

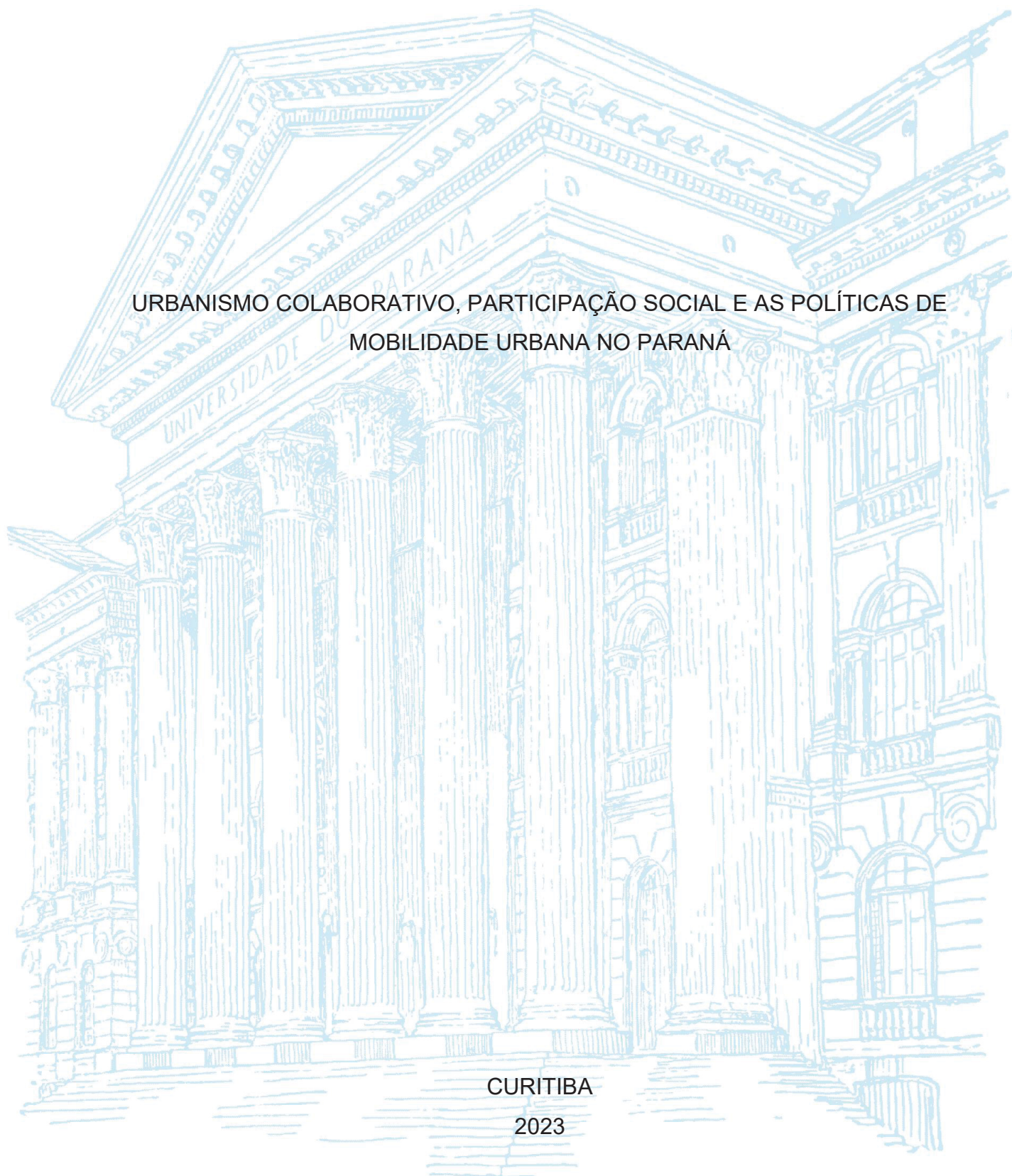
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JADY MEDEIROS SILVA

URBANISMO COLABORATIVO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS DE
MOBILIDADE URBANA NO PARANÁ

CURITIBA

2023



JADY MEDEIROS SILVA

URBANISMO COLABORATIVO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS DE
MOBILIDADE URBANA NO PARANÁ

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

Orientadora: Profa. Dra. Gislene de Fátima Pereira

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Silva, Jady Medeiros

Urbanismo colaborativo, participação social e as políticas de mobilidade urbana no Paraná / Jady Medeiros Silva. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

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

Orientador: Gislene de Fátima Pereira

1. Mobilidade urbana – Paraná. 2. Política Urbana. 3. Participação Social.
I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. III. Pereira, Gislene de Fátima. IV. Título.



TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **JADY MEDEIROS SILVA** intitulada: "**Urbanismo Colaborativo, Participação Social e as políticas de Mobilidade Urbana no Paraná**", sob orientação da Profa. Dra. GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA, 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 mestra 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, 11 de Outubro de 2023.

Assinatura Eletrônica

08/12/2023 12:01:15.0

GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

08/12/2023 13:56:27.0

MARIA CAROLINA MAZIVIERO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/12/2023 13:09:11.0

JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/12/2023 12:06:19.0

ADRIANA CRISTINA DA SILVA SOUZA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM PLANEJAMENTO URBANO

No dia onze de outubro de dois mil e vinte e três às 09:30 horas, na sala Remoto - Microsoft Teams, <https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3auWXsJovXNMVyAbmHnQXrk2fRMIAfxpOCXJsGKu6tab41%40thread.tacv2/1696860896110?context=%7b%22Tid%22%3a%22c37b37a3-e9e2-42f9-bc67-4b9b738e1df0%22%2c%22Oid%22%3a%227f4aa5b9-8573-4970-afb0-72764ff2560f%22%7d>, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestranda **JADY MEDEIROS SILVA**, intitulada: **"Urbanismo Colaborativo, Participação Social e as políticas de Mobilidade Urbana no Paraná"**, sob orientação da Profa. Dra. GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), MARIA CAROLINA MAZIVIERO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ADRIANA CRISTINA DA SILVA SOUZA (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestra está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 11 de Outubro de 2023.

Assinatura Eletrônica

08/12/2023 12:01:15.0

GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

08/12/2023 13:56:27.0

MARIA CAROLINA MAZIVIERO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/12/2023 13:09:11.0

JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/12/2023 12:06:19.0

ADRIANA CRISTINA DA SILVA SOUZA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA)

RESUMO

Esta dissertação apresenta uma discussão sobre a construção de políticas urbanas locais e o papel da participação social no campo institucional, em especial no planejamento da mobilidade urbana. O setor de transportes esteve historicamente pouco habituado a envolver a população em processos de decisão e a inclusão do transporte como direito social na Constituição brasileira se deu apenas em 2015, por meio da Emenda Constitucional nº 90. Ao retomar os acontecimentos em torno da participação social desde a década de 1960 até a consolidação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no Brasil, a participação social esteve entre os princípios e diretrizes expressos nas arenas institucionais e populares. Junto ao desenvolvimento da participação institucionalizada, ações com caráter colaborativo reforçam a necessidade de envolver a comunidade local, facilitando a linguagem e as formas de interação entre os agentes da sociedade e o poder estatal. As leituras de recomendações para qualificar a participação em processos decisórios produziram uma visão geral sobre o tema da colaboração. Tomando como base as classificações de participação orgânica, funcional e cooperativa na administração pública, a dissertação discute os potenciais e limites de atuação em políticas urbanas, observando casos internacionais de governança que fizeram uso de ferramentas cooperativas. No contexto local, foram analisados os instrumentos participativos, isto é, espaços ofertados pela administração pública para a participação social nos Planos de Mobilidade Urbana (PMUs) em cidades do Paraná. A pesquisa exploratória observou dados secundários divulgados pelo governo federal e municípios no estado com população superior a 100 mil habitantes. As principais fontes de dados utilizadas foram os anexos dos PMUs, editais, contratos e outras informações públicas dos municípios. Complementarmente, a investigação sobre as práticas em urbanismo colaborativo e suas dinâmicas de governança no contexto nacional e internacional exemplificou as insurgências e existência de diferentes abordagens em participação social. Como resultado, informações qualitativas sobre os espaços ofertados para a participação social no planejamento da mobilidade urbana nos municípios formaram dois conjuntos distintos de cidades: aquelas que contaram com maior ou com menor variedade na oferta de espaços de participação, sendo que o tempo total de execução dos planos interfere na quantidade de eventos e oportunidades para o engajamento dos cidadãos. Por fim, conclui-se que os repertórios de atuação na esfera institucional contemplam uma oferta limitada de espaços possíveis para o exercício democrático, visto que a participação permanece restrita a momentos pontuais que nem sempre abrangem a totalidade dos territórios. Espera-se que os repertórios em participação social, cooperação e urbanismo colaborativo possam ser usados por governos e pela sociedade civil no planejamento da mobilidade urbana e desenvolvimento de políticas urbanas em geral.

Palavras-chave: Participação Social. Colaboração. Política Urbana. Plano de Mobilidade.

ABSTRACT

This dissertation presents a context on constructing local urban policies and the role of institutionalized social participation, especially in urban mobility planning. Transportation policies are historically not used to involve the population in decision-making processes. The inclusion of transport as a social right in the Brazilian Constitution was only given in 2015, through a constitutional amendment. Events surrounding social participation from the 1960s led to a National Urban Development Policy in Brazil, in which social participation was among the principles and guidelines for institutional and popular arenas. Along with the development of institutionalized participation, collaborative actions reinforce the need to involve the local community, facilitating the language and forms of interaction between society's agents and state power. Reading on recommendations to qualify participation in decision-making processes produced an overview on the topic of collaboration. Taking as a basis the classifications of organic, functional and cooperative participation in public administration, this research discussed limitations and potential of acting in urban policies, observing international cases of governance that made use of cooperative tools. In the local context, participatory instruments were developed, like examples of spaces offered by the public administration for social participation in Urban Mobility Plans (PMUs) in cities from the state of Paraná, Brazil. The exploratory research observed secondary data released by the federal government and municipalities with a population of more than 100 thousand inhabitants. The main data sources used were urban mobility plans, notices, contracts and other public information from municipalities. In addition, an investigation into collaborative urbanism practices and their governance dynamics in the national and international context exemplified insurgencies and the existence of different approaches to social participation. As a result, qualitative information about the spaces offered for social participation formed two distinct sets of cities: those that had greater or lesser variety in the provision of participation spaces. The total period of time allocated for developing these plans affects the number of events and opportunities for citizen engagement. Finally, it is concluded that the repertoires of action in the institutional sphere include a limited supply of possible spaces for democratic exercise, since participation remains restricted to specific moments that do not always cover the entirety of the territories. It is expected that the repertoires of social participation, cooperation and collaborative urbanism can be used by governments and civil society in planning urban mobility and developing urban policies in general.

Keywords: Social Participation. Collaboration. Urban Policy. Mobility Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Matriz de estratégias e principais elementos do DOTs	31
Figura 2: Funções da participação em Planos de Mobilidade Urbana	36
Figura 3: Níveis de engajamento em processos participativos e interações entre agentes	37
Figura 4: Mapa de localização do Estado do Paraná e municípios com população superior a 100 mil habitantes.	63
Figura 5: Planos prévios à Lei Federal 12.586/2012 (PNMU)	65
Figura 6: Autoria do PMU por tipo de instituição	66
Figura 7: Linha do tempo da elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana	69
Figura 8: Instrumentos de participação (elementos) em conjuntos diferentes de cidades.....	71
Figura 9: Conjunto A (cidades com menor variedade e espaços	72
Figura 10: Conjunto B (cidades com maior variedade e espaços de participação social no PMU).....	72
Figura 11: Frequência de espaços de participação (em porcentagem).....	73
Figura 12: Relação entre o número de eventos participativos e prazo de execução do PMU no Conjunto A	73
Figura 13: Relação entre o número de eventos participativos e prazo de execução do PMU no Conjunto B	74
Figura 14: Diagrama de localização dos eventos participativos em Curitiba.....	75
Figura 15: Diagrama de localização dos eventos participativos em Araucária.....	75
Figura 16: Diagrama de localização dos eventos participativos em Maringá	76

QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Síntese da metodologia de pesquisa.....	17
Quadro 2: Recomendações ao poder público e sociedade civil para o urbanismo colaborativo.....	33
Quadro 3: Modalidades de participação na administração pública	40
Quadro 4: O caso de Berlim - Ferramentas cooperativas para uso de espaços públicos.....	42
Quadro 5: O caso de Lisboa - Estratégia BIP ZIP e os repertórios para a colaboração	44
Quadro 6: Dados de coletivos voltados ao urbanismo colaborativo e à pauta da mobilidade urbana sustentável.....	45
Quadro 7: Linha do tempo dos eventos em participação social em políticas urbanas no Brasil	53
Quadro 8: Instrumentos formais de monitoramento previstos nos Planos de Mobilidade.....	77
Quadro 9: Comparativo dos espaços fornecidos pelo poder público municipal e organizações insurgentes	81
Tabela 1: Situação dos Planos de Mobilidade em Municípios do Paraná com população superior a 100 mil habitantes.....	64

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

DER	Departamento de Estradas de Rodagem
Fepese	Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos
IPLAN	Instituto de Pesquisa e Planejamento
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPPUL	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Londrina
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAIT	Plano de Ação Integrada no Trânsito
PMU	Plano de Mobilidade Urbana
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
SEMOB	Secretaria de Mobilidade Urbana
URBS	Urbanização de Curitiba S/A
PR	Paraná
SETRAN	Secretaria de Trânsito e Transportes
CMTC	Conselho Municipal de Transporte Coletivo
ITEDES	Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. A CIDADE COMO UMA OBRA COLETIVA	21
2.1 SOCIEDADE URBANA E A PRODUÇÃO DA CIDADE NA CONTEMPORANEIDADE	21
2.2 PRODUÇÃO DA CIDADE NA SOCIEDADE URBANA DE HENRI LEFEBVRE 23	
2.3 O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE COMO OBRA COLETIVA	25
3. REPERTÓRIOS DE PARTICIPAÇÃO COM CARÁTER COLABORATIVO.....	28
3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COM CARÁTER COLABORATIVO: ALGUMAS LEITURAS.....	30
3.2 ABORDAGENS SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ALGUMAS DISCUSSÕES	39
3.3. BREVE PANORAMA DE AÇÕES COLABORATIVAS EM UM CONTEXTO INTERNACIONAL	42
3.4 A COLABORAÇÃO EM URBANISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO	45
4. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA URBANA	51
4.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO	52
4.2 A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: DOS PLANOS À MOBILIDADE SUSTENTÁVEL	55
4.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA BUSCA DO DIREITO À MOBILIDADE URBANA	59
5. OS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA NO ESTADO DO PARANÁ: ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO	62
5.1 CRITÉRIOS DE ANÁLISE PARA SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PLANOS	62
5.2 AS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA NO PARANÁ: UMA LINHA DO TEMPO	68
5.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PLANOS DE MOBILIDADE EM CIDADES PARANAENSES	70

6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PMUS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	79
REFERÊNCIAS.....	83
APÊNDICE A – SITUAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA EM 21 MUNICÍPIOS PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 100 MIL HABITANTES	87
APÊNDICE B – DADOS DE PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA EM MUNICÍPIOS DO PARANÁ	90

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como tema os espaços de participação social na elaboração de políticas locais de mobilidade urbana, tendo como principal objeto de análise os Planos de Mobilidade Urbana (PMUs) elaborados em cidades com mais de 100 mil habitantes do estado do Paraná. Além dos instrumentos participativos formais usados no planejamento da mobilidade urbana, entende-se que a abordagem de práticas colaborativas em urbanismo pode contribuir para evidenciar iniciativas de cooperação entre governos e sociedade civil.

A promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, deu origem a outras políticas urbanas setoriais brasileiras e a mobilidade urbana passou a receber maior destaque com as discussões sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, iniciadas em 2003, com a 1ª Conferência Nacional das Cidades. Dez anos depois, em junho de 2013, as manifestações em diversas capitais do país se utilizaram da pauta dos transportes urbanos e reajustes tarifários para dar início a um período de transformações na política urbana. Neste contexto, o tema das políticas de mobilidade urbana e a disputa pelo transporte como direito social atraíram a atenção de setores diversos, que reconheceram a transversalidade do tema e a importância da pauta para a sustentabilidade das políticas de desenvolvimento urbano.

A consolidação do Plano de Mobilidade Urbana como ferramenta se deu em 2012, a partir da promulgação da Lei Federal nº 12.587 (BRASIL, 2012), que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), com determinações para que os municípios elaborem e implementem políticas locais alinhadas aos princípios de desenvolvimento urbano, gestão democrática e integração e com as demais políticas setoriais. Entre os aspectos inovadores da lei estão a priorização de modos ativos (não motorizados) e do transporte público coletivo, a fim de incentivar o desenvolvimento sustentável. A definição de uma gestão democrática para o transporte tem como objetivo o aprimoramento contínuo e a construção em conjunto das condições e melhorias na mobilidade urbana. Por isso, a lei define que o incentivo à participação social deve acontecer ao longo da elaboração das políticas locais e, posteriormente, ao longo da execução do PMU.

Além disso, a Lei Federal prevê que o monitoramento dos Planos de Mobilidade seja efetuado por meio de conselhos e demais órgãos colegiados, sistemas de informações sobre mobilidade, conferências periódicas e outros mecanismos que

apoiem a definição de metas de curto, médio e longo prazo, que devem ter revisão a cada 10 anos.

A presente pesquisa explora esses instrumentos de gestão democrática, em especial os espaços institucionais destinados à participação, a fim de compreender as funções desses espaços e entender como foi a abordagem desse tema nas cidades, a depender da oferta de espaços para a participação social. Considera-se que podem existir outros tipos de instrumentos e condições favoráveis para o engajamento cidadão ao longo do processo de participação.

O pressuposto da pesquisa é que a discussão sobre a participação social em políticas de desenvolvimento urbano pode contribuir para identificar avanços nos processos decisórios e incentivar o uso de instrumentos que priorizem a participação direta dos cidadãos e a representação de diferentes agentes da sociedade. Nesta lógica, entende-se que os Planos Municipais de Mobilidade Urbana têm papel central na vida de indivíduos que enfrentam cotidianamente realidades distintas, sendo que as populações periféricas geralmente são mais afetadas pela precariedade dos serviços de transportes e problemas de mobilidade urbana. Ao considerar o conceito de justiça social na universalização de políticas públicas e a garantia do transporte como um direito, a pesquisa se justifica ao demonstrar que a participação social qualificada é crucial para que as decisões e metas atendam as demandas locais.

Por conta do padrão de expansão e espraiamento territorial, as cidades do Paraná não diferem da maioria dos municípios em outros estados e regiões brasileiras que historicamente priorizaram os investimentos em obras de infraestrutura e sistema viário para o automóvel particular e o transporte rodoviário de cargas. Uma comparação entre o crescimento populacional do estado (IBGE, 2022) e o aumento da frota de veículos, entre 2006 e 2022 (DENATRAN, 2006 a 2022), indica que enquanto a população cresceu de 10,3 milhões de habitantes em 2006 para 11,4 milhões em 2022, a frota de veículos registrados no estado no mesmo período cresceu de 3,7 milhões até dezembro de 2006 para 8,5 milhões em 2022, o que corresponde a um aumento de 129% na frota de veículos¹.

Além do aumento da frota de veículos motorizados e investimentos destinados ao transporte rodoviário, dados do IBGE revelam que os serviços de transporte público

¹ Os números do Denatran citados consideram todos os tipos de veículo motorizado (automóvel, motocicleta, caminhões, ônibus e outros).

coletivo cresceram em um ritmo menor. No ano de 2006, 70% dos municípios no estado do Paraná não contavam com sistema de transporte coletivo público. No país, o índice alcançava um percentual de 74% de municípios não atendidos por sistema de transporte coletivo.² Em 2020, o índice nacional diminuiu para 68% de acordo com os resultados da pesquisa sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2020).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana orienta os municípios a priorizarem medidas e investimentos voltados à mobilidade urbana sustentável, desenvolvendo seus sistemas de transporte público coletivo e modos ativos de transporte. Isso rompe com a lógica de priorização do transporte individual motorizado e traz uma mudança na abordagem das políticas locais, para garantir o transporte como direito social. Por ser uma pauta recente, entretanto, o planejamento da mobilidade urbana e a participação social na elaboração de políticas locais carecem de experiências que demonstrem a implementação efetiva de medidas e meios de avaliação dessas políticas. Por essa razão, os Planos de Mobilidade Urbana (PMUs) constituem o principal objeto de análise da pesquisa.

O objetivo central da pesquisa consiste em fazer uma análise dos processos formais de participação nas políticas locais de mobilidade urbana em algumas cidades selecionadas no estado do Paraná. O levantamento realizado a partir de dados secundários buscou reconhecer:

- a) os instrumentais utilizados;
- b) tipos de espaços oferecidos;
- c) as dinâmicas de participação social nos PMUs.

Ao comparar os processos formais com outras iniciativas autônomas ou insurgentes, a pesquisa investiga se essas outras formas de articulação e governança em urbanismo poderiam beneficiar a participação social nos planos de mobilidade urbana. Nesse aspecto, investigar as práticas em participação social e iniciativas em urbanismo colaborativo contribui também para que os repertórios de ação possam ser adaptados às diferentes realidades de municípios e comunidades, garantindo assim a legitimidade e continuidade dos PMUs, com o aproveitamento dos aprendizados e

² “70% dos municípios do PR não têm transporte coletivo público”. Gazeta do Povo. 17 dez. 2006. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/70-dos-municipios-do-pr-nao-tem-transporte-coletivo-publico-ab0b2agtvoqaj520bhh4gwbpq/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

conhecimentos produzidos ao longo do processo de elaboração das políticas locais de mobilidade urbana.

Espera-se que a pesquisa construa um entendimento acerca das práticas de participação em ambientes institucionais, considerando os aspectos necessários para exercer a colaboração, por meio da oferta de espaços de co-criação de políticas ou soluções conjuntas, considerando outros repertórios de governança. Como objetivos específicos da pesquisa foram pontuados:

- a) Obter um panorama atualizado da situação dos PMUs nas cidades do Paraná selecionadas, especialmente quanto aos instrumentos de participação da população, monitoramento e acesso à informação das políticas locais. Toma-se como base as disposições da PNMU (BRASIL, 2012; 2013) que estabelece que os planos sejam construídos em conjunto com a comunidade local contando, no mínimo, com as etapas de diagnóstico e prognóstico, além de propostas a curto, médio e longo prazo para a municipalidade;
- b) Investigar experiências insurgentes que tenham relação com a pauta do direito à cidade e da mobilidade urbana para identificar o potencial desses espaços informais ou autônomos.

Para alcançar os objetivos propostos, o percurso metodológico da dissertação segue uma discussão sobre o urbanismo colaborativo, entendido como prática insurgente. O Quadro 1 a seguir demonstra esse percurso.

Quadro 1: Síntese da metodologia de pesquisa

TEMA	PERGUNTA	RECORTE TEMPORAL	RECORTE ESPACIAL	MÉTODO
Urbanismo colaborativo, participação social nas políticas urbanas de mobilidade e transporte	Como as práticas de urbanismo colaborativo podem beneficiar a participação social nos planos de mobilidade urbana?	2012 a 2023: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/12) Jornadas de junho e o Transporte como direito na constituição (2015).	Exemplos de práticas colaborativas: casos internacionais e no Brasil.	Pesquisa exploratória
			Levantamento dos PMUs: Municípios paranaenses com população superior a 100 mil habitantes	Análise de dados secundários dos PMUs Produção de dados qualitativos: instrumentais de participação; comparação com as práticas de urbanismo colaborativo

Fonte: Elaboração Própria.

A fim de explorar como a colaboração pode beneficiar a participação social em políticas urbanas, especialmente nas políticas locais de mobilidade urbana, foram selecionados exemplos internacionais e nacionais de práticas que fundamentaram um levantamento sobre os instrumentais de participação, isto é, os espaços ofertados pelo poder público na elaboração dos PMUs de cidades paranaenses com população superior a 100 mil habitantes.

A fundamentação teórica da pesquisa se deu a partir da revisão de bibliografia sobre participação social e a produção da cidade, evidenciando Henri Lefebvre e a ideia de cidade como obra coletiva. Maricato (1997) e Mirafteb (2016) contribuem com a ideia de construção conjunta do planejamento, ao considerarem a diversidade de atores envolvidos na formação de políticas urbanas e o conceito de insurgência como forma de atuação legítima nas cidades.

A partir de uma visão sobre a participação na administração pública, Modesto (2005) fornece classificações sobre as formas de atuação na esfera institucional. Somado a essas modalidades de participação, Bugs (2016) e Frey (2007) incluem considerações sobre as oportunidades e desafios da gestão em rede e da participação direta por meio das tecnologias de informação e comunicação, atentando para a necessidade de superar o caráter e a linguagem técnica (NASSIF, 2020) na elaboração de políticas públicas.

Com isso, a formação de um contexto histórico apoiou-se na participação social na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano brasileira, que contou com as Conferências Nacionais das Cidades (CNCs) que produziram a Política Nacional de Mobilidade Urbana e demais políticas setoriais. Nesse momento, ocorreu uma mudança de paradigma (MACHADO e PICCININI, 2018) que passou a tratar o tema da mobilidade urbana como direito, ligado à sustentabilidade e justiça social, contexto no qual a participação e a colaboração em políticas públicas se faz fundamental.

A fim de contribuir com o entendimento acerca do “urbanismo colaborativo” como prática, a pesquisa relacionou experiências diversas, que reúnem formas de atuação em espaços não governamentais, no contexto nacional e internacional. Foram identificados aspectos de governança nos casos de estudo apresentados por Sobral (2018), relacionando os exemplos com as classificações de participação na administração pública propostos por Modesto (2005). Quanto às iniciativas em âmbito nacional e local, a pesquisa contemplou as organizações-membro da Rede Brasileira de Urbanismo Colaborativo e outras organizações atuantes em todas as regiões do Brasil, o que permitiu a comparação das práticas de urbanismo colaborativo com os processos formais e instrumentos de participação usados nas cidades paranaenses.

Ao retomar a questão sobre como os processos institucionais têm incluído ou como poderiam beneficiar-se de práticas colaborativas, o levantamento a partir de

dados fornecidos na Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana (PEMOB)³ e informações dos municípios selecionados possibilitou observar critérios como a responsabilidade pela autoria do PMU, prazo de elaboração, se houve participação social, quais tipos de espaço foram configurados para tal, se foram criados outros canais de participação acessíveis à população e se o Plano prevê o monitoramento da implementação do PMU. Os resultados apresentam as principais diferenças na abordagem e tipo de instrumentos usados por órgãos governamentais e outras instituições autônomas como espaços de participação da sociedade no desenvolvimento de políticas urbanas.

A dissertação está organizada em quatro partes. Após esta introdução e apresentação do tema da pesquisa no capítulo inicial, o segundo capítulo traz a fundamentação teórica e faz uma síntese dos principais conceitos utilizados na pesquisa. No terceiro capítulo, foram explorados os conceitos e as diferenças entre a participação formal e a colaboração, por meio da análise de guias de elaboração de políticas urbanas e fontes bibliográficas relacionadas às modalidades de participação social em políticas públicas. Ao apresentar casos internacionais, foram observadas as dinâmicas de governança e repertórios criados a partir da relação entre sociedade civil e poder público local, a fim de compreender quais são os espaços possíveis para a colaboração.

O quarto capítulo traz uma contextualização histórica da participação social em políticas urbanas no Brasil, a partir da década de 1960, junto ao processo de aumento da população urbana no país e transformações que aconteceram após o processo de redemocratização. Para incluir o tema do planejamento da mobilidade urbana, foi investigado o processo de formação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) que tem como base a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Além desse histórico, o capítulo apresenta exemplos de resposta institucional e demais repertórios e iniciativas em participação social e colaboração, que auxiliaram a formação de diretrizes nacionais e políticas urbanas locais.

No quinto capítulo é apresentado o contexto do estado do Paraná quanto às políticas de mobilidade urbana no período posterior à formulação da PNMU. São

³ Pesquisa realizada pelo Governo Federal, Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/pemob-2022>

analisados, segundo critérios específicos, os Planos de Mobilidade Urbana (PMUs) de 21 municípios paranaenses com população superior a 100 mil habitantes.

O sexto capítulo apresenta os resultados da análise e faz uma discussão sobre eles. Finalmente, o último capítulo traz algumas considerações, bem como recomendações para pesquisas futuras.

2. A CIDADE COMO UMA OBRA COLETIVA

A produção da cidade é condicionada pela sociedade que a compõe, bem como por condições geográficas, políticas e interesses econômicos. As relações sociais, a cultura e o imaginário coletivo também influenciam aspectos materiais e concretos do urbano. De acordo com Vainer (2002), o planejamento pode ser visto como a linguagem que traduz a imagem da cidade, embora existam questionamentos sobre quais teorias e quais linguagens seriam apropriadas para representar e comunicar a percepção dos espaços urbanos (COSTA, 2013). Por sua vez, Henri Lefebvre (2000) afirma que é o urbanismo a ciência capaz de transformar a relação entre sociedade e espaço urbano, orientando as ordens políticas, econômicas e culturais vigentes. O autor afirma que, apesar do entendimento sobre a importância das dimensões sociais e culturais do urbano, na sociedade contemporânea a “identificação com o lugar” ainda é menos importante do que a influência do capital.

Ao tratar da participação social na política urbana e consequente democratização da cidade, este trabalho discute as possibilidades para a autonomia de indivíduos e grupos envolvidos no processo de construção do ambiente urbano. No item a seguir, exploraremos alguns conceitos sobre a sociedade urbana, o direito à cidade e a construção da cidade como obra coletiva. A partir da visão oferecida por Lefebvre, pretende-se delinear uma base para a discussão sobre a produção da cidade em meio à sociedade urbana contemporânea.

2.1 SOCIEDADE URBANA E A PRODUÇÃO DA CIDADE NA CONTEMPORANEIDADE

Henri Lefebvre (1968) trata a sociedade urbana como uma organização, influenciada por um tecido social em constante formação, que resulta em um modo de vida específico. Para o autor, a sociedade também é produto do ambiente no qual está inserida, sendo que o grau de desenvolvimento dessa sociedade varia de acordo com a complexidade do ambiente.

Ao considerar a hipótese da urbanização total da população mundial, o autor prevê a *urbanização planetária* como um dos efeitos da sociedade pós-industrial. Nesse cenário, seria provável uma crise; quando a urbanização deixar de ser um

processo contínuo e atingir certo limite, ocorreria um processo de implosão-explosão social e a conseqüente inversão de sentido do fenômeno urbano.

Nessa direção, ao discutir a cidade, Lefebvre a considera um objeto mutável, que inexistia como um conceito na antiguidade. A cidade como conhecemos não foi resultado de um planejamento ou intenção, mas um produto da complexificação da própria sociedade, que adicionou à cidade diversas camadas, decorrentes de fenômenos e ordens orientadas por diferentes agentes ao longo do tempo. Em meio à sociedade produtora da cidade industrial, o urbanismo nasceu como uma ciência que trabalha o imaginário, ou uma ideia coletiva, influenciada por alterações e crises de ordem social que demandaram um novo pensar sobre a cidade.

Para Lefebvre, a cidade é composta de duas camadas morfológicas principais: a morfologia do ambiente e a morfologia das relações sociais. Entretanto, é importante situar seu pensamento em um contexto de mudança, impulsionado pela industrialização no século XX. Em tese, a sociedade urbana é a sociedade pós-industrial (CASTELLS, 1975) e a urbanização é resultado de um processo de desenvolvimento que impulsionou a transição do rural ao industrial. Um dos efeitos dessa dinâmica “globalizante” foi a concentração de recursos e riquezas nas cidades, o que levou à predominância de alguns locais em detrimento de outros, o que diz respeito às dinâmicas do “valor de uso” e “valor de troca” de um território, também exploradas por Lefebvre.

Ainda segundo o autor, a cidade atende, primeiramente, a uma função – a exemplo das cidades mercantis surgidas na Europa ocidental a partir do século XIV. Depois, atende a uma forma e à estrutura necessária para exercer funções urbanas determinadas. Com efeito, para Lefebvre, a partir do momento de inflexão do agrário para o urbano, da transformação da cidade como plataforma mediadora de trocas e comércio para a cidade industrial, acontece uma ruptura da lógica vigente até então. Outras lógicas são inseridas até que a própria cidade assume caráter de mercadoria, por tornar-se um “espaço produtivo” que conta com a influência do Estado e das leis para regular suas atividades. Além disso, o espaço urbano abriga a vida cotidiana, o que determina as condições para a reprodução social do capital.

Ouriques (2011), em uma leitura sobre a obra lefebvriana, destaca a interdependência da necessidade, do trabalho e da fruição como lógicas ordenadoras do urbano. De fato, visto que Lefebvre centraliza sua discussão no papel do cotidiano para determinar os desejos e necessidades do mundo moderno, seria justamente

esse cotidiano o gerador de novas necessidades, de forma que as mercadorias e os serviços continuem sendo produzidos, o que, por sua vez, demandaria mais trabalho e o aumento de espaços produtivos. Nesse ambiente complexo (social e produtivo), cresce ainda a necessidade de deslocar mercadorias, bens, serviços e indivíduos. Com isso, “o fenômeno da segregação generalizada das atividades da vida”, isto é, as políticas voltadas à lógica da segregação espacial de atividades urbanas, têm o potencial de orientar tanto as dinâmicas sociais, quanto a contínua expansão territorial nas cidades modernas

2.2 PRODUÇÃO DA CIDADE NA SOCIEDADE URBANA DE HENRI LEFEBVRE

Na visão de Lefebvre, apesar da impossibilidade de dissociar a forma da cidade da lógica do capital – isto é, a produção de um ambiente urbano que atenda primariamente às dinâmicas de troca de mercadorias e serviços – existe a possibilidade de produzir outra forma de cidade e essa possibilidade está na própria sociedade. De fato, a vida cotidiana e a relação dos indivíduos com o espaço urbano são passíveis de transformação, o que alteraria também o caráter das relações sociais na cidade, evidenciando o “urbano como prática social”.

Por sua vez, para Vainer (2002), o surgimento de uma nova lógica urbana, um outro “produto” social, dependeria de transformar as relações sociais e econômicas, confrontando-se o cenário atual e invertendo-se o sentido de práticas mercantis. Assim, para o autor, o desafio do urbanismo está em compreender a própria sociedade urbana e os processos de materialização do poder do capital, para construir e transmitir outras ideias, alternativas à lógica de exploração do valor de uso da cidade.

Traçando um caminho paralelo à discussão de Lefebvre e Vainer, David Harvey (2009), ao discutir a sociedade urbana contemporânea em meio às crises econômicas e sociais recentes⁴, constata que a urbanização não apenas alcançou uma escala global, mas se espalhou de forma crescente, para atender à necessidade de reinvestir os lucros da própria urbanização. Reiterando a previsão da urbanização planetária defendida por Lefebvre, no texto “Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana”, Harvey (2014) confirma que a “produção global de cidades”

⁴ O autor faz uma análise histórica das reformas de Haussman em Paris e Robert Moses nos EUA, além de fenômenos mais recentes como a crise imobiliária e financeira nos EUA, vinculada ao capital globalizado.

funciona como um dos principais elementos mantenedores da economia capitalista, porque se utiliza do excedente de capital para continuar produzindo infraestruturas urbanas. Por isso, a volatilidade do mercado financeiro está diretamente relacionada a uma diminuição ou aumento do ritmo da urbanização, o que gera a fragmentação dessas áreas e uma conseqüente “destruição criativa” das organizações sociais, o que impacta na perda de força dos movimentos e lutas urbanos.

De acordo com Harvey (2014), não estamos mais tratando da sociedade que habitava a cidade industrial, mas da sociedade e das cidades produzidas pelo capital financeiro global. Para o autor, a “onda de financeirização” que instaurou a criação de instituições e arranjos financeiros que permitissem a oferta de crédito, gerou um novo “boom”, inclusive monetário, acompanhado de crises, como a de 2008 nos EUA. Harvey observa que a lógica neoliberal valoriza também o “individualismo” e a competição como modelo de socialização, o que ameaça as formas coletivas de articulação e ação política.

Retornando a Lefebvre (1968), esse autor não oferece soluções específicas para garantir o direito à cidade e inserir a prática democrática na construção social por compreender que o espaço urbano, independentemente de seu regime econômico, será sempre dotado de diferenças, pautadas pela sociedade que a compõe. O que restaria, então, à cidade contemporânea seria incorporar transformações e processos efêmeros capazes de influenciar no uso dos espaços e, com isso, transformar a cidade.

Conforme explicado por Ouriques (2011), o direito à cidade tem posição equivalente a outros direitos humanos básicos, por reivindicar a manutenção de condições para a reprodução da vida. A partir desse direito, as práticas sociais teriam privilégio sobre as práticas mercantis. Para o autor,

O direito à cidade “...se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na sociedade, ao *habitat* e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito de propriedade) estão implicados no direito à cidade” (OURIQUES, H. R., 201, p.77)

Em “O Direito à Cidade”, Lefebvre (1968) postula que esse direito nada mais é do que a possibilidade de usufruir da vida urbana. A vida na cidade representa a

possibilidade de fazer parte desse lugar para encontros e trocas, ao passo que a condição social dos indivíduos permite o uso desse espaço como *habitat*. Sendo assim, a ideia de direito à cidade está ligada ao direito de intervir na ordem social da produção da cidade.

Por sua vez, para Souza (2001), na competição pelo acúmulo de capital para manter sua posição de preferência e influência, as cidades são geradoras de conflitos, porque são ambientes de disputa. Como exemplo desse processo, está a disputa pelo controle das ações do Estado - que delimitam o desenvolvimento urbano e preconizam investimentos. Esse tipo de interferência sobre a produção da cidade independe do sistema político e econômico no qual o território está inserido. Como coloca o autor, pode haver crescimento *sem* qualquer desenvolvimento social, ou até mesmo uma ampliação das desigualdades, o que nos coloca distantes do princípio de justiça social.

Se, para Lefebvre, alcançar o direito à cidade só é possível a partir de uma revolução urbana e de mudanças na forma de organização da própria sociedade, a questão da participação ganha importância - uma vez que ampliar a participação na política urbana é também propor a unificação de lutas contrárias à centralização das decisões pelo uso do capital financeiro. E, como Harvey (2009) reforça, “produzir o ambiente no qual se vive e contar com a liberdade de refazê-lo, é um tipo de direito humano.” Discutir a participação social nas políticas públicas urbanas é, portanto, o objetivo do capítulo seguinte.

2.3 O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE COMO OBRA COLETIVA

Maricato (1997), propõe pensar a política urbana por meio do processo de planejamento, de forma comprometida com a Constituição democrática. Ou seja, uma prática integrada com a visão de uma necessária reforma urbana, orientada segundo a lógica das cidades brasileiras, deveria considerar a existência da cidade informal e contemplar a “diversidade de atores existentes na cena urbana”. Para que isso aconteça, entendemos que a construção do conhecimento deveria incluir as práticas pré-existentes, pois poderia resultar em novos conhecimentos.

Sob o mesmo ponto de vista da inclusão de atores, Miraftab (2016) explora as insurgências, reconhecendo-as como possibilidades de práticas do “fazer a cidade”,

consideradas legítimas pela sociedade – ainda que não pertencentes à lógica formal. A autora reitera a importância do protagonismo das iniciativas e políticas em si, ao invés de indivíduos, técnicos e planejadores das políticas urbanas. Essa visão traz um contraponto para a ideia de construção da cidade como obra coletiva, por considerar a colaboração como potencial, ao invés de ameaça ao poder estatal.

Nesse caminho, para incorporar avanços teóricos e práticos, um dos desafios colocados por Nassif (2020) seria superar o caráter técnico da definição de políticas urbanas. A autora coloca que seria preciso tornar menos restrito o acesso às instâncias participativas, para aproximar a gestão democrática do direito à cidade. Com isso, a superação do caráter técnico do desenvolvimento de políticas urbanas, em suas dimensões ideológicas e políticas também passaria pela inserção do uso da tecnologia, a fim de alcançar o potencial de práticas de colaboração.

Nesse caminho, para incorporar avanços teóricos e práticos, um dos desafios colocados por Nassif (2020) seria superar o caráter técnico da definição de políticas urbanas. A autora coloca que seria preciso tornar menos restrito o acesso às instâncias participativas, para aproximar a gestão democrática do direito à cidade. Com isso, a superação do caráter técnico do desenvolvimento de políticas urbanas, em suas dimensões ideológicas e políticas também passaria pela inserção do uso da tecnologia, a fim de alcançar o potencial de práticas de colaboração.

Frey (2007) complementa a posição de Nassif, ao considerar a “gestão em rede” como possibilidade para o modelo democrático-participativo de governança urbana, em oposição a um modelo gerencial, que equipara a administração pública com a lógica de empresas privadas. Tomando como referência Frey, pode-se afirmar que, no que se refere à governança urbana e formas de organização da sociedade ao longo dos últimos anos, a participação nos processos decisórios sobre a cidade ganhou novos fatores e possibilidades de expansão com uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Entretanto, o mesmo autor reitera a importância em não perder de vista que as formas de atuação para a aproximação de organizações sociais urbanas e as mudanças no planejamento, mediadas pelo desenvolvimento tecnológico, devem buscar a justiça social.

Para seguir nessa discussão, é importante ir além do reconhecimento das instâncias formais no planejamento, para entender como a sociedade urbana está se articulando, expressando suas necessidades e se organizando para requerer o direito

de participar na construção da cidade. No capítulo a seguir, serão explorados os repertórios de iniciativas autônomas que interagem com o uso dos espaços urbanos.

3. REPERTÓRIOS DE PARTICIPAÇÃO COM CARÁTER COLABORATIVO

Conforme colocado, entre os principais desafios para a participação social na política urbana está a superação do caráter técnico, para que seja possível criar redes de diálogo e identificação entre a comunidade e os agentes do poder público, do setor econômico e outros.

Ao afirmar que “o planejamento como o conhecemos está se defrontando com uma crise de legitimidade”, Miraftab (2016) propõe olhar para as insurgências, isto é, práticas imaginativas que reivindicam uma sociedade urbana mais justa e que podem exercer um enfrentamento do *status quo*. Nesses espaços inventados de ação, a autodeterminação é um dos fatores-chave para a mudança e, em lugar da lógica da representação, estabelece um caráter de co-criação, com o protagonismo voltado às questões sociais, à problemática e ações em si ao invés de indivíduos ou um representante.

A definição de “insurgências”, neste recorte de análise fornecido por Miraftab (2023), depende de critérios como a consciência temporal e histórica desses movimentos, além de uma postura contra hegemônica. Nesta mesma linha, Souza (2001) contribui com a premissa geral, ou propósito, de que as políticas urbanas busquem por justiça social e melhor qualidade de vida. O autor também analisa o “planejamento colaborativo” e destaca a autonomia individual e coletiva como parâmetros para uma sociedade urbana com igualdade de oportunidades de participação, contando com instituições sociais que garantam a formação desses indivíduos.

Por sua vez, Bugs (2016) afirma que o uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) constituem tanto um desafio quanto uma oportunidade para as práticas de participação e colaboração na política urbana. Os portais *online* têm ganhado espaço nas arenas de participação nas políticas públicas urbanas, como é o caso do *e-democracia*⁵ (CEDES, 2015). Com o advento da participação *online*, da transparência de governos e *accountability*, as possibilidades de acesso à informação são maiores hoje, em comparação com o passado recente. Um exemplo é o setor de transportes, que não está habituado a envolver a população nos processos decisórios

⁵ Plataforma institucional de transparência e participação popular vinculada ao poder legislativo brasileiro.

(MAIA, 2015). Nesse caso, a inserção de tecnologias de comunicação e dados pode gerar informações em tempo real, que permitem uma antecipação e melhor gestão da demanda por transporte.

Iniciativas para a gestão urbana com caráter participativo e colaborativo são exemplos de atuação que têm como objetivo envolver as comunidades locais no processo decisório. Nos itens a seguir, foram analisadas as recomendações para qualificar a participação social apresentadas em publicações como o Guia de Desenvolvimento Orientado ao Transporte (EMBARQ, 2015) e o Guia para Elaboração de Planos de Mobilidade (BRASIL, 2015), elaborado pelo Ministério das Cidades com o objetivo de orientar municípios a instituírem suas políticas locais de mobilidade urbana. Com um caráter mais abrangente, também foram observadas as práticas da Rede Brasileira de Urbanismo Colaborativo e as recomendações do Guia de Urbanismo Social (INSPER, 2023). O objetivo da análise desse material é identificar as principais recomendações para a participação, em especial no planejamento da mobilidade urbana, além de reconhecer critérios, necessidades e diferentes repertórios criados pelas iniciativas mencionadas.

Em paralelo, as referências bibliográficas acerca das modalidades de planejamento (MODESTO, 2005; BUGS, 2016; MARICATO, 2007) apoiam a discussão sobre os espaços possíveis para a colaboração no contexto das políticas urbanas. Para alcançar um processo de co-criação em políticas públicas, os autores compreendem que o envolvimento cidadão pode superar a obrigatoriedade, avançando para que as demandas, necessidades e a vontade popular sejam efetivamente consideradas. Szwako e Lavallo (2018) observaram que o repertório construído em movimentos sociais depende de algum grau de institucionalização – geralmente via implementação de políticas públicas – para atingir a efetivação de direitos e o desenvolvimento de novas capacidades estatais.







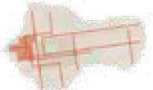




























3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COM CARÁTER COLABORATIVO: ALGUMAS LEITURAS

Como mencionado anteriormente, para atender à necessidade de qualificar a participação da sociedade nos processos decisórios em políticas urbanas, foram analisadas publicações elaboradas por diferentes instituições que, no geral, se destinam a gestores públicos.

A análise desse material permitiu identificar as principais recomendações para garantir a participação social, em especial na política de mobilidade urbana. Além disso, foram reconhecidos os critérios, necessidades e diferentes repertórios criados por iniciativas com caráter participativo, as quais demonstram a factibilidade de envolver as comunidades locais no processo de definição da política urbana.

O primeiro documento analisado foi o **Guia de Desenvolvimento Orientado ao Transporte: DOTs Cidades** (EMBARQ, 2015). De acordo com essa publicação, as funções da participação social na elaboração de projetos de desenvolvimento urbano orientado ao transporte estão relacionadas às diferentes escalas de atuação possíveis em um projeto urbano, as quais seriam: a escala da cidade, dos bairros e da rua. A Figura 1 a seguir mostra essas escalas e seus elementos.

Figura 1: Matriz de estratégias e principais elementos do DOTs

ESCALAS	CIDADE	INTERBAIRROS	BAIRRO	RUA
ELEMENTOS				
 TRANSPORTE COLETIVO DE QUALIDADE				
 MOBILIDADE NÃO MOTORIZADA				
 GESTÃO DO USO DO AUTOMÓVEL				
 USO MISTO E EDIFÍCIOS EFICIENTES				
 CENTROS DE BAIRRO E PISOS TÉRREOS ATIVOS				
 ESPAÇOS PÚBLICOS E RECURSOS NATURAIS				
 PARTICIPAÇÃO E IDENTIDADE COMUNITÁRIA				

Fonte: EMBARQ, 2015.

Essa visão apresenta estratégias de abordagem diferentes para cada escala, a depender de quais elementos estão sendo trabalhados no projeto. Um dos elementos destacados é a “participação e identidade comunitária”. Na escala da cidade, a estratégia proposta é a criação de vínculos entre os cidadãos e gestores públicos, incorporadores imobiliários, pessoas da iniciativa privada e demais organizações. Na escala do bairro e das ruas as estratégias seriam “valorizar e preservar a identidade local”; “promover a administração comunitária” e “criar espaços de convivência entre a vizinhança”.

De acordo com os autores, o envolvimento da comunidade nos projetos de DOTs⁶ permite uma melhor compreensão do tecido social e utiliza o conhecimento dos moradores para subsidiar o projeto urbano. Pode-se afirmar, assim, que o papel desse envolvimento comunitário está em apoiar todas as etapas de um projeto, para que seja possível desenvolver intervenções integradas às dinâmicas sociais e políticas de um lugar. Nessa estratégia, a aproximação e cooperação entre agentes ocorrem desde a identificação de oportunidades e definição do contexto, visão do projeto – até as etapas de implementação, avaliação e melhorias. O envolvimento da comunidade para subsidiar o projeto certamente depende da existência de espaços adequados para criar esses vínculos, além da divulgação de informações sobre as intervenções pretendidas, de maneira que todos possam entender e opinar.

No sentido de discutir a participação social em políticas urbanas no geral, o material produzido pela **Rede Brasileira de Urbanismo Colaborativo** identifica como objetivo de suas ações “fomentar a construção democrática de cidades inclusivas”. Para possibilitar a intensificação da democracia, propõe-se um *urbanismo colaborativo*, formado por espaços de participação e que diz respeito à superação do modelo atual de cidade. As organizações signatárias da Rede fazem recomendações tanto para o poder público quanto para a sociedade civil. Essas recomendações são apresentadas no Quadro 2 a seguir.

⁶ O termo TOD (Sigla para *Transit Oriented Development*) ou DOTs (Desenvolvimento Orientado ao Transporte) diz respeito à ação estatal para requalificação do espaço urbano focando em princípios da mobilidade urbana sustentável, incluindo: desenho urbano que priorize o pedestre e o ciclista; incentivo ao uso do transporte de massa; restrição ao estacionamento e circulação do automóvel; assim como redefinição dos parâmetros de urbanismo com foco em cidades compactas, adensadas, bem conectadas e com uso misto do solo. (BRASIL, 2015)

Quadro 2: Recomendações ao poder público e sociedade civil para o urbanismo colaborativo

Poder público	Sociedade Civil
Fornecer espaços físicos e virtuais de participação social e co-criação de projetos urbanos; conduzir processos transparentes.	Conhecer e entender direitos básicos e deveres como cidadãos.
Manter o diálogo permanente com a população nos processos de tomada de decisão, fazendo uso das tecnologias de comunicação.	Ocupar e fiscalizar os espaços institucionais de discussão e co-criação da cidade.
Implantar e fortalecer conselhos locais e temáticos deliberativos nas diferentes escalas de poder, estabelecendo regras claras e democráticas de acesso e composição paritária entre Estado e sociedade civil.	Apropriar-se e influenciar os processos de criação e melhoria de políticas públicas.
Privilegiar o financiamento de ações e projetos colaborativos, dando escalabilidade às soluções propostas e prototipadas pela própria comunidade.	Engajar-se nas ações coletivas de transformação dos seus territórios.
Enfrentar os entraves jurídicos e burocráticos para a experimentação e coprodução de soluções.	Ser motor dos processos de transformação.
Desenvolver e implementar leis que deem suporte às iniciativas cidadãs, abrindo a possibilidade para a gestão compartilhada dos espaços públicos para o uso comum.	

FONTE: Elaboração própria, com base no Manifesto da Rede Brasileira de Urbanismo Colaborativo, 2018.

As diretrizes apresentadas acima, apesar de amplas e pouco específicas, colocam algumas questões importantes, tais como as inovações em processos do setor público, por exemplo. Quanto às recomendações para a sociedade civil, as instruções não indicam os caminhos para a atuação, ou o fazem minimamente, como é o caso da sugestão de ocupar e fiscalizar espaços institucionais de discussão.

Os projetos da Rede de Urbanismo colaborativo⁷ não se restringem a planos, contemplam também ações comunitárias de menor escala, mas que contribuem para o engajamento dos cidadãos, no que poderia representar uma primeira aproximação das pessoas com o “pensar sobre a cidade”. Entre as ações táticas que ganharam destaque nos Encontros de Urbanismo Colaborativo estão os processos que envolvem percursos de início e fim; com o planejamento de ações comunitárias até a implantação final dessas intervenções no espaço público. Em uma perspectiva mais abrangente, iniciativas do tipo “mão na massa” podem servir para testar metodologias,

⁷ Por meio de projetos urbanos e ações de colaboração, as organizações signatárias da rede trocam experiências em espaços como os Encontros de urbanismo colaborativo, organizados pelo instituto COURB entre 2016 e 2019, que apresentaram projetos de caráter colaborativo, realizados em diferentes cidades e escalas de abrangência. (Fonte: <https://www.courb.org/encontros/>)

abrir diálogo entre agentes e formar um conjunto de experiências de colaboração que podem ser incluídas futuramente em processos formais, liderados pelo poder público.

De acordo com o Manifesto da Rede, a abordagem do urbanismo colaborativo representa um potencial de transformação social que “combina o uso das inovações tecnológicas e o ativismo, ao conhecimento acadêmico e à vocação social para a construção democrática de cidades mais inclusivas.”⁸ Ações voltadas a esse objetivo apoiam o caráter coletivo e o reconhecimento da importância de estabelecer novos repertórios, outras formas de conexão entre poder público e sociedade civil.

Um outro material analisado para subsidiar a discussão sobre participação social foi o **Guia de Urbanismo Social** (INSPER, 2023). De acordo com os autores, a experiência do chamado “urbanismo social” tem como propósito a transformação real de comunidades, por meio da inclusão cidadã (p. 4). Com ênfase no planejamento em territórios de vulnerabilidade social, as recomendações desse guia têm foco em quatro áreas de atuação ou dimensões: governança, territorial, sustentabilidade urbana, socioeconômica e cultural.

Em comparação com as recomendações da Rede Brasileira de Urbanismo Colaborativo (Quadro 2), as diretrizes do Guia de Urbanismo Social para a modelagem de uma boa governança territorial são mais específicas. Os autores sistematizaram em eixos as dimensões dos planos de ação territorial. Os eixos para boa governança, por exemplo, são: *planejamento compartilhado; implementação coerente e coordenada; accountability*. Para cada um desses eixos são propostos objetivos, e instrumentos que podem ser utilizados, como Planos de bairro, observatórios locais e as próprias políticas de Planejamento Participativo (PPA), Leis Orçamentárias. Por fim, é apresentada a proposta de instâncias de coordenação, tais como: comitês gestores e intersecretariais, núcleos de desenvolvimento local e outros.

As sugestões apresentadas se deram a partir dos desafios identificados em experiências práticas. Na área de governança em planejamento os principais problemas identificados são: baixa capacidade de resposta de governos frente às demandas locais; baixo nível de participação comunitária e falta de integração de políticas locais, além dos problemas de continuidade nos governos (continuidade

⁸ <https://www.redeurbanismocolaborativo.org/manifesto>

político-administrativa). Como propostas, o Guia recomenda que os projetos de urbanismo social apresentem:

- objetivos claros e pactuem um compromisso – de acordo com o planejamento orçamentário e ações possíveis de serem implementadas a curto, médio e longo prazo;
- centralizem os processos de participação em fóruns intersetoriais, para que o planejamento comunitário ganhe força e as demandas sejam transmitidas às instâncias superiores responsáveis pela implementação de uma política local;
- coordenem ações entre setores de diferentes pastas para alcançar um objetivo comum (exemplo: proteção da primeira infância, que envolve os setores de saúde, educação, assistência social, segurança pública, conselhos tutelares e outros.)

A dimensão de Governança considerada no Guia compreende a diversidade de agentes do planejamento, em arranjos formais ou informais. O termo “governança”, pode, portanto, ser entendido como um arranjo ou modelo, no qual são tomadas as decisões sobre o território. Para isso, a articulação, participação e interdependência entre setores (governamentais ou externos à gestão pública), depende também do envolvimento da comunidade em questão.

Complementar a esta dimensão, as recomendações do Guia de Urbanismo Social para a dimensão Socioeconômica e Cultural ressaltam a importância de contar com processos de planejamento que garantam oportunidades de participação para grupos diversos. Para isso, é proposto um outro olhar para os territórios informais, que dependem de uma revisão da abordagem entre cidade formal e informal. Ao expandir o potencial dos territórios por meio da cultura e da economia local, o Guia afirma que iniciativas que visam a coprodução de experiências sociais e espaciais urbanas colaboram para um melhor reconhecimento das demandas populares, geração de emprego e renda, criando-se espaço para que grupos geralmente pouco representados possam desenvolver formas de expressão.

Por meio de exemplos de intervenções e mobilizações comunitárias em territórios de vulnerabilidade social, esse Guia compartilha reflexões e descreve a importância de um diagnóstico comunitário para o fortalecimento local:

“Não existe uma receita para a participação comunitária, no entanto é possível afirmar: ninguém melhor do que uma comunidade ribeirinha, por exemplo, para saber o que de fato faz diferença para quem vive em beiras de rios; ninguém melhor do que um jovem da periferia de uma grande cidade para saber qual política pública atende seus anseios e os de seus pares; ou seja, quem vive as adversidades e dinâmicas locais são os melhores consultores para qualquer projeto local. Essa é a riqueza da participação comunitária: abrir espaços para as diferentes vozes, descentralizar planejamentos e decisões e, sobretudo, estabelecer uma governança territorial, na qual cada um tem o seu papel e os cidadãos podem realmente se reconhecer como sujeitos políticos da sua cidade.”⁹ (INSPER, 2023, p.97)

A abordagem do urbanismo social apresentada defende um “Planejamento Urbano Integrado” para concretizar ações sistemáticas nas cidades, que contemplem a complexidade dos territórios e promovam o protagonismo cidadão. Para a continuidade de políticas, o Guia propõe formas de *accountability* interno e externo, isto é, mecanismos de transparência que fortaleçam as responsabilidades dos gestores perante a sociedade envolvida, favorecendo também a continuidade das ações mediante o compromisso assumido em um processo de planejamento compartilhado. O papel da participação social em um contexto de planejamento intersetorial, como é o caso do planejamento urbano, visaria, portanto, favorecer o protagonismo comunitário e a transformação efetiva do território.

O quarto material analisado corresponde ao **Guia PlanMob** (BRASIL, 2015), elaborado pelo Ministério das Cidades, e que trata especialmente da participação social em políticas de mobilidade urbana. O Guia reitera que as formas de participação social correspondem a cinco funções: consultar, informar, envolver, empoderar e colaborar (Figura 2).

Figura 2: Funções da participação em Planos de Mobilidade Urbana

⁹ Trecho do box “Mobilização comunitária e planejamento territorial: reflexões a partir da experiência do Jardim Lapena”. A ação foi realizada com apoio da Fundação Tide Setúbal. (<https://fundacaotidesetubal.org.br/iniciativas/projeto-lapena-habitar/>)



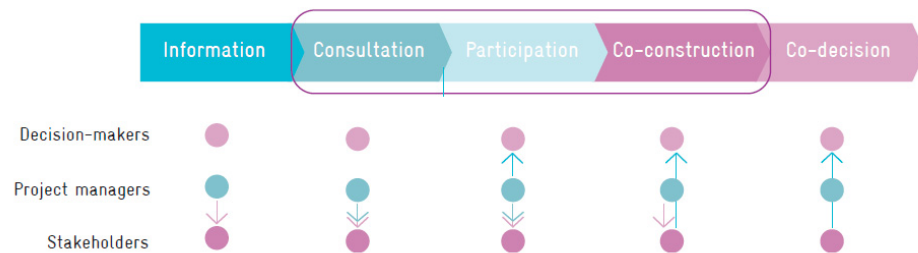
FONTE: BRASIL (Ministério das Cidades), 2015.

As diretrizes para participação social apresentadas neste Guia ministerial tratam sobre a participação ao longo da elaboração do PMU, com recomendações sobre o envolvimento de representantes do poder legislativo, ações de capacitação sobre o tema e mecanismos de prestação de contas. Ademais, é recomendada a instituição de organismos de participação popular, como os conselhos de transporte e mobilidade urbana (BRASIL, 2015, p. 186). O Guia enfatiza a importância de construir e manter uma base de dados atualizada sobre mobilidade urbana nos municípios e regiões.

Em um contexto internacional voltado aos processos participativos no planejamento da mobilidade urbana, foi analisado o guia elaborado por uma parceria governamental em Bruxelas, o **MobiliseYourCity** (2022) que destaca a importância do mapeamento de *stakeholders*, isto é, das interações entre agentes envolvidos em uma política local. A Figura 3 ilustra as etapas de participação indicadas pelo Guia: informação, consulta, participação, construção em conjunto e decisão em conjunto¹⁰. Em cada uma das etapas, estão envolvidos os tomadores de decisão, técnicos e especialistas e demais *stakeholders*. As setas ilustram o fluxo de informações ao longo do desenvolvimento.

Figura 3: Níveis de engajamento em processos participativos e interações entre agentes

¹⁰ Em tradução livre.



Fonte: MobiliseYourCity, 2022

Portanto, o conjunto de materiais consultados forneceu uma visão geral sobre a participação com caráter colaborativo. As principais oportunidades deste tipo de abordagem, no contexto das políticas urbanas, é a possibilidade de integrar diferentes setores, por meio de parcerias, o que pode auxiliar a responsividade do poder público. Especificamente quanto à participação social no planejamento da mobilidade urbana, o Guia DOTs (EMBARQ, 2015) e o Guia de Elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2015) não propõem ações semelhantes às práticas já consolidadas de consultas públicas, oficinas e audiências.

Além disso, uma observação importante é que os guias consultados não mencionam, ou tratam pouco, as modalidades de participação *online*. Santini e Carvalho (2019) ressaltam a urgência de qualificar essa atuação por meio dos ambientes digitais:

A crescente adaptação dos governantes e cidadãos aos ambientes digitais permitiu a criação de diversas plataformas com a promessa de aumentar a participação civil nas questões públicas. No entanto, cabe questionar até que ponto o uso dessas plataformas é realmente capaz de ampliar a atuação política dos cidadãos e influenciar a tomada de decisão dos gestores. (SANTINI e CARVALHO, 2019, p.176)

Ao promoverem uma análise de diferentes modalidades de participação *online*, as autoras concluíram que a participação política efetiva depende de uma revisão das estruturas de poder, para além da questão tecnológica. O próximo item tratará, justamente, das modalidades de participação.

3.2 ABORDAGENS SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ALGUMAS DISCUSSÕES

As recomendações apresentadas no item anterior são indicativas de abordagens diferentes sobre a participação social. Aproximam-se do que Mirafteb (2016) nomeou como “ações insurgentes”, que enfatizam a importância do caráter colaborativo nas políticas urbanas. São insurgentes no sentido de tentar melhorar a qualidade dos processos de decisão e a representação de atores, desafiando a “esquizofrenia do planejamento” e as opressões que ocorrem de maneira institucionalizada. Essas insurgências apontam para o questionamento sobre quais outros modelos existem ou poderiam existir para a política urbana.

No caminho para pensar nesses modelos, volta-se à discussão sobre participação social, em que Pereira (2017) indica algumas condições para ampliar o exercício democrático em políticas públicas. Além da tradição associativa, que diz respeito à preexistência de práticas participativas na sociedade civil, o autor coloca a “vontade política” como condição importante para demonstrar o compromisso do setor público com a sociedade. Junto a isso, o desenho institucional pode ser capaz de oferecer melhores mecanismos e regras para a participação qualificada, o que pode gerar maior impacto. Entretanto, a construção da participação social eficaz depende de um processo contínuo, que traz desafios relacionados à divisão de poder e ao tempo necessário para estabelecer confiança mútua nos processos:

A adesão ao modelo democrático não se dá de forma automática. Existem resistências, adesões parciais, dúvidas, medo de perda de poder, desconfiança, críticas aos tempos diferentes dos diversos atores, assim como comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo. (PEREIRA, 2017, p. 242)

Na mesma direção, Paulo Modesto (2005), em seu estudo sobre formas de participação na administração pública, destaca algumas classificações, sendo estas a participação orgânica, funcional e cooperativa. As principais diferenças entre as modalidades estão apresentadas no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3: Modalidades de participação na administração pública

	Orgânica	Funcional	Cooperativa
Formação	Conta principalmente com agentes externos ao setor público, representados por empresas públicas, conselheiros, especialistas do tema.	Representada por eventos externos ao ambiente institucional e governamental, que induzem intervenções da sociedade civil na tomada de decisões. Podem contar com apoio direto de membros da administração pública (poder executivo e legislativo)	Organizações prestadoras de serviços como ONGs, institutos e associações, entre outras.
Como participam?	Em espaços formais (conselhos e associações)	Por meio de ações populares e petições públicas.	Buscam a divisão de responsabilidades entre o poder público e sociedade civil, por meio de parcerias.

Fonte: Elaboração própria com base em MODESTO, 2005

Ao observar as classificações de modalidades de participação elaboradas por Modesto (2005), torna-se possível comparar modelos e espaços altamente institucionalizados com uma gestão mais cooperativa. Para isso, é importante reconhecer a composição, as dinâmicas típicas e as formas de atuação dos modelos formais, de caráter funcional da participação na administração pública. Ainda que sejam possíveis outras classificações para caracterizar formas de participação social, adotaremos esse olhar para explorar quais são os espaços possíveis para a colaboração.

Lavalle (2011) contribui para a problemática, afirmando que a superação dos modelos altamente institucionalizados de participação abre espaço para outras formas de representação política e pluralização institucional. Segundo esse autor, avaliar a efetividade e identificar os efeitos da participação social em uma política pública é um dos obstáculos para avaliar a performance desses processos. A depender dos critérios de análise e da metodologia adotada, ainda que uma sociedade esteja melhor representada, isso nem sempre garante a eficácia da política. Por esse motivo, é importante considerar a continuidade da participação, por meio de canais regulares e confiáveis de diálogo e informação ao longo da elaboração e nas etapas de implementação e monitoramento de uma política local.

Seguindo na discussão sobre a participação social em política urbana, a colaboração segue uma linha contemporânea, que tem bases na abordagem

comunicativa inaugurada por Habermas na década de 1930. Bugs (2016), mencionou essa teoria comunicativa como uma modalidade que atraiu adeptos aos princípios de horizontalidade, vinculados à ideia de sociedade em rede que havia sido elaborada previamente por Castells. Para a autora, a contemporaneidade poderia alcançar um ideal de sociedade em rede por meio da inserção de tecnologias digitais na participação pública. Esse avanço seria capaz de criar outros tipos de participação e atividades por comunidades locais ou globais independentes, autogeridas e auto-organizadas.

Ainda de acordo com Bugs (2016) a inserção de tecnologias para desenvolver outros tipos de política urbana, no entanto, poderia se deparar com desafios como a falta de prioridades e falta de orientação do poder público, o que interfere em incentivos para engajar a população – a autora usa como exemplo um estudo¹¹ sobre o uso de informações geográficas em participação pública. Além desses desafios elencados, também foram apontadas barreiras regulatórias, que compõem um paradigma acerca da eficácia da participação mediada por tecnologias de informação e comunicação.

O que define uma abordagem colaborativa de participação é justamente o caráter de auto-organização, que em algum momento ocupa espaços formais e influencia efetivamente a tomada de decisão, a alocação de recursos, elaboração de políticas de pautas específicas e até mesmo intersetoriais. Sobral (2018) demonstra, por meio de exemplos de atuação em cidades europeias, diferentes possibilidades e modelos de governança usados em projetos colaborativos que buscam melhorias em espaços urbanos. A observação de outras formas de participação em políticas urbanas além dos instrumentos formais e sob a perspectiva das práticas colaborativas subsidiou o item a seguir.

¹¹ BROWN, G. (2012). Public Participation GIS (PPGIS) for regional and environmental planning: Reflections on a decade of empirical research. *URISA journal*, 24(2), 7-18.

3.3 BREVE PANORAMA DE AÇÕES COLABORATIVAS EM UM CONTEXTO INTERNACIONAL

Para entender a formação e os espaços de atuação com caráter colaborativo em um contexto contemporâneo, foi necessário observar os critérios que permitem ou facilitam a criação desses espaços, em contextos diversos, por meio de exemplos. Para tanto, foi analisado o material produzido por Sobral (2018), que discute ações e formas de organização entre instituições governamentais e coletivos urbanos. O conjunto de ações apresentadas foi então classificado de acordo com as modalidades de participação na administração pública utilizadas por Modesto (2005) a fim de conectar essa teoria às experiências e práticas.

Nos Quadros 4 e 5 a seguir, é apresentada uma síntese das iniciativas colaboração em urbanismo a fim de reconhecer o contexto das ações, seus objetivos e impactos, inclusive quanto ao tipo de resposta institucional. Os quadros apresentam também uma classificação quanto às modalidades orgânica, funcional e cooperativa, a fim de relacionar essas experiências com a teoria proposta.

Quadro 4: O caso de Berlim - Ferramentas cooperativas para uso de espaços públicos

Quartier Management (QM) ou Gestão de Vizinhança	Participação: Orgânica
<p>Contexto: A formação dos espaços de gestão local (Quartier Management) se deu a partir de uma diretriz governamental, que buscou promover a participação social como princípio em políticas de desenvolvimento urbano. 34 áreas na cidade de Berlim contam com a gestão de vizinhança.</p> <p>Objetivos: Estabelecer conselhos de bairro, reconhecer os moradores como “<i>experts locais</i>”. Criar senso de pertencimento e envolver os membros da comunidade, visando a melhoria do ambiente comum e o desenvolvimento contínuo dos processos de participação.</p> <p>Resposta institucional: Financiamento governamental dos Quartier Management desde 1999, por meio do programa Coesão Social.¹² A iniciativa buscou fortalecer associações de bairro, institucionalizadas como unidades administrativas, que passaram a contar com orçamento participativo.</p>	

¹² Informações: <https://www.quartiersmanagement-berlin.de/>

O financiamento das ações por meio de um fundo permite que as equipes locais tenham continuidade no planejamento e realização de atividades como os conselhos de bairro. O orçamento pode ser destinado para as áreas: projetos, construções, ativação de redes e atividades. Representantes dos QM são eleitos a cada dois anos. São realizadas reuniões mensais abertas à população para discutir os problemas do bairro.

Resultados: Protagonismo cidadão e responsabilidades compartilhadas entre agentes: empresas locais, escolas, instituições de caráter social, imigrantes, centros comunitários e associações de moradia. O desenho do modelo de governança proposto criou um repertório de fortalecimento da vida comunitária, empoderamento e ações de solidariedade na escala do bairro. Em 10 anos (1999 a 2009), mais e 3 mil projetos foram promovidos pelas unidades de gestão de vizinhança.

É importante observar que o QM não é um projeto de financiamento permanente, visto que foram pensadas metas de melhoria do desenvolvimento social urbano. Uma vez que o cenário social se torna estável, a unidade passa para a fase de “ancoragem”, que prevê um período de dois anos para fixar os agentes, definir locais que servirão a comunidade e garantir outras fontes de financiamento para dar continuidade aos projetos considerados relevantes. Essa “transformação” pode caracterizar uma mudança de modalidade, que nasce orgânica e assume um caráter cooperativo.

Tempelhof Park

Participação: cooperativa

Contexto: A área do antigo aeroporto nazista, tombada como patrimônio histórico desde 1995 estava desativada e em 2010 foi aberta para o uso da população. Seu edifício principal já foi usado como abrigo de refugiados, em 2015. No decorrer das discussões sobre o que seria feito na área, a população de Berlim foi contrária à implantação de empreendimentos do setor imobiliário na área. Com isso, foi feito um referendo em defesa da conversão dessa área em um parque e o *masterplan* foi usado para integrar ações *bottom-up* e *top-bottom* combinadas.

Objetivos: Propor um “faseamento” da transformação e abertura do parque, desenvolver estratégias de passo-a-passo, com engajamento da população. Praticar o “urbanismo incremental”, que consiste em práticas processuais, dinâmicas e adaptáveis, que entendem os espaços da cidade como estruturas em constante transformação. As decisões acerca do projeto em suas diferentes fases são elaboradas a partir de uma estrutura participativa de caráter horizontal.

Resposta institucional: O projeto do parque foi elaborado em consórcio com empresas de planejamento e o governo. Foi previsto um prazo de 5 anos para testar as ativações que propuseram intervenções mínimas a partir das percepções do uso do espaço.

Resultados: De acordo com os projetistas, o potencial de projetos com esse tipo de abordagem é instrumentalizar órgãos governamentais, inclusive o poder judiciário, para que as ferramentas de planejamento e gestão cooperativas sejam usadas em outros espaços públicos. A proposta de ativação a partir do uso produz reciprocidade entre planejadores e cidadãos. O projeto centrado na comunidade contribui com ideias e conceitos para um desenvolvimento a longo prazo.

Fonte: Elaboração própria, com base em MODESTO (2005) e SOBRAL (2018).

Quadro 5: O caso de Lisboa - Estratégia BIP ZIP e os repertórios para a colaboração

Bip Zip Strategy (Lisboa)	Participação: Cooperativa
<p>Contexto: A estratégia consiste em integrar a população e qualificar os espaços urbanos de territórios comumente excluídos do restante da cidade, que podem ser bairros periféricos ou degradados, que por diversos motivos permaneceram desconectados física, social, culturalmente do restante de Lisboa. São usadas ferramentas como um orçamento participativo, em que o poder público municipal patrocina ações menores, que podem vir a se tornar mais abrangentes, como foi o caso do programa de habitação social do BIP/ZIP. Para o desenvolvimento da estratégia, a capacitação de agentes comunitários é fundamental para a formação e manutenção de uma rede de co-governança.</p> <p>Objetivos: Desenvolver um mecanismo que auxilie a elencar territórios prioritários para o financiamento de ações de integração, desenvolvimento local.</p> <p>Resposta institucional: Assistência técnica e financiamento das ações propostas pela população. Uso das ferramentas de cooperação para envolver as comunidades locais, por meio de processos participativos e trabalho em conjunto.</p> <p>Resultados: O processo de desenvolvimento da estratégia foi sendo adaptado ao longo do tempo, o que conferiu a flexibilidade necessária para lidar com as negociações entre as partes, sempre por meio do diálogo. A abertura para projetos de diversas frentes (ex. Habitação, empreendedorismo, acolhimento de pessoas) fez com que o repertório do BIP/ZIP considerasse outras camadas além do território, trazendo o fortalecimento da comunidade e continuidade das ações.</p>	

Fonte: Elaboração própria, com base em MODESTO (2005) e SOBRAL (2018).

A observação desses casos internacionais identificou modalidades de participação orgânica e cooperativa, que ocupam espaços formais e ações populares.

A investigação sobre as formas de articulação e governança possíveis mostrou que a depender da estratégia adotada na abordagem colaborativa, diferentes tipos de resposta institucional podem surgir para corresponder às demandas locais. Com isso, a classificação proposta por Modesto (2005) demonstrou-se aplicável territorialmente, para além do contexto organizacional da administração pública.

3.4 A COLABORAÇÃO EM URBANISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO

As instituições que fazem parte da Rede Brasileira de Urbanismo colaborativo auxiliaram a construção do panorama a seguir. Os exemplos selecionados, geralmente vinculados à temática do direito à cidade e da mobilidade urbana indicam experiências representativas de participação orgânica. Ao reunir informações de instituições, fundadas entre 2013 e 2019, em diversas localidades, observa-se que os principais instrumentos de atuação são a ocupação de espaços públicos em eventos pontuais, assim como ações de formação e conscientização sobre as temáticas urbanas. O quadro 6 a seguir apresenta um conjunto de dados dos coletivos que atuam junto à Rede, com informações sobre nome e autodeterminação do tipo de atuação, ano de surgimento e local, principais pautas e instrumentos de atuação.

Quadro 6: Dados de coletivos voltados ao urbanismo colaborativo e à pauta da mobilidade urbana sustentável

Nome	Tipo	Ano de início	Cidade	Estado	Pauta	Instrumentos de atuação
<i>TransLAB.URB</i>	Coletivo autônomo	2013	Porto Alegre	RS	Planejamento participativo, Placemaking	Laboratórios urbanos, Horta comunitária, Seminários
<i>Laboratório da Cidade</i>	Organização sem fins lucrativos	2017	Belém	PA	Cidades Sustentáveis e democráticas. Resiliência urbana	Ações de comunicação e cultura (encontros, cinema na rua, podcast) Cartas-compromisso, Intervenções urbanas, Voluntariado.

<i>Coletivo Massapé</i>	Organização Social	2016	Recife	PE	Cidades justas e inovação social	Intervenções em espaços públicos, Projetos urbanos e publicações, Atividades culturais (sarau, cinema na rua), Horta comunitária.
<i>LabRua</i>	Associação civil	2016	Campina Grande e João Pessoa	PB	Pesquisa sobre espaços públicos	Publicações, Pesquisa, Eventos (roda de conversa e ocupação de espaços públicos) Cinema popular, Voluntariado.
<i>Bora Dados Mobilidade</i>	Não informado	2019	Recife	PE	Produção de dados e conhecimento sobre mobilidade urbana	Publicações, Pesquisa, Eventos, Intervenção urbana e ocupação de espaços públicos, Cinema popular.
<i>Canteiros Coletivos</i>	Iniciativa cidadã	2012	Salvador	BA	Recuperação de áreas verdes	Mutirões, intervenções no espaço público, Arte urbana.
<i>Instituto Courb</i>	Organização sem fins lucrativos	2015	Brasília	DF	Política urbana, capacitação e engajamento	Cursos, Publicação de materiais técnicos, consultoria para o poder público e associações.
<i>Coletivo Mob</i>	Coletivo autônomo	2015	Brasília	DF	Espaços públicos e mobilização cidadã	Mutirões, Encontros e ativações de espaços públicos (cinema na rua, rodas de conversa), Projetos colaborativos, estudos e pesquisas.

Fonte: Rede Brasileira de Urbanismo Colaborativo, redes sociais e *site* das instituições.

As experiências de instituições não governamentais mostram que são utilizados com frequência os mutirões para recuperação de espaços públicos e áreas

verdes na cidade, intervenções urbanas de arte, ativação de espaços ou intervenções de urbanismo tático que buscam dar visibilidade à questão da segurança viária. Um outro meio de atuação utilizados pelas organizações são as cartas-compromisso, que servem para cobrar dos agentes governamentais o cumprimento dos compromissos assumidos pelo país, como é o caso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Além das organizações e experiências apresentadas no Quadro 6, um outro exemplo analisado foi o MobiLab, que é um laboratório de inovação da Prefeitura de São Paulo (SP), conhecido como o primeiro *coworking* público do Brasil. O espaço foi inaugurado em 2014, com o objetivo de apoiar soluções criativas, ágeis e de baixo custo para melhorar a mobilidade urbana. O MobiLab atuou como um ponto de encontro entre secretarias de assuntos complementares – Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT) e Secretaria de Inovação e Tecnologia (SMIT), por exemplo - e autarquias como a CET (Companhia de Engenharia de Tráfego) e SPTrans e.

Apesar de não ter contado com participação direta da sociedade, a co-produção de soluções no MobiLab foi realizada com foco na experiência dos usuários do transporte. Conforme relatado por Swiatek (2019), a existência do laboratório foi importante para legitimar ações propostas ao governo, tanto interna quanto externamente. Entretanto, a fragilidade de apoio político após a mudança na gestão do MobiLab foi um dos pontos indicados como cruciais para a não permanência da iniciativa.

Swiatek, (2019) e Galhardo (2019) relatam como aconteceu o processo de experimentação no MobiLab, desde a abertura dos dados de transporte por ônibus da cidade, até o aval para que as ações de inovação fossem de fato contratadas pela prefeitura municipal. Os ganhos contabilizados por Swiatek (2019) e Galhardo (2019) dizem respeito às principais lições aprendidas a partir da experiência do MobiLab. Segundo os autores, antes mesmo da criação do MobiLab, na ocasião da primeira *hackatona* realizada, 60 aplicativos para melhorias no transporte público da capital foram desenvolvidos e testados. Posteriormente, foram realizadas outras ações do mesmo tipo, em parceria com a CET e com a Universidade de São Paulo. A experiência continua ativa até 2023, entretanto o caráter e os objetivos da iniciativa contemplam campos além da mobilidade urbana.

Outra experiência de ação colaborativa analisada foi o coletivo autônomo Translab.urb, que atua em três eixos principais, conforme a definição apresentada pelo grupo¹³. São estes: co-criação e participação, pedagogia urbana e ativação de espaços na cidade. Entre as características do coletivo, enfatiza-se a pretensão de atuar nas cidades, a partir de Porto Alegre/RS e em outras capitais ou cidades menores, tendo como orientação o urbanismo como cultura. Além disso, a ideia de produzir conhecimentos e tecnologias sociais acessíveis servem para apoiar o ativismo cidadão, com foco na melhoria dos espaços urbanos. O coletivo atua considerando que ações pontuais, de escala menor ou efêmeras são capazes de gerar impactos locais e globais.

Além desse coletivo apresentado, são importantes também os laboratórios cidadãos, ou laboratórios urbanos efêmeros. A experiência em Campo Grande/MS entre 2017 e 2020 é um exemplo que reuniu algumas lições sobre colaboração.

“O Lab Campo Grande teve aproximadamente 2600 participantes ativos (55,40% mulheres e 44,60% homens) e teve como resultado diretrizes, conclusões e pontos de atenção a serem utilizados na construção do programa para o projeto de requalificação deste imenso complexo patrimonial.” (Trans.Lab, 2020)

Apesar de outro contexto territorial, está também o Laboratório Urbano Efêmero de São Luís (MA), realizado pelo mesmo coletivo. Cardoso (2019) apresentou em um estudo o relato acerca dessa experiência. O laboratório teve como objetivo apoiar o processo decisório sobre a revitalização do antigo complexo industrial Santo Ângelo, que envolveu o poder público municipal e a sociedade civil.

Esse local específico em São Luís abriga uma parte da história da cidade, mas ao mesmo tempo, por conta da situação de abandono, tornou-se em um espaço invisível, que divide opiniões e não tem relação direta com a população que vive e circula pela região central. A fim de destinar novos usos ao local, o projeto, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com a Prefeitura, buscou estabelecer instrumentos de governança e a reaproximação da população com o complexo Santo Ângelo.

¹³ <https://translaburb.cc/Filosofia>. O tipo de forma jurídica do coletivo não foi informado nas fontes consultadas.

Ao longo de três semanas nos meses de agosto e setembro de 2018, a iniciativa instalou uma ocupação temporária no complexo, a fim de promover um espaço de encontro com atividades destinadas a todos os públicos e atores sociais interessados na revitalização do centro histórico. É importante destacar o envolvimento da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), que conta com um campus ao lado do complexo. Todas as atividades realizadas foram sistematizadas e entregues para a gestão pública municipal, incluindo sugestões e desejos da população para o espaço, para que fossem incorporadas de fato no projeto. O número de participantes apresentado pelo coletivo (2.500 pessoas) se refere a quem esteve presente no local, participando das atividades. Esse potencial foi ampliado pela mídia, meios digitais e divulgação nas redes sociais, o que contabilizou mais de 35 mil interações. As informações geradas nas dinâmicas e as sugestões dos participantes do laboratório apresentaram alternativas para os novos usos do espaço. Essas sugestões foram reunidas e categorizadas em diretrizes para o projeto:

- **diretrizes para o espaço:** áreas de convivência e aprendizagem, espaços culturais e infraestruturas de apoio necessárias;
- **diretrizes para o uso dos espaços públicos:** programação de atividades para a preservação ambiental e da história da cidade, assistência social, acessibilidade e inclusão, entre outros;
- **diretrizes de autogestão:** hortas e áreas verdes com gestão comunitária, espaços de prototipagem e a sugestão e realizar plenárias abertas para a tomada de decisões.

Após o laboratório urbano efêmero, foi desenvolvido um projeto específico para a área, mas, até este ano de 2023, as obras ainda não foram iniciadas. De acordo com o projeto apresentado, o complexo passará a sediar parte da administração municipal, galpão multiuso, programa cultural e infraestrutura para educação em ciência e tecnologia, que deverá beneficiar anualmente mais de 30 mil pessoas.

Entre os pontos a serem destacados sobre a iniciativa do laboratório cidadão e a motivação para o uso de um processo colaborativo na concepção do programa para o espaço está a realização de uma “programação aberta” ao longo das semanas do laboratório, isto é, transparência quanto aos objetivos das atividades que seriam desenvolvidas e abertura a colaborações no processo. O cronograma contou com

ações estruturantes, porém abertas aos diferentes públicos que passaram pelo espaço: visitantes, escolas, associações, universidade, empresas, meios de comunicação. Para isso, foram criados “ambientes de interação aberta”, com uso de jogos e mapas como ferramentas para tornar a linguagem acessível, além do registro de todas as atividades. Um dos resultados foi um documentário sobre a ação.

Na mesma linha das ações de colaboração, foram formados três grupos de trabalho que elaboraram chamadas abertas para as interações no espaço. Mediante propostas previamente cadastradas, foram realizadas:

- **ação de urbanismo tático:** a oficina buscou atentar para readequações necessárias no sistema viário do entorno do complexo, além de testar elementos e coletar dados que demonstrem a necessidade de priorizar a mobilidade a pé, principalmente;
- **estrutura efêmera:** uma escultura gigante foi usada como estratégia de aproximação entre pessoas e o espaço;
- **mapeamentos:** foram desenvolvidas oficinas de mapeamento e cartografias afetivas ao longo dos dias do laboratório que, por meio de exercícios no espaço e caminhadas exploratórias, geraram um “diagnóstico sensível” – a ideia era reconhecer a vocação do lugar nos diferentes espaços do complexo e em seu entorno.

Pode-se afirmar que o caráter dessas ações, estruturadas em uma programação com objetivos claros, porém abertas a qualquer participante ou instituição, cumpre com os preceitos do urbanismo colaborativo. Em suma, as lições aprendidas nas duas experiências mencionadas acima demonstram o potencial dos laboratórios cidadãos como ferramenta de ação aparentemente informal, porém realizada com o apoio e anuência de órgãos governamentais.

4. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA URBANA

De acordo com Gohn (2001), a participação social ampla, em regimes democráticos, constitui uma função complementar aos três poderes governamentais, ou um “4º poder da sociedade”. Ao evidenciar a urgência de uma formação política voltada à participação democrática, Demo (1994) e Gohn (2001), confirmam o papel da educação na valorização da cultura democrática em ambientes formais e informais, visando também a inclusão social.

Um breve histórico da participação social qualificada nas políticas de desenvolvimento urbano brasileiras permite afirmar que nos contextos em que o poder público toma a frente na elaboração de políticas – caso da política nacional de desenvolvimento urbano – a participação social em alguns casos é feita mediante conselhos e audiências públicas que, eventualmente, contam com a representação de alguns setores da sociedade. No setor de mobilidade urbana a participação e o engajamento na luta por direitos são mais recentes, visto que a própria inserção do transporte como direito social se deu apenas em 2015¹⁴.

Independente da forma de participação ou do modo de organização dos agentes envolvidos, a responsabilidade do poder público em garantir espaços que permitam o exercício da democracia direta, assim como novas formas de atuação política dependem também de uma atuação estruturada, que possa estar inserida no cotidiano dos cidadãos.

Ao apresentar um panorama da participação social na política urbana no Brasil, este capítulo pretende demonstrar que, ainda que existam esforços para ampliar o alcance dos ambientes de participação formal¹⁵ (LAVALLE, 2011; MACHADO E PICCININI, 2018), o engajamento popular continua sendo um dos principais desafios na elaboração de políticas no nível federal ou municipal (GOHN, 2019).

Por outro lado, ao observar algumas iniciativas, como os laboratórios de inovação e laboratórios cidadãos, são apontadas aqui outras perspectivas do que se considera “participação ativa” – seja o desenvolvimento de soluções voltadas aos

¹⁴ Por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 90/2011, que qualifica o transporte público como direito social.

¹⁵ Por “participação formal”, de acordo com Lavalle (2011) entendemos que é um “procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais”. No nível teórico-conceitual, Gohn (2019) discutiu a temática das diferentes abordagens de participação.

habitantes, como clientes e usuários da rede de transporte público por exemplo, ou até mesmo de interações momentâneas, capacitações e outros tipos de contato possíveis por meio de espaços efêmeros de colaboração.

4.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

Os processos da urbanização acelerada no Brasil impulsionaram o planejamento urbano (BUGS, 2016). Anterior ao estado democrático inaugurado com a Constituição de 1988, em uma perspectiva histórica desde o Estado Novo (1937-1945), foram criados planos de avenidas, planos de embelezamento e planos de conjunto. Essas intervenções, impostas por meio da técnica e justificadas pela necessidade de higienizar os centros urbanos em desenvolvimento, eram apresentadas nos “planos de conjunto” e começaram a tratar da articulação do território municipal como um todo, das conexões entre os bairros. Nessa lógica, o planejamento urbano cresceu cada vez mais alinhado a um modelo racional, o que constituiu um desafio à prática democrática, por centralizar as mudanças sobre o ambiente urbano na técnica, no método e nas decisões políticas que influenciaram a construção das cidades.

Por sua vez, pesquisas do Censo desde 1960, indicavam o aumento da população urbana, sendo que naquela década 45,7% dos habitantes no Brasil viviam em cidades. Nesse período, ainda em um contexto de ditadura militar, teve início o incentivo governamental para as políticas de desenvolvimento urbano. No evento que é considerado como marco inicial da discussão sobre a política urbana brasileira – o Congresso realizado no Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em julho de 1963 – foram inseridas pautas sobre o direito à cidade, gestão democrática e justiça social¹⁶.

Na linha do tempo a seguir, (Quadro 7) é possível verificar a relação entre eventos da política urbana brasileira e a participação social, com destaque para alguns eventos que configuram o panorama histórico traçado por Maia (2015), que analisou as audiências públicas como instrumento para a participação social em projetos de transportes.

¹⁶ Seminário de Quitandinha - <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.160/4880>

Quadro 7: Linha do tempo dos eventos em participação social em políticas urbanas no Brasil

Brasil - População urbana em %	Ano	Acontecimentos
45,7%	1963	Seminário do Quitandinha/ IAB resulta em uma organização com os eixos: direito à cidade, gestão democrática e justiça social. (Serafim, 2012 apud MAIA 2015)
67,7%	1980-1988	Movimentos sociais urbanos por direitos básicos: saúde, habitação, educação, transporte e outros. <u>Política urbana</u> : Papel dos movimentos sociais e associações profissionais em sistematizar as reivindicações populares
	1987	1º Fórum Nacional da Reforma Urbana
	1988	Movimento Nacional da Reforma Urbana MNRU consolidou-se como Frente Nacional (FNRU)
	1988	Assembleia Nacional Constituinte (1988) criou a Comissão Permanente de Discussão sobre o Desenvolvimento Urbano e Interior
	1989	Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre/RS.
	1990	Inicia-se a definição de uma <u>política urbana</u> brasileira
	1995	PL 694/1995 dispõe sobre o planejamento, gestão e desenvolvimento do setor de transportes. Diretrizes gerais do Transporte Coletivo Urbano
81,2 %	2001	Promulgação da Lei nº 10.587/2001, o Estatuto da Cidade
84,7%	2012	Promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Fonte: IBGE/ Censo 1960, 1980, 2000 e PNAD 2015; MAIA, 2015. (p. 38-42)

Após o período de ditadura militar no país, marcado por investimentos e obras de infraestrutura a nível nacional como rodovias, pontes e usinas de energia, a crise fiscal decorrente da dívida pública e o colapso das políticas setoriais enfrentado pelo país na redemocratização (MARICATO, 2006) foi o contexto que fez surgir os movimentos sociais em busca de direitos básicos da população.

Em resposta à pouca importância que o governo federal deu à política urbana ao longo da década de 1980, nasceu o MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana), formado por profissionais, servidores públicos, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, representantes do poder público legislativo e da Igreja Católica.

Maricato (2006) afirma que um dos fatos importantes ligados ao MNRU, além da conquista do Estatuto da Cidade, foi justamente a inclusão dos conceitos de função social da cidade e da propriedade no texto da Constituição Federal de 1988. Apesar da promulgação do Estatuto ocorrer somente 13 anos depois da promulgação da nova

Constituição, a lei federal¹⁷ serviu como base para a política urbana no país, apresentando instrumentos relacionadas ao cumprimento da função social.

Pouco depois da promulgação do Estatuto da Cidade, foi criado em 2003 o Ministério das Cidades, que passou a ser responsável por conduzir e implementar as políticas urbanas do país de forma integrada. Em relação à participação social, Bugs (2016, p.5) salienta a importância do Estatuto da Cidade:

O Estatuto da Cidade promove a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Com isso inaugura um novo paradigma de planejamento no Brasil, o participativo. (BUGS, 2016, p.5)

Buscando o cumprimento das exigências contidas no Estatuto, a partir de 2001, o governo federal passou a exigir dos municípios a elaboração do Plano Diretor. A liberação de financiamentos e programas de auxílio aos municípios por parte do governo federal estava condicionada à existência de planos diretores e planos setoriais, sendo que todos deveriam ser elaborados de forma democrática e participativa.

De fato, como coloca Maricato (2007), o governo federal assumiu o papel de coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações. Nesse processo o Ministério das Cidades exerceu papel fundamental¹⁸:

O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – mobilidade e trânsito (MARICATO, 2007)

A Constituição federal brasileira de 1988 trata em diversos aspectos sobre o exercício da participação direta, de modo que cidadãos possam participar de

¹⁷ Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

¹⁸ O Ministério das Cidades foi extinto em 2018, junto com o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). A pasta foi incluída no Ministério do Desenvolvimento Regional (IPEA, 2019)

processos decisórios, sem distinção. Os princípios da democracia participativa, portanto, consideram tanto a intervenção direta quanto a divisão do controle de poder.

A construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) contou com a participação de diversos segmentos da sociedade, em quatro conferências realizadas entre 2003 e 2010 (Egreja Neto, 2010). A PNDU incluiu princípios, diretrizes e objetivos definidos na 1ª Conferência das Cidades (realizada em outubro de 2003), com destaque para o direito à cidade, transporte público, gestão democrática e controle social, combate à segregação urbana, direito à participação social e formação de redes de cidades mais equilibradas. Esses princípios fizeram parte de uma visão transversal das políticas urbanas na época, que pretendia gerar políticas nacionais setoriais como a de Trânsito, de Transporte e (Mobilidade Urbana, Habitação, Saneamento Ambiental e outras, integradas nos mesmos princípios.

A PNDU pretendia conduzir um processo democrático de participação, possível por meio do Conselho das Cidades (ConCidades)¹⁹. Este órgão era responsável por deliberar assuntos relacionados à PNDU e demais ações e programas promovidos pelo Ministério das Cidades. Em todas as edições da Conferência das Cidades, houve a realização de etapas preparatórias municipais, intermunicipais e estaduais (IPEA, 2013). As Conferências permitiram a participação direta dos cidadãos e contaram com palestras, grupos de trabalho e plenárias sobre o tema do desenvolvimento urbano, além das conferências preparatórias em mais de 3 mil municípios. Tal organização e números demonstram a conquista de uma ampliação da participação na gestão pública. Essas conferências visaram reunir demandas identificadas pela sociedade, abarcando uma variedade de atores ligados ao desenvolvimento urbano como um todo.

Enfim, este item tratou de apresentar uma síntese do processo de construção da participação social na política urbana no Brasil, sob o ponto de vista institucional. Na sequência, serão discutidas outras possibilidades de participação, que manifestam de maneira incisiva a atuação popular frente às suas demandas.

4.2 A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: DOS PLANOS À MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

¹⁹ Criado por meio do Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004.

Antes da criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, o tema da mobilidade urbana ficava diluído entre os Ministérios da Justiça e dos Transportes. A elaboração de uma diretriz mais abrangente para as cidades brasileiras, como foi a Política Nacional de Desenvolvimento urbano (PNDU), possibilitou o destaque da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), eixo de atuação que tem por objetivo “contribuir para o acesso à cidade [...] por meio do planejamento da gestão democrática do sistema nacional de mobilidade urbana”. Entre outras exigências, a PNMU estabeleceu um prazo de 3 anos para a elaboração e aprovação dos Planos de Mobilidade Urbana (PMU) municipais.²⁰ O não atendimento à exigência impede que municípios recebam recursos federais destinados à mobilidade urbana. Devido à obrigatoriedade de os municípios atenderem às disposições da Lei e elaborarem seus PMUs no prazo estabelecido, o governo federal criou programas de incentivo e apoio técnico aos municípios.

De acordo com Egreja Neto (2010), a tramitação da lei que originou a PNMU na Câmara Federal contou com a formação de uma comissão própria e realização de audiências públicas, que tiveram a representação de segmentos do poder público, de trabalhadores e empresas do transporte coletivo, além de ONGs, empresas, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. Segundo o autor, não foram identificados representantes de movimentos sociais ligados à pauta da mobilidade urbana nesse processo. Isso indicaria, portanto, que apesar da PNMU considerar aspectos técnicos e funcionais orientados à mobilidade urbana sustentável, o espaço destinado à participação social não esteve alinhado com os conteúdos estabelecidos pelas Conferências das Cidades. Para o autor, a PNMU poderia ter ampliado os espaços de participação social vinculados à pauta. Ainda que tenha existido um esforço do poder legislativo para que a versão aprovada do projeto de lei incluísse demandas populares, a participação social ocorreu indiretamente.

Em uma comparação de quais princípios e diretrizes indicados na PNDU foram de fato aprovadas nas Conferências Nacionais das Cidades, Egreja Neto (2010) constatou que até a elaboração da PNMU, de modo geral, foram aceitas as diretrizes de mobilidade urbana alinhadas aos princípios de participação cidadã e controle

²⁰ Leis e medidas provisórias em 2012 e 2019 adiaram o prazo final de elaboração dos PMUs até 2021.

social, assim como a coordenação entre a política de transporte e outros setores como o habitacional, meio ambiente e desenvolvimento urbano. A capacitação de agentes públicos, adoção de tecnologias para aperfeiçoar a gestão e o controle, além do apoio ao planejamento integrado foram previstos na PNDU e aprovados nas Conferências Nacionais. Entretanto, a inclusão de diretrizes de gestão democrática, isto é, da articulação entre conselhos participativos nas três esferas da Federação, ainda constitui um desafio, não completamente superado. Para o autor citado, além dessa dificuldade, está a questão do financiamento das ações de mobilidade urbana a nível federal, que deveria estar alinhada à sustentabilidade financeira das políticas urbanas previstas na PNDU, entretanto, não foram adotadas diretrizes ou soluções que garantam fundos de financiamento das ações previstas pelo governo federal, estados e municípios.

O Plano de Mobilidade Urbana (PMU) é um instrumento que apresenta medidas a curto, médio e longo prazo, pensadas para orientar ações e investimentos destinados à mobilidade urbana de um município. Deve ainda garantir a participação popular durante a elaboração, dar prioridade a propostas para a mobilidade sustentável, ou seja, priorizar o uso dos modos ativos e do transporte coletivo em detrimento do motorizado individual e mitigar os custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas, mercadorias e bens (BRASIL, 2015). Geralmente elaborados pelo poder executivo, em secretarias relacionadas à gestão dos transportes, urbanismo, obras ou trânsito, os Planos são encaminhados posteriormente à Câmara Municipal em forma de Projeto de Lei, a ser analisado e votado, para que, então, as propostas no Plano de Mobilidade sejam de fato implementadas pelo município. Recomenda-se o prazo de 10 anos para a revisão periódica dos PMUs (BRASIL, 2015), assim como os Planos Diretores e demais políticas urbanas.

Um estudo de Machado e Piccinini (2018) identificou a origem dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (SUMP)²¹ em um contexto internacional, a partir da experiência na Comunidade Europeia²². As políticas de países europeus influenciaram a construção da PMNU no Brasil, sendo que enquanto na Europa os

²¹ Sigla em inglês para *Sustainable Urban Mobility Plans*.

²² A expressão Comunidade Europeia (CE) é usado pelas autoras para definir o conjunto de países membros da União Europeia que definiram diretrizes para a política de mobilidade urbana e mitigação dos impactos negativos do setor de transportes.

principais objetivos dessas políticas eram a redução de congestionamentos e emissões de poluentes, no Brasil, a precariedade de infraestrutura e as desigualdades territoriais evidenciaram a necessidade de repensar a lógica dos transportes no geral.

Como o Brasil estava alinhado desde 2008 à política internacional de mobilidade por meio do Ministério do Planejamento e do Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil, (EGREJA NETO, 2010) as inter-relações entre os aprendizados da comunidade europeia e a política de desenvolvimento urbano brasileira fomentaram a reflexão sobre temas voltados à gestão democrática, sistematização de processos em diferentes realidades e atendimento a critérios de sustentabilidade.

Machado e Piccinini (2018) destacam que algumas iniciativas e investimentos da comunidade europeia fomentaram projetos, pesquisas de transporte urbano e inserção de novas tecnologias; especialmente no que se refere ao modelo de desenvolvimento das cidades, que passou a ser discutido a partir da integração e diversificação do uso do solo mediante o uso do transporte. Neste âmbito também foram iniciadas as propostas de participação social na elaboração das políticas e práticas de transporte (MACHADO, PICCININI, p. 78). Quanto aos relatórios e estudos que indicam a evolução da política de transporte europeia, foi constatado que na década de 1990 alguns países já haviam elaborado planos de transporte urbano. Para as autoras, acordos internacionais voltados à sustentabilidade trouxeram uma mudança sequencial de um paradigma mais conservador (ortodoxo-tradicional), para o sustentável e, posteriormente, crítico das políticas de transporte. Isto é, a formação da política de mobilidade europeia passou do foco na infraestrutura, para a fluidez no trânsito até o foco nas pessoas, na acessibilidade e qualidade de vida, integração entre uso do solo e transporte, além do direcionamento aos meios de transporte coletivos e não poluentes, contando também com formas mais participativas de elaborar políticas de transporte. Machado e Piccinini afirmam que o paradigma crítico, mais atual, busca ampliar as visões política e social da mobilidade urbana, que diz respeito ao reconhecimento das desigualdades geradas pelas (i) mobilidades, que passam pelo enfrentamento de razões sistêmicas e problemas estruturais da sociedade urbana.

Confirma-se, então, uma mudança de paradigma, que vai da lógica setorial dos transportes como função urbana, para um critério mais abrangente e integrado, da mobilidade sustentável como direito.

Acompanhando as experiências da comunidade europeia, no Brasil, primeiramente, foram tomadas medidas avulsas ou até mesmo pontuais relativas ao transporte urbano, que confirmaram a necessidade de uma integração, em forma de políticas nacionais ou locais – o que subsidiou a definição do conteúdo dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS):

Em sua concepção, o PMUS é um conjunto de medidas inter-relacionadas, projetadas para satisfazer as necessidades de deslocamento de pessoas e mercadorias hoje e no futuro²³. Para ser caracterizado como sustentável, o plano deve ter por objetivos melhorar a acessibilidade, a integração, a eficiência e a qualidade dos meios de transporte, e reduzir as emissões e os acidentes. (MACHADO, PICCININI, p. 80)

Entre as principais barreiras à implementação dos PMUs, ao observar cidades brasileiras e o *status* de elaboração dos Planos, os autores concluem que mesmo na Comunidade Europeia, com investimentos e estudos desenvolvidos desde 1996, a mobilidade urbana sustentável ainda não foi alcançada, o mesmo acontecendo no Brasil. Quanto à participação social, objeto de interesse desta pesquisa, as autoras apontam que a discussão sobre o apoio social é tratada de maneira secundária pelos PMUs. Por fim, o estudo apontou que outras barreiras para implementação dos PMUs estão na deficiência de equipes técnicas, criação de indicadores, obrigatoriedade de cumprimento e financiamento das ações previstas.

4.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA BUSCA DO DIREITO À MOBILIDADE URBANA

Ao observar as dinâmicas de movimentos sociais Maricato (2007) afirma que existem diferentes formas de participação possíveis, inclusive no ambiente da sociedade civil organizada. Cada organização conta com uma lógica de funcionamento própria e assuntos prioritários, definidos por meio de discussão democrática e independente. Marcos jurídicos são importantes, principalmente aqueles conquistados a partir da vontade popular, como é o caso do Estatuto da Cidade. No entanto, o distanciamento entre discurso e prática, a aplicação arbitrária

²³ Kastelic et al., 2013 apud Machado e Piccinini, 2018.

das leis, faz com que essas conquistas populares não sejam um fim, mas apenas o princípio para acompanhar as políticas implementadas e exigir uma governança participativa de fato.

Seguindo a discussão proposta pela autora, entendemos que existe uma “participação informal” ou insurgente que pode ser visualizada nas movimentações sociais decorrentes da luta pelo transporte urbano de qualidade. Entendemos assim que os movimentos sociais e outras formas de organização são capazes de trazer novos repertórios de ação e formas diferentes de pensar a cidade, para além do caráter formal, estratégico e funcionalista.

De fato, foi a pressão popular sobre as pautas do direito à cidade, que levou, em setembro de 2015, à aprovação da Emenda Constitucional nº 90, que incluiu o acesso ao transporte como direito social, alterando o Artigo 6º da Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2015)

A medida foi vista como um marco na luta pelo direito à mobilidade urbana, ampliando os caminhos para garantir o transporte de qualidade para todos os cidadãos.

Na mesma direção, Maricato (2013), destaca a importância das Jornadas de Junho de 2013. Esse movimento de luta, iniciado em São Paulo e ampliado para diversas cidades brasileiras, foi simbólico por reivindicar a ocupação de espaços públicos e virtuais como manifestação do direito à cidade, dando importante destaque para a problemática dos transportes.

Os acontecimentos de junho de 2013 tomaram uma proporção a nível nacional que passou a incluir demandas populares em outros campos, como o da educação, saúde e combate à corrupção. O nível de insatisfação geral e a polarização política resultante desse período culminou no *impeachment* de Dilma Roussef em 2015.

Entre os exemplos de resposta institucional às manifestações de 2013 está uma publicação do CEDES (Centro de Estudos e Debates Estratégicos, 2015), que

contextualiza o desafio da mobilidade urbana frente ao processo de urbanização brasileiro e analisa as bases legais e institucionais que fundamentam as políticas públicas de transportes no País, além de tratar das questões relativas ao financiamento de infraestruturas e serviços de mobilidade urbana. A intenção da publicação foi de reunir recomendações para que a mobilidade urbana fosse vista como parte integrante da política de desenvolvimento urbano, isto é, integrada às demais políticas públicas. Além desse tipo de resposta institucional, depois de junho de 2013, multiplicaram-se os Planos de Mobilidade Urbana nos municípios, visto que a pauta e a expressão “mobilidade urbana” ganharam maior relevância, inclusive publicitária.

Mesmo após a extinção do Ministério das Cidades em 2018, programas de apoio e assistência técnica para elaboração de planos de mobilidade foram continuados pelo Governo Federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, como forma de incentivo para que os municípios implementassem a mobilidade urbana sustentável. O Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana é outro exemplo de resposta aos movimentos sociais. Pelo Sistema, foi desenvolvida uma metodologia simplificada para elaboração de PMU, buscando auxiliar municípios com até 100 mil habitantes, que geralmente não contam com estrutura administrativa própria para contratar ou elaborar internamente planos setoriais desse tipo.

Mesmo assim, até 2016 a maior parte desses municípios menores, com população entre 20 e 100 mil habitantes não possuía e nem estava elaborando PMU (BRASIL, 2016 apud MACHADO e PICCININI, 2018). Além disso, até 2019, quase metade das capitais dos estados brasileiros não contavam ainda com o primeiro plano de mobilidade urbana. Atualmente, em 2023, foi ampliado até 2025 o prazo de elaboração dos PMUs, por meio da Medida Provisória nº 1.179/23, repetindo o ocorrido em 2018 e 2020.

O panorama apresentado neste capítulo 4 tratou de recuperar a construção de políticas urbanas no Brasil, em especial da política de mobilidade urbana, vinculada aos princípios do direito à cidade, sustentabilidade e participação social. Com isso, apresenta-se no item a seguir o contexto das políticas de mobilidade no estado do Paraná e aspectos de participação social.

5. OS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA NO ESTADO DO PARANÁ: ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Ao explorar os processos de formação das Políticas de Desenvolvimento Urbano no Brasil, em especial da Política Nacional de Mobilidade Urbana, este trabalho pretendeu destacar os aspectos da participação formal e das insurgências ligadas à pauta da mobilidade que receberam maior atenção desde as manifestações populares em junho de 2013.

Na tentativa de (re)conhecimento de uma realidade concreta, este capítulo apresenta os impactos da PNMU nas políticas municipais de mobilidade urbana em cidades do Paraná, entre 2012 e 2023. A pesquisa buscou reunir informações sobre os espaços destinados à participação social na elaboração e monitoramento dos Planos de Mobilidade Urbana (PMU), em especial quais ações e tipos de instrumentos foram utilizados. Para isso, foram consultadas fontes de dados secundários, como aquelas disponíveis nos portais das prefeituras municipais e demais canais oficiais dos governos locais, assim como os contratos dos Planos de Mobilidade.

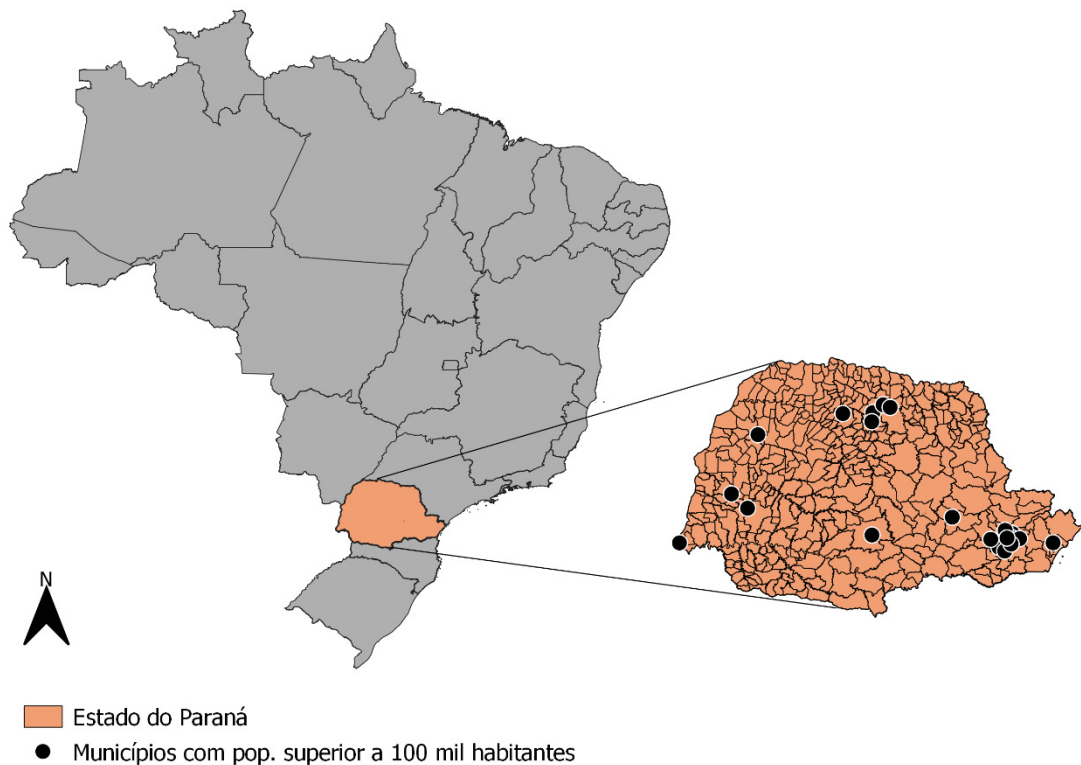
5.1 CRITÉRIOS DE ANÁLISE PARA SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PLANOS

No Estado do Paraná, 120 municípios atendem às condicionantes quanto à obrigação de elaborar e aprovar Planos de Mobilidade Urbana, seja por possuírem população maior do que 20 mil habitantes, ou por serem integrantes de regiões metropolitanas (RMs) ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), ou ainda, aqueles localizados em áreas de interesse turístico. O recorte espacial definido pela pesquisa concentrou-se nas cidades grandes e médias, por conta de suas dinâmicas econômicas e demográficas, além do fato de apresentarem maiores índices de crescimento e urbanização nos últimos anos (MOTTA; MATA, 2009).

Para a análise, foram selecionados os municípios com população superior a 100 mil habitantes²⁴, entre aqueles 120 que atendem à exigibilidade de elaboração do PMU, o que corresponde a um total de 21 municípios.

²⁴ Conforme estimativa IBGE para 2021.

Figura 4: Mapa de localização do Estado do Paraná e municípios com população superior a 100 mil habitantes.



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE.

A identificação do estágio de elaboração do Plano de Mobilidade nos Municípios selecionados foi feita, primeiramente, a partir de dados da Pesquisa de Mobilidade (PEMOB) realizada entre 2018 e 2021 e fornecida pelo Governo Federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional.

No universo de análise, todos os municípios paranaenses escolhidos passaram pela elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, exceto São José dos Pinhais, cujo PMU encontrava-se em elaboração até a data do levantamento, com a conclusão do plano prevista para 2023. A Tabela 1 traz um panorama da situação dos PMUs nesses municípios.

Tabela 1: Situação dos Planos de Mobilidade em Municípios do Paraná com população superior a 100 mil habitantes

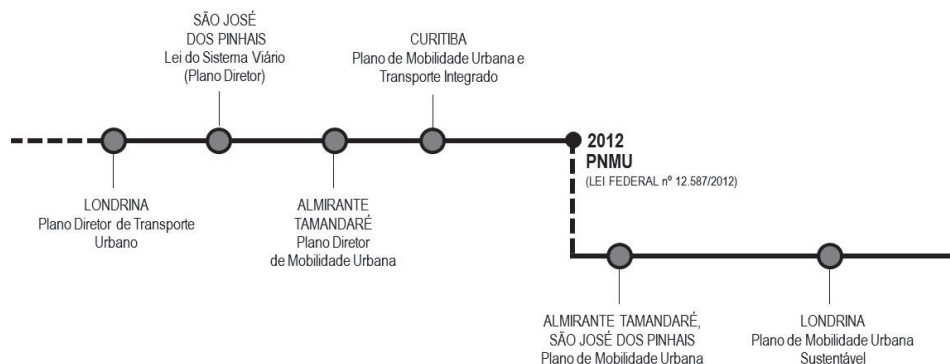
Municípios	População (2021)	Situação do PMU
Curitiba	1.963.726	Concluído
Londrina	580.870	Concluído
Maringá	436.472	Concluído
Ponta Grossa	358.838	Concluído
Cascavel	336.073	Concluído
São José dos Pinhais	334.620	Em elaboração
Foz do Iguaçu	257.971	Concluído
Colombo	249.277	Concluído
Guarapuava	183.755	Concluído
Paranaguá	157.378	Concluído (revisão)
Araucária	148.522	Concluído
Toledo	144.601	Concluído
Apucarana	137.438	Concluído
Campo Largo	135.678	Concluído (revisão)
Pinhais	134.788	Concluído
Arapongas	126.545	Concluído
Almirante Tamandaré	121.420	Concluído
Piraquara	116.852	Concluído
Umuarama	113.416	Concluído
Cambé	108.126	Concluído
Fazenda Rio Grande	103.750	Concluído

Fonte: Elaboração própria, com base em MDR (2021); IBGE (2021).

Em consulta posterior aos portais das prefeituras, portais da transparência e demais canais oficiais de comunicação, foi possível identificar que os municípios de Paranaguá e Campo Largo estavam em processo de revisão dos planos setoriais (Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Público Coletivo em Paranaguá e Plano de Mobilidade Urbana de Campo Largo).

Alguns dos municípios selecionados para a análise contam com planos de transportes, planos de sistema viário e outros elaborados em um período anterior à PNMU. Curitiba conta com o Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado desde 2008; Almirante Tamandaré elaborou um Plano de Mobilidade em 2007 e Londrina conta com o Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) desde 1974. Alguns outros municípios contam apenas com a Lei de Sistema Viário, que dispõe sobre diretrizes para hierarquia viária e gestão do tráfego (Figura 5).

Figura 5: Planos prévios à Lei Federal 12.586/2012 (PNMU)



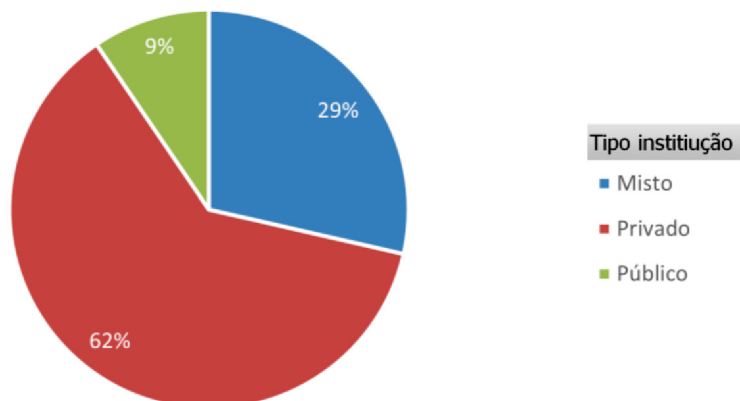
Fonte: Elaboração Própria.

Após a observação inicial acerca da situação dos municípios no estado em relação aos PMUs, a pesquisa sobre os instrumentos de participação utilizados nos PMUs observou o tipo de espaço criado e demais condições como: autoria do plano, prazo previsto para a elaboração e relação deste com a frequência dos espaços de participação social. Por fim, indicamos se o plano foi aprovado efetivamente, em forma de lei ou decreto, conforme prevê a Lei Federal.

As fontes utilizadas foram as minutas de lei e seus anexos e portal da transparência dos municípios acerca da contratação do PMU, nos casos em que houve processo licitatório. Nos casos em que o anexo dos planos não estava disponível, foram consultadas outras fontes oficiais, em busca de informações sobre os espaços destinados à participação. Além disso, foram analisados outros canais de comunicação entre o poder público e sociedade civil e verificado se foram previstos instrumentos, órgãos colegiados e demais arranjos para o monitoramento da implantação da política de mobilidade urbana.

Vale ressaltar que a responsabilidade pela elaboração da política de mobilidade urbana pode ser atribuída diretamente ao poder público, por meio de secretarias do executivo ou autarquias, caso dos institutos de pesquisa. No entanto, como um primeiro resultado da análise, identificamos que, na maioria dos casos o PMU foi contratado e desenvolvido por consultorias externas especializadas, representadas pela categoria "Privado" na Figura 6 a seguir.

Figura 6: Autoria do PMU por tipo de instituição



Fonte: Elaboração Própria.

Sob o ponto de vista da participação social, a referência utilizada foi o Guia para elaboração de Planos de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2015) que estabelece que as formas de participação incluam audiências, reuniões regionais e reuniões específicas sobre o tema, com a presença de agentes da sociedade e diferentes segmentos da população. Para a presente pesquisa, foram então considerados os seguintes instrumentos para análise:

- a) **Oficinas:** As oficinas ou workshops consistem em encontros de trabalho, que resultam em contribuições nas etapas iniciais, como a caracterização inicial do município; ou em etapas mais avançadas do Plano de Mobilidade, como a elaboração de propostas após o diagnóstico. Podem ser direcionadas aos servidores públicos, órgãos de classe, conselheiros e outros atores que tenham acesso a dados e informações sobre o município;
- b) **Seminários ou Conferências:** São eventos de maior porte, pautados por uma dinâmica expositiva, que eventualmente incluem a troca de experiências ou apresentação de estudos de caso. Esse tipo de espaço de participação busca expor os objetivos e etapas de desenvolvimento do Plano, com o envolvimento de atores diversos como servidores, representantes de movimentos sociais, associações, academia e a população interessada em geral;

- c) Consultas Públicas:** O principal aspecto das consultas públicas é que podem ser realizadas em modalidade presencial ou virtual. Foram consideradas nessa pesquisa as consultas em forma de reuniões públicas, que têm como objetivo coletar as demandas, percepções e contribuições da população para os PMUs. Quando em modalidade virtual, possuem o mesmo objetivo, mas são feitas por meio de formulários *online* disponibilizados por um período determinado. As consultas públicas podem ser realizadas nas etapas iniciais de um plano e na etapa final, para apresentar os resultados e coletar dúvidas ou sugestões a respeito das propostas e minutas de lei, por exemplo;
- d) Audiências Públicas:** As audiências públicas são espaços abrangentes de participação e podem ser realizadas em qualquer etapa de desenvolvimento do Plano. Diferentemente dos seminários, em que o foco é a troca de experiências e exposição dos objetivos da política de mobilidade, as audiências são frequentadas por um público diverso e contam com a participação direta desses agentes. Por estarem voltadas a momentos de tomada de decisão, as audiências favorecem o debate acerca das questões que interferem nas dinâmicas municipais. Cabe mencionar que essa modalidade de participação é comumente usada pelo poder legislativo nas discussões e votações de projetos de lei.

É importante observar que os espaços de participação social listados acima correspondem ao que Miraftab (2016) denomina “espaços convidados” de ação, isto é, aqueles tradicionalmente utilizados e sancionados por organizações e governos. Segundo esta autora, os espaços formalmente estabelecidos buscam cumprir papel na democracia participativa, entretanto, direcionam maior atenção aos instrumentos formais do que na inclusão e representatividade de atores ou na diversidade de ações possíveis nos “espaços inventados” de participação.

Ainda que a maior parte dos Planos de Mobilidade Urbana sejam elaborados por consultorias especializadas, esses instrumentos formais de participação social são estabelecidos previamente, pelo poder público e descritos nos editais de contratação. A depender dos objetivos do Plano, os locais de realização dos eventos, os agentes envolvidos nas discussões e o arranjo dos momentos de participação social ao longo das etapas de elaboração podem influenciar nos resultados da política. Além disso, o

prazo total para a execução do plano interfere nas oportunidades de participação social e na frequência com que ocorrem esses eventos.

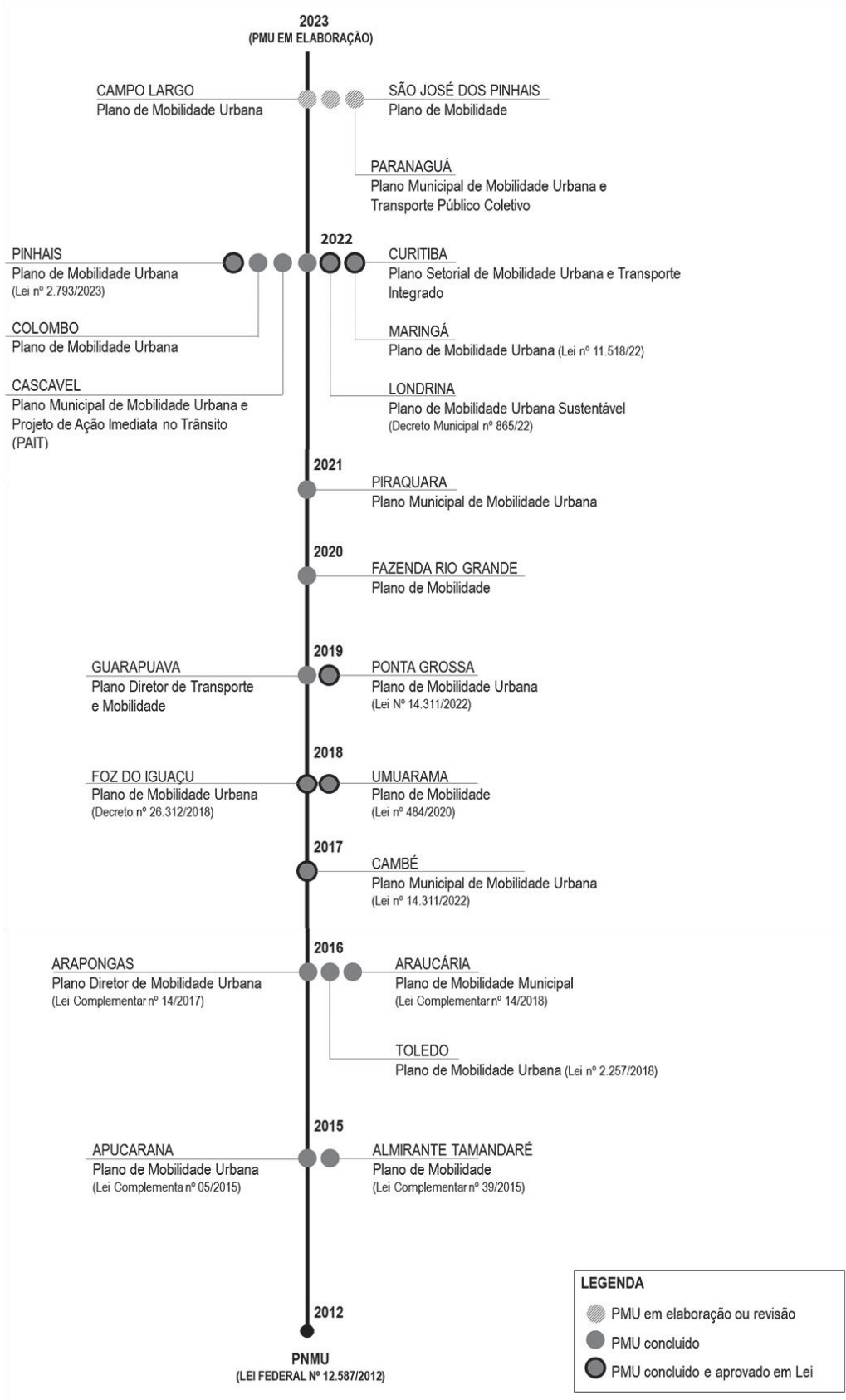
5.2 AS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA NO PARANÁ: UMA LINHA DO TEMPO

Conforme observado, a partir de 2012, com a promulgação da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, os municípios dedicaram esforços para elaboração e desenvolvimento de suas políticas locais. A pesquisa indicou que entre as cidades paranaenses selecionadas, os PMUs foram elaborados majoritariamente no período entre 2015 e 2022.

Além do ano de elaboração, foram observadas as diferentes nomenclaturas que os PMUs receberam. Conforme apontado anteriormente, Machado e Piccinini (2018) identificaram a mudança de paradigma que ocorreu na comunidade europeia em relação ao transporte urbano, que passou do planejamento funcional dos transportes para o desenvolvimento de políticas de mobilidade urbana sustentável. Apesar de ser uma política setorial, a nova abordagem serviu para integrar a pauta da mobilidade às demais políticas de desenvolvimento urbano local e regional, como os Planos Diretores, as Leis de zoneamento, políticas de habitação, saneamento, planos de redução da emissão de poluentes e outras. Nesse mesmo caminho, o caráter do planejamento de mobilidade sustentável da comunidade europeia inspirou a política de mobilidade urbana brasileira (PNMU), que passou a considerar como um dos principais aspectos a priorização dos modos ativos de transporte. A mudança de nomenclatura dos Planos evidencia as diferentes abordagens do planejamento antes e depois da PNMU.

Na Figura 7 a seguir estão representados em uma linha do tempo a partir da PNMU, os Planos de Mobilidade Urbana no Paraná em municípios com população superior a 100 mil habitantes. Além do ano de elaboração do PMU, foram indicados os Planos aprovados em lei específica.

Figura 7: Linha do tempo da elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana



Fonte: Elaboração Própria.

Apesar da Política Nacional de Mobilidade Urbana ter sido promulgada em 2012, os municípios do universo de análise tiveram seus Planos de Mobilidade produzidos apenas em 2015, após a primeira prorrogação do prazo limite para que os municípios desenvolvessem as políticas locais. À época do levantamento, os municípios de Campo Largo e Paranaguá passavam por revisão do PMU, enquanto São José dos Pinhais desenvolvia a primeira versão do Plano de Mobilidade.

5.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PLANOS DE MOBILIDADE EM CIDADES PARANAENSES

O protocolo de análise das informações nos 21 municípios selecionados observou inicialmente os números de população e a localização no estado, inclusive quanto à situação em regiões metropolitanas. A maior cidade do conjunto é Curitiba, com população próxima de 2 milhões de habitantes, segundo dados do IBGE. Em sua região metropolitana, mais 8 cidades contam com população superior a 100 mil habitantes e as cidades de Ponta Grossa, Foz do Iguaçu, Guarapuava e Paranaguá compõem Regiões Geográficas Intermediárias e não fazem parte de regiões metropolitanas²⁵.

De acordo com a legislação, as informações dos Planos de Mobilidade devem estar acessíveis a todos os cidadãos interessados e de preferência mantidas disponíveis após a conclusão e aprovação final. Vale ressaltar que os municípios de Ponta Grossa, Cascavel, Pinhais, Almirante Tamandaré, Piraquara e Cambé não disponibilizam os anexos e resultados do PMU de maneira pública.

Além da divulgação dos conteúdos dos PMUs, foram observados os canais de comunicação usados para divulgar as ações dos Planos e atrair a população para o comparecimento nas discussões.

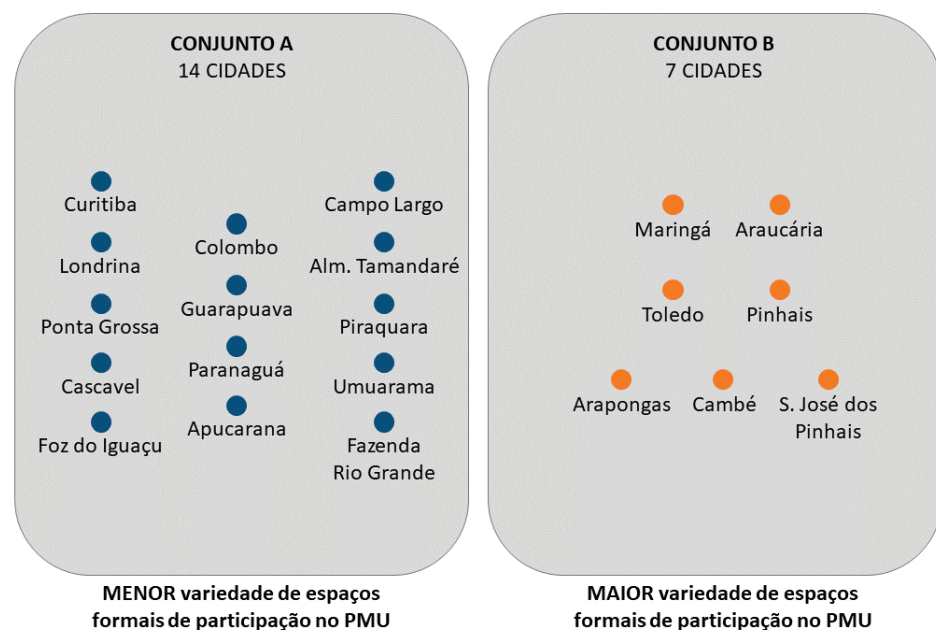
Uma variável importante para o panorama geral de elaboração dos PMUs é o tempo previsto para a elaboração, geralmente descrito nos editais de contratação. O prazo total é dividido em etapas de elaboração e variaram de 4 a 18 meses.

Para realizar a análise de políticas locais de mobilidade urbana, os tipos de espaço de participação ofertados foram os elementos utilizados para formar dois

²⁵ Fonte: IBGE, IPARDES (2021).

conjuntos distintos: PMUs com maior e com menor variedade de instrumentos de participação. Essa divisão por grupos de análise foi feita a partir de uma organização proposta por Sposito (2016). A autora reconhece que pode haver semelhanças em um fenômeno que ocorre em contextos socioespaciais diferentes. O esquema da Figura 8 representa dois conjuntos, sendo que o primeiro representa o grupo de cidades que apresentaram menor variedade de espaços participativos (até duas categorias) e o segundo grupo de cidades contou com um maior número de instrumentos de participação utilizados ao longo da elaboração do Plano de Mobilidade. Vale lembrar que consideramos na análise os seguintes instrumentos de participação: oficinas, seminários ou conferências, consultas públicas e audiências públicas.

Figura 8: Instrumentos de participação (elementos) em conjuntos diferentes de cidades

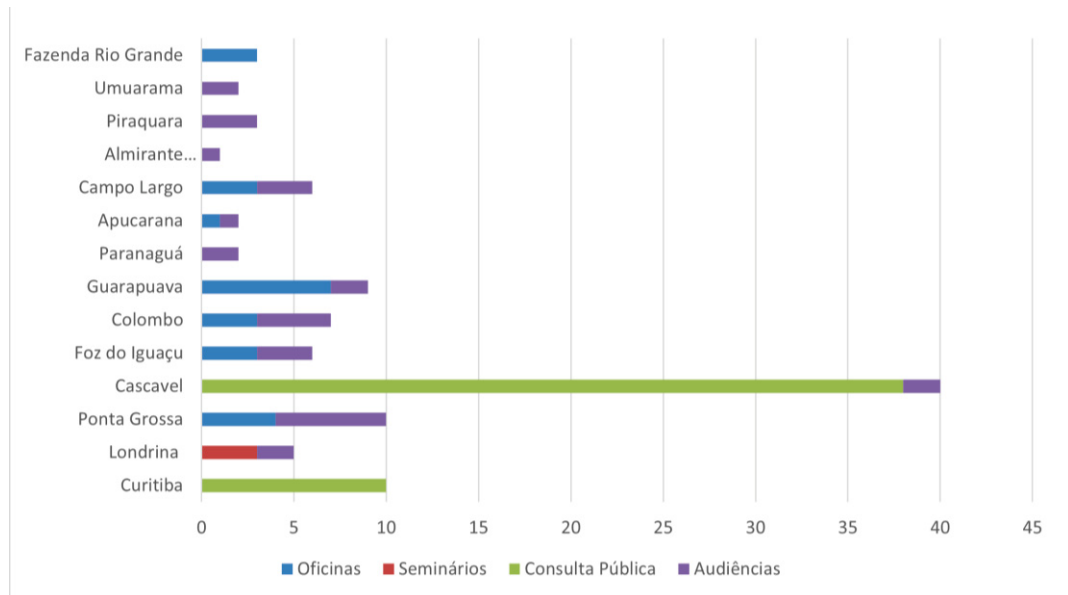


Fonte: Elaboração própria, com base em Sposito (2016).

A comparação entre os instrumentos participativos foi possível por meio de uma análise qualitativa. As audiências geralmente acontecem em dois momentos, na fase de diagnóstico do plano, em que as contribuições da sociedade civil são importantes para caracterizar os problemas e as principais demandas de mobilidade urbana; e na fase final, de apresentação e validação das propostas. Oficinas técnicas e comunitárias cumprem papel importante de capacitação sobre o tema e geralmente são realizadas no início da elaboração do plano. A maior parte das cidades está no

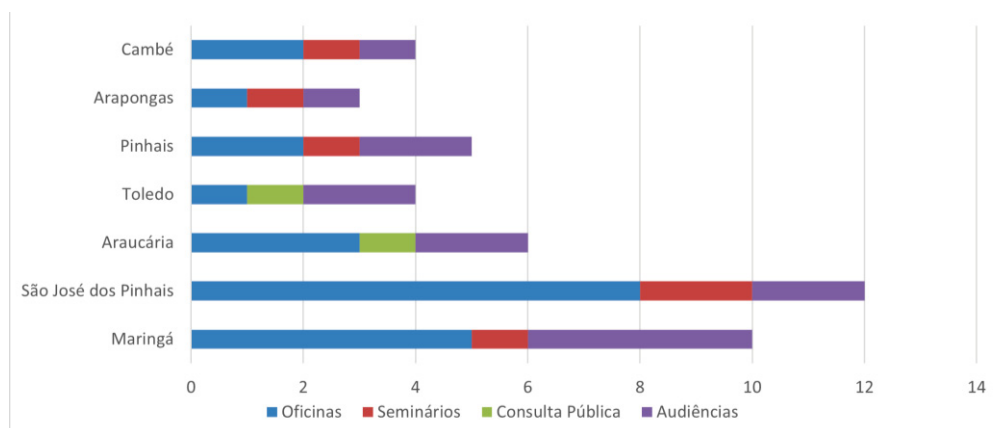
primeiro grupo, que ofertou uma variedade menor de espaços para a participação social na elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, como demonstram as Figuras 9 e 10.

Figura 9: Conjunto A (cidades com menor variedade e espaços de participação social no PMU)



Fonte: Elaboração própria

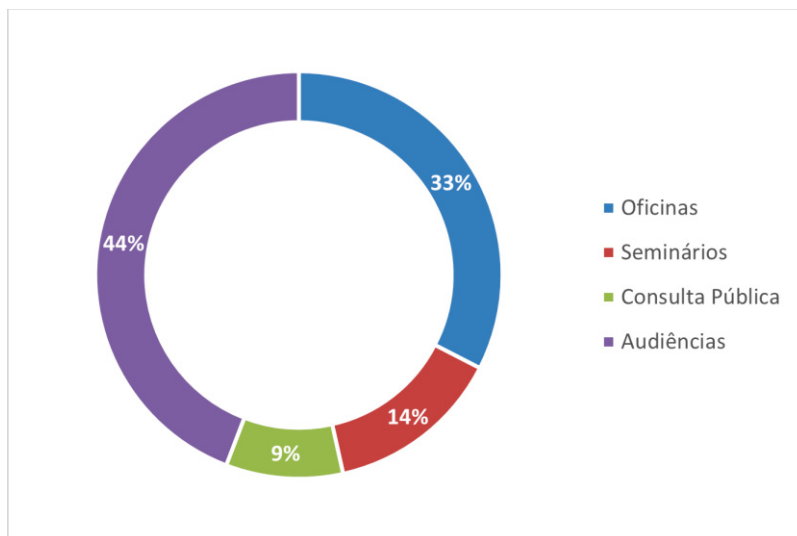
Figura 10: Conjunto B (cidades com maior variedade e espaços de participação social no PMU)



Fonte: Elaboração própria

A observação da frequência de uso dos instrumentos indicou que o tipo mais comum é a audiência pública, seguida por oficinas.

Figura 11: Frequência de espaços de participação (em porcentagem)



Fonte: Elaboração própria

Quanto ao prazo de execução dos Planos, o primeiro conjunto (Figura 12), com menor variedade de espaços para participação social, previu prazos de 8 a 18 meses para que as consultorias ou institutos de pesquisa concluíssem os PMUs.

Figura 12: Relação entre o número de eventos participativos e prazo de execução do PMU no Conjunto A

Municípios (Grupo A)	Total de eventos participativos	Prazo elaboração (meses)
Ponta Grossa	10	18
Cascavel	40	18
Londrina	5	14
Paranaguá	2	12
Fazenda Rio Grande	3	12
Campo Largo	6	10
Colombo	7	8
Guarapuava	9	8
Curitiba	10	não informado
Foz do Iguaçu	6	não informado
Apucarana	2	não informado
Almirante Tamandaré	1	não informado
Piraquara	3	não informado
Umuarama	2	não informado

Fonte: Elaboração própria

O segundo grupo, com as cidades que tiveram maior variedade de espaços para participação social (Figura 13), contou com prazos de execução que variaram entre 4 e 12 meses, com destaque para os municípios de Maringá e São José dos Pinhais, que tiveram um maior número de eventos participativos.

Figura 13: Relação entre o número de eventos participativos e prazo de execução do PMU no Conjunto B

Municípios (Grupo B)	Total de eventos participativos	Prazo elaboração (meses)
Maringá	10	12
São José dos Pinhais	12	10
Araucária	6	7
Toledo	4	8
Pinhais	5	8
Arapongas	3	4
Cambé	4	não informado

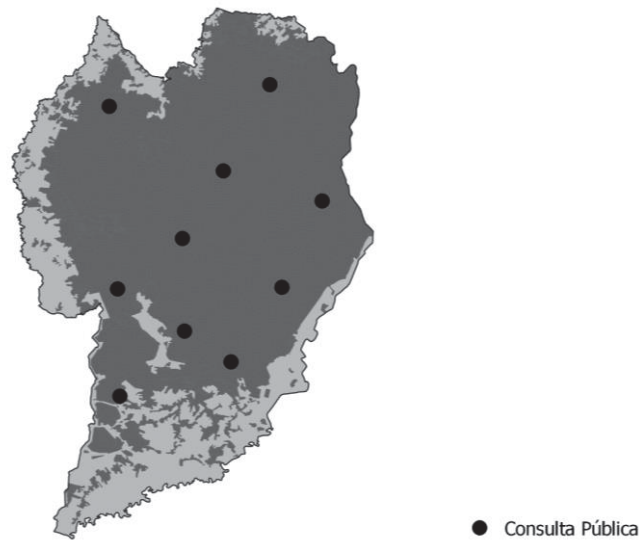
Fonte: Elaboração própria

A qualidade, isto é, os conteúdos e resultados dos espaços de participação nos PMUs não foi avaliada, assim como os quantitativos ou o número total de participantes. Entretanto, entende-se que a efetividade dos espaços oferecidos pode estar relacionada à quantidade de pessoas presentes, tempo de duração e perfil dos participantes nas audiências e outros tipos de espaços participativos.

Ao avaliar as frequências de eventos participativos, nos casos em que havia a informação dos locais de realização de encontros presenciais, foram percebidas algumas diferenças entre os grupos de cidades com maior e menor variação de uso dos instrumentos. Almirante Tamandaré, por exemplo, teve apenas 1 audiência pública relacionada ao Plano de Mobilidade, conforme descrito no edital de licitação. Uma das cidades em destaque no grupo A, com menor variação de tipos de espaço participativo, é Cascavel, que contou com o maior volume de eventos previstos no Plano, com uma consulta pública em cada bairro. Entretanto, a indisponibilidade dos anexos do PMU nesse município inviabilizou a territorialização dos eventos que aconteceram efetivamente.

Em Curitiba, as consultas públicas do Plano Diretor foram consideradas pela administração municipal como espaços de participação social do Plano Setorial de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado. As consultas foram realizadas nas 10 unidades regionais de administração e apesar de não existir variação no tipo de espaço participativo ofertado, a distribuição territorial foi abrangente. Na Figura 14, observa-se o limite do município e a mancha urbana, assim como a distribuição das consultas públicas realizadas.

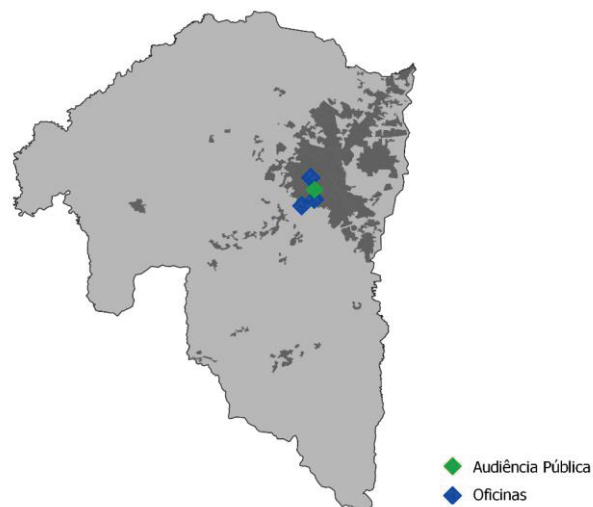
Figura 14: Diagrama de localização dos eventos participativos em Curitiba



Fonte: Elaboração própria

No conjunto B, que ofertou maior variedade de instrumentos de participação formal no PMU, o município de Araucária contou com 3 oficinas, 1 consulta pública e 2 audiências do Plano de Mobilidade Municipal. Esses eventos ocorreram, em sua maioria, na região mais central da cidade.

Figura 15: Diagrama de localização dos eventos participativos em Araucária

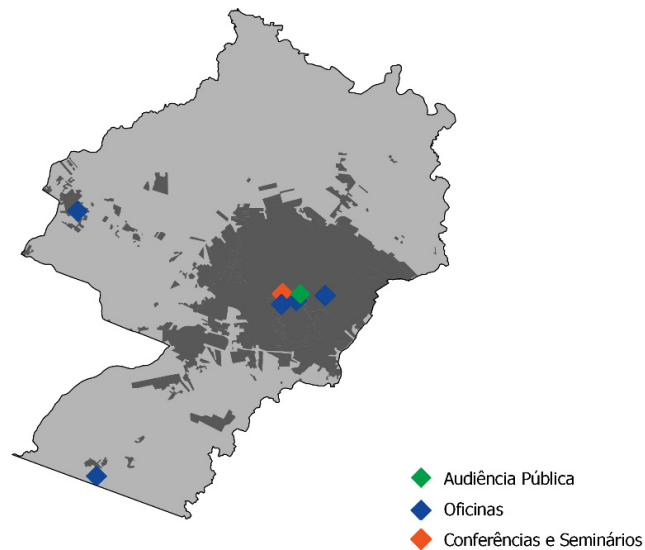


Fonte: Elaboração própria

Maringá realizou ao todo 10 eventos voltados à participação social ao longo de todas as etapas de desenvolvimento do PMU (Mobilização Inicial, Diagnóstico e

Prognóstico, Diretrizes e Propostas, Consolidação do PMU). Os tipos de espaços utilizados foram audiências públicas, oficinas e uma conferência. A maior parte dos eventos ocorreu no Paço Municipal, na região central da cidade. No entanto, cabe destacar a realização de oficinas comunitárias nos distritos de Iguatemi e Floriano, conforme indica a Figura 16, o que indica uma certa descentralização territorial.

Figura 16: Diagrama de localização dos eventos participativos em Maringá



Fonte: Elaboração própria.

Além das frequências de acordo com diferentes tipos de espaço e prazo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, a leitura das minutas de lei e anexos dos PMUs indicou possíveis resultados dos espaços de participação, no que se refere à implementação e monitoramento dos planos. A maior parte dos Planos de Mobilidade apresentava ao menos um cronograma de propostas e alguns estabeleceram a criação de estruturas administrativas para a gestão do PMU ou instrumentos normativos que auxiliam o monitoramento do Plano por meio de indicadores.

Entre as propostas, estão a criação de conselhos, bancos de dados e informações sobre mobilidade urbana, a criação de indicadores para acompanhamento das metas, entre outros. No Quadro 8 foram indicados os PMUs que previram instrumentos de monitoramento, de acordo com o levantamento realizado.

Quadro 8: Instrumentos formais de monitoramento previstos nos Planos de Mobilidade

Municípios	Prevê monitoramento do PMU?	Observações
Curitiba	sim	O monitoramento do PMU será feito por meio de indicadores selecionados.
Londrina	sim	Proposta de reorganização do órgão de Trânsito do IPPUL
Maringá	sim	Incorpora o PlanMob às conferências do Plano Diretor a cada 3 anos e sugere a realização da Conferência Municipal de Mobilidade Urbana (específica)
Ponta Grossa	sim	PMU elaborado em conjunto com a revisão do PD. Criou sistema municipal de informações sobre mobilidade urbana e transporte; Conselho Municipal de Transportes e Mobilidade Urbana; Órgão Técnico do Sistema Municipal de Mobilidade Urbana
Cascavel	sim	Foi formada uma comissão técnica e comissão de acompanhamento do PlanMob, junto ao conselho municipal da cidade.
São José dos Pinhais	N/I	Plano em elaboração.
Foz do Iguaçu	sim	O plano estabeleceu a criação da Diretoria Municipal de Mobilidade Urbana, responsável pela implementação e monitoramento do PMU
Colombo	sim	Propõe mudanças de curto e longo prazo na estrutura administrativa municipal, a fim de monitorar ações do Plano. Define acompanhamento anual e quinquenal, junto com o Plano de Ações e Investimentos (PAI)
Guarapuava	sim	O plano estabelece o sistema municipal de informações de mobilidade, atribui as responsabilidades do conselho de transportes e mobilidade urbana
Paranaguá	sim	Cronograma físico-financeiro do Plano, com indicação das metas, prazo e agentes responsáveis.
Araucária	sim	O monitoramento do Plano se dá por meio de indicadores de avaliação, além de um sistema de informações integradas sobre mobilidade e um grupo técnico gestor.
Toledo	sim	O monitoramento do Plano consiste em recomendações de avaliação por meio de indicadores.
Apucarana	N/I	Não informado, anexo de propostas do PMU indisponível.
Campo Largo	N/I	Não informado.
Pinhais	sim	Lei designou o Conselho Municipal de urbanismo como órgão propositivo, consultivo e deliberativo do PMU.
Arapongas	sim	Propostas de curto, médio e longo prazo
Almirante Tamandaré	-	Não informado.

Piraquara	N/I	Não informado.
Umuarama	sim	Criação de indicadores e recomendações para a gestão da mobilidade urbana
Cambé	N/I	Não informado.
Fazenda Rio Grande	sim	Foi criada a câmara técnica de mobilidade urbana, sob coordenação da secretaria de planejamento urbano

N/I = Não Informado

Fonte: Elaboração Própria

No contexto formal, a articulação e governança das políticas locais de mobilidade urbana nos municípios do Paraná estão geralmente voltadas ao uso de indicadores de curto, médio e longo prazo a fim de orientar os investimentos no setor. A responsabilidade pelo monitoramento dos PMUs é atribuída aos conselhos municipais e secretarias do governo.

6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PMUS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Retomando o objetivo central da pesquisa em compreender os processos formais de participação nas políticas locais de mobilidade urbana, são apresentadas a seguir algumas considerações sobre os resultados das análises.

As informações resultantes do levantamento sobre os PMUs permitiram identificar as características dos espaços destinados à participação social no planejamento da mobilidade nas quatro modalidades frequentemente usadas na esfera institucional: Oficinas, Seminários ou Conferências, Consultas Públicas e Audiências Públicas. Por sua vez, todos os PMUs analisados contaram com participação social em forma de eventos pontuais. Em alguns casos, a participação social se deu também por meio de canais de comunicação estabelecidos ao longo da elaboração.

A existência de participação social nos PMUs atende, assim, à obrigatoriedade disposta na Política Nacional de Mobilidade Urbana. Entretanto, a simples oferta desses espaços institucionais para o diálogo sobre os planos não permite afirmar se as contribuições da população tiveram efeito nas propostas do plano, em melhorias na cidade e no alinhamento aos princípios do desenvolvimento urbano sustentável.

Outro aspecto verificado (nos municípios em que foi possível aferir a distribuição territorial de espaços de participação), é de que existe alguma preocupação com a inclusão de comunidades periféricas no processo de construção do PMU, com a descentralização da oferta de espaços participativos.

Por meio da observação das características e dinâmicas entre os municípios que tiveram maior ou menor variação de instrumentais de participação, é possível também afirmar que em ambos os grupos de cidades o tempo total de elaboração do Plano de Mobilidade influencia na quantidade de momentos participativos. Entretanto, o prazo de desenvolvimento não influencia tanto a variedade de instrumentais, a exemplo de municípios como Pinhais e Arapongas, que ofertaram boa variedade de espaços de participação social, ainda que previssem prazos exíguos para a elaboração do PMU. Em geral, a elaboração dos planos de mobilidade urbana se deu de maneira semelhante nos municípios paranaenses, inclusive entre aqueles que já contavam com algum instrumento prévio de planejamento do setor de transportes.

Uma outra relação identificada é que o tamanho da cidade e a situação em regiões metropolitanas influencia pouco na qualidade de participação e na quantidade e variedade de espaços ofertados pelo poder público municipal.

A cidade de Curitiba diferenciou-se das demais no processo de participação social por integrar as discussões sobre o Plano Setorial de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado ao processo de revisão do Plano Diretor e outras políticas setoriais. Tal prática pode servir para otimizar as consultas públicas, além de evitar a segregação por temas específicos. O aspecto negativo da forma de atuação em Curitiba, no entanto, está relacionado ao intervalo de tempo entre as consultas e a consolidação da política em si, que aconteceu apenas no ano seguinte.

Com isso, retoma-se a ideia de espaços convidados trazida por MirafTAB (2016), isto é, os espaços constituídos formalmente, que incluem a participação de agentes diversos. Quanto a ideia de “espaços inventados de participação”, a dificuldade de acesso a informações sobre os coletivos e movimentos autônomos nas cidades analisadas constituiu uma limitação para a pesquisa, pois impediu o cruzamento de dados da participação formal nos PMUs com aqueles referentes a algum tipo de ação insurgente, com conforme o conceito definido por esta autora. Entretanto, pode-se afirmar que a existência de grupos autônomos vinculados à pauta é incipiente e por esse motivo as formas de atuação não apresentam regularidade e nem sempre são reconhecidas pela gestão pública.

Por esses motivos, no que se refere às organizações não governamentais, a variável tempo não foi considerada, uma vez que as ações são diversificadas e podem apresentar descontinuidades. O critério considerado relevante nesse caso foi o caráter das formas de atuação, que vão além das audiências e consultas públicas, oficinas e seminários. O Quadro 9 a seguir traz uma síntese desses instrumentais e uma comparação com a atuação das consultorias e institutos de pesquisa do poder público municipal.

Quadro 9: Comparativo dos espaços fornecidos pelo poder público municipal e organizações insurgentes

Instrumentais formais de participação social nos PMUs	Espaços colaborativos identificados em organizações não governamentais
<ul style="list-style-type: none"> - Audiências - Oficinas; - Seminários; - Consulta Pública (tradicional e online) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ativações em espaços públicos; - Ações culturais; - Capacitação/ formação de agentes; - Mutirões - Ações de engajamento (presencial e online) - Planos populares

Fonte: Elaboração Própria

A ausência de experiências de colaboração na elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana indica que o escopo de participação social nos planos é geralmente restrito, buscando atender aos editais das prefeituras. A PNMU definiu diretrizes em 2012, no entanto, as cidades do Paraná iniciaram o desenvolvimento das políticas locais a partir de 2015, o que torna ainda mais recente o processo de aprendizado e desenvolvimento da participação social no campo institucional.

Visto que os momentos participativos nos Planos de Mobilidade são definidos previamente pelo poder público municipal, é possível afirmar que apesar da participação social ter papel fundamental na elaboração de propostas, as disposições da Política Nacional de Mobilidade Urbana são pouco específicas quanto à inovação no campo institucional e possibilidades para incorporar formas de atuação colaborativas na construção de políticas locais.

Retomando aqui a discussão sobre a construção da cidade como obra coletiva, confirma-se a importância da criação de espaços de participação social. A discussão trazida pela pesquisa indica que no urbanismo colaborativo, ações que visam o princípio da justiça social são capazes de subsidiar práticas no campo institucional trazendo novos repertórios de participação nas políticas territoriais, tais como nos planos diretores e planos setoriais (de habitação, de saneamento, desenvolvimento econômico e sustentável e outros).

O panorama de ações do urbanismo colaborativo resultante da pesquisa indica que a adoção de diferentes abordagens e métodos participativos é uma expressão da

origem das intervenções, isto é, a motivação da participação social, que também corresponde à uma das modalidades de participação na administração pública (orgânica, funcional ou cooperativa). Como a participação social nos PMUs e em outros tipos de política urbana geralmente atende a critérios estabelecidos previamente pelo poder público, isto é, de cima para baixo, o desafio de uma abordagem colaborativa em urbanismo está em dar visibilidade aos “espaços inventados” de atuação, como as organizações e coletivos autônomos, ainda que seja necessário algum grau de institucionalização.

Por fim, espera-se que esta pesquisa estimule estudos futuros sobre a inclusão de práticas colaborativas no campo institucional, ampliando esse panorama para outras políticas urbanas setoriais e de desenvolvimento urbano, especialmente aquelas relacionadas à mobilidade urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Resoluções da 2ª Conferência Nacional das cidades. Brasília, 30 de novembro de 2005.

BRASIL. **Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana** (Ministério das Cidades). Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/pemob-2022>. Acesso em: 01/02/2023.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.587**, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.179**, de 7 de julho de 2023. Reabre o prazo de que trata o art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

BRASIL. **PlanMob: Caderno de Referência Para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Ministério das Cidades, 2015.

BUGS, Geisa. **Planejamento urbano e participação**. VIII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Balneário Camboriú, junho de 2016. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2016.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Sociedade Editorial e Distribuidora Ltda., 1975.

CEDES (Centro de Estudos e Debates Estratégicos). **O Desafio da Mobilidade Urbana**. Brasília: Edições Câmara, 2015. 348 p. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/desafio_mobilidade_conle.pdf. Acesso em: 01 jul. 2023.

COSTA, Geraldo Magela. **Aproximação entre teoria e prática urbana: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 1, p. 168-189, 2013.

COSTA, Marco Aurélio; LUI, Lizandro. **O Apoio à construção da política nacional de desenvolvimento urbano**. IPEA, 2020.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

EGREJA NETO, Orlando. **A participação social na Política Nacional de Mobilidade Urbana**: uma abordagem entre a elaboração e a formulação. 2010. 71 f. Monografia (Especialização). Curso em Legislativo e Políticas Públicas, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR), Brasília, 2011.

EMBARQ BRASIL. **DOTS Cidades**: Manual de Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte Sustentável. 2ª Edição, 2015.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. RAC-eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso em 13/10/2022

GALHARDO, Cassiano. **Laboratório de inovação no setor público**: um estudo sobre o MobiLab na cidade de São Paulo. 2019. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Educação não-formal e cultura política**: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2001. 120 p.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias sobre a participação social**: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. Caderno CrH, v. 32, p. 63-81, 2019.

HARVEY, David. O direito à cidade. Carajillo de la ciudad, Revista digital del programa em gestión de la ciudad, Univerdidade Aberta da Catalunha.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSPER, DIAGONAL. Carlos Leite. (org.). **Guia de Urbanismo Social**. São Paulo: Bei, 2023. 225 p. Disponível em: https://arquivos.insper.edu.br/2023/Urbanismosocial/Guia%20de%20Urbanismo%20Social_2023.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Perfil dos municípios brasileiros. Pesquisa de informação básica municipais. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 01/09/2023

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sinopse do Censo Demográfico 2010 (BRASIL). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo2010/apps/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em: 10/06/2023

LAVALLE, A. G. **Após a participação**: nota introdutória. Lua Nova, v. 84, p. 13–23, 2011.

LEFEBVRE, H. [1968] 2008. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro. (p-51-65)

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000).

MACHADO, Laura; PICCININI, Livia Salomão. Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana: uma revisão sistemática. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 72-94, 1 fev. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.a006>.

MAIA, Aline Almeida. **Importância da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes**. 165 p. Dissertação (Mestrado). Curso de Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Nunca fomos tão participativos**. Carta maior, v. 26, n. 11, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: qual planejamento urbano**. Cadernos IPPUR, v. 11, n. 1-2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Políticas sociais – acompanhamento e análise, IPEA, Brasília, n.12, p. 211-220, fev. 2006.

MIRAFTAB, Faranak. **Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR), v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016.

MIRAFTAB, Faranak. Palestra com o tema: *"Informal politics and insurgent planning"* Realizada em 01 de março de 2023 na Universidade Federal do Paraná, em Curitiba.

MobiliseYourCity Partnership. **Topic Guide: participatory processes in urban mobility planning**. Bruxelas, 2022. 45 p. Disponível em: <https://www.mobiliseyourcity.net/topic-guide-participatory-processes-urban-mobility-planning>. Acesso em: 01 fev. 2023.

MODESTO, Paulo. **Participação Popular na Administração Pública: Mecanismos de operacionalização**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), v. 2, 2005.

MOTTA, Diana; MATA, Daniel da. **A importância da cidade média**. Desafios do Desenvolvimento, v. 47, n. 6, 19 fev. 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2240:edicao-no-47&catid=1&Itemid=5. Acesso em: 10 jan. 2023.

NASSIF, Thais. **Planejamento urbano participativo: o desafio da linguagem técnica. urbe.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, 2020.

OURIQUES, Helton Ricardo. **O urbano como libertação: uma leitura sobre Lefebvre.** Formação (Online), v. 2, n. 13, 2006.

PEREIRA, Elson Manoel. **Como anda a participação?** As condições para a elaboração de Planos Diretores Participativos. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR), v. 19, n. 2, p. 235-250, 2017.

SANTINI, Rose Marie; CARVALHO, Hanna. **Plataformas online de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos.** Comunicação e sociedade 36 (2019): 163-182.

SOBRAL, Laura. **Doing it together.** A Cidade Press, 2018.

SOUZA, C. H. L. *et al.* **Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011.** Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 3ª edição. Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil Ltda, 556p, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada.** Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada, v. 1, p. 25-60, 2016.

SWIATEK, Daniela Coimbra. **Inovando na relação da administração pública com tecnologia: O MobiLab e a contratação de startups pela Prefeitura de São Paulo.** 2019.

SZWAKO, José; LAVALLE, Adrian Gurza. **Seeing like a social movement: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas.** Novos estudos CEBRAP 38 (2019): 411-434.

APÊNDICE A

SITUAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA EM 21 MUNICÍPIOS
PARANAENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 100 MIL HABITANTES

	Municípios	População (2021)	Situação do PMU	Ano de conclusão	Plano(s) anterior(es) à PNMU	Denominação	Quem Elaborou?	Prazo elaboração (meses)	Instrumento Jurídico (Lei aprovada)
1	Cuiabá	1.989.726	Concluída	2022	2008	Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado (2008) Plano Setorial de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado (2022)	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Cuiabá (IPPUC) URBS e Prefeitura Municipal de Cuiabá	N/C	N/C
2	Londrina	360.870	Concluída	2022	1974	Plano de Mobilidade Urbana e Sustentável (PlanMob, 2022), Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU), 1974)	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Londrina (IPPUL), Logit, EMBARQ Brasil, Prefeitura Municipal de Londrina	14	DECRETO Nº 863/2022
3	Maringá	436.472	Concluída	2022	N/C	Plano de Mobilidade Urbana	Cidade Viva Engenheiros e Arquitetos Associados, SEMOB Maringá	12	LEI Nº 11.518/2022
4	Porta Grossa	358.838	Concluída	2019	N/C	Plano de Mobilidade Urbana	Urbtec Consultoria, Instituto de Pesquisa e Planejamento de Porta Grossa (IPLAN)	18	LEI Nº 14.311/2022
5	Cascoavel	336.073	Concluída	2022	N/C	Plano Municipal de Mobilidade Urbana e Projeto de Ação Imediata no Trânsito (PAIT)	Logit, Instituto de Planejamento de Cascoavel (IPC)	18	N/C
6	São José dos Pinhais	334.620	Em elaboração	Em elaboração	N/C	Plano de Mobilidade	Consórcio SJP Mobilidade (Concema, GPO Sistema e Tesel)	10	N/C
7	Faz da Iguaçu	257.971	Concluída	2018	N/C	Plano de Mobilidade Urbana	Parque Tecnológico Itaipu	N/C	DECRETO Nº 26.312/2018
8	Colombo	249.277	Concluída	2022	N/C	Plano de Mobilidade Urbana	Urbtec Consultoria, Prefeitura Municipal de Colombo, Paranaidade	8	N/C
9	Guarapuava	183.735	Concluída	2019	N/C	Plano Diretor de Transporte e Mobilidade	Urbtec Consultoria, Prefeitura de Guarapuava (SETRAN)	8	LEI COMPLEMENTAR Nº 115/2019
10	Paranaguá	157.378	Em revisão	2016	N/C	Plano Municipal de Mobilidade Urbana e Plano Municipal de Transporte Público Coletivo	Urbtec Consultoria, Prefeitura Municipal de Paranaguá, Conselho Municipal de Transporte Coletivo (CMTC)	12	N/C
11	Araucária	148.522	Concluída	2016	N/C	Plano de Mobilidade Municipal	Vetrag Consultoria, Prefeitura Municipal de Araucária	7	LEI COMPLEMENTAR Nº 14/2018
12	Toldo	144.601	Concluída	2016	N/C	Plano de Mobilidade Urbana	Gasini Consultoria	8	LEI ORDINÁRIA Nº 2.257/2018
13	Apucarana	137.438	Concluída	2015	N/C	Plano de Mobilidade Urbana	Pullin Consult, Instituto de Pesquisa e Planejamento de Apucarana (IDEPPLAN)	N/C	LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2015
14	Campo Largo	135.678	Em revisão	N/C	N/C	Plano de Mobilidade Urbana	Intstaff Consultoria	10	N/C
15	Rinhais	134.788	Concluída	2022	Sim (ano não informado)	Plano de Mobilidade Urbana	Cidade Viva Engenheiros e Arquitetos Associados, Secretaria de Urbanismo de Rinhais (SEMUR)	8	LEI Nº 2793/2023
16	Arapongas	126.545	Concluída	2016	N/C	Plano Diretor de Mobilidade Urbana	Consultor Edson Macchioro (Arquiteto e Urbanista), Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Desenvolvimento Urbano	4	LEI COMPLEMENTAR Nº 14/2017
17	Almirante Tamandaré	121.420	Concluída	2015	2007	Plano Diretor de Mobilidade Urbana (2015), PLAMOB (2007)	Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré	N/C	LEI COMPLEMENTAR Nº 39/2015
18	Praquara	116.832	Concluída	2021	Sim (ano não informado)	Plano Municipal de Mobilidade Urbana	Urbtec Consultoria, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	N/C	N/C
19	Umuarama	113.416	Concluída	2018	N/C	Plano de Mobilidade	Gasini Consultoria, Secretaria de Trânsito de Umuarama (UMUTRANS)	N/C	LEI COMPLEMENTAR Nº 484/2020

20	Cambé	108.126	Concluída	2017	N/C	Plano Municipal de Mobilidade Urbana	Instituto de Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e Social (ITEDES)	N/C	LEI Nº 14.311/2022
21	Fazenda Rio Grande	103.750	Concluída	2020	2015	Plano de Mobilidade	Unitec Consultoria, Prefeitura de Fazenda Rio Grande	12	LEI COMPLEMENTAR Nº 112/2015

N/C: Não consta informação

APÊNDICE B

DADOS DE PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA EM MUNICÍPIOS DO PARANÁ

ID	Municípios	Anexo do PMU disponível?	Teve participação social no PMU?	Oficinas	Seminários/ Conferências	Consulta Pública	Audiências	Redes Sociais/ Site	Outros canais	Monitoramento do PMU? (Formal)	Observações
1	Curitiba	sim	sim	-	-	10	-	-	Conselho Consultivo do IPPUC (CONSECON); Apresentação de indicadores do PMU	sim	O diagnóstico comunitário foi realizado em 2014, na revisão do Plano Diretor (Diagnóstico Comunitário nas 10 regionais). Os planos setoriais receberam sugestões via portal do IPPUC. O monitoramento do PMU será feito por meio de indicadores selecionados.
2	Londrina	sim	sim	-	3	-	2	Site IPPUL	Capacitação da equipe téc. local; Realização de eventos e criação de um canal online de participação social	sim	Proposta de reorganização do órgão de Trânsito do IPPUL
3	Maringá	sim	sim	5	1	-	4	Site específico	Reuniões técnicas (10) e consulta pública online ao longo da elaboração	sim	Incorpora o PlanMob às conferências do Plano Diretor a cada 3 anos e sugere a realização da Conferência Municipal de Mobilidade Urbana (específica)
4	Ponta Grossa	não	sim	4	-	-	6	Site do Plano Diretor	NI	sim	PMU elaborado em conjunto com a revisão do PD. Criou sistema municipal de informações sobre mobilidade urbana e transporte; Conselho Municipal de Transportes e Mobilidade Urbana; Órgão Técnico do Sistema Municipal de Mobilidade Urbana
5	Cascavel	não	sim	-	-	38	2	Site específico	NI	sim	Edital de contratação previa reuniões públicas em cada bairro (31) e distrito (7), além de duas audiências públicas.
6	São José dos Pinhais	-	sim	8	2	-	2	-	Pesquisas de opinião com usuários do transporte público coletivo, pesquisa de opinião com pedestres e ciclistas	NI	Edital de licitação previu os seminários de mobilização inicial e um evento de encerramento. Audiências Públicas: Diagnóstico e Apresentação de propostas. Foi formada uma comissão técnica e comissão de acompanhamento do PlanMob, junto ao conselho municipal da cidade.
7	Foz de Iguaçu	sim	sim	3	-	-	3	-	Pesquisas de opinião no site da prefeitura	sim	O plano estabeleceu a criação da Diretoria Municipal de Mobilidade Urbana, responsável pela implementação e monitoramento do PMU
8	Colombo	sim	sim	3	-	-	4	Área específica do Planmob no site da prefeitura	-	sim	Propõe mudanças de curto e longo prazo na estrutura administrativa municipal, a fim de monitorar ações do Plano. Define acompanhamento anual e quinzenal, junto com o Plano de Ações e Investimentos (PAI)
9	Guarapuava	sim	sim	7	-	-	2	e-mail específico e página no : Reuniões Técnicas (10)	-	sim	Foram realizadas oficinas técnicas (5) e comunitárias (2). O plano estabelece o sistema municipal de informações de mobilidade, atribui as responsabilidades do conselho de transportes e mobilidade urbana
10	Paranaguá	sim	sim	-	-	-	2	Página do Planmob no site da contribuições (online)	Reuniões Técnicas (4); Formulário de	sim	Cronograma físico-financeiro do Plano, com indicação das metas, prazo e agentes responsáveis.
11	Araucária	sim	sim	3	-	1	2	-	consulta aberta no site da prefeitura divulgação dos eventos em redes sociais, rádio e televisão	sim	As capacitações técnicas (oficinas) foram destinadas aos técnicos da prefeitura e grupo de acompanhamento do Plano. O monitoramento do Plano se dá por meio de indicadores de avaliação, além de um sistema de informações integradas sobre mobilidade e um grupo técnico gestor.
12	Toledo	sim	sim	1	-	1	2	-	-	sim	Consulta pública na etapa inicial, capacitação dos técnicos da prefeitura e 2 audiências públicas. O monitoramento do Plano consiste em recomendações de avaliação por meio de indicadores.
13	Apucarana	sim	sim	1	-	-	1	-	-	não	Obs.: Apenas anexo do diagnóstico disponível
14	Campo Largo	sim	sim	3	-	-	3	-	Página do plano no site da prefeitura e e-mail próprio para sugestões e dúvidas	NI	-
15	Pinhais	não	sim	2	1	-	2	-	Página do plano e transmissão online de audiências nas redes sociais da prefeitura	sim	Lei designou o Conselho Municipal de urbanismo como órgão propositivo, consultivo e deliberativo do PMU. Obs.: Site do Plano de Mobilidade indisponível
16	Arapongas	sim	sim	1	1	-	1	-	Pesquisas de mobilidade (origem e destino, perfil do ciclista, caminhabilidade)	sim	-
17	Almirante Tamandaré	não	sim	-	-	-	1	-	Página do plano no site da prefeitura, transmissão online das audiências públicas	-	Audiência Pública do Plano mencionada no site da câmara municipal.
18	Piraquara	não	sim	-	-	-	3	-	-	NI	Site do Plano fora do ar
19	Umuarama	sim	sim	-	-	-	2	-	-	sim	Criação de indicadores e recomendações para a gestão da mobilidade urbana
20	Cambé	não	sim	2	1	-	1	-	-	NI	Obs.: Seminário foi uma reunião de conclusão do PlanMob, com a presença do prefeito e técnicos da prefeitura. Anexo do Plano foi encontrado em plataforma paga, não incluía as propostas do Plano.
21	Fazenda Rio Grande	sim	sim	3	-	-	-	-	Página do plano no site da prefeitura	sim	Na elaboração, foi realizada apenas 1 oficina comunitária com a Associação Comercial e Industrial de Fazenda Rio Grande. Foi criada a câmara técnica de mobilidade urbana, sob coordenação da secretaria de planejamento urbano

NI: Não informado