012).

Entretanto, mesmo com respaldo jurídico e institucional, que tem a intenção de proporcionar cidades socialmente mais justas, a efetividade dessa participação muitas vezes é prejudicada. Dentre suas limitações identificadas e discutidas por diversos autores (MELUCCI, 1985; BRAGA, 1995; BOSCHI, 1999; RANDOLPH, 2007), é possível citar uma completa passividade da população em relação às políticas urbanas ou mesmo o caráter iminentemente simbólico da colaboração. Na concepção de Villaça (2005):

Poder-se-ia entender “participação popular” como o conjunto de pressões que “a população” exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo. Numa concepção mais restrita, essa participação tem-se identificado no Brasil com a participação da “população” em debates políticos oficiais, convocados tanto pelo Legislativo como pelo Executivo. Não existe “a população”. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou (...). Quem nunca participou – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria. Portanto, (...) essa ênfase na participação só pode se referir à maioria dominada, já que a minoria dominante sempre participou (VILLAÇA, 2005, p. 50).

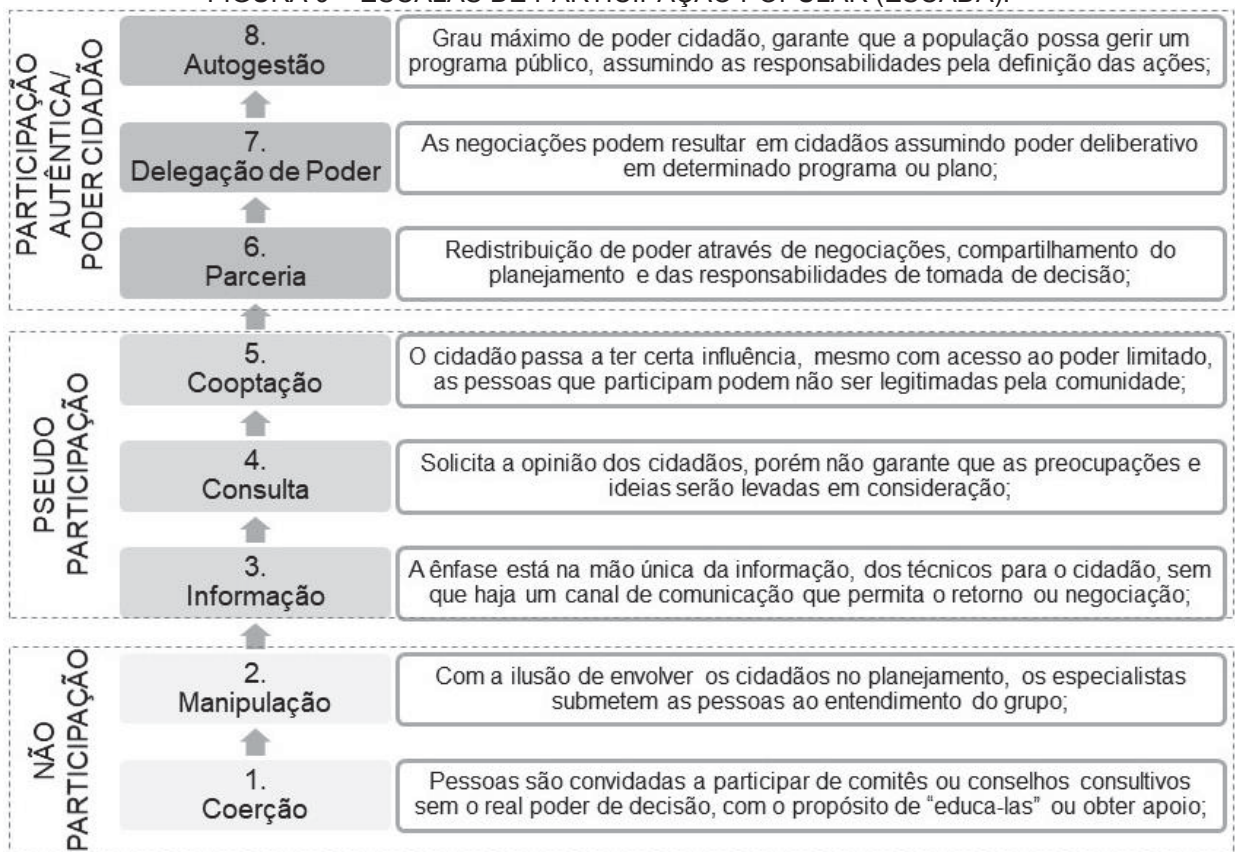
Apesar de não negar que houve um aprimoramento democrático no debate público de leis relacionadas ao planejamento urbano, para Villaça (2005), a participação popular no Brasil é ilusória. O autor argumenta que em um país com diferenças abismais de poder político entre as classes sociais, o avanço representado por esse aprimoramento é restrito a uma pequena parcela da população (os dominantes), enquanto a maioria (dominados) não está presente nos espaços de decisão e exercício de poder. Para além da concepção de Villaça, cabe

ressaltar que os chamados dominantes e dominados não são grupos estáticos e sim dinâmicos, variando em cada contexto.

De acordo com Souza (2006), o planejamento e a gestão das cidades apenas adquirem legitimidade se submetidos ao controle e deliberação da coletividade. Nessa linha, o autor tece duras críticas à conjunção entre democracia representativa e o capitalismo, pois ambos seriam representantes de um modelo civilizatório que cada vez mais individualista, assimétrico, hierárquico e que aliena os cidadãos do seu exercício de poder.

O termo participação popular é utilizado para se referir a uma série de métodos distintos, com diferentes níveis de participação. Arnstein (1969) e Souza (2003) estabelecem uma escala de níveis de participação nas políticas públicas baseados na analogia de uma escada. Nos níveis de coerção e manipulação a opinião da sociedade é completamente manipulada e subjugada pelo poder público (bases da escada); nos de informação, consulta e cooptação há uma pseudoparticipação; já na parceria, delegação de poder e autogestão a participação seria efetiva (topo da escada), como mostra a FIGURA 5.

FIGURA 9 – ESCALAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (ESCALADA).



FONTE: Elaborado pela autora com base em Souza (2003) e Arnstein (1969).

Diante do exposto, identifica-se uma demanda por maior participação das classes sociais e grupos marginalizados, por meio atuação mais direta e autêntica. No entanto, não basta ampliar as possibilidades de participação dos mais variados setores e atores excluídos, faz-se necessário ampliar a qualidade e as características do desenho participativo (MARTINS ET AL., 2008; BARDDAL ET AL., 2019).

2.3.3 Perspectivas analíticas das políticas de mobilidade

A exigência de aprimoramento dos mecanismos de planejamento e gestão das cidades tem gerado atenção quanto à eficiência, relevância e qualidade. Nesse sentido, há uma crescente promoção do debate de aspectos relevantes do campo da teoria política que aborda a elaboração e a avaliação das políticas públicas (FRONZA, NOGUEIRA, 2015).

Não há consenso quanto ao número de etapas ou o ciclo que abrange o processo de elaboração de políticas públicas. Segundo Dias e Matos (2012) as fases variam entre quatro básicas, chegando a setes fases. As mais comumente abordadas são: identificação de um problema; formulação de soluções; tomada de decisões; implementação e avaliação.

Nesse contexto, cabe diferenciar conceitualmente avaliação e análise em políticas públicas. Entende-se que a análise privilegia os embates entre interesses conflitantes durante o período de desenho e da definição das políticas, isto é, as determinações quanto aos conteúdos, formas, sentido e modalidades de intervenção (DI GIOVANNI, 2009). Já a avaliação pode ser compreendida como o ato de aferir se as ações públicas atendem aos objetivos predefinidos e obtêm os impactos esperados (ARRETCHE, 1998). Apesar de reconhecer a distinção entre os termos, Boschetti (2009) enfatiza a importância de não perder de vista a interdependência existente entre os dois enfoques.

Ao analisar políticas especificamente urbanas um dos aspectos mais relevantes está no pressuposto de que cada uma se sustenta em alguma matriz teórica sobre a relação entre o espaço urbano e o ser humano. Pode-se afirmar que o escopo de uma política urbana é o produto de uma contínua interação entre processo intelectual e resposta institucional. A teoria urbana contribui, assim, para

alterações e deslocamentos conceituais, que muitas vezes são os principais agentes de inovação política (FARIAS FILHO, 2012).

No âmbito dos transportes, por exemplo, os paradigmas ortodoxo-tradicional, sustentável e crítico guiaram o planejamento e as políticas ao longo dos últimos anos. Como sintetiza o QUADRO 2, ênfase do modelo ortodoxo está no trânsito, no fluxo, na infraestrutura orientada para o uso do automóvel e no transporte como motor para economia. Em contrapartida, o paradigma da mobilidade sustentável aparece como aspiração baseada na retórica mundialmente difundida do desenvolvimento sustentável. Entretanto, autores como Keblowski et al. (2014) e Martens et al. (2014), entendem que os paradigmas ortodoxo e sustentável podem ofuscar as relações de poder inerentes à mobilidade, legitimando a fragmentação socioespacial vigente, logo, apenas uma visão crítica e politizada traria um real enfrentamento das razões sistêmicas por trás da insustentabilidade.

QUADRO 9 – PARADIGMAS E CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES

Paradigma	Características
Ortodoxo- Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> - Foco no trânsito, fluxo, capacidade e velocidade; - Ênfase no modo rodoviário e na infraestrutura viária; - Nível sistêmico: perícia, técnica e racionalidade; - Transporte como motor da economia; - Análise custo benefício como principal ferramenta de avaliação; - Planejamento orientado ao uso do automóvel;
Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> - Acessibilidade e qualidade de vida; - Equilíbrio entre os meios de transporte; - Inclusão de aspectos sociais e ambientais; - Transporte como componente de uma “boa cidade”; - Coesão e diversidade social, maiores densidades, uso misto do solo; - Direcionado a transporte público e modos não motorizados para reduzir emissões de poluentes; - Forte integração entre uso do solo e transporte; - Maior atenção para o comportamento individual e estilo de vida;
Crítico	<ul style="list-style-type: none"> - Crítica aos paradigmas tradicional e sustentável por sua visão técnica, quantitativa, descritiva e despolitizada; - Crítica às soluções tecnológicas e comportamentais; - Enfoque nos problemas sociais e políticos estruturais do transporte; - Crítica ao não enfrentamento das razões sistêmicas por trás da insustentabilidade; - Crítica ao eufemismo e a individualização das causas estruturais dos problemas da mobilidade; - Reconhecimento das questões de gênero, raça, etnia, classe e idade; - Reconhecimento da mobilidade como uma norma e maneira de o capital produzir iniquidades socioespaciais; - Crítica às práticas empresariais no transporte;

FONTE: Machado e Piccinini (2018).

Destaca-se o direito à cidade como uma teoria urbana crítica que teve grande influência no contexto brasileiro de políticas urbanas e, supostamente, refletiu no Estatuto das Cidades e na orientação dos diversos planos setoriais. Sua base em políticas inclusivas e socialmente duráveis busca reestruturar as relações de poder na elaboração de políticas urbanas a fim de permitir que os habitantes, e não o Estado e o capital, exerçam controle democrático sobre o desenvolvimento urbano (GOMIDE; GALINDO, 2013; MARICATO, SANTOS JUNIOR, 2006).

Keblowski e Bassens (2016) apontam que é possível encontrar na teoria urbana uma ferramenta para analisar e fortalecer o pensamento crítico a respeito das políticas e práticas urbanas relacionadas ao transporte, na tentativa de incluir nas discussões sobre mobilidade a cidadania, a participação, a dinâmica de poder, as relações com a ampla agenda de desenvolvimento urbano e sobre a sua dimensão utópica.

Em termos instrumentais, a pesquisa analítica de políticas urbanas exige a mobilização de conhecimentos multidisciplinares. Ela é complexa na medida em que possui diversas dimensões, atores e variáveis. Como pesquisa acadêmica, a avaliação se preocupa com a mensuração, a análise e, em especial, com a “arqueologia” do processo (FARIAS FILHO, 2012).

Nessa linha, Vasconcellos (2001) propõe uma série de metodologias e procedimentos para a análise de problemas e de políticas públicas de transporte e trânsito com uma perspectiva predominantemente social e política. Destacam-se duas importantes dimensões de análise sugeridas pelo autor: ambiente político de decisão e a identificação de agentes.

O ambiente político diz respeito aos condicionantes do processo de decisão. Essa dimensão está ligada à composição, natureza e recursos das principais classes, grupos e organizações envolvidas no processo decisório. Já a identificação dos agentes conta com a observação da estrutura do Estado, dos setores dominantes política e economicamente e das classes e grupos sociais, além de considerar todas as organizações sociais relevantes, assim como a mídia (VASCONCELLOS, 2001).

Ressalta-se ainda que o papel – direto ou indireto – dos agentes, assim como seus respectivos interesses e as necessidades, que são refletidos tanto no processo (dinâmica) quanto na substância (conteúdo) das políticas. Dessa forma, se

faz necessário a verificação das diferenças de recursos de poder no ambiente político (VASCONCELLOS, 2001).

A avaliação da participação por meio de indicadores se mostra um tema em construção. Ressalta-se aqui a metodologia de análise de processos participativos elaborada por Coelho (2011), que sugere indicadores dentro de quatro dimensões especificadas no QUADRO 10. O aspecto da inclusão é o mais frequentemente pesquisado e diz respeito aos atores sociais incluídos na elaboração das políticas, mas, segundo a autora, é fundamental levantar informações sobre outros aspectos, como as dinâmicas de participação e deliberação, as conexões que se estabelecem entre outros atores sociais, políticos e institucionais e o conteúdo dos debates em si.

QUADRO 10 – INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Indicador	Variáveis
Inclusão	Variação do perfil socioeconômico e demográfico dos participantes
	Variação do perfil associativo dos participantes
Participação	Fornecimento de Informações
	Ambiente
	Método de tomada de decisões
Debates	Aspectos relativos às políticas
	Aspectos relativos às demandas da população
Conexões	Com outras políticas e definições legais
	Com gestores públicos e organizações

FONTE: Elaborada pela autora com base em Coelho (2011).

Especificamente em relação aos planos e mobilidade urbana, como a elaboração é relativamente recente, as avaliações também são. O QUADRO 2 apresenta uma perspectiva de algumas das pesquisas realizadas.

QUADRO 11 – PESQUISAS AVALIATIVAS DE PLANOS DE MOBILIDADE

Autor	Avaliação e discussões
López-Lambaz et al. (2012) apud Machado (2019)	Analisam os planos de mobilidade de Peterborough, Ferrara, Chambéry e Pinto. Os principais problemas apontados foram a falta de integração com uso do solo, de financiamento para implantação das ações e de coordenação entre a política nacional, regional e local;
Tormans et al. (2013) apud Machado (2019)	Usam como metodologia a Gestão de Qualidade Total (TQM) para identificar os fatores responsáveis pela baixa qualidade da implantação do plano de mobilidade nos municípios da região de Flandres (Bélgica);
Wefering et al. (2013)	Utilizam como metodologia de avaliação dos planos um check-list para cada uma das etapas de elaboração e sugeriram que especialistas verifiquem se todos os tópicos são apresentados;
Rudolph (2014) apud Machado (2019)	Analisam os planos de Munich, Bristol e Pitan, criticam o método custo-benefício da avaliação de medidas de incentivo ao transporte não-motorizado uma vez que ainda não há como quantificar todos os benefícios que estas

Autor	Avaliação e discussões
	medidas trazem;
Lima Neto e Galindo (2015)	Avaliam resultados das políticas de mobilidade pós Estatuto da Cidade e os contrapõe com os investimentos do PAC/Mobilidade, destacando os desafios municipais nesse contexto;
Santos (2017)	Identifica as principais barreiras de implementação dos PMU entre os municípios de pequeno e médio porte. As principais barreiras são as relativas à recursos, além de barreiras sociais e culturais;
Souza e Santos (2017)	Analisa o PMU do município de Amambai/MS, identificando suas diretrizes fundantes, objetivos e seus instrumentos;
Carneiro (2018)	Elabora uma análise dos PMU brasileiros sob a ótica da segurança no trânsito, por meio do método indutivo, comparativo e observacional;
Machado (2019)	Por meio de avaliação <i>ex ante</i> , faz uma reflexão crítica sobre a PNMU e os PMUs frente aos problemas estruturais promotores da mobilidade, oriundos da produção do espaço urbano e regidos pelo neoliberalismo, pelo neoconstitucionalismo e pela pós-modernidade.

Organização: A autora (2021).

Tendo em vista o que foi exposto, entende-se que um olhar crítico que considere o contexto sociopolítico deve direcionar o processo de formulação das políticas públicas no geral e, particularmente, das políticas urbanas de transporte e mobilidade.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo aborda os delineamentos metodológicos da pesquisa para alcançar os objetivos propostos. Em relação à classificação metodológica, o QUADRO 2 sumariza as principais definições.

QUADRO 12 – CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

Tipo de pesquisa			Características	
Quanto à natureza	Quanto aos objetivos	Quanto à abordagem	Procedimentos Técnicos	Estratégia de pesquisa
Aplicada	Descritiva	Qualitativa	Pesquisa Documental	Estudos de caso múltiplos
	Exploratória		Pesquisa Bibliográfica	

FONTE: A autora (2021).

Trata-se a uma pesquisa aplicada pois concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais (THIOLLENT, 2009), além disso, sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de uma teoria universal e mais para numa realidade circunstancial (GIL, 2008).

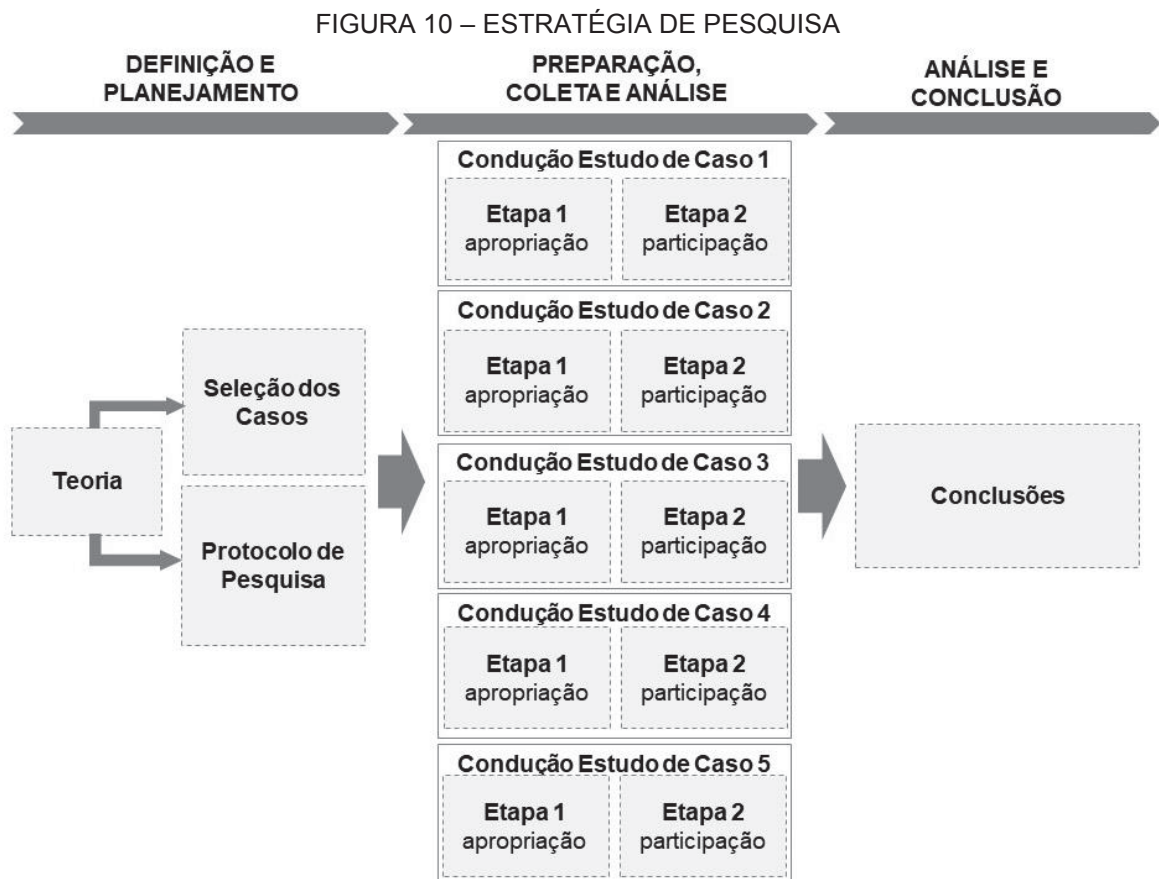
Por um lado, enquadra-se como descritiva, pois visa analisar fatos e fenômenos, fazendo uma descrição detalhada da forma como estes se apresentam, suas características, relação com outros fatos, explicando e interpretando-os. Por outro, é exploratória, uma vez que tem como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, desenvolver e esclarecer, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos e, nesse caso, se utilizando da pesquisa descritiva para proporcionar uma nova visão do problema (RUDIO, 1985; GIL, 2008; PRODANOV; FREITAS, 2013).

Quanto à abordagem, a pesquisa apresenta-se como qualitativa por ter como característica central buscar compreender processos dinâmicos vividos por grupos sociais e analisando a interação de certas variáveis. Em geral, a pesquisa qualitativa possibilita maior nível de profundidade no entendimento de fenômenos de natureza social, além de abranger um conjunto de diferentes técnicas interpretativas, que visam descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados (LIEBSCHER, 1998; NEVES, 1996; RICHARDSON, 1999).

Em relação aos procedimentos técnicos, é adotada a pesquisa documental e a bibliográfica. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das

contribuições de vários autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

A pesquisa também é caracterizada como estudo de caso que, para Martins (2008) e Yin (2005), não é um método propriamente dito, mas uma estratégia de pesquisa. O estudo de caso se mostra especialmente adequado para atingir os objetivos da presente pesquisa, visto que as circunstâncias são complexas, altamente politizadas e existem muitos interessados (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007). Esse tipo de estratégia busca reunir informações sistemáticas sobre um fenômeno (PATTON, 2002), com o foco na compreensão da dinâmica do contexto real (YIN, 2005), envolvendo-se num estudo empírico e aprofundado do objeto (GIL, 2008). Devido ao foco da pesquisa, é possível classificá-la como um estudo de caso voltado à avaliação, focando em apreciar informações e dados a fim de julgar a efetividade e os resultados de um programa (PATTON, 2002). Apoiado em Yin (2005), a FIGURA 10 explicita a estratégia de pesquisa adotada, que será detalhada a seguir.



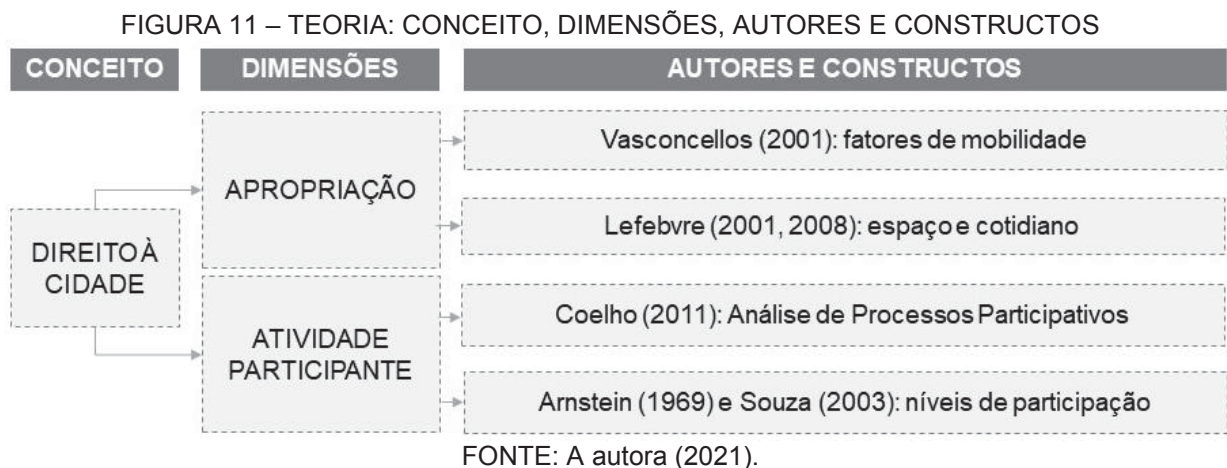
FONTE: Elaborada pela autora com base em Yin (2005).

3.1 DEFINIÇÃO E PLANEJAMENTO

Com base na revisão de literatura realizada, entende-se que a institucionalização por si só guarda, naturalmente, limites e entraves na busca pelo direito à cidade, principalmente pela dimensão simbólica do conceito.

Posto isto, considerando que a contradição central que o direito à cidade busca enfrentar é a produção coletiva (porque é social) do espaço que é privadamente apropriado (porque é mercadoria), a busca por uma estratégia de análise dos planos de mobilidade urbana sob a ótica do direito à cidade se deu a partir de sua definição como “o direito à obra – à atividade participante – e o direito à apropriação – distinto do direito à propriedade” (LEFEBVRE, 2001, p.134).

De acordo com Jannuzzi (2001), para proceder a análise, um conceito abstrato ou a temática social de interesse deve ser convertido em dimensões de interpretação operacional do conceito. Dessa forma, a investigação dos planos de mobilidade gira em torno da dimensão da apropriação do espaço e da atividade participante, apoiada nos autores e constructos apresentados no esquema da FIGURA 11.



3.1.1 Seleção dos Casos

Os critérios iniciais para seleção inicial dos casos para análise foram: municípios com planos formulados após a instituição da PNMU (Lei nº 12.587/2012) e aprovado por meio de Lei Municipal específica. A partir do levantamento divulgado pela Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos (MDR, 2019), foi

possível observar que 208 municípios afirmaram ter elaborado e aprovado por meio de Lei Municipal específica seus respectivos PMUs. Dentro desse total, 185 municípios, apresentados no Apêndice A, elaboraram seus planos após a promulgação da Lei 12.587/2012.

Dessa forma, procedeu-se uma consulta na internet junto ao sítio da prefeitura ou de secretaria vinculada ao tema de cada um dos 185 municípios a fim de obter seus respectivos PMU e lei específica. Nos casos em que não foi possível localizar, iniciou-se uma busca na base virtual da organização “De Olhos nos Planmobs”, que monitora a produção de PMUs das cidades brasileiras, e por meio da ferramenta de busca do *Google*. Ao final dessa etapa de investigação obteve-se documentos de 171 municípios, dos quais apenas 53 disponibilizaram tanto o PMU quanto a lei.

Por meio de uma leitura preliminar dos 53 planos, verificou-se se cada um apresentava características compatíveis com as de um plano de mobilidade urbana participativo. Foram considerados dois fatores essenciais: (1) se o município informa que plano contou com participação popular e (2) se encontram disponíveis documentos e/ou registros esclarecendo e detalhando de que maneira se deu o processo participativo. Foi considerado que o município não atende ao fator (2) quando não há ou não foi possível obter acesso a registros do processo participativo* e quando os registros encontrados são insuficientes ou não são passíveis de análise**.

O QUADRO 2 sintetiza os resultados dessa aproximação e mostra que 16 cidades atendem aos dois fatores de participação social.

QUADRO 13 – REGIÃO, MUNICÍPIO, LEI E CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

	RG	Município e Unidade Federativa	Número da Lei	Fator de Participação 1	Fator de Participação 2
1	CO	Goianésia/ GO	3.500/2016	Sim	Não*
2	CO	Corumbá/ MS	199/2016	Sim	Sim
3	CO	Três Lagoas/ MS	3.409/2018	Sim	Não**
4	N	Cacoal/ RO	4.117/2018	Sim	Sim
5	N	Manaus/ AM	2.074/2015	Sim	Não**
6	N	Vilhena/ RO	4.287/2016	Sim	Não**
7	NE	Limoeiro do Norte/ CE	2.053/2018	Sim	Não**
8	NE	Petrolina/ PE	2.828/2016	Sim	Não*
9	NE	Salvador/ BA	9.374/2018	Sim	Sim
10	NE	São Luís/ MA	6.292/2017	Sim	Não*
11	NE	Sobral/ CE	1.812/2018	Sim	Sim

12	S	Almirante Tamandaré/ PR	39/2015	Não	Não*
13	S	Apucarana/ PR	005/2015	Sim	Não**
14	S	Arapongas/ PR	14/2017	Sim	Não**
15	S	Araucária/ PR	14/2018	Sim	Não**
16	S	Bento Gonçalves/ RS	5.996/2015	Sim	Não**
17	S	Concórdia/ SC	4.845/2016	Sim	Sim
18	S	Estrela/ RS	6.841/2016	Sim	Não**
19	S	Farroupilha/ RS	4.202/2015	Sim	Não**
20	S	Gaspar/ RS	65/2015	Não	Não*
21	S	Gramado/ RS	3.779/2019	Sim	Sim
22	S	Itapema/ SC	3.685/2017	Sim	Sim
23	S	Palmeira/ PR	4.498/2017	Sim	Não**
24	S	Portão/ RS	2.651/2017	Sim	Sim
25	S	Santa Maria/ RS	98/2015	Sim	Não**
26	S	Santo Ângelo/ RS	4.106/2016	Sim	Não**
27	S	São Luiz Gonzaga/ RS	5.494/2015	Sim	Não**
28	S	Sapiranga/ RS	5.749/2015	Sim	Não**
29	S	Três Forquilhas/ RS	1.403/2014	Não	Não*
30	SE	Adamantina/ SP	3.700/2016	Sim	Não**
31	SE	Andradina/ SP	3.326/2016	Sim	Não**
32	SE	Aracruz/ ES	3.915/2015	Sim	Não**
33	SE	Armação do Búzios/ RJ	1.090/2015	Sim	Sim
34	SE	Bebedouro/ SP	117/2016	Sim	Não**
35	SE	Boa Esperança/ MG	4.655/2017	Sim	Não**
36	SE	Cachoeiro de Itapemirim/ ES	7.180/2015	Sim	Sim
37	SE	Capivari/ SP	60/2015	Sim	Não**
38	SE	Guariba/ SP	2.948/2015	Sim	Não**
39	SE	Ibiá/ MG	2.242/2015	Sim	Não*
40	SE	Indaiatuba/ SP	6.821/2017	Sim	Não**
41	SE	Jaboticabal/ SP	194/ 2018	Sim	Sim
42	SE	Jandira/ SP	78/2017	Sim	Não**
43	SE	Martinópolis/ SP	3.030/2018	Sim	Não*
44	SE	Monte Alto/ SP	395/2015	Sim	Sim
45	SE	Olimpia/ SP	4.035/2015	Não	Não*
46	SE	Osasco/ SP	4.765/2016	Sim	Não**
47	SE	Pindamonhangaba/ SP	51/2015	Sim	Não**
48	SE	Praia Grande/ SP	760/2017	Sim	Sim
49	SE	São Joaquim da Barra/ SP	666/2016	Sim	Não**
50	SE	São José dos Campos/ SP	576/2016	Sim	Não**
51	SE	Tremembé/ SP	299/2016	Sim	Sim
52	SE	Vargem Grande do Sul/ SP	4.334/2019	Sim	Sim
53	SE	Votuporanga/ SP	376/2017	Sim	Não**

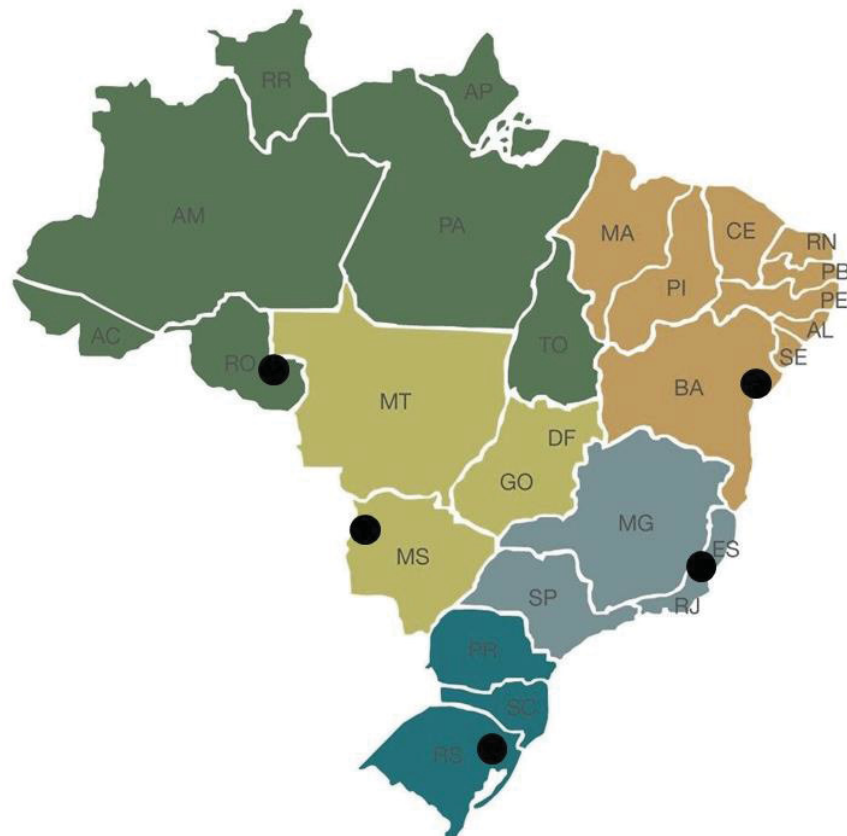
ORGANIZAÇÃO: A autora (2021).

Observa-se que, do total de 185 municípios que declaram ter aprovado por meio de lei seus respectivos PMUs após a promulgação da PNMU, obteve-se acesso à lei e plano de 53 municípios (29%) e, por fim, apenas 15 (8%) atenderam aos fatores estabelecidos para a análise da participação social.

Optou-se pelo uso de estudos de caso múltiplos, pois essa estratégia de pesquisa propicia evidências inseridas em diferentes contextos (STAKE, 2005). A partir da amostra – 15 municípios previamente apurados – os estudos de caso foram selecionados de acordo com o acesso às informações, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo estudado (GIL, 2008) e segundo a compatibilidade com os recursos e o tempo disponível para realização da pesquisa (YIN, 2005).

Nessa perspectiva, visto que a finalidade não é fazer comparações diretas entre os estudos de caso e sim capturas individuais visando obter um panorama nacional representativo, elegeu-se um caso de cada região do Brasil, como ilustra a FIGURA 12.

FIGURA 12 – MAPA ESQUEMÁTICO DE LOCALIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO



FONTE: A autora (2021).

Os estudos de caso que compõe a amostra de análise, relacionados e caracterizados no QUADRO 14, também foram selecionados buscando uma diversidade quanto ao tamanho da população e da área urbana.

QUADRO 14 – REGIÃO, UNIDADE FEDERATIVA, MUNICÍPIO, POPULAÇÃO E AUTORIA DO PMU

	RG	Município/ UF	População (IBGE, 2019)	Porte do Município (IBGE, 2011a) ³	Área Urbana (IBGE, 2011b; Embrapa, 2018)	Densidade (hab./km ²)	Autoria do PMU
1	NE	Salvador/ BA	2.872.347	Grande	259,6km ²	11.064	TTC - Oficina
2	SE	Cachoeiro de Itapemirim/ ES	208.972	Médio	56km ²	3.731	Logit Engenharia
3	CO	Corumbá/ MS	111.435	Médio	32,5km ²	3.428	Risco Arquitetura
4	N	Cacoal/ RO	85.359	Pequeno	16,7km ²	5.111	TcUrbes
5	S	Gramado/ RS	36.232	Pequeno	29,5km ²	1.228	CEPA/ Matricial

Organização: A autora (2021).

O recorte temporal considerado é o período de elaboração de cada PMU, ou seja, tempos históricos equivalentes ao período de elaboração até a promulgação da política e não o tempo cronológico, relacionado ao calendário.

3.1.2 Protocolo de Pesquisa

Inicialmente, o primeiro objetivo específico – que visou realizar levantamentos teóricos para a exploração de conceitos que permeiam a produção do espaço e da mobilidade, a disputa travada pelo direito à cidade e as políticas públicas no planejamento da mobilidade – foi atendido no capítulo 2.

Nessa linha, com base no referencial teórico estabelecido, consolidou-se o protocolo de pesquisa em duas etapas principais. Como o foco é a análise dos PMUs, logo, os documentos analisados nas etapas subsequentes provêm exclusivamente dos próprios planos de mobilidade, porém, tendo em vista que não há uma homogeneidade no formato, o procedimento de coleta de dados é feito de acordo com cada estudo de caso. Para isso, faz-se uso das seguintes fontes: i) documentos que compõe o PMU, como estudos, diagnósticos, prognósticos e demais produtos; ii) documentos oficiais como atas, relatórios, manuais, cartilhas e informativos sobre as políticas estudadas; e iii) documentos iconográficos, audiovisuais e listas de presença.

³ O parâmetro demográfico empregado classifica como cidades de pequeno porte aquelas com até 100 mil habitantes, de médio porte entre 100 e 500 mil habitantes e de grande porte cidades com mais de 500 mil habitantes (IBGE, 2011a).

A etapa 1 explora as iniquidades na apropriação do espaço pela mobilidade – observando tanto **condicionantes espaciais** quanto os **condicionantes individuais**. Nesse sentido, buscou-se efetivar o objetivo específico por meio de indicadores e variáveis baseadas fatores de mobilidade descritos por Vasconcellos (2001), como abaixo demonstrado no QUADRO 15.

QUADRO 15 – ETAPA 1: OBJETIVO ESPECÍFICO 2, INDICADOR E VARIÁVEL

Objetivo Específico	Indicador	Variável
Caracterizar as iniquidades na apropriação do espaço pela mobilidade, a partir dos estudos de caso selecionados;	Condicionantes espaciais de mobilidade	Modos de transporte - Divisão Modal
		Infraestrutura de Circulação
	Condicionantes Individuais de mobilidade	Gênero
		Renda
		Escolaridade

FONTE: A autora (2021).

Cabe esclarecer que, considerando a variedade de porte e de complexidade dos estudos de caso pesquisados, optou-se por enfatizar apenas os aspectos evidenciados nos PMUs. Dessa forma, as variáveis operam como norteadoras da análise e, na prática, não há um padrão de mensuração para cada uma delas e sim a observação das iniquidades da mobilidade pelos olhos dos diagnósticos elaborados nos planos.

Em seguida, o foco da etapa 2 está na dimensão da atividade participante, apresentando um panorama do processo participativo e observando como se deu a articulação entre as proposições do PMU e a participação popular. Para efetivar o objetivo específico, foram estabelecidos indicadores e variáveis adaptados de Coelho (2011), conforme QUADRO 16.

QUADRO 16 – ETAPA 2: OBJETIVO ESPECÍFICO 3, INDICADOR E VARIÁVEL

Objetivo Específico	Indicador	Variável
Apresentar um panorama dos planos de mobilidade urbana dos municípios pesquisados, no tocante à atividade participante no seu processo de elaboração;	Inclusão	Variação do perfil demográfico dos participantes
		Variação do perfil associativo dos participantes
	Participação	Fornecimento de informações
		Método de tomada de decisões
	Debates	Aspectos relativos às demandas da população

FONTE: A autora (2021).

Para explorar o indicador de **inclusão**, a análise documental se concentrou no processamento das informações compreendidas nas listas de presença,

classificando os indivíduos, a partir do nome do participante e da entidade que declarara pertencer, quanto ao gênero e quanto ao segmento representado. Outras informações sobre o perfil dos participantes, como escolaridade, idade e renda seriam relevantes, entretanto, esses dados não foram coletados durante o processo participativo dos planos selecionados, impossibilitando sua inserção nesta pesquisa.

Já a classificação quanto ao perfil associativo dos participantes foi adaptada das categorias propostas por Maia e Araújo (2016) e exposta no QUADRO 17. Reitera-se que o modo de classificação é aproximativo, permitindo tão somente apresentar um panorama geral do perfil da participação.

QUADRO 17 – CATEGORIAS DO PERFIL ASSOCIATIVO

Categoria do perfil associativo	Descrição
Academia	Pertencentes à rede de universidades e institutos de pesquisa
Associação de Bairro	Sociedades com base territorial clara e interesses específicos
Autônomo	Se identificaram de maneira individual, como “cidadãos”, “moradores” ou indicando a profissão
Entidade, movimento social e ONG ⁴	Participantes identificados com grupos sociais de amplo espectro, com destaque para movimentos cicloativistas
Mercado	Empresas do setor de transportes, organizações que compõem a produção imobiliária, escritórios de arquitetura e urbanismo
Poder público	Representantes do Executivo, e Legislativo e Judiciário
Consultor	Empresa ou profissional contratado para elaborar ou assessorar a elaboração do plano
Comércio, indústria e serviço	Empresas e associações de comércio, indústria e serviços
Outros	Associações profissionais menos expressivas em número, imprensa e representantes de partidos políticos

FONTE: Adaptado de Maia e Araújo (2016).

No indicador de **participação**, a variável fornecimento de informações buscou verificar se houve uma preocupação específica com a produção, disponibilização e difusão de informações. Além disso, a observação do método de tomada de decisões visou aferir como foi o processo decisório, suas etapas, acordos e se o ambiente é de diálogo ou de confrontação.

No indicador **debates** as variáveis dos aspectos relativos às políticas e dos relativos às demandas da população avaliam se os processos participativos têm o

⁴ Maia e Araújo (2016) destacam que é metodologicamente impossível diferenciar movimentos sociais e ONG com base apenas no nome da entidade, por isso estão na mesma categoria.

potencial de trazer à tona informações sobre as demandas da população e sobre a qualidade dos serviços que ela recebe.

Para concluir, a fim de atender o último objetivo específico, o qual visa relacionar o conteúdo encontrado no plano e o atendimento das variáveis estabelecidas, foram propostas escalas, apontando se atendeu aos requisitos, se atendeu em parte ou se não atendeu. Além disso, na análise da atividade participante, utilizou-se da escala de níveis de participação proposta por Arnstein (1969) e Souza (2003).

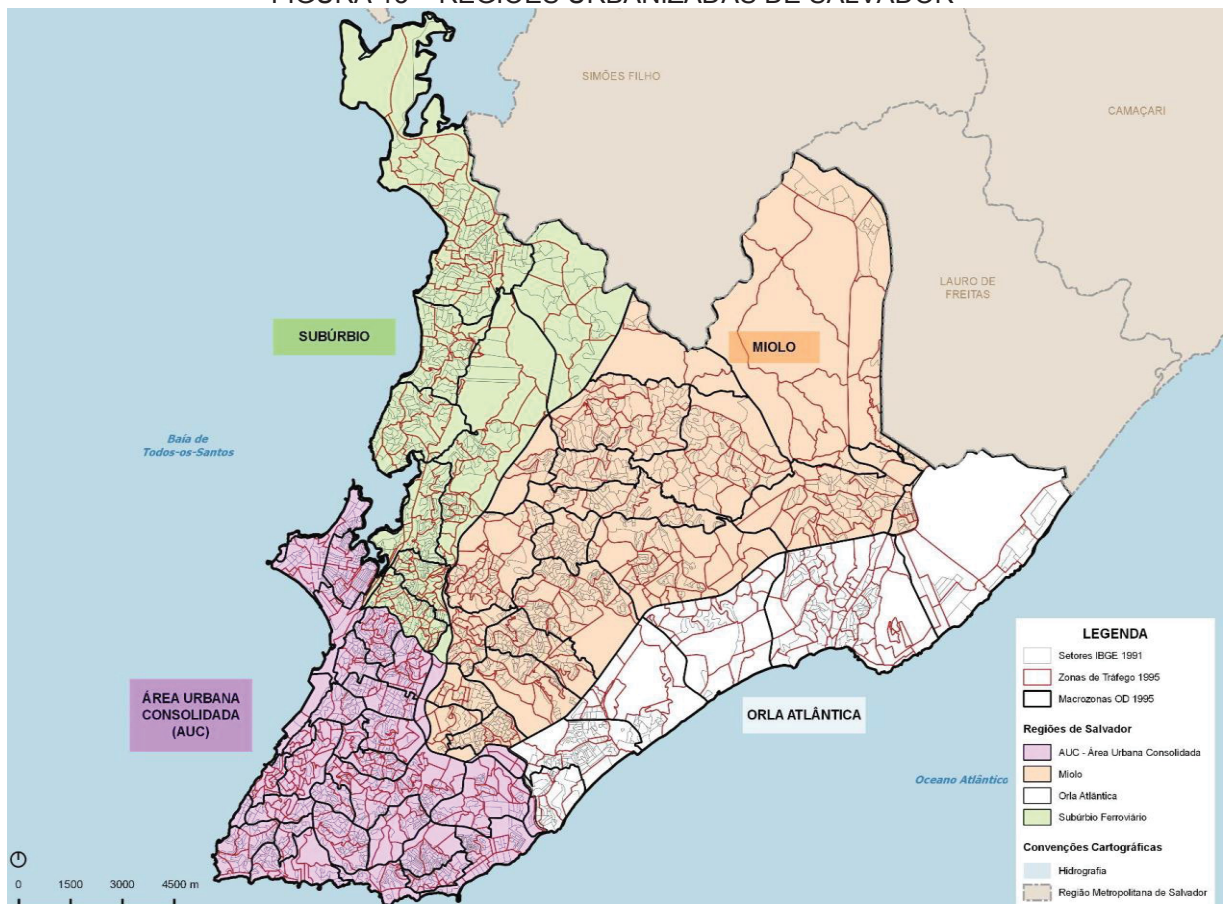
4 ESTUDOS DE CASO

O presente capítulo apresenta os resultados obtidos, de cada um dos cinco estudos de caso, em decorrência dos procedimentos metodológicos descritos no capítulo 3.

4.1 PMU SALVADOR (BA)

Fundada em 1549, Salvador foi a primeira capital do país e hoje, com aproximadamente 2,8 milhões de habitantes (IBGE, 2019), é o quarto município mais populoso do Brasil. Sua área urbana conta com 259,6km², resultando em uma densidade demográfica de 11.064 hab./km². Polo da Região Metropolitana, a qual conta com outros 12 municípios, Salvador é dividida em quatro regiões com aspectos muito específicos de ocupação: a Área Urbana Consolidada (AUC), a Orla Atlântica, o Subúrbio Ferroviário e o Miolo (FIGURA 13).

FIGURA 13 – REGIÕES URBANIZADAS DE SALVADOR



FONTE: Salvador (2017c).

A AUC, onde fica o centro histórico, tem predomínio do uso residencial e grande presença de equipamentos de comércio e serviços. A Orla Atlântica é considerada uma área privilegiada, caracterizada por uma mistura de usos de solo. Já a ocupação do Subúrbio Ferroviário foi induzida principalmente pela construção da ferrovia e é caracterizado predominante por habitações populares e ocupações irregulares. Por fim, a ocupação da área do Miolo se deu pela construção de conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e, posteriormente, por uma série de invasões em áreas demarcadas como não-edificáveis (SALVADOR, 2017c).

O PMU de Salvador começou a ser elaborado no primeiro trimestre de 2017 e foi finalizado em janeiro de 2018 com a promulgação da Lei 9374/2018. De acordo com o plano, a elaboração tornou-se necessária para enfrentar os desafios da mobilidade na metrópole regional baiana, a qual experimentou um aumento considerável na frota de automóveis nos últimos anos, possui fortes restrições impostas pelo relevo acidentado e tem como principal sistema de transporte o coletivo por ônibus – com aproximadamente 1,3 milhão de passageiros por dia útil (SALVADOR, 2017h).

4.1.1 Etapa 1: Apropriação

Em relação aos **condicionantes espaciais** de mobilidade – que são determinantes para as possibilidades de apropriação do espaço – enfatiza-se dois eixos de abordagem, os modos de transporte e a infraestrutura de circulação.

Para analisar a divisão dos modos de transporte, o diagnóstico do PMU baseou-se na pesquisa origem destino (OD) realizada em 2012. Foi possível identificar o predomínio da modalidade de deslocamentos a pé seguida pelo transporte coletivo, conforme sintetiza o TABELA 2. Agrupando-se as modalidades, os modos individuais motorizados totalizam 22% das viagens e os coletivos 39,5%, enquanto os não motorizados correspondem a 38,5%.

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS VIAGENS EM SALVADOR SEGUNDO O MODO

Modo	Número absoluto de viagens por dia	Porcentagem
A pé	1.749.817	38%
Ônibus Municipal	1.485.468	32,3%
Automóvel	920.897	20%
Ônibus Intermunicipal	112.042	2,4%
Transporte Escolar	86.994	1,9%

Ônibus Fretado	74.999	1,6%
Moto	58.750	1,3%
Lotação/ Van/ Perua	55.830	1,2%
Táxi	23.969	0,5%
Bicicleta	20.990	0,5%
Mototáxi	9.218	0,2%
Outros	5.542	0,1%
Total Geral	4.604.518	100%

FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017c).

Apesar da grande aderência aos modos coletivos, entre 1995 e 2016 houve uma queda de 22,9% dos passageiros transportados e 40,9% dos passageiros pagantes. Um dos principais motivos levantados é o elevado tempo de viagem do transporte coletivo, que é em média de 65 minutos, incluindo a espera pelo transporte, o tempo dentro do veículo e tempo gasto a pé de e até o ponto ou estação. Em resposta a esse diagnóstico o plano propõe as intervenções⁵ listadas no QUADRO 18.

QUADRO 18 – INTERVENÇÕES PROPOSTAS PARA O TRANSPORTE COLETIVO DE SALVADOR

Tipo de Intervenção	Extensão/ Quantidade
Implantação de BRT	29km
Implantação de BRS	46km
Equipamentos de Transferência	13 unidades
Total	75km + 13 unidades
% em relação ao investimento total proposto pelo PMU	3,71%

FONTE: Elaborada pela autora com base em Salvador (2017g).

Quanto infraestrutura de circulação, a conectividade da malha urbana se apresenta como um problema central e um modo de visualizar a questão é por meio do indicador de integração espacial da malha viária⁶. Como mostra a FIGURA 14, no diagnóstico do cenário existente, é possível observar seis áreas com pouca integração, enquanto na FIGURA 15 – que ilustra o cenário com as intervenções propostas – as áreas numeradas como 1, 3, 5 e 6 apresentariam menores trechos com pouca integração e a totalidade das áreas 2 e 4 passariam a ter maior integração.

⁵ Salienta-se que há outros projetos e planos relacionados a mobilidade de Salvador, os quais são citados no PMU, porém as intervenções listadas nesta pesquisa se referem exclusivamente às novas propostas feitas no PMU.

⁶ A integração espacial utilizada pelo PMU Salvador foi baseada na teoria da sintaxe espacial desenvolvida por Hillier (1993) e indica uma medida resultante do nível de acessibilidade de um local ou o quão distante um segmento está de todos os outros segmentos do sistema.

FIGURA 14 – DIAGNÓSTICO DA INTEGRAÇÃO DA MALHA VIÁRIA EM SALVADOR

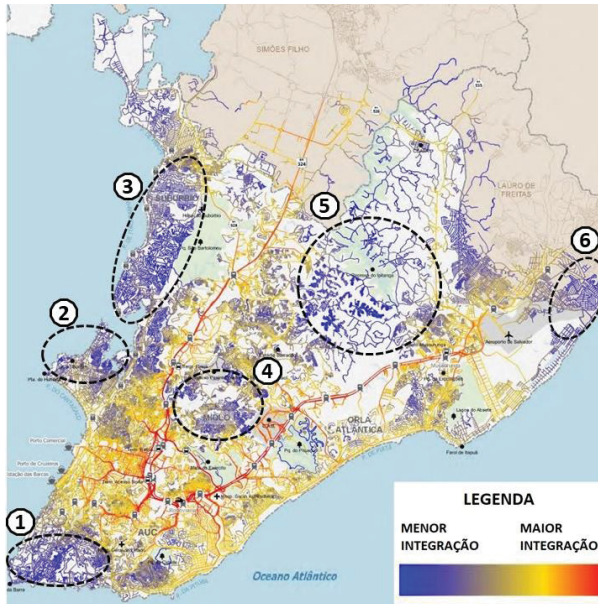
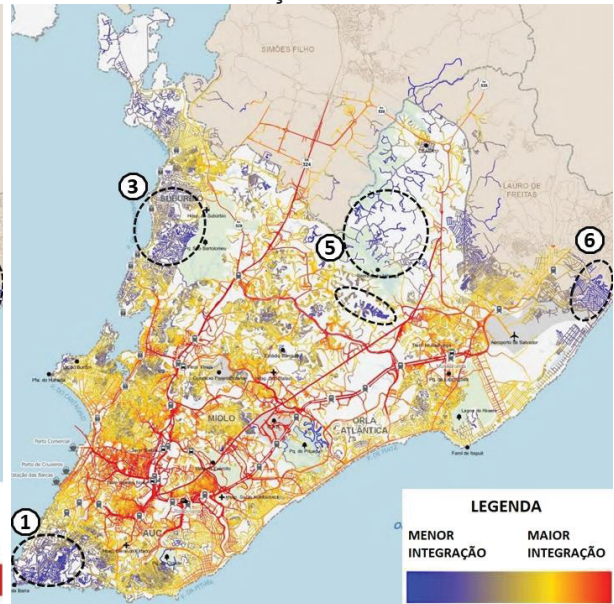


FIGURA 15 – INTEGRAÇÃO DA MALHA VIÁRIA EM SALVADOR COM INTERVENÇÕES PROPOSTAS



FONTE: Adaptado de Salvador (2017c; 2017g).

As propostas para enfrentamento da conectividade incluem as intervenções descritas no QUADRO 19.

QUADRO 19 – INTERVENÇÕES PARA O SISTEMA VIÁRIO DE SALVADOR

Tipo de Intervenção	Extensão/ Quantidade
Requalificação de via	130km
Alargamento de via	72km
Duplicação de via	32,1km
Nova via	136,5km
Rampa	2,7km
Viaduto/ Ponte	8,5km
Trincheira	1,9km
Túnel	3,2km
Total	386,9km
% em relação ao investimento total proposto pelo PMU	72,03%

FONTE: Elaborada pela autora com base em Salvador (2017g).

Nota-se também que parte significativa da infraestrutura destinada para pedestres requer algum tipo de melhoria (58%), sendo que cerca de 22% das amostras observadas são trechos de vias sem calçadas. Além disso, devido a topografia, 63% das vias existentes em Salvador apresentam inclinação superior a 8,33%, o que se torna um desafio para a acessibilidade universal principalmente para pessoas com deficiência (SALVADOR, 2017c). A partir dessa perspectiva, o PMU prevê intervenções de infraestrutura, relacionadas tanto às calçadas quanto à ascensores, conforme apresenta o QUADRO 20.

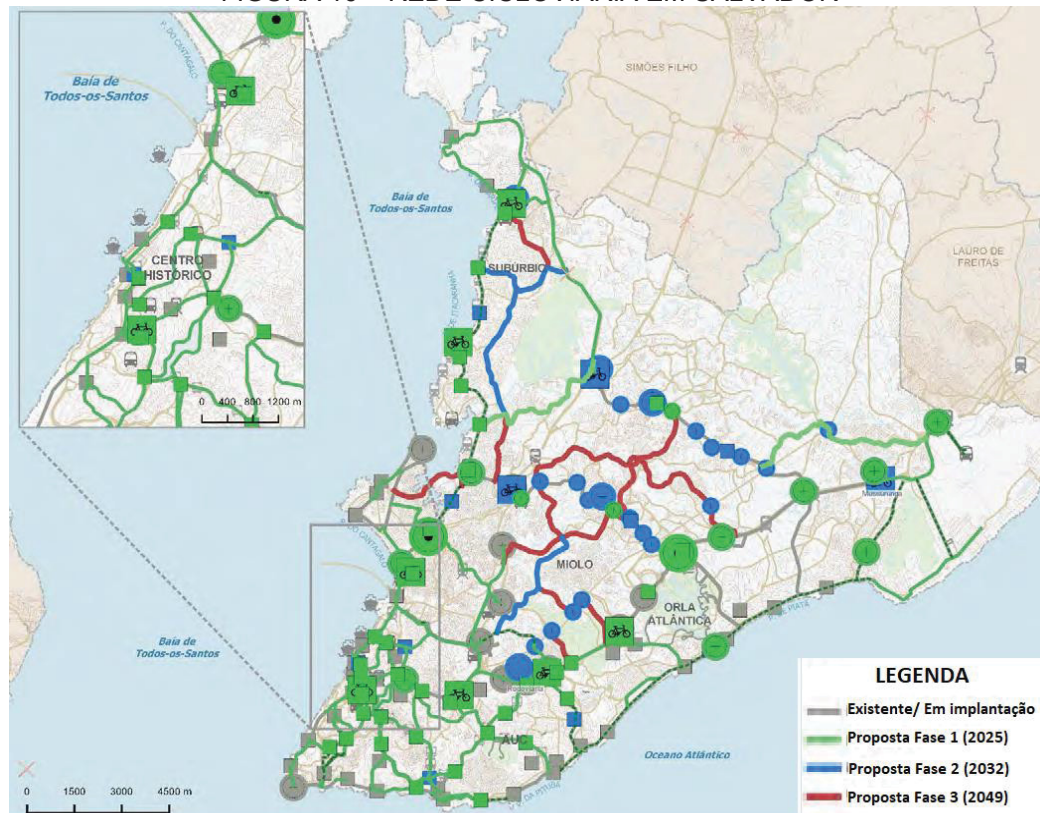
QUADRO 20 – INTERVENÇÕES PROPOSTAS PARA PEDESTRES DE SALVADOR

Tipo de Intervenção	Extensão/ Quantidade
Requalificação de calçadas	617 unidades
Requalificação de escadarias	69 unidades
Novas escadarias	18 unidades
Escadas Rolantes	44 unidades
Elevadores	6 unidades
Planos Inclinados	20 unidades
Teleférico	13 unidades/ 22,5km
Total	787 unidades
% em relação ao investimento total proposto pelo PMU	22,95%

FONTE: Elaborada pela autora com base em Salvador (2017g).

Até maio de 2017, foram implantadas 89,6km de ciclovias e ciclofaixas, além disso, Salvador conta com quatro estações de ônibus com bicicletários e um sistema de bicicletas compartilhadas. No entanto, verifica-se que a rede cicloviária existente é pouco integrada e grande parte dos bicicletários apresenta dificuldade no acesso e no uso. Há uma maior concentração de infraestrutura cicloviária existente junto à Orla Atlântica, além de alguns trechos que conectam o Subúrbio e o aeroporto à AUC. Analisando a FIGURA 16, observa-se que as propostas apresentadas pelo PMU visam diminuir a fragmentação da infraestrutura, principalmente na AUC.

FIGURA 16 – REDE CICLOVIÁRIA EM SALVADOR



FONTE: Salvador (2017g).

As intervenções especializadas na FIGURA 16 estão detalhadas no QUADRO 21. Em suma, as propostas buscam facilitar os deslocamentos porta a porta, privilegiar a integração com os demais modais e incentivar o uso da bicicleta nas viagens cotidianas (SALVADOR, 2017g).

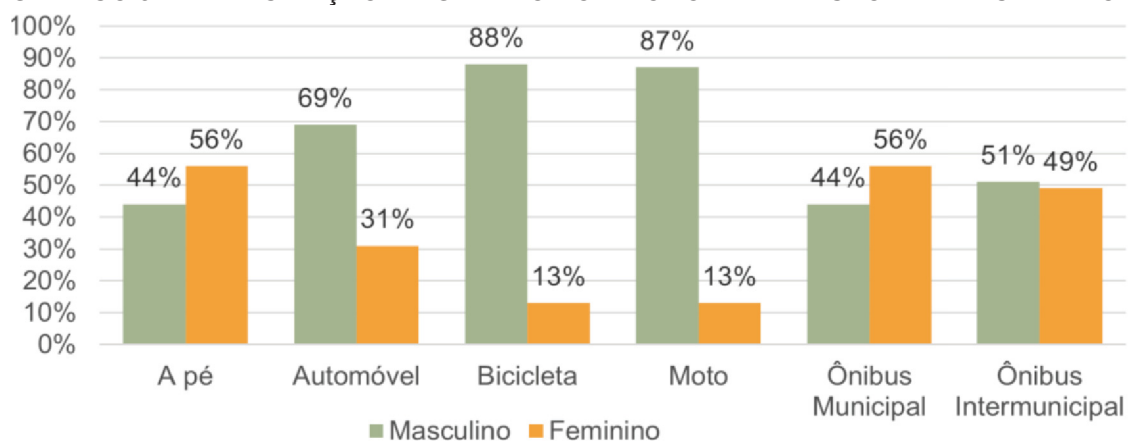
QUADRO 21 – RESUMO DAS INTERVENÇÕES PARA O CICLITAS DE SALVADOR

Tipo de Intervenção	Extensão/ Quantidade
Calçada Compartilhada	0,3km
Ciclofaixa	36,3km
Ciclorrota	3,5km
Ciclovia em via existente	103,2km
Ciclovia em via nova	117,6km
Alargamento de ciclovia	12,1km
Aumento de proteção	14,4km
Melhoria de Acessos	14km
Equipamento Ciclovialário grande porte (polos ciclovialários até mil vagas)	2 unidades
Equipamento Ciclovialário médio porte (bicicletários até 60 vagas)	15 unidades
Equipamento Ciclovialário pequeno porte (paraciclos até 6 vagas)	20 unidades
Total	301,4km + 27 unidades
% em relação ao investimento total proposto pelo PMU	1,31%

FONTE: Elaborada pela autora com base em Salvador (2017g).

Quanto às iniquidades na apropriação do espaço relacionadas aos **condicionantes individuais** de mobilidade, destacam-se os aspectos de gênero, escolaridade e renda. Primeiramente, em relação ao gênero, verifica-se que a taxa de imobilidade – expressa pelo percentual da população que não realiza viagens – é de 22,9% para homens e 31,5% para mulheres. Ao analisar o GRÁFICO 5, nota-se a maior disparidade entre os gêneros nos modos motorizados individuais (automóveis e motos) e na bicicleta. Verifica-se também que, nas viagens diárias, a maior participação do gênero feminino é no transporte por ônibus municipal e a pé.

GRÁFICO 5 – PARTICIPAÇÃO DE GÊNERO POR MODO DE TRANSPORTE EM SALVADOR



FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017c).

O diagnóstico do PMU reconhece a iniquidade de gênero na mobilidade em Salvador, contudo não faz proposições no sentido de enfrentar essa realidade, nem prevê ações específica para os deslocamentos de mulheres.

Os resultados da pesquisa OD, que basearam o diagnóstico do PMU, indicaram a existência de forte relação da escolaridade com a mobilidade, quanto maior o nível de instrução maior é a mobilidade urbana. O índice de imobilidade é de mais de 61,9% entre os analfabetos, enquanto apenas 10,4% dos cidadãos com pós-graduação não realiza viagens diárias, como mostra TABELA 3.

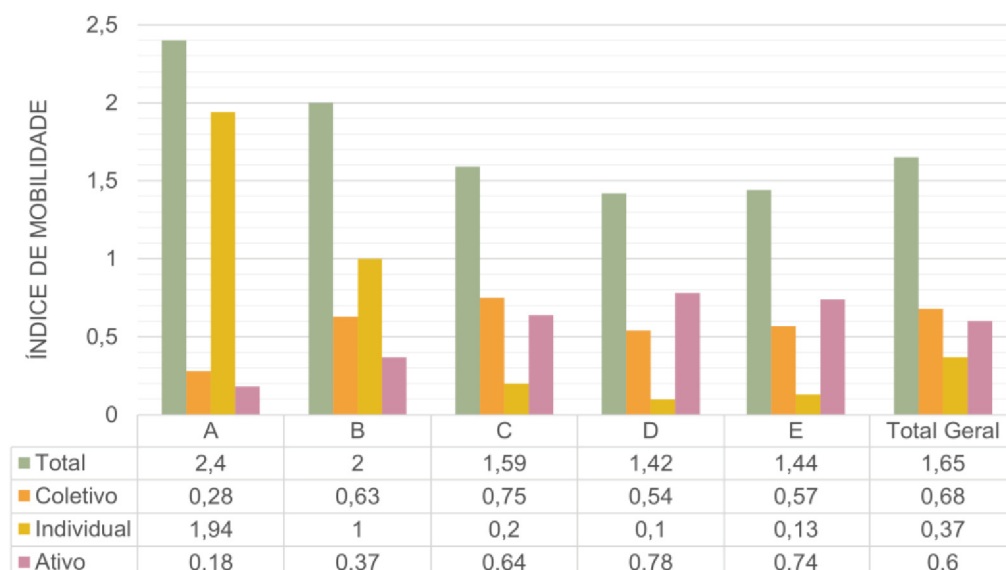
TABELA 3 – ÍNDICES DE MOBILIDADE SEGUNDO ESCOLARIDADE EM SALVADOR

Grau de Instrução	Não realizou viagens	Realizou Viagens
Analfabeto	61,9%	38,1%
Pré-Escolar	14,9%	85,1%
Fundamental I (1° ao 5° ano)	29,8%	70,2%
Fundamental II (6° ao 9° ano)	26,2%	73,8%
Ensino Médio	26,6%	73,4%
Superior	14,5%	85,5%
Pós-Graduação	10,4%	89,6%
Outros	81,6%	18,4%

FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017c).

É possível afirmar que há uma correlação direta entre escolaridade e renda, nesse sentido, observa-se disparidades significativas na quantidade de viagens e no modo de transporte de acordo com a variável da renda. Pode-se notar pelo GRÁFICO 6 que, independentemente do modo de transporte, quanto maior a renda média familiar maior o índice de mobilidade geral.

GRÁFICO 6 – VIAGENS/ DIA/ HABITANTE SEGUNDO A RENDA EM SALVADOR

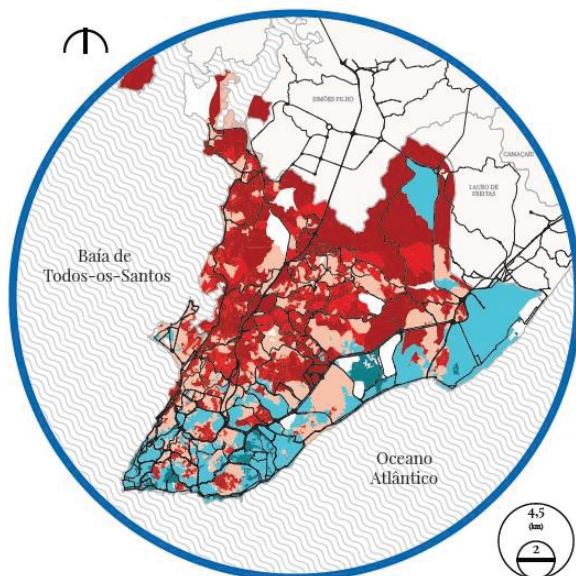


FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017c).

Para a mobilidade por transporte individual o padrão de correlação entre mobilidade e renda é diretamente proporcional, ou seja, quanto maior a renda maior é a mobilidade pelo modo individual. No caso dos modos não motorizados, verifica-se que quanto menor a renda maior é a mobilidade ativa. Já nos modos coletivos, as pesquisas indicaram que há maior mobilidade para os estratos socioeconômicos de renda das classes B, C e E. Dessa forma, a possibilidade de escolha do modal e o número de viagens realizadas de acordo com a classe demonstra como a mobilidade pode ser caracterizada como um produto.

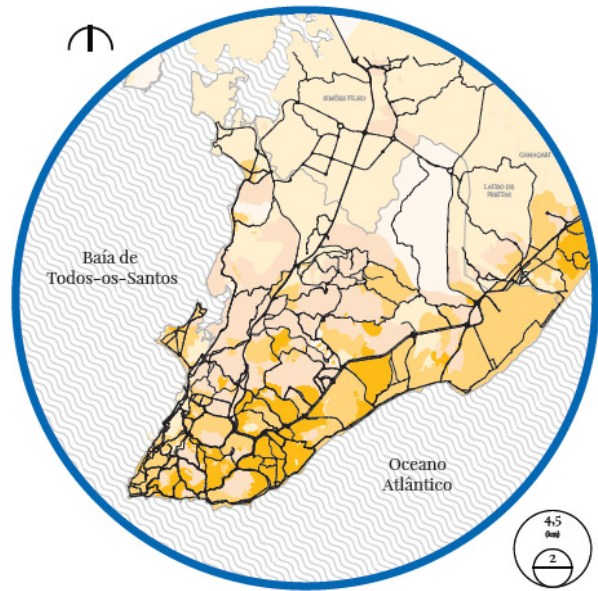
A distribuição das classes econômicas em Salvador, apresentada na FIGURA 17, evidencia a segregação entre a AUC e a Orla – predominância das classes A e B – e o Miolo e o Subúrbio – maioria classe C, D e E. Da mesma forma, como mostra a FIGURA 18, a formalização de empregos – que pode ser relacionada a uma maior regularidade na geração de viagens por motivo de trabalho – segue a mesma tendência.

FIGURA 17 – DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DAS CLASSES ECONÔMICAS EM SALVADOR



— Viário principal □ Municípios vizinhos □ Hidrografia
 Classes econômicas
 □ Sem info □ Classe B □ Classe C 2
 □ Classe A □ Classe C □ Classe D e E

FIGURA 18 – DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DA FORMALIZAÇÃO DE EMPREGOS EM SALVADOR



— Viário principal □ Municípios vizinhos □ Hidrografia
 Grau de Formalização de Empregos
 □ Abaixo de 50% □ 61 - 67% □ Acima de 74%
 □ 51 - 61% □ 67 - 74%

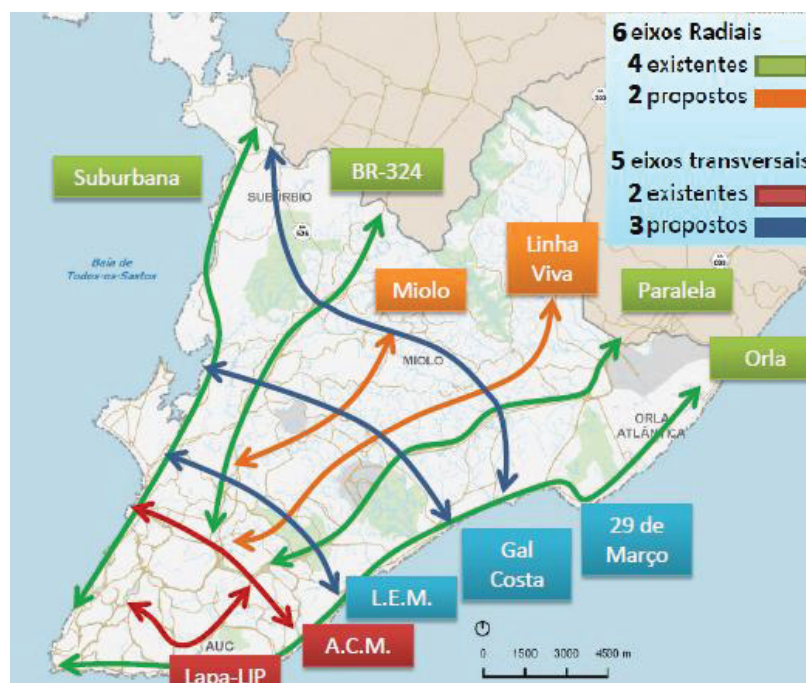
FONTE: Salvador (2017h).

As regiões com maior proporção de pobreza coincidem com aquelas em que a população possui maior dificuldades de acesso às oportunidades de trabalho no

local e a infraestrutura de transporte passa a ter um importante papel para suprir essa deficiência. Ademais, nota-se que a segregação faz com que as classes mais baixas tenham, proporcionalmente, maiores custos com o transporte cotidiano (SALVADOR, 2017c).

Nesse sentido, a concepção de uma rede estruturada de transporte coletivo se articula a realidade indicada. A FIGURA 19 evidencia os novos eixos previstos pelo PMU os quais abrangem as regiões que abrigam a população com menor renda que sofrem uma carência desses serviços e equipamentos públicos.

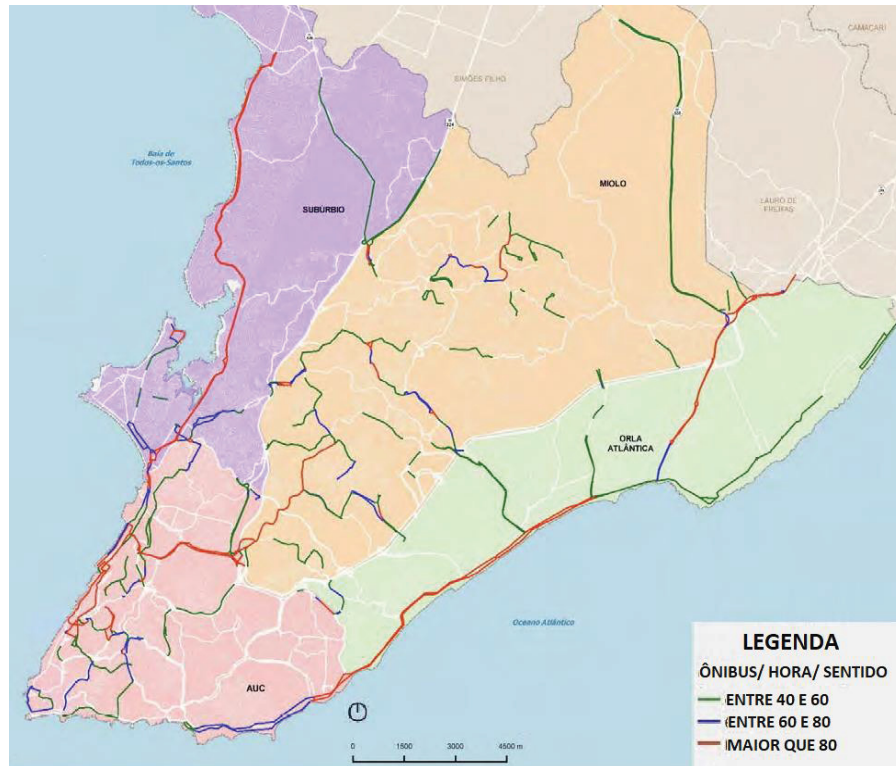
FIGURA 19 – REDE ESTRUTURADA DE TRANSPORTE COLETIVO DE SALVADOR



FONTE: Salvador (2017g).

Entretanto, apesar de a população com menor renda utilizar mais os modais ativos, principalmente a pé, o critério de seleção dos trechos de calçadas alvo de intervenções e melhorias foi a atual frequência de passagem de ônibus. Como ilustra a FIGURA 20, apenas calçadas das vias que tem a partir de 40 ônibus por hora por sentido foram contempladas com propostas do PMU, excluindo, majoritariamente, as populações descritas como mais vulneráveis.

FIGURA 20 – REDE CICLOVIÁRIA EM SALVADOR



FONTE: Salvador (2017g).

4.1.2 Etapa 2: Atividade participante

O processo participativo do PMU de Salvador envolveu 48 eventos em diferentes formatos, contou com um número expressivo de envolvidos e extensos registros documentais das atividades, como mostra o QUADRO 22.

QUADRO 22 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS - SALVADOR

Espaço de Participação	Eventos/ Encontros	Número de Participantes	Documentos Analisados
Audiências	Audiência 1 - Diagnóstico	138	Apresentação da fase de Diagnóstico
			Ata da Audiência Pública N° 01/2017
			Relatório Técnico da Audiência Pública 01 (RT07)
	Audiência 2 - Propostas	107	Gravação em vídeo da Audiência Pública 01
			Apresentação das Propostas
			Ata da Audiência Pública N° 02/2017
	Audiência 3 – PlanMob	127	Relatório Técnico da Audiência Pública 02
			Gravação em vídeo da Audiência Pública 02
			Apresentação PlanMob Salvador
			Ata da Audiência Pública N° 03/2017
			Relatório Técnico da Audiência Pública 03 (RT015)

			Gravação em vídeo da Audiência Pública 03
Escutas Setoriais	27 Escutas Setoriais ⁷	407	Relatório Técnico das Escutas Sensoriais (RT02)
Workshops	Workshop 1 – Pré Diagnóstico	88	Relatório Técnico de Workshop (RT04)
	Workshop 2 – Diretrizes consolidadas	74	Relatório Técnico Aspirações de mobilidade (RT08)
Oficinas Participativas	10 Oficinas participativas com moradores e lideranças comunitárias por prefeituras-bairro	Não divulgado	Relatório das Oficinas Participativas do PlanMob Salvador
Palestras	6 Palestras/ Debates	Não divulgado	Não divulgado
TOTAL	48	941	15

FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017a; 2017b; 2017d).

Observou-se o indicador da **inclusão** a partir das informações contidas nas listas de presença. Destaca-se, entretanto, que o número total de participantes representa o número de oportunidades que cada pessoa participou do processo, uma vez que, de acordo com as listas de presença preenchidas, um mesmo indivíduo participou em mais de um evento, sendo assim, contabilizado diversas vezes.

Em relação ao perfil demográfico – especificamente sobre o critério de gênero – o percentual de mulheres se mostrou menor em relação ao percentual de homens em todos os espaços de participação (QUADRO 23).

QUADRO 23 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO - SALVADOR

Espaço de Participação	Eventos/ Encontros	Feminino	Masculino
Audiências	Audiência 1 - Diagnóstico	34%	66%
	Audiência 2 - Propostas	36%	64%
	Audiência 3 – PlanMob	40%	60%
Escutas Setoriais	Escutas Setoriais	43%	57%
Workshop	Workshops	36%	64%
TOTAL		40%	60%

FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017b; 2017d; 2017i).

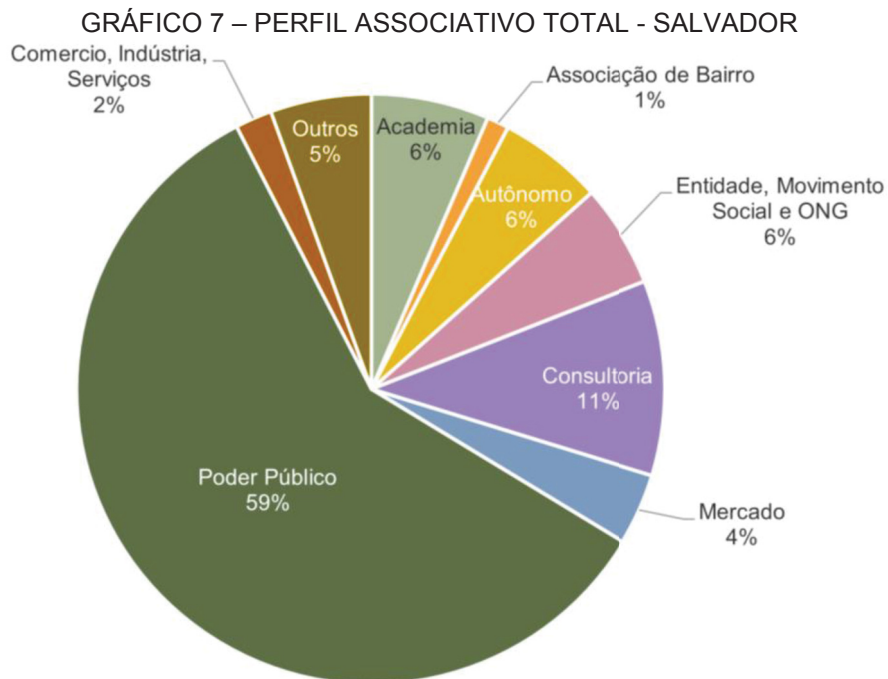
A predominância masculina na elaboração do plano chamou a atenção dos participantes. Durante uma das audiências, o representante da UCP/BA registrou: “com relação à composição da mesa que eu não vejo uma mulher. A gente precisa construir uma sociedade mais paritária na questão de gêneros” (SALVADOR, 2017k,

⁷ Apesar do Livro Síntese do Plano de Mobilidade de Salvador (SALVADOR, 2017h) afirmar que foram realizadas 27 escutas setoriais apenas obteve-se acesso a registros de 25 delas.

p. 11). Uma professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), por sua vez, declarou que “parece que a mobilidade, em termos da direção dela, é essencialmente masculina” (SALVADOR, 2018a).

Nessa perspectiva, analisa-se que a falta de paridade entre os gêneros na construção do PMU pode induzir a consolidação de uma mobilidade excludente, pois a tendência é que uma política pública construída majoritariamente por homens seja voltada para indivíduos do gênero masculino.

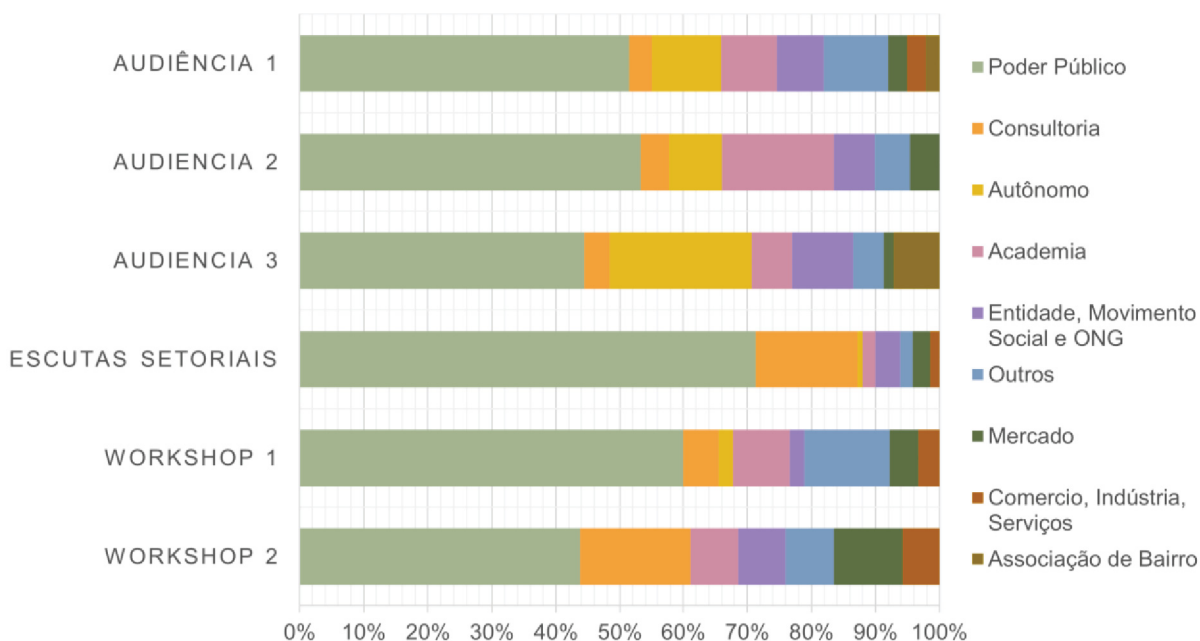
Com relação ao perfil associativo dos participantes, conforme demonstra os GRÁFICOS 7, a principal categoria representada é a do poder público, com 59%, seguido da própria empresa de consultoria contratada para a fazer a elaboração do plano, a TTC-Oficina, com 11%. Em menor número aparecem autônomos (6%), Academia (6%), Entidade, Movimento Social e ONG (6%), Outros (5%), Mercado (4%), Comércio, Indústria e Serviço (2%) e Associação de Bairro (1%) que, somados, não chegam a um terço do montante total de participações.



FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017b; 2017d; 2017i).

Ao comparar a distribuição da participação nos diferentes eventos por categoria é possível perceber que as reuniões de Escutas Setoriais e o primeiro Workshop contaram com as maiores porcentagens de participantes ligados à categoria do poder público, enquanto nas audiências a presença de autônomos foi maior em relação aos demais encontros (GRÁFICO 8).

GRÁFICO 8 – PERFIL ASSOCIATIVO POR EVENTO - SALVADOR



FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017b; 2017d; 2017i).

Ainda sobre a inclusão e diversidade da participação, uma representante do Coletivo BikeAnjo destacou, em duas das audiências realizadas, a insatisfação acerca do horário e dia de realização dos eventos. De acordo com a participante, tanto o número de pessoas quanto os grupos envolvidos poderiam ser mais representativos se os encontros não fossem realizados em dias úteis e em horário comercial (SALVADOR, 2018b).

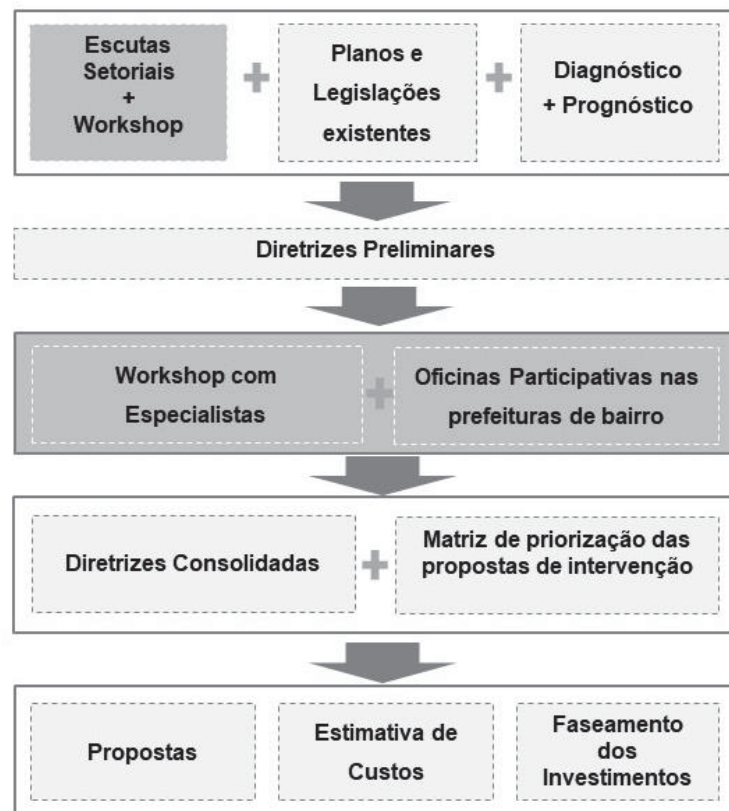
Acerca do indicador **participação**, evidenciou-se um esforço por parte da empresa contratada TTC-Oficina na produção, disponibilização e difusão de conteúdo, visando o fornecimento de informações. Ao final, a documentação técnica produzida totalizou, aproximadamente, 3.250 páginas em formato digital. Os documentos contemplaram cronogramas de trabalho, levantamento de dados, diagnósticos, diretrizes e concepção das propostas, detalhamento da metodologia de planejamento e de priorização das propostas de intervenção, especificação das intervenções, previsão de investimentos, além de sínteses de cada uma das etapas de participação popular.

Os participantes reconheceram a diligência na produção dos materiais de apresentação durante os encontros. Alguns destacaram o nível de detalhamento e a forma de apresentação, como é o caso da presidente da Associação Baiana de Deficientes Físicos (ABADEF), que pontuou como as explicações vinham sendo feitas de forma didática e acessível a “qualquer pessoa, de todos os níveis de

compreensão, de estudo, de PHD ao mais simples” (SALVADOR, 2017, p. 11, 2017j). No entanto, um dos participantes – representante do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) – considerou que os materiais de discussão precisariam ter sido disponibilizados ao público com maior antecedência, possibilitando uma melhor avaliação sobre as propostas e, conseqüentemente, uma discussão mais embasada (SALVADOR, 2017k).

Explora-se também como foi o método de tomada de decisão durante a elaboração do PMU de Salvador. Na prática, como ilustra a FIGURA 21 – que destaca os principais momentos da participação popular – o fluxo do processo decisório se deu da seguinte forma: As contribuições das escutas setoriais e do primeiro workshop permitiram uma leitura da realidade e das partes interessadas, servindo de base para a elaboração das diretrizes preliminares do plano. Posteriormente, as diretrizes foram consolidadas e validadas no segundo workshop e nas oficinas participativas, possibilitando a formulação de uma matriz de priorização das propostas de intervenção. Finalmente, foram elaboradas as propostas, estimativas de custo e um cronograma com faseamento dos investimentos.

FIGURA 21 – SÍNTESE FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE SALVADOR



FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017h).

Destaca-se, enquanto metodologia, a matriz de priorização das propostas de intervenção, que é um instrumento de apoio ao processo decisório que permite quantificar e inferir pesos relativos que os participantes deram para cada atributo. Os atributos e suas representações quantificadas ou qualificadas, foram quantificados a partir do processo de modelagem de transportes e inferidos pelas equipes técnicas envolvidas e definidas a critério da Secretaria de Mobilidade de Salvador (SEMOB). Através da ponderação dos atributos foi possível indicar a importância relativa que o grupo de referência deu a cada item, dessa forma, os atributos com maior porcentagem são que tem maior importância para determinado grupo de agentes em relação a cada modo de transporte (SALVADOR, 2017e; 2017f).

Por meio dos dados disponibilizados, obteve-se os resultados demonstrados no QUADRO 24, os quais demonstram que para o usuário a disponibilidade e a frequência são os atributos mais relevantes para o transporte coletivo, assim como o congestionamento no transporte individual e a requalificação das calçadas no transporte ativo. Já para o poder público, o investimento é o atributo mais importante tanto no transporte coletivo quanto no individual e atender a demanda da população na requalificação das calçadas foi apontado como o mais importante item no transporte ativo. Finalmente, para a sociedade – definida no PMU como a comunidade e os componentes do meio urbano que interagem com os benefícios e com os impactos decorrentes do sistema de transporte – a prioridade é integração com a política de desenvolvimento urbano.

QUADRO 24 – PONDERAÇÕES AGENTE, ATRIBUTO E INDICADOR EM SALVADOR

AGENTE	MODO DE TRANSPORTE/ ATRIBUTO	INDICADOR	%	
USUÁRIO	Coletivo	Disponibilidade/ frequência	Tempo de espera médio	16,9%
		Custo/ Tarifa	Tarifa média da viagem	16,2%
		Tempo de viagem	Tempo médio das viagens	14,1%
		Confiabilidade/ Pontualidade	Alta, regular, baixa	13,2%
		Segurança	Alta, regular, baixa	12,5%
		Acessibilidade/ Cobertura espacial	Distância média de acesso	10,1%
		Conveniência	Número médio de transbordos/ viagem	8,8%
		Distância das viagens	Distância média das viagens	8,2%
	Individual	Congestionamento	Km de vias congestionadas	27,4%
		Segurança	Alta, regular, baixa	25,4%
		Conectividade	Índice de conectividade	17,9%
		Velocidade média	Velocidade média	17,3%
		Distância	Distância média da viagem	12,0%
	Ativo	Requalificação de calçadas	Extensão de calçadas requalificadas	42,5%
		Equipamentos para deslocamentos verticais	Demanda atendida	31,2%
Extensão da rede cicloviária		Extensão de rede cicloviária	26,3%	

PODER PÚBLICO	Coletivo	Investimento	Investimento estimado para as intervenções	21,9%
		Demanda potencial	Demanda potencial dos novos sistemas	15,9%
		Impactos/ Externalidades positivas	Alta, regular, baixa	14,1%
		Confiabilidade operacional	Alta, regular, baixa	13,9%
		Passageiro x hora	Total de horas de passageiros	13,8%
		Passageiros x km	Total de km de passageiros	11,5%
		Cobertura espacial	Distância média de acesso	9,0%
	Individual	Investimento	Investimento estimado para as intervenções	27,4%
		Congestionamento	Km de vias congestionadas	23,2%
		Impactos/ Externalidades positivas	Alta, regular, baixa	20,2%
		Veículos x hora	Total de horas de veículos	16,9%
		Veículos x km	Total de km por veículos	12,3%
	Ativo	Demanda atendida na requalificação de calçadas	População atendida para as intervenções	31,4%
		Investimentos	Investimento estimado para as intervenções	27,1%
		Demanda atendida nos equipamentos verticais	Viagens estimadas nos equipamentos verticais	24,2%
Demanda atendida na requalificação das calçadas		População atendida com a requalificação das calçadas	17,2%	
SOCIEDADE	Todos	Integração com a política de desenvolvimento urbano	Alta, regular, baixa	14,6%
		Atendimento da demanda	População atendida na área de influência direta	13,5%
		Modicidade da tarifa	Tarifa média por viagem	12,9%
		Segurança	Alta, regular, baixa	12,4%
		Emissões de poluentes	Redução de emissão de GEE	11,4%
		Benefícios socioeconômicos	Custo/ benefício	9,9%
		Cobertura espacial	Distância média de acesso	9,9%
		Benefícios socioeconômicos	Taxa interna de retorno	7,7%
Indicador de uso de combustível renovável	Alta, regular, baixa	7,6%		

FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017e; 2017f).

Finalmente, no indicador **debates**, verifica-se o potencial em trazer à tona informações sobre as demandas da população e como se deram os debates, nesse sentido, os espaços de participação apresentaram características distintas, as quais serão detalhadas a seguir.

Percebe-se, principalmente pelos registros em vídeo, que as audiências se mostraram espaços de pseudoparticipação que, nas definições de Souza (2003) e Arnstein (1969), são momentos de informação e de consulta, caracterizados por técnicos passando informações e cidadãos fazendo suas considerações, porém sem um real debate que permitisse retorno ou negociação. O ambiente hostil pode ser identificado pela fala do representante da Comissão Especialista da Assembleia Legislativa, presente a primeira audiência, o qual comenta:

“a gente está tateando ainda o entendimento do que é a participação popular (...) Eu queria pedir a sensibilidade da mesa e da plateia de não entender a participação como uma coisa irritante (...) Pelo meu ponto de vista, quanto mais participação, quanto mais pessoas inscritas, quanto mais pessoas querem falar melhor vai sair o plano, entendeu? E participação também passa por respeito (...) se tem demanda por fala eu acho que deveria equalizar essa metodologia para que essas falas sejam contempladas” (SALVADOR, 2017I).

Nas oficinas participativas a dinâmica foi outra, os itens considerados como problemas mais relevantes foram previamente apresentados pelos organizadores – consultoria TTC-Oficina e SEMOB, cabendo aos participantes elencar quais deles eram mais importantes para cada um e sugerir itens não contemplados pelas sugestões predefinidas, como mostra a FIGURA 22.

FIGURA 22 – OFICINA PARTICIPATIVA NA PREFEITURA BAIRRO EM SALVADOR



FONTE: Salvador (2017I).

De acordo com o relatório das oficinas, os aspectos relativos à insuficiência de itinerários e linhas do transporte coletivo e a infraestrutura de calçadas foram os itens apontados como os mais importantes, como sintetiza o QUADRO 25.

QUADRO 25 – PROBLEMAS ABORDADOS OFICINAS EM SALVADOR

Temática	Problema	Número Menções	Mencionado como mais importante	Total
Acessibilidade	Calçadas inexistentes ou insuficientes	56	4	60
	Acessibilidade no transporte coletivo insuficiente	28	5	33
Transporte	Itinerários/ Linhas insuficientes	39	16	55

Coletivo	Paradas de ônibus (estado/ localização)	32	3	35
	Falta de integração com outros modos	31	0	31
	Falta de BRT ou faixa exclusiva	25	1	26
	Superlotação	21	3	24
Infraestrutura	Calçadas	37	2	39
	Sinalização	19	5	24
	Ciclovias/ ciclofaixas	15	1	16
Segurança	Segurança viária – excesso de velocidade	10	5	15
Outros	Estacionamentos	19	3	22
	Congestionamento/ excesso de veículos individuais	15	2	17
TOTAL		347	50	397

FONTE: Elaborado pela autora com base em Salvador (2017e).

Por fim, no workshop com especialistas, cujo objetivo foi consolidar as diretrizes para a política de mobilidade de Salvador, foram realizadas em dinâmicas de grupo (FIGURA 23). Com as diretrizes preliminares em mãos, os participantes foram distribuídos em oito grupos de discussão sob mediação de um técnico do TTC-Oficina e um técnico da SEMOB. Ao final dos debates os apontamentos levantados por cada grupo foram sintetizados e apresentados aos demais participantes. (SALVADOR, 2017d).

FIGURA 23 – WORKSHOP COM ESPECIALISTAS EM SALVADOR



FONTE: Salvador (2017d).

O processo de sistematização para consolidação de diretrizes finais teve por base a soma de contribuições das mesas apresentadas no workshop. Em eventuais casos em que foi sugerida a remoção de um ou mais temas, ponderou-se as contribuições das demais mesas participantes. Em todos os casos ocorridos não

houve remoção de temas, dado que este tipo de contribuição no Workshop em nenhum momento configurou a maioria dos participantes.

Concluindo a análise do estudo de caso de Salvador, observa-se que, de acordo com os dados disponíveis, todas as variáveis propostas foram abordadas pelo PMU, como detalha o QUADRO 26.

QUADRO 26 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE - SALVADOR

Etapa	Indicador	Variável	Aborda
Etapa 1 - Apropriação	Condicionantes espaciais de mobilidade	Modos de transporte - Divisão Modal	Sim
		Infraestrutura de Circulação	Sim
	Condicionantes Individuais de mobilidade	Gênero	Sim
		Renda	Sim
		Escolaridade	Sim
Etapa 2 - Participação	Inclusão	Variação do perfil demográfico dos participantes	Sim
		Variação do perfil associativo dos participantes	Sim
	Participação	Fornecimento de informações	Sim
		Método de tomada de decisões	Sim
	Debates	Aspectos relativos às demandas da população	Sim

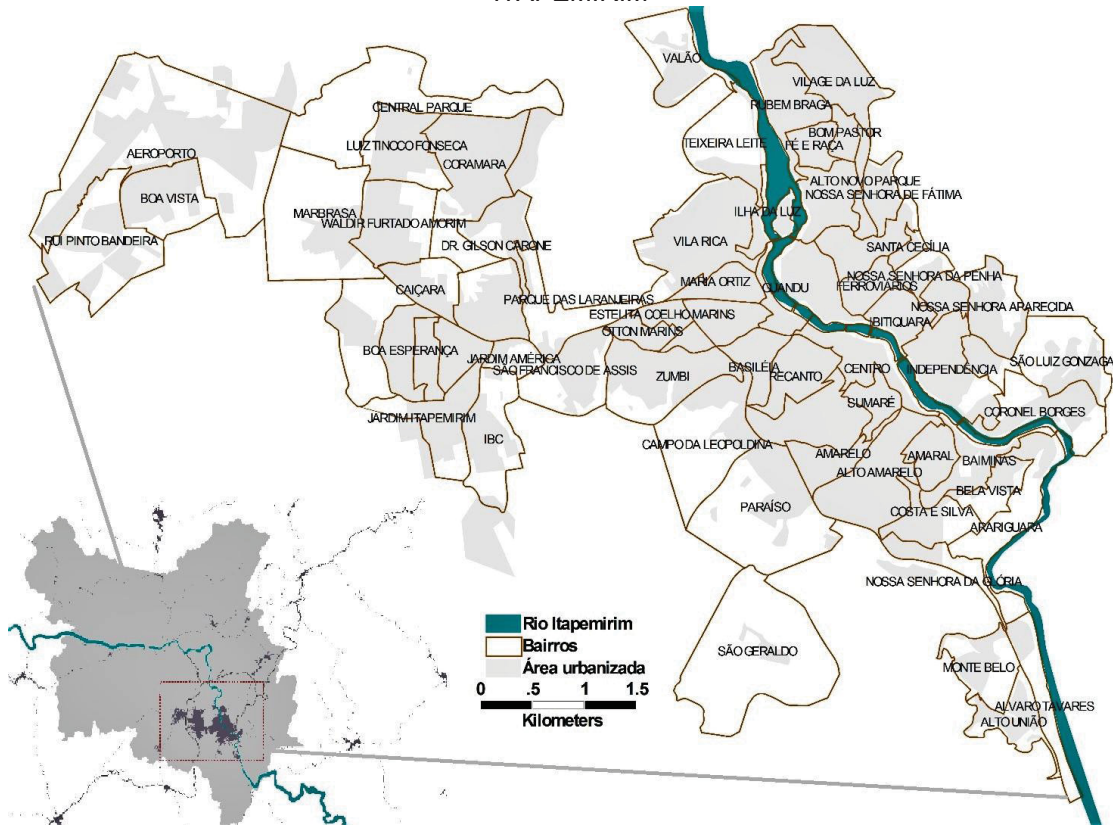
FONTE: A autora (2021).

4.2 PMU CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (ES)

Cachoeiro de Itapemirim é um município de porte médio composto, além do distrito sede, por mais dez distritos. Na área urbanizada do território, de 56 km², residem cerca de 208 mil pessoas (IBGE, 2019), desse modo, a cidade conta com uma densidade demográfica de aproximadamente 3.700 hab/km².

Um aspecto relevante que caracteriza a distribuição territorial de Cachoeiro é a morfologia acidentada, resultando em um tecido fragmentado e vazios urbanos. Além disso, o rio Itapemirim, que corta o território do distrito sede, constitui uma barreira entre os fluxos de atividades urbanas e se mostra um importante condicionante de ocupação e circulação. A área urbana se desenvolveu às margens do rio, na confluência de eixos rodoviários, a partir de núcleo formado às margens da ferrovia. A FIGURA 24 ilustra o município, sua área urbana com a divisão de bairros e destaca o rio Itapemirim.

FIGURA 24 – MUNICÍPIO E ÁREA URBANA COM DIVISÃO DE BAIRROS – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM



FONTE: Adaptado de Cachoeiro de Itapemirim (2014d).

Nesse contexto, no início de 2013, a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) iniciou as tratativas para a contratação da Logit Engenharia Consultiva para a elaboração de Planos de Mobilidade Urbana de seis municípios, dentre eles Cachoeiro. O PMU do município foi iniciado em 2013 e sua respectiva lei – 7.180/2015 – promulgada em 2015.

Segundo o plano, sua elaboração foi orientada, dentre outras premissas, pelo entendimento de que as desigualdades e iniquidades associadas à mobilidade urbana “estão relacionadas tanto à diferença na distribuição social de acesso aos recursos (urbanos, socioeconômicos, culturais e temporais) quanto à presença de restrições (sociais e no tempo/espaço) que prejudicam o uso do espaço urbano” (CACHOEIRO, 2015, p. 12).

4.2.1 Etapa 1: Apropriação

Primeiramente, quanto aos **condicionantes espaciais** de mobilidade, destaca-se que o PMU não apresenta a divisão modal do município. Os dados

apresentados sobre os modos de transporte enfatizam aspectos relacionados ao tráfego, trazendo contagem volumétrica do transporte privado individual, bicicleta, transporte coletivo e transporte de carga, além da frequência e ocupação do transporte público e pesquisas de opinião com ciclistas e usuário do transporte público.

Ainda em relação aos modos de transporte, apesar da cobertura da rede incluir 70% da população residente na área urbana, há áreas sem cobertura do sistema de transporte público. Conforme a FIGURA 25 apresentada a seguir, o PMU propõe áreas prioritárias de abrangência das linhas do transporte público de acordo com critérios de demanda. Destaca-se ainda áreas com declividade acentuada, onde a frota de ônibus convencional existe, porém não se mostra adequada, e regiões onde há dificuldade de acesso devido a configuração viária pouco permeável e não ortogonal, classificadas como áreas de microacessibilidade.

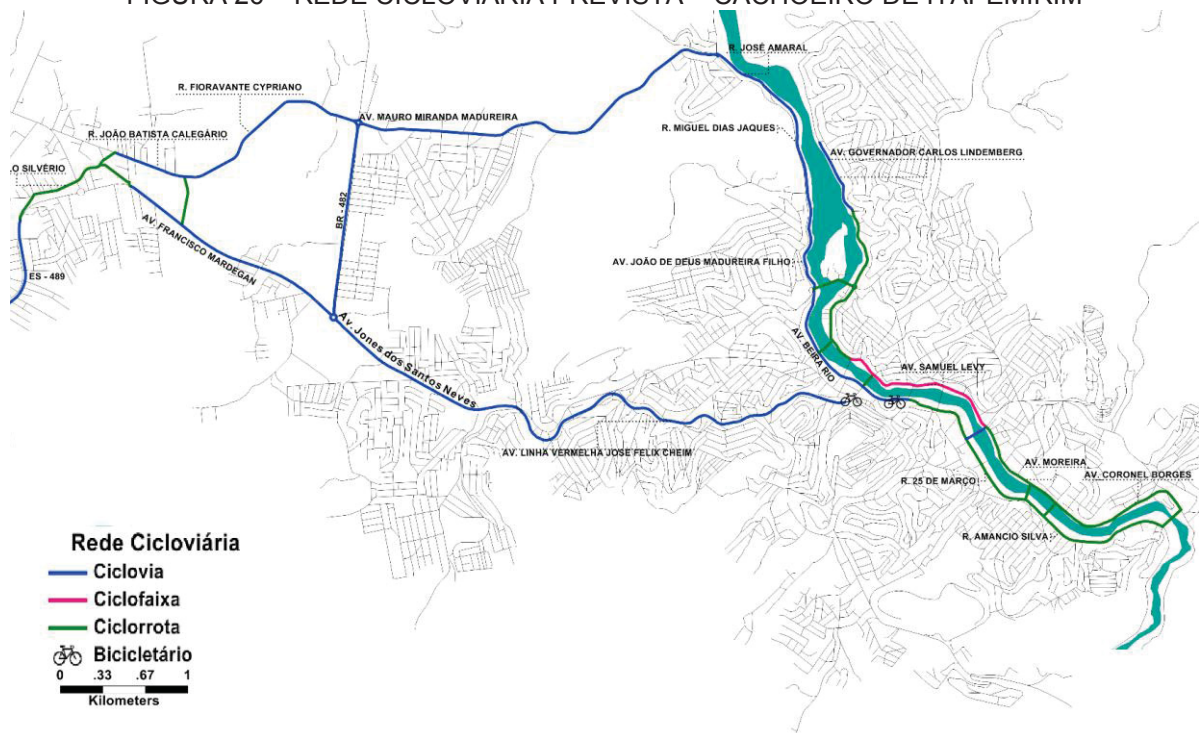
FIGURA 25 – ÁREA DE ABRANGÊNCIA TRANSPORTE PÚBLICO - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM



FONTE: Adaptado de Cachoeiro de Itapemirim (2014d).

Já no tocante à infraestrutura de transporte, o diagnóstico é pouco aprofundado. Um dos apontamentos é que a cidade não possui ciclovias ou qualquer sinalização viária voltada ao uso de bicicleta. O PMU prevê a implantação de uma rede cicloviária que abrange praticamente toda a orla urbana do rio Itapemirim e dois eixos de ciclovia no sentido Leste-Oeste (FIGURA 26).

FIGURA 26 – REDE CICLOVIÁRIA PREVISTA – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM



FONTE: Adaptado de Cachoeiro de Itapemirim (2014b).

A infraestrutura de circulação de pedestres é caracterizada como heterogênea. As calçadas na parte do centro são largas e mostram más condições de manutenção, enquanto nas áreas de morros, as calçadas são estreitas e possuem uma série de obstáculos para a circulação. No mais, os principais conflitos observados em Cachoeiro de Itapemirim referem-se à circulação de carga em área urbana.

As proposições apresentadas pelo plano incluem políticas, planos, programas e estratégias agrupados em três eixos: (i) redes de circulação – intervenções físicas de infraestrutura; (ii) sistemas de transporte e gestão da mobilidade – intervenções operacionais, de regulação e controle focadas na gestão da mobilidade; (iii) organização institucional – ações de caráter institucional, de gestão e normativas necessárias para oferecer as condições organizacionais para a gestão do sistema de mobilidade.

Tendo em vista a superficial caracterização das iniquidades na apropriação do espaço pela mobilidade, torna-se dificultosa a verificação de respostas e enfrentamentos nas proposições do plano. Ao separar as ações por temática, obteve-se os seguintes resultados: 50% do total de ações previstas estão

relacionadas aos sistemas de transporte e gestão da mobilidade, 21% às redes de circulação e 29% à organização institucional (QUADRO 27).

QUADRO 27 – PRODUTOS QUE COMPÕE O PLANO DE AÇÕES – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

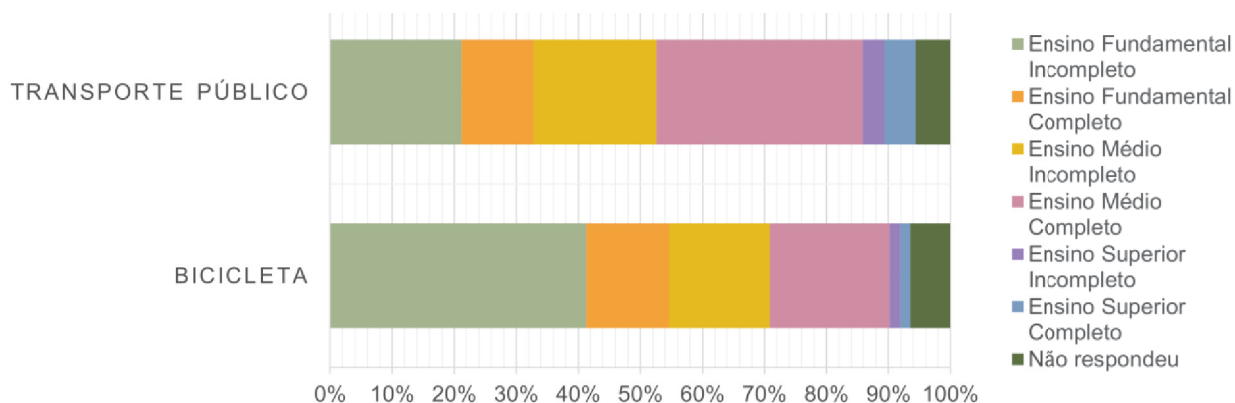
Eixo	Produto	Nº de Ações	%
Redes de Circulação	Programa de implantação da infraestrutura e rede cicloviária	3	21%
	Programa de melhorias da infraestrutura para pedestres	7	
	Programa de melhorias de infraestrutura para transporte público	4	
	Programa de readequações de curto prazo da rede viária	7	
	Programa permanente de condicionamento das redes de circulação	8	
	Programa de requalificação da área central	6	
Sistemas de Transporte e Gestão da Mobilidade	Política dos serviços de transporte	4	50%
	Plano operacional do sistema de transporte	2	
	Estratégia de implementação/ consolidação da nova concessão do transporte público	5	
	Plano de implantação de sistema de monitoramento e bilhetagem para o transporte público e controle de tráfego	6	
	Estratégia de implementação do sistema de monitoramento para o transporte público	5	
	Estratégia de implementação do sistema de bilhetagem para o transporte público	5	
	Estratégia de implementação do sistema de controle de tráfego	4	
	Política de Estacionamento	4	
	Estratégia de implementação do sistema de gestão de estacionamento em via pública	5	
	Campanha de promoção do transporte não motorizado	6	
	Programa de fortalecimento da segurança viária	8	
	Política de orientação técnica e aprovação para novos loteamentos	3	
	Política para implantação de polos geradores de tráfego	6	
	Política de circulação do transporte de carga	3	
Política de transporte público individual - Táxi	5		
Organização Institucional	Programa de fortalecimento da organização institucional para gestão da mobilidade urbana	8	29%
	Programa de assistência e capacitação técnica na área do planejamento e gestão da mobilidade	14	
	Estratégia de viabilização financeira de investimentos em infraestrutura	6	
	Programa de modernização da gestão da mobilidade no município	7	
	Programa de fortalecimento da democracia participativa	6	

FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2015).

Dentro dos **condicionantes individuais**, algumas análises podem ser feitas a partir das pesquisas de opinião sobre o transporte público e de bicicleta apresentadas. Apesar da amostra ser relativamente pequena e não corresponder ao universo do município, tais análises oferecem uma perspectiva da realidade que se apresenta.

Ao analisar a escolaridade da população entrevistada (GRÁFICO 9), observa-se que a minoria dos usuários de ambos os modais possuem ensino superior, além disso, mais de 40% dos ciclistas têm ensino fundamental incompleto. No geral, é possível destacar que o grau de escolaridade dos usuários do transporte público é maior que o dos ciclistas.

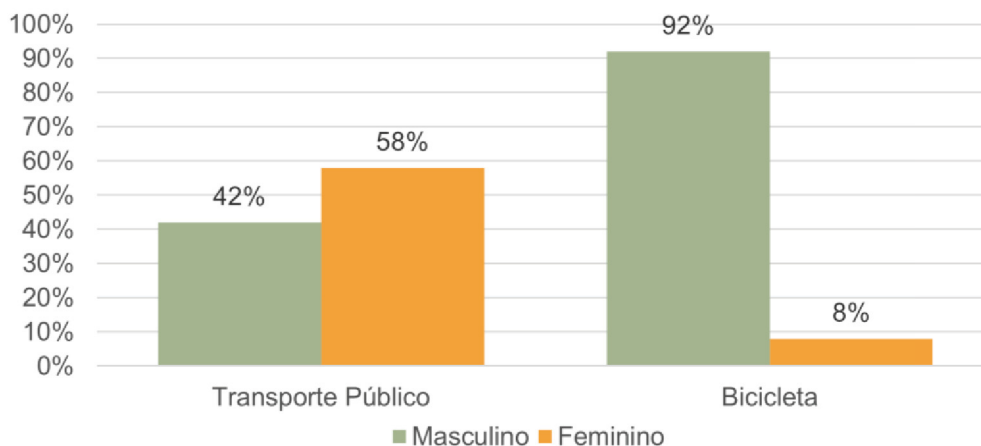
GRÁFICO 9 – GRAU DE ESCOLARIDADE ENTREVISTADOS PMU CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM



FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2013b).

Segundo o GRÁFICO 10, do total de ciclistas entrevistados (295 pessoas), 8% são do gênero feminino e 92% masculino, enquanto dos 481 usuários do transporte público, 58% eram mulheres e 42% homens. É possível inferir que a baixa aderência da bicicleta por mulheres está relacionada a segurança, uma vez que 95% dos ciclistas – mesmo sendo majoritariamente homens – declararam que se sentem inseguros ou bastante inseguros em seus deslocamentos diários.

GRÁFICO 10 – GÊNERO DOS ENTREVISTADOS PMU CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM



FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2013b).

Nessa perspectiva, na mesma linha de Sobarzo (2006), fica claro que, ainda que a mobilidade se mostre como um ato de apropriação da cidade, ela também tem o potencial de expor as iniquidades de uso do espaço.

4.2.2 Etapa 2: Atividade participante

Os registros da atividade participante na elaboração do PMU de Cachoeiro de Itapemirim apontam a realização de 4 eventos em dois formatos distintos – oficinas e seminários, totalizando 144 participantes, como sintetiza o QUADRO 28.

QUADRO 28 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

Espaço de Participação	Eventos/ Encontros	Número de Participantes	Documentos Analisados
Oficinas Temáticas	Oficina com Sociedade Civil	23	Relatório Oficinas Temáticas de capacitação (Produto 2.1.)
			Apostila distribuída aos participantes (Anexo B)
			Apresentação Oficina (Anexo C)
	Oficina com Técnicos Municipais	10 ⁸	Resumo Plano de Mobilidade (Produto 6.4)
Seminários	Seminários de Avaliação	10	Relatório Seminário de Avaliação (Produto 5.2.)
	Seminários de Consolidação	101	Relatório Seminário de Consolidação (Produto 6.2.)
			Relatório Consolidação dos Trabalhos PMUS (Produto 6.3.)
TOTAL	4	144	7

FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2013a, 2014a, 2014c, 2015).

Segundo Pires e Vaz (2012), conselhos de políticas públicas também são espaços de participação popular. Nesse sentido, cabe apontar que, de acordo com o Produto 3.3. do PMU – Relatório de Estudos Institucionais – há outros dois espaços de participação relacionados ao plano de mobilidade, são eles: o Conselho Municipal de Transportes e Tarifas, criado em 2003, e o Conselho Municipal de Trânsito, fundado em 2009. Contudo, os documentos analisados não detalham as atividades de tais conselhos na formulação do referido PMU.

Ao verificar o indicador **inclusão**, observa-se que o perfil demográfico, especificamente em relação ao gênero dos participantes, no total apresenta uma

⁸ Obteve-se acesso ao número total de participantes da Oficina com Técnicos Municipais, porém, por falta da lista de presença desse evento, tais participantes não puderam ser incluídos nas análises de perfil demográfico e associativo.

leve predominância de homens. No entanto, há uma considerável disparidade entre os gêneros ao comparar a oficina e os seminários, como é possível observar no QUADRO 29.

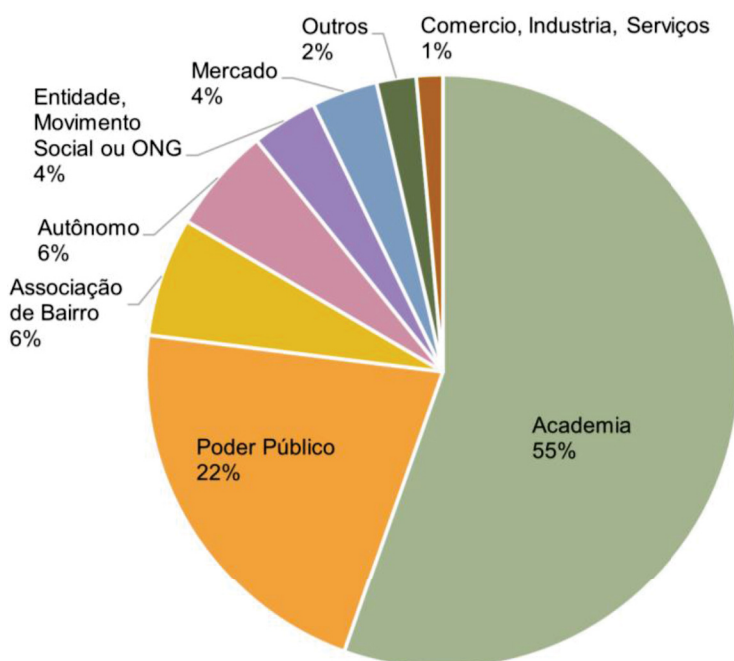
QUADRO 29 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

Espaço de Participação	Feminino	Masculino
Oficina Temática com Sociedade Civil	17%	83%
Seminários	54%	46%
TOTAL	46%	54%

FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2013a, 2014a, 2014c).

A análise de dados relativos ao perfil associativo mostra uma grande quantidade de pessoas ligadas à academia, com 55% do total de participações, seguido do poder público, com 22%, e todas as demais categorias somadas representam 23% (GRAFICO 11). Ressalta-se que nas listas de presença computadas não foram verificados indivíduos associados a empresa de consultoria contratada – Logit Engenharia – entretanto, de acordo com registros iconográficos dos eventos, membros da empresa estavam presentes.

GRÁFICO 11 – PERFIL ASSOCIATIVO TOTAL - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

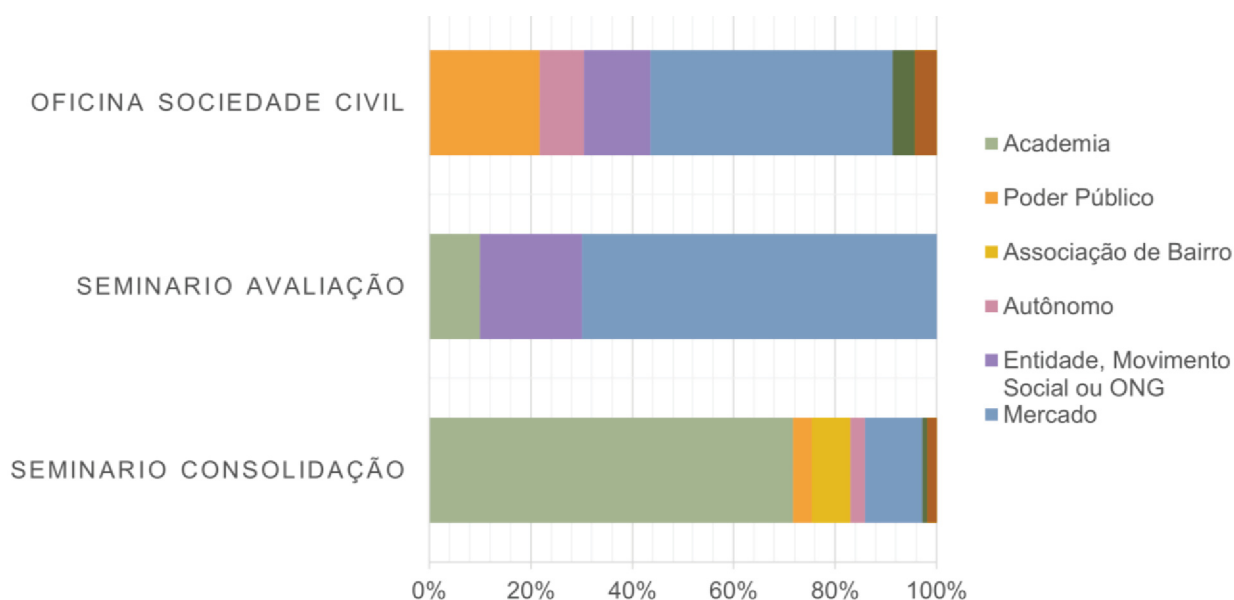


FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2013a, 2014a, 2014c).

A partir do GRAFICO 12, é importante observar que, apesar da pequena representatividade no perfil associativo total, indivíduos associados a categoria

Mercado tiveram grande participação tanto na Oficina quanto no Seminário de Avaliação. Além disso, nota-se que Seminário de Consolidação foi realizado nas dependências da UNES – Faculdade do Espírito Santo – em horário de aula, dessa forma, houve presença significativa de membros da academia, majoritariamente estudantes dos cursos de direito e administração da referida faculdade. Nesse sentido, nota-se a importância não só da quantidade de participantes, mas também da representatividade associativa por evento, visto que em números absolutos muitos indivíduos associados a academia participaram, porém com pouco poder decisório no processo como um todo.

GRÁFICO 12 – PERFIL ASSOCIATIVO POR EVENTO - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM



FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2013a, 2014a, 2014c).

Explorando o indicador **participação**, quanto ao fornecimento de informações, é possível observar a diligência na produção de apostilas, materiais de apoio para os eventos e apresentações, além da elaboração e disponibilização de documentos com sínteses das etapas já realizada, sobretudo em formato digital, para consulta no site oficial da prefeitura municipal. Ao final do PMU, os 25 documentos divulgados apresentaram relatórios das atividades participativas, todos os dados computados, análises de demanda, seleção e avaliação das alternativas, planos de ações e detalhamento das propostas.

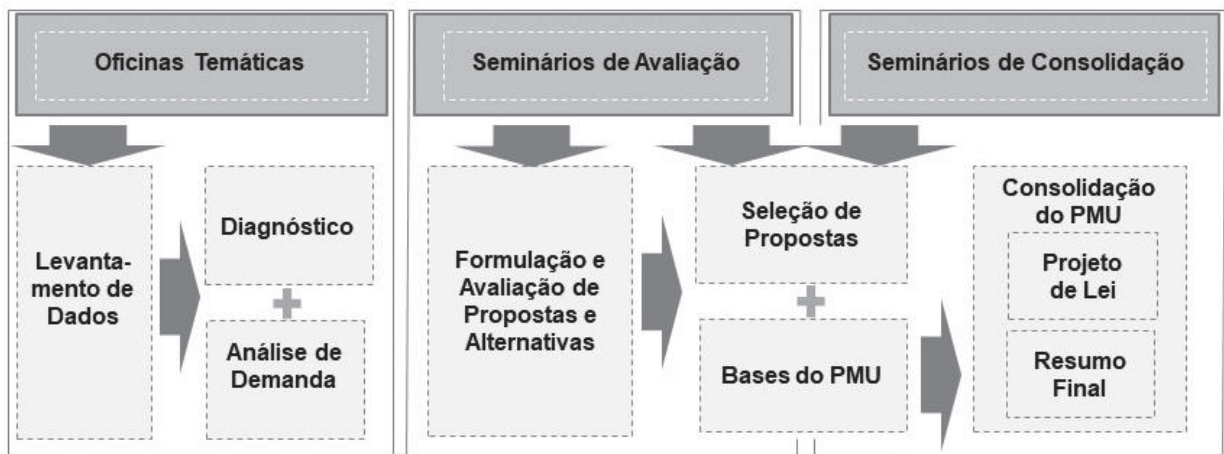
Entretanto, participantes da oficina com a sociedade civil atribuem à falta de informação e pouca visibilidade nas mídias de comunicação a baixa participação

popular dos primeiros eventos realizados, comprometendo os objetivos propostos. Para o representante da empresa de transporte coletivo do município, presente no seminário de avaliação, “parece que não houve comunicação” (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2014a).

Quanto ao método de tomada de decisão, de acordo com os relatórios do PMU, a condução do envolvimento dos cidadãos foi feita em três momentos: no primeiro – oficinas temáticas – o objetivo foi a capacitação dos envolvidos (sociedade civil e técnicos municipais) para melhor identificação e discussão das questões referentes a mobilidade e, junto ao levantamento de dados, elaborar o diagnóstico e a análise da demanda. No segundo – seminários de consolidação – o propósito foi apresentar e discutir os resultados das etapas realizadas para recolher dúvidas, concordâncias e sugestões. E a terceira – seminário de consolidação – na fase final de elaboração do plano, visou validar as propostas e levantar sugestões e críticas a serem incorporadas na base do PMU.

A FIGURA 27 a seguir ilustra as atividades desenvolvidas nas diferentes etapas de elaboração e a relação com as atividades participativas durante o processo.

FIGURA 27 – SÍNTESE FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

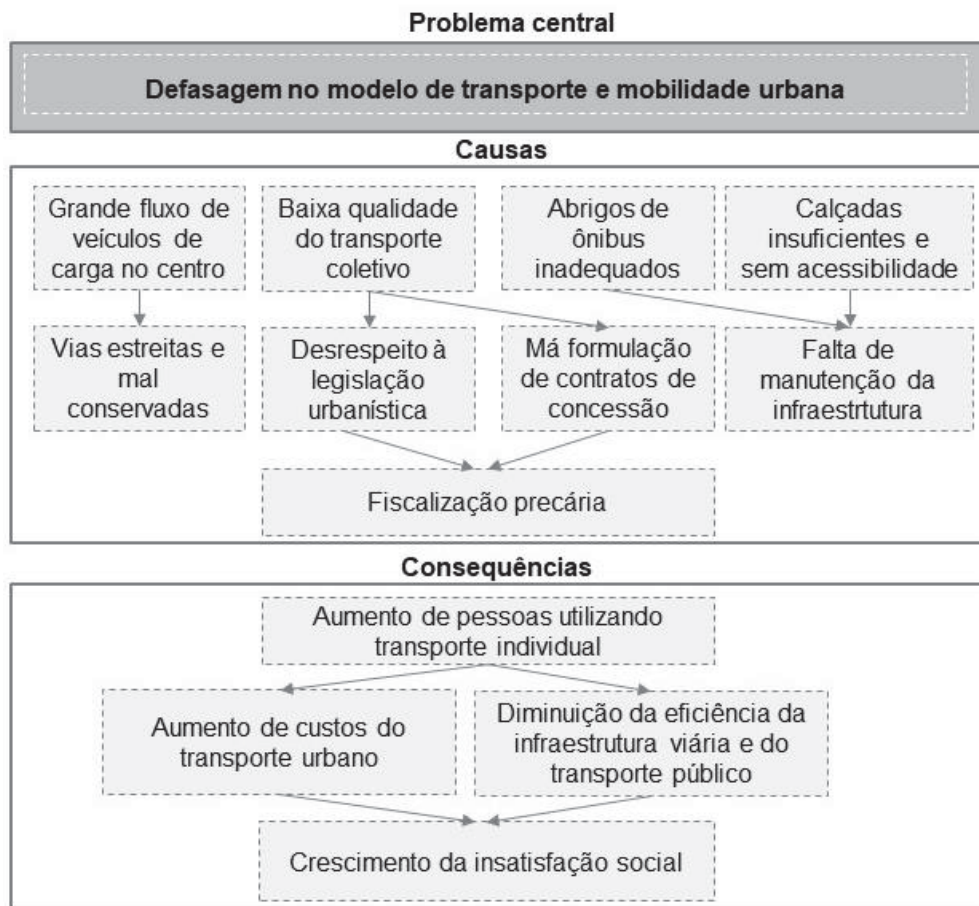


FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2014c).

No que se refere aos **debates**, identifica-se os temas presentes na agenda e descrever o conteúdo das discussões. Nesse sentido, por meio da FIGURA 28, é possível constatar os resultados do exercício estruturado de construção da “árvore

de problema”, proposto durante a oficina com a sociedade civil, na qual estão sintetizados o problema central considerado pelo grupo de discussões, além da sua rede de causas e de efeitos.

FIGURA 28 – ÁRVORE DE PROBLEMA ELABORADA EM OFICINA TEMÁTICA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM



FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2013a).

Durante o seminário de avaliação (FIGURA 29), os debates durante esse evento abordaram questões relativas à gestão da mobilidade enquanto política pública e quanto à necessidade de entender o plano como um processo de luta e não como algo autoaplicável. Além disso, a maioria dos presentes enfatizaram a baixa aderência da população no processo participativo. O próprio relatório do seminário conclui que “dado o pequeno número de participantes e seu perfil eminentemente da área pública municipal, perdeu-se a oportunidade de repassar ao conhecimento da sociedade (...)” (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 2014a, p. 11).

FIGURA 29 – SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM



FONTE: Cachoeiro de Itapemirim (2014c).

No seminário de consolidação, destacam-se debates sobre a ausência de propostas da área a norte do rio e diversas manifestações de problemas em forma de gargalos localizados, evidenciando questões específicas do cotidiano de cada um dos participantes.

Finalmente, para concluir a análise referente ao estudo de caso do município de Cachoeiro de Itapemirim, apresenta-se no QUADRO 30 quais os indicadores e variáveis foram abordados nessa seção, segundo a disponibilidade de dados do PMU. Nota-se que duas importantes variáveis na verificação das iniquidades na apropriação não foram contempladas no conteúdo do plano, são elas: divisão modal e renda.

QUADRO 30 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE – CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM

Etapa	Indicador	Variável	Aborda
Etapa 1 - Apropriação	Condicionantes espaciais de mobilidade	Modos de transporte - Divisão Modal	Não
		Infraestrutura de Circulação	Sim
	Condicionantes Individuais de mobilidade	Gênero	Sim
		Renda	Não
Etapa 2 - Participação	Inclusão	Variação do perfil demográfico dos participantes	Sim
		Variação do perfil associativo dos participantes	Sim
	Participação	Fornecimento de informações	Sim
		Método de tomada de decisões	Sim
	Debates	Aspectos relativos às demandas da população	Sim

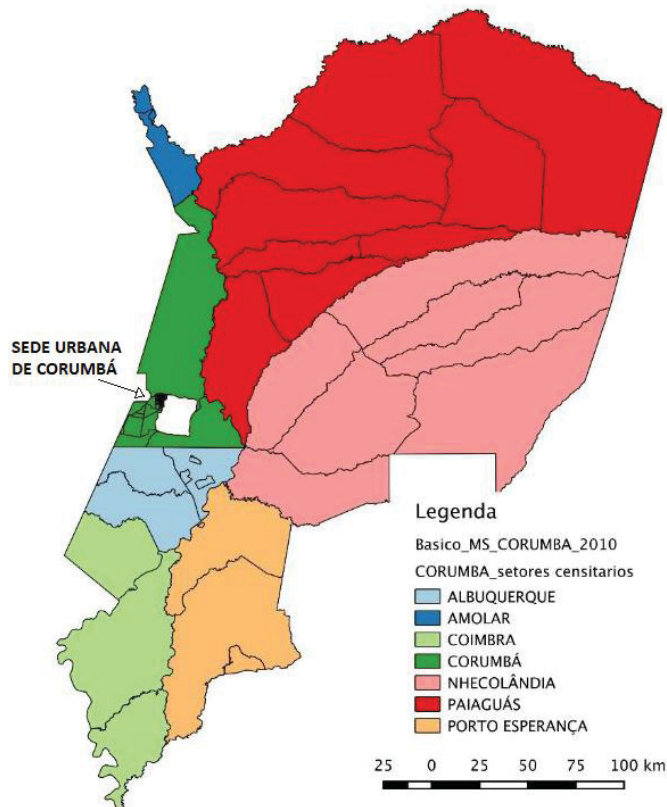
FONTE: A autora (2021).

4.3 PMU CORUMBÁ (MS)

Situado no estado do Mato Grosso do Sul – na fronteira entre o Brasil, a Bolívia e o Paraguai – Corumbá é um dos maiores municípios brasileiros em

extensão territorial, totalizando quase 65 mil km² de área total, divididos em 7 distritos, como mostra a FIGURA 30. Considerando sua área urbana de 32,5km² e sua população, estimada em 111.435 habitantes (IBGE, 2019), a densidade demográfica da cidade é de 3.428 hab./km².

FIGURA 30 – DIVISÃO TERRITORIAL MUNICÍPIO DE CORUMBÁ



FONTE: Corumbá (2016d).

A mobilidade na cidade é caracterizada pela iniquidade na distribuição espacial de infraestrutura pelo extenso território, com notória diferença entre o centro e as regiões mais periféricas. Além disso, o município conta com o desafio da existência de diversos assentamentos rurais desprovidos de serviços públicos e infraestrutura, gerando a necessidade de deslocamentos dos moradores até a sede urbana. Observa-se também um número elevado de viagens motorizadas, principalmente quando comparado com outros municípios de porte populacional similar e, em relação às viagens não motorizadas, evidencia-se a bicicleta com participação acima da média (CORUMBÁ, 2016c).

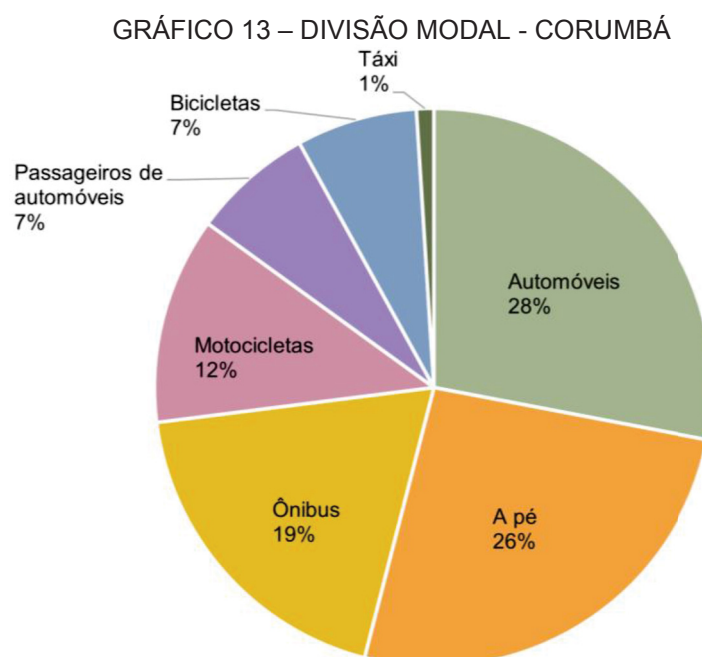
Nesse contexto, no período compreendido entre julho de 2015 e maio de 2016, o PMU de Corumbá foi elaborado e, posteriormente, consolidado por meio da Lei n° 199/2016. De acordo com o plano, tomou-se como princípio orientador a

relação entre o direito à cidade e a mobilidade, entendido como “a promoção do acesso democrático aos direitos sociais fundamentais no espaço urbano onde o cidadão possa se locomover livremente” (CORUMBÁ, 2016d, p. 15).

4.3.1 Etapa 1: Apropriação

Primeiramente, no tocante aos **condicionantes espaciais** de mobilidade, verificam-se as impossibilidades de apropriação do espaço observando os modos de transporte e a infraestrutura de circulação, assim como as proposições presente no plano para enfrentamento da realidade.

Com base na pesquisa OD e de contagem volumétrica realizadas durante a elaboração do PMU, observa-se a divisão modal do município. O GRAFICO 13 ilustra que 40% dos deslocamentos é realizado em automóveis particulares – carros ou motos, 33% das viagens são feitas por transporte ativo – a pé ou bicicleta, enquanto 19% são por ônibus.



FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2015c).

O modal público coletivo do município, que conta somente com ônibus, possui 10 linhas urbanas e 3 rurais. Do total de pessoas transportadas, 98,5% utilizaram as linhas urbanas e 1,5% as linhas rurais, além disso, na área urbana 15,5% dos passageiros usufruem da gratuidade no transporte – por serem estudantes, pessoas com mobilidade reduzida ou idosos – enquanto na área rural

70,7% têm o benefício da gratuidade. Cabe ressaltar que, mesmo com cobrança de tarifa dos passageiros, o transporte coletivo na área rural é subsidiado integralmente pela prefeitura (CORUMBÁ, 2015b).

Dentro dos modais ativos o tempo médio de deslocamentos a pé é de 29 minutos, enquanto de bicicleta, 22 minutos. Os principais problemas identificados por esses usuários são a falta de respeito dos condutores motorizados e a falta de segurança no trânsito (CORUMBÁ, 2015b). Nessa perspectiva, observa-se no QUADRO 31 as principais proposições do plano cujo objetivo está relacionado aos modos de transportes e ao estímulo de uso de modais ativos e coletivo.

QUADRO 31 – INDICADORES E METAS DOS PROGRAMAS CORUMBÁ

Programa	Indicador	Metas			
		2016	2020	2024	2031
Estímulo ao uso do transporte ativo	% de escolas municipais com rotas definidas	0	50%	100%	100%
	% da população atingida nas campanhas de estímulo	-	50%	50%	50%
	Nº de vagas de bicicletário/ paraciclos públicos	-	700	1400	1400
Qualificação e priorização do transporte coletivo urbano e rural	Periodicidade de pesquisa de percepção sobre a qualidade do transporte	-	1 por ano	1 por ano	1 por ano
Programa de segurança viária e educação para o trânsito	Nº de intervenções de acalmamento de tráfego (como lombadas, faixas elevadas e faixas de pedestres)	10	40	80	150
	Nº de motoristas de ônibus, taxistas e mototaxistas atingidos nos treinamentos	50%	100%	100%	100%
	Nº de motoristas atingidos nas campanhas	-	50%	50%	50%
Reorganização das vias e estacionamentos	Nº de vagas de sistema de estacionamento rotativo	0	845	1500	2000
Mobilidade Sustentável	% da frota de veículos de transporte coletivo com mudança de matriz energética	-	25%	50%	100%

FONTE: Elaborada pela autora com base em Corumbá (2016b).

Atualmente, o município conta com uma variedade de infraestruturas de mobilidade em decorrência do sistema viário urbano, sistema rodoviário, hidroviário, ferroviário e aeroviário regional. Porém, de acordo com o diagnóstico do plano, os principais problemas de infraestrutura de circulação estão ligados ao sistema viário urbano.

Identificou-se que 50,5%⁹ das vias urbanas não são pavimentadas e a cobertura de infraestrutura cicloviária é descrita como parcial e insuficiente. Como ilustra a FIGURA 31, as vias desprovidas de pavimentação são, em sua maioria, nas regiões mais periféricas da cidade e, segundo a FIGURA 32, os trechos existentes de ciclovias e ciclofaixas encontram-se apenas na região leste da cidade.

FIGURA 31 – SISTEMA VIÁRIO POR TIPO DE PAVIMENTAÇÃO EM CORUMBÁ

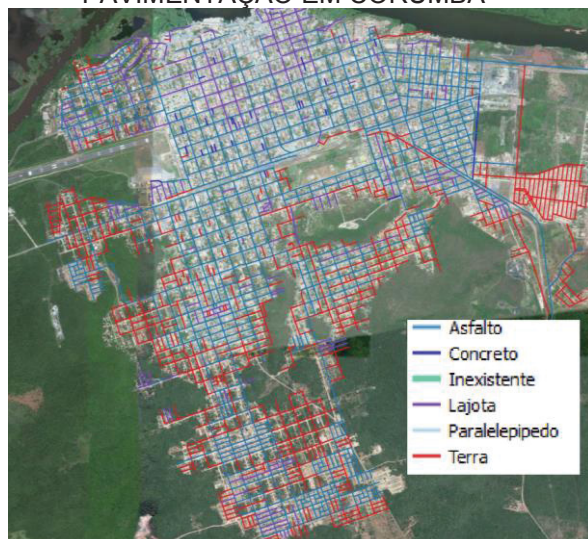
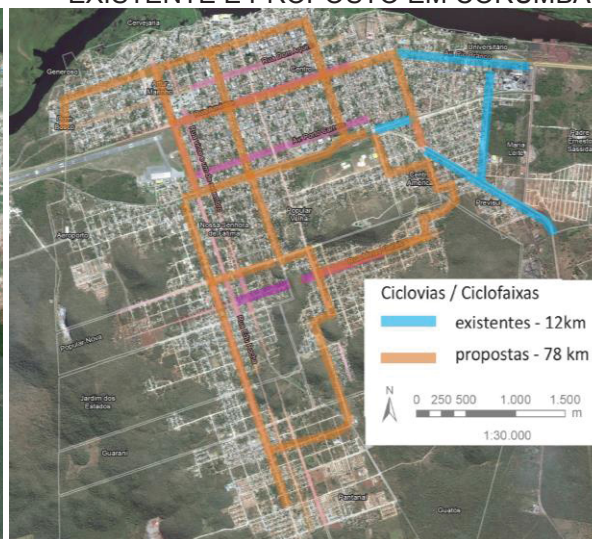


FIGURA 32 – SISTEMA CICLOVIÁRIO EXISTENTE E PROPOSTO EM CORUMBÁ



FONTE: Corumbá (2015b).

Nesse sentido, visando mitigar os problemas relacionados a infraestrutura de circulação, o plano traz indicadores e metas, os quais estão compilados no QUADRO 32.

QUADRO 32 – INDICADORES E METAS DOS PROGRAMAS CORUMBÁ

Programa	Indicador	Metas			
		2016	2020	2024	2031
Implantação e qualificação da infraestrutura de transporte ativo	Km de calçadas implantadas	-	82km	164km	328km
	Km de calçadas requalificadas	-	118km	236km	236km
	Km de rede cicloviária implantada	12km	80km	120km	180km
Implantação e qualificação da infraestrutura de transporte coletivo	% de terminais de ônibus existentes qualificados	50%	100%	-	-
	Terminais de ônibus construídos	-	100% 10	-	-
	% de pontos de ônibus qualificados	-	100% (62)	-	-

⁹ Há uma divergência de informações: enquanto o material de apresentação do Diagnóstico (CORUMBÁ, 2015b) afirma que 50,5% das vias urbanas não são pavimentadas, o relatório do Diagnóstico (CORUMBÁ, 2015d) diz 35%.

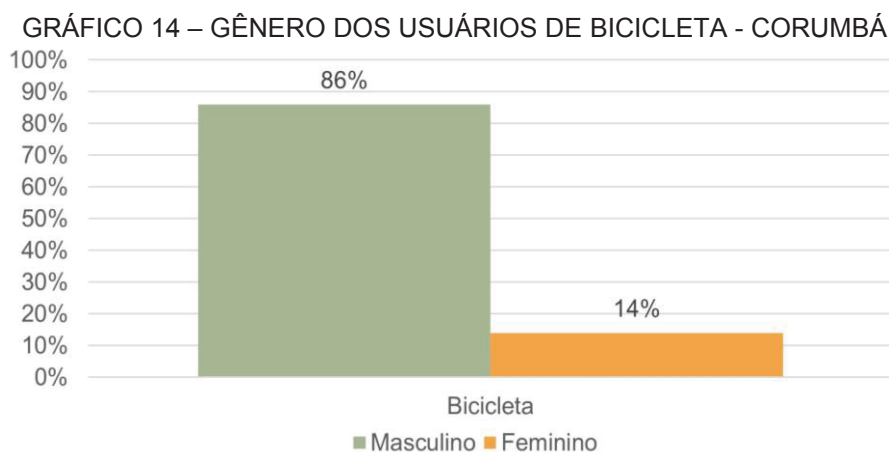
¹⁰ O plano traz a observação “caso haja implantação de novo terminal” (Corumbá, 2016d, p. 212).

Programa	Indicador	Metas			
			unid.)		
	Pontos de ônibus implantados	-	100% ¹¹		
Implantação e qualificação da infraestrutura rodoviária	% de vias requalificadas por ano	-	5%	5%	5%
	Km de vias pavimentadas	-	70km	70km	-
	Medidas de mitigação implementadas (redução de velocidade, sinalização e fiscalização)	-	100%		
	Implantação do novo anel viário	-	25%	50%	100% ¹²

FONTE: Elaborada pela autora com base em Corumbá (2016b).

O PMU de Corumbá pouco aborda as iniquidades na apropriação do espaço relacionadas aos **condicionantes individuais** de mobilidade. As variáveis idade e escolaridade são apresentadas sem correlações com os deslocamentos, já as variáveis gênero e renda mostradas são passíveis de correlações com a apropriação do espaço pela mobilidade, como aborda-se na sequência.

A questão de gênero é levantada apenas na caracterização dos deslocamentos por bicicleta. Conforme pesquisa OD realizada, 86% dos ciclistas são do gênero masculino, em contrapartida, 14% são do feminino (GRÁFICO 14). Segundo o PMU, essa discrepância pode ser um indicativo da sensação de segurança que o modal proporciona nos deslocamentos diários dessa população.



FONTE: Elaborado pela autora com base em Cachoeiro de Itapemirim (2015c).

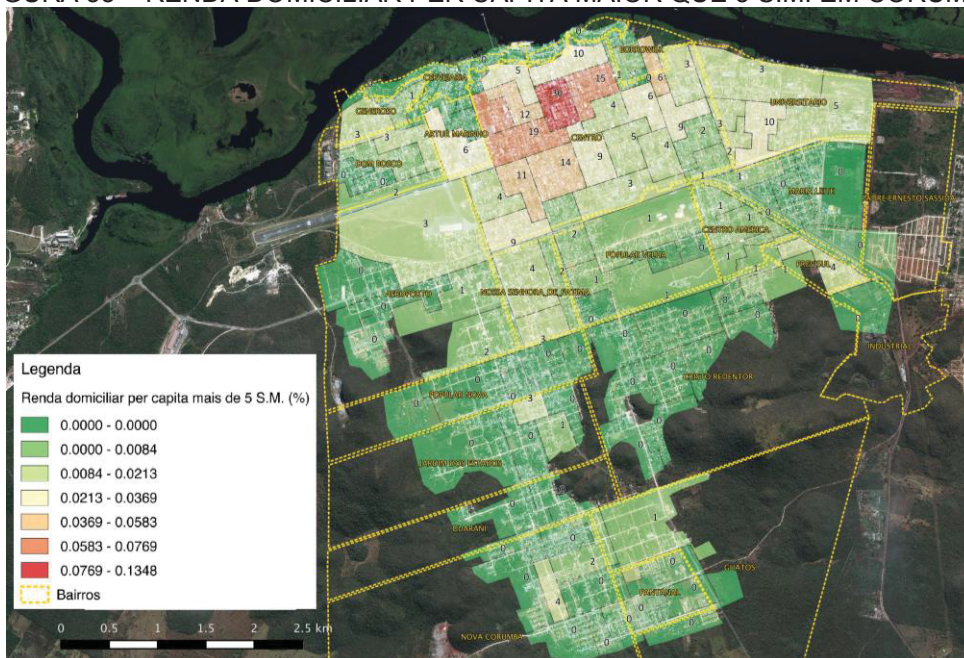
No tocante à renda, a tendência notada em diversos municípios se repete: observa-se a concentração da população de maior renda no entorno na área central,

¹¹ Por meio do material analisado não é possível verificar o que representa o universo de 100% de novos pontos de ônibus a serem implantados.

¹² Entende-se que a obra do anel viário deve ser iniciada em 2020 e finalizada até 2031.

ao passo que as bordas da cidade abrigam a população de menor renda. A FIGURA 33 apresenta a divisão espacial da população de Corumbá considerando a renda domiciliar per capita.

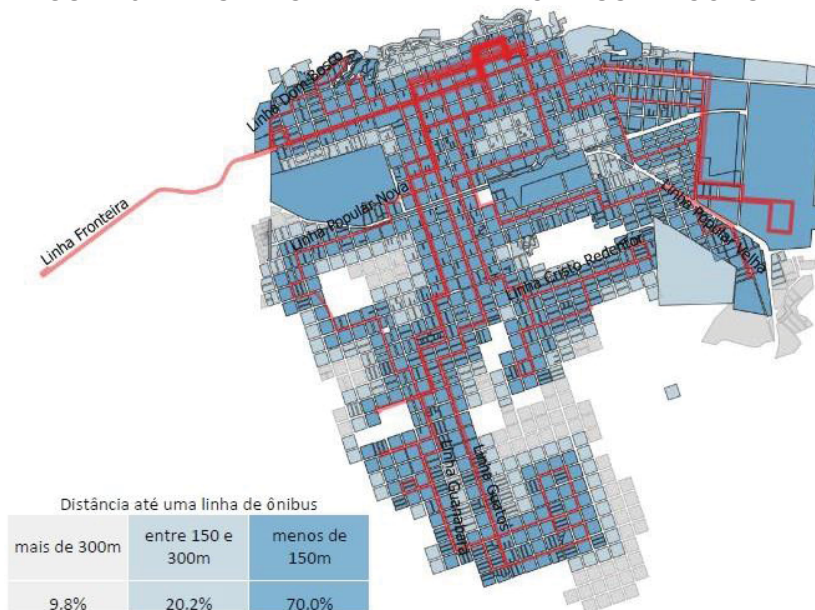
FIGURA 33 – RENDA DOMICILIAR PER CAPITA MAIOR QUE 5 S.M. EM CORUMBÁ



FONTE: Corumbá (2015b).

Nessa perspectiva, é possível estabelecer uma relação entre localização da população com menor renda e as áreas com maior distância a percorrer até uma linha de ônibus do transporte coletivo (FIGURA 34), em outros termos, a relação entre renda e as possibilidades de apropriação do espaço por meio da mobilidade.

FIGURA 34 – DISTÂNCIA ATÉ LINHA DE ÔNIBUS EM CORUMBÁ



FONTE: Corumbá (2015b).

As ações previstas pelo PMU em respostas as iniquidades ligadas aos condicionantes individuais de mobilidade podem ser caracterizadas como abrangentes. Conforme QUADRO 33, as proposições envolvem o incentivo a implantação de novos estabelecimentos comerciais e de serviços fora da região central, distribuição dos equipamentos públicos e criação de um fundo municipal o qual contemplaria a mobilidade municipal.

QUADRO 33 – INDICADORES E METAS DOS PROGRAMAS CORUMBÁ

Programa	Indicador	Metas			
		2016	2020	2024	2031
Mobilidade Sustentável	Nº de novos estabelecimentos de comércio e serviços em bairros ¹³	-	5	7	10
Redução de desigualdades	Distribuição equânime de equipamentos públicos no município	“A meta para este indicador depende de ações vinculadas à política territorial do Plano Diretor” (CORUMBÁ, 2016 plano)			
Gestão de mobilidade urbana e rural	Criação do fundo municipal de desenvolvimento urbano	1	-	-	-

FONTE: Elaborada pela autora com base em Corumbá (2016b).

4.3.2 Etapa 2: Atividade participante

Em Corumbá, o processo participativo do PMU contou com 27 eventos entre audiências, oficinas e reuniões, como expõe o QUADRO 34. Os participantes das duas audiências realizadas não foram divulgados, há apenas registros de imagens e textos descritivos do evento, impossibilitando a inserção dos mesmos na pesquisa.

QUADRO 34 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS EM CORUMBÁ

Espaço de Participação	Eventos/ Encontros	Número de Participantes	Documentos Analisados
Audiências	1º Audiência – Plano de Trabalho	Não divulgado	Apresentação 1º Audiência – Produto 1 Postagem em site oficial do PMU
	2º Audiência – Prognóstico e Plano de Ação	Não divulgado	Apresentação 2º Audiência – Produto 3 Postagem em site oficial do PMU
Oficinas Participativas	6 Oficinas de diagnóstico ¹⁴	186	Relatório de Atividades – Produto 2

¹³ O indicador diz respeito às necessidades de deslocamento para o trabalho e para acesso à serviços e comércio implementando novos estabelecimentos em bairros desassistidos, considerando demandas específicas por bairro conforme levantamento de oportunidades realizado (Corumbá, 2016b).

	5 Oficinas de prognóstico ¹⁵	75	Relatório de Atividades – Produto 3
Reuniões	10 Reuniões de diagnóstico	84	Relatório de Atividades – Produto 2
	4 Reuniões de prognóstico	37	Relatório de Atividades – Produto 3 Ata 3º Reunião Ordinária do Comitê do PMOB Corumbá
TOTAL	27	382	7

FONTE: Elaborado pela autora com base em Corumbá (2015a, 2015d, 2016a, 2016c)

No que diz respeito ao indicador da **inclusão**, considerando o total de participantes, a variação do perfil demográfico pode ser considerada equilibrada entre os dois gêneros. Porém, observa-se que nos eventos onde houve maior poder deliberativo nas tomadas de decisões – as reuniões – o percentual de mulheres se mostrou inferior em relação ao percentual de homens, enquanto nas oficinas ocorreu o inverso (QUADRO 35).

QUADRO 35 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO - CORUMBÁ

Espaço de Participação	Feminino	Masculino
Oficinas Participativas	57%	43%
Reuniões	39%	61%
TOTAL	52%	48%

FONTE: Elaborado pela autora com base em Corumbá (2015d, 2016c).

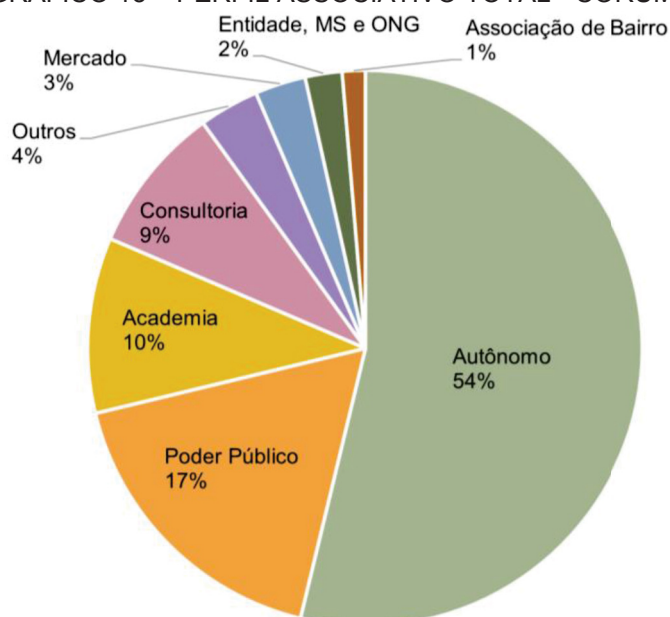
Nota-se que os apontamentos feitos pelos participantes durante as oficinas, as quais contaram com maior participação feminina, refletem as demandas cotidianas desse grupo. De acordo com o relatório de atividades, as principais motivações para o deslocamento pela cidade relatadas incluem ir à escola ou levar os filhos à escola, fazer compras, caminhadas até parques e praças (CORUMBÁ, 2015d, p. 17).

Já quanto ao perfil associativo, o GRÁFICO 15 demonstra uma expressiva participação de cidadãos autônomos, isto é, pessoas que se identificaram de maneira individual, os quais representam mais da metade do total de participações. Na sequência, é possível observar integrantes do Poder Público (17%), Academia (10%), Consultoria (9%), Outros (4%), Mercado (3%), Entidade, Movimento Social e ONG (2%) e Associação de Bairro (1%).

¹⁴ Ressalta-se que não foi divulgada a lista de presença da Oficina da Área Urbana Leste, por isso, os participantes desse encontro não puderam ser computados.

¹⁵ De acordo com os relatórios analisados foram previstas 6 oficinas, porém uma delas – a Oficina da Área Urbana Sul – não foi realizada por falta de quórum e, por essa razão, não foi incluída.

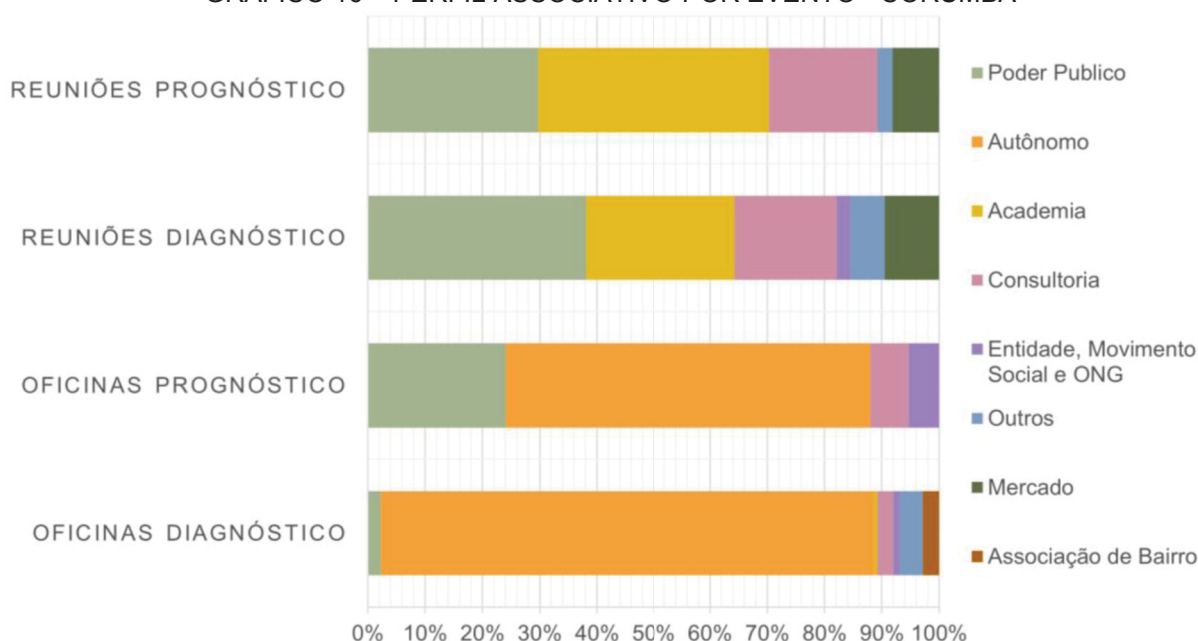
GRÁFICO 15 – PERFIL ASSOCIATIVO TOTAL - CORUMBÁ



FONTE: Elaborado pela autora com base em Corumbá (2015d, 2016c).

Analisando o perfil associativo em cada um dos eventos, nota-se um contraste entre quem foi incluído nas reuniões e nas oficinas. Nas reuniões, houve maior presença do poder público, da academia, consultoria e do mercado – por meio de representantes da Viação Cidade Corumbá, empresa que atua no transporte urbano na cidade. Nas oficinas, além de indivíduos autônomos, integrantes de associações de bairro tiveram participação (GRÁFICO 16)

GRÁFICO 16 – PERFIL ASSOCIATIVO POR EVENTO - CORUMBÁ



FONTE: Elaborado pela autora com base em Corumbá (2015d, 2016c).

Cabe ainda apontar que durante a primeira audiência foi composta a lista de representantes que compõe o comitê de acompanhamento do PMU de Corumbá, formalizada posteriormente pelo Decreto Municipal nº 1.565/2015. O comitê foi formado por 10 membros titulares, dos quais 5 são representantes do Poder Público, 1 do Mercado, 1 da Academia, 3 outros – especificamente 1 da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, 1 da Associação de Ciclismo Pantanal e 1 Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CORUMBÁ, 2016d).

No tocante a ao indicador **participação**, durante a primeira audiência pública realizada, o prefeito à época destacou que a transparência no processo, aliada à participação da população, possibilitaria significativos avanços permitindo a ampliação do direito à cidade (CORUMBÁ, 2015e).

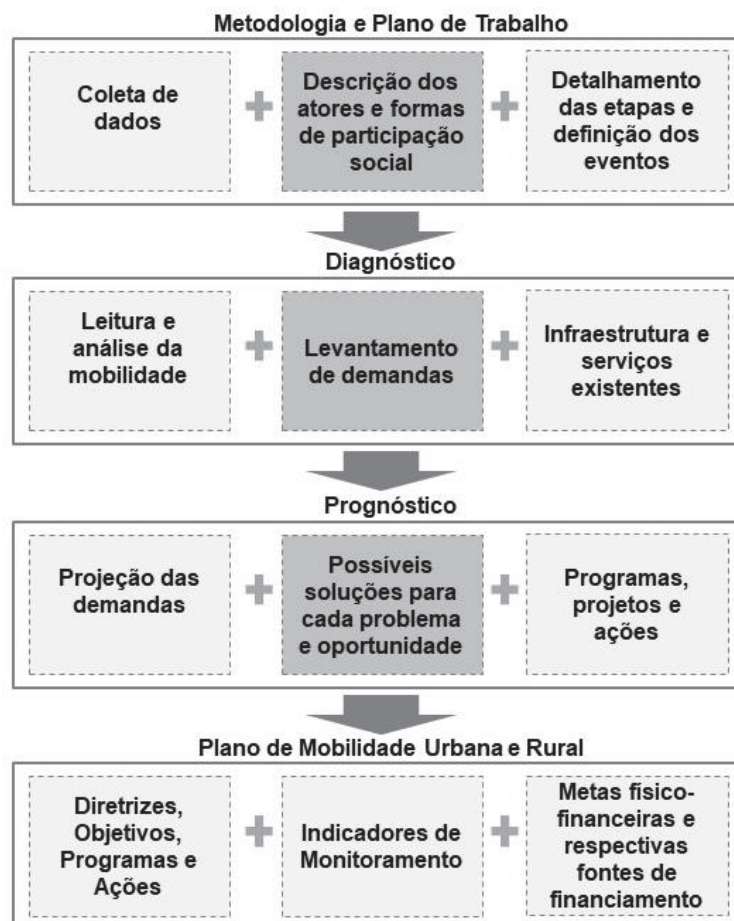
Nesse sentido, observou-se o fornecimento de informações por meio de mídias variadas de acordo com a agenda de trabalho estabelecida. Inicialmente, ocorreu um esforço para esclarecer à população conceitos básicos da mobilidade e destacar a importância da participação popular na construção do PMU. Para esse fim, integrantes da Fundação de Desenvolvimento Urbano e Patrimônio Histórico (FUPHAN) e da consultoria contratada (Risco) concederam entrevistas em diversas rádios municipais e promoveram palestras denominados de “Conferências da Cidade”.

Os eventos abertos ao público geral – audiências e oficinas – foram divulgados nas rádios locais, por carros de som, cartazes impressos, no site oficial do plano e em redes sociais. Posteriormente, à medida que as etapas foram concluídas documentos e relatórios passaram a ser publicados no site oficial do PMU.

O fluxo do processo de tomada de decisão, como mostra a FIGURA 35, foi dividido em quatro etapas principais. Na primeira etapa – metodologia e plano de trabalho – houve o mapeamento dos atores e estruturação da agenda dos eventos participativos a serem realizados, além disso, delimitou-se regiões de mobilização, sendo quatro urbanas e duas rurais. Na etapa de diagnóstico, a infraestrutura e serviços existentes foram analisados criticamente, bem como as demandas da população foram coletadas e sistematizada. Posteriormente, durante a terceira etapa – prognóstico – a partir do diagnóstico já estabelecido, a população levantou possíveis soluções e oportunidades de melhorias e, finalmente, a última etapa foi a elaboração do PMU que, como um documento síntese de todo o processo,

apresenta diretrizes, objetivos, programas, ações, indicadores e metas físico-financeiras.

FIGURA 35 – SÍNTESE FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE CORUMBÁ



FONTE: Elaborado pela autora com base em Corumbá (2016d).

Os programas e ações definidos, foram classificados, em ordem de importância de acordo com a complexidade das questões urbanas municipais, priorizando ações de caráter estruturante para solução das questões de maior gravidade social. Nesse sentido, salienta-se que, durante cada uma das oficinas de prognóstico, houve a definição de rotas prioritárias para melhoria em calçadas, arborização, iluminação e pavimentação em cada uma das regiões de mobilização, evidenciando o que pode ser considerado como compartilhamento do planejamento.

Por fim, verifica-se o potencial do processo participativo para a manifestação das demandas da população e discussões, no indicador **debates**. Nessa perspectiva, observa-se que, durante as oficinas de diagnóstico, representantes da empresa responsável pela consultoria do PMU explanaram sobre a dinâmica da

oficina em curso, posteriormente os mesmos direcionaram o debate dentro de eixos temáticos previamente definidos e, por fim, houve a aplicação de questionários com os participantes (FIGURA 36).

FIGURA 36 – OFICINA PARTICIPATIVA DE DIAGNÓSTICO ÁREA URBANA LESTE DE CORUMBÁ



FONTE: Corumbá (2015d).

Segundo relatórios, o problema da falta ou precariedade de pavimentação de calçadas foi destacado em todas as oficinas de diagnóstico como prioridade pelos participantes. Além disso, itinerários e linhas de ônibus de transporte coletivo insuficientes, falta de sombreamento e arborização e iluminação precária também foram questões recorrentes nos debates, conforme mostra o QUADRO 36.

QUADRO 36 – PROBLEMAS LEVANTADOS PELOS PARTICIPANTES NAS OFICINAS EM CORUMBÁ

Temática	Problema Levantados	Destacado como prioridade durante quantas das 6 oficinas
Transporte Coletivo	Itinerários/ Linhas insuficientes	4
	Tarifa	2
	Transporte de cargas inadequado	1
	Infraestrutura viária deficitária	2
	Paradas de ônibus (estado/ localização)	3
	Informações/ Sinalização insuficiente	2
	Superlotação	2
Transporte Ativo	Falta ou precariedade da pavimentação de calçadas	6
	Iluminação insuficiente	4
	Falta de sombreamento e arborização	4
	Ausência de ciclovia	3

FONTE: Elaborado pela autora com base em Corumbá (2015d).

Nas oficinas de prognóstico, a dinâmica proposta retomou os principais pontos do diagnóstico consolidado e propôs o debate de projeções e possíveis alternativas para solucionar os problemas identificados, bem como para potencializar oportunidades identificadas pelos participantes. Como produto desses eventos, obteve-se as soluções sintetizadas no QUADRO 37, as quais integram o plano de ações do PMU na íntegra, exceto a “criação de linha expressa em dia específico da semana entre principais distritos rurais e sede urbana” que foi convertida em ações correlatas, como a “adequação do traçado de ônibus de acordo com a demanda de usuários – linhas rurais” e “implantação de novas linhas de acordo com a demanda de usuários – linhas rurais” (CORUMBÁ, 2016d, p. 188).

QUADRO 37 – SOLUÇÕES LEVANTADAS NAS OFICINAS EM CORUMBÁ

Temática	Soluções Levantadas
Transporte Coletivo	Sistema de bilhetagem em papel com compra antecipada;
	Criação de linha expressa em dia específico da semana entre principais distritos rurais e sede urbana;
	Ônibus com bagageiro;
	Ampliação dos pontos de venda de cartão-transporte;
	Implantação de cartazes informativos com horários e trajetos nos pontos de ônibus;
	Criação de linhas exclusivas para usuários de cartão-transporte;
	Estacionamento rotativo
Transporte Ativo	Definição de rotas prioritárias para melhoria em calçadas, arborização, iluminação e pavimentação;
	Implantação de ciclovias e ciclofaixas
	Implantação de plano inclinado
	Criação de calçadas e ruas exclusivas para pedestres

FONTE: Elaborado pela autora com base em Corumbá (2016c).

De acordo com os relatórios analisados, as reuniões (FIGURA 37) descritas como “técnicas”, tiveram como objetivo o aprofundamento das alternativas para solução dos problemas e coleta de dados complementar, bem como encaminhamentos necessários à organização das atividades.

FIGURA 37 – REUNIÃO COMITÊ DO PMU DE CORUMBÁ



FONTE: Corumbá (2015d).

Observa-se que as reuniões tiveram um foco mais estratégico e gerencial para o arranjo e condução dos trabalhos do PMU. Sob a mediação dos profissionais da Risco, as discussões e debates giraram em torno da programação das atividades, validação da metodologia, informes das atividades realizadas, definições sobre oportunidades de parcerias e de estudos, entre outros.

Finalmente, conclui-se o estudo de caso de Corumbá evidenciando que todos os indicadores e variáveis foram abordados, exceto o condicionante individual da escolaridade, como mostra o QUADRO 38.

QUADRO 38 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE - CORUMBÁ

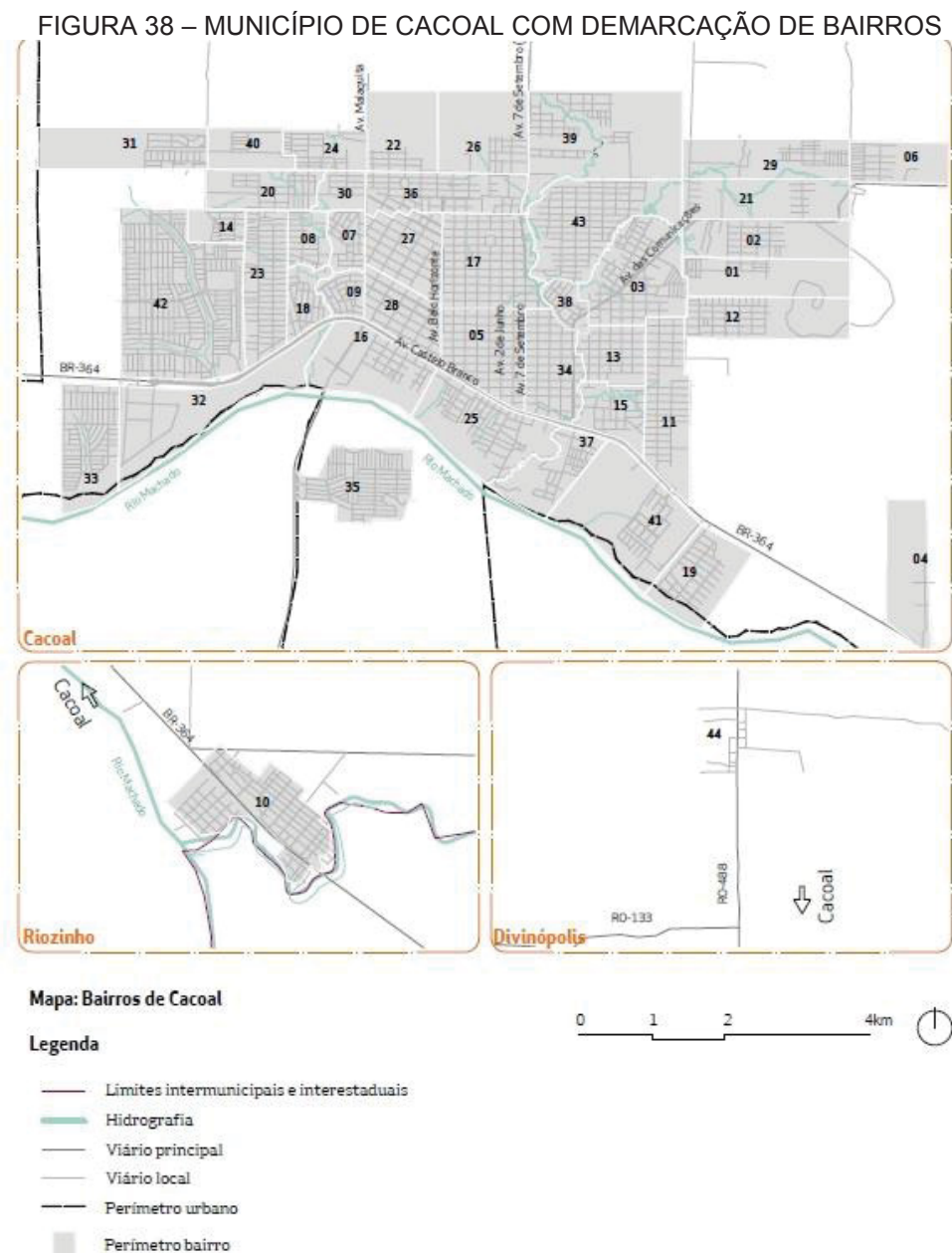
Etapa	Indicador	Variável	Aborda
Etapa 1 - Apropriação	Condicionantes espaciais de mobilidade	Modos de transporte - Divisão Modal	Sim
		Infraestrutura de Circulação	Sim
	Condicionantes Individuais de mobilidade	Gênero	Sim
		Renda	Sim
		Escolaridade	Não
Etapa 2 - Participação	Inclusão	Variação do perfil demográfico dos participantes	Sim
		Variação do perfil associativo dos participantes	Sim
	Participação	Fornecimento de informações	Sim
		Método de tomada de decisões	Sim
	Debates	Aspectos relativos às demandas da população	Sim

FONTE: A autora (2021).

4.4 PMU CACOAL (RO)

Cacoal localiza-se no estado de Rondônia, na divisa com o estado do Mato Grosso, a 480 km da capital Porto Velho. De acordo com o IBGE (2019), estima-se

que sua população é de 85.359 habitantes, dispostos 16,7km² de área urbana, expressando uma densidade demográfica de 5.111 hab./km².



FONTE: Cacoal (2017b).

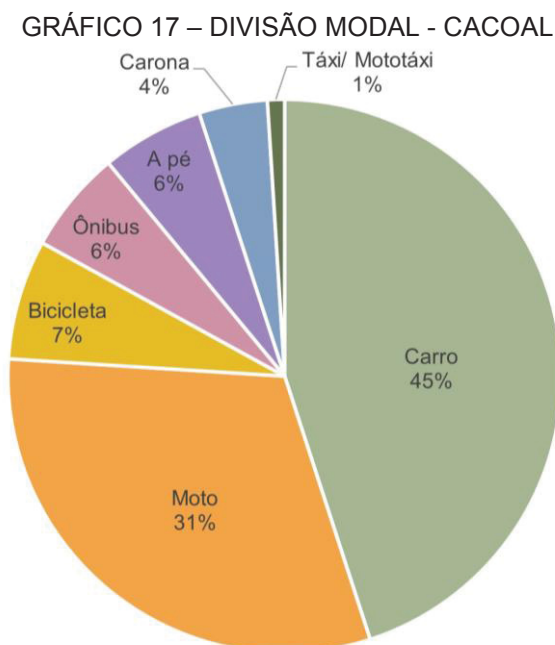
Como mostra a FIGURA 38, o processo de ocupação do território iniciou às margens do córrego e hoje o município é composto por três distritos: Cacoal, Riozinho e Divinópolis. A ocupação urbana do distrito sede é caracterizada como difusa e dispersa, com baixas densidades populacionais e concentração de atividade estratégicas em porções específicas do território, como a região central. A principal consequência desse padrão de urbanização foi o aumento das distâncias

necessárias para a realização de deslocamentos cotidianos, tornando-os mais onerosos, demorados e poluentes.

O PMU foi iniciado em 2016, após contrato com a empresa TcUrbes para assessoria, consultoria e planejamento, e finalizado em 2018, com a publicação da Lei 4.117/2018. O plano tem como premissa a equidade do uso do espaço público e pontua que no planejamento da mobilidade é preciso observar a distribuição territorial e modal de forma justa e democrática, considerando as diferentes características e impactos que cada modo de transporte têm impactos no espaço e na sociedade.

4.4.1 Etapa 1: Apropriação

No indicador de **condicionantes espaciais** verifica-se a divisão modal, nesse sentido, como demonstra o GRAFICO 17, em Cacoal os veículos mais utilizados são a moto e o carro.



FONTE: Elaborado pela autora com base em Cacoal (2017a).

Desse modo, 76% dos deslocamentos são feitos em veículos motorizados individuais, quase o dobro da média registradas em outros municípios com número de habitantes semelhante. Os deslocamentos não motorizados – a pé e bicicleta – ocupam pouco espaço na divisão modal, somando apenas 13% das viagens. Destaca-se que em cidades brasileiras, de 60 a 100 mil habitantes, os

deslocamentos a pé representam aproximadamente 40% dos deslocamentos totais já em Cacoal, esses deslocamentos são 6% dos deslocamentos.

Ao observar a infraestrutura para pedestres, nota-se duas situações que tem como consequência a oferta de calçadas inadequadas: a ostensiva implantação de loteamentos irregulares e o não atendimento das normas por parte dos proprietários dos lotes. O PMU aponta que os principais elementos que desestimulam o transporte ativo seriam: a ausência de arborização e iluminação pública, a falta de infraestrutura adequada e as baixas condições de acessibilidade e conectividade. A FIGURA 39 mostra o levantamento realizado na área central da cidade e revela a falta de homogeneidade da oferta de infraestrutura para pedestres.



As principais ações previstas pelo plano voltadas aos pedestres incluem o planejamento de rotas com prioridade para modos não motorizados, a revitalização de passeios públicos, requalificação da sinalização horizontal e vertical de travessias e cruzamentos, implantação de sistema de informações para pedestres e a instalação de mobiliário urbano, além qualificação da arborização urbana e da iluminação pública.

O município não possui sistema cicloviário e os ciclistas compartilham a via com os veículos motorizados. A ausência de infraestruturas de circulação voltada à bicicleta, associada à falta de sistemas de controle e organização de tráfego capazes de ofertar condições de segurança, torna os deslocamentos por bicicleta inseguros, principalmente ao considerar os elevados índices de motorização.

Nessa perspectiva o PMU prevê a implantação de uma rede cicloviária, por meio da normatização da circulação de bicicletas em rotas com prioridade para modos não motorizados, disponibilização de equipamentos de apoio, além da implantação um sistema de bicicletas compartilhadas e realização de programas educativos para estimular os modos não motorizados.

Em relação ao transporte coletivo urbano, apenas em 2017 iniciou-se a operação do serviço em Cacoal, o qual conta atualmente com três itinerários. Saliencia-se que a qualidade da infraestrutura viária e de transporte não é homogênea, sobretudo nos bairros provenientes de parcelamentos ilegais. Os ônibus passam por ruas extremamente acidentadas, algumas delas desprovidas de pavimentação, ademais, não há pontos de ônibus, nem informações sobre os itinerários.

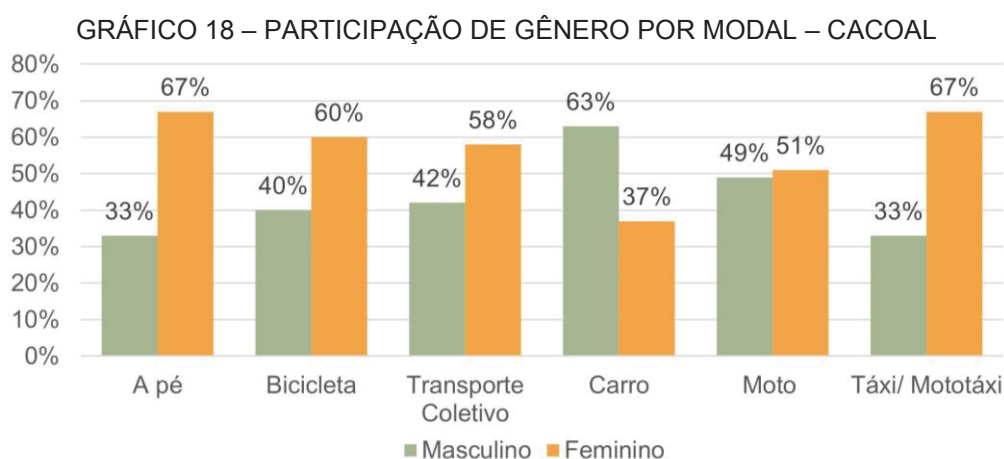
As ações previstas para combater as iniquidades verificadas no sistema de transporte coletivo incluem criar um banco de dados quantitativos do transporte coletivo, mapear possíveis fontes de receita extra tarifárias, qualificar as condições de infraestrutura dos terminais e pontos de integração entre o transporte coletivo público e o privado, disponibilizar informações sobre itinerários e criar canais de comunicação para otimizar a relação entre oferta e demanda.

O diagnóstico da oferta de infraestrutura de transportes motorizados individuais aponta que, apesar de o dimensionamento das vias ser majoritariamente adequado, há buracos e obstruções no leito carroçável em diversos pontos e a crescente demanda por estacionamento tem gerado a supressão de calçadas para aumento de vagas nos últimos anos. Destaca-se também a falta de sinalização horizontal e vertical, sobretudo a direcional e a de alerta nas interseções viárias. A ausência desses elementos de sinalização, somada aos altos índices de motorização, configura situações de risco para usuários de todos os modos.

Nessa linha, as ações previstas pelo PMU relacionadas aos modos motorizados individuais abrangem a realização de um plano de integração da malha

viária, definir áreas de estacionamento rotativo e definir modelo de operação e gestão das vagas públicas.

Quanto aos **condicionantes individuais** de mobilidade o PMU de Cacoal traz dados sobre gênero, renda e escolaridade, os quais foram coletados por meio de questionário online disponibilizado durante a elaboração do plano. Inicialmente, é possível observar a participação de gênero por modal (GRÁFICO 18), nessa perspectiva, todos os modais têm maior participação feminina, exceto o carro, o qual possui maior porcentagem do gênero masculino, com 63% de homens e 37% de mulheres. Destaca-se, especialmente, a participação de gênero no modo bicicleta, que diverge das tendências gerais levantadas, apontando mulheres como a maioria dentre os usuários desse modal. Contudo o plano não traz evidências do porquê desse cenário ou mesmo ações correlacionadas à tal dado.



FONTE: Elaborado pela autora com base em Cacoal (2017a).

Já no tocante a renda, os usuários de moto e carro possuem as maiores faixas salariais, ao passo que 67% das pessoas que utilizam o transporte coletivo declararam não possuir renda alguma, como apresenta o QUADRO 39.

QUADRO 39 – RENDA POR MODAL - CACOAL

Modal	Faixa da renda da maioria dos usuários
A pé	54% possuem renda entre 1 e 2 salários mínimos
Bicicleta	40% possuem renda entre 1 e 2 salários mínimos
Transporte Coletivo	67% não possuem renda
Carro	32% possuem renda entre 2 e 5 salários mínimos
Moto	39% possuem renda entre 2 e 5 salários mínimos
Táxi/ Mototáxi	33% possuem renda entre ½ e 1 salário mínimo

FONTE: Elaborado pela autora com base em Cacoal (2017a).

Finalmente, em relação a escolaridade (QUADRO 40), os modais que apresentam a menor escolaridade entre a maioria de seus usuários são o transporte coletivo – 42% das pessoas possuem ensino médio incompleto – e a pé – 31% das pessoas possuem ensino médio completo. Seguindo a mesma tendência observada nas análises de renda por modal, o carro apresenta usuários com maior escolaridade, de modo que 34% das pessoas que se deslocam de carro possuem pós graduação completa.

QUADRO 40 – ESCOLARIDADE POR MODAL - CACOAL

Modal	Escolaridade da maioria dos usuários
A pé	31% possuem ensino médio completo
Bicicleta	27% possuem ensino superior incompleto
Transporte Coletivo	42% possuem ensino médio incompleto
Carro	34% possuem pós graduação completa
Moto	39% possuem ensino superior incompleto
Táxi/ Mototáxi	67% possuem ensino superior incompleto

FONTE: Elaborado pela autora com base em Cacoal (2017a).

4.4.2 Etapa 2: Atividade participante

A atividade participante na elaboração do PMU de Cacoal envolveu três audiências e consulta pública por meio de questionário online, além de reuniões internas, as quais foram citadas pelo plano, porém não detalhadas. Não foi divulgado o número de participantes da primeira audiência e da consulta pública, os demais eventos somaram 303 participantes, como mostra o QUADRO 41.

QUADRO 41 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS EM CACOAL

Espaço de Participação	Eventos/ Encontros	Número de Participantes	Documentos Analisados
Audiências	Audiência Consulta Inicial	174 ¹⁶	Ata Consulta Pública Participativa do Plano Municipal de Mobilidade – 09/03/2017
	Audiência Diagnóstico	75	Subproduto 3.1 – 1º Audiência
	Audiência Final	54	Subproduto 3.2 – 2º Audiência
Consulta Pública	Questionário Online	Não divulgado	Subproduto 3.3 – 3º Audiência
TOTAL	4	303	5

FONTE: Elaborado pela autora com base em Cacoal (2017b).

¹⁶ No relatório da audiência consta que 181 participantes, porém a lista de presença apresenta 174 pessoas.

No indicador **inclusão**, ao observar as listas de presença, nota-se que os participantes não declararam a qual entidade pertenciam, logo, apenas foi possível verificar a variação do perfil demográfico quanto ao gênero de acordo com o nome de cada um (QUADRO 42). A participação das mulheres foi expressiva na audiência final e, analisando o total dos participantes, a representatividade dos gêneros se mostrou equânime.

QUADRO 42 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO - CACOAL

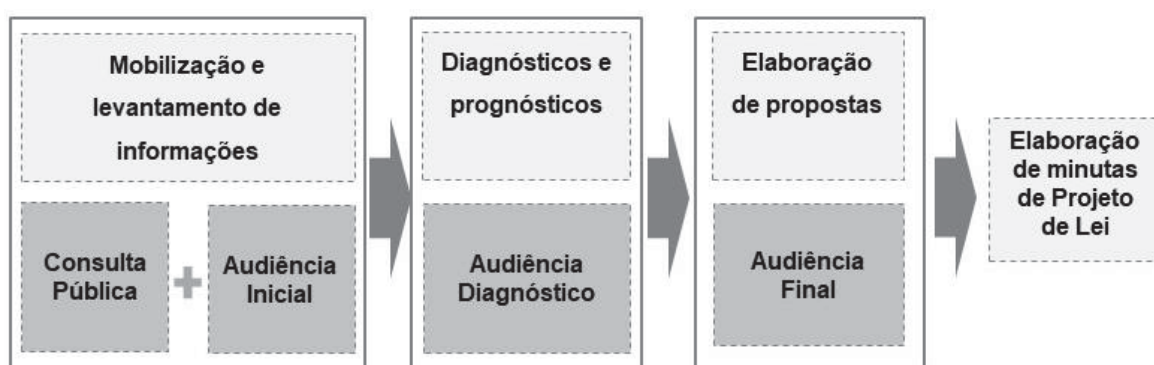
Espaço de Participação	Feminino	Masculino
Audiência Inicial	46%	54%
Audiência Diagnóstico	67%	33%
Audiência Final	43%	57%
TOTAL	50%	50%

FONTE: Elaborado pela autora com base em Cacoal (2017b).

A respeito do indicador **participação**, o fornecimento de informações e a comunicação com a comunidade foi feito, majoritariamente, por meio de site oficial do plano, além disso, a divulgação dos eventos foi feita por cartazes, carro de som e anúncio em rádios locais. Cabe salientar que dos cinco produtos que compõe o PMU de Cacoal apenas um encontrava-se disponível previamente, dificultando o acesso à informação por parte da comunidade e para o desenvolvimento da presente pesquisa.

A observação do método de tomada de decisões aferiu como foi o processo decisório. Como ilustra a FIGURA 40, o PMU foi feito em quatro etapas, a saber, mobilização e levantamento de informações, diagnóstico e prognóstico, elaboração de propostas e elaboração de minutas de projeto de lei. As primeiras três etapas contaram com a participação popular e cada um dos eventos teve uma metodologia diferente.

FIGURA 40 – FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE CACOAL



FONTE: Cacoal (2018).

No indicador **debates**, que explora aspectos relativos às demandas da população. Na primeira audiência, denominada como consulta pública inicial, o objetivo foi engajar a comunidade sobre as questões que tangem a mobilidade e sobre a complexidade da tomada de decisões. Nesse sentido, durante o evento os participantes foram divididos em cinco grupos de discussão, cada um com uma pauta dentro de cinco modos de transporte. Com o auxílio dos técnicos responsáveis pela elaboração do plano, os grupos listaram problemas relacionados aos temas propostos, elencando os mais relevantes e uma medida prioritária, como detalha o QUADRO 43.

QUADRO 43 – PROBLEMAS E MEDIDAS PRIORITÁRIAS – AUDIÊNCIA INICIAL - CACOAL

Temática	Problemas Principais	Outros Problemas	Medidas Prioritárias
Condições do Pedestre	Falta de acessibilidade nas calçadas	Falta de faixas de pedestres	Padronização das calçadas
	Falta de arborização nas vias	Obstrução das calçadas	
	Falta de padronização das calçadas	Falta de respeito aos pedestres	
	Falta de iluminação	Falta de sinalização indicativa	
Condições do Ciclistas	Falta de infraestrutura cicloviária	Falta de sinalização apropriada	Elaboração do plano cicloviário
	Falta de bicicletário	Falta de iluminação	
	Falta de segurança	Falta de arborização	
	Falta de respeito ao ciclista		
Condições do Transporte Público	Oferta insatisfatória de linhas	Má qualidade dos pontos	Criar e planejar os itinerários
	Falta de terminal	Baixa frequência das linhas	
	Falta de acessibilidade	Falta de incentivos ao usuário	
	Má qualidade das vias	Falta de organização viária	
	Má qualidade dos veículos	Falta de informações	
Condições do Transporte Individual Motorizado	Falta de estacionamento	Excesso de veículos individuais em circulação	Implantar estacionamento rotativo e reverter a arrecadação para a melhoria da sinalização viária
	Falta de sinalização		
	Falta de segurança		
	Alto índice de acidentes		
	Poluição		
Condições do Transporte de Cargas	Falta de restrição de horário para carga e descarga	Falta de organização viária	Regulamentar transporte de cargas
	Trânsito de caminhões pesados		
	Fluxo de caminhões na BR	Caminhões estacionados	
	Fluxo de carretas e motos		

FONTE: Elaborado pela autora com base em Cacoal (2017b).

A segunda audiência pública foi iniciada com a apresentação dos principais resultados das etapas posteriores e teve como objetivo promover a participação

direta dos participantes, de modo que estes puderam falar com os integrantes da mesa organizadora e enviar perguntas por escrito, as quais foram lidas respondidas.

De acordo com o registro das perguntas e discussões, o evento mostrou-se um espaço para esclarecimento de dúvidas e elucidação de questões relativas ao plano. Os organizadores responderam questões a respeito do sistema de transporte coletivo, sobre a necessidade de canteiros centrais, a respeito da responsabilidade sobre a manutenção de calçadas, além de questões relativas à necessidade de mudar a visão da sociedade e desestimular o uso do transporte motorizado individual.

Por fim, na última audiência pública (FIGURA 41), foram expostas as estratégias, as propostas e os cronogramas do PMU, elucidando a situação, as dificuldades e as potencialidades do sistema de mobilidade do município de Cacoal. Com a conclusão da apresentação realizada pela empresa de consultoria, a população pode contribuir para a consolidação das propostas por meio de perguntas e solicitações. De acordo com os relatórios analisados, as contribuições foram coletadas pela TcUrbes e posteriormente usadas no detalhamento das ações do plano. Não fica claro quais foram as contribuições populares nem de que forma elas foram incorporadas.

FIGURA 41 – AUDIÊNCIA PÚBLICA FINAL DE CACOAL



FONTE: Cacoal (2017b).

Para concluir o estudo de caso de Cacoal, observa-se as variáveis não abordadas são referentes à atividade participante, conforme mostra o QUADRO 44. Cabe esclarecer que a variável de fornecimento de informações foi considerada como não atendida, uma vez que as informações relativas ao PMU estavam parcialmente disponíveis e apenas foram disponibilizadas por completo mediante insistente requerimento de acesso à informação junto ao órgão público responsável.

QUADRO 44 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE - CACOAL

Etapa	Indicador	Variável	Aborda
Etapa 1 - Apropriação	Condicionantes espaciais de mobilidade	Modos de transporte - Divisão Modal	Sim
		Infraestrutura de Circulação	Sim
	Condicionantes Individuais de mobilidade	Gênero	Sim
		Renda	Sim
Etapa 2 - Participação	Inclusão	Variação do perfil demográfico dos participantes	Sim
		Variação do perfil associativo dos participantes	Não
	Participação	Fornecimento de informações	Não
		Método de tomada de decisões	Sim
	Debates	Aspectos relativos às demandas da população	Sim

FONTE: A autora (2021).

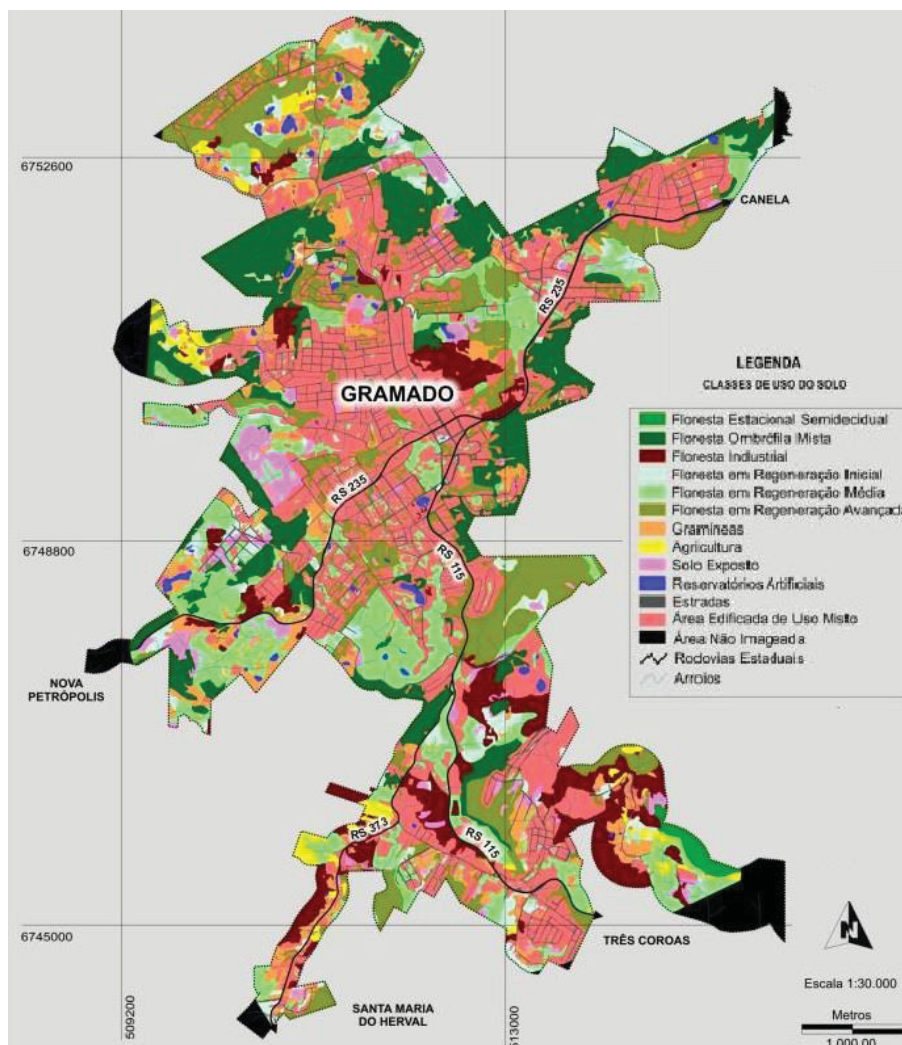
4.5 PMU GRAMADO (RS)

Localizado na serra gaúcha, o município de Gramado possui uma extensão territorial de 243 km² e perímetro urbano de 29,5km². Sua população estimada é de 36.232 habitantes (IBGE, 2019) e sua densidade demográfica, 1.228 hab./km².

A principal atividade econômica de Gramado é o turismo, o que exerce influência tanto na ocupação do território quanto na mobilidade urbana. A infraestrutura de mobilidade é caracterizada por uma disparidade entre as áreas turísticas e as demais regiões. Quanto ao fluxo, a cidade apresenta dois períodos com movimentação distintos, a alta e baixa temporada do turismo, outrossim, nos finais de semana há o aumento da quantidade de turistas no município.

Um fator relevante na ocupação do território no município é a existência de loteamentos residenciais privados, que bloqueiam a utilização de algumas vias para a população não residente e se portam como limites urbanos. Além disso, de maneira geral, o município possui um sistema viário esparso, com pouca conectividade e permeabilidade. A cidade se estrutura pelo cruzamento de dois eixos viários que, como ocorre em outros municípios, foram indutores da ocupação do território (FIGURA 42).

FIGURA 42 – EIXOS VIÁRIOS E USOS DA ÁREA URBANA DE GRAMADO



FONTE: Gramado (2018).

Nesse contexto urbano, iniciado em 2017 e finalizado com a promulgação da Lei 3.779/2019, o PMU de Gramado faz parte de uma Agenda Estratégica do município, constituída por seis grandes estratégias para o desenvolvimento sustentável. A Agenda Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável e Mobilidade Urbana e o Plano Municipal de Mobilidade Urbana foram elaborados simultaneamente, dessa forma, o processo de elaboração de ambos se mostrou um amálgama entre questões relacionadas à mobilidade e ao desenvolvimento sustentável do município como um todo.

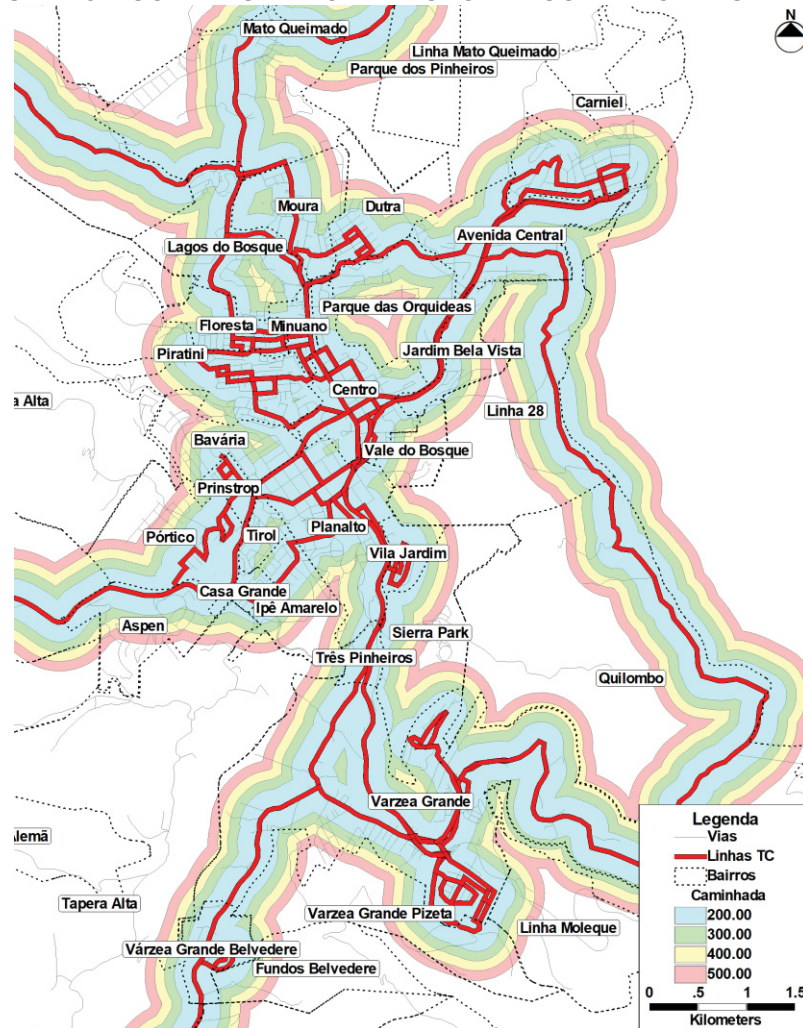
Destaca-se aqui um dos três objetivos específicos estabelecidos pelo plano, o de “propiciar a produção consensual do território, em termos de mobilidade urbana e transporte público, através da participação efetiva dos atores socioeconômicos e políticos” (GRAMADO, 2018, p. 12).

4.5.1 Etapa 1: Apropriação

Primeiramente, no que se refere ao indicador **condicionantes espaciais** de mobilidade, o PMU não apresenta a divisão modal no município de Gramado. Porém, o plano evidencia o automóvel como principal modo de deslocamento dos turistas, aproximadamente 58% utilizam esse modal. Nota-se desde o início um enfoque nas questões relativas à atividade turística – valor de troca – em detrimento do próprio cidadão e sua respectiva vida cotidiana – valor de uso.

De acordo com o PMU, o sistema de transporte coletivo possui bom atendimento à região central, no entanto, a cobertura é insuficiente em áreas mais distantes do centro – onde nos últimos anos houve um aumento considerável de residências. Com base na distância para percurso a pé até o ponto de ônibus, é possível observar a área de cobertura do transporte coletivo na FIGURA 43.

FIGURA 43 – COBERTURA DO TRANSPORTE COLETIVO DE GRAMADO



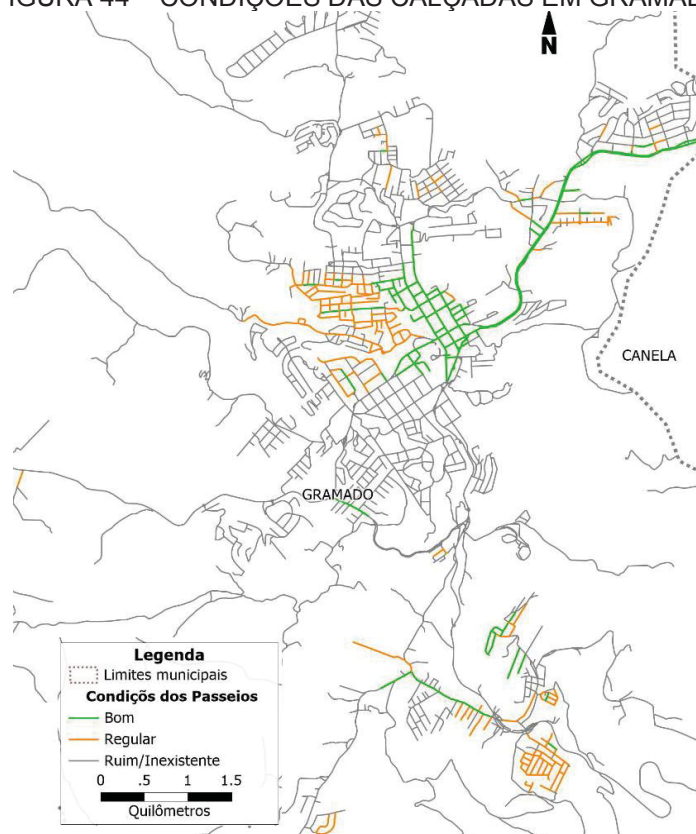
FONTE: Gramado (2018).

Ainda em relação aos modos de transporte, destaca-se as iniquidades verificadas na oferta do transporte coletivo. A gestão do sistema de transporte coletivo do município é caracterizada pelo plano como precária. Não há registros oficiais dos itinerários, tabela horária, frota e demais características de cada linha que compõe o sistema. A prefeitura não faz coleta sistemática dos dados de operação, não possui dados operacionais do sistema e as informações agregadas de oferta e demanda são fornecidas pelo operador do sistema nos processos de reajuste tarifário.

As ações planejadas pelo PMU para esse modal incluem a licitação do sistema de transporte coletivo – já que atualmente a empresa Gramado Turismo opera na cidade via permissão pública – além da qualificação da gestão, a reestruturação das linhas e criação de itinerário para atender o terminal turístico.

Quanto à infraestrutura de transporte, segmenta-se em infraestrutura para pedestres, para ciclistas, para o transporte coletivo e para automóveis. No âmbito dos pedestres, a qualidade da infraestrutura apresenta grande distinção entre os bairros, desde muito bons – principalmente em áreas turísticas – até inexistentes em outras regiões, como demonstra a FIGURA 44.

FIGURA 44 – CONDIÇÕES DAS CALÇADAS EM GRAMADO



FONTE: Gramado (2018).

Em suma, os principais problemas de infraestrutura para pedestres identificados estão listados no QUADRO 45 juntamente com o impacto e com as propostas do plano para combater as iniquidades verificadas.

QUADRO 45 – PROBLEMAS, IMPACTOS E PROPOSTAS DE INFRAESTRUTURA PARA PEDESTRES EM GRAMADO

Categoria	Problema	Impacto	Propostas
Infra. para Pedestres	Passeios sem calçamento ou calçamento irregular em vias localizadas fora da área central	Pedestres trafegando na faixa de rolamento	<ul style="list-style-type: none"> - Criar incentivos para implantação de calçamento nos passeios; - Implantar sinalização de travessia; - Ampliar o passeio na Av. Borges Medeiros; - Transformar a rua Pedro Benetti em peatonal; - Tornar obrigatória a implantação de rampas para acessibilidade em novos calçamentos;
		Risco de quedas	
		Desestímulo aos deslocamentos a pé	
	Ausência de sinalização de travessias	Risco de acidentes	
		Desestímulo aos deslocamentos a pé	
	Falta de rebaixos nas interseções fora do centro	Limitação dos deslocamentos de PNE	
Risco de acidentes			

FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

Embora em muitos países essa característica não limite o uso da bicicleta, o município possui o relevo bastante acidentado e, de acordo com o PMU, esse seria o motivo pelo qual a rede cicloviária existente é pouco expressiva e sem conectividade com as áreas de interesse da população residente. Há ciclovias em apenas três pontos turísticos não conectadas entre si. No QUADRO 46 estão compilados os principais problemas e seus impactos, além das proposições feitas pelo plano em relação a infraestrutura cicloviária.

QUADRO 46 – PROBLEMAS, IMPACTOS E PROPOSTAS DE INFRAESTRUTURA PARA CICLISTAS EM GRAMADO

Categoria	Problema	Impacto	Propostas
Infra. para Ciclistas	Rede cicloviária pequena e sem conectividade	Desestímulo ao uso de bicicleta	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar uma rede cicloviária; - Implantar sistema de bicicletas públicas de uso compartilhado; - Implantar paraciclos nas zonas de maior atração;
		Risco de Acidentes	
	Poucos paraciclos em áreas de interesse da população	Estacionamento de bicicletas em locais inadequados	
		Desestímulo ao uso de bicicleta	

FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

No transporte coletivo os problemas de infraestrutura elencados como mais relevantes envolvem a falta de pontos de ônibus adequados e a ausência de pavimentação. Cerca de 45% dessas vias do município não são pavimentadas e as condições de conservação das vias dependem da sua localização: quanto mais

perto da área central turística melhor são as condições das vias e quanto mais longe pior. De acordo com o QUADRO 47, observa-se os problemas, os impactos e as propostas para a infraestrutura do transporte coletivo.

QUADRO 47 – PROBLEMAS, IMPACTOS E PROPOSTAS DE INFRAESTRUTURA PARA O TRANSPORTE COLETIVO EM GRAMADO

Categoria	Problema	Impacto	Propostas
Infra. para Transporte Coletivo	Falta de abrigos nas paradas	Exposição dos usuários às intempéries	- Pavimentar as vias utilizadas pelo transporte coletivo; - Implantar abrigos de transporte coletivo e padronizar as paradas; - Implantar teleférico;
	Vias sem pavimentação	Aumento dos custos de manutenção dos veículos	
		Aumento do risco de acidentes	
		Aumento do tempo de viagem	
	Menos capacidade viária		

FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

Finalmente, no tocante à infraestrutura destinada aos automóveis, a atividade turística em Gramado é apontada como responsável por consumir parte significativa da capacidade de tráfego, de modo que ocorre redução de capacidade das interseções na alta temporada. Além disso, como mostra o QUADRO 48, a falta de estacionamento na área central e geometria inadequada de vias e rotatórias se mostram como problemas. As soluções envolvem a implantação de estacionamentos fora da área central, incentivando outros modais nessa região, entre outras modificações nas vias.

QUADRO 48 – PROBLEMAS, IMPACTOS E PROPOSTAS DE INFRAESTRUTURA PARA AUTOMÓVEIS EM GRAMADO

Categoria	Problema	Impacto	Propostas
Infra. para Automóveis	Dificuldade de estacionamento na área central	Aumento do número de veículos circulando em busca de vaga	- Implantar estacionamentos fora da área central; - Implantar modificações viária na área central; - Implantar via perimetral; - Qualificar a ligação entre Gramado e Canela;
		Aumento no consumo de combustível e emissões na região central	
	Falta de capacidade em vias principais	Congestionamento	
		Atrasos no tempo de deslocamento	
		Aumento de emissão de poluentes	
	Rotatórias com dimensões e geometrias inadequadas	Aumento do risco de acidentes	
		Insegurança para os motoristas	
		Aumento do congestionamento em função da diminuição da eficiência da interseção	

FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

Quanto aos **condicionantes individuais** de mobilidade, o PMU não apresenta nenhum dado ou diagnóstico referente ao gênero, renda ou escolaridade de sua população. Ao abordar questões relativas apenas à infraestrutura e aos

modos de transporte o plano desconsidera a construção social da cidade, dessa forma, é possível observar um distanciamento do plano em relação à realidade dos habitantes de Gramado e seus condicionantes individuais.

4.5.2 Etapa 2: Atividade participante

O município de Gramado contou, entre oficinas e audiências públicas, com 9 eventos e 257 participantes – considerando que um mesmo indivíduo pode ter participado em mais de um evento, sendo assim, contabilizado várias vezes. Além disso, como ilustra o QUADRO 49, foram analisados documentos como atas, relatórios e gravação em vídeo.

QUADRO 49 – ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO, EVENTOS, NÚMERO DE PARTICIPANTES E DOCUMENTOS ANALISADOS EM GRAMADO

Espaço de Participação	Eventos/ Encontros	Número de Participantes	Documentos Analisados
Oficinas Internas	Oficina Interna 1 – Equipe Técnica Municipal	14	Ata N° 1/2017 – Oficina Interna Relatório Oficina com equipe técnica e atores sociais chaves (Anexo II)
	Oficina Interna 2 – Equipe Técnica Municipal	18	Ata N° 2/2017 – Oficina Interna
	Oficina Interna 3 – Sociedade Empresarial	17	Ata N° 3/2017 – Oficina Interna Relatório reunião com grupos empresariais e de poder (Anexo II)
	Oficina Interna 4 – Equipe Técnica Municipal	20	Ata N° 4/2017 – Oficina Interna Relatório reunião com equipe técnica e local – ajuste do diagnóstico (Anexo II)
	Oficina Interna 5 – Equipe Técnica Municipal	11	Ata N° 1/2018 – Oficina Interna
Oficinas Públicas	Oficina Pública 1	51	Relatório primeira oficina pública (Anexo II)
			Ata do dia 26 de fevereiro de 2018 – Oficina 6
			Ata do dia 27 de fevereiro de 2018 – Oficina 7
	Oficina Pública 2	109	Relatório segunda oficina pública (Anexo II)
			Ata do dia 22 de março de 2018 – Oficina 8 Ata do dia 23 de março de 2018 – Oficina 9
	Oficina Pública 3	17	Relatório terceira oficina pública (Anexo II)
Ata do dia 11 de abril de 2018 – Oficina 10 Ata do dia 12 de abril de 2018 – Oficina 11			
Audiência	Audiência Final	Não divulgado	Ata da Audiência N° 16/2019
			Gravação em vídeo da Audiência Pública PLO 027/2019
TOTAL	9	257	19

FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

Sobre o indicador da **inclusão**, ao comparar Gramado com os demais municípios analisados, observou-se a maior diferença entre a porcentagem de

participantes homens e participantes mulheres. O QUADRO 50 aponta que a maior diferença ocorreu nas oficinas internas, com 79% de indivíduos do sexo masculino e apenas 21% do feminino.

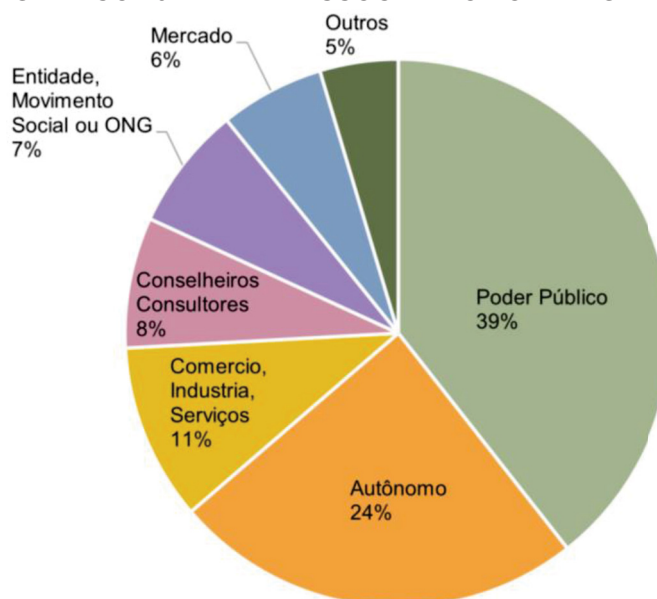
QUADRO 50 – VARIAÇÃO PERFIL DEMOGRÁFICO GÊNERO - GRAMADO

Espaço de Participação	Feminino	Masculino
Oficinas Internas	21%	79%
Oficinas Públicas	29%	71%
TOTAL	27%	73%

FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

O perfil associativo total (GRAFICO 19), que abrange o processo participativo como um todo, mostrou-se relativamente equilibrado, considerando que nenhuma das categorias teve mais de 50% do total de participações. Ressalta-se que nenhum dos participantes se declarou integrante das categorias Academia e Associação de Bairro.

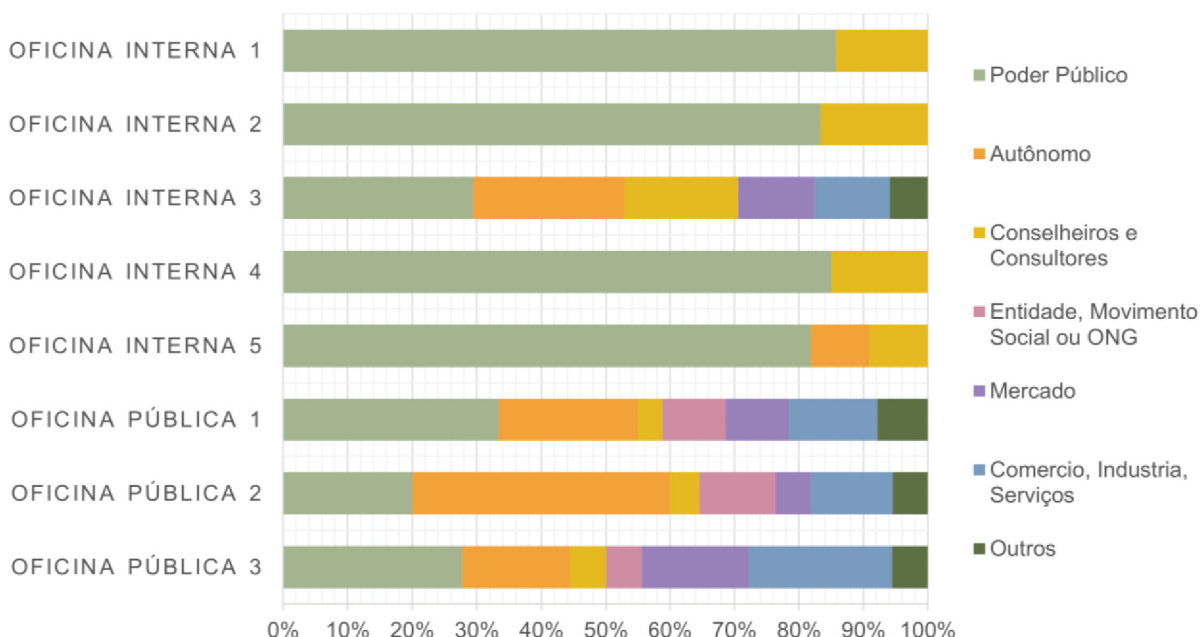
GRÁFICO 19 – PERFIL ASSOCIATIVO TOTAL - GRAMADO



FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

Em relação ao perfil demográfico de associação por evento, confirma-se o público para qual cada um dos eventos foi designado. As oficinas internas tiveram maior presença de membros do Poder Público e dos Consultores, exceto a oficina interna 3, descrita por seu respectivo relatório como “reunião com os representantes dos principais grupos empresariais e de poder de Gramado” (Gramado, 2018, p. 241). Já nas oficinas públicas verificou-se uma maior heterogeneidade de associação dos participantes, como ilustra o GRAFICO 20.

GRÁFICO 20 – PERFIL ASSOCIATIVO POR EVENTO - GRAMADO

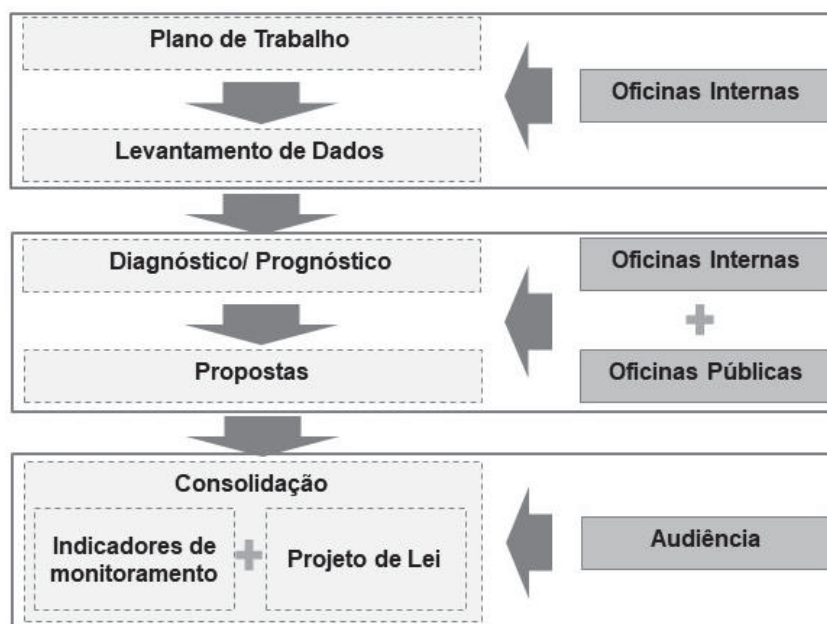


FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

A respeito do indicador **participação**, analisou-se a disponibilidade de informações e o método de tomada de decisões. Verificou-se que durante o processo de elaboração do plano não foram disponibilizados materiais ou documentos para apreciação do público em geral, a única fonte de informações foram as apresentações realizadas durante as oficinas públicas, as quais foram divulgadas pela imprensa local. Apenas posteriormente, com o PMU concluído, foram disponibilizados os documentos referentes aos trabalhos feitos.

Como demonstra a FIGURA 45, o fluxo do processo decisório abrangeu cinco etapas. Mobilizou-se, na etapa de plano de trabalho, a equipe técnica que iria participar dos estudos e foram definidas as atividades posteriores. Na etapa de levantamento de dados foram coletados os dados existentes e realizadas pesquisas para coletar novos. Já durante a etapa de diagnóstico e prognóstico, avaliou-se as condições da mobilidade e foram previstas as evoluções dessas condições. Seguidamente, na etapa de propostas, foram apresentadas e avaliadas as propostas para resolução dos problemas identificados. Por fim, a última etapa visou consolidar as propostas indicando sugerindo indicadores para monitorar ao processo de implantação, além da elaboração do projeto de lei do PMU.

FIGURA 45 – SÍNTESE FLUXO DO PROCESSO DECISÓRIO DO PMU DE GRAMADO



FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

Em cada etapa foram realizados momentos participativos a fim de “coletar subsídios para a elaboração do plano e apresentar e debater os resultados dos estudos em andamento” (GRAMADO, 2018, p. 439). De posse dessas informações, a equipe técnica – CEPA Consultora e Matricial Engenharia Consultiva – “buscou atender da melhor maneira possível as demandas consideradas mais relevantes em termos de mobilidade urbana”. (GRAMADO, 2018, p. 439).

No indicador **debates**, analisa-se a capacidade das atividades participantes em capturar as demandas dos cidadãos, além de como se deram os debates. Nessa perspectiva, evidencia-se como questões relacionadas a formulação da Agenda Estratégica se fundiram com as questões do PMU durante o processo participativo, pois ambos foram elaborados simultaneamente, gerando debates bastante abrangentes, não apenas focados na mobilidade.

Posto isso, explica-se qual foi a dinâmica dos espaços de participação. As oficinas públicas foram divididas em três momentos: apresentação inicial por parte dos organizadores, divisão dos participantes em grupos menores de discussão e fechamento com ponderação dos pontos levantados.

A primeira oficina pública visou o mapeamento dos conflitos e potencialidades do município. O principal conflito apontado foi a inexistência de um plano de mobilidade compatível com o relevo do território e com a necessidade de

valorização da paisagem rural, já quanto as potencialidades, notou-se que melhorias devem realizadas no Plano Diretor do Município. Como ilustra a FIGURA 46, a segunda oficina pública buscou identificar estratégias baseadas nos temas já identificados anteriormente, nesse contexto, foram coletados os resultados dos debates e valorados de acordo com o número de incidências, resultando em novas “ideias-força”¹⁷. A última oficina pública teve como objetivo de analisar e sugerir modificações sobre cada uma das estratégias integrantes da Agenda Estratégica, entre elas o PMU, deliberando sobre cada ponto dos Programas e dos Projetos.

FIGURA 46 – SEGUNDA OFICINA PÚBLICA DE GRAMADO



FIGURA 47 – OFICINA INTERNA 2 DE GRAMADO



FONTE: Gramado (2018).

Em contrapartida, a dinâmica das oficinas internas foi diferente (FIGURA 47). Sempre iniciando com uma explanação inicial dos organizadores, as oficinas tiveram um formato de debates mais livres entre os integrantes, os quais tiveram a oportunidade de pontuar suas visões acerca de temas diversos. Além disso, as oficinas tiveram o propósito de dar encaminhamento e organizar a elaboração da Agenda Estratégica como um todo.

Destaca-se a oficina interna realizada com os chamados “grupos empresariais e de poder”, cujo objetivo foi escutar os empresários e analisar suas prioridades. Segundo o plano, a oficina com esse grupo se fez necessária pois a política pública elaborada deve pertencer “à cidade e não a apenas um legislador ou empresa, buscando um desenvolvimento sustentável para a região como um todo, ou seja, para o bem público” (GRAMADO, 2018, p. 261). Fica evidente que não se

¹⁷ Os relatórios do PMU de Gramado chamam de “ideia-força” os conceitos ou temáticas consideradas diretrizes na elaboração do plano.

trata de exercício de poder popular e sim de grupos específicos de poder. Os temas debatidos nas oficinas internas estão sintetizados no QUADRO 51.

QUADRO 51 – SÍNTESE DEBATES DAS OFICINAS INTERNAS EM GRAMADO

	Tema Central	Insumo dos Participantes	Reflexões dos Organizadores
EQUIPE TÉCNICA MUNICIPAL	Planejamento Gramado-Canela	A importância de um modelo agroindustrial para a região	Possibilidade de desenvolvimento relacionada a uma nova forma de uso do solo
	Economia Circular	Propiciar roteiros turísticos	Propiciar crescimento de investimentos e crescimento demográfico
	Geoparque e interfaces urbano-rurais	Desenvolvimento de Gramado de acordo com a topografia e relevo	Definição de vias de circulação rurais e urbanas
			Exploração de paisagem construídas e naturais
			Valorização e interpretação da realidade
	Terminal Turístico	Retomar projeto de rodoviária, porto seco, centro de eventos, hotel e centro de lazer	Viabilizar projeto que se adeque ao novo esquema de mobilidade e transporte
Mapa Inteligente	-	Perceber a vida no território Elaborar base para novas estratégias para cidade a para o Plano Diretor	
GRUPOS EMPRESARIAIS E DE PODER	Sistema viário	Viabilizar um anel viário perimetral	Estratégia considerada fraca devido ao desconhecimento do território
		Implementar corredores de trânsito rápido	Corredores não devem implicar na intenção de expandir o perímetro urbano
	Transporte coletivo	Ônibus grandes não conseguem acessar alguns hotéis	-
		Frequência do transporte é baixa	
		Aumentar ônibus de turismo e limitar carros individuais	
	Descentralização	Incentivar centros de bairro com implantação de parques e equipamentos públicos	Pensar a ruralidade para melhor atender a cidade
		Aumentar potencial construtivo nos bairros	O desenho da cidade precisaria de uma revisão integral
	Planejar a região em que Gramado-Canela	Implantação de trem entre Canela e Gramado	Pensar em um sistema rodoviário e de logística mais integrado
	Governança	Prever continuidade do PMU ao longo dos anos	Definir modelo de gestão para o PMU
		Alianças e parcerias entre todos os setores	-
Turismo	Possibilitar a implantação de outros modelos turísticos, como resorts	Oportunidades de exploração turística da área rural, natureza e aventura	
Meio ambiente	Falta de pertencimento dos moradores com o território	Pensar na população como co-autores dos projetos da cidade	
	Falta de identidade local		
	Licenciamento ambiental muito restrito		

FONTE: Elaborado pela autora com base em Gramado (2018).

Finalmente, na audiência final do PMU, participantes demonstraram insatisfações com o produto apresentado, dentre os itens pontuados destacam-se a ausência de proposições em relação a mobilidade entre os municípios de Gramado e Canela, a concentração de projetos na área central e exclusão de regiões periféricas e a falta de propostas para integração modal ônibus-bicicleta. Um dos integrantes da mesa organizadora do evento aponta que a maioria das ponderações feitas dizem respeito ao dia a dia de cada um dos cidadãos, enquanto outro lembrou que, apesar das ausências apontadas pelos participantes, “não foi feito um copia e cola do outro plano de mobilidade (...) o plano foi feito em base de uma série de contribuições” (GRAMADO, 2019).

Por fim, concluindo a análise do estudo de caso de Gramado, é possível observar que apenas uma variável relacionada a apropriação do espaço e nenhum condicionante individual foram abordados no PMU, como detalha o QUADRO 52.

QUADRO 52 – ABORDAGEM DOS INDICADORES E VARIÁVEIS DE ANÁLISE - GRAMADO

Etapa	Indicador	Variável	Aborda
Etapa 1 - Apropriação	Condicionantes espaciais de mobilidade	Modos de transporte - Divisão Modal	Não
		Infraestrutura de Circulação	Sim
	Condicionantes Individuais de mobilidade	Gênero	Não
		Renda	Não
Etapa 2 - Participação	Inclusão	Variação do perfil demográfico dos participantes	Sim
		Variação do perfil associativo dos participantes	Sim
	Participação	Fornecimento de informações	Sim
		Método de tomada de decisões	Sim
	Debates	Aspectos relativos às demandas da população	Sim

FONTE: A autora (2021).

4.6 ARTICULAÇÕES ENTRE PMUS E VARIÁVEIS DE ANÁLISE

Com o objetivo de verificar articulações entre as proposições presentes nos PMUs, as iniquidades na apropriação do espaço e a participação popular no processo de elaboração, a presente seção relaciona o conteúdo abordado pelos planos com as variáveis de análise já apresentadas por meio de escalas.

Primeiramente, quanto às variáveis ligadas à apropriação do espaço, considera-se que uma variável atenderá o plano onde, além de abordar, detalha ações relacionadas às iniquidades verificadas dentro da temática. Já a classificação

“atende em parte” foi adotada quando o plano aborda a variável, mas não aprofunda o diagnóstico ou não estabelece proposições claras visando transformar a realidade observada. E as variáveis não atendidas são aquelas que não foram abordadas pelo plano.

De acordo com o QUADRO 53, é possível observar que a variável mais atendida foi a de infraestrutura de circulação – ligada ao indicador de condicionantes espaciais – e as menos atendidas foram gênero e escolaridade – relacionadas aos condicionantes individuais de mobilidade.

QUADRO 53 – ATENDIMENTO DAS VARIÁVEIS DE APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO

Indicador	Variável	Salvador	Cachoeiro de Itapemirim	Corumbá	Cacoal	Gramado
Condicionantes espaciais de mobilidade	Modos de transporte - Divisão Modal	Atende	Não atende	Atende	Atende em parte	Não atende
	Infraestrutura de Circulação	Atende	Atende em parte	Atende	Atende em parte	Atende
Condicionantes Individuais de mobilidade	Gênero	Atende em parte	Atende em parte	Atende em parte	Atende em parte	Não atende
	Renda	Atende	Não atende	Atende em parte	Atende em parte	Não atende
	Escolaridade	Atende em parte	Atende em parte	Não atende	Atende em parte	Não atende

FONTE: A autora (2021).

Quanto à atividade participante, baseado nas análises realizadas nas seções anteriores, entende-se que a variável atende o plano quando aborda esta de maneira explícita e apresenta qualidade no indicador. Isso significa, uma variedade do perfil dos participantes nos diferentes espaços de participação, fornecimento amplo de informações, métodos de tomada de decisão expresso e inclusivo, além de debates que levam em consideração as demandas da população. Considera-se que atende em parte as variáveis quando, apesar de abordadas pelos PMUs, ao serem analisadas não apresentaram qualidade e consistência no processo participativo. Isso significa pouca variedade no perfil dos participantes, fornecimento de informações limitado e insuficiente, métodos de tomadas de decisão restrito à determinado grupo e debates que não garantem que as reivindicações populares

serão consideradas. Por fim, quando a variável não foi abordada pelo plano a mesma foi considerada como não atendida.

Destaca-se, segundo o QUADRO 54, o PMU de Corumbá – que atendeu todas as variáveis de análise, o de Cacoal – que deixou de atender duas, e os PMUs de Cachoeiro de Itapemirim e Gramado que atenderam em parte todas as variáveis. Verifica-se também que, no geral, há um menor atendimento da variação do perfil associativo.

QUADRO 54 – ATENDIMENTO DAS VARIÁVEIS DA ATIVIDADE PARTICIPANTE

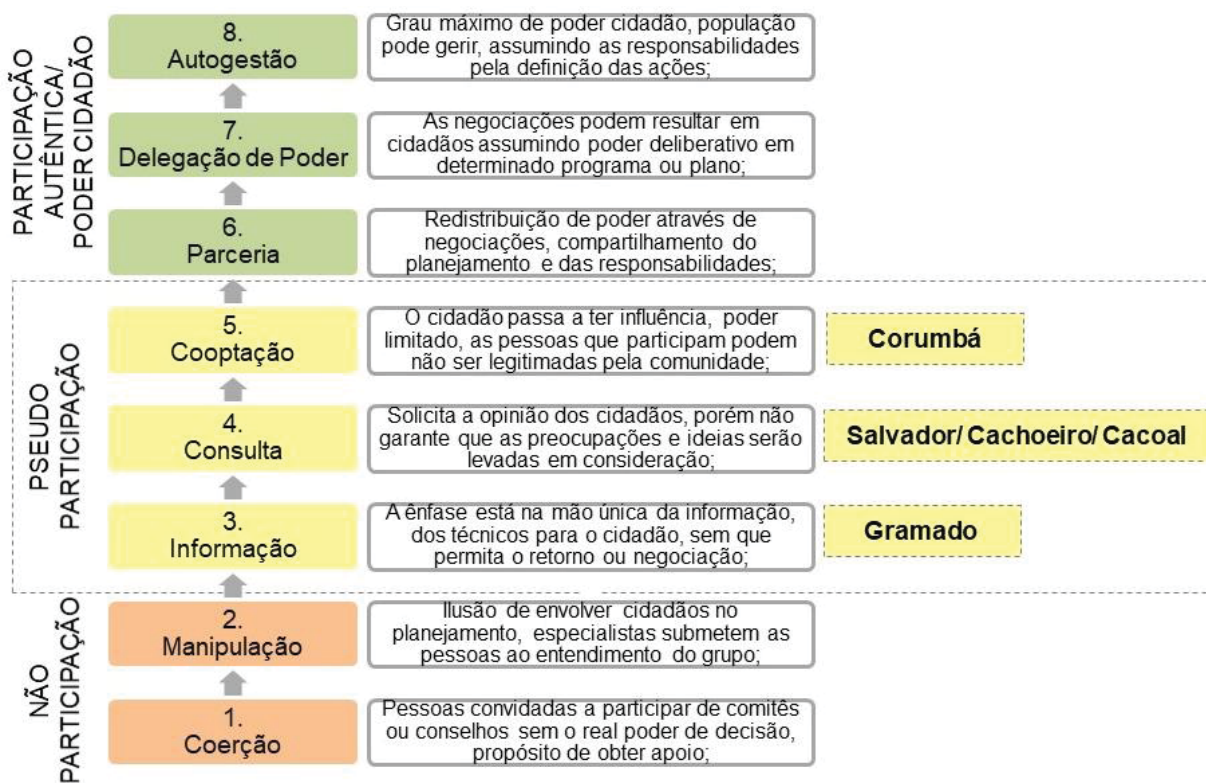
Indicador	Variável	Salvador	Cachoeiro de Itapemirim	Corumbá	Cacoal	Gramado
Inclusão	Varição do perfil demográfico	Atende em parte	Atende em parte	Atende	Atende	Atende em parte
	Varição do perfil associativo	Atende em parte	Atende em parte	Atende	Não atende	Atende em parte
Participação	Fornecimento de informações	Atende	Atende em parte	Atende	Não atende	Atende em parte
	Método de tomada de decisões	Atende	Atende em parte	Atende	Atende em parte	Atende em parte
Debates	Aspectos relativos às demandas da população	Atende em parte	Atende em parte	Atende	Atende	Atende em parte

FONTE: A autora (2021).

Finalmente, para verificar as articulações relacionadas às variáveis da atividade participante, optou-se também por fazer uso da escala proposta por Arnstein (1969) e Souza (2003), os quais estabelecem níveis de participação baseados na analogia de uma escada. Nesse sentido, apesar do atendimento das variáveis, nota-se que nenhum dos municípios analisados apresentam PMUs que atingem os mais altos níveis de participação, pelo contrário, todos podem ser considerados como pseudoparticipação (FIGURA 48).

Percebe-se que a maioria dos PMUs contou com uma participação caracterizada como consulta, ou seja, há ambientes participativos onde a opinião dos cidadãos é solicitada, porém nada garante que as preocupações e ideias serão levadas em consideração. Destaca-se Corumbá, onde observou-se uma real influencia dos cidadãos sobre o plano, e Gramado onde, de maneira geral, a ênfase esteve na informação dos técnicos para os cidadãos.

FIGURA 48 – NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NOS PMUS ANALISADOS



FONTE: A autora (2021).

5 DISCUSSÕES E CONCLUSÕES

Esta pesquisa originou-se do questionamento sobre de que maneira os planos municipais de mobilidade urbana no Brasil têm colaborado – ou não – para o avanço rumo ao direito à cidade, observando o contexto atual das cidades, onde a mobilidade é permanentemente dificultada pelo desenvolvimento urbano de base capitalista.

Para tal, utilizou-se de estudos de caso múltiplos como estratégia de pesquisa e, de imediato, durante a seleção dos municípios para análise, foi possível destacar a dificuldade de acesso à informação como um indicativo preliminar dos resultados. Apesar da obrigatoriedade da participação popular, na maioria dos planos que se obteve acesso, a publicidade das informações relativas à atividade participante se mostrou escassa, ou seja, se nem aos registros documentais dos PMUs a comunidade pode ter acesso, quanto mais exercer poder nas decisões relativas aos mesmos.

Outro resultado observado na amostra de planos passíveis de análise é a disparidade entre as regiões do Brasil. As tendências de injustiça espacial e descentralização são reforçadas à medida que as regiões sul e sudeste do Brasil possuem significativamente mais planos elaborados do que as regiões norte, nordeste e centro-oeste.

Subsequentemente, ao entender que a promoção do direito à cidade por vias institucionais apresenta limitações, para proceder a análise converteu-se o conceito em dimensões de interpretação operacionais. Dessa forma, optou-se pela definição de um protocolo de pesquisa estruturado em duas etapas – apropriação e participação – analisando os planos por meio de indicadores e variáveis.

Por meio desta pesquisa reforça-se a ideia de que a prática da apropriação do espaço se estabelece no uso e nas ações cotidianas que podem construir a identidade e o sentimento de pertencimento das pessoas nos espaços. Confirma-se que a apropriação apenas se efetiva caso a livre movimentação for assegurada, o que implica, necessariamente, na observância de condicionantes espaciais e individuais de mobilidade.

Os resultados permitem verificar um alto atendimento das variáveis relacionadas aos condicionantes espaciais de mobilidade, principalmente ações voltadas a infraestrutura de circulação. Cabe lembrar que, apesar das estruturas

físicas edificadas se apresentarem como uma condição para os deslocamentos no meio urbano, a implantação de uma nova infraestrutura (vias, ciclovias, terminais) muda o valor relativo do solo na área onde se situa e, dessa forma, relaciona-se não apenas com o valor de uso, mas muito com o valor de troca.

Adicionalmente, a divisão modal não foi atendida em dois dos cinco planos analisados. Considerando que cada indivíduo vai apreender e se mover no espaço de uma maneira diferente de acordo com condições determinadas, não abordar a escolha do transporte deixa de problematizar de que maneira os habitantes podem estar e usar ativamente os lugares.

Os resultados, especialmente dos condicionantes individuais de mobilidade, indicam a omissão dos planos de mobilidade em relação a influência que os fatores de gênero e fatores socioeconômicos exercem na mobilidade, uma vez que há poucas proposições que visam o enfrentamento das iniquidades relacionadas. Nesse sentido, deixar de dialogar com os condicionantes individuais conserva os constrangimentos recorrentes dos distanciamentos socioeconômicos e inviabiliza a presença de diferentes pessoas em diferentes lugares.

Os resultados obtidos corroboram com os apontamentos de Harkot (2018), pois foi possível constatar que, de maneira geral, a problemática de gênero na sociedade se reflete na mobilidade. Entende-se que a possibilidades de deslocamento mostram-se desigual entre os gêneros essencialmente por dois motivos: (1) está implícito que o valor do tempo de alguns grupos vale mais do que de outros de acordo com o papel produtivo desempenhado na sociedade e (2) a segurança pública é central, principalmente para mulheres que optam pelos modais ativos, pois o gênero pode determinar autonomia e a integridade ao deslocar-se.

Algumas inferências também podem ser feitas em relação a duas variáveis intimamente ligadas, escolaridade e renda. Pelos resultados, fica evidente que a escolha do modo de transporte, as distâncias percorridas e a disponibilidade de infraestrutura divergem de acordo com a escolaridade e a renda de cada grupo. O movimento dos indivíduos com menor renda é permanentemente dificultado em função da lógica de ocupação do território, nos colocando – mais uma vez – diante da tensão das relações desiguais de uso do espaço. Nenhuma outra variável deixa mais explícito como o espaço é privadamente apropriado na mobilidade urbana, pois, nessa perspectiva, ela pode ser considerada uma mercadoria.

De modo muito contraditório, por vezes, o mesmo PMU que reconhece a desigualdade e a necessidade da promoção da inclusão social não apresenta articulações entre as proposições presentes no plano, as iniquidades verificadas e os elementos levantados durante o processo participativo.

Em relação a participação popular, observa-se que todos os municípios atenderam as variáveis ligadas à atividade participante, exceto Cacoal. Entretanto, reitera-se os planos selecionados para análise previamente atendiam a critérios mínimos, isto é, justamente planos que informaram que contaram com participação popular e que disponibilizaram registros detalhando de que maneira se deu o processo participativo. O atendimento das variáveis estabelecidas não resulta necessariamente em um plano que promove o direito à cidade, mas é um indicativo de que o PMU analisado se preocupou em, no mínimo, reconhecer a necessidade do exercício de poder popular nas políticas públicas de mobilidade.

Fica claro que os planos, enquanto instrumentos de política pública, não se propõe a alcançar as mais altas escalas de participação popular, as quais envolvem a redistribuição de poder e o compartilhamento das responsabilidades nas tomadas de decisão. Nessa perspectiva, a participação popular nos PMUs varia entre a manipulação – onde os organizadores submetem os participantes ao entendimento do grupo – até a consulta – onde solicita-se a opinião dos cidadãos, porém não há garantias de que as preocupações e ideias serão levadas em consideração.

Os estudos de caso demonstram que os indicadores de inclusão (perfil demográfico e associativo dos participantes) influenciam na dinâmica dos eventos e, em alguns casos, no desenrolar das discussões do plano. Entretanto, indiscutivelmente, independente da representatividade dos demais grupos, são os técnicos – sejam integrantes do poder público ou profissionais responsáveis – e suas respectivas visões que determinam como se dá o processo participativo, evidenciando o modo patrimonialista e tecnocrático de debater problemas e soluções sobre a mobilidade nos casos estudados.

No melhor dos casos, quando os debates trazem à tona informações sobre as demandas da população, nada garante que as informações serão levadas em consideração nas proposições, muito menos nas ações futuramente efetivadas. Dessa forma, entende-se que as possibilidades de participação estão sempre circunscritas apenas no espaço participativo concedido e nada além.

Não se está sugerindo que os planos de mobilidade não tenham ampliado os debates na construção da justiça espacial. Em suma, se o direito à cidade for apreendido como um mote reformista – como uma base para construção das políticas públicas capazes de diminuir a desigualdade, sob a batuta do Estado – pode-se considerar alguns avanços, como: o estabelecimento do direito objetivo e o diálogo, mesmo que por vezes superficial, com questões relacionadas à superação de iniquidades na apropriação e a necessidade de participação popular.

Entretanto, se o direito à cidade for compreendido como um projeto utópico de uma construção de uma sociedade transformada, que tem seu cerne voltado ao combate da contradição da produção coletiva de um espaço que é privadamente apropriado, é possível afirmar que os planos de mobilidade urbana brasileiros estudados perpetuam a noção da mobilidade enquanto uma mercadoria e como um serviço.

O propósito da pesquisa foi analisar os planos, no que diz respeito à atividade participante e à apropriação do espaço, utilizando o direito à cidade como base de observação. A partir das discussões realizadas, dá-se como atingido o objetivo geral e pode-se afirmar que a alienação fixada pela lógica mercantil da cidade do capital não é superada nos PMUs brasileiros.

Compreende-se que esta pesquisa é um recorte da realidade e o método adotado é uma das maneiras de enxergar o fenômeno. Dessa forma, este estudo encontrou limitações ao não obter acesso a informações necessárias em tempo hábil, restrições relacionadas ao método e as técnicas de coleta de dados – que não dão conta de abranger a complexidade das dinâmicas observadas – além da grande abrangência de fatores e variáveis de análise.

A partir das limitações apontadas, sugere-se o aprofundamento das análises em pesquisas futuras com foco em cada uma das variáveis abordadas, em avaliações de PMUs que contemplem individualmente os condicionantes de gênero, renda, escolaridade, além da inclusão, participação e debates no processo de elaboração. Dessa forma, será possível cobrir possíveis lacunas deixadas por esta pesquisa e avançar no campo científico.

Apesar das limitações, entende-se que os resultados obtidos contribuem para o avanço na compreensão sobre as políticas de mobilidade no Brasil e sobre impasses que ocorrem nos processos de elaboração delas, principalmente no que diz respeito a valorização do valor de troca em detrimento do valor de uso. Nesse

sentido, avançou-se em propor um modo de observar e debater a construção de sistemas de mobilidade e de cidades mais inclusivas e democráticas, que pode ser entendido como uma das principais razões de ser da investigação acadêmica no âmbito do planejamento urbano.

Por fim, constata-se as contribuições dos procedimentos metodológicos delineados por esta pesquisa, os quais são passíveis de aplicação por equipes técnicas municipais e gestores e, sendo assim, podem auxiliar positivamente em planos de mobilidade urbana que venham a ser elaborados e na formação de políticas públicas que avancem na superação da distinção territorial de direitos.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, D. A. C.; FERREIRA, W. R. A deterioração urbana e a cultura motorizada na América Latina. **Revista Equador**, v. 5, n. 2, p. 205-222, 2016.

ANFAVEA. Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotivos. Indústria Automobilística Brasileira. **Anuário estatístico da indústria automotiva brasileira**. São Paulo, 2020.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 29-41.

BALBIM, R. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (Org). **Cidade em movimento**. Mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: IPEA, ITDP, 2016.

BARBOSA, J. L. A mobilidade urbana como expressão do direito à metrópole. In: LIMONAD, E; CASTRO, E. (Org.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

_____. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (Org). **Cidade em movimento**. Mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: IPEA, ITDP, 2016.

BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L.; POLLI, S. A. CONCITIBA: Análise da democracia participativa na gestão 2014-2016. **Revista brasileira Planejamento e Desenv.**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 17-39, jan./abr. 2019.

BENACH, N. (2017). Da desigualdade social à justiça espacial. In A. F. A. Carlos, G. Alves, & R. F. Padua (Eds.), *Justiça espacial e o direito à cidade* (1a ed., pp. 15-32). São Paulo: Contexto.

BLOCH, E. **O princípio de esperança**. Tradução de Nélio Schneider – Rio de Janeiro: Contraponto – UERJ, 2006.

BONAN, A. C. F. **Camelôs Rebeldes: a dimensão sócio-espacial do direito na cidade em disputa**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2017.

BONDUKI, N. **Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. Brasília (DF), 2009. p. 575-591.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Revista Dados**, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BRAGA, R. Plano diretor municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento**, v. 1, n. 1, p. 15-20, 1995.

BRASIL. **Lei n. 6.261, de 14 de novembro de 1975**. Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1975.

BRASIL. **Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, 1997.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Transporte pode tornar-se direito social previsto na Constituição**, 2011. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/227322-TRANSPORTE-PODE-TORNAR-SE-DIREITO-SOCIAL-PREVISTO-NA-CONSTITUICAOcomentarios>> Acesso em: 07 de maio de 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012**. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 04 de jan. de 2012a.

BRASIL. Secretaria Nacional da Promoção dos direitos da Pessoa com Deficiência. **Cartilha do censo 2010 – pessoas com deficiência**. Brasília/DF, 2012b.

Brasil. Ministério das Cidades. **Mobilidade urbana nas cidades sedes da copa do mundo**. Projetos, investimentos e realizações. XIII Conferência das Cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012c.

BRASIL. Secretaria Nacional de Transporte e da *Mobilidade Urbana*. **Criação de espaços permanentes de Participação Social**. Parauapebas, 11 de novembro de 2014a. Disponível em: <<file:///C:/Users/isabe/Desktop/5Cria%C3%A7%C3%A3o%20de%20Espa%C3%A7os%20Permanentes%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em: 13 jun. 2020.

Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Copa 2014, Olimpíadas 2016 e Megaprojetos - remoções em curso no Brasil**. Brasília: PFDC, 2014b. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a>

moradia-adequada/revistas/copa-2014-olimpiadas-2016-e-megaprojetos-remocoes-em-curso-no-brasil/view>. Acesso em: 20 de fev. de 2020.

BRASIL. **Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana - SeMob, Ministério das Cidades, Brasília, 2015a.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) Brasília, 2015b.

BRASIL. **Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020**. Altera a Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Brasília, 2020.

BRINGEL, B. 15-M, Podemos e os Movimentos Sociais na Espanha: Trajetórias, conjuntura e transições. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 103, p. 59-77, 2015.

BUENO, D. **Vai a pé ou vai de carro?** A expropriação do espaço público pelo automóvel. Disponível em: < <https://www.socialistamorena.com.br/vai-pe-ou-vai-de-carro-expropriacao-do-espaco-publico-pelo-automovel/>> Acesso em 17 de abr. de 2020.

CACCIA, L. S. **Mobilidade urbana: Políticas públicas e apropriação do espaço em cidades brasileiras**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade do Município de Cachoeiro de Itapemirim**. Produto 2.1. – Capacitação – Oficinas Temáticas para a Sociedade Civil. Cachoeiro de Itapemirim: Logit Engenharia, 2013a. 151p. Disponível em: <<https://www.cachoeiro.es.gov.br/urbanismo-mobilidade-e-cidade-inteligente-semurb/cpdm/plano-de-mobilidade-urbana//>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade do Município de Cachoeiro de Itapemirim**. Produto 3.7. – Estudo de Transporte. Cachoeiro de Itapemirim: Logit Engenharia, 2013b. 48p. Disponível em: <<https://www.cachoeiro.es.gov.br/urbanismo-mobilidade-e-cidade-inteligente-semurb/cpdm/plano-de-mobilidade-urbana//>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade do Município de Cachoeiro de Itapemirim**. Produto 5.2. – Seminário de Avaliação. Cachoeiro de Itapemirim: Logit Engenharia, 2014a. 18p. Disponível em: <<https://www.cachoeiro.es.gov.br/urbanismo-mobilidade-e-cidade-inteligente-semurb/cpdm/plano-de-mobilidade-urbana//>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade do Município de Cachoeiro de Itapemirim**. Produto 5.4. – Plano de Circulação. Cachoeiro de Itapemirim: Logit Engenharia, 2014b. 18p. Disponível em: <<https://www.cachoeiro.es.gov.br/urbanismo-mobilidade-e-cidade-inteligente-semurb/cpdm/plano-de-mobilidade-urbana//>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade do Município de Cachoeiro de Itapemirim**. Produto 6.3. – Consolidação dos Trabalhos PMUS. Cachoeiro de Itapemirim: Logit Engenharia, 2014d. 835p. Disponível em: <<https://www.cachoeiro.es.gov.br/urbanismo-mobilidade-e-cidade-inteligente-semurb/cpdm/plano-de-mobilidade-urbana//>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade do Município de Cachoeiro de Itapemirim**. Produto 6.4. – Resumo. Cachoeiro de Itapemirim: Logit Engenharia, 2015. 176p. Disponível em: <<https://www.cachoeiro.es.gov.br/urbanismo-mobilidade-e-cidade-inteligente-semurb/cpdm/plano-de-mobilidade-urbana//>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

CACOAL. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Cacoal - PMMUC**. Produto 2 – Diagnóstico e Prognóstico. Cacoal: Tc-Urbes, 2017a. 122p. Disponível em: <<https://transparencia.cacoal.ro.gov.br/portaltransparencia/publicacoes/1224>>. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

CACOAL. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Cacoal - PMMUC**. Produto 3 – Participação. Cacoal: Tc-Urbes, 2017b. 207p. Disponível em: <<https://transparencia.cacoal.ro.gov.br/portaltransparencia/publicacoes/1224>>. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

CACOAL. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Cacoal - PMMUC**. Caderno Final. Cacoal: Tc-Urbes, 2018. 128p. Disponível em: <<https://transparencia.cacoal.ro.gov.br/portaltransparencia/publicacoes/1224>>. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**, São Paulo, EDUSP: 1994

CARLOS, A. F. A. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

CARLOS, A. F.; SOUZA, M. J. L; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARNEIRO, F. M. **Análise de planos de mobilidade urbana sob a ótica da segurança no trânsito**, 2018. 232p. Dissertação (Mestrado em Transportes) Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, DF, 2018.

CARVALHO, C. H. R. 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 nova agenda urbana**. Brasília: IPEA, 2016.

CARVALHO, A. P. S. A Lei Nacional da Mobilidade e as novas possibilidades de promoção do direito à cidade no Brasil. In: **Políticas públicas e direito à cidade:**

programa interdisciplinar de formação de agentes sociais / organização Orlando Alves dos Santos Junior ... [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CNT, Confederação Nacional do Transporte. **Pesquisa mobilidade da população urbana 2017**. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – Brasília: CNT: NTU, 2017.

COELHO, H. C. **Os perigos e os usos táticos da institucionalização do direito à cidade mediante análise da Paula da mobilidade urbana (Tarifa Zero – BH)**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

COELHO, V. S. P. **Uma metodologia para análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde**. In Pires, R. R. C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. V. 7 (372p.) Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8924>> Acesso em: 28 de outubro de 2020.

COLVILLE-ANDERSEN, M. **The arrogance of space**. 2019. Disponível em: <https://medium.com/@colville_andersen/the-arrogance-of-space-93a7419b0278> Acesso em: 13 de abril de 2020.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Produto 1 – Apresentação Plano de Trabalho. Corumbá: Risco Arquitetura, 2015a. 47p. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Produto 2 – Diagnóstico. Corumbá: Risco Arquitetura, 2015b. 151p. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Produto 2 – Síntese de Resultados: Pesquisa origem destino. Corumbá: Risco Arquitetura, 2015c. 18p. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Produto 2 – Relatório de Atividades - Diagnóstico. Corumbá: Risco Arquitetura, 2015d. 50p. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Realizada a 1º Conferência do PMOB Corumbá. Corumbá: Risco Arquitetura, 2015e. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/2015/08/18/realizada-a-1a-conferencia-do-pmob-corumba/>> Acesso em 24 de novembro de 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Produto 3 – Apresentação Prognóstico e Plano de Ação. Corumbá: Risco Arquitetura, 2016a. 63p. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Produto 3 – Prognóstico e Plano de Ação. Corumbá: Risco Arquitetura, 2016b. 86p. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Produto 3 – Relatório de Atividades - Prognóstico. Corumbá: Risco Arquitetura, 2016c. 28p. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

CORUMBÁ. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade urbana e rural de Corumbá**. Produto 4 – Plano de Mobilidade. Corumbá: Risco Arquitetura, 2016d. 245p. Disponível em: <<https://pmobcorumba.wordpress.com/cadernos-e-produtos/>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

CRESSWEL, T. *On the move: mobility in the modern western world*. New York: Routledge, 2006.

DEAK, C. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, 2016.

DI GIOVANNI, G. **Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas** – Princípios, Propósitos e Processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Boston: Longman, 2011.

Embrapa. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Áreas Urbanas no Brasil em 2015**. Março, 2018. Disponível em: <http://geoinfo.cnpem.br/layers/geonode%3Aareas_urbanas_br_15> Acesso em: 13 de jul. 2020.

FARIA, J. R. V. Planejamento urbano politizado e ideologia: o papel dos planos diretores participativos no discurso da reforma urbana. In: **Anais XVI ENANPUR**, Belo Horizonte: 2015.

FARIAS FILHO, J. A. Políticas urbanas: notas aproximativas para a pesquisa avaliativa. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 5, v. 1, n. 9, p. 55-69, jan./jun. 2012.

FRANCISCONI, J. G. Sobre a questão do transporte público. In: **Revista do Serviço Público**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 53-58, 1983.

FRONZA, C. S.; NOGUEIRA, V. M. R. A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária. **Argumentum**, v. 7, n. 2, p. 103-116, 23 dez. 2015.

FURTADO, F. **O processo de institucionalização do direito à cidade no Brasil: a contribuição do significado atribuído a um conceito na definição das possibilidades e limitações à sua realização**. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

GALINDO, E. P.; LIMA NETO, V. C. **A mobilidade urbana no Brasil: percepções de sua população**. Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. G. **Sociedade civil no Brasil: Movimentos Sociais e ONGS**. Revista de Ciências Sociais Nômadas, n. 20, 2004.

GOMIDE, A. A.; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estud. av.**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013.

GORZ, A. A ideologia social do Automóvel. In: LUDD, N. (Org.). **Apocalipse motorizado: a tirania do automóvel em um planeta poluído**. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2005.

GOULARTI FILHO, A. Estado, transportes e planejamento no Brasil: a atuação do GEIPOT na formulação de políticas públicas para os transportes. In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 12. n. 3. Taubaté, SP: G&DR, p. 228-258, 2016.

GRAMADO. Prefeitura Municipal. **Agenda estratégica de desenvolvimento sustentável e mobilidade urbana e transporte de Gramado**. Gramado: CEPA-Matricular, 2018. 713p. Disponível em: <<https://www.gramado.rs.gov.br/secretarias/transito-e-mobilidade-urbana>>. Acesso em 17 de novembro de 2020.

GRAMADO. Câmara de Vereadores. **2019 22 10 Audiência sobre Mobilidade e Agenda Estratégica** – PL0 027/2019, 2019. Disponível em: <<https://www.facebook.com/camara.gramado/videos/534494404018460>> Acesso em: 29 de outubro de 2020.

GUTIÉRREZ, A. ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re)construir las definiciones básicas del campo del transporte. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 2, n. 21, 2012. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/29076>> Acesso em: 07 de abr. de 2020.

HARKOT, M. K. **A bicicleta e as mulheres**: mobilidade ativa, gênero e desigualdades socioterritoriais em São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 17 ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. **Cidade Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HEEMANN, J. SANTIAGO, P. C. **Guia do Espaço Público**: para inspirar e transformar. Creative Commons Org, 2015. Disponível em: <<http://www.placemaking.org.br/home/wp-content/uploads/2015/03/Guia-do-Espa%C3%A7o-P%C3%ABlico1.pdf>> Acesso em: 16 de jun. de 2020.

HERCE, M. **Sobre la movilidad em la ciudad**. Barcelona: Editorial Reverté, 2009.

IASI, M. L. A rebelião, a cidade e a consciência. In: MARICATO, E. et al. **Cidades Rebeldes**: passe livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

IBAM. **Mobilidade urbana no planejamento da cidade**. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mobilidade_urbana.pdf> Acesso em: 02 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores Sociais Municipais**: Uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>> Acesso em: 28 de novembro de 2020.

IBGE. Densidade demográfica: IBGE, Censo Demográfico 2010, Área territorial brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>> Acesso em: 13 de jul. de 2020.

ILLICH, I. Energia e Equidade. In: LUDD, N. (Org.). **Apocalipse motorizado**: a tirania do automóvel em um planeta poluído. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2005.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: IPEA, 2010.

JACOBI, P. **A cidade e os cidadãos**. Lua nova, vol. 2, n; 4, 1986.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2009.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

JOFFE, G. A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 30, p. 85-116, jun. 2011.

KEBLOWSKI, W., BASSENS, D., & CRIEKINGEN, M. V. **The differential performativity of academic knowledges in urban transport and mobility policy and practice**: a view from Brussels. Brussels: Cosmopolis Centre for Urban Research, 2014.

KEBLOWSKI, W.; BASSENS, D. **Re-politicizing Transport with the Right to the City**: An Attempt to Mobilise Critical Urban Transport Studies. Cosmopolis working paper, 2016.

KRIEGER, M. G. M.; LEBLANC, E. M. A consolidação do termo direito à cidade na cidade de São Paulo a partir das Jornadas de Junho: uma articulação hegemônica? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1032-1055, dez. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122018000601032&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 jan. 2020.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. **A produção do espaço**. Tradução de: PEREIRA, D. B.; MARTINS, S. Primeira versão: início - fev.2006. Título original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000. Não publicado.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. **Critique of everyday life**. London, New York: Verso, 2014.

LEVY, J. Os novos espaços da mobilidade. **Geographia: Revista da Pós-graduação em Geografia da UFF**, ano 3-n.6. Rio de Janeiro, 2001.

LIEBSCHER, P. Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program. **Library Trends**, v. 46, n. 4, 1998, p. 668-680.

LIMA NETO, V. C.; GALINDO, E. P. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo, v. 9, n. 9, 11.

LIMONAD, E. **Utopias urbanas sonhos ou pesadelos?** Cortando as cabeças da Hidra de Lerna. In. COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 14., 2016, Barcelona. Anais. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2016.

LLEWELLYN, S.; NORTHCOTT, D. The “singular view” in management case studies qualitative research in organizations and management. **An International Journal**, v. 2, n. 3, 2007, p. 194-207.

LÓPEZ-LAMBAS, M. E.; CORAZZA, M.; MONZON, A.; MUSSO, A. Rebalancing urban mobility: a tale of four cities. Icevirtuallibrary. Com, v. 166, n. DP5, pp. 274–287, 2012.

MACHADO, L. **Avaliação ex ante da política setorial de mobilidade urbana brasileira e planos de mobilidade urbana.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MACHADO, L.; PICCININI, L. S. **Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana:** uma revisão sistemática. Revista Brasileira de Gestão Urbana, n. 10(1), p. 72-94, jan./abr. 2018.

_____. Medidas de mobilidade: estratégia de competição e gentrificação dos centros urbanos. **Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales.** Universidad de Barcelona. v. XXI. n 563. 15 de abril de 2017. Disponível em: <<https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/18576>> Acesso em: 15 abr. de 2020.

MAIA, C. B.; ARAÚJO, T. L. **Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas? Proposta de critérios para avaliar o processo participativo do Plano Diretor de São Paulo.** Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MARICATO, E. **Direito à terra ou direito à cidade?** Revista de Cultura Vozes, v. 89, n. 6, 1985.

MARICATO, E.; SANTOS JR., O. A. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: **Teoria e Debate**, nº 66, abr./jun. 2006.

MARTENS, K.; VAN WEELDEN, P. **Decision-Making on Transport Infrastructure and Contested Information:** A Critical Analysis of Three Approaches. European Planning Studies, 22(3), 2014.

MARTINS, M. F. et al. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.59, n.2, abr./jun., 2008, pp. 151-185.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, Jan./Abr., 2008, p. 9-18.

MCGUCKIN, N.; MURAKAMI, E. Examining trip-chaining behavior: A comparison of travel by men and women. **Transportation Research Record**, n. 1917, p. 79-85, 1999.

MELUCCI, A. The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, v. 52, n. 4, p. 788-816, 1985.

MICHELETTO, T. M. G. P. O risco do idoso pedestre nas vias urbanas. **CET Notas técnicas 219**. São Paulo/SP, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Planmob** - Caderno de Referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Ministério das Cidades, Brasília, 2015.

MONDARDO, M. L. Meandros na produção do espaço urbano: Mobilidade, acessibilidade e exclusão social. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 29, n. 1, p. 57-72, 2009.

MONGIN, O. La condición urbana: la ciudad a la hora de la mundialización. Buenos Aires: Paidós, 2006.

MPL-SP Movimento Passe Livre – São Paulo. Não começou em São Paulo, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, E. et al. **Cidades Rebeldes: passe livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa** – características, usos e possibilidades. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.

OLIVEIRA, M. **Ausências, Avanços e Contradições da Atual Política Pública de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte**: uma pesquisa sobre o direito de acesso amplo e democrático ao espaço urbano. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte: PUC-MG, 2014.

ORRICO, F. R. D.; SIMÕES R. B. A. Uma análise do vale transporte. **Revista dos Transportes Públicos**, v. 120, n. 48, p. 133-144, 1990.

PARADEDA, J. M. **Megaeventos, reestruturação urbana e gentrificação**: o caso do projeto Porto Maravilha/RJ. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

PATTON, M. G. **Qualitative Research and Evaluation Methods**, 3 ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.

PEREIRA, R. H. M.; SCHWANEN, T.; BANISTER, D. Distributive Justice and Equity in Transportation. **Transport Reviews**, 37(2), 170-191, 2016. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2863827> Acesso em: 16 de jun. de 2020.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PIRES, F. L. **O direito à mobilidade na cidade**: mulheres, crianças, idosos e deficientes. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais. Texto para Discussão IPEA n. 1707. IPEA, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf> Acesso em 9 de jun. de 2020.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<http://www.feevale.br>>. Acesso em 02 jun. 2020.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, v. 11, n. 245, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24517.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROLNIK, R. **Praça Taksim**: Protestos em Istambul pelo Direito à Cidade. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/06/04/praca-taksim-protestos-em-istambul-pelo-direito-a-cidade/>> Acesso em: 09 de março de 2020.

_____. **Ocupe Estelita toma as ruas do Recife após aprovação de projeto**. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2015/05/06/ocupe-estelita-toma-as-ruas-do-recife-apos-aprovacao-de-projeto/>> Acesso em: 09 de março de 2020.

RUBIM, B.; LEITÃO, S. O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 79, p. 55–66, 2013.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**: Vozes, Petrópolis, 1985.

RUDOLPH, F.; BLACK, C.; GLENSOR, K.; et al. How urban transport projects are appraised: current practice in the EU. 2014.

SANTINI, D. **Passe livre**: as possibilidades de tarifa zero contra a distopia da *uberização*. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico internacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço**. 4 d. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, R. B. **Movimentos Sociais Urbanos**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 91-119, 2012.

SANTOS, A. L. L. **Uma análise exploratória de barreiras na implementação do plano de mobilidade urbana nas cidades de pequeno e médio porte no estado de São Paulo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, 2017.

SANTOS, J. **“Porque a cidade é feita pelas pessoas”**: uma análise do discurso do movimento social direitos urbanos. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Relatório Técnica RT02: Panorama Preliminar da Mobilidade na RMS. Salvador: TTC-Oficina, 2017a. 138 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>> Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Relatório Técnica RT04: Relatório de Workshop com Especialistas. Salvador: TTC-Oficina, 2017b. 78 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Relatório Técnica RT06: Diagnóstico da Mobilidade em Salvador. Salvador: TTC-Oficina, 2017c. 78 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Relatório Técnica RT08: Aspirações da Mobilidade. Salvador: TTC-Oficina, 2017d. 79 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Relatório Técnica RT09: Relatório de Metodologia de Avaliação de Impactos. Salvador: TTC-Oficina, 2017e. 79 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Relatório Técnica RT11: Matrizes de Priorização de Propostas de Intervenções. Salvador: TTC-Oficina, 2017f. 79 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Relatório Técnica RT12: Avaliação das propostas. Salvador: TTC-Oficina, 2017g. 79 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 30 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Livro Síntese. Salvador: TTC-Oficina, 2017h. 128 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano de mobilidade sustentável de Salvador**. Relatório das Oficinas Participativas do PlanMob Salvador. Salvador: TTC-Oficina, 2017i. 112 p. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Ata da 1º audiência pública do diagnóstico de mobilidade em Salvador**, realizada no dia 16 de agosto de 2017, 2017j. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Ata da 2º audiência pública do Plano de Mobilidade Sustentável de Salvador**, realizada no dia 14 de novembro de 2017, 2017k. Disponível em: <<http://www.planmob.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **1º Audiência Pública PlanMob Salvador – Parte 7**, 2017l. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jXy8rpm6i8g>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **2017 12 18 Audiência Pública – Parte 6**, 2018a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DT03WK-VyYc>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **2017 12 18 Audiência Pública – Parte 8**, 2018b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DT03WK-VyYc>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

SOBARZO, O. A produção do espaço público: da dominação à apropriação. **Revista GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 19, p. 93-111, 2006.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOUZA, M. L. Urbanização e desenvolvimento. Rediscutindo o urbano e a urbanização como fatores e símbolos de desenvolvimento à luz da experiência brasileira recente. **Revista Brasileira de Geografia**, 56(1/4), jan./dez., 1994, p. 255-291

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2003.

_____. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Which right to which city?** In defense of political-strategic clarity. *Interface*, vol. 2, 2010. p. 315-333.

SOUZA, J. S.; RESCHILIAN, P. R. Direito à cidade, planejamento insurgente e práticas contra-hegemônicas transescalares de resistência no território. O caso da Vila Nova Tatetuba, São José dos Campos, São Paulo. In: **Anais XVIII ENANPUR**, Natal: 2019.

SOUZA, A. O; SANTOS, E. O. Análise de plano de mobilidade urbana para a cidade de Amambai/MS. **Revista Geofronter**, Campo Grande, n. 3, v. 3, p. 99-123. 2017.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, 2005, p. 108-132.

Thiollent, M. **Metodologia de Pesquisa-ação**. São Paulo: Saraiva, 2009.

TORMANS, H.; MIERMANS, W.; COOLS, M.; et al. Performance Assessment of Local Mobility Policy- Making Administrations Using the Principles of Total Quality Management in Flanders, Belgium: Expounding the Decision-Making Processes. In: *International Journal of Sustainable Transportation*, v. 7, n. 4, pp. 318-346, 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

_____. Políticas de Transporte no Brasil: A construção da mobilidade excludente. Barueri, SP: Manole, 2013.

_____. Mobilidade cotidiana, segregação urbana e exclusão. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. (Org). **Cidade em movimento**. Mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: IPEA, ITDP, 2016.

VERDI, E. F.; NOGUEIRA, D. S. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o dever da sociedade urbana. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (Ed). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 95-113.

VILLAÇA, F. J. M. **As ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

WEFERING, F., RUPPRECHT, S., BÜHRMANN, S., & BÖHLER-BAEDEKER, S. **Guidelines: developing and implementing a sustainable urban mobility plan**. Brussels: Rupprecht Consult, European Commission, 2013. Disponível em: <http://www.eltis.org/sites/default/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf>. Acesso em: 5 de outubro de 2019.

WRI. Estratégias de Desenho Urbano DOTS. In: DOTS Cidades – Manual de Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte Sustentável, 2017. p. 22-103.

Disponível em: <http://wricidades.org/research/publication/dots-cidades-manual-de-desenvolvimento-urbano-orientado-ao-transporte>. Acesso em: 10 de jun. de 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIONI, F. A questão social na França contemporânea: uma experiência de pesquisa. **Rev. bras. crescimento desenvolv. hum.**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 249-261, ago. 2009.