



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

GUILHERME CORRÊA LOPES MONTEIRO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITOS DO CIDADÃO EM PLANOS DE
MOBILIDADE URBANA: UMA MATRIZ DE BOAS PRÁTICAS A PARTIR DE
INDICADORES**

Recife

2022

GUILHERME CORRÊA LOPES MONTEIRO

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITOS DO CIDADÃO EM PLANOS DE
MOBILIDADE URBANA: UMA MATRIZ DE BOAS PRÁTICAS A PARTIR DE
INDICADORES**

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

Área de Concentração: Transporte e Gestão das Infraestruturas Urbanas.

Orientador: Prof. Dr. Enilson Medeiros dos Santos

Recife

2022

Catálogo na fonte
Bibliotecário Gabriel Luz CRB-4 / 2222

M775p Monteiro, Guilherme Corrêa Lopes.
Participação social e direitos do cidadão em planos de mobilidade urbana:
uma matriz de boas práticas a partir de indicadores / Guilherme Corrêa Lopes
Monteiro. 2022.
167 f: figs., quads., tabs., abrev. e siglas.

Orientador: Prof. Dr. Enilson Medeiros dos Santos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG.
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Recife, 2022.
Inclui referências.

1. Engenharia civil. 2. Plano de mobilidade urbana. 3. Participação social;
4. Direitos do cidadão. 5. Mobilidade sustentável. I. Santos, Enilson Medeiros
dos (Orientador). II. Título.

UFPE

624 CDD (22. ed.) BCTG / 2022 - 417

GUILHERME CORRÊA LOPES MONTEIRO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITOS DO CIDADÃO EM PLANOS DE MOBILIDADE URBANA: UMA MATRIZ DE BOAS PRÁTICAS A PARTIR DE INDICADORES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Tecnologia e Geociências, como requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil, Área de Concentração Transporte e Gestão das Infraestruturas Urbanas.

Aprovada em 15/08/2022

Orientador: Prof. Dr. Enilson Medeiros dos Santos – UFRN

BANCA EXAMINADORA

participação por videoconferência
Prof. Dr. Leonardo Herszon Meira (examinador externo)
Universidade Federal de Pernambuco

participação por videoconferência
Prof.^a Dr.^a Maria Victória Leal de Almeida Nascimento (examinadora externa)
Universidade Federal de Pernambuco

participação por videoconferência
Prof. Dr. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado (examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à Deus por ter me permitido chegar até aqui em meio a um enorme caos no mundo lá fora. Em diversos momentos de angústia e aflição foi a minha fé que me carregou e deu forças para que eu continuasse batalhando.

À minha família, pelo apoio e compreensão fundamentais nesta jornada.

Ao meu orientador, Prof. Enilson Santos, pela ajuda e paciência incomensuráveis durante os difíceis dois anos e meio de pesquisa e pela disposição de sempre compartilhar seu enorme conhecimento comigo. Levarei o aprendizado pelo resto da vida.

Aos demais docentes da área de transportes do PPGEC, pelas contribuições fornecidas durante as aulas ministradas e por sempre estarem dispostos a ajudar no que fosse necessário.

À minha turma de mestrado: André, Cheyenne, Jarbas, Juliano, Marília e Thalles, pelo companheirismo absolutamente necessário nestes dois anos em meio a uma pandemia que nos desafiou mentalmente.

À Lucas, por estar continuamente presente em mais uma conquista minha. Sua amizade, ao longo de mais de vinte anos, continua me impulsionando a alcançar voos maiores.

Por fim, à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE), pela bolsa fornecida e por financiar esta pesquisa.

Não podemos saber por que o mundo sofre, mas podemos saber como o mundo decide que o sofrimento chegará a algumas pessoas e não a outras. Enquanto o mundo permite que os sofredores sejam escolhidos, algo além da agonia destes é conquistado, algo até mesmo além da satisfação das necessidades e desejos do mundo. Pois é na escolha que as sociedades duradouras preservam ou destroem os valores que o sofrimento e a necessidade expõem. Desta forma, as sociedades são definidas, pois é pelos valores que são abandonados tanto quanto por aqueles que são preservados a um custo tremendo que conhecemos o caráter de uma sociedade (CALABRESI; BOBBITT, 1978, p. 18, tradução do autor).

RESUMO

Avaliar o grau de inserção da sociedade civil em políticas públicas se tornou um tema particularmente importante na área de engenharia dos transportes no Brasil no século XXI devido à mudança paradigmática ocorrida em direção à promoção da mobilidade sustentável, culminando na aprovação de Leis Federais como o Estatuto da Cidade de 2001 e a Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012, que mencionam explicitamente a obrigatoriedade de envolver a população na elaboração de Planos Municipais de Mobilidade Urbana. Desta maneira, esta dissertação teve o objetivo de verificar qual o nível de internalização da participação social e dos direitos do cidadão que as cidades de Olinda/PE e Joinville/SC obtiveram durante todo o processo de elaboração dos seus respectivos planos de mobilidade urbana. Para este fim, foi utilizado o Índice de Participação Social (IPS) em conjunção com a tipologia da escada de Arnstein e a categorização de Glucker *et al.*, por meio de indicadores de participação que usam a teoria de valor de multiatributo com base na análise de decisão multicritério. Os resultados obtidos mostram que a cidade de Olinda conseguiu atingir um nível de participação social muito superior à de Joinville, obtendo maiores pontuações em quatro dos cinco critérios analisados nesta pesquisa e sendo destaque principalmente nos aspectos de transparência, inclusão e troca de informações entre os atores envolvidos no processo, o que provavelmente estimulará os cidadãos locais a participarem novamente em uma política futura, aumentando o capital social. Por outro lado, diversos erros foram observados na condução da inserção dos cidadãos no plano de Joinville, particularmente nas etapas de inclusão e troca de informações entre os atores, dificultando a criação de uma cultura participativa e possivelmente desencorajando os habitantes locais a engajarem em um novo processo, o que provavelmente requererá esforço extra de futuros formuladores de políticas públicas. Apesar dos aspectos positivos observados, principalmente em Olinda, o envolvimento da população ainda não alcançou o nível esperado e desejado após 10 anos de aprovação da Política Nacional.

Palavras-chave: plano de mobilidade urbana; participação social; direitos do cidadão; mobilidade sustentável.

ABSTRACT

Assessing civil society's level of participation in policies has become a particularly important topic in the field of transportation engineering in Brazil in the 21st century due to the paradigm shift that has taken place towards the promotion of sustainable mobility, culminating in the approval of Federal Laws such as the Statute of the City of 2001 and the National Urban Mobility Policy of 2012, which explicitly mention the obligation to involve the population in the elaboration of Municipal Urban Mobility Plans. Thus, this dissertation aimed to verify the level of internalization of social participation and citizen's rights that the cities of Olinda/PE and Joinville/SC obtained during the entire process of elaborating their respective urban mobility plans. To this end, the Public Participation Index (PPI) was used in conjunction with Arnstein's ladder typology and the categorization of Glucker *et al.*, through participation indicators that use the multi-attribute value theory based on multi-criteria decision analysis. The results obtained show that the city of Olinda managed to reach a level of social participation much higher than that of Joinville, obtaining higher scores in four of the five criteria analyzed in this research, particularly highlighting its aspects of transparency, inclusion and exchange of information between the actors involved in the process, which is likely to encourage local citizens to participate again in a future policy, increasing social capital. On the other hand, several errors were observed in the conduction of the citizens' participation in the Joinville plan, particularly in the stages of inclusion and exchange of information between the actors, making it difficult to create a participatory culture and possibly discouraging local inhabitants from engaging in a new process, which will likely require extra effort from future policy-makers. Despite the positive aspects observed, especially in Olinda, the involvement of the population has not yet reached the expected and desired level after 10 years of approval of the National Policy.

Keywords: urban mobility plan; social participation; citizens' rights, sustainable mobility.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação Entre Exclusão Social e Transporte.....	63
Figura 2 - Etapas da Pesquisa	88
Figura 3 - Localização de Olinda no Estado de Pernambuco.....	90
Figura 4 - Localização de Joinville no Estado de Santa Catarina	91
Figura 5 - Cronologia da Elaboração do Plano de Mobilidade de Joinville/SC.....	121
Figura 6 - Composição do Conselho da Cidade de Joinville/SC.....	123
Figura 7 - Oficina de Participação Social do Plano de Mobilidade de Olinda.....	125
Figura 8 - Divulgação das Consultas Públicas no Jornal “A Notícia”.....	129
Figura 9 - Registro da Metodologia World Café nas Oficinas de Participação	131
Figura 10 - Problemas e Soluções Compartilhados Durante a Oficina de Rio Doce	134
Figura 11 - Nuvem de Palavras Geradas a Partir das Fichas de Sugestões dos Cidadãos	135
Figura 12 - Resposta dos Cidadãos a Respeito da Qualidade do Sistema de Ônibus de Joinville.....	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Artigos da Constituição Federal de 1988 Ligados à Participação Social	50
Quadro 2 - Artigos do Estatuto da Cidade Ligados à Participação Social	55
Quadro 3 - Artigos da Política Nacional de Mobilidade Urbana Ligados à Participação Social	61
Quadro 4 - Resumo dos Direitos do Cidadão ligados à Participação Social em Planos de Mobilidade no Brasil	65
Quadro 5 - A Escada de Arnstein	70
Quadro 6 - Condições Necessárias para Atingir os Metacritérios de Justiça e Competência ..	73
Quadro 7 - Quadro de Avaliação Demonstrando a Relação Entre os Metacritérios, Elementos e Indicadores	73
Quadro 8 - Indicadores A, B e C para as Atividades do Critério de Justiça de Webler	74
Quadro 9 - Indicadores D, E, F, G e H para as Atividades do Critério de Competência de Webler.....	75
Quadro 10 - Objetivos da Participação Social.....	85
Quadro 11 - Primeiro Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana.....	96
Quadro 12 - Segundo Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana.....	100
Quadro 13 - Terceiro Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana.....	104
Quadro 14 - Quarto Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana.....	109
Quadro 15 - Quinto Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana.....	113
Quadro 16 - Componentes da Matriz Analítica de Participação Social.....	115
Quadro 17 - Matriz Analítica de Boas Práticas	117
Quadro 18 - Detalhamento da Agenda dos Grupos Temáticos	128
Quadro 19 - Posicionamento dos Critérios de Avaliação e do IPS da Cidade de Olinda/PE em Relação à Matriz Analítica	146
Quadro 20 - Posicionamento dos Critérios de Avaliação e do IPS da Cidade de Joinville/SC em Relação à Matriz Analítica	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Grau De Urbanização da População Brasileira.....	23
Tabela 2 - População e Tamanho da Frota Das Maiores Cidades Brasileiras em 2020	27
Tabela 3 - Número Absoluto, Percentual e Taxa Bruta de Internação por Acidentes de Transporte Terrestre (ATT) no Brasil em 2013	28
Tabela 4 - Número Absoluto de Internações por Acidente de Transporte Terrestre (ATT), Gastos em Reais e Tempo de Permanência em Dias no Brasil em 2013	29
Tabela 5 - Resultado da Média dos Cinco Critérios e do IPS Para o Plano de Mobilidade de Olinda.....	138
Tabela 6 - Resultado da Média dos Cinco Critérios e do IPS Para o Plano de Mobilidade de Joinville	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADM	Análise de Decisão Multicritério
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
CF	Constituição Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUJ	Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville
OCDE	Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PMMU	Plano Municipal de Mobilidade Urbana
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PROPOLIS	Planejamento e Pesquisa de Políticas de Uso do Solo e Transporte para Aumento da Sustentabilidade Urbana
RPA	Região Político-Administrativa
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SMMU	Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana
TRANSLAND	Integração de Transporte e Uso do Solo
TRANSPLUS	Sustentabilidade e Planejamento dos Transportes e Uso do Solo
TVMA	Teoria de Valor de Múltiplos Atributos
UNESCO	Organização das Nações Unidas Para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO.....	21
2.1	HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E MUNDIAL.....	21
2.2	DEFINIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA ADOÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.3	DIREITO DOS CIDADÃOS À CIDADE	35
2.4	PRECEITOS LEGAIS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS	43
2.4.1	Constituição Federal de 1988.....	44
2.4.2	Estatuto da Cidade.....	51
2.4.3	Política Nacional de Mobilidade Urbana.....	56
2.4.4	Inserção do Transporte Como Direito Fundamental na CF/88.....	62
2.5	ROL DE DIREITOS DO CIDADÃO RELATIVOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL E À MOBILIDADE.....	64
2.6	CONCLUSÕES	66
3	MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS	68
3.1	IMPORTÂNCIA DO USO DE INDICADORES NA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	69
3.2	A ESCADA DE ARNSTEIN (1969)	70
3.3	O MODELO DE JUSTIÇA E COMPETÊNCIA DE WEBLER (1995)	71
3.4	OS CRITÉRIOS DE ROWE E FREWER (2000).....	77
3.5	A CATEGORIZAÇÃO DE GLUCKER ET AL. (2013)	82
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	88
4.1	ESCOLHA E CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES DE OLINDA/PE E JOINVILLE/SC	89
4.2	BANCO DE DADOS UTILIZADO NA PESQUISA	92
4.3	DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS, ATRIBUTOS E INDICADORES UTILIZADOS NA PESQUISA	93

4.3.1	Critério 1: Tempo	94
4.3.2	Critério 2: Inclusão	98
4.3.3	Critério 3: Fornecimento de Informação	102
4.3.4	Critério 4: Monitoramento	108
4.3.5	Critério 5: Transparência	112
4.4	MONTAGEM DA MATRIZ ANALÍTICA E DO ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	115
5	RESULTADOS	119
5.1	PRIMEIRO CRITÉRIO (TEMPO)	119
5.1.1	Atributo T1	119
5.1.2	Atributo T2	120
5.1.3	Atributo T3	121
5.2	SEGUNDO CRITÉRIO (INCLUSÃO)	122
5.2.1	Atributo I1	122
5.2.2	Atributo I2	124
5.2.3	Atributo I3	124
5.3	TERCEIRO CRITÉRIO (FORNECIMENTO DE INFORMAÇÃO)	126
5.3.1	Atributo F1	126
5.3.2	Atributo F2	127
5.3.3	Atributo F3	127
5.3.4	Atributo F4	128
5.3.5	Atributo F5	130
5.4	QUARTO CRITÉRIO (MONITORAMENTO)	131
5.4.1	Atributo M1	131
5.4.2	Atributo M2	132
5.5	QUINTO CRITÉRIO (TRANSPARÊNCIA)	133
5.5.1	Atributo P1	133
5.5.2	Atributo P2	136
5.6	RESULTADO DOS CINCO CRITÉRIOS E DO ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA OS PLANOS DE OLINDA/PE E JOINVILLE/SC	137
5.6.1	Direitos do Cidadão Observados	152
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	153

6.1	LIMITAÇÕES ENCONTRADAS	155
6.2	PESQUISAS FUTURAS	155
	REFERÊNCIAS	157

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a noção de envolvimento direto dos atores sociais em políticas públicas, principalmente os considerados de classe social mais baixa e que historicamente foram relegados a uma posição irrelevante no desenvolvimento do espaço urbano, é largamente aceita pela comunidade científica como imprescindível para a observância da democracia e para legitimar os resultados perante a sociedade civil. Tal visão representa um contraste direto à ideia preponderante até a década de 1960, quando a experiência dos especialistas e técnicos envolvidos no problema em questão era praticamente o único fator a ser considerado em projetos que envolviam a cidade como um todo, incluindo, naturalmente, aqueles relativos à mobilidade urbana (OLIVEIRA *et al.*, 2018). Devido a este histórico, uma grande parcela da população ficou alijada do processo decisório, visto que era apenas representada de maneira indireta pelos governantes eleitos no processo eleitoral e em países cuja democracia era estável, praticamente não existindo a possibilidade de um engajamento mais direto e participativo por parte dos cidadãos.

A ideia de participação mudou paulatinamente com o passar das décadas, e boa parte das sociedades no mundo ocidental a partir da década de 1970 começaram a interpretar o termo “participação” como algo além da representação eleitoral tradicional, o que gerou uma grande demanda pelo desenvolvimento de documentos legais que fornecessem suporte aos cidadãos que desejavam cada vez mais serem diretamente envolvidos no processo de tomada de decisão (BIEGELBAUER; HANSEN, 2011), demandando maior capacidade de influência em questões envolvendo a sua localidade e exigindo, em alguns casos, poder alterar decisões realizadas pelo corpo técnico mesmo que boa parte da sociedade envolvida não possua experiência ou conhecimento científico relacionado ao problema em questão. A ideia de maior envolvimento da sociedade na elaboração de políticas públicas é abundantemente defendida atualmente pela literatura (EVERATT *et al.*, 2010; MARZUKI, 2015; SCHRÖTER *et al.*, 2016) embora admitidamente não exista unanimidade a respeito do assunto, pois alguns autores apontam que a onerosidade causada pela inserção da população (HOOGHE; DEJAEGHERE, 2007), a ausência de uma definição ampla sobre o que constituiria uma participação bem-sucedida (ABELSON; GAUVIN, 2006) e de que maneira avaliar a contribuição da sociedade após o processo, garantindo a efetividade e eficácia do mesmo (IRVIN; STANBURY, 2004) são questões válidas que podem significar que a maior influência dos cidadãos dentro do processo decisório seja algo inoportuno.

Ao estudar-se cuidadosamente o contexto do surgimento do clamor por uma maior participação que influenciou significativamente diversos movimentos sociais, percebe-se também uma grande relação entre a participação popular e a legitimidade da democracia em uma sociedade contemporânea, observando que sem a anterior, a seguinte não pode, eticamente e legalmente, existir. Também se valida a interconexão entre participação popular e sustentabilidade, visto que a primeira contribui de maneira significativa para a inserção de políticas públicas de mobilidade urbana cujos pressupostos são a implementação de modos de transporte mais humanos e amigáveis ao meio ambiente (LINDENAU; BOHLER-BAEDEKER, 2014) Desta maneira, é vital que métodos de avaliação de participação que se proponham a entender como a sociedade civil foi incorporada ao processo de elaboração de uma política pública sejam desenvolvidos, visando verificar se as orientações emanadas das leis vigentes no país e da literatura relevante estão sendo observadas, além de contribuir para a mitigação de uma das principais barreiras existentes à maior inclusão da população.

Concomitantemente à evolução deste conceito de democracia e do desenvolvimento da ideia de mobilidade sustentável, que inclui necessariamente o envolvimento da sociedade civil durante e após a elaboração de novas políticas públicas, o Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco instaurou uma subárea de pesquisa em torno da avaliação da participação social e dos direitos dos cidadãos em Planos de Mobilidade Urbana, que são considerados parte fundamental do desenvolvimento das cidades brasileiras neste século e cujas diretrizes foram regulamentadas pela Lei Federal nº 12.587/12, mais conhecida como Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em consonância com esta área de estudo, o tema da presente dissertação de mestrado é avaliar o nível de participação social (ou popular) alcançado em Planos de Mobilidade Urbana já elaborados a partir de indicadores confiáveis, levando-se em consideração as leis brasileiras relativas à mobilidade urbana e aos transportes bem como critérios de avaliação de participação social bem fundamentados na literatura.

Tem-se como objetivo geral, portanto, propor uma ferramenta de indicadores que, quando aplicada a planos de mobilidade já existentes e a todo o processo de sua elaboração/formulação, permita construir uma matriz analítica de boas práticas que tenha como objetivo indicar mecanismos que favoreçam a internalização da participação social em planos de mobilidade, com o entendimento de que tal prática é essencial para a legitimação da democracia em uma sociedade e algo primordial para o alcance da mobilidade sustentável.

Tem-se como objetivos específicos os quatro enumerados a seguir:

- a) obter informações acerca do envolvimento da sociedade civil em Planos Municipais de Mobilidade Urbana concluídos e aprovados nas esferas nacional e estadual, bem como consultar informações consolidadas por fontes fidedignas e checáveis (como por exemplo o Ministério do Desenvolvimento Regional, IBGE, governos estaduais e municipais e artigos científicos relacionados aos planos);
- b) consolidar um painel de referência do arcabouço legislativo nacional concernente a direitos do cidadão, em geral e no que tange à cidade e à mobilidade urbana, dele derivando um rol de direitos a serem observados e selecionar critérios de avaliação importantes baseados no atual entendimento da literatura que permitam analisar o nível de participação social atingido nestes planos;
- c) avaliar tipologias de ferramentas de critérios e indicadores aplicáveis ao problema, escolher justificadamente algumas tipologias e desenvolvê-las para aplicação a uma amostra de planos;
- d) construir uma matriz analítica de boas práticas de participação social com o objetivo de identificar a observância dos critérios relevantes estabelecidos no segundo item.

A hipótese deste estudo é que planos cuja participação social tenha sido mais estimulada e verificada, observando-se a presença efetiva dos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana bem como a aderência aos critérios e indicadores propostos, resultam em instrumentos mais capazes de dirigir a mobilidade urbana no sentido dos objetivos do desenvolvimento urbano sustentável, ultimamente legitimando tais políticas frente à sociedade.

Esta pesquisa é justificada por alguns fatores. Primeiramente, é de salutar importância compreender se os mecanismos de direitos sociais relacionados ao transporte e à mobilidade urbana inseridos na legislação brasileira estão efetivamente se traduzindo em melhorias práticas para a sociedade, principalmente no que tange aos planos de mobilidade municipais que foram produzidos nos últimos dez anos a partir da aprovação da Lei 12.587/12. Em segundo lugar, é vital avaliar se os resultados exibidos nestes planos estão de acordo com as expectativas formuladas pela literatura relevante e pela orientação fornecida pelo Executivo Federal. Por último, é necessário entender quais lições podem ser aprendidas em relação a estes resultados, acreditando que estes podem servir, de alguma forma, para nortear planos de mobilidade urbana a serem formulados posteriormente.

Esta dissertação está organizada da seguinte maneira. No segundo capítulo, discorre-se sobre o contexto em que se deu a urbanização no Brasil, extremamente afetada pelas políticas de desenvolvimentismo da década de 1950, e como este fato, aliado à falta de planejamento dos

governos, gerou grandes metrópoles com enormes problemas de mobilidade urbana, prejudicando a parcela mais pobre da população que tende a utilizar mais assiduamente os sistemas de transporte público, afastando-a das atividades econômicas e relegando-as às periferias e subúrbios, gerando inequidades e remoção destes atores sociais do processo de tomada de decisão. A partir desta contextualização, o conceito de direito à cidade proposto pelo filósofo francês Henri Lefebvre é analisado, devido à sua grande influência teórica fornecida para os movimentos sociais originados principalmente nesta parcela mais pobre da população brasileira e mundial da década de 1960 e 1970, ajudando a aumentar o interesse da sociedade pelo tema de participação direta em questões urbanas como a mobilidade (PURCELL, 2002, 2013; FRIENDLY, 2017, 2020). A evolução da demanda cidadã por maior envolvimento em questões públicas culminou no avanço do arcabouço jurídico brasileiro que desenvolveu uma Carta Magna com um amplo engajamento da população em 1988, além de Leis Federais como o Estatuto da Cidade e à Lei de Mobilidade Urbana, que são analisadas de acordo com a sua importância para o rompimento da inércia legislativa brasileira em relação às questões de mobilidade, reconhecendo a importância do ideal de direito à cidade e aos transportes para democratizar e legitimar as cidades por meio da incorporação da participação popular em políticas, planos e projetos de transporte, ressaltando-se a importância da inserção da mesma como direito social através da Emenda 90/15 para o desenvolvimento mais justo da nação.

No terceiro capítulo, a pesquisa se destina a estudar a importância que indicadores confiáveis de participação possuem ao se avaliar o nível de inserção da sociedade civil em políticas públicas, enumerando quatro tipologias desenvolvidas ao longo das décadas que tem por objetivo determinar quais os critérios mais relevantes para que se realize uma avaliação consistente da participação social. O quarto capítulo contém os procedimentos metodológicos da pesquisa, utilizando-se dos métodos apresentados no capítulo anterior e escolhendo justificadamente alguns deles para a análise dos planos estudados. O mesmo capítulo também apresenta a seleção dos critérios e indicadores que são utilizados para avaliar os planos escolhidos, além da elaboração da matriz analítica de boas práticas a serem seguidas para o efetivo empoderamento da população em planos de mobilidade, culminando na aplicação destes critérios e indicadores aos planos estudados. O quinto capítulo apresenta os resultados obtidos pelos planos, bem como uma discussão mais ampla acerca dos resultados encontrados. Por fim, o sexto capítulo contém as conclusões que podem ser retiradas desta análise, seguida das considerações finais, limitações encontradas na pesquisa e sugestões de estudos futuros.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO

Neste capítulo é apresentado o referencial teórico acerca do contexto da participação social no desenvolvimento do espaço urbano no Brasil. A seção 2.1. trata do surgimento das cidades como fator central das relações humanas, contextualizando o desenvolvimento urbano desenfreado, caótico e sem planejamento que ocorreu dentro das mesmas, acarretando a fragmentação e a expansão horizontal do espaço urbano, gerando o problema de mobilidade urbana que boa parte dos aglomerados urbanos do país enfrenta atualmente. A seção 2.2. elucida o conceito de participação social utilizado nesta pesquisa, bem como sua importância dentro de uma política pública. A seção 2.3. comenta sobre o relevante conceito de direito à cidade defendido pelo filósofo francês Henri Lefebvre, que influenciou o pensamento de diversos movimentos sociais da América Latina a partir da década de 1960, possibilitando o surgimento de uma corrente a favor da maior inclusão da participação social em documentos legais e projetos técnicos que diretamente afetam os próprios cidadãos em maior escala. Em seguida, a seção 2.4. deste capítulo comenta sobre a importância que o arcabouço legal brasileiro possui ao legislar sobre a participação social em políticas públicas de mobilidade, bem como todo o processo histórico que permitiu o avanço jurídico sobre o tema, culminando na Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 e na inserção do transporte como direito social fundamental por meio da Emenda Constitucional nº 90, de 2015. A seção 2.5. enuncia o rol de direitos do cidadão possíveis de serem retirados da documentação legal brasileira apresentadas na seção anterior. Por fim, A seção 2.6. traz as conclusões que foram possíveis de serem formuladas a partir da discussão formada nas seções anteriores, salientando a importância da inclusão da participação como mecanismo de controle social indispensável para a solidificação e legitimação das democracias no século XXI.

2.1 HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E MUNDIAL

Inicialmente, antes de comentar sobre o processo de desenvolvimento das cidades, principalmente no século XXI, é necessário um esclarecimento sobre o que se entende por cidade, visto que existe uma gama de definições possíveis de serem adotadas, dependendo do contexto. A cidade pode ser definida como um conjunto de moradias, de serviços e de pessoas que habitam o mesmo território geográfico, onde automóveis e outros meios de transporte se localizam, e como o local que abriga os bens de consumo e outras amenidades necessárias à

boa qualidade de vida do ser humano (MASSEY *et al.*, 1998). É difícil apontar exatamente qual foi o período em que as cidades surgiram. Sposito (1988) cita que comumente se aceita o período perto de 3500 a.C, na região da Mesopotâmia entre os rios Tigre e Eufrates, tendo aparecido comunidades centenas de anos depois no vale do rio Nilo no vale do rio Indo (2500 a.C) e no rio Amarelo (1550 a.C). Serafini Junior (2012), Gehl (2013) e Conti (2017) ressaltam a importância das cidades como ponto de encontro dos habitantes de uma determinada região, que estão reunidos para a troca de atividades culturais, econômicas, políticas e sociais, sendo palco de grandes manifestações dos desejos e anseios dos povos que as habitam, local onde se existe o direito de exercer a liberdade individual e conviver harmonicamente.

Apesar deste conceito de cidade poder ser expressado de maneira atemporal, é inegável, ao se contemplar os inúmeros avanços tecnológicos e industriais ocorridos ao longo dos milênios, que a cidade em si foi modificada de maneira inequívoca. As mudanças trazidas principalmente pelo capitalismo e pela revolução industrial acabaram por transformar a relação da cidade com os seus habitantes. Durante a primeira revolução industrial, no século XVIII, houve um processo extremamente acelerado de êxodo rural que culminou, no século XXI, com a esmagadora maioria da população se estabelecendo nas cidades. Santos (2015) comenta:

(...) a população urbana mundial, que era apenas 2,4% nos primeiros anos da Revolução Industrial, chegou, em 2010, a 50,7%. No Brasil, de 1950 até 2010, ocorreu uma inversão das porcentagens das populações rural e urbana: Em 1950 elas eram, respectivamente, 63,8% e 36,2% do total; segundo o censo de 2010, passaram respectivamente para 15,6% e 84,4% (SANTOS, 2015, p.18).

É de fácil percepção que, com o aumento exponencial da população nos aglomerados urbanos, os problemas socioeconômicos nas grandes metrópoles também se agravaram. Santos *et al.* (2017) comentam sobre a gigantesca e repentina urbanização no Hemisfério Sul, que provocou a dissolução do tecido urbano e da extensa fragmentação das cidades no século XXI. Santos (2015) cita os imensos problemas de favelização no território brasileiro, palco das moradias precárias, da degradação do ecossistema e da crise de mobilidade urbana, além da falta de infraestrutura que prejudicam a qualidade de vida e o acesso a atividades corriqueiras do cotidiano. Conti e Vieira (2020) salientam que este processo de desenvolvimento urbano, horizontal e sem planejamento, pode ser perfeitamente representado pela cidade de São Paulo, que possui aproximadamente 1,2 milhões de pessoas, ou 10,67% de sua população, vivendo em favelas, consideradas as áreas mais degradadas do país. Diversas outras grandes cidades brasileiras, como o Rio de Janeiro, Belém e Recife possuem uma realidade similar. Este problema social, contudo, não se verifica apenas no Brasil, mas sim na América Latina como

um todo, com países que tiveram um processo de urbanização extremamente parecido. Santos *et al.* (2017) comentam que a presença da extrema fragmentação do espaço urbano pode ser facilmente verificada a partir da dualidade bairro nobre/favela que está presente em várias das grandes metrópoles latino-americanas.

Este processo de rápido crescimento da população urbana brasileira e latino-americana pôde ser observado com grande destaque no século XX, principalmente com a aceleração da industrialização frenética que países como o Brasil e a Argentina sofreram neste período. A partir da esperança de melhoria da qualidade de vida, um grande movimento migratório foi formado em direção às cidades, principalmente a partir da década de 1950 com o advento do Plano de Metas formulado durante o governo do então presidente Juscelino Kubitschek (BRITO; PINHO, 2012), causando o escoamento massivo da população rural. Há de se ressaltar que, em 1960, houve a inauguração de Brasília, recém-criada capital federal. A Tabela 1 informa o grau de urbanização da população brasileira desde a década de 1940 até o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostrando o rápido crescimento dos aglomerados urbanos no país.

Tabela 1 - Grau De Urbanização da População Brasileira

PERÍODO	GRAU DE URBANIZAÇÃO (%)
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,67
1970	55,92
1980	67,59
1991	75,59
2000	81,23
2010	84,36

Fonte: O Autor (2022), baseado em IBGE (2019)

Este processo de urbanização se deu largamente com a ausência de infraestrutura técnica que permitisse comportar a crescente demanda populacional (CHIN, 2010; MEIRA, 2013), o que instaurou o caos urbano perceptível nas grandes cidades com o passar do tempo. A qualidade de vida foi largamente afetada por essa migração desenfreada, e a política tradicional de apoio ao transporte individual motorizado ajudou a aumentar as desigualdades vistas hoje nas metrópoles, gerando uma exponencial exclusão social, visto que uma parcela considerável da população nas cidades não possui recursos financeiros para a compra de um automóvel particular para locomoção. Esta exclusão conceitualmente possui mais variáveis do que apenas o nível de pobreza de um indivíduo ou de um núcleo familiar (LUCAS, 2012), considerando a multidimensionalidade do problema. Lucas (2012) elucida que a exclusão social baseada no

transporte pode ser dividida em três categorias: aquela cujo fator se relaciona com o indivíduo em si (idade, sexo, raça), aquela cujo fator se relaciona com a estrutura local (qualidade do serviço local, frequência do serviço de transporte) e aquela cujo fator se relaciona com a economia nacional/global (migrações, legislação, influência cultural).

Ao se observar o contexto histórico, é perceptível a grande influência que o paradigma ortodoxo-tradicional de planejamento do transporte urbano exerceu no começo do processo de urbanização mundial. Machado e Piccinini (2018) elencam como características deste paradigma a preocupação primária com fluxo, capacidade e velocidade; foco no uso do solo multifuncional, no modo rodoviário e na infraestrutura e o planejamento orientado ao uso do automóvel. Chin (2010) reforça esta visão, comentando que o desenvolvimento da mobilidade nas cidades foi feito com extrema dependência do automóvel, dando-se através de sistemas desorganizados que causaram perda de qualidade de vida para as pessoas que habitam nestes centros urbanos.

Schafer (1998) expõe que em 1960 a média de viagem da população mundial era de 1820 km (considerando como meios de transporte carro, ônibus, trem e avião). Na década de 1990, esta distância anual percorrida subiu para 4390 km e o crescimento da população foi de 75% neste ínterim, com a mobilidade motorizada absoluta aumentando por um fator maior do que 4. Assustadoramente, a demanda por viagens também continuou a aumentar, verificando-se taxas de crescimento de viagens observadas de 4% ao ano na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), e taxas quase duas vezes maiores em países em desenvolvimento como o Brasil, que já possuíam uma infraestrutura deficitária e ainda conviviam (e convivem) largamente com outros problemas sociais que agravam ainda mais este cenário.

No contexto brasileiro, é possível perceber que o histórico incentivo ao uso do automóvel foi largamente apoiado pelo poder público (SANTOS, 2015), através dos incentivos fiscais e do financiamento de créditos, o que fez o número de usuários do transporte individual motorizado crescer exponencialmente às custas do transporte público. Por outro lado, esta situação nem sempre foi tão inquietante. Raymundo (2013) afirma que o Brasil chegou a possuir 1800 km de redes de linhas de bondes em seu ápice, quando a concorrência com as operadoras privadas de ônibus tomou forma e os bondes passaram a ser vistos como tecnologicamente obsoletos. O sepultamento deste sistema se deu justamente com o avanço das políticas de incentivo ao uso do automóvel, como menciona o autor na passagem abaixo:

As sementes do processo de incentivo ao transporte individual, cujo auge se dá agora, foram lançadas e adubadas pela indústria automobilística brasileira, nascida na década

de 1950, no âmbito do período desenvolvimentismo do governo Juscelino Kubitschek, associado ainda à construção civil, siderurgia, produção de aço e refino do petróleo, no tardio processo de industrialização, preparado ao longo da ditadura Vargas, entre 1930 e 1945 (RAYMUNDO, 2013, p. 3).

Analogamente, ao comentar sobre a situação americana, Diamond (2005) sustenta que uma das mais graves consequências da política pública de incentivo ao transporte individual foi a de inviabilizar o investimento em um sistema de transportes que suprisse a necessidade da maioria dos moradores das cidades, usuários do transporte público. Ele comenta:

Nossa rede de bondes faliu nos anos 1920 e 1930 e seus direitos de exploração foram comprados por fabricantes de automóveis e subdivididos de modo que fosse impossível reconstruir a rede (que competia com os automóveis). A preferência dos habitantes de Los Angeles por viver em casas ao invés de prédios com apartamentos, e as longas distâncias e diversas rotas cruzadas pelos trabalhadores tornou impossível projetar sistemas de transportes públicos que satisfizessem as necessidades da maioria dos residentes. Portanto, os habitantes de Los Angeles dependem de automóveis (DESMOND, 2005, p. 609, tradução do autor).

Além do grande incentivo histórico ao uso dos automóveis, outro elemento que caracteriza a urbanização brasileira e mundial e que possui relevante impacto no atual desenho das cidades é a alta concentração das atividades econômicas na região central, local que tradicionalmente abriga os serviços das gestões públicas e privadas, além de forte presença de terminais de ônibus e metrô (CASTELLS, 1983). A grande oferta de serviços para a população nesta parte da cidade confere característica de centralidade a esta área de influência, o que gera atividades e muda a dinâmica de uso do solo naquela localidade (LIMA *et al.*, 2016). Por outro lado, nos bairros mais afastados do centro, nas periferias e subúrbios há sérios problemas de acessibilidade e mobilidade (MAIA *et al.*, 2016), onde algumas pesquisas (LUCAS, 2012; MAIA *et al.*, 2016; LIMA *et al.*, 2019) apontam que as pessoas mais desfavorecidas e que sofrem esta exclusão são justamente aquelas que compõem a parte mais vulnerável da população, efetivamente dividindo a cidade em duas: a composta pelos ricos e a composta pelos pobres.

Pode-se considerar, baseando-se no exposto até agora, que a falta de planejamento das cidades foi primordial para o desenvolvimento da segregação social na sociedade brasileira. No Brasil, argumenta Santos (1994), as cidades não foram construídas com a população em mente: os principais fatores que determinam a evolução das cidades são de natureza política e econômica, o que, na visão de Santos, relega as pessoas a uma posição secundária de influência quando estas deveriam ser os principais atores, visto que qualquer decisão tomada impactará mais proeminentemente a vida dos próprios cidadãos. Sobre este tópico, Vasconcellos (2014) ressalta:

A população de renda mais baixa localizou-se em áreas periféricas, frequentemente por meio de invasão, e em áreas indesejadas por seus riscos ambientais, como os morros e à beira de rios e córregos. As classes médias – cerca de 20% da população – localizaram-se, predominantemente, em áreas mais centrais já dotadas de equipamentos urbanos de boa qualidade, ou então em novos empreendimentos imobiliários que garantiam sua reprodução social e econômica nos moldes desejados. (...) os novos espaços surgem como expressão física e simbólica da distribuição de poder inédita que surge com o nascimento dessa nova classe média. (VASCONCELLOS, 2014, p. 15).

Ou seja, devido a esta maneira histórica de ocupação das cidades, a parcela mais rica da população (a que pode, em sua maioria, utilizar o transporte individual motorizado) se beneficiou, visto que ela depende menos de um transporte público de qualidade razoável. Por outro lado, a parcela mais pobre, além de ter que se deslocar mais (em virtude de morar mais distante dos centros), utiliza apenas basicamente o transporte público como meio de locomoção, que, de maneira geral, é caro e de péssima qualidade.

Vasconcellos (2014) opina que um dos grandes responsáveis pela maneira como a ocupação ocorreu foi a falta de envolvimento e fiscalização do poder público, sua influência sendo extremamente baixa na implementação de novos projetos de habitação e no desenvolvimento dos chamados polos geradores de viagens. Segundo Portugal e Goldner (2003, p. 14), um polo gerador de viagens “(...) está associado a locais ou instalações de distintas naturezas que têm em comum o desenvolvimento de atividades em um porte e escala capazes de produzir um contingente significativo de viagens”. Estas viagens, principalmente a partir da década de 1980 (KNEIB *et al.*, 2010), transformaram o espaço urbano de maneira inevitável, pois os grandes empreendimentos começaram a ocupar principalmente o centro das grandes cidades, aumentando gradativamente o número de deslocamentos realizados pelas pessoas a estes locais, impactando a mobilidade nos aglomerados urbanos. Tal comportamento foi aliado ao aumento extremamente acelerado do índice de motorização do país a partir deste período. Segundo a ANFAVEA (2020), em 1980 a produção de automóveis era de cerca de 1 milhão por ano, tendo um pico de 3 milhões em 2009 e decaindo levemente para 2 milhões e meio em 2019. Apesar desta queda recente, é importante salientar que o número absoluto de automóveis produzidos por ano ainda é bastante significativo, considerando que a indústria automobilística no país se configura como uma das mais importantes para a economia, representando 25% do Produto Interno Bruto industrial no país (COSTA LIMA, 2016).

Esta grande influência da indústria pode ser percebida pelo tamanho da frota estimada de automóveis em comparação com a população dos dez maiores municípios do Brasil, como demonstrado na Tabela 2. A taxa de motorização, que é calculada pelo número de veículos a cada mil habitantes, é extremamente alta em todos os municípios verificados abaixo, sendo de

711 em São Paulo e chegando a 902 em Belo Horizonte. O caso de Curitiba, cuja taxa é de 833, é curioso. Apesar da alta porcentagem, a cidade é largamente considerada a que possui o melhor sistema de transporte público do país, e o grande número da frota pode ser explicado pelo alto poder aquisitivo dos habitantes da cidade, que possuem, no entanto, uma razoável opção de deslocamento pelo transporte público com padrão internacional, de acordo com o BRT *Planning Guide*, em 2017.

Tabela 2 - População e Tamanho da Frota Das Maiores Cidades Brasileiras em 2020

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO ESTIMADA EM 2020	FROTA EM DEZEMBRO/2020
SÃO PAULO	12.325.232	8.761.213
RIO DE JANEIRO	6.747.815	2.950.213
BRASÍLIA	3.055.149	1.934.210
SALVADOR	2.886.698	964.263
FORTALEZA	2.686.612	1.156.849
BELO HORIZONTE	2.521.564	2.274.465
MANAUS	2.219.580	785.047
CURITIBA	1.948.626	1.622.891
RECIFE	1.653.461	706.574
GOIÂNIA	1.536.097	1.230.339
TOTAL	37.580.834	22.386.064

Fonte: O Autor (2022), adaptado de IBGE (2020) e DENATRAN (2020)

Somam-se a estes dados outros igualmente preocupantes. No período entre 1940 e 2005, o uso do transporte individual motorizado praticamente se igualou ao do transporte público, sendo que “(...) entre 1940 e 2005, o uso do transporte público caiu de 451 para 149 viagens por habitantes ao ano, ao passo que o uso do automóvel aumentou de 32 para 137 viagens por habitante por ano.” (VASCONCELLOS, 2014, p. 20). Como pode-se perceber no parágrafo anterior, até em cidades cujo transporte público pode ser classificado como bom para os padrões internacionais, a população costuma se utilizar do transporte individual motorizado, o que reflete o pensamento histórico brasileiro de considerar a posse de um automóvel não apenas como modo de transporte, mas também como prova de melhoria do status social.

Tal pensamento foi consolidado também, novamente, por uma grande inépcia do poder público, que apoiou direta e indiretamente a indústria automobilística de maneira desenfreada, optando por facilitar a compra do automóvel a partir de financiamentos e investimentos maciços em infraestrutura viária, consolidando o modelo ortodoxo-tradicional de se pensar a cidade. Segundo Vasconcellos (2014), houve incentivos em relação à liberdade de circulação, à gratuidade de estacionamento nas vias públicas e à deficiência da fiscalização de trânsito. Paralelamente ao aumento expressivo do número de automóveis, também houve o aumento no número de motocicletas, que também foram beneficiadas com políticas de incentivos fiscais. A

facilidade de manutenção, o baixo preço e a agilidade que as motos oferecem para driblar o congestionamento urbano (SANTOS, 2015; MONDINI, 2016) serviram para promover este meio de transporte. Duarte (2013) opina que deve ser dada muita atenção ao crescente número de motocicletas nas cidades, pois além de serem utilizadas em grande escala, as externalidades geradas, como o número de acidentes causados por este meio de transporte e o custo decorrido destes acidentes, são altas, como pode ser visto nas Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 - Número Absoluto, Percentual e Taxa Bruta de Internação por Acidentes de Transporte Terrestre (ATT) no Brasil em 2013

VARIÁVEIS	N	%	TAXA BRUTA DE INTERNAÇÃO
Sexo			
Masculino	133.562	78,2	134,5
Feminino	37.243	21,8	36,6
Faixa Etária			
0 a 9	8.193	4,8	26,1
10 a 19	26.574	15,6	77,5
20 a 39	82.967	48,6	123,9
40 a 59	38.571	22,6	83,2
60 ou mais	14.500	8,5	65,7
Tipo de Vítima			
Pedestre	44.109	25,8	21,9
Ciclista	9.251	5,4	4,6
Motociclista	88.682	51,9	44,1
Ocupante de Automóvel	14.663	8,6	7,3
Ocupante de Caminhão	703	0,4	0,3
Ocupante de Ônibus	411	0,2	0,2
Outros	12.986	7,6	6,5
TOTAL	170.805	100	-

Fonte: Andrade e Jorge (2017)

Tabela 4 - Número Absoluto de Internações por Acidente de Transporte Terrestre (ATT), Gastos em Reais e Tempo de Permanência em Dias no Brasil em 2013

TIPO DE VÍTIMA	N	VALOR TOTAL GASTO (REAIS)	TEMPO DE PERMANÊNCIA (DIAS)
Pedestre	44.109	59.098.320,63	Aprox. 300
Ciclista	9.251	9.696.606,48	Aprox. 48
Motociclista	88.682	114.810.444,93	Aprox. 546
Ocupante de Automóvel	14.663	27.520.371,23	Aprox. 95
Ocupante de Caminhão	703	1.337.663,02	Aprox. 5
Ocupante de Ônibus	411	450.406,29	Aprox. 2
Outros	12.986	18.555.520,55	Aprox. 77
TOTAL	170.805	231.469.333,1	Aprox. 1073

Fonte: Andrade e Jorge (2017)

As Tabelas 3 e 4 mostram perfeitamente um problema funesto que assola as cidades brasileiras atualmente. O espaço viário foi tomado por automóveis e bicicletas, que também são os veículos mais envolvidos em acidentes no trânsito, gerando um prejuízo financeiro enorme, além obviamente do prejuízo humano, com alto número de acidentes graves e fatais. Os países em desenvolvimento, em especial, sofrem visivelmente com este problema, não só por culpa do processo desordenado de crescimento visto na maioria destes locais, mas pelo entendimento de que possuir um automóvel é sinônimo de avanço do status social (COSTA, 2015), tornando-se ainda mais complicada a reversão deste paradigma, pois requer-se uma mudança de mentalidade da própria sociedade como um todo para que o processo rumo a uma mobilidade mais inclusiva e com foco no transporte público possa ser possível. Mudança esta que é mais difícil de ser implementada considerando o aumento do nível de prosperidade de vários países antes considerados subdesenvolvidos, como o Brasil (WORLD BANK, 2011). O aumento do poder de compra da população favoreceu diretamente a indústria automotiva, que através dos financiamentos e outras facilidades oferecidas permitiu que a chamada “nova classe média” viesse a investir na compra de um automóvel, culminando em uma retroalimentação problemática.

Em vista desta situação, que pode ser taxada de caótica em vários países, existem há algumas décadas diversos movimentos que procuram repensar o modelo vigente de mobilidade urbana, levando-se em conta também a questão da sustentabilidade, que vem sendo cada vez mais considerada em políticas públicas desde a promulgação do Relatório Brundtland (WCED, 1987), que chamou a atenção para como o modelo ortodoxo-tradicional de se pensar as cidades resultaria em aglomerados urbanos que seriam inimigos dos próprios cidadãos que os ocupam,

reiterando que o aumento na emissão de gases do efeito estufa, largamente emitidos através dos combustíveis fósseis utilizados pelos automóveis, seria extremamente prejudicial ao meio ambiente a curto, médio e longo prazo. Em virtude desta mudança paradigmática, diversos governos vêm se preocupando em estabelecer planos estratégicos de longo prazo que salientem a questão ambiental, a preocupação com a resiliência das cidades e a participação ativa dos cidadãos como elementos fundamentais para o desenvolvimento da sociedade. Exemplos podem ser encontrados na Estratégia de Transporte Futuro de Sydney 2056, na Austrália, o Plano de Infraestrutura de Londres 2050, na Inglaterra, e a Visão 2040 de Estocolmo, na Suécia (VIEIRA; CONTI, 2020).

É importante ressaltar o critério de participação popular como essencial para o desenvolvimento da sustentabilidade e de uma sociedade mais justa. As diretrizes do Plano de Mobilidade Sustentável da União Europeia (2019) são claras ao atestar que:

Os cidadãos são um subgrupo especial de partes interessadas. Envolvê-los no planejamento é um dever fundamental das autoridades locais para garantir a legitimidade e a qualidade da tomada de decisões. Envolver os cidadãos no planejamento também é um requisito estipulado pelas diretivas da UE e convenções internacionais (EUROPEAN COMISSION, 2019, p. 34, tradução do autor).

Lindenau e Bohler-Baedeker (2014) comentam como a importância de envolver o cidadão está sendo cada vez mais estudada nas diversas áreas do conhecimento. No contexto dos transportes, é especialmente importante que esta participação seja verificada, principalmente pela falta de costume cultural de se envolver cidadãos e *stakeholders* neste processo, limitando-os apenas a determinadas fases do planejamento. Apesar da importância ímpar deste tema, as autoras salientam que as barreiras contra a participação popular também são consideráveis, elencando “o processo administrativo interno de organização da participação e a questão de como uma técnica de envolvimento apropriada no planejamento da mobilidade urbana deve ser selecionada” (LINDENAU; BOHLER-BAEDEKER, 2014, p. 3, tradução do autor) como exemplos destas barreiras. A questão financeira também aparece como um fator restritivo importante, sendo mencionada por Gauthier *et al.* (2011), visto que recorrer a mecanismos de participação social em qualquer área tende a custar relativamente caro. O entendimento destas barreiras é vital para que se possa desenvolver maneiras de combatê-las e incentivar o engajamento e a participação dos cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas, como por exemplo, nos planos de mobilidade urbana que esta dissertação se propôs a estudar.

Entender a contextualização de como o desenvolvimento da mobilidade urbana nos aglomerados urbanos se deu é fundamental para a compreensão do que é necessário ser feito

para reverter o processo em curso nas metrópoles brasileiras. Diante do exposto até aqui, é clara a necessidade de haver um pensamento mais coletivo, voltado para a preservação do meio ambiente e com o objetivo de incentivar a participação popular nestas políticas de desenvolvimento. Não se pode pensar, no século XXI, em políticas públicas de mobilidade que não contemplem a participação popular em todas as suas etapas.

Baseando-se nas considerações acima, é natural olharmos para as projeções das populações no futuro e percebermos o tamanho do desafio que está diante de nós. Segundo o *World Cities Report* (HABITAT, 2016), mais de 54% da população do mundo vive em cidades, sendo que em 2050 este número deve aumentar para 66%, significando mais de 2 bilhões de pessoas que viverão em aglomerados urbanos. Se não houver drásticas mudanças na forma atual de se pensar as cidades, as desigualdades econômicas e sociais se perpetuarão em um ciclo vicioso que continuará gerando um alto número de externalidades negativas, impactando o meio ambiente e a qualidade de vida da maior parte dos seres humanos no planeta (CONTI; VIEIRA, 2020).

Para combater esta tendência, diversas ideias e teorias foram elaboradas principalmente a partir da década de 1960, quando a visão ortodoxa-tradicional de modelo citadino começou a encontrar uma resistência mais forte por parte de alguns acadêmicos e especialistas. Estas ideias possuíam um olhar mais voltado à sustentabilidade e à criação da chamada “cidade inteligente” ou “resiliente”, que seria definida por uma interconexão entre investimentos para a evolução da tecnologia (*hardware* e *software*), que permitiria um desenvolvimento mais sustentável com o aumento a qualidade da vida por meio da democracia participativa (NAM; PARDO, 2011). O aumento da cultura de participação, inclusive, passou a ser considerada parte indispensável para o alcance desta visão de cidade, sendo obrigatório o envolvimento ativo e direto dos cidadãos na tomada de decisão e no planejamento para que a cidade possa ser considerada um lugar mais amigável ao meio ambiente (COPENHAGEN CLEANTECH CLUSTER, 2012).

2.2 DEFINIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA ADOÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O planejamento dos transportes pode ser historicamente dividido em dois grandes modelos. O modelo tradicional, que pode ser descrito como baseado no estilo de “prever e prover”, ou seja, o foco é primariamente em demanda de viagens, fluxo e capacidade das vias, cujas soluções geralmente se voltam para o desenvolvimento da infraestrutura local (como o alargamento das vias ou a criação de viadutos), sendo de domínio técnico primário dos

engenheiros de tráfego/transportes e revelando uma preocupação substancial com o automóvel (MACHADO; PICCININI, 2018). Já o modelo sustentável envolve o estudo de cenários alternativos e de como a proposta em questão impactará o meio ambiente e a sociedade, colocando o cidadão como parte primordial do processo de planejamento e possuindo o objetivo de minimizar as externalidades negativas encontradas nos aglomerados urbanos, o que envolve, na maior parte, uma restrição maior ao uso do automóvel e o incentivo à mobilidade ativa, além de promover um pensamento transdisciplinar na parte técnica, pois o transporte nesta vertente é pensado como uma parte crucial do desenvolvimento urbano, se relacionando diretamente com outras áreas do conhecimento como a sociologia, a economia e o direito.

Este segundo modelo, que é defendido pela maior parte da literatura acadêmica que foca na importância da participação, põe ênfase na inclusão do cidadão “comum” dentro do processo deliberativo, considerando-o como parte fulcral para o fortalecimento democrático de cidades e países no século XXI (MASANGO, 2001). Devido ao grande aumento do interesse sobre o tema nas últimas décadas, diversos guias existem a respeito de como a inserção da sociedade civil deve ser feita nestes processos, gerando debate até mesmo a respeito do próprio termo “participação social”, que é muitas vezes usado de forma intercambiável com outros termos, como “participação política”, “participação pública” ou “participação cidadã”, o que geralmente não reflete a diferença entre vários tipos de participação, por exemplo, entre votar ou participar mais ativamente de uma organização civil (SCHRÖTER *et al.*, 2016).

Uma definição amplamente aceita é a de que “participação” se refere a qualquer atividade proposta que envolva ativamente a população de determinado local, de maneira que esta influencie de maneira significativa as decisões tomadas em qualquer estágio do processo político. Contudo, para o propósito desta dissertação, um complemento mais criterioso se faz necessário. Podem-se identificar algumas características que completem esta definição:

- a) o caráter metódico da participação social. Marzuki (2015, p. 26, tradução do autor), por exemplo, salienta que: “a participação permite que o público contribua com ideias e conhecimentos para que o governo possa fazer políticas com o benefício da informação que está amplamente dispersa na sociedade”. Os métodos de participação utilizados, portanto, devem ser capazes de lidar com estas ideias de maneira lógica, metódica e organizada, incluindo, por exemplo, o número de pessoas que será incluído neste processo e a quantidade de encontros que serão necessários para atingir esta determinada quantidade de pessoas;

b) a troca de informações durante o processo participativo. Muitos autores (MASANGO, 2001; ABELSON; GAUVIN, 2006; RUNHAAR, 2009; EVERATT *et al.*, 2010; MARZUKI, 2015; SCHRÖTER *et al.*, 2016) concordam que um dos aspectos mais importantes da participação social é a troca de informações entre a sociedade civil, os *stakeholders* e os elaboradores da política pública em questão, criando um fluxo de comunicação entre os atores. Desta maneira, uma importante característica da participação social é o potencial de aprendizado para todos os envolvidos no processo, servindo como uma etapa educacional que envolve diferentes opiniões de pessoas com diferentes *backgrounds* (MONTEIRO; SANTOS, 2021a) com o propósito de fortalecer o regime democrático;

c) o impacto produzido pela participação. Os resultados advindos da participação da sociedade precisam ser conhecidos e avaliados, visto que a inclusão da sociedade no processo de tomada de decisão possui altos custos financeiros, havendo também uma preocupação relativa ao nível de eficácia e eficiência que todo o processo possui (ROWE; FREWER, 2000; HOOGHE; DEJAEGHERE, 2007; MARZUKI, 2015). Embora alguns autores ressaltem a necessidade de autodeterminação do cidadão como o ápice da participação, adotando uma perspectiva ética e moral de empoderamento do indivíduo perante o maquinário estatal (ARNSTEIN, 1969), a maioria dos autores afirma que o resultado do processo participativo precisa ser adotado ou pelo menos seriamente considerado pelos representantes políticos (SCHRÖTER *et al.*, 2016). Em suma, os participantes envolvidos precisam ter conhecimento a respeito da utilidade do esforço e tempo imputados por eles durante o processo, encorajando-os a repetir o envolvimento em casos posteriores.

Como pode-se observar, definir e caracterizar o que se constitui por boa participação social é uma tarefa difícil. Faz-se necessária, portanto, uma tentativa de sintetização dos diferentes conceitos e características de participação para que se atinja uma definição ampla o suficiente para ser aceita. Para esta dissertação, seguir-se-á a definição enunciada por Schröter *et al.* (2016), que diz:

(...) definimos participação social como um conjunto de processos que inclui representantes de diferentes grupos sociais organizados por terceiros com o objetivo de iniciar um processo de discurso e aconselhamento cooperativo com o propósito de informar decisões vinculativas coletivas (SCHRÖTER *et al.*, 2016, p. 117, tradução do autor).

Após conceituar o termo, também é necessário compreender a dimensão que este possui dentro da esfera de políticas públicas. No século XXI, a inserção da participação social em um

processo de elaboração de uma política pública é vista como aspecto fundamental tanto como indicador de uma democracia mais estável (BIEGELBAUER; HANSEN, 2011; MONTEIRO; SANTOS, 2021b) como para o alcance do conceito de mobilidade sustentável (ONU, 2015). Existem diversas maneiras de se definir o que é política pública. Easton (1958, p. 129, tradução do autor) a define como “a alocação autoritária através do processo político, de valores para grupos ou indivíduos na sociedade”, enquanto Hecló (1972, p. 85, tradução do autor) enuncia que “uma política pode ser utilmente considerada como um curso de ação ou inação ao invés de ações ou decisões específicas”, e de acordo com Anderson (2003, p. 4, tradução do autor), políticas públicas “são aquelas desenvolvidas por órgãos e funcionários governamentais”.

Segundo Babooa (2008), existem algumas implicações que podem ser retiradas destes conceitos abordados acima:

Em primeiro lugar, uma política é teleológica, destinada a mudar, alcançar ou resolver algo. Não se refere a um ato aleatório, o resultado do acaso. Em segundo lugar, as políticas públicas são cursos ou padrões de ação ao longo do tempo dos governos e seus agentes e agências. Em terceiro lugar, as políticas públicas são fruto de alguma demanda pública. A política pública também é autoritária e baseada na lei. Em outras palavras, uma política deve idealmente ser legítima e pode ser legalmente aplicada pelo Estado (BABOOA, 2008, p. 16, tradução do autor).

A formulação de uma política pública pode ser considerada um processo de planejamento estratégico que, especificamente na área de transportes, normalmente leva à criação de um Plano Diretor que tem como objetivo apresentar soluções para mitigar os problemas de mobilidade encontrados em uma localidade. A participação popular, portanto, possui como aspecto relevante referendar as decisões tomadas pelo corpo técnico para gerar políticas que sejam aceitas com maior facilidade pela sociedade (MARTIN, 2020).

A implementação de uma política pública é normalmente uma etapa negligenciada no planejamento estratégico, e pode comumente ser dividida a partir de dois modelos de pensamento. A abordagem conhecida como “*top-down*” é tradicionalmente utilizada em engenharia de transportes, “segundo o qual a implementação é vista como um processo de condução do corpo técnico para o alcance de metas predeterminadas” (BABOOA, p. 17, tradução do autor), enquanto a abordagem “*bottom-up*” tem como premissa o fato da implementação da política pública não ser algo exclusivo dos funcionários de alto escalão, devendo ser “(...) como um dispositivo heurístico: intervenções políticas apropriadas e flexíveis devem ser descobertas pelos implementadores reais, como legisladores, tribunais, grupos de interesse e funcionários públicos à medida que a implementação acontece” (BABOOA, p. 17, tradução do autor).

Esta segunda abordagem é o ponto de partida utilizado por defensores do modelo sustentável de pensar as cidades mencionado anteriormente no início desta seção. É, portanto, essencial que a etapa de implementação de uma política pública inclua também a análise da aceitabilidade social e política das medidas previstas, bem como uma avaliação da sensibilidade dos cidadãos, políticos e especialistas em relação às soluções discutidas e adotadas antes, durante e após a implementação das medidas de transporte.

Pode-se considerar que esta abordagem passou a ser mais amplamente aceita a partir da década de 1960, quando a ideia de apoio à maior participação social em planos e projetos de mobilidade urbana passou a ser mais estudada e defendida por diversos segmentos da população. Uma importante contribuição teórica fornecida durante esta época, e que serviu como base para movimentos sociais contemporâneos que demandavam maior envolvimento dos cidadãos nos afazeres cívicos, é diretamente relacionada ao conceito de direito à cidade, primeiramente enunciado por Henri Lefebvre, estudado com mais detalhamento na seção a seguir.

2.3 DIREITO DOS CIDADÃOS À CIDADE

Anteriormente, foi demonstrada de maneira clara a impossibilidade de continuar pensando a cidade seguindo o modelo que foi implementado décadas atrás no Brasil. O nível de planejamento urbano foi insuficiente (ou inexistente) para suprir o alto fluxo de pessoas que se deslocaram da zona rural para a cidade, levando ao aumento da desigualdade socioeconômica, do espraiamento e da marginalização de diversos grupos da população, que foram relegados a uma posição secundária no que tange a questões relacionadas ao desenvolvimento dos assentamentos urbanos. Na realidade, por um período considerável (que compreende a ditadura militar entre 1964 e 1985, época de grande centralização de poder, mas que se estende para antes deste período), não se pode considerar que a grande maioria da população tenha sido efetivamente representada em Planos Diretores de Mobilidade, Planos de Habitação ou qualquer outro plano remotamente ligado à evolução da cidade e do espaço urbano.

Ao compararmos o envolvimento da sociedade brasileira neste tema com o de outras sociedades, percebemos que apesar da questão participativa ter de fato ganho tração durante as décadas de 1960 e 1970 com os movimentos sociais ligados a esta época (BIEGELBAUER; HANSEN, 2011), o histórico brasileiro é relativamente negativo. Até mesmo em países como a Sérvia, que esteve por quase cinco décadas integrada à União Soviética e com uma economia

centralizada (como aconteceu com os demais países do bloco oriental), houve um planejamento integrado que englobou diversos setores ao lidar com questões de espaço urbano. Peric (2020) analisa que a primeira lei pós segunda guerra mundial em território sérvio (datada de 1949) já havia incorporado a participação obrigatória da sociedade nas primeiras versões de planos. Posteriormente, durante as décadas de 1970 e 1980, a própria natureza do planejamento havia sido modificada, incluindo não apenas especialistas no assunto a ser implementado, mas também representantes da sociedade local civil, havendo instrumentos que obrigavam a discussão da primeira e da última versão de qualquer plano com a população (PERIC, 2020). É necessário dizer que este arranjo não significava que a população possuísse real poder de modificar e intervir em propostas que efetivamente discordasse, e que apesar da evolução do sistema político sérvio para a proto-democracia atual não ter trazido o desenvolvimento esperado neste quesito de participação social, é meritório observar que um país que esteve por um longo tempo à mercê de um sistema socialista que oprimiu e cerceou direitos dos cidadãos conseguiu incluir minimamente a sua população dentro da etapa de planejamento, embora esta estivesse longe de conseguir influenciar na tomada de decisão.

Ao estudar-se a importância da participação em políticas públicas e o quanto esta participação é vital para o estabelecimento de uma democracia legítima e estável, uma das questões centrais é a ligação deste tema com a maneira pela qual as cidades foram pensadas no século XX, e, mais precisamente, o histórico de falta de participação nas sociedades ocidentais e orientais. Alguns autores (LEFEBVRE, 1967; FRIENDLY, 2020) argumentam que este histórico foi uma consequência sintomática do estilo liberal desenfreado e desregulado que propagou uma ênfase em melhorar as condições de mercado para os investidores internos e externos, cedendo margem para a especulação imobiliária e a valorização de terras (WOOD, 2014; KEBLOWSKI *et al.*, 2016), inevitavelmente reimaginando as cidades de acordo com “soluções” que obedeciam a princípios como rapidez, fluidez de tráfego e construção de lugares para o automóvel, transformando o espaço e expandindo os aglomerados urbanos de acordo com esta filosofia durante grande parte do século em questão. A mobilidade urbana passou então a ter seu valor intrínseco deturpado, não mais significando a livre movimentação de pessoas e cargas, utilizando-se do transporte para a realização das atividades cotidianas como meio de locomoção dentro da cidade (MAIA, 2015), mas sim como “um ativo territorial na competição interurbana por capital social financeiro e externo” (KEBLOWSKI *et al.*, 2016, p. 9, tradução do autor).

Durante a emergência dos movimentos sociais e culturais dos anos 1960, porém, uma mudança paradigmática começou a ocorrer gradualmente no modo de pensar e planejar a cidade. Muitos autores (ARNSTEIN, 1969; SEWELL; PHILLIPS, 1979; ROSENER, 1981) começaram a debater e argumentar que a inclusão da participação social era necessária para um novo modelo de evolução das cidades, e o engajamento direto com as comunidades locais começou a ser tratado como uma parte vital e essencial do bom planejamento, algo que é relativamente bem estabelecido na discussão científica dos dias atuais (THORPE, 2017). Em 1967, um conceito interessante sobre a remodelação das zonas urbanas foi escrito pelo filósofo francês Henri Lefebvre, nomeado de direito à cidade (FRIENDLY, 2020). Neste livro, o autor argumenta que as cidades podem ser contextualizadas como uma *oeuvre* em que pessoas de diferentes *backgrounds* estão constantemente em conflito tentando influenciar a forma da cidade. Este direito seria complementado pelo direito à informação e pelo direito à participação (FRIENDLY, 2020). Esta participação é tratada pelo autor como sendo um direito humano fundamental, fruto das atividades cotidianas, da criatividade e da necessidade de resolução de questões diárias (LEFEBVRE, 1967). Segundo Thorpe (2017), Lefebvre possuía aversão ao conceito em voga na sua época, que reivindicava consultas ao público local como a principal (e, na maioria das vezes, única) forma de participação social em questões cidadinas. A autora argumenta que Lefebvre postulava esta maneira de participação da seguinte maneira:

(...) ele descreveu como 'aquiescência a um preço baixo'. Ele foi igualmente crítico dos direitos legais formais. Da mesma forma que os direitos participativos têm sido vinculados aos direitos de propriedade para promover uma abordagem adversária à participação pública no planejamento contemporâneo, Lefebvre argumentou que os direitos legais formais estavam "inseridos, mas muitas vezes contra a sociedade - inseridos, mas muitas vezes contra a cultura" (THORPE, 2017, p. 29, tradução do autor).

Pode-se entender, portanto, que Lefebvre relacionava o direito à cidade ao direito de participação, resgatando a obrigatoriedade de consultar, informar e envolver diretamente os cidadãos locais nas decisões tomadas pelos seus representantes. Além disso, o conceito de apropriação, aqui entendido como a possibilidade de fornecer ao cidadão a oportunidade de acessar e ocupar o espaço urbano, continuamente desenvolvendo novos locais que, inevitavelmente, irão acomodar as necessidades e ambições de sua população (THORPE, 2017), também pode ser ressaltado. A idealização de Lefebvre pode ser expressa, portanto, como um desafio direto à noção de direito à propriedade privada que predominou no século XX nos países ocidentais, conceito que também é parte importante da Declaração dos Direitos do Homem. Apesar de suas ideias serem chamadas de utópicas por alguns autores (CASTELLS,

1983; HARVEY, 1988), que argumentam a favor de uma visão mais econômica de aglomerados urbanos, defendendo a propriedade privada como uma *commodity* a ser valorizada, o filósofo francês argumenta que uma cidade não pode, e nem deveria, ser restrita ao entendimento capitalista de produção (LEFEBVRE, 1967), e sim impulsionada a evoluir por meio do direito de participação, pois este é parte fulcral do direito à cidade e merece uma posição prioritária no desenvolvimento urbano, não podendo ser retirado dos cidadãos que a habitam.

Este conceito de direito à cidade se tornou extremamente popular entre acadêmicos e ativistas na década de 1990 (PURCELL, 2002), principalmente após a tradução do trabalho de Lefebvre para a língua inglesa. A chamada falência do conceito moderno de cidade, em que os direitos à propriedade privada geralmente se impõem ao direito de uso dos habitantes, também pesou a favor da disseminação dos ideais de Lefebvre, principalmente na América Latina, onde encontrou terreno fértil para a sua propagação (FRIENDLY, 2020). É necessário situar, porém, que normalmente ao se evocar o conceito de direito à cidade nos dias atuais, o significado deste é fundamentalmente diferente do elaborado pelo autor francês na década de 1960. Lefebvre (1967) essencialmente clamava por uma revolução do modelo de cidade existente, indo além do conceito de Estado moderno. Para o filósofo, um dos objetivos ao se consolidar o direito à cidade seria o de mudar a relação dinâmica e complexa dos habitantes de uma localidade com a sua nação, tendo o efeito prático de reestruturar a concepção de cidadania nas democracias atuais. Como coloca Purcell (2002), ao invés da democracia representativa, em que os cidadãos atuam na política local e nacional principalmente por meio do exercício do voto e da escolha dos seus representantes, Lefebvre (1967) advoga pela remodelação do conceito ao considerar que os cidadãos deveriam participar *diretamente* de *todas* as decisões que envolvam o espaço urbano em que estes vivem, essencialmente retirando o controle do Estado na tomada de decisão e gradualmente o colocando cada vez mais nas mãos dos habitantes locais, até que o próprio Estado deixe de existir.

Esta inovação conceitual, que pode parecer intrigante à primeira vista, possui diversas lacunas que o autor francês nunca conseguiu explicar devidamente. Sob o conceito desenvolvido por Lefebvre, os habitantes locais são empoderados, e não os cidadãos (aqui definidos no sentido de pertencimento a uma nação por meio da nacionalidade adquirida pelo nascimento em um país), em uma refutação direta a todo o entendimento ocidental do que constitui filiação política. Além disso, seguindo a lógica do empoderamento dos habitantes locais ao máximo nível possível, o que Arnstein (1969) classifica como patamar de controle cidadão, o autor francês também elaborou a ideia de autogestão, ou seja, os habitantes locais deveriam possuir o total controle em todas as áreas que estes tenham interesse em suas vidas

(PURCELL, 2013; THORPE, 2017), deixando a passividade e estimulando a descentralização das decisões, impedindo burocratas, políticos e o Estado em si de interferir em decisões que se relacionem, por exemplo, com o planejamento do espaço urbano.

Esta questão se torna problemática, porém, ao fazermos a transposição para uma aplicação prática deste entendimento. Por exemplo, ao avaliarmos um projeto de transportes proposto pela prefeitura municipal (como a construção de uma estrada em uma cidade fronteiriça brasileira), é justo afirmar que o impacto que esta nova obra possuirá poderá se estender para além do território nacional, causando um possível movimento de imigração para esta cidade em virtude do estímulo econômico. Neste caso, os habitantes da região, seguindo o conceito de Lefebvre, deveriam possuir o controle da tomada de decisão, ao averiguar se este projeto deveria ou não ser aprovado sem a anuência dos especialistas no assunto. O primeiro problema é que como esta é uma construção que pode impactar economicamente uma área para além da fronteira nacional, os cidadãos do outro país em questão também deveriam participar diretamente do processo decisório, e esta é uma situação absurda no contexto democrático atual.

O segundo problema que decorre desta teoria é que, muito embora a preocupação com a maior valorização da participação dos cidadãos em projetos que os afetam diretamente seja extremamente válida e digna de mérito, a completa exclusão dos especialistas e das autoridades responsáveis pelo desenvolvimento do projeto em questão é impossível, utópica e até mesmo indesejável. A inclusão de pessoas que possuem experiência e oferecem um olhar mais técnico e científico à solução de determinado problema é inquestionavelmente necessária para a obtenção de um equilíbrio entre a expectativa e o realismo na tomada de decisão, garantindo assim a presença de uma liderança forte que mantenha o processo nos trilhos, utilize-se de informações corretas e da melhor ciência disponível para que o resultado alcançado seja o esperado (TULER; WEBLER, 2010). Em resumo, as ideias de Lefebvre, como explicitadas pelo autor há cinco décadas atrás, são inviáveis de serem aplicadas, pois implicam em transformações radicais na atual estrutura política de poder e na dinâmica da sociedade (PURCELL, 2002).

Devido principalmente a estes problemas acima elaborados, as ideias de Lefebvre passaram por uma remodelação para que estas se encaixem em um contexto mais realista e integrado às democracias no século XXI, ou seja, em que a população possui uma influência relativamente baixa no controle direto do processo decisório, sendo geralmente representada no governo de uma localidade por meio de eleições, partidos e instituições (PURCELL, 2013). Neste contexto específico, o direito à cidade é normalmente entendido como mais um direito a ser demandado pela população, sendo esta a definição utilizada pelas Nações Unidas para

avançar o conceito e aumentar a conscientização sobre o tema. As ramificações advindas da teoria do filósofo francês encontraram terreno fértil em solo brasileiro, bem como na América Latina como um todo (FRIENDLY, 2020), principalmente por terem fornecido uma base teórica à constante luta realizada por diversos movimentos sociais que reivindicavam políticas mais progressistas em áreas como habitação e desenvolvimento urbano. Esta pressão social culminou na formação do Movimento Nacional da Reforma Urbana em 1987, que lutou por uma maior participação social na construção da Constituição Federal de 1988 (também conhecida como constituição cidadã), que pela primeira vez afirmou legalmente a função social da propriedade, ou seja, a obrigação velada que salienta que o uso da terra deve contribuir para o bem comum, conceito diretamente inspirado pelo ideal do direito à cidade de Lefebvre.

A experiência brasileira de aplicação dos conceitos e ideais do direito à cidade em políticas públicas é costumeiramente estudada por acadêmicos do mundo inteiro (FRIENDLY, 2020), sendo que um dos principais exemplos da aplicação desta nova interpretação do direito à cidade foi a elaboração e promulgação da Lei conhecida como Estatuto da Cidade, em 2001 (PURCELL, 2013; FRIENDLY, 2020). Esta Lei, que foi estudada com maior profundidade na próxima seção deste capítulo, reafirmou a condição de função social da propriedade por meio da regulação do desenvolvimento urbano, ao dizer em seu texto que não apenas o valor de troca (*exchange value*) deve ser levado em consideração ao se estabelecer o desenvolvimento de um pedaço de terra, mas também o valor de uso social da mesma e de seus territórios adjacentes (PURCELL, 2013), contrariando a lógica puramente capitalista prevalecente em outros países.

É necessário citar que este valor dado à função social da propriedade não estabelece que esta função é superior aos direitos de propriedade privada, apenas que estes devem ser equiparados em importância ao se tratar, por exemplo, da implantação de uma política pública. A respeito deste assunto, Purcell (2013) escreve:

(...) A lei, portanto, significa que o Estado brasileiro deve reconhecer explicitamente que o espaço urbano cumpre uma função social complexa, além de sua função econômica. No entanto, não pretende ir além dos direitos de propriedade; busca apenas equilibrar os interesses dos proprietários com as necessidades sociais dos habitantes urbanos. A lei afirma que os direitos de propriedade não são *mais* importantes do que outras preocupações. Eles ainda estão firmemente mencionados, mas agora devem coexistir com o valor de uso social. Os direitos de propriedade dependem do desenvolvimento proposto fornecer uma contribuição adequada às necessidades sociais (PURCELL, 2013, p. 3, tradução do autor).

Desta maneira, é possível afirmar que o Estado brasileiro possui uma tradição de implementar o conceito de direito à cidade, tanto em sua Constituição como em suas políticas públicas, mesmo que este conceito não seja exatamente o mesmo elaborado por Lefebvre nos

anos 60, exemplificando também a relação intrínseca - e por vezes, ignorada – entre as questões de propriedade, uso da terra, cidadania e participação social (FRIENDLY, 2020).

Thorpe (2017) comenta que, por vezes, autores que criticam negativamente as obras e ideias de Lefebvre utilizam-se dos argumentos mostrados anteriormente nesta seção do capítulo para demonstrar o tamanho da utopia que o autor francês idealizou, apresentando a ideia de que a aplicação destes ideais nas democracias do século XXI é impossível e, talvez, até mesmo indesejável. Mesmo compreendendo que a maneira como Lefebvre pensou o direito à cidade seja incompatível com o desenho socioeconômico e político do mundo atual, o autor desta pesquisa propõe que é justamente a capacidade de flexibilidade da ideia abstrata do direito à cidade que faz com que o conceito seja relevante, identificando, por exemplo, que a abertura oferecida por esta ideia fornece uma base teórica sólida para que tanto organizações mundiais como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), como também para os diversos especialistas que estudam sobre o espaço urbano possam identificar desafios inerentes à cidade e aos cidadãos, legitimando uma tentativa de encontrar soluções que nos levem a um mundo mais sustentável e com maior percentual de envolvimento dos habitantes em questões relevantes dentro de suas próprias localidades.

Envolvimento este que, indubitavelmente, pode ser considerado uma das principais contribuições do ideal desenvolvido pelo filósofo francês, salientando a importância e a obrigação do envolvimento dos habitantes da cidade nos afazeres locais e solidificando o sentimento de pertencimento dos cidadãos ao espaço que ocupam. Além disso, este envolvimento, como visto anteriormente, não se resume à ideia de aceitar passivamente as imposições vindas dos políticos e especialistas em determinado assunto, num sistema que foi classificado como *top-down*, onde as obrigações dos cidadãos são geralmente restritas à opção de voto (em democracias estáveis), havendo então a escolha dos políticos que são responsáveis por representar a população nas decisões. Lefebvre opinou, com grande parcela de razão, que a legitimidade da tomada de decisão só pode ser estabelecida se os habitantes locais estiverem envolvidos diretamente nesta etapa, e puderem especificamente ter o poder de opinar, e quiçá mudar, as decisões tomadas pelos planejadores se estas não tiverem levado em conta aspectos importantes e específicos da dinâmica do espaço urbano que muitas vezes é passível de ser analisada e entendida apenas pelos habitantes daquela localidade.

Fundamentalmente para esta pesquisa, a base teórica sobre participação social fornecida por Lefebvre, posteriormente expandida por diversos outros autores (ARNSTEIN, 1969; RANNEY, 1975; SEWELL; PHILLIPS, 1979; MASANGO, 2001; ISLAR; IRGIL, 2018; FRIENDLY, 2020) trouxe à tona e ajudou a solidificar o debate em torno da expansão desta

participação em políticas públicas. O que antes era considerado um detalhe muitas vezes desnecessário e custoso, com o passar das décadas foi sendo interpretado como um passo extremamente importante e necessário dentro do ciclo das políticas públicas. A tentativa de aprovação de qualquer documento que envolva uma grande alteração do espaço urbano nas cidades dos dias atuais precisa passar pelo crivo daqueles que serão mais afetados com esta mudança, possuindo conhecimento técnico-científico do projeto em questão ou não, estando incumbido aos planejadores também a capacidade de educar e informar de maneira transparente os detalhes, efeitos e consequências esperados de determinado projeto (SEWELL; PHILLIPS, 1979), para que a população possua o máximo de informações e possa ajudar na tomada de decisão da maneira mais racional possível. A legitimidade de tais projetos é frequentemente posta em dúvida por acadêmicos e especialistas quando o processo de envolvimento dos cidadãos não foi realizado de maneira satisfatória, seja por falta da inclusão da participação em si ou por incorporação errônea dos atores envolvidos, transformando a participação social, quando realizada de maneira eficiente e eficaz, em um dos principais pilares da democracia.

Este entendimento da evolução da percepção da participação social em projetos capazes de transformar e modificar o espaço urbano foi crucial para a assimilação cada vez maior desta prática no sistema legal brasileiro. Os movimentos sociais e a pressão popular para que mais membros da sociedade pudessem opinar, debater e se envolver mais seriamente no processo de tomada de decisão das questões cidadinas aumentaram paulatinamente ao longo das décadas, florescendo até mesmo durante a época do governo militar entre 1964 e 1985 no país e se tornando, no século XXI, a visão predominante entre acadêmicos que estudam o tema (MATAMANDA; CHINOZVINA, 2020). A contribuição de Lefebvre para esta evolução teórica é imensa, e sua ideia de direito à cidade se tornou algo bastante estudado em diversos campos do conhecimento, sendo leitura necessária em estudos sobre direito à habitação, função social da propriedade privada e a própria participação cidadã.

Após esta seção de aprofundamento sobre a importância e o valor que a ideia do filósofo francês possuiu para o avanço do estudo da ocupação do espaço urbano, a próxima seção deste capítulo trará com mais profundidade o aspecto de participação social proveniente do direito à cidade dentro da Constituição Federal de 1988 e das mais importantes leis referentes à mobilidade urbana que se seguiram à Carta Magna, como o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, promulgada em 2012.

2.4 PRECEITOS LEGAIS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Na seção anterior, existiu um grande foco na ideia de direito à cidade imaginada por Henri Lefebvre e as subseqüentes repercussões que ela gerou em diversas esferas da sociedade. A América Latina, como comentado anteriormente, foi um dos grandes centros pelos quais este conceito se proliferou, encontrando grande entusiasmo nas classes mais populares e estabelecendo um contraste direto à abordagem utilizada pelos diversos regimes militares que assumiram o governo em muitos países da região durante as décadas de 1960 e 1970 (Brasil e Bolívia, em 1964; Argentina, em 1966 e posteriormente em 1976; Chile e Uruguai, em 1973), o que culminou em uma maior aceitação do ideal postulado por Lefebvre, principalmente nas camadas mais baixas da sociedade.

O direito à cidade terminou por influenciar enormemente vários documentos legais que seriam promulgados no Brasil a partir da década de 1980, quando houve a redemocratização do país. Um dos principais pontos defendidos por Lefebvre, o aumento da participação dos cidadãos locais em questões que, ultimamente, os afetarão mais do que a qualquer outro grupo, fez-se presente, por exemplo, na discussão e futura aprovação da primeira Constituição Brasileira pós regime militar. O desenvolvimento da ideia de participação social não pode unicamente ser atribuído ao autor francês, obviamente. Diversos outros autores, como Arnstein (1969), também se tornaram célebres ao divulgar e contribuir para a aceitação da participação social como uma parte inseparável do processo de tomada de decisão, servindo inclusive como um indicador da estabilidade democrática de uma nação (BIEGELBAUER; HANSEN, 2011).

Após estabelecer a importância do envolvimento ativo e contundente da participação popular nestes documentos que possuem capacidade de influenciar milhares ou milhões de cidadãos, é essencial olharmos para a base legal e todo o arcabouço jurídico que dão respaldo à inserção e internalização desta participação em políticas públicas, como os planos de mobilidade urbana, que são o foco principal desta pesquisa. É crucial que a inclusão da sociedade na tomada de decisão não seja vista favoravelmente apenas do ponto de vista moral e ético, mas esteja também ancorada nos documentos legais que regem um país. Ao longo das décadas, várias modificações foram realizadas nestes documentos com o objetivo de garantir diversos direitos sociais à população, incluindo a última modificação até a presente data, que foi realizada em 2015 por meio da Emenda Constitucional nº 90, que determinou a inclusão do direito ao transporte como direito social fundamental.

Desta maneira, a presente seção deste capítulo abordou os principais ditames legais que garantem à sociedade civil o direito de participar e ter voz ativa nas múltiplas decisões que

afetarão as suas vidas, além de debater detalhadamente o contexto cultural e social à época da promulgação destes documentos, na tentativa de fornecer uma base teórica sólida que nos permita entender como a incorporação da participação social dentro destes documentos aconteceu. A partir desta análise textual, por fim, enuncia um rol de direitos que devem ser observados e internalizados em planos municipais de mobilidade para que os cidadãos sejam efetivamente representados dentro destes.

2.4.1 Constituição Federal de 1988

Em 1986, o Brasil deu um grande passo em direção à legitimação de sua democracia após um período de regime militar que se estendeu de 1964 até 1985, ao se tornar signatário da Resolução nº 41/128 da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986), que reconhece em seu Artigo 1º o desenvolvimento como um direito humano inviolável, informando que:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986, p.1).

Sob esta ótica, percebe-se a importância e relevância da parte jurídica no aspecto da promoção dos direitos humanos dentro de uma sociedade, permitindo incentivar a estabilidade econômica e o cumprimento de normas e obrigações que visam estimular um desenvolvimento para além das limitações teóricas, abordando este problema de maneira transdisciplinar (CAMPELLO *et al.*, 2018). Ainda a respeito deste tema, Silveira e Napolini (2013) acrescentam:

(...) foi a partir desse documento que o direito ao desenvolvimento (...) passou a ser entendido como um processo global econômico, social cultural e político, que tende ao melhoramento constante de toda a condição e qualidade de vida da população e dos indivíduos, sob a base de sua participação ativa, livre e significativa no processo de desenvolvimento e na distribuição dos benefícios de que dele derivam. Ficou assim estabelecido que o principal responsável – ou seja, o sujeito passivo do direito ao desenvolvimento – é o Estado; isto é, é ele que tem o dever de criar as condições favoráveis ao desenvolvimento supranacional e interno dos povos e dos indivíduos. (SILVEIRA; NASPOLINI, 2013, p. 127-128).

No meio acadêmico, principalmente a partir da década de 1960, foram realizados muitos estudos que enfatizaram o aspecto da maior inserção da participação popular no processo de

desenvolvimento de documentos legais, como maneira de incrementar a transparência, indicando até mesmo que a não-observância desta internalização aufere um caráter menos legítimo ao processo (BENOMAR, 2001; HART, 2003; BANKS, 2008). Ressalta-se que esta definição não é um consenso entre os acadêmicos. Apesar de estar presente como critério vital em documentos como os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável da União Europeia (2014), diversos autores apresentam uma visão muito mais cética sobre o quão benéfico é um processo decisório que é influenciado diretamente pela participação social aberta (ELSTER, 1997, 2012; OLIVEIRA, 2006; BANNON, 2007; TUSHNET, 2012).

No entendimento do autor desta pesquisa, a participação popular deve ser incorporada e internalizada em qualquer documento legal, e que, portanto, possua o poder de, por meio de decisões de outrem (sejam elas políticas ou não), influenciar direta ou indiretamente a vida de uma determinada população. Há também uma preocupação com o próprio conceito de democracia, que apesar de possuir várias definições, tem como uma das mais célebres a dada pelo ex-presidente dos Estados Unidos da América, Abraham Lincoln: a democracia é o governo das pessoas, pelas pessoas e para as pessoas (HOLDEN, 1993 *apud* MASANGO, 2001). Este governo, cuja principal força motriz deve ser a soberania popular, possui como condição inexequível para sua existência o empoderamento da população para que esta possua o poder de opinar e legitimamente influenciar quais poderes de tomada de decisão devem ser delegados, a quem, por quanto tempo e sob quais condições de responsabilidade (RANNEY, 1975). A participação da sociedade nas tomadas de decisão é, portanto, mecanismo obrigatório para alcançar a soberania popular.

A CF (Constituição Federal) Brasileira de 1988 é comumente citada como um dos primeiros exemplos de participação popular inserida em documentos legais, rompendo com a tradição estabelecida de desenvolvimento das Cartas Magnas feitas exclusivamente por uma Assembleia Constituinte, cujos representantes são eleitos por voto popular e detém poderes administrativos e legislativos (ALEGRETTI *et al.*, 2016). Outros exemplos podem ser encontrados nas Constituições de Uganda (1995), África do Sul (1996) e o Quênia (2001) (HUDSON, 2018), o que, em tese, ressalta a força obtida pela população no fim do século XX ao exigir a incorporação da sua voz à Carta destes países, resultado direto da perda de confiança na capacidade dos partidos políticos de representarem os cidadãos, com estes demandando um protagonismo mais evidente e direto na tomada de decisão. Por exemplo, em 1987, no Brasil, foi criado o Fórum Nacional Para Reforma Urbana, que unificou as diversas reivindicações feitas pelos cidadãos que tentavam ter a sua voz ouvida, mas estavam bastante fragmentados. Santos (2015, p. 31) relata a existência de “diversos movimentos sociais, associação de

profissionais, entidades sindicais, acadêmicas e de pesquisa, ONGs, além de outros como a Igreja Católica” para a criação de uma agenda com o objetivo de submeter uma Emenda Popular ao projeto Constitucional, tendo esta sido assinada por cento e trinta e uma mil pessoas e apoiada por diversos partidos principalmente situados mais à esquerda do espectro político.

Importante ressaltar que o envolvimento destas associações de caráter civil, mais alinhadas ao campo progressista, foi largamente possível devido à intensa fragmentação do sistema de partidos políticos à época, sendo inclusive mais organizadas do que estes, o que permitiu uma influência desmedida desses grupos ao longo do processo (HUDSON, 2018). Michiles *et al.* (1989) estimam que entre 6 e 18% da população que possuía direito a voto participou por meio de assinaturas para referendar uma Emenda Popular. Tal número é certamente relevante, demonstrando um nível de participação muito acima do normal em se tratando da elaboração de uma Carta Magna, embora, como observa Hudson (2018), deva-se considerar que existe um ceticismo natural com a ideia de que assinar o nome em um projeto de Constituição seja um ato político extremamente eficaz. Apesar destas condições, teve como um dos resultados a primeira vez em que um capítulo de uma Constituição Brasileira foi dedicado à cidade em si.

Apesar de todos estes pontos positivos, vários autores apontam que grandes falhas e alguns equívocos interpretativos que se estabeleceram acerca da promulgação da Carta Magna. Hudson (2018), apesar de concordar que o Brasil foi um dos primeiros países a elaborar uma Constituição com um certo nível de participação popular direta, opina que o lugar de destaque do público na formação do texto da Constituição é “mitologia”, ultimamente argumentando que:

(...) se alguém aborda o assunto esperando que o investimento maciço na participação pública (tanto por parte da Assembleia Nacional quanto da sociedade civil) deveria ter impactado de forma marcante o conteúdo da constituição, então o impacto pode ser decepcionantemente pequeno (HUDSON, 2018, p. 165, tradução do autor).

Do Valle (2020) concorda com este entendimento, salientando que apesar da participação popular poder ser considerada como relevante, principalmente levando-se em conta o contexto social e político da época, as mudanças pedidas pelos grupos civis terminaram por serem debatidas entre as elites do país. Ela discorre:

Apesar da considerável atenção popular ao trabalho da Assembleia Nacional Constituinte e da presença de uma cláusula incomum que permite a inclusão de iniciativas populares no projeto, deliberações sobre assuntos substantivos ainda ocorriam em um vácuo como parte de um processo de negociação que ocorreu entre as elites. As forças conservadoras estavam focadas principalmente em preservar sua própria influência enquanto representantes progressistas lutavam pelo avanço de uma

agenda política que pudesse responder à exclusão social, vista por muitos como o principal assunto a ser tratado pela nova constituição (DO VALLE, 2020, p. 427).

O entendimento jurídico brasileiro a respeito da participação popular em temas que direta ou indiretamente concernem o povo é claro e visível. Um país consegue se desenvolver de maneira democrática e legítima apenas se a sua população participar ativamente das decisões tomadas, não unicamente através do direito ao voto, mas observando também outras práticas que efetivamente coloquem o povo em um lugar de primazia nas decisões políticas. Uma democracia participativa efetiva significa muito além de meramente consultar a população por meio de referendos ou projetos cujos textos já estão elaborados requerendo apenas o “sim” ou “não” por parte dos cidadãos (LANDEMORE, 2015), que não possuem verdadeiramente o poder de modificá-los ou partilhar suas opiniões e ter a garantia de que elas serão ouvidas e possivelmente atendidas. Uma democracia participativa implica, pela sua própria definição, em cultivar um ambiente de trocas e deliberações que partem da população, permitindo que haja um maior intercâmbio de ideias e considerações pertinentes “no sentido dos filósofos e historiadores gregos clássicos entre os participantes e as instituições” (ALEGRETTI *et al.*, 2016, p. 4).

O empoderamento da população e o conseqüente envolvimento desta no processo de elaboração de constituições e políticas públicas também é uma consequência da aplicação dos princípios da democracia participativa e sua observância dentro de uma sociedade. Empoderamento significa, de acordo com Helling *et al.* (2005, p. 12, tradução do autor) “ (...) pessoas e comunidades. Especialmente aquelas que estão com frequência marginalizadas, que podem ter a oportunidade e a capacidade de participar efetivamente nas esferas social, econômica e política”. Morales (2016) estabelece uma relação direta do empoderamento com os mecanismos de participação direta que necessitam existir para o desenvolvimento de uma democracia representativa, utilizando o Banco Mundial como referência:

O empoderamento da população no contexto de desenvolvimento local requer o incremento da quantidade e da qualidade de suas oportunidades para participar no governo local e nos serviços públicos. Para participar efetivamente no governo local, os cidadãos necessitam de oportunidades institucionalizadas para influenciar em planos locais, processos políticos, sistema de tomada de decisão local e mecanismos de responsabilidade relacionados com os cidadãos e à tomada de decisões. Para participar efetivamente na entrega de serviços sociais, a população requer oportunidades para influenciar na mobilidade, no gerenciamento de recursos e na entrega de serviços através da voz (mecanismos de consulta e supervisão canalizados às preferências dos usuários de serviços que sirvam aos administradores e servidores públicos) e a eleição (opções disponíveis para eleger diferentes provedores) de tal modo que a população e as comunidades não estão forçadas a aceitar a entrega de serviços que não querem (HELLING *et al.*, 2005, p. 15).

A Constituição Federal de 1988 internaliza este sentimento em diversos pontos, começando pelo seu Artigo 1º, em parágrafo único, que declara que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (BRASIL, 1988), o que preconiza a participação popular como condição indispensável para a democracia. Nunes *et al.* (2019) ainda salientam que, no inciso III do mesmo artigo, a Constituição se declara como um Estado Democrático de Direito, fundamentalmente defendendo a dignidade da pessoa humana. O Artigo 3º reafirma os objetivos que devem ser almejados pelo Estado ao declarar em seu inciso I “construir uma cidade livre, justa e solidária” (BRASIL, 1988, p. 1), e em seu inciso III a intenção de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, p. 1).

Além dos direitos fundamentais, pode-se ressaltar também a proteção aos chamados direitos humanos dentro da Carta Magna. O Artigo 5º menciona a “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988, p. 2) e o Artigo 6º informa que “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” (BRASIL, 1988, p. 6), com o transporte sendo incluído no rol de direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 90 (BRASIL, 2015a), um reconhecimento da importância do transporte público como instrumento vital para o cumprimento do princípio da dignidade humana. De acordo com Nunes *et al.* (2019):

Na aprovação da PEC, documentam-se as declarações dos senadores no sentido de que se espera que a mudança contribua para melhorar as condições de vida das populações que vivem afastadas dos grandes centros, garantindo a elas o direito de ir e vir com agilidade, segurança e conforto e ainda, que a PEC certamente vai fazer com que as concessionárias de transporte público e as prefeituras tenham um olhar mais atento a essa necessidade vital para quem mora, principalmente, nas periferias das grandes cidades e sobrevive com baixos salários (NUNES *et al.*, 2019, p. 26).

Os direitos fundamentais estão, desta maneira, protegidos e enumerados, tendo a função essencial de garantir ao cidadão o atendimento de suas necessidades basilares, incorporando a vida, a saúde, liberdade individual, a segurança e a dignidade. Desta forma, complementam Nunes *et al.* (2019), a solidificação destes direitos fundamentais é consolidar a dignidade humana, sendo que sua promoção e efetivação através de institutos sociais são uma valoração do mínimo existencial.

É importante reiterar que a Constituição de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a ter um capítulo exclusivo sobre política urbana (Capítulo II, Título VII) em seu art. 182, enunciando que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público

municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, p. 108).

O mesmo capítulo, em seu inciso I, é quem estabelece que municípios com mais de vinte mil habitantes precisariam realizar os Planos Diretores como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988, p. 108). Também presente no texto constitucional é a outorga de poderes aos municípios para legislar sobre políticas de desenvolvimento urbano, medida que teve um efeito descentralizador, colocando mais poder nas mãos dos municípios. Os princípios e diretrizes elencados dentro deste capítulo foram essenciais para que o Brasil finalmente viesse a possuir um aparato jurídico mais sólido com o objetivo de mitigar a situação caótica da mobilidade nas metrópoles brasileiras, cujo sistema de transporte público, mesmo em 1988, já aparentava desgaste e superlotação.

Esta preocupação, que sempre esteve em constante evolução, foi extremamente fortalecida com a mudança paradigmática mundial que ocorreu ao fim da década de 1980 e, principalmente, na década de 1990 em relação à maneira como as cidades deveriam ser pensadas no novo século, sendo extremamente importante para cimentar diversos direitos fundamentais e incentivar novos ramos de pesquisa que colocassem o meio ambiente, a população e a cidade em evidência nas legislações e políticas públicas do mundo inteiro, parte do fenômeno ao qual se deu o nome de desenvolvimento sustentável. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que ficou mais conhecida como ECO-92 ou Rio 92, ficou exposta a preocupação dos governantes com um desenvolvimento socioeconômico que também estivesse em harmonia com a natureza, propondo mudanças que objetivassem a qualidade de vida não apenas para a geração corrente, mas também para as futuras.

Tal pensamento se tornaria preponderante no século atual, com diversos documentos formulados que foram orientados com a sustentabilidade em posição de destaque, como os Planos de Mobilidade Urbana Sustentáveis da União Europeia, além da Agenda 2030 da ONU (Organização das Nações Unidas), que indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis e 169 metas que focam em erradicar a pobreza e dignificar os assentamentos urbanos (ONU, 2015).

O Quadro 1 mostra, de maneira resumida, os artigos da Constituição Federal de 1988 que estão ligados à participação social, mencionando-a de maneira explícita ou implícita.

Quadro 1 - Artigos da Constituição Federal de 1988 Ligados à Participação Social

Artigo	Importância
1º	Ao legislar sobre a soberania da sociedade, salientando que todo o poder emana do povo, preconizando a participação social como fundamental à existência da democracia.
3º	Ao legislar sobre a intenção de construir uma cidade livre, justa e solidária, preceitos presentes na democracia participativa e na Gestão Democrática das cidades, enfatizando a busca da justiça social como dever do Estado.
182	Ao legislar sobre política urbana, afirmando a obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores, refletindo também a preocupação com a sustentabilidade, conceito que, à época, era timidamente explorado em documentos legais.

Fonte: O Autor (2022), baseado na Constituição Federal (1988)

É possível argumentar que, ao se elaborar a Constituição Brasileira de 1988, uma parcela destas preocupações, que ainda eram embrionárias à época, foi internalizada no texto final, transformando a Carta Magna em um documento até certo ponto inovador e atual (HUDSON, 2018). Apesar disto, demorou treze anos para que o legislativo aprovasse a Lei 10.527 (BRASIL, 2001), mais conhecida como Estatuto da Cidade, que teve como diretriz geral o desenvolvimento social das cidades por meio da gestão democrática e da democracia participativa, remetendo já em seu Art. 1º ao capítulo de política urbana e sua execução, tratados anteriormente no Art. 182 da CF/88. A elaboração e promulgação do Estatuto foram de importância ímpar, pois este processo demonstrou a preocupação brasileira com a robustez legal que alicerçava questões como o direito à cidade, a participação popular e a democratização do meio urbano, incrementando o arcabouço jurídico com mais um mecanismo legal, visando uma reversão da histórica concepção de espaço urbano implantada no Brasil (IPEA, 2016).

2.4.2 Estatuto da Cidade

Ao estudar-se a referida Lei, pode-se notar que o conceito de democracia participativa está imbuído em diversos pontos do texto, nos permitindo apontar claramente algumas passagens no documento que focam exclusivamente na importância do envolvimento direto e aberto da sociedade civil no processo de elaboração de documentos legais, reforçando a crença no sistema político *bottom-up*. Tais processos eram previamente tidos como de responsabilidade quase única dos legisladores e técnicos envolvidos com os projetos, restando à população praticamente apenas aceitá-los. Nas poucas vezes que uma maior interação com a população foi realizada, esta tinha como objetivo principal a de informar à sociedade a decisão tomada por especialistas, ao invés de verdadeiramente escutar os desejos e anseios dos cidadãos locais. Especialmente para esta dissertação, destacar-se-ão os Artigos 2º, 39, 40, 41 e 42 do Estatuto, pois tratam de maneira direta o principal problema de pesquisa proposto pelo autor.

Em seu capítulo I, o Artigo 2º menciona de maneira direta as diretrizes gerais que regem o Estatuto, afirmando em seu inciso I a garantia “a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, p. 10). Este trecho do Estatuto é relevante, podendo-se arguir que a Lei menciona em seu texto o direito dos cidadãos à cidade em si, conceito que se desenvolveu principalmente com o sociólogo francês Henri Lefebvre em seu texto *Le droit à la ville* (1967), onde este incitava um modelo urbanístico que transformasse a maneira como a sociedade vive nas cidades, estimulando uma reformulação de áreas periféricas e subúrbios “como frentes estratégicas para a construção de uma política espacial alternativa dentro da cidade realmente existente - muitas vezes não planejada e irregular” (STIPHANY, 2019), uma ideia que, como visto na seção anterior, encontrou um grande número de seguidores na América Latina em virtude do desenvolvimento desenfreado da maioria das grandes cidades na região, relegando os cidadãos mais pobres aos subúrbios e colocando uma distância considerável entre estes e o processo de tomada de decisão. O Artigo 2º também reflete a incorporação e internalização dos preceitos estabelecidos a partir do Relatório Brundtland de 1987, reafirmando o compromisso do Estado Brasileiro com as políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento sustentável, já em vigor àquela época em países desenvolvidos, como pode ser visto em relatórios como o *Transland*, *Transplus* e *Propolis* (GEERLINGS; STEAD, 2003).

No inciso II do mesmo artigo está presente um dos pontos mais importantes em relação à democracia participativa: “a gestão democrática por meio da 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” (BRASIL, 2001, p. 10). Ao promulgar esta Lei, o legislador incluiu de maneira robusta e clara a participação da sociedade no processo de formulação de planos e projetos, não a relegando a uma posição secundária de envolvimento. O envolvimento direto dos cidadãos é fulcral para que a cidade não seja limitada a “maximizar a reprodução do capital, mas também feita por – e para – os cidadãos” (BALBIM, 2016, p. 130), mitigando os sentimentos de alienação e de estarem alheios às decisões tomadas por políticos e técnicos, que possam vir a acreditar que detém o conhecimento necessário para julgar saber o que a população quer (MATAMANDA; CHINOZVINA, 2020), o que pode causar uma cisão entre a sociedade e a classe política mesmo que esta tenha sido democraticamente eleita pela própria população.

Como salientam Ibeas *et al.* (2011), a importância desta participação advém não apenas de incluir a sociedade nos assuntos que lhe cabem, mas também de legitimar o próprio governo perante os cidadãos, gerando mais confiança por parte destes em relação às decisões tomadas pelos políticos, o que é especialmente relevante ao considerarmos o contexto de reestabelecimento recente do governo democrático na maioria dos países da América Latina, incluindo o Brasil. Argumenta-se também que quando uma população se envolve diretamente com o processo decisório é mais fácil que esta aceite o resultado final de um plano ou de um projeto (ARNSTEIN, 1969), aumentando-se a sensação de bem-estar e de efetiva contribuição ao coletivo, sentimentos que podem levar uma sociedade à evolução (DABNEY, 2013).

Em seu Capítulo III, Art. 39, o Estatuto da Cidade volta a fazer menção à participação, ao legislar sobre os Planos Diretores, ressaltando a absoluta necessidade destes para alcançar “a qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001, p. 30). É pertinente observar que, segundo alguns autores, implicitamente a Lei sugere uma presença maior do Estado como condição para se atingir estes marcos. Oliveira *et al.* (2018) argumentam que o avanço dos mecanismos jurídicos, dos quais o Estatuto faz parte, está intrinsecamente ligado ao acréscimo de intervenções estatais, que deveria, para os autores, fomentar uma maior relevância da participação social dentro do planejamento urbano.

O Art. 40 menciona, de maneira explícita em seu inciso IV, que os Poderes Legislativo e Executivo devem garantir, durante a elaboração e o monitoramento de projetos e planos, a promoção de debates com a população e de associações representativas desta, de maneira a incentivar cada vez mais a inserção da participação em documentos legais e que afetarão a vida dos cidadãos (BRASIL, 2001). Ibeas *et al.* (2011, p. 475, tradução do autor) lembram que “(...) o envolvimento do cidadão pode, portanto, ser visto como um valor estratégico que enriquece

o processo social, e como um recurso que qualifica ou fortalece algumas partes dele, legitimando-o ou tornando-o mais pertinente ou eficaz”. Salienta-se que este artigo está em sincronia com a orientação emanada pelos atuais documentos relacionados à mobilidade urbana, como as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012) e as diretrizes dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável da União Europeia (2014), que declaram que a participação social deve estar presente em todas as etapas de uma política pública e não apenas durante a sua elaboração. A presença do envolvimento da população durante as etapas de monitoramento e, principalmente, execução do plano é algo que necessita ser debatido, verificado e avaliado nos atuais planos de mobilidade urbana brasileiros.

O resultado negativo encontrado por Monteiro e Santos (2021a), especificamente sobre a quase inexistência de mecanismos de monitoramento, sugere que a inserção da participação é frequentemente abordada na etapa de elaboração, principalmente por meio das audiências públicas e fóruns, porém ainda é largamente ignorada nas etapas subsequentes, o que gera insatisfação e dúvidas dos cidadãos a respeito da validação das questões apresentadas por estes na etapa inicial de elaboração da política, havendo um questionamento sobre se de fato a vontade popular foi escutada e considerada pelos formuladores após as reuniões e encontros realizados.

O Art. 41 legisla especificamente sobre os planos diretores, mecanismo fundamental para o ordenamento da mobilidade urbana das metrópoles brasileiras (BRASIL, 2001). Neste artigo se fala sobre a obrigatoriedade da existência de um plano diretor para determinadas cidades, como as de interesse turístico especial, as com mais de vinte mil habitantes e as que integram regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos. Embora o Estatuto da Cidade seja uma Lei de 2001, os planos diretores já vêm sendo elaborados no Brasil há muito mais tempo, desde a década de 1960, por meio do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), órgão criado no período do regime militar no Brasil. Uma das atribuições do SERFHAU era prestar assistência aos municípios contratando empresas privadas para a elaboração de planos diretores, medida que visava principalmente o controle político, pois as verbas federais que seriam alocadas aos municípios eram ligadas diretamente à formulação dos planos (OLIVEIRA *et al.*, 2018).

Antonello (2013) ressalta que este período foi marcado pela quase completa passividade da população em relação à tomada de decisões, estando estas ao cargo de uma equipe formada puramente por técnicos e especialistas no assunto, sem haver sequer uma consulta à sociedade a respeito dos planos. Araújo (2006) concorda com esta visão, e acrescenta que este período histórico foi determinante para a ocupação caótica dos aglomerados urbanos vista nas grandes

metrópoles nas décadas subsequentes. A aprovação do Estatuto da Cidade, por conseguinte, foi um marco positivo no aspecto da participação social, com o Art. 41 mencionando explicitamente que o Poder Público municipal deve utilizar os instrumentos previstos no Art. 182 da CF/88 na elaboração dos planos.

O Art. 42 legisla sobre o que o plano diretor deve minimamente possuir para que seja aprovado, ressaltando os aspectos de mecanismos e controle necessários para que os planos sejam considerados democráticos (BRASIL, 2001). Além disso, em sintonia com a Constituição de 1988, ressalta a defesa dos direitos sociais, ao legislar sobre uso e ocupação do solo, planejamento de intervenção a áreas com perigo de desabamento, preservação e ocupação de áreas verdes municipais e a compatibilidade com os planos de recursos hídricos. Este artigo, em seu parágrafo 4º, também menciona diretamente a obrigatoriedade dos municípios de entregar os planos diretores em até cinco anos após a lei entrar em vigor, estabelecendo um limite de tempo até que ocorra o encaminhamento para a Câmara Municipal.

É válida também a menção ao Art. 43 (BRASIL, 2001), que trata de maneira mais direta a questão da democracia participativa, principalmente ao considerarmos o histórico fraco de participação em documentos legais da população brasileira, aspecto já mencionado anteriormente, e exacerbado durante a década de 1960 com a política mais autoritária de concentração de poder advinda do regime militar. O Art. 43 menciona explicitamente que a gestão democrática da cidade deve ser observada, utilizando-se de instrumentos para tal fim. Dentre eles:

- a) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- b) debates, audiências e consultas públicas;
- c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Quadro 2 mostra, de maneira resumida, os artigos da Lei 10.527/2001 (Estatuto da Cidade) que estão ligados à participação social, mencionando-a de maneira explícita ou implícita.

Quadro 2 - Artigos do Estatuto da Cidade Ligados à Participação Social

Artigo	Importância
2º	Ao garantir o direito às cidades sustentáveis, sublinhando o direito dos cidadãos à cidade em si, mencionando a formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano.
39	Ao legislar sobre os Planos Diretores, mencionando expressamente a busca pela justiça social, conceito que vários autores interligam com a participação direta dos menos favorecidos na formulação de planos e políticas.
40	Ao legislar sobre a obrigatoriedade imposta ao Legislativo e ao Executivo de escutar a população a respeito da elaboração e monitoramento de planos e políticas públicas, por meio de mecanismos como a audiência pública, além de garantir a transparência ao afirmar o dever da publicidade e acesso quanto aos documentos produzidos.
41	Ao legislar sobre a obrigação da elaboração dos Planos Diretores, salientando a primazia da acessibilidade das rotas em cidades que necessitam de planos de transporte urbano integrado.
42	Ao legislar sobre a incorporação de mecanismos de acompanhamento e controle dos Planos Diretores, sublinhando a necessidade de transparência após a elaboração do documento.

Continua

Conclusão

Artigo	Importância
43	Ao legislar sobre a democracia participativa, mencionando a necessidade da observância da gestão democrática, avançando o entendimento da importância da participação social na formulação de políticas públicas.

Fonte: O Autor (2022), baseado no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001)

A maior consolidação da democracia participativa no Estatuto da Cidade foi vital para o avanço do entendimento da importância da participação social na formulação de políticas públicas. A política de desenvolvimento urbano brasileira avançou, indubitavelmente, durante as últimas duas décadas desde a promulgação do Estatuto (SANTOS, 2015). A elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas não pode mais ser discutida sem que o aval da sociedade seja procurado, existindo o entendimento de que a democracia não pode existir sem que o governo, mesmo eleito por meio de um processo democrático, procure a população ao tomar uma decisão que impactará milhares ou milhões de pessoas. Outro documento que ajudou a substanciar esta compreensão foi a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), promulgada onze anos após o Estatuto, que será estudada com maior aprofundamento na seção a seguir.

2.4.3 Política Nacional de Mobilidade Urbana

Embora a ênfase na democracia participativa e na gestão democrática tenham aparecido com proeminência no Estatuto da Cidade, outro documento com importância ímpar para o estabelecimento do arcabouço legal brasileiro em relação às políticas de transportes foi promulgado em 2012, por meio da Lei 12.587 (BRASIL, 2012), mais conhecida como PNMU. Em consonância com a Lei 10.257, a PNMU tem como um dos principais objetivos nortear a elaboração de planos de mobilidade que incorporem a participação social, garantindo efetivamente o direito à cidade e os princípios de justiça social advindos da Constituição Federal de 1988 (RABAY *et al.*, 2019).

Devido ao caráter eminente deste documento, se faz necessária a análise da importância da Lei 12.587 tanto para o arcabouço jurídico brasileiro como para políticas públicas de mobilidade urbana. Esta Lei, sua efetividade e consequências para o ordenamento do espaço

urbano das metrópoles brasileiras vêm sendo estudadas exaustivamente por diversos autores (MONDINI, 2016; FELTRAN, 2016; MACHADO; PICCININI, 2018; RABAY *et al.*, 2019) que pesquisam sobre o tema de mobilidade na área de transportes, visto que a promulgação da Lei 12.587 fez com que governos municipais por todo o Brasil tentassem se organizar de maneira mais efetiva para elaborar os Planos Municipais de Mobilidade Urbana (PMMU).

Importante salientar que esta obrigação já existia com os Planos Diretores, como mencionado no Estatuto da Cidade, não eximindo a inércia política e administrativa que pairou sobre os gestores durante os onze anos consecutivos ao Estatuto. Mesmo após a Lei de 2012 entrar em vigor, até o final de 2019 apenas 6% dos municípios que são obrigados por lei a elaborar os planos o fizeram (MONTEIRO; SANTOS, 2021a), havendo sucessivas prorrogações do prazo desde a aprovação da Lei, a última destas datando de 19 de maio de 2020 (BRASIL, 2020), permitindo que municípios com menos de duzentos e cinquenta mil habitantes elaborem o plano até o dia 12 de abril de 2022, sendo este prazo estendido para o dia 12 de abril de 2023 para municípios com mais de duzentos e cinquenta mil habitantes, o que demonstra claramente que as punições previstas em Lei não foram suficientes para que os municípios elaborassem o documento requerido.

De maneira similar aos documentos anteriores, nesta seção destacar-se-ão os artigos da Política Nacional de Mobilidade Urbana que mencionam, direta ou indiretamente, a participação popular e os direitos do cidadão no texto da Lei, consolidando a incorporação da primazia cidadã em planos no arcabouço legal brasileiro. De início, o capítulo 1, Art. 2º, ressalta o aspecto da Gestão Democrática já realçado no Estatuto da Cidade, citando que o documento possui como objetivo:

(...) contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012, p. 1).

A menção ao conceito de acesso universal à cidade é importante, visto que é amplamente conhecido que milhões de pessoas no Brasil não possuem acesso a serviços básicos, tendo sua participação negada em diferentes esferas da sociedade, o que leva inevitavelmente à exclusão social (LUCAS, 2012; BALBIM, 2017). Argumenta-se então que este conceito também está em consonância com a ideia de justiça social que pode ser encontrada na Constituição Federal vigente, consolidando uma perspectiva de planejamento dos planos de mobilidade que está intrinsecamente pautada na participação da população mais carente, que invariavelmente é um dos segmentos que ocupa e desenvolve o espaço urbano. Segmento este que, até a promulgação

destes documentos, ficou à margem do planejamento, praticamente inexistindo como atores sociais participativos (ANTONELLO, 2013).

Em seguida, o texto do Art. 5º versa sobre os princípios da PNMU, legisla diretamente sobre questões que, no século XXI, passaram a predominar em debates acadêmicos e políticos/administrativos (BRASIL, 2012). Estes princípios estão largamente baseados no desenvolvimento dos aspectos sustentáveis e de participação social dentro dos planos, baseando-se na experiência europeia e citando-se como alguns dos fundamentos:

- a) acessibilidade universal;
- b) desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- c) equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- d) eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- e) gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

O item “a”, já mencionado anteriormente no Art. 2º, é posto novamente em evidência nesta parte do documento, resgatando mais uma vez o aspecto social da Lei, que tem como um dos objetivos reduzir a desigualdade espacial encontrada nas grandes metrópoles. O item “b” está em sintonia com os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2015), que podem ser descritos como um apelo global à redução da pobreza extrema, das desigualdades socioeconômicas e o fomento do bem-estar da população, ressaltando o direito de todo cidadão à cidade e impulsionando o desenvolvimento de novas tecnologias para que se possa superar o atual caos urbano encontrado nas metrópoles brasileiras (CAVALCANTI *et al.*, 2021). O item “e” enfoca mais uma vez o aspecto da gestão democrática e participativa que exemplifica o espírito social do documento, explicitamente mencionando que o controle do planejamento e da avaliação da PNMU deve obrigatoriamente ser da sociedade, a colocando em uma posição de primazia na elaboração destes documentos, ressaltando-a como parte basilar para o aprimoramento da mobilidade urbana nas cidades (BRASIL, 2012).

O texto referente ao Art. 7º (BRASIL, 2012) também é importante para o avanço do entendimento do aspecto de controle social e de participação ativa da sociedade em políticas públicas, ao legislar sobre os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Elenca-se a redução das desigualdades, a justiça social, o acesso aos serviços básicos e a melhoria das condições urbanas da população como parte destes objetivos. Somam-se a estes a preocupação com a questão ambiental e uma nova citação ao desenvolvimento sustentável, sublinhando

novamente o fato de que ao se desenvolver políticas públicas de mobilidade no século XXI, os responsáveis pela elaboração do documento são obrigados a considerar o impacto ambiental que as políticas propostas terão. Por exemplo, se existe uma meta de redução de emissão de gases que causam o efeito estufa concomitante a um projeto de incentivo à mobilidade ativa, como o ampliação da malha cicloviária e a instalação de bicicletários em pontos específicos na cidade, considerando que os transportes motorizados são responsáveis pela maior porcentagem de emissão desses gases (HICKMAN *et al.*, 2013) e que políticas neste sentido são necessárias para mitigar as externalidades negativas provocadas pelo sistema de transporte ao meio ambiente. Este artigo também faz menção à gestão democrática, em seu inciso V, como instrumento da PNMU, algo já presente nos artigos anteriormente citados.

O capítulo III da Lei 12.587 (BRASIL, 2012) possui grande relevância para esta pesquisa, ao enunciar em seus Art. 14 e 15 os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. É nesta parte da Lei que os cidadãos conseguem entender melhor as obrigações do Estado em relação a todo o sistema de transporte, bem como compreender como a própria população pode cobrar e demandar dos formuladores dos planos municipais de mobilidade a obediência aos ditames da Lei.

O Art. 14, como mencionado no parágrafo anterior, legisla sobre o direito dos usuários ao transporte. O inciso I trata sobre o direito de todos de receber um serviço adequado de transporte, garantindo por lei, deste modo, a qualidade do sistema público. Alguns autores, como Brasil e Argolo Junior (2017), analisam que o direito dos usuários está restrito a este ponto, porém este mesmo Artigo 14 é claro em sua redação quando afirma que este direito é relativo ao Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU), que é definido no Art. 3 desta mesma Lei como “o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do município” (BRASIL, 2012, p. 1). Ao considerar esta definição, Catunda e Santana (2015) concluem que os PMMUs, portanto, são obrigados a considerar o direito dos cidadãos à cidade em si quando da elaboração dos documentos, de modo a garantir o acesso às oportunidades urbanas de maneira igualitária e independente de status socioeconômico.

O Art. 14 ainda menciona de maneira direta que os usuários têm o direito de participar “do planejamento, da avaliação e da fiscalização da política local de mobilidade urbana” (BRASIL, 2012, p. 6), adicionando outro elemento de controle social no documento. Neste ponto cabe ressaltar que a população também necessita participar ativamente do processo de avaliação e fiscalização não apenas do planejamento do plano em si, fazendo-se necessária a análise desta participação mesmo após a conclusão e aprovação do plano em questão.

O Art. 15 (BRASIL, 2012) também contribui de maneira significativa para alicerçar juridicamente os direitos dos cidadãos em políticas públicas de mobilidade, ao legislar sobre os instrumentos pelos quais a população pode avaliar e fiscalizar os planos elaborados, citando, entre eles:

- a) órgãos colegiados que contenham a presença do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores de serviço;
- b) ouvidorias nas instituições responsáveis pelo Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, abrindo uma linha de diálogo entre a sociedade civil e o Poder Público que permite ao cidadão obter informações sobre alguma questão proposta;
- c) audiências e consultas públicas;
- d) procedimentos de avaliação de satisfação dos usuários e prestação de contas públicas.

A provisão de instrumentos na Lei que indiquem claramente por quais meios a sociedade pode questionar os governantes a respeito da eficiência e eficácia das soluções propostas é vital para o bom funcionamento da democracia. É verdade que a importância de alguns destes mecanismos pode ser posta em xeque, suscitando dúvidas a respeito de sua efetividade. As audiências públicas, por exemplo, são um espaço em que o Poder Público pode apresentar um tema e debatê-lo com a sociedade civil, com vistas a estabelecer uma política pública. Devido ao seu caráter coletivo, consultivo e que permite manifestações orais (MAIA, 2015), contudo, as audiências por vezes são utilizadas por indivíduos e grupos organizados que se manifestam por meio de assuntos que não são aqueles que estavam originalmente em pauta, reivindicando melhorias em questões que podem não ser da competência dos elaboradores da política pública em questão.

Adicionalmente, é necessário citar que o Poder Público não é obrigado a aceitar as sugestões, ideias e questionamento advindos da sociedade, pelo caráter consultivo e não vinculativo da audiência, devendo analisá-las e acatá-las ou rejeitá-las de acordo com o critério pré-estabelecido pelos formuladores. O grande problema é que nem sempre este processo de análise é feito de maneira transparente, gerando ansiedade e questionamentos por parte da sociedade civil, que frequentemente indaga se as ideias propostas na audiência foram efetivamente consideradas antes de serem possivelmente descartadas. Tendo em mente as fraquezas postuladas acima, é de vital importância que se analise e avalie o mérito da participação considerando-se diversos meios de envolvimento popular, ampliando as maneiras que a sociedade possui de fiscalizar e monitorar o andamento da política pública em questão.

O Quadro 3 mostra, de maneira resumida, os artigos da Lei 12.587/2012 que estão ligados à participação social e aos direitos dos cidadãos de maneira direta ou indireta.

Quadro 3 - Artigos da Política Nacional de Mobilidade Urbana Ligados à Participação Social

Artigo	Importância
2º	Ao legislar sobre a Gestão Democrática, citando a importância do acesso universal à cidade e ao conceito de justiça social.
5º	Ao legislar sobre os princípios da PNMU, ressaltando a acessibilidade universal e o caráter sustentável do documento, estando em consonância com os ODS da ONU e a Agenda 2030. Nova menção à Gestão Democrática e ao aspecto de controle social.
7º	Ao legislar sobre os objetivos da PNMU, citando a redução das desigualdades, a justiça social, o acesso aos serviços básicos e a melhoria das condições urbanas da população. Realça-se novamente o aspecto do desenvolvimento sustentável, que pode apenas ser atingido com a participação ativa da sociedade.
14	Ao legislar diretamente sobre os direitos dos usuários de transporte, citando o direito que a população tem de participar do planejamento, da avaliação e da fiscalização da política local de mobilidade urbana, obrigando a inclusão de mecanismos de participação nos PMMUs.

Continua

Conclusão

Artigo	Importância
15	Ao legislar sobre os instrumentos pelos quais a população pode avaliar e fiscalizar os planos elaborados, como as audiências e consultas públicas.

Fonte: O Autor (2022), baseado na Lei 12.587 (Brasil, 2012)

2.4.4 Inserção do Transporte Como Direito Fundamental na CF/88

Outro ponto importante de análise deste capítulo se relaciona à aprovação da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, que incluiu o transporte como um direito fundamental social, atrelando-o aos outros direitos contidos no Art. 1º da CF/88. Este passo pode ser caracterizado como histórico e essencial, pois houve o reconhecimento oficial, por parte do Estado, de que o transporte se configura como parte inalienável da busca pelos outros direitos sociais já mencionados anteriormente na Constituição, destacando-se, assim, a mobilidade urbana e regional como um dos principais setores de política pública, podendo argumentar-se que é por meio desta que a inclusão social e o aumento da qualidade de vida da população, através do acesso facilitado a benefícios e oportunidades gerados nas cidades, podem ser alcançados, bem como a utilização mais equânime dos espaços e dos serviços públicos (MUGION *et al.*, 2018).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 90/11, que inseriu o transporte como direito fundamental social e alterou o texto do Artigo 6º da CF/88, de autoria da então deputada Luiza Erundina (PSB/SP), foi aprovada em 2015. Sobre a elaboração e subsequente aprovação da PEC, ela afirmou:

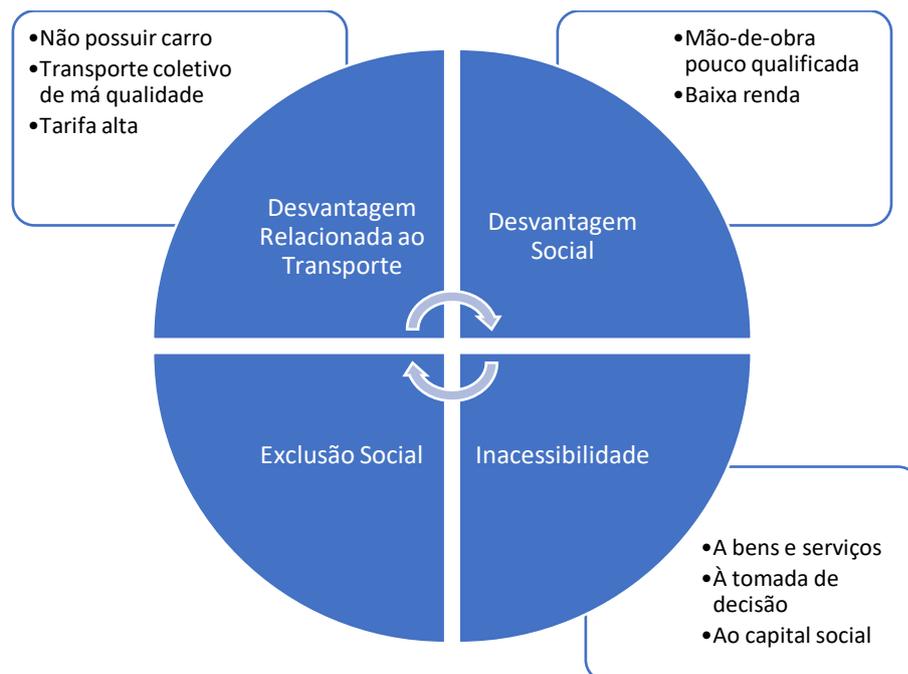
A definição do transporte como um direito social pela Constituição Federal obriga o Estado a garantir esse serviço a todos os cidadãos brasileiros. Significa, portanto, uma conquista importante, sobretudo para aqueles que dependem do transporte coletivo para ter acesso aos outros direitos sociais (ERUNDINA, 2015).

O debate acerca do papel do transporte e da mobilidade urbana como mecanismo vital para a prosperidade dos cidadãos é certamente relevante. Pode-se afirmar, a partir da argumentação fornecida pela deputada, que o reconhecimento do transporte como direito fundamental teve como um dos objetivos a redução das desigualdades sociais, além de reforçar a entrada do transporte como elemento central de política pública, ajudando a população

diretamente dependente do transporte público. Parte-se do entendimento de que esta parcela da sociedade, que no país compreende geralmente a população de baixa renda, consegue majoritariamente realizar as atividades cotidianas e almejar os outros direitos sociais previstos por Lei (educação, saúde, moradia, lazer, entre outros) apenas se obtiver acesso a um transporte coletivo de qualidade, sob risco de exclusão social se esta condição não for alcançada (LUCAS, 2012).

A Figura 1 demonstra justamente este risco, por meio do ciclo vicioso que se estabelece ao considerarmos as desvantagens relacionadas ao transporte que acomete a parcela mais pobre da população. No contexto brasileiro, a falta de um automóvel restringe bastante a acessibilidade a bens e serviços, principalmente levando-se em conta o fenômeno do espraiamento urbano presente nas grandes cidades do país. A má qualidade do transporte público, além de outros problemas frequentemente citados como a falta de segurança e a alta tarifa cobrada geram desvantagens sociais para esta parcela da sociedade, que possuem baixa renda e uma mão-de-obra pouco qualificada, culminando em uma inacessibilidade à bens e serviços essenciais, bem como às amenidades da vida cotidiana. Barcellos (2013) comenta que estas condições de ausência de nível básico de acesso à informação e educação previnem que o cidadão contribua e participe efetivamente do sistema democrático, o que o deixa à margem do processo decisório.

Figura 1 - Relação Entre Exclusão Social e Transporte



Fonte: O Autor (2022), adaptado de Lucas (2012)

Esta determinação, por parte do Legislativo, de inserir o transporte como direito social também pode ser enquadrada como uma tentativa de rompimento com a maneira tradicional de se abordar a mobilidade urbana no Brasil. Como mencionado anteriormente na seção 2.1, a maioria das cidades em todas as cinco regiões do país tradicionalmente foram pensadas para se adequar ao uso do transporte individual motorizado, com a anuência do Poder Público, que abriu brechas para que este pensamento se desenvolvesse por meio de propagandas e incentivos fiscais. A própria sociedade, é necessário relatar, também contribuiu para a incorporação do direito ao transporte por meio de manifestações populares, como as realizadas em 2013 contra o aumento da tarifa dos coletivos e em meio a denúncias de esquemas de corrupção do Governo Federal. Santos (2015) postula que um dos principais efeitos jurídicos que a PEC obteve foi a inclusão do transporte nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios, sendo estes obrigados a destinar parte da verba para a área do transporte como ocorre em outras áreas como a educação. Essencialmente, o transporte passou a ser considerado uma das obrigações do Estado para com os cidadãos, que obtiveram mais um respaldo jurídico em relação aos seus direitos.

Como resumo da importância desta conquista da sociedade brasileira, cabe ressaltar os argumentos favoráveis à aprovação da PEC por parte dos Relatores do processo, os então Senadores Álvaro Dias e Aloysio Nunes:

No mérito, não há como deixar de tomar como base o preâmbulo da Constituição Cidadã (...), sem transporte, não há saúde, não há educação, não há trabalho, não há alimentação e não há lazer, salvo aqueles eventualmente produzidos nas próprias residências, e que a sociedade não pode tomar por base. Sem transporte, a liberdade de ir e vir também fica gravemente comprometida. Impor aos mais pobres uma condenação à imobilidade, seja pelas distâncias, seja pelas tarifas, ao mesmo tempo em que os proprietários de veículos podem usufruir de todos os espaços urbanos, é algo irreconciliável com a ideia de igualdade. (...) Em conclusão, o “esquecimento” do transporte, especialmente do transporte dos mais pobres, é o oposto do que aconteceria na sociedade fraterna e justa preconizada pela nossa Carta Magna (BRASIL, 2014, p. 8-9).

2.5 ROL DE DIREITOS DO CIDADÃO RELATIVOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL E À MOBILIDADE

Após elencar e discorrer sobre as principais leis brasileiras que concernem a mobilidade urbana, e destacar os pontos específicos que mencionam a obrigatoriedade da participação social e quais os direitos que os cidadãos possuem dentro de uma política de mobilidade, se faz necessário elaborar um rol destes direitos para que haja a verificação da conformidade dentro

dos planos municipais estudados nesta pesquisa, principalmente aqueles relacionados à participação social. O resultado deste levantamento pode ser verificado no Quadro 4.

Quadro 4 - Resumo dos Direitos do Cidadão ligados à Participação Social em Planos de Mobilidade no Brasil

Direito	Característica
Participar do Planejamento, Avaliação e Fiscalização	Presença, nos eventos de participação, de órgãos colegiados que contenham membros do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores de serviço.
Participar do Planejamento, Avaliação e Fiscalização	Diversificação da amostra de membros da sociedade civil, incluindo grupos historicamente marginalizados na elaboração do Plano.
	Presença de ouvidorias nas instituições responsáveis pelo Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, abrindo uma linha de diálogo entre a sociedade civil e o Poder Público que permite ao cidadão obter informações.
	Realização de audiências e consultas públicas constantes, durante e após a elaboração do plano.
	Realização de procedimentos de avaliação de satisfação dos usuários e prestação de contas públicas.

Continua

Conclusão

Direito	Característica
Disponibilidade de Informação	Publicação dos direitos e responsabilidades da sociedade civil nas diferentes etapas de elaboração do Plano.
	Publicação dos direitos e obrigações dos operadores dos serviços.
	Publicação, em diferentes meios de comunicação, das diferentes maneiras para reclamações disponíveis para a sociedade, além dos respectivos prazos de resposta.

Fonte: O Autor (2022), baseado no Estatuto da Cidade (2001) e PNMU (2012)

2.6 CONCLUSÕES

O Brasil avançou no ordenamento jurídico, elencando propostas de participação que podem ser muito efetivas e eficientes se aplicadas da maneira correta. Porém, apesar de bem cerceada dentro do arcabouço jurídico nacional, observa-se ainda uma tímida participação política da sociedade, principalmente no que remete à área de políticas públicas relacionadas ao transporte. Monteiro e Santos (2021a) reiteram que os cidadãos ainda não estão acostumados a se engajar ativamente no processo de elaboração dos planos de mobilidade urbana, sendo necessária uma atuação mais prolífica do Poder Público para que os próprios cidadãos compreendam a importância de participarem para dar legitimidade a este processo democrático.

A falta da difusão de informações sobre as etapas dos planos, de tentativa de educação da população em relação às pautas que seriam apresentadas e de transparência após a realização do processo por parte dos governos também parecem ser impeditivos reais da participação neste contexto, sendo possível elencá-los como barreiras que possam vir a impossibilitar que a população possa acompanhar constantemente o processo para saber se as ideias, sugestões e comentários realizados acerca do plano foram de fato considerados pelos elaboradores do documento. Santos (2015) elenca alguns fatores que podem estar no cerne desta inércia da população brasileira em relação à participação:

- a) a falta de cultura de participação em projetos voltados principalmente para a área de transportes, também mencionada por Monteiro e Santos (2021a). Este fator foi, de certa

forma, influenciado pelo período do regime militar no Brasil (1964-1985), que desencorajou o envolvimento da sociedade em planos diretores;

b) a apatia da população que espera passivamente uma atitude dos representantes eleitos, assumindo que o exercício da cidadania e da democracia terminam após as eleições;

c) os escândalos de corrupção que vieram à tona nas últimas décadas na política brasileira, que mina a confiança da sociedade nos seus representantes, questão também mencionada por Masango (2001);

d) a falta de transparência do Estado, o que dificulta o acesso à informação e ao monitoramento das questões por parte da população.

Lukensmeyer *et al.* (2011, p. 38, tradução do autor) ainda adicionam que a participação popular é crucial, pois ela “fornece aos cidadãos uma voz no governo, melhora a qualidade dos planos, políticas e programas, dando a mais pessoas a chance de compartilhar suas ideias, opiniões e conhecimentos para informar a tomada de decisões”, no entanto, como dito anteriormente, é necessário que o Poder Público também forneça o *feedback* destas opiniões e ideias para que a população possua a sensação de ter de fato contribuído com o andamento do plano, sentindo-se representada nesta etapa crucial. Desta maneira, é essencial que o cidadão não seja um ator social passivo e, além de contribuir com informações úteis que estão mais dispersas na sociedade e dificilmente entrem no escopo de conhecimento dos formuladores, atuem como agentes transformadores para que o Estado se sinta impulsionado a efetivar estes direitos fundamentais previstos por lei.

3 MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No capítulo anterior, houve um foco maior na contextualização do mecanismo de participação social, desde a sua importância histórica até a sua inserção nos documentos legais brasileiros, que respaldam a obrigação dos elaboradores de políticas públicas de inserir a sociedade civil no planejamento urbano. Apesar de, como já argumentado, o Brasil possuir um robusto arcabouço legal que permite aos cidadãos o direito de exigir a participação em projetos que os impactam, a forma como a avaliação destes processos participativos será feita é objeto de intenso debate entre os especialistas da área. Os proponentes da participação social elogiam os passos recentes que foram dados rumo à uma sociedade mais envolvida na tomada de decisão, salientando a importância do público comentar sobre planos e políticas e identificar questões que requerem atenção (ABELSON; GAUVIN, 2006). Há um ceticismo, contudo, no que tange à verdadeira utilidade das contribuições da sociedade durante este processo de tomada de decisão, e alguns autores contestam a importância de se envolver o público de maneira mais intensa, argumentando que os contratempos de tal ação se sobrepõem aos benefícios (ROWE; FREWER, 2000; HOOGHE; DEJAEGHERE, 2007).

A teoria em torno da obrigação da participação e suas benesses para a democracia é bem conhecida na literatura, porém diversos acadêmicos notam que a relativa falta de estudos empíricos sobre o tema fez com que a teoria se sobrepusesse demais à prática, de maneira que é extremamente difícil de se mensurar até que ponto o envolvimento da sociedade civil de fato influenciou as decisões tomadas pelos elaboradores da política pública. Além disso, existe a percepção de que um processo considerado bem-sucedido em um determinado contexto pode não ser tão eficiente em outro, o que indica a necessidade dos formuladores de considerar cada caso de maneira isolada, utilizando-se de métodos de avaliação completamente diferentes na maioria das vezes (WEBLER; TULER, 2010).

Desta maneira, não é surpreendente que diversas formas de avaliação da participação social tenham sido criadas ao longo das décadas, baseando-se em diferentes modelos e à procura de descrever, entender e prever o comportamento humano da melhor maneira possível. Este capítulo, por conseguinte, é dedicado a analisar a importância histórica dos indicadores de mensuração e a listar e compreender os principais métodos que encontraram grande aceitação por parte da literatura ao longo dos anos, servindo muitas vezes de base para diversos analistas e acadêmicos avaliarem políticas públicas de diversas áreas do conhecimento.

3.1 IMPORTÂNCIA DO USO DE INDICADORES NA AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Advogar pela inserção da participação social se tornou um dos principais focos atualmente em planos de mobilidade de diversos países. Para este fim, o uso de indicadores é considerado vital para que haja a checagem das expectativas iniciais do projeto, permitindo verificar a conformidade destas com os resultados encontrados. Indicadores são considerados parâmetros que auxiliam a avaliação da atual situação de determinada questão, funcionando como medidas de sustentabilidade econômica, social e ambiental (HAGHSHENAS; VAZIRI, 2012). O uso apropriado de indicadores permite aos tomadores de decisão monitorar o status e entender as consequências de ações e inações (JAIN; MUTHU, 2018).

Indicadores são tradicionalmente utilizados para se medir o nível de participação social obtido em determinada política pública, devendo ser quantificáveis, mensuráveis, transparentes e interpretáveis. A seleção destes indicadores também deve levar em conta os dados disponíveis que o pesquisador tem em mãos (GUDMUNDSSON, 2004) e devem ser passíveis de serem replicados em outras localidades, mesmo que estas apresentem um perfil socioeconômico diferente. O aumento gradativo do número de planos municipais de mobilidade urbana em elaboração no Brasil atualmente (MONTEIRO; SANTOS, 2021b) revela a necessidade do estabelecimento de indicadores confiáveis, uma vez que estes indicadores também são usados para identificar os melhores cenários em relação às referências definidas e para priorizar projetos. Um sistema de indicadores bem construído e facilmente aplicável deve, conseqüentemente, facilitar o processo de implementação de uma determinada política pública, fornecendo aos profissionais envolvidos, à sociedade civil e aos tomadores de decisão um padrão de comparação com o qual os erros e acertos cometidos durante o processo de envolvimento da sociedade na elaboração dos PMMUs podem ser avaliados (GAO *et al.*, 2010). Os indicadores que podem ser previstos são os mais adequados especificamente para a preparação de planos de desenvolvimento (JAIN; MUTHU, 2018), como os planos de mobilidade aqui estudados.

Nas próximas seções, foram apresentados estudos influentes a respeito da participação social que apresentaram tipologias e indicadores relevantes para este estudo, de maneira a exemplificar a evolução histórica que ocorreu ao longo das décadas.

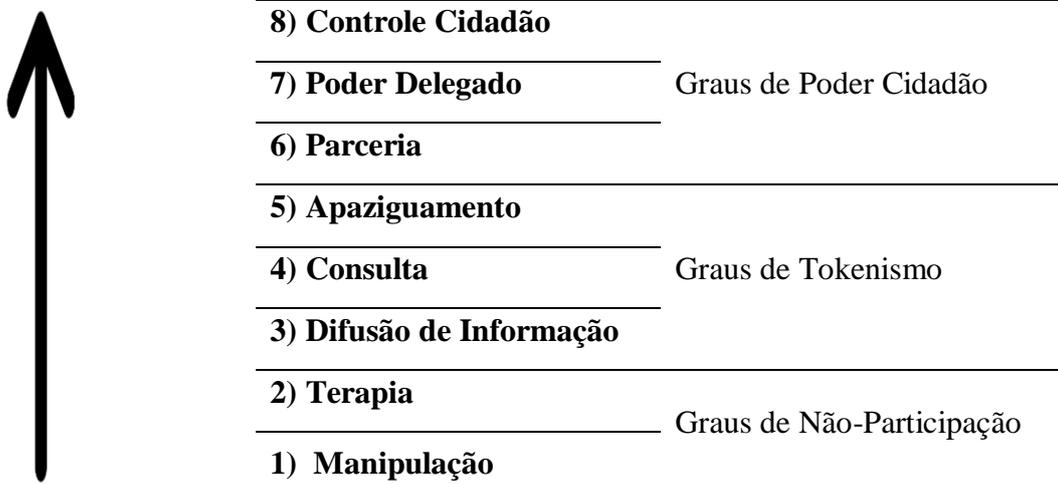
3.2 A ESCADA DE ARNSTEIN (1969)

O grande volume de movimentos de caráter popular que foi proeminente nas décadas de 1960 e 1970 impactaram consideravelmente o estudo da participação da sociedade em políticas governamentais (BIEGELBAUER; HANSEN, 2011), dando início ao processo de estabelecimento de estudos e metodologias de participação em projetos públicos. Uma das primeiras tipologias acerca do assunto foi enunciada por Sherry Arnstein, em um estudo chamado “Uma Escada de Participação Cidadã”, publicado em julho de 1969. Neste estudo, Arnstein propõe a ideia de que participação cidadã (ou social, termos utilizados normalmente de maneira intercambiável) é, na realidade, poder cidadão.

Ao tecer uma crítica sobre como uma retórica inflamada sobre “controle absoluto” por parte dos cidadãos jamais seria passível de ser aplicada, visto que tal poder é algo que sequer os escalões mais altos de um governo democrático possuem, Arnstein argumenta que, na realidade, existem diferentes níveis de participação, cujo ápice desejável seria o “controle cidadão”, ou, em resumo, quando os cidadãos de uma localidade, principalmente aqueles que tiveram pouca ou nenhuma representação histórica no contexto americano (nativos, latinos e negros) assumissem uma maioria no painel de tomada de decisão, exercendo um grande controle gerencial sobre o processo como um todo.

Os diferentes níveis de participação foram exemplificados na famosa “Escada de Arnstein”, como a tipologia passou a ser mais conhecida, servindo como uma das principais maneiras de se avaliar a influência que a população de determinado local possui nos projetos públicos. O Quadro 5 contém uma representação da escada.

Quadro 5 - A Escada de Arnstein



Fonte: O Autor (2022), traduzido e adaptado de Arnstein (1969)

No Quadro 5 percebe-se que quanto mais alto na hierarquia de participação, mais influência os cidadãos obtêm no geral, e, portanto, mais democrático o processo de participação. Nos níveis 1 e 2, chamados de graus de não-participação, Arnstein argumenta que a intenção dos governos não é a de verdadeiramente envolver os cidadãos no processo decisório, mas sim “educá-los” a aceitar a visão dos especialistas e técnicos, pois se supõe neste nível que a sociedade nada tem a contribuir com o processo de elaboração das políticas públicas. No grau de “tokenismo”, Arnstein elucida que qualquer política pública que tenha alcançado este nível de participação de fato ouviu e providenciou *feedback* para a população, porém sem necessariamente aplicar as informações recebidas dentro das diretrizes elaboradas. Ou seja, a sociedade teve a oportunidade de participar e opinar durante o processo, mas não foi efetivamente escutada, o que causa apenas uma ilusão de participação, não garantindo uma mudança no *status quo*. Por último, no denominado grau de “poder cidadão”, se concentra a real e efetiva “tomada de poder” pela sociedade, onde a cada nível ascendente a população obteve um grau crescente de influência na tomada de decisão. No nível de “Parceria”, membros da sociedade civil puderam obter *trade-offs* com os *stakeholders* de maior poder (seja político ou econômico), ampliando a sua importância e posição dentro do processo decisório. Nos níveis de “Poder Delegado” e “Controle Cidadão”, a sociedade obtém uma maioria no painel de decisão, sendo efetivamente empoderada, o que a leva a ocupar o lugar de destaque na tomada de decisão, sendo este o nível desejado em uma democracia participativa.

Apesar do tempo decorrido desde que Arnstein publicou o seu estudo, a escada ainda é utilizada como um dos principais métodos de estudo de participação social, tendo sido utilizada como principal método de avaliação em pesquisas recentes como a de Peric (2018) e a de Andrade *et al.* (2019), o que demonstra a sua importância e influência histórica. Muitos estudos subsequentes ampliaram e aperfeiçoaram o conceito de Arnstein, adicionando novos componentes à avaliação e incluindo algumas modificações para que a análise se assemelhasse mais à realidade de outros países.

3.3 O MODELO DE JUSTIÇA E COMPETÊNCIA DE WEBLER (1995)

Um dos principais teóricos da área de participação social, Webler escreveu em 1995 um artigo muito influente a respeito do modo de como esta participação deveria ser percebida e realizada. Um dos principais problemas com as metodologias da época, segundo o autor, advinha da extrema ênfase colocada sobre a avaliação do resultado do processo de participação, pois este modelo automaticamente gera a pergunta: dever-se-ia avaliar o processo baseado no

resultado preferido por quem? Pelos cidadãos que se envolveram, pelos pesquisadores que organizaram ou pelo órgão/instituição que financiou o processo? A consequência óbvia de se pensar por esta vertente é a de que o resultado desejado depende do grupo a qual a pergunta é direcionada. Para a sociedade civil, determinado resultado pode ser encarado como positivo se os principais clamores da população foram atendidos. Para a instituição financiadora, o resultado é tido como bom se os custos do processo não ultrapassaram uma quantia fixa anteriormente e se a lei foi cumprida de maneira suficiente. De qualquer maneira, quantificar tal sentimento é extremamente difícil. Comparar dois modelos de avaliação baseados apenas na satisfação final de determinados atores é um procedimento falho que pode gerar um relativismo indesejável. Após chegar a esta conclusão, Webler enuncia que a melhor maneira de se fazer um julgamento a respeito de determinado método de participação é formular um “ideal contra o qual comparar seu desempenho - um modelo normativo processual de participação social” (WEBLER, 1995, p. 38, tradução do autor).

Segundo esta visão, Webler postulou que os métodos de avaliação de participação social deveriam seguir os metacritérios de Justiça e Competência, influenciado diretamente pelos conceitos de discurso ideal de Habermas (1984). Estes dois critérios seriam aqueles pelos quais o processo de participação seria diretamente julgado, sendo descritos como:

Justiça requer a distribuição igualitária de oportunidades para agir de forma significativa em todos os aspectos do processo de participação, incluindo definição de agenda, estabelecimento de regras processuais, seleção de informações e conhecimentos especializados para informar o processo e avaliação da validade das reivindicações; Competência lida mais com o conteúdo do processo. Um processo competente garante que o conhecimento e a compreensão apropriados da questão são alcançados por meio do acesso e da interpretação da informação. Competência também requer que procedimentos apropriados sejam usados para selecionar o conhecimento que será considerado no processo (ABELSON; GAUVIN, 2006, p. 5, tradução do autor).

Webler também debateu as condições necessárias para que estes dois ideais pudessem ser alcançados com êxito, descritos no Quadro 6.

Quadro 6 - Condições Necessárias para Atingir os Metacritérios de Justiça e Competência

JUSTIÇA	COMPETÊNCIA
Qualquer pessoa pode participar.	Padrões mínimos de competência linguística e cognitiva.
Qualquer pessoa pode afirmar algo sobre o assunto a ser debatido.	Acesso ao conhecimento sobre o assunto a ser debatido.
Qualquer pessoa pode desafiar afirmações prévias feitas por outrem.	Organizadores devem verificar o resultado de qualquer tentativa de traduzir afirmações expressivas.
Qualquer pessoa tem o direito de influenciar determinações finais de validade.	Utilização de técnicas metodológicas atuais.

Fonte: O Autor (2022), traduzido e adaptado de Webler (1995)

Após enunciar os dois metacritérios e as condições necessárias para atingir os mesmos com êxito, Webler termina sua análise ao apresentar o seu quadro de avaliação de participação social, demonstrando a relação direta entre Justiça, Competência e os indicadores relativos a estes critérios, como pode ser visto no Quadro 7.

Quadro 7 - Quadro de Avaliação Demonstrando a Relação Entre os Metacritérios, Elementos e Indicadores

JUSTIÇA	ELEMENTOS			
ATIVIDADES	Atender	Iniciar	Debater	Decidir
Agenda e Formulação de Regras	A1,A2, A3	A1	A2	A3
Moderação e Aplicação de Regras	B1	B1	B2	B3
Discussão	C1	C2	C2	C3
COMPETÊNCIA	ELEMENTOS			
ATIVIDADES	Acesso ao Conhecimento	Melhores Procedimentos		
Discurso Explicativo	D1	D2,D3,H1,H2		
Discurso Teórico	E1,E2,E3	E5,E6,E7,H1,H2		
Discurso Prático	F1,F2,F3,F4	F5,F6,F7,F8,H1,H2		
Discurso Terapêutico	G1,G2	G3,G4,G5,H1,H2		

Fonte: O Autor (2022), traduzido e adaptado de Webler (1995)

Para o critério de Justiça, Webler propõe quatro elementos principais:

- a) participação no evento em questão;
- b) iniciação de diferentes tipos de atos de fala;
- c) participação em debate a favor e contra as afirmações realizadas;
- d) participação na resolução coletiva de pontos críticos do debate.

Estes elementos são julgados de acordo com as três atividades descritas no Quadro 7, por meio dos indicadores A1 até C3, apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 - Indicadores A, B e C para as Atividades do Critério de Justiça de Webler

INDICADOR
A
A1 - O modelo deve dar a todos a mesma chance de colocar suas preocupações na agenda e aprovar ou propor regras para o debate.
A2 - O modelo deve proporcionar a todos oportunidades iguais para debater e criticar propostas para a agenda.
A3 - O modelo deve garantir que todos tenham a mesma chance de influenciar a decisão final sobre a agenda e as regras do debate.
B
B1 - O modelo deve fornecer a todos a mesma chance de sugerir um moderador.
B2 - O modelo deve fornecer a todos a mesma chance de desafiar e apoiar sugestões de outros para um moderador.
B3 - O modelo deve fornecer a todos a mesma chance de influenciar a seleção final do moderador e do método de moderação.
C
C1 - O modelo deve fornecer a todos que são potencialmente afetados pela proposta de decisão (positiva ou negativamente) uma chance igual de estar presente ou representados no debate.
C2 - O modelo deve garantir que todos tenham a mesma chance de apresentar e criticar linguagem, fatos, normas e expressões utilizados.
C3 - O modelo deve certificar-se de que o método escolhido para resolver disputas seja escolhido de forma consensual antes do começo do debate.

Fonte: Traduzido e adaptado de Webler (1995)

Para o critério de Competência, Webler propõe dois elementos principais:

- a) avaliar conhecimentos e interpretações;
- b) implementação dos melhores procedimentos para resolução de disputas sobre conhecimentos e interpretações.

Webler ainda postula que todos os envolvidos devem possuir um certo nível de entendimento sobre os quatro tipos de discurso:

- c) discurso explicativo: são feitas referências à linguagem, termos, definições, gramática;
- d) discurso teórico: são feitas referências ao mundo objetivado (natureza ou sociedade);
- e) discurso prático: são feitas referências às necessidades sociais e ao formas apropriadas de interação social;
- f) discurso terapêutico: são feitas referências à subjetividade do palestrante.

Estes discursos e elementos são julgados de acordo por meio dos indicadores D1 a H2, descritos no Quadro 7 e apresentados no Quadro 9.

Quadro 9 - Indicadores D, E, F, G e H para as Atividades do Critério de Competência de Webler

INDICADOR
D
D1 - O modelo deve fornecer a todos igual acesso às fontes para padrões e definições comumente acordados.
D2 - O modelo deve assegurar que todos os participantes têm uma compreensão dos termos, definições e conceitos uns dos outros.
D3 - O modelo deve garantir que as disputas sobre definições, termos e conceitos sejam resolvidas utilizando-se de referências pré-estabelecidas.
E
E1 - O modelo deve proporcionar a todos igual acesso ao conhecimento sistemático disponível e relevante sobre o mundo objetivo.
E2 - O modelo deve fornecer acesso igual a todos os participantes ao conhecimento anedótico e intuitivo disponível e relevante sobre o mundo objetivo.
E3 - O modelo deve garantir que a incerteza da informação factual seja considerada juntamente com o conteúdo.

Continua

Continuação

INDICADOR
E
E4 - O modelo deve incluir um mecanismo para verificar se as alegações factuais são consistentes com a opinião predominante na comunidade de especialistas ou consistente com o conhecimento anedótico de outras pessoas não envolvidas no discurso.
E5 - O modelo deve fornecer um meio para separar afirmações cognitivas de afirmações normativas.
E6 - O modelo deve fornecer aos participantes a opção de delegar determinações de verdade factual a um painel de especialistas externo
E7 - O modelo deve garantir que as reivindicações jurídicas cognitivas sejam examinadas por especialistas jurídicos.
F
F1 - O modelo não deve conter nenhuma barreira implícita que apresente viés relativo à distribuição dos interesses dos participantes.
F2 - O modelo deve determinar a população afetada usando critérios objetivos, mas também permitir que as pessoas na região geral façam determinações.
F3 - O modelo deve promover tanto a descoberta quanto o desenvolvimento de entendimentos mútuos de valores entre todos os participantes.
F4 - O modelo deve assegurar que as implicações factuais das escolhas normativas sejam consideradas no discurso prático.
F5 - O modelo deve promover, por meio de procedimentos discursivos racionais e formais que construam compromissos, a descoberta e o desenvolvimento de uma compreensão mútua de valores para formular uma vontade generalizada.
F6 - O modelo deve garantir que as escolhas normativas não sejam inconsistentes consigo mesmas ou com a vontade geral.
F7 - O modelo deve assegurar que as escolhas normativas não sejam incompatíveis com as leis.
F8 - O modelo deve garantir que as escolhas normativas sejam compatíveis com as expectativas atuais.

Continua

Conclusão
INDICADOR
G
G1 - O modelo deve promover a discussão sobre a autenticidade das afirmações expressivas dos organizadores.
G2 - O modelo deve promover um exame da sinceridade dos organizadores.
G3 - O modelo deve promover um exame das qualidades da situação.
G4 - O modelo deve fornecer aos indivíduos tempo suficiente para declarar e defender com precisão suas reivindicações expressivas.
G5 - O modelo deve usar um esquema de tradução que seja aceitável para todos.
H
H1 - O modelo deve reduzir o mal-entendido antes de chegar a um acordo.
H2 - A decisão sobre quais opiniões são consideradas como feitas “pelo grupo” deve ser feita por meio de uma técnica pré-aprovada consensualmente.

Fonte: Traduzido e adaptado de Webler (1995)

O método apresentado por Webler foi extensamente utilizado, principalmente no final da década de 90 e início da década de 2000 (ver BEIERLE, 1999; ROWE; FREWER, 2000; PETTS, 2001; BEIERLE; CAYFORD, 2002) como um dos principais mecanismos de avaliação da participação social. Apesar de sua robustez teórica e divisão inédita dos metacritérios de Justiça e Competência como principais focos durante a etapa de avaliação de participação, uma lacuna considerável foi encontrada entre a teoria e a prática, principalmente a respeito de quais métodos poderiam ser aplicados para que houvesse uma medição precisa do quão relevantes são os resultados encontrados a partir deste modelo. Devido a estas dificuldades, Abelson e Gauvin (2006) afirmam que estudos que optaram por aplicar o método de Webler tendem a produzir resultados vagos.

3.4 OS CRITÉRIOS DE ROWE E FREWER (2000)

Dos pesquisadores relevantes da área de participação social, poucos contribuíram de maneira mais relevante do que Rowe e Frewer, principalmente no início do século XXI. Em um estudo de 2000, chamado de “Métodos de Participação Popular: Uma Estrutura para Avaliação” (ROWE; FREWER, 2000), as autoras realizam uma síntese de diversas pesquisas anteriores a respeito de critérios utilizados para se avaliar a eficácia de um processo

participativo, notando que as principais dificuldades surgem devido à imensa quantidade de maneiras que um mesmo processo metodológico pode ser utilizado, o transformando em eficaz ou ineficaz a depender da aplicação deste método no problema em questão. A falta de instrumentos ou indicadores padronizados também foi relatado como um empecilho para uma avaliação mais robusta (ROWE; FREWER, 2000).

A partir desta análise de estudos anteriores, as autoras elaboraram uma metodologia de avaliação que é dividida em critérios de aceitação e critérios do processo, em que o primeiro se refere à construção e implementação do procedimento a ser realizado e o segundo se refere à potencial aquiescência dos cidadãos envolvidos em torno do procedimento executado. As autoras também partem do entendimento de que os dois diferentes critérios são necessários para que o processo seja legitimado. Pelo lado da sociedade civil envolvida, não adianta que o procedimento adotado e as soluções propostas pelos organizadores inicialmente sejam cientificamente rigorosos, visto que normalmente a principal preocupação dos cidadãos é o desejo de empoderamento, o respeito aos desejos da comunidade, o acesso livre à informação e adquirir suficiente poder para mudar o resultado esperado (WEBLER; TULER, 2010), enquanto para os organizadores/instituição/agência que coordenam o processo, mesmo que os princípios democráticos sejam respeitados durante a elaboração da política pública e os cidadãos adquiram um nível grande de influência na tomada de decisão, o que em teoria reforça o processo democrático, se os resultados obtidos forem considerados ineficazes os atores técnicos envolvidos podem rechaçar a decisão alcançada, se recusando a implementá-la (ROWE; FREWER, 2000).

Os critérios de aceitação neste estudo são subdivididos em cinco outros critérios: Representatividade, Independência, Envolvimento Inicial, Influência e Transparência. O critério de representatividade coloca que a amostra populacional envolvida deve sempre ser heterogênea e de acordo com o escopo do problema em questão, e que um certo nível de cautela deve ser exercitado ao se procurar incluir membros de uma parte da população que foi historicamente mais privada de direitos, como os mais pobres, as mulheres e os nativos, principalmente se estes correspondem a uma parcela significativa da população total da região em que o estudo for realizado. Rowe e Frewer (2000, p. 13, tradução do autor) colocam que “esta demonstração de cuidado ao se escolher os atores mais desfavorecidos que serão envolvidos durante o processo é imprescindível para que se passe uma genuína impressão de boa vontade, e que a aparência de um viés na amostra pode descreditar o procedimento”.

O critério de Independência reflete a necessidade do processo ser conduzido por membros de um comitê não-relacionado à instituição que está desenvolvendo o projeto,

incorporando pessoas de diversos locais que possuem um interesse no que está sendo desenvolvido sem, contudo, que estas possuam ligações oficiais ao organizador do processo. Esta etapa é muito importante para cimentar a neutralidade do processo, informando ao público envolvido que a metodologia a ser aplicada será feita por cidadãos que, em teoria, não possuem um interesse oculto. Um ponto negativo é que dificilmente a instituição envolvida aceitaria ceder o controle de uma etapa tão importante para uma terceira parte, embora isso possa ser contornado ao se estabelecer uma política de cooperação entre esta terceira parte e membros da instituição que serviriam de colaboradores durante o processo, com funções de registrar os acontecimentos das reuniões de consulta, por exemplo.

O critério de Envolvimento Inicial é extensamente coberto na literatura, em que existe um consenso que o quanto mais cedo os cidadãos estiverem envolvidos, melhor para a sociedade civil, visto que é improvável que decisões de grande importância tenham sido tomadas logo no início do processo, o que significa que existe uma maior probabilidade de as deliberações a serem realizadas de fato influenciam significativamente a elaboração da política pública em questão. Rowe e Frewer (2000) colocam que a presença dos cidadãos nas discussões deve ser feita assim que possível e após os debates de maior nível científico, como as avaliações de risco, terem ocorrido, impelindo a sociedade a contribuir principalmente durante as etapas de cunho sociológico. Se os cidadãos forem convocados a participar no processo muito tarde, sentirão que uma oportunidade considerável foi negada a eles de fornecer um *input* sobre o tema em questão, como por exemplo, se o debate for em torno da ampliação das condições de mobilidade por meio do aumento da rede cicloviária de uma localidade e necessitando-se definir por quais ruas a nova rede passará, é extremamente importante que os cidadãos ofereçam o seu ponto de vista durante a discussão, relatando possíveis benefícios e pontos negativos a respeito desta proposta. Isso não seria possível se os cidadãos fossem incorporados ao processo após a definição dos objetivos do projeto.

O quarto critério se refere à Influência, ou seja, a necessidade latente do processo participativo produzir um impacto significativo no resultado. Este critério se relaciona diretamente a uma das principais reclamações dos organizadores após a elaboração do projeto, em que argumentam que inserir a sociedade de maneira mais profunda é um mecanismo extremamente custoso financeiramente e largamente ineficaz, visto que normalmente não produz resultados passíveis de serem analisados, sendo realizados apenas para cumprimento da lei. Rowe e Frewer (2000) argumentam que um dos possíveis caminhos para que a contribuição da sociedade seja mais vista e apreciada é anunciar ao final da elaboração do projeto, por meio da mídia ou por documentos oficiais, todas as ocasiões em que a sociedade ofereceu soluções

que efetivamente mudaram o previsto inicialmente, realçando, desta maneira, como exatamente os cidadãos ajudaram a construir a política em questão.

O último critério de aceitação é referente à Transparência, ou seja, todo o processo deve ser transparente e os cidadãos devem ter ciência, em todas as etapas do projeto, do que está sendo feito e por quê. Rowe e Frewer (2000) comentam que existem diversas maneiras pelas quais este critério pode ser cumprido, como por exemplo divulgar informações acerca do procedimento a ser realizado e a maneira como foi decidido o método escolhido, havendo a divulgação destas informações. A transparência é especialmente relevante pois é frequentemente encarada como uma das principais barreiras à maior inserção da sociedade civil em qualquer processo participativo, visto que muitas vezes os cidadãos não são informados das decisões realizadas pela equipe técnica do projeto.

Os critérios do processo foram subdivididos em quatro outros critérios: Acessibilidade aos Recursos, Definição de Tarefas, Tomada de Decisão Estruturada e Relação Custo-Benefício. O critério de Acessibilidade de Recursos reflete a necessidade de os cidadãos terem acesso aos recursos apropriados que os permitirão tomar uma decisão mais acertada, como por exemplo receber informações relevantes a respeito do tema a ser debatido previamente, de preferência antes até mesmo da etapa de elaboração. Estas informações variam de acordo com o projeto a ser debatido, variando de esclarecimentos sobre os direitos legais que os cidadãos possuem até demonstrações de cunho científico que assegurem o melhor entendimento do método a ser desenvolvido. Rowe e Frewer (2000) também salientam a necessidade de alocar tempo o suficiente para que os envolvidos nos eventos possam dar as suas contribuições de maneira igualitária.

A respeito do critério de Definição de Tarefas, as autoras abordam a necessidade de o escopo da participação ser bem definido previamente, para que se evite uma desilusão, por parte dos cidadãos, do efeito esperado da sua contribuição. Embora assumam-se que o processo participativo deve influenciar significativamente a elaboração da política pública em questão, como estabelecido anteriormente no critério de Influência, na prática existem diversas limitações que podem inibir o maior envolvimento da sociedade, como restrições orçamentárias e de cronograma. Se estas existirem, porém, é obrigatório informar aos cidadãos desde o início, para garantir que estes estejam bem-informados e criem expectativas condizentes com a informação recebida.

De acordo com o critério de Tomada de Decisão Estruturada, é necessário que haja um mecanismo de registro do exercício de participação, fundamental para que se estruture e apresente de maneira mais concisa o processo de tomada de decisão. Documentar como a

sociedade envolvida deliberou e propôs alternativas para o problema em questão também tem a capacidade de aumentar o nível de transparência do processo, ou seja, é mais fácil julgar a credibilidade bem como a eficiência das decisões tomadas se existe um relatório detalhado de como todo o processo participativo ocorreu. As autoras sugerem (ROWE; FREWER, 2000, p. 16, tradução do autor) a “organização de grupos de debate que contem, por exemplo, com a presença de um facilitador, de preferência não-afiliado à instituição/agência que está coordenando o processo”, para a aplicação de regras com o objetivo de tornar a discussão nestes grupos mais eficiente e para que os resultados obtidos sejam relevantes.

Por último, o critério de Relação Custo-Benefício, que é particularmente importante principalmente para aqueles que estão organizando o processo, visto que estão trabalhando com um orçamento limitado e organizar eventos de participação longos geram um custo que nem sempre a instituição envolvida se designa a pagar. A escolha de quais métodos de participação serão empregados também é extremamente relevante, pois a depender do tamanho do projeto em desenvolvimento e de quantas pessoas ele pode influenciar, organizar eventos que tenham como público-alvo centenas de cidadãos pode elevar o custo de maneira desnecessária. As autoras pontuam que “(...) embora os custos monetários sejam objetivamente mensuráveis, a maioria das discussões sobre métodos de participação na literatura não os discutem com profundidade” (ROWE; FREWER, 2000, p. 17, tradução do autor), possivelmente pela ampla gama de métodos participativos disponíveis que podem ser utilizados, além do fato de que os custos do processo normalmente não são publicados para que uma análise seja feita.

A enunciação destes critérios foi especialmente importante para que pesquisadores aprofundassem as avaliações tendo em consideração tanto aspectos relativos ao processo em si (quais metodologias utilizar, como elas devem ser aplicadas) como aspectos relacionados à anuência da sociedade civil, ou seja, como os cidadãos envolvidos no projeto se sentem em relação ao que está sendo feito pelos organizadores (o que inclui considerações sobre conforto, conveniência, justiça e competência). Este estudo também foi primordial para o desenvolvimento, à época, de uma ferramenta que incluía um questionário curto de 9 itens e um mais longo de 58 itens a serem utilizados pelos participantes. Segundo Abelson e Gauvin (2006):

A confiabilidade, validade e usabilidade deste kit de ferramentas foram testadas em vários exercícios de participação pública do Reino Unido com resultados promissores. O kit de ferramentas teve um bom desempenho na maioria das áreas, era sensível a diferentes tipos de mecanismos de participação pública, foi capaz de avaliar a participação pública eletrônica e permitiu a comparação sistemática de diferentes processos de participação pública em diferentes momentos (ABELSON; GAUVIN, 2006, p. 11, tradução do autor).

Os autores também comentam que uma das poucas áreas de fraqueza encontradas ao serem aplicados estes critérios em estudos empíricos foi a incapacidade de se realizar uma avaliação relevante sobre a influência que a participação social efetivamente teve durante o processo, principalmente devido à falta de maneiras objetivas de se medir influência. Uma delas, como mencionado anteriormente, seria analisar o texto final produzido após a elaboração do projeto e verificar qualitativamente quais partes do texto foram modificadas exclusivamente pelo *input* da sociedade, mas esta medida é por vezes impraticável devido ao registro pouco detalhado do processo participativo enquanto este é desenvolvido.

3.5 A CATEGORIZAÇÃO DE GLUCKER ET AL. (2013)

O estudo de Glucker *et al.* (2013) é particularmente relevante, pois forneceu uma importante base de avaliação desta pesquisa ao dividir os objetivos da participação social em três categorias: Instrumental, Substantiva e Normativa. A categoria Instrumental possui duas subdivisões: a primeira afirma a necessidade de assegurar a legitimidade do processo de tomada de decisão, facilitando a aceitação do resultado por parte da população. Os autores apontam que:

(...) a falta de legitimidade percebida pode levar a protestos contra uma decisão e, assim, atrasar ou dificultar a implementação do projeto. Se as visões, ideias ou valores dos indivíduos ou grupos afetados não estiverem suficientemente representados na avaliação, existe a possibilidade de provocar uma oposição, o que dificultará a implementação das decisões (GLUCKER *et al.*, 2013, p. 108, tradução do autor).

A segunda tem como objetivo resolver potenciais conflitos de interesse que possam surgir durante o processo, argumentando que a diversidade (socioeconômica, cultural, de interesses) obrigatória em todo processo participativo inevitavelmente levará a um conflito, e que este deve ser resolvido pelos organizadores de uma maneira produtiva, ao incentivar o compartilhamento de diferentes pontos de vista e focar em achar pontos de interesse similares entre os diversos participantes. Os autores pontuam que:

A resolução proativa de conflitos por meio da participação pública é do interesse do proponente do projeto, pois ajuda a evitar oposição e litígio e, assim, facilita a implementação do projeto (...) a participação pública ajuda a desenvolver o apoio ao projeto, reduz a alienação do indivíduo e assume um papel ativo, em vez de reativo, na resolução de conflitos (GLUCKER *et al.*, 2013, p. 108, tradução do autor).

A avaliação da participação social de um projeto que for considerada ser de nível instrumental, portanto, garante a existência da legitimidade da tomada de decisão, o que sugere

a implantação suave e harmoniosa de uma política pública cujos organizadores souberam coordenar pacificamente os possíveis conflitos existentes durante o processo (OTWONG; PHENRAT, 2017; MONTEIRO; SANTOS, 2021b).

A categoria Substantiva exibe uma preocupação um nível acima em relação à Instrumental, ao procurar responder como a participação social pode contribuir para a melhoria da tomada de decisão por parte dos organizadores do projeto em questão. Esta categoria possui três subdivisões, com a primeira focando na capacidade de agrupar o conhecimento dos cidadãos locais, ponto enfatizado também por Lefebvre (1967). A sociedade civil possui uma habilidade, muitas vezes subestimada pelos elaboradores do projeto, de contribuir efetivamente para o aumento do conhecimento técnico do problema a ser debatido, frequentemente adicionando perspectivas que só podem ser observadas do ponto de vista de quem conhece profundamente o local a ser estudado (THORPE, 2017).

A segunda subdivisão tem por objetivo incorporar estudos experimentais à tomada de decisão, havendo o complemento do “conhecimento cognitivo com o conhecimento experimental (...) que é baseado na premissa de que a subjetividade e a natureza carregada de valor de todo *input* científico precisam ser examinadas e equilibradas com outros valores e conhecimentos” (GLUCKER *et al.*, 2013, p. 107, tradução do autor), ou seja, tomar decisões exclusivamente baseadas nos cálculos realizados pelos especialistas se torna algo não-desejável, pois existe uma necessidade tangível de contrastar os achados técnicos com os valores subjetivos que podem apenas ser adquiridos por meio do diálogo com os cidadãos envolvidos naquela política (BINA, 2008). A terceira subdivisão propõe testar a robustez das informações colhidas com outras fontes, aumentando a qualidade da decisão, pois os *stakeholders* mais influentes política e socialmente podem optar por apresentar soluções que coloquem muita ênfase no aspecto econômico sem considerar outros pontos que também merecem atenção (O'FAIRCHEALLAIGH, 2010).

Por fim, a categoria Normativa, que pode ser considerada o nível máximo de envolvimento da população em projetos segundo os autores, possui características muito similares aos últimos três níveis da escada de Arnstein (cooperação, poder delegado e controle cidadão). Nesta categoria, que possui quatro subdivisões, a participação social é alçada ao máximo ponto possível (GLUCKER *et al.*, 2013), pontuando em sua primeira subdivisão a importância da visível influência cidadã nas decisões ultimamente tomadas dentro do projeto, ou seja, devendo existir uma grande contribuição das ideias propostas pela sociedade civil ao analisar-se um documento como o relatório final de um plano de mobilidade municipal, por exemplo. Em uma área como a mobilidade urbana esta contribuição ganha ainda mais peso, ao

considerarmos o tamanho da importância que ela possui na qualidade de vida de uma população, estando diretamente ligada a diversas outras atividades cotidianas que podem impactar a vida de milhões de pessoas, principal razão pela qual o transporte foi incluído como direito social por meio de uma Emenda Constitucional, como mencionado anteriormente no capítulo 2.

A segunda subdivisão esclarece a importância do aumento da capacidade democrática ao permitir o desenvolvimento de habilidades relativas à cidadania, além de um crescimento esperado do cuidado com o bem comum. Ao entender como os seus direitos se relacionam com os direitos de outros cidadãos, existe uma oportunidade tangível de promover o espírito de cooperação e impulsionar membros da sociedade a compreender como o sistema de governança funciona na prática. Desta forma, deve-se ter o cuidado de incluir no método de participação escolhido grupos da sociedade que frequentemente se encontram à margem da tomada de decisão, permitindo que estes possam compartilhar com os outros membros reunidos suas preocupações a respeito das consequências que uma determinada decisão pode gerar, ponto também mencionado por Webler (1995). A terceira subdivisão diz respeito à oportunidade de aprendizagem social que o envolvimento dos cidadãos pode gerar. Esta aprendizagem pode ocorrer de várias maneiras, por exemplo, conhecimento local poderia ser adicionado pelo público ao processo decisório (COENEN, 2009), os organizadores do projeto, por outro lado, podem aprender quais políticas e métodos são considerados impopulares com a sociedade e tentar evitar, se possível, que tais opções figurem em um processo futuro (IRVIN; STANSBURY, 2004). Além disso, o conhecimento técnico pode ser mais bem entendido pelo público se os especialistas presentes contribuírem o suficiente durante o debate, com o objetivo de permitir que a sociedade possa tomar, em conjunto, uma decisão também baseada no conhecimento científico apresentado (RAN, 2012).

Ao fornecer um ambiente propício para este debate, os organizadores podem permitir que os cidadãos envolvidos percebam que têm coisas em comum; e unindo-se, eles podem atingir seus objetivos e atender às suas necessidades. Logicamente, eles também descobrem que outros grupos e indivíduos têm interesses e necessidades muito diferentes dos seus, e podem, nesta ocasião, perceber que a cooperação com os diversos grupos e com as instituições envolvidas para a solução de determinada questão gera uma sensação de bem-estar, satisfação de contribuir positivamente com a resposta a um problema local e novo apreço pelo bem comum (RAN, 2012; CARREIRA *et al.*, 2016; MONTEIRO; SANTOS, 2021b). Este fluxo bidirecional de conhecimento é o que se entende por aprendizagem social, algo que “se estende além da ciência e das questões técnicas para o próprio processo de tomada de decisão, permitindo que

os participantes da decisão e todas as partes interessadas entendam as compensações envolvidas em vários processos e resultados de políticas” (RAN, 2012, p. 412, tradução do autor).

A quarta e última subdivisão se entrelaça com a segunda e a terceira, ao buscar emancipar e empoderar grupos notoriamente marginalizados. Segundo Arnstein (1969) este seria, inclusive, o principal objetivo da participação social. Esta suposição obviamente pressupõe que a distribuição de poder na sociedade é feita de maneira desigual, e que determinados grupos dentro dela foram historicamente mantidos à mercê do processo decisório. Embora esta ideia seja meritória, o modo como esta inserção pode ser realizada na prática é uma questão muito mais difícil de ser respondida, pois os membros destes grupos marginalizados normalmente se sentem intimidados por este processo decisório, consequência do estranhamento natural que vem da falta do envolvimento histórico destas pessoas na tomada de decisão (GLUCKER *et al.*, 2013). Neste caso, é dever dos organizadores que estão elaborando o projeto antecipar esta dificuldade e pôr em prática meios de participação que busquem maximizar o envolvimento desta parcela da população, garantindo a contribuição igualitária de todos os atores.

O Quadro 10 apresenta, de maneira resumida, os objetivos da participação e seus diferentes níveis:

Quadro 10 - Objetivos da Participação Social

Categorias	Objetivos da Participação Social	Explicação dos Objetivos
Instrumental	Gerar Legitimidade	Legitimar o processo de tomada de decisão, também uma demanda legal brasileira.
	Resolver Conflitos	Se necessário, resolver conflitos entre grupos distintos antes da tomada de decisão.
Substantiva	Agrupar Informação e Conhecimento Locais	Aumentar a qualidade da decisão a ser tomada por meio de informação da sociedade local.

Continua

Conclusão

Categorias	Objetivos da Participação Social	Explicação dos Objetivos
Substantiva	Incorporar Conhecimento Experimental	Aumentar a qualidade da decisão a ser tomada por meio de conhecimento experimental.
	Testar a Robustez da Informação com Outras Fontes	Aumentar a qualidade da decisão a ser tomada ao contrastar informações fornecidas por <i>stakeholders</i> com outras fontes.
Normativa	Influenciar Decisões	Permitir que aqueles que serão afetados pela decisão possam influenciar significativamente a mesma.
	Aumentar a Capacidade Democrática	Permitir aos cidadãos envolvidos desenvolver habilidades, como cooperação e articulação de ideias.
	Aprendizagem Social	Permitir a deliberação entre os participantes.
	Emancipar e Empoderar Grupos Marginalizados	Possibilitar a alteração das dinâmicas de poder dentro da sociedade.

Fonte: O Autor (2022), traduzido e adaptado de Glucker *et al.* (2013)

É importante notar que estas três categorias não devem ser percebidas como separadas umas das outras, mas sim entendidas como um processo natural de evolução da participação em políticas públicas, estando intrinsecamente relacionadas. Um projeto cuja análise da participação social foi considerada parte da categoria Instrumental, por exemplo, sugere que a mais básica tentativa de legitimação foi alcançada pelos elaboradores, o que constitui um importante passo para a maior aceitação do resultado obtido visto que os tomadores de decisão

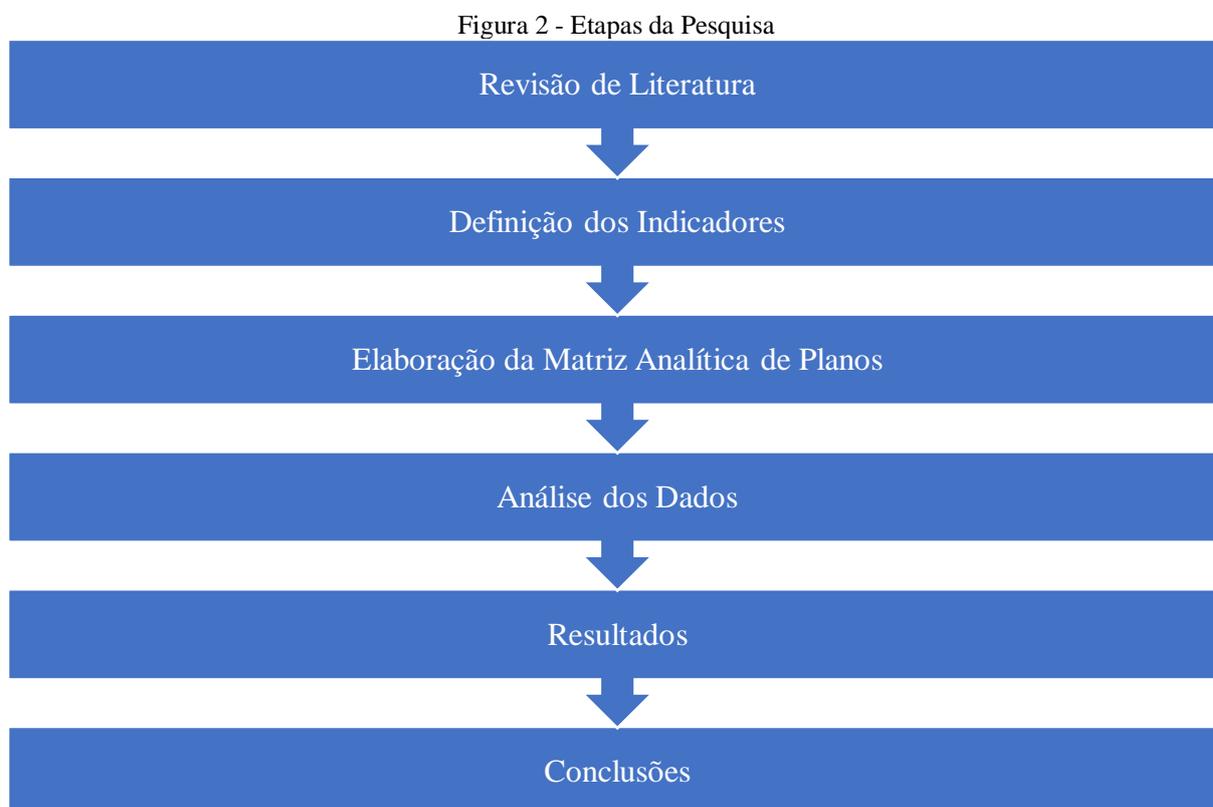
tradicionais não são mais capazes atualmente de direcionar políticas públicas por si mesmos devido ao maior controle de recursos adquirido pela sociedade nas últimas décadas, como a habilidade de protestos organizados (RUNHAAR, 2009).

Por outro lado, um projeto cuja avaliação da participação atingiu o nível Normativo apresenta vários indícios de que a população foi alçada à parte principal na elaboração do projeto em questão, tendo possivelmente influenciado significativamente a tomada de decisão e participado ativamente da construção da política, o que gera satisfação por parte dos cidadãos envolvidos e culmina em um maior nível de aprendizagem social, instigando um aumento na cultura participativa local. Por estas características, a categoria Normativa é considerada o nível mais almejado de envolvimento, segundo a literatura (GLUCKER *et al.*, 2013; OTWONG; PHENRAT, 2017; BROMBAL *et al.*, 2017).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para obter a resposta às perguntas propostas na seção introdutória desta pesquisa, primeiramente um referencial teórico foi organizado a respeito do histórico de urbanização brasileiro e mundial, dando ênfase na importância que a participação social ativa possui na organização do espaço urbano. Para responder os objetivos específicos traçados, a pesquisa estudou o surgimento do ideal de direito à cidade, tendo em vista a sua grande importância e influência em relação ao ordenamento jurídico brasileiro que trata da obrigação da participação em planos de mobilidade. Um rol de direitos do cidadão relevantes para o propósito da pesquisa foi enumerado em sequência, baseados nos documentos jurídicos relevantes anteriormente examinados. Consecutivamente, foi realizada uma análise histórica de diversas tipologias e métodos de avaliação da participação social, cuja evolução e aprimoramento ao longo das décadas puderam ser observados, etapa que ajudou a consolidar os conceitos da participação social, a construir a Matriz Analítica proposta no terceiro objetivo e a definir a importância dos indicadores para a análise da participação social, de maneira a aplicá-los nos dois planos de mobilidade aqui estudados.

A ilustração do processo descrito no parágrafo acima pode ser observada na Figura 2.



A metodologia utilizada para alcançar os objetivos propostos foi a de estudo de caso de duas cidades brasileiras. Segundo Ventura (2007, p. 384), o estudo de caso como modalidade de pesquisa “visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações”, e é especialmente efetivo quando o pesquisador não possui grande influência sobre os eventos a serem estudados (YIN, 2010). Nas próximas seções, a definição de participação social postulada anteriormente foi operacionalizada em critérios, atributos e indicadores para medir a qualidade de um processo de participação nos planos de mobilidade urbana das cidades de Olinda/PE e Joinville/SC. Para cada critério foi delineado um número de atributos que podem ser usados como indicadores empíricos para avaliar os processos participativos, tendo por objetivo chegar a uma lista gerenciável de critérios com os quais muitos autores poderiam concordar, sem necessariamente refletir diferentes critérios que são descritos em muitos conceitos de avaliação diferentes. De posse destes elementos, os componentes da Matriz Analítica proposta foram enumerados, tendo sido aplicados à própria Matriz subsequentemente.

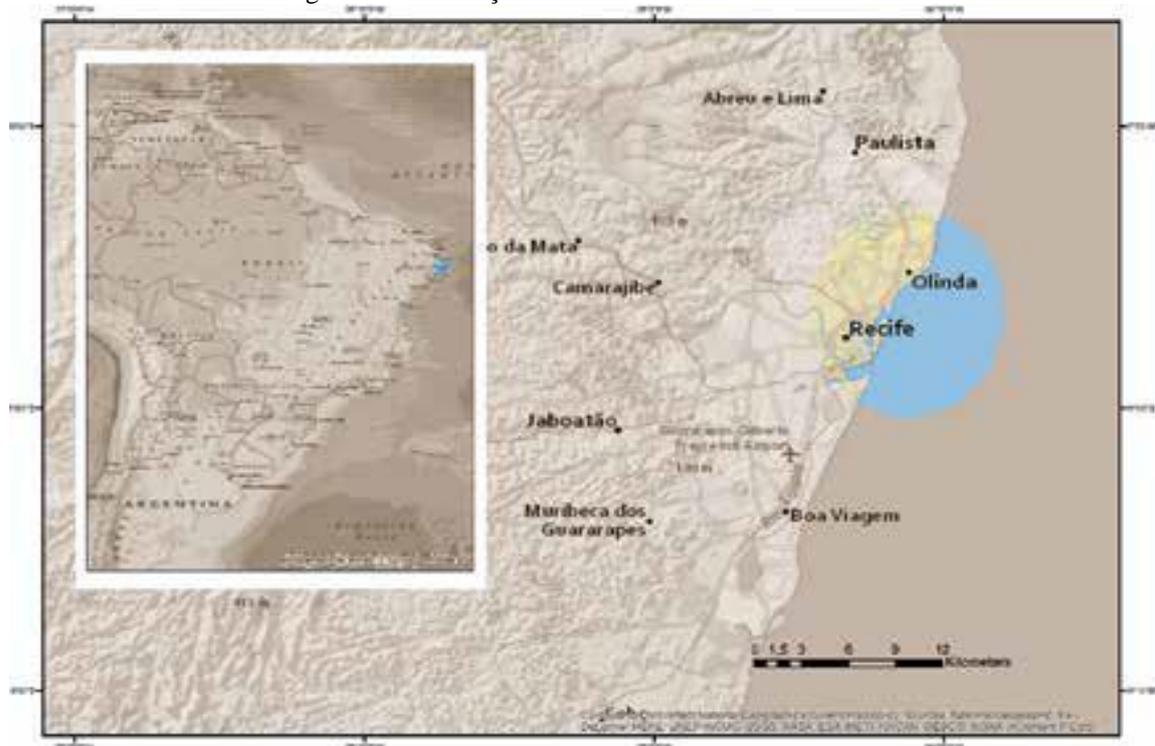
4.1 ESCOLHA E CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES DE OLINDA/PE E JOINVILLE/SC

A seleção destas duas cidades para serem objetos de estudo de caso desta pesquisa se deu de acordo com alguns critérios. O principal deles diz respeito ao tempo decorrido desde a finalização da elaboração do plano. O Plano de Mobilidade Urbana da cidade de Olinda (PLAMOB) teve o seu Relatório Final publicado em 2018 (OLINDA, 2018), enquanto o Plano de Mobilidade Urbana de Joinville (PlanMOB) teve o seu Caderno Final publicado em 2016 (JOINVILLE, 2016), o que permitiu ao pesquisador um maior acesso a documentos cruciais que não seriam possíveis de serem obtidos em uma avaliação de planos atualmente em elaboração ou elaborados mais recentemente, o que aumenta o rigor científico (GUDMUNDSSON, 2004).

Outro aspecto importante que influenciou na escolha particular de Olinda para este estudo foi a aproximação física com esta cidade, que se situa na mesma Região Metropolitana (RM) onde mora o pesquisador, aumentando as chances de obtenção de informações mais confiáveis. O último critério aplicado nesta etapa diz respeito à hierarquia urbana. Tanto a cidade de Olinda quanto a de Joinville estão inseridas entre as 25 RMs mais populosas do país, Olinda possui uma população de 393.734 pessoas enquanto Joinville abriga uma população de

604.708 pessoas, segundo estimativas do IBGE (IBGE, 2021). As Figuras 3 e 4 mostram a localização destas cidades em seus respectivos estados.

Figura 3 - Localização de Olinda no Estado de Pernambuco



Fonte: Moraes *et al.* (2018)

A cidade de Olinda está localizada no litoral do estado de Pernambuco, como pode ser observado na Figura 3, apresenta uma área de 42 km² e dista cerca de 6 km da capital, Recife. É a terceira maior cidade do estado e detém uma taxa de densidade demográfica de 9.274 habitantes/km², sexta maior do Brasil (OLINDA, 2018a), além de possuir uma área urbanizada de 36,73 km², correspondente a 98% do município, e 6,82 km² de área rural, o que faz dela uma cidade eminentemente urbana.

A principal atividade econômica do município é a de produção de serviços pessoais de baixo valor agregado, com 74,2% de sua economia proveniente deste setor (MONTEIRO; SANTOS, 2021b). Além disso, possui 52,3% de sua população com renda de até dois salários-mínimos (OLINDA, 2018a) e é majoritariamente usuária do transporte público, característica também influenciada pelo *status* histórico de cidade-dormitório. A sua frota de veículos é de 149.107, segundo dados de julho de 2022, sendo que deste total 54% correspondem a automóveis e 29% a motocicletas (DENATRAN, 2022).

Figura 4 - Localização de Joinville no Estado de Santa Catarina



Fonte: Joinville (2016)

A cidade de Joinville está localizada na região nordeste do estado de Santa Catarina, como pode ser observado na Figura 4, apresenta uma área de 1.127 km² e dista cerca de 180 km da capital, Florianópolis. Tem a distinção de ser a maior cidade do estado mesmo não sendo a sua capital, característica raramente encontrada em território brasileiro. Detém uma densidade demográfica de 536,1 hab./km² (JOINVILLE, 2016) e possui uma área urbanizada de 134,17 km², de acordo com o IBGE (2015).

A principal atividade econômica do município é concentrada no setor de serviços, que englobou a maior quantidade de empreendimentos e gerou 39% da quantidade total de empregos na cidade em 2016 (SEBRAE, 2016). Este setor também representou 53,3% do Valor Adicionado Bruto Total em 2016, que é utilizado como medida do resultado da atividade produtiva em um determinado espaço de tempo, sendo determinante para o cálculo do Produto Interno Bruto de uma localidade. 70,1% de sua população possui renda de até 3 salários-mínimos (JOINVILLE, 2016) e 78% viajam por mais de 2h diariamente por transporte público (MOOVIT, 2022). A frota de veículos da cidade, em julho de 2022, é de 459.444, dos quais 63% são de automóveis e 14% de motocicletas (DENATRAN, 2022).

4.2 BANCO DE DADOS UTILIZADO NA PESQUISA

A principal fonte de dados utilizada para a realização desta dissertação foi a pesquisa documental. Uma das grandes vantagens deste tipo de pesquisa reside no fato de que o contato com os possíveis atores envolvidos não é obrigatório, o que foi considerada uma alternativa viável principalmente levando-se em conta que o período em que esta dissertação foi escrita (março de 2020 a agosto de 2022) coincidiu com a eclosão da pandemia de COVID-19. Após definir quais cidades serviriam como estudo de caso, de acordo com os critérios enunciados na seção anterior, inicialmente se buscou embasamento em documentos oficiais. No caso de Olinda/PE, estes foram:

- a) o Alinhamento Estratégico (OLINDA, 2016c), que contém a transcrição das expectativas e contribuições dos diferentes atores presentes no primeiro evento oficial de participação social;
- b) o Plano de Trabalho (OLINDA, 2016b), que contém as etapas de formulação do plano, bem como o estabelecimento do cronograma a ser seguido e do diagnóstico da mobilidade da cidade;
- c) o Plano de Objetivos e Diretrizes (OLINDA, 2016a), que contém os resultados das oficinas de participação popular realizadas, bem como a maneira pela qual estes resultados coletados foram tratados;
- d) o Plano de Gestão (OLINDA, 2018b), que contém uma maior explicação sobre os atores envolvidos na elaboração do plano, além da identificação, definição e metodologia dos indicadores de monitoramento de efetividade;
- e) o Plano de Comunicação (OLINDA, 2018c), que contém as estratégias traçadas pelos organizadores para a divulgação do processo de implementação do PMMU, durante e após a sua elaboração;
- f) o Relatório Final (OLINDA, 2018a), que contém o passo-a-passo das etapas de todo o processo de elaboração do PMMU.

No caso de Joinville/SC, o documento consultado foi o seguinte:

- g) o Caderno Final (JOINVILLE, 2016), que contém o passo-a-passo das etapas de todo o processo de elaboração do PMMU.

Após a seleção dos documentos oficiais, buscaram-se outras fontes secundárias que pudessem servir de complemento à informação obtida, como artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado que contribuíssem com a avaliação da participação social nos planos de mobilidade urbana das duas cidades.

4.3 DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS, ATRIBUTOS E INDICADORES UTILIZADOS NA PESQUISA

Como visto no capítulo 3 desta pesquisa, diferentes métodos e conceitos de avaliação foram propostos por diversos autores ao longo das décadas, sem, contudo, haver um estabelecimento claro de uma tipologia específica que possa ser aplicada globalmente ao se avaliar participação social em políticas públicas. A escolha do método, portanto, deve partir de cuidadosa análise do contexto local e regional a qual o objeto de pesquisa está inserido, após consideração das leis vigentes do país em questão. Para este estudo, cujo foco é a análise da participação social e dos direitos do cidadão nos planos de mobilidade urbana municipais de Olinda/PE e Joinville/SC, foram considerados duas principais tipologias de participação: a enunciada por Arnstein (1969) e a enunciada por Glucker *et al.* (2013), que compuseram a principal análise e de onde os resultados obtidos foram principalmente avaliados.

Esta pesquisa seguiu a categorização adotada por Glucker *et al.* (2013) para a classificação da participação social, ou seja, o grau de participação em PMMUs foi subdividido em quatro categorias: Não-participação, Instrumental, Substantiva e Normativa. Esta forma de avaliação foi cruzada com a tipologia desenvolvida por Arnstein, que classifica a participação em oito diferentes níveis, devido às similaridades encontradas pelo pesquisador entre o que a autora considerou como patamares de participação e os objetivos de envolvimento da sociedade elaborados por Glucker *et al.* (2013). As informações obtidas durante o estudo documental foram avaliadas por meio do Índice de Participação Social (IPS) desenvolvido por Brombal *et al.* (2017), que é uma ferramenta avaliativa que integra diversas mensurações de diferentes variáveis (OTWONG; PHENRAT, 2017) baseada em Análise de Decisão Multicritério (ADM) (para maior detalhamento sobre ADM, ver GRECO *et al.*, 2006). Dentre as possíveis abordagens, para esta pesquisa se utilizou a Teoria de Valor de Múltiplos Atributos (TVMA) devido à duas características específicas:

- a) a grande capacidade de estruturar a avaliação de um problema, o dividindo em critérios e atributos de fáceis compreensão e que facilitam o estudo de processos participativos;
- b) a possibilidade de utilização de métricas quantitativas e qualitativas na mesma avaliação, o que garante um maior rigor científico para a pesquisa.

O IPS aplicado nesta dissertação contém critérios e atributos que refletem aspectos legais brasileiros relacionados à participação social e aos direitos do cidadão em planos de mobilidade urbana, além de aspectos importantes intrínsecos ao conceito de participação

retirados da literatura vigente. Para esta pesquisa se considerou que cada critério tem igual importância em termos de assegurar um melhor nível de participação cidadã, atribuindo-se o mesmo peso a todos eles, o que permite uma avaliação individual de cada critério e a verificação mais precisa sobre em qual parte específica do processo se obteve um melhor resultado, tornando-se mais fácil a compreensão de quais etapas necessitam de um maior ajuste em futuros planos. Por conseguinte, o IPS foi dividido nos seguintes cinco critérios: (1) Tempo, (2) Inclusão, (3) Fornecimento de Informação, (4) Monitoramento e (5) Transparência, justificados nas subseções 4.2.1 a 4.2.5. Cada critério foi posteriormente subdividido em quinze atributos e mensurados por meio de indicadores pertinentes ao problema em questão, como ilustrado nos Quadros 11 a 15.

Os parâmetros relevantes para cada atributo foram normalizados convertendo-os em uma escala de quatro pontos, variando de 0,00 a 1,00 (0,00, 0,33, 0,66 ou 1,00), excetuando-se os atributos T3, I3, F3, F5 e M2, que foram avaliados em uma escala de dois pontos (0,00 ou 1,00) devido à natureza dicotômica das possíveis respostas. Cada ponto desta escala representa a avaliação realizada a partir dos indicadores escolhidos neste estudo. Com base nessa abordagem, já aplicada em Brombal *et al.* (2017), Otwong e Phenrat (2017) e Monteiro e Santos (2021b), uma pontuação final do IPS menor que 0,33 indicaria um envolvimento extremamente tímido da sociedade civil dentro do plano de mobilidade, sendo possível até mesmo questionar a legitimidade do processo participativo aplicado no plano em questão. Um IPS cujo valor se insere entre 0,33 e 0,66 sugeriria que o processo de participação social se enquadraria dentro da categoria Instrumental, previamente detalhada no capítulo anterior. Um IPS entre 0,66 e 1,00 seria classificado dentro da categoria Substantiva e um IPS perfeito de 1,00 sugeriria que o aspecto Normativo foi alcançado pelos elaboradores do plano, o que seria considerado como o mais alto nível possível de envolvimento cidadão em uma política pública.

Nas seções a seguir foram apresentados os cinco critérios e seus atributos acima mencionados, explicando-os em maior detalhe e justificando a sua escolha perante o problema proposto por esta pesquisa.

4.3.1 Critério 1: Tempo

O primeiro critério a ser considerado para a avaliação da participação social foi o Tempo (T), ou seja, por quantos dias e a partir de quando a inclusão da participação foi promovida, que compreende também a disponibilidade (ou falta dela) de sugestão de alteração, por parte dos cidadãos, de pontos previamente decididos pelos elaboradores do plano. Este critério foi

dividido em três atributos: T1, T2 e T3, representados no Quadro 11. O atributo T1 diz respeito a quão cedo a inserção da sociedade se deu na elaboração do plano. Diversos autores (SEWELL; PHILLIPS, 1979; ROWE; FREWER, 2000; BALLARD *et al.*, 2008; HOWLETT, 2009; WEBLER; TULER, 2010; CONRAD *et al.*, 2011; SHIRK *et al.*, 2012; MARZUKI, 2015; UITTENBROEK *et al.*, 2019) comentam sobre a necessidade de incluir a sociedade civil já no início do planejamento, durante a fase de identificação de problemas a serem resolvidos pela política pública a ser implementada (diagnóstico), citando frequentemente a maior possibilidade de os cidadãos influenciarem positivamente o processo deliberativo quanto mais cedo se der a inclusão destes, além de dar mais oportunidades para os elaboradores da política de entender e avaliar o conhecimento da população local a respeito dos problemas encontrados. Quanto mais cedo a inserção da sociedade se der, maior também a probabilidade de se estimular o aprendizado social dos cidadãos locais, gerando uma maior vontade de participação em futuros processos e no acúmulo de capital social (UITTENBROEK *et al.*, 2019).

O atributo T2 analisa outro aspecto importante, que é também exigido pela lei brasileira, sendo, portanto, um importante direito do cidadão: a duração do envolvimento da população durante a consulta. Embora seja claro que o número total de reuniões não signifique automaticamente que um alto nível de participação foi obtido, avaliar a frequência com que a sociedade foi atualizada sobre o estágio em que o plano se encontra, bem como o que foi feito com as sugestões e preocupações enunciadas pelos cidadãos é de vital importância para que a legitimidade do processo seja observada, fortalecendo o propósito democrático. É importante também que os cidadãos possuam a percepção de disponibilidade e transparência por parte dos elaboradores do plano, pois um considerável número de estudos indicam (MOISES, 2006; WEBLER; TULER, 2010; CARREIRA; VASCONCELOS, 2016; KOVACHEV *et al.*, 2018) que normalmente existe uma grande cautela por parte dos cidadãos a respeito da eficiência do sistema político vigente, o que os leva a negligenciar a importância da participação por acreditar que as sugestões e preocupações levantadas por eles não serão efetivamente consideradas. Desta maneira, o estabelecimento da confiança mútua entre elaboradores do plano e sociedade é um recurso vital que deve ser incorporado na avaliação, pois ela pode reduzir o conflito e a confusão sentida pelos cidadãos, que, ao avaliarem sua participação como positiva, se sentirão mais dispostos a futuramente retornar para um novo processo, elevando o nível de participação social paulatinamente (CARREIRA; VASCONCELOS, 2016).

O atributo T3 analisa a possibilidade de haver alterações no projeto final, a partir do *feedback* fornecido pela sociedade civil durante os eventos ocorridos durante a elaboração do plano. Segue-se a lógica do atributo anterior, pois de acordo com a literatura (ARNSTEIN,

1969; MASANGO, 2001; WEBLER; TULER, 2010) o envolvimento da sociedade civil não pode ser considerado como um fardo legal a ser cumprido, mas sim como uma tentativa genuína dos formuladores de políticas públicas de procurar envolver mais a população local em questões vitais. O Quadro 11 mostra todos os atributos e indicadores utilizados nesta pesquisa para avaliar o critério Tempo (T):

Quadro 11 - Primeiro Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana

Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
T - Tempo	T1 – Fases da Consulta	Participação foi contemplada nas três fases de formulação do plano (Diagnóstico, Prognóstico e Elaboração).	Quantitativa	1,00
		Participação foi contemplada em duas fases de formulação do plano.		0,66
		Participação foi contemplada em uma fase de formulação do plano.		0,33
		Participação não foi contemplada em nenhuma etapa do plano.		0,00

Continua

Continuação				
Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
T - Tempo	T2 – Frequência da Consulta	5 ou mais eventos de participação por mês, em média, durante a elaboração do plano.	Quantitativa	1,00
		3 ou mais eventos de participação por mês, em média, durante a elaboração do plano.		0,66
		1 ou mais eventos de participação por mês, em média.		0,33
		Inexistência de eventos de participação durante a elaboração do plano.		0,00

Continua

				Conclusão
Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
T - Tempo	T3 – Disponibilidade de Alterações	Foi possível, para a sociedade civil, submeter pedidos de alteração sobre qualquer ponto do plano após a realização dos eventos de participação.	Qualitativa	1,00
		Não foi possível, para a sociedade civil, submeter pedidos de alteração sobre qualquer ponto do plano após a realização dos eventos de participação.		0,00

Fonte: O Autor (2022)

4.3.2 Critério 2: Inclusão

O segundo critério a ser considerado para a avaliação da participação social foi a Inclusão (I), ou seja, como os elaboradores dos planos de mobilidade determinaram quais grupos da sociedade deveriam ser incluídos nas etapas de formulação. Este critério foi dividido em três atributos: I1, I2 e I3, apresentados no Quadro 12. O atributo I1 diz respeito à inclusão de stakeholders, avaliando sistematicamente a definição de quais atores foram inseridos no processo, etapa que King e Hyder (1999) consideram uma das três mais importantes ao se avaliar a participação social em uma política pública. A decisão de quais stakeholders são relevantes para o processo é imprescindível, e precisa estar em consonância com as leis pertinentes (CONRAD *et al.*, 2011). O planejamento urbano, décadas atrás considerado domínio praticamente exclusivo da engenharia de transporte e da arquitetura, expandiu o seu

conceito, se tornando um projeto transdisciplinar extremamente complexo que possui ligações com as mais diversas áreas do conhecimento, como o direito, a economia e a ciência política (ANDRADE *et al.*, 2018). Desta maneira, é primordial que se verifique se o rol de atores incluídos no processo participativo foi suficientemente diversificado.

O atributo I2 avalia o grau de inserção de grupos classificados como vulneráveis. Historicamente, alguns segmentos da sociedade civil foram excluídos do processo de tomada de decisão, sendo impedidos de contribuir significativamente para o desenvolvimento do local em que vivem. É necessário pontuar que existem partes interessadas que conseguem articular suas expectativas com mais clareza e desenvoltura (normalmente aquelas que possuem maior grau de educação), e assim ofuscar outras partes interessadas que podem ter maior dificuldade de se mobilizar adequadamente (BIEGELBAUER; HANSEN, 2011; ISTENIC; KOLZINA, NARED; BOYLE, 2020). Deste modo, aumentar o papel dos cidadãos mais reservados e menos qualificados, especialmente aqueles que compõem grupos vulneráveis, é de vital importância. Exemplos de grupos vulneráveis incluem aqueles com dificuldade de mobilidade, desempregados, crianças, idosos, pessoas de baixa renda, imigrantes e grupos de mulheres (ARCENEUX; BUTLER, 2015; OTWONG; PHENRAT, 2017). Neste atributo também foi avaliado em que época do planejamento do plano em questão se deu o envolvimento destes grupos vulneráveis, seguindo a lógica mencionada no atributo anterior (ou seja, quanto mais cedo houver a inserção da sociedade civil, mais provável que o grau de participação destes cidadãos no plano seja maior).

Por fim, o atributo I3 busca avaliar a equidade da contribuição dos diversos setores da sociedade civil que foram identificados nos atributos I1 e I2. Este é um tópico extensivamente discutido na literatura (CONRAD *et al.*, 2011; MARZUKI, 2015; SCHROTER *et al.*, 2016; KEBLOWSKI *et al.*, 2016; UITTENBROEK *et al.*, 2019) e é frequentemente mencionado como uma das barreiras à maior participação por parte da população local (MASANGO, 2001; MARTIN, 2020). Durante o processo participativo adotado, é normal que haja a presença de técnicos e especialistas do assunto em questão (no caso desta dissertação, mobilidade urbana), além da presença do público leigo que produz um *insight* acerca dos problemas do local. Espera-se que o processo de participação pública ofereça uma oportunidade para os diversos atores, envolvidos de forma representativa, explicarem suas necessidades, crenças e percepções em relação a uma política pública ou projeto/plano proposto, incorporando, na medida do possível, as preferências da sociedade civil (CONRAD *et al.*, 2011). Especificamente, para que o processo ocorra da melhor maneira possível, uma consideração cuidadosa e respeitosa de todos os pontos de vista é necessária (MONTEIRO; SANTOS, 2021b), bem como o

compartilhamento e a revisão de informações que devem resultar na formulação de opiniões informadas (CHAMBERS, 2003; DELLI CARPINI *et al.*, 2004). Desta maneira, a participação da população se torna um processo analítico e social, onde os participantes devem ter um tempo equiparado de fala, além um bom nível de confiança entre os stakeholders, cidadãos e intermediadores, ultimamente gerando um sistema que enfatize o diálogo, a igualdade e a justiça (GASTIL; BLACK, 2008; MANNARINI; FEDI, 2018).

O Quadro 12 mostra todos os atributos e indicadores utilizados nesta pesquisa para avaliar o critério Inclusão (I):

Quadro 12 - Segundo Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana

Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
I - Inclusão	II - <i>Stakeholders</i> Envolvidos	Inclusão de <i>Stakeholders</i> diretamente afetados, indiretamente afetados e outros <i>Stakeholders</i> interessados.	Qualitativa	1,00
		Inclusão de <i>Stakeholders</i> diretamente afetados e indiretamente afetados.		0,66
		Inclusão apenas de <i>Stakeholders</i> diretamente afetados		0,33
		<i>Stakeholders</i> não inclusos.		0,00

Continua

Continuação

Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
I - Inclusão	I2 - Grupos Vulneráveis Envolvidos	Inclusão específica de grupos historicamente marginalizados desde a etapa inicial de construção do plano (Diagnóstico).	Qualitativa	1,00
		Inclusão específica de grupos historicamente marginalizados desde a etapa intermediária de construção do plano (Prognóstico).		0,66
		Inclusão específica de grupos historicamente marginalizados desde a etapa final de construção do plano (Elaboração).		0,33
		Grupos historicamente marginalizados não foram especificamente incluídos dentro do plano.		0,00

Continua

				Conclusão
Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
I - Inclusão	I3 – Contribuição igualitária dos membros da sociedade	Foi alocado o mesmo tempo para cada grupo de representantes envolvidos nos eventos de participação.	Qualitativa	1,00
		Não foi alocado o mesmo tempo para cada grupo de representantes envolvidos nos eventos de participação.		0,00

Fonte: O Autor (2022)

4.3.3 Critério 3: Fornecimento de Informação

O terceiro critério a ser considerado para a avaliação da participação social foi o Fornecimento de Informação (F), ou seja, como os responsáveis pelos planos de mobilidade articularam a etapa de instruir a sociedade civil sobre o seu papel no plano, havendo o cuidado de prover a maior quantidade de informação possível para que a população soubesse exatamente o que esperar do processo e como as ideias propostas pela sociedade seriam recebidas e avaliadas pelos organizadores. Este critério foi dividido em cinco atributos: F1, F2, F3, F4 e F5, apresentados no Quadro 13. O atributo F1 diz respeito à educação do cidadão propriamente dita, com o propósito de avaliar quantitativamente a quantidade de atividades (reuniões, *workshops*, encontros) realizadas pelos elaboradores que tinham como objetivo ensinar aos membros da sociedade as minúcias e complexidade de um PMMU, enfatizando a necessidade e a importância de se obter uma participação massiva da população durante todo o processo. Esta etapa também possui uma posição de destaque ao verificar-se na literatura (SEWELL; PHILLIPS, 1979; MASANGO, 2001; ABELSON; GAUVIN, 2006) que uma das principais barreiras à participação é a de que os cidadãos participantes rejeitam ou classificam o processo

participativo como insuficiente por possuírem diferentes objetivos e expectativas em relação ao processo em questão. Esta barreira pode ser contornada, por parte dos elaboradores, ao informar à sociedade desde o início do processo exatamente qual o nível de influência e importância que os cidadãos exercerão dentro do plano.

O atributo F2 tem como objetivo avaliar quantitativamente quantas formas de participação foram realizadas pelos elaboradores do plano. O Caderno de Referência (BRASIL, 2015b) é claro em seu texto ao afirmar que para um processo participativo ser considerado sólido são necessárias diversas abordagens diferentes, visto que cada localidade possui suas próprias peculiaridades, e alternar métodos de participação pode ser uma boa estratégia para a verificação do envolvimento da sociedade local com o processo (ou seja, qual dos métodos aplicados foi mais efetivo em reunir a população daquele lugar). Esta etapa é especialmente relevante porque um dos principais problemas enfrentados por formuladores é engajar os cidadãos locais, que possuem uma tendência de desconfiar do governo local (PAGATPATAN; WARD, 2017). Desta forma, a organização de diversas maneiras de participação pode demonstrar à sociedade, de maneira prática, a boa vontade e desejo genuíno dos elaboradores dos planos de contar com a opinião e o *input* dos cidadãos.

O atributo F3 tem como objetivo avaliar qualitativamente em quais horários as consultas foram realizadas, independentemente do número absoluto destas. É evidente que a realização de quaisquer formas de participação unicamente em dias úteis prejudica o comparecimento de boa parte dos cidadãos que querem se envolver com o plano, principalmente se forem realizadas exclusivamente na mesma parte do dia (apenas manhã, apenas tarde ou apenas noite). É vital que os elaboradores forneçam a oportunidade para que a maior parte possível dos interessados possa acompanhar o processo, incluindo finais de semana no cronograma previsto e flexibilizando também o horário das sessões.

O atributo F4 tem como objetivo avaliar quantitativamente a acessibilidade da informação fornecida pelos elaboradores do plano, ou seja, em quantos meios de comunicação a chamada para participar do plano foi realizada, visando verificar se o direito constitucional da ampla divulgação foi respeitado. É importante frisar que, no século XXI, a internet tem se firmado como um dos meios mais utilizados para a propagação de notícias, sendo um veículo poderoso de comunicação com a população (LUNA, 2018), devendo ser utilizada pelos formuladores para alcançar o máximo número de cidadãos possíveis. Experiências passadas (LUKENSMEYER *et al.*, 2011; LUNA, 2018) indicam que a internet pode ser uma grande aliada para a obtenção de *feedback* da população a respeito de análises, sugestões ou decisões tomadas previamente no início do processo. Desta maneira, a aproximação entre os

elaboradores e a população precisa ter incorporado este importante meio de comunicação, principalmente ao considerarmos que mais de 82% da população brasileira hoje possui acesso à rede, seja por meio móvel ou de conexões de banda larga (IBGE, 2019).

O atributo F5 tem como objetivo avaliar qualitativamente como a troca de informação foi organizada e tratada durante as reuniões realizadas, principalmente entre os *stakeholders* com maior conhecimento e influência e os cidadãos locais mais leigos em relação a políticas públicas de mobilidade urbana. Dependendo da maneira com que as configurações de participação são ajustadas, dinâmicas de grupo internas podem atrapalhar ou até mesmo invalidar o esforço participativo, transformando-o em um processo injusto e dificultando a capacidade dos participantes de gerar novos conhecimentos coletivos e de refletir sobre o bem comum (PAGATPATAN; WARD, 2017). Pesquisas apontam (SUNSTEIN, 2005; ABDEL-MONEM *et al.*, 2010; MANNARINI; FEDI, 2018) que a falha por parte dos organizadores de estabelecer um ambiente próprio de trocas genuínas de informação pode aumentar a polarização, reduzir a probabilidade de discordância e desencorajar grupos minoritários de compartilhar ideias, resultando em um diálogo díspar. Existe, portanto, grande relevância em verificar se os organizadores do processo participativo conseguiram encontrar uma maneira justa e igualitária de dirigir os debates, extirpando (ou, ao menos, mitigando) a presença invariável das diferenças socioeconômicas, culturais e étnicas encontradas entre os cidadãos durante o debate. O Quadro 13 mostra todos os atributos e indicadores utilizados nesta pesquisa para avaliar o critério Fornecimento de Informação (F):

Quadro 13 - Terceiro Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana

Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
F – Fornecimento de Informação	F1 - Educação do cidadão sobre o processo de participação	Foram realizadas ≥ 5 atividades com o objetivo de educar o cidadão sobre a importância de um PMMU.	Quantitativa	1.00

Continua

Continuação				
Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
F – Fornecimento de Informação		Foram realizadas ≥ 3 atividades com o objetivo de educar o cidadão sobre os objetivos e a importância de um PMMU.		0.66
		Foram realizadas ≥ 1 atividades com o objetivo de educar o cidadão sobre os objetivos e a importância de um PMMU.	Quantitativa	0.33
		Não foram realizadas atividades com o objetivo de educar o cidadão sobre os objetivos e a importância de um PMMU.		0.00
		Foram realizadas pelo menos 4 formas de participação social diferentes durante o processo de elaboração do plano.	Quantitativa	1,00

Continua

Continuação				
Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
F – Fornecimento de Informação	F2 – Formas de Participação	Foram realizadas pelo menos 3 formas de participação social diferentes durante o processo de elaboração do plano.	Quantitativa	0,66
		Foram realizadas pelo menos 2 formas de participação social diferentes durante o processo de elaboração do plano.		0,33
		Foi realizada 1 (ou nenhuma) forma de participação social durante o processo de elaboração do plano.		0,00
	F3 – Estabelecimento de Locais e Horários Diversos	Foram realizados eventos de consulta em horários e locais variados (diferentes dias da semana, incluindo finais de semana), para alcançar o máximo número de cidadãos possível.	Qualitativa	1,00

Continua

Continuação

Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
F – Fornecimento de Informação	F3 – Estabelecimento de Locais e Horários Diversos	Não foram realizados eventos de consulta em horários e locais variados, para alcançar o máximo número de cidadãos possível.	Qualitativa	0,00
		A difusão de informação sobre os eventos de participação foi fornecida por ≥ 5 meios de comunicação.		1,00
	F4 - Acessibilidade	A difusão de informação sobre os eventos de participação foi fornecida por ≥ 3 meios de comunicação.	Quantitativa	0,66
		A difusão de informação sobre os eventos de participação foi fornecida por ≥ 1 meios de comunicação.		0,33

Continua

				Conclusão
Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
F – Fornecimento de Informação	F4 - Acessibilidade	Não houve difusão de informação sobre os eventos de participação.	Quantitativa	0,00
		A troca de informações entre os técnicos/especialistas e o cidadão comum durante o processo foi considerada justa e igualitária.		1,00
	F5 – Troca de informação	A troca de informações entre os técnicos/especialistas e o cidadão comum durante o processo não foi considerada justa e igualitária, com um (ou mais) grupos dominando e direcionando o debate.	Qualitativa	0,00

Fonte: O Autor (2022)

4.3.4 Critério 4: Monitoramento

O quarto critério a ser considerado para a avaliação da participação social foi o Monitoramento (M), ou seja, os mecanismos que permitem à sociedade acompanhar e se atualizar sobre o que foi previamente discutido nas reuniões durante o processo de elaboração do plano. O Caderno de Referência (BRASIL, 2015b) é novamente claro em seu texto ao afirmar que um processo participativo exclusivamente restrito à fase de elaboração do plano em si não pode ser considerado legítimo, ideia reforçada por Andrade *et al.* (2019) e Monteiro e

Santos (2021a), que argumentaram sobre a não-obrigação, por parte dos elaboradores do plano, de considerar as sugestões feitas pelos cidadãos ao decorrer do processo e de não informá-los sobre o processo deliberativo que ocorreu após a etapa de envolvimento destes, o que configuraria apenas uma ilusão de participação, sendo classificado como um degrau de tokenismo na escada de Arnstein (1969). Este critério foi dividido em dois atributos: M1 e M2, apresentados no Quadro 14. O atributo M1 tem como objetivo avaliar quantitativamente a frequência com que os organizadores procuraram contatar a sociedade após a realização do plano, com o objetivo de mantê-la informada a respeito do andamento deste, além de possíveis alterações baseadas no conhecimento adquirido durante o processo participativo.

O atributo M2 tem como objetivo avaliar qualitativamente o grau de detalhamento a respeito do monitoramento alcançado pelos organizadores durante a publicação do relatório final do plano de mobilidade, especificando os mecanismos de controle social e exibindo de maneira clara no texto quais os métodos e ferramentas a disposição da sociedade para a realização da fiscalização do plano. Esta avaliação é relevante, pois frequentemente a etapa de monitoramento da participação pós-plano é negligenciada pelos organizadores (EVERATT *et al.*, 2010).

O Quadro 14 mostra todos os atributos e indicadores utilizados nesta pesquisa para avaliar o critério Monitoramento (M):

Quadro 14 - Quarto Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana

Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
M – Monitoramento	M1 – Processos Participativos após a conclusão do Plano	Foi realizado, após a conclusão do plano, pelo menos 1 encontro a cada 6 meses com a sociedade civil para informar sobre atualizações referentes à execução do plano	Quantitativa	1,00

Continua

Continuação

Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
		Foi realizado, após a conclusão do plano, pelo menos 1 encontro a cada 12 meses com a sociedade civil para informar sobre atualizações referentes à execução do plano.		0,66
M – Monitoramento	M1 – Processos Participativos após a conclusão do Plano	Foi realizado, após a conclusão do plano, pelo menos 1 encontro a cada 18 meses com a sociedade civil para informar sobre atualizações referentes à execução do plano.	Quantitativa	0,33
		Não foram realizados encontros com a sociedade civil desde a conclusão do plano para informar sobre atualizações referentes à execução do plano.		0,00

Continua

				Conclusão
Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
M – Monitoramento	M2 – Detalhamento	Os possíveis mecanismos de controle social estão especificados no relatório final do plano, demonstrando claramente quais métodos e ferramentas a sociedade civil têm à sua disposição para realizar a fiscalização do andamento do plano.	Qualitativa	1,00
		Os possíveis mecanismos de controle social não estão especificados (ou mesmo mencionados) no relatório final do plano, não informando a sociedade de maneira clara quais métodos e ferramentas existem para realizar a fiscalização dele.		0,00

Fonte: O Autor (2022)

4.3.5 Critério 5: Transparência

O quinto e último critério a ser considerado para a avaliação da participação social foi a Transparência (P), ou seja, se os organizadores do plano foram capazes de articular de maneira clara e efetiva, no relatório final do plano, todos os desdobramentos do processo participativo. A transparência por parte dos elaboradores é frequentemente citada (BICKERSTAFF *et al.*, 2002; AREIZAGA *et al.*, 2012; SCHRÖTER *et al.*, 2016) como um dos critérios mais relevantes durante a avaliação do processo, e a falta dela é considerada uma das grandes barreiras à maior integração da sociedade civil em relação à participação em políticas públicas de transportes (RAN, 2012). Este critério foi dividido em dois atributos: P1 e P2, apresentados no Quadro 15.

O atributo P1 busca avaliar qualitativamente a maneira como os resultados dos procedimentos consultivos foram reportados no relatório final do plano, ou seja, o grau de especificidade e detalhamento que os organizadores se propuseram a dar a respeito do envolvimento da sociedade durante o processo de participação, o que inclui a publicação das sugestões oferecidas pelos participantes envolvidos, além de comentários acerca da incorporação destas ideias no plano.

O atributo P2 tem como objetivo avaliar qualitativamente o *feedback* fornecido pelos organizadores do plano à sociedade durante a elaboração do relatório final. Como mencionado anteriormente, a falta de comunicação entre formuladores e sociedade civil é uma das principais causas que geram o desencorajamento por parte dos cidadãos de repetirem a experiência de participação (EVERATT *et al.*, 2010), pois estes normalmente querem uma prova conclusiva de que o tempo e esforço gastos durante a etapa de debates sobre o plano influenciaram de alguma maneira o resultado (RAN, 2012). Deste modo, o *feedback* é extremamente necessário para que os cidadãos envolvidos no processo compreendam de maneira clara o tamanho do impacto que estes obtiveram durante a formulação do plano.

O Quadro 15 mostra todos os atributos e indicadores utilizados nesta pesquisa para avaliar o critério Transparência (P).

Quadro 15 - Quinto Critério e Indicadores Correspondentes de Avaliação da Participação Social em Planos Municipais de Mobilidade Urbana

Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
P - Transparência	P1 – Resultados dos Eventos	Todos os resultados obtidos em todos os procedimentos participativos adotados estão presentes em documentos oficiais.	Qualitativa	1,00
		Todos os resultados obtidos em alguns procedimentos participativos adotados estão presentes em documentos oficiais.		0,66
		Alguns resultados obtidos em procedimentos participativos adotados estão presentes em documentos oficiais.		0,33
		Os resultados dos procedimentos participativos adotados não estão presentes em documentos oficiais.		0,00

Continua

				Conclusão
Critério	Atributo	Indicador	Métrica	Pontuação
P - Transparência	P2 – <i>Feedback</i> Fornecido ao Resultado dos Eventos	Foi fornecido <i>feedback</i> sobre todas as preocupações e sugestões da sociedade civil em documentos oficiais do plano, incluindo razões do porquê tais considerações não foram incorporadas ao plano, se este foi o caso.		1,00
		Foi fornecido <i>feedback</i> em detalhe para a maioria das preocupações da sociedade civil em documentos oficiais.	Qualitativa	0,66
		Foi fornecido <i>feedback</i> em detalhe para algumas das preocupações da sociedade civil em documentos oficiais.		0,33
		Não foi fornecido <i>feedback</i> sobre as preocupações da sociedade civil em documentos oficiais.		0,00

Fonte: O Autor (2022)

4.4 MONTAGEM DA MATRIZ ANALÍTICA E DO ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Como estabelecido anteriormente, a participação social não pode ser vista como um problema dicotômico, mas sim como uma escala progressiva (ARNSTEIN, 1969; LUNA, 2018). A partir deste entendimento, os diferentes critérios, atributos e indicadores formulados na seção anterior deram suporte para a montagem dos componentes da Matriz Analítica de participação social em planos de mobilidade urbana brasileiros, que pode ser visualizada no Quadro 16.

Quadro 16 - Componentes da Matriz Analítica de Participação Social

Ordem	Componentes	Literatura
1	Categoria	Glucker <i>et al.</i> (2013)
2	Grau de Participação	Arnstein (1969)
3	Tempo (T)	Sewell e Phillips (1979); Rowe e Frewer (2000); Ballard <i>et al.</i> (2008); Howlett (2009); Webler e Tuler (2010); Conrad <i>et al.</i> (2011); Shirk <i>et al.</i> (2012); Marzuki (2015); Uittenbroek <i>et al.</i> (2019).
4	Inclusão (I)	King e Hyder (1999); Rowe e Frewer (2000); Conrad <i>et al.</i> (2011); Biegelbauer <i>et al.</i> (2011); Arceneaux e Butler (2015); Otwong e Phenrat (2017); Istenic e Kolzina; Nared e Boyle (2020).

Continua

Conclusão

Ordem	Componentes	Literatura
5	Fornecimento de Informação (F)	Masango (2001); Abelson e Gauvin (2006); Lukensmeyer <i>et al.</i> (2011); Glucker <i>et al.</i> (2013) Pagatpatan e Ward (2017); Mannarini e Fedi (2018).
6	Monitoramento (M)	Everatt <i>et al.</i> (2010); Brasil, (2015b); Andrade <i>et al.</i> (2019); Monteiro e Santos (2021a).
7	Transparência (P)	Rowe e Frewer (2000); Bickerstaff <i>et al.</i> (2002); Everatt <i>et al.</i> (2010); Ran (2012); Areizaga <i>et al.</i> (2012); Schröter <i>et al.</i> (2016)

Fonte: O Autor (2022)

Após a elaboração dos componentes da Matriz Analítica, baseados tanto nas melhoras práticas defendidas pela literatura vigente como por elementos obrigatórios presentes no ordenamento jurídico brasileiro, a montagem da Matriz Analítica em si foi realizada, permitindo-se identificar em que medida a participação social e os direitos do cidadão foram respeitados pelos formuladores dos planos estudados. O cálculo dos atributos presentes na Matriz foi realizado de acordo com as Equações 1 a 5.

$$T = \frac{T1 + T2 + T3}{3} \quad (1)$$

$$I = \frac{I1 + I2 + I3}{3} \quad (2)$$

$$F = \frac{F1 + F2 + F3 + F4 + F5}{5} \quad (3)$$

$$M = \frac{M1 + M2}{2} \quad (4)$$

$$P = \frac{P1 + P2}{2} \quad (5)$$

Ressalta-se o fato de que embora esta pesquisa se concentre no âmbito da mobilidade urbana, a Matriz Analítica de boas práticas apresentada no Quadro 17 pode ser aplicada em avaliações de participação social em outras áreas de políticas públicas.

Quadro 17 - Matriz Analítica de Boas Práticas

Categoria	Grau de Participação	Tempo	Inclusão	Fornecimento de Informação	Monitoramento	Transparência
Normativa	Controle Cidadão/Poder Delegado	T = 1,00	I = 1,00	F = 1,00	M = 1,00	P = 1,00
Substantiva	Parceria	0,82 < T < 1,00	0,82 < I < 1,00	0,82 < F < 1,00	0,82 < M < 1,00	0,82 < P < 1,00
	Apaziguamento	0,66 < T < 0,82	0,66 < I < 0,82	0,66 < F < 0,82	0,66 < M < 0,82	0,66 < P < 0,82
Instrumental	Consulta	0,49 < T < 0,66	0,49 < I < 0,66	0,49 < F < 0,66	0,49 < M < 0,66	0,49 < P < 0,66
	Difusão de Informação	0,33 < T < 0,49	0,33 < I < 0,49	0,33 < F < 0,49	0,33 < M < 0,49	0,33 < P < 0,49
Sem Participação	Terapia	0,00 < T < 0,33	0,00 < I < 0,33	0,00 < F < 0,33	0,00 < M < 0,33	0,00 < P < 0,33
	Manipulação	T = 0,00	I = 0,00	F = 0,00	M = 0,00	P = 0,00

Fonte: O Autor (2022)

Após a avaliação do nível de participação representado por cada atributo dentro da Matriz, foi calculado o Índice de Participação Social das cidades de Olinda/PE e Joinville/SC de acordo com a Equação 6.

$$IPS = \frac{T + I + F + M + P}{5}$$

(6)

Após o estabelecimento da Matriz de boas práticas ocorreu a etapa de coleta de dados pertinentes ao problema, que foram obtidos principalmente de matérias jornalísticas, documentos oficiais, artigos científicos e dissertações de mestrado que foram então utilizados para identificar o nível de observância da participação social nas diferentes etapas da formulação dos planos de mobilidade das cidades de Olinda/PE e Joinville/SC, cujos resultados foram apresentados no capítulo seguinte.

5 RESULTADOS

Nas seções a seguir, foram apresentados os resultados da avaliação dos PMMUs de Olinda/PE e Joinville/SC de acordo com cada critério de avaliação apresentado no capítulo anterior.

5.1 PRIMEIRO CRITÉRIO (TEMPO)

5.1.1 Atributo T1

Em relação ao atributo de fases da consulta, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00) pelo pesquisador, após verificação da participação da sociedade civil em todas as três etapas obrigatórias de elaboração do plano, como ordena o Caderno de Referência (2015b). Antes da determinação das diretrizes e objetivos do PLAMOB, aconteceu uma reunião de alinhamento do planejamento estratégico a ser traçado para o desenvolvimento do plano, com presença de membros da sociedade civil, que determinou 17 pontos a serem observados em relação ao envolvimento da sociedade civil no decorrer da etapa de elaboração, incluindo questões como o uso de linguagem acessível durante a explicação do plano à população e a visita a todas as Regiões Político Administrativas (RPAs) da cidade, de maneira a incorporar todas as partes do município (OLINDA, 2016a), o que ocorreu em paralelo à etapa de sistematização de dados econômicos, sociais e culturais necessários para a formulação do diagnóstico de mobilidade da cidade (OLINDA, 2018).

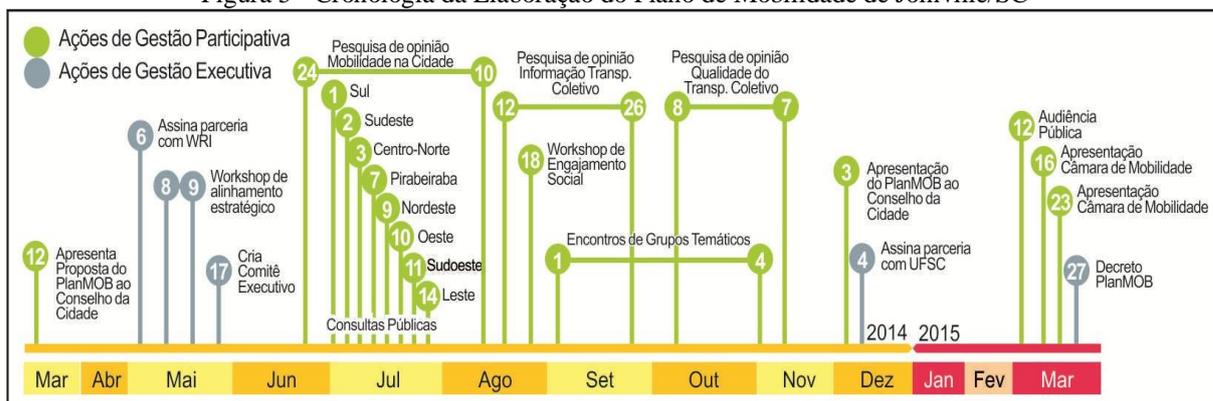
Em comparação, o PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota 0,33, após a verificação do envolvimento da sociedade civil apenas na etapa de elaboração do plano. Neste ponto, é importante destacar que ainda no início do desenvolvimento do plano, o diagnóstico de mobilidade da cidade já havia sido executado a partir de uma pesquisa Origem/Destino realizada em 2010 (JOINVILLE, 2016). A equipe de elaboração do plano foi formada em março de 2014, com o objetivo de definir as ações, etapas e o cronograma de elaboração do PlanMOB, que posteriormente foram apresentados ao Conselho da Cidade (MÁXIMO *et al.*, 2015), que é reconhecida como uma instância de participação social por meio do Caderno de Referência (BRASIL, 2015b), dando início formal ao processo de inclusão da sociedade civil na elaboração do plano.

5.1.2 Atributo T2

Em relação ao atributo de frequência de consulta, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota 0,66. De acordo com o Plano de Trabalho elaborado no início do projeto (OLINDA, 2016b), três quinzenas, de um total de quatorze previstas, foram alocadas para a definição dos objetivos e diretrizes da política de mobilidade, que incluiu a etapa de alinhamento estratégico e as oficinas de participação popular. Durante o alinhamento estratégico ocorreu o primeiro fórum consultivo, que contou com a presença de membros da sociedade civil, onde também foi decidido que, em virtude da baixa adesão por parte da população (ANDRADE *et al.*, 2019), oficinas adicionais seriam realizadas em todos os bairros da cidade, em uma tentativa de incentivar os cidadãos a participarem do processo. Treze oficinas foram realizadas nos meses de abril, maio e junho de 2016 (LEITE *et al.*, 2019), envolvendo 650 participantes, estendendo o período inicial previsto para esta etapa do processo e perfazendo quatorze eventos em que a sociedade civil esteve envolvida diretamente no desenvolvimento do plano nestes três meses, obtendo-se uma média de 4,67 eventos por mês.

Em comparação, o PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota máxima (1,00) pelo pesquisador. De acordo com o Caderno Final, o processo de participação social foi dividido em quatro eventos distintos: os *workshops*, as consultas públicas, os grupos temáticos e as pesquisas de opinião. Três *workshops* foram realizados, sendo que apenas no último deles, realizado no dia 08 de agosto de 2014, houve a inclusão da sociedade civil com a presença de 105 participantes (JOINVILLE, 2016). Após esta etapa, oito consultas públicas foram realizadas em cada Região Administrativa da cidade, todas no mês de julho de 2014, e contou com a participação de 592 pessoas no total. Em sequência, ocorreram três pesquisas de opinião relativas à mobilidade na cidade, qualidade do sistema de informação ao usuário e qualidade do sistema de transporte coletivo, cujo período de resposta foi compreendido entre junho e novembro de 2014. Concomitantemente às pesquisas de opinião, a fase de leitura técnica acontecia com reuniões entre diferentes grupos temáticos, que contavam com representantes do Governo Municipal e membros da sociedade civil. Esta etapa contemplou dez grupos que debateram sobre dez temas diferentes (transporte a pé; transporte por bicicleta; transporte coletivo; transporte de cargas; saúde, educação e meio ambiente; circulação nas áreas centrais; financiamento; mobilidade regional considerando áreas periféricas; mobilidade e ordenamento territorial e mobilidade na área rural), contou com dezenove reuniões no mês de setembro e 90 pessoas no total (JOINVILLE, 2016). A Figura 5 demonstra a cronologia do processo de elaboração do PLAMOB.

Figura 5 - Cronologia da Elaboração do Plano de Mobilidade de Joinville/SC



Fonte: Luna (2018)

Deste modo, 31 diferentes eventos de participação social ocorreram entre os meses de junho e novembro de 2014, obtendo-se uma média de 5,16 eventos por mês.

5.1.3 Atributo T3

Em relação ao atributo de disponibilidade de alterações por parte da sociedade, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota 0,00. Esta avaliação indica que embora tenha havido a existência de dois fóruns consultivos responsáveis por debater os resultados colhidos pelos formuladores nos eventos de participação realizados durante a elaboração do plano, a sociedade civil não teve o poder de alterar nenhum dos pontos estabelecidos pelos fóruns técnicos, que foram compostos exclusivamente de especialistas da área de mobilidade. O documento relacionado à elaboração dos objetivos e diretrizes do plano (OLINDA, 2016a), por exemplo, é claro ao apontar que o segundo fórum consultivo teve como objetivo apenas a “apresentação, discussão e validação” dos resultados obtidos no primeiro fórum técnico, sem oferecer a opção de alteração de algum tópico considerado contrário ao interesse do cidadão pelos membros da sociedade civil presentes na reunião.

O PMMU da cidade de Joinville também recebeu a nota 0,00 neste atributo. Após todos os eventos de participação, ocorreu uma audiência pública de validação no dia 12 de março de 2015, com o objetivo de apresentar o plano aos municípios. Nesta audiência, apenas 85 pessoas estavam presentes, sendo que 11 eram funcionários da Prefeitura Municipal, segundo consta na Ata de presença (JOINVILLE, 2015). Foram apresentadas, ao final da audiência, 23 fichas de sugestões por parte da população, que receberam respostas por parte do município (JOINVILLE, 2016). Luna (2018) registra que ao indagar um membro da coordenadoria do plano de mobilidade acerca do caráter da audiência (se deliberativa, consultiva ou informativa),

embora a resposta tenha sido a primeira opção, não houve uma votação sobre qualquer tópico do plano, nem existia claramente algum mecanismo pelo qual a sociedade civil poderia utilizar para realizar qualquer alteração significativa. O próprio nome da audiência também sugere que o verdadeiro objetivo dos formuladores era apenas o de informar os cidadãos presentes a respeito dos resultados obtidos.

5.2 SEGUNDO CRITÉRIO (INCLUSÃO)

5.2.1 Atributo II

Em relação ao atributo de envolvimento dos stakeholders, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota 0,33. De acordo com o observado no Plano de Gestão (OLINDA, 2018b), foram inicialmente identificados os atores sociais mais interessados em um plano de mobilidade, sendo divididos em:

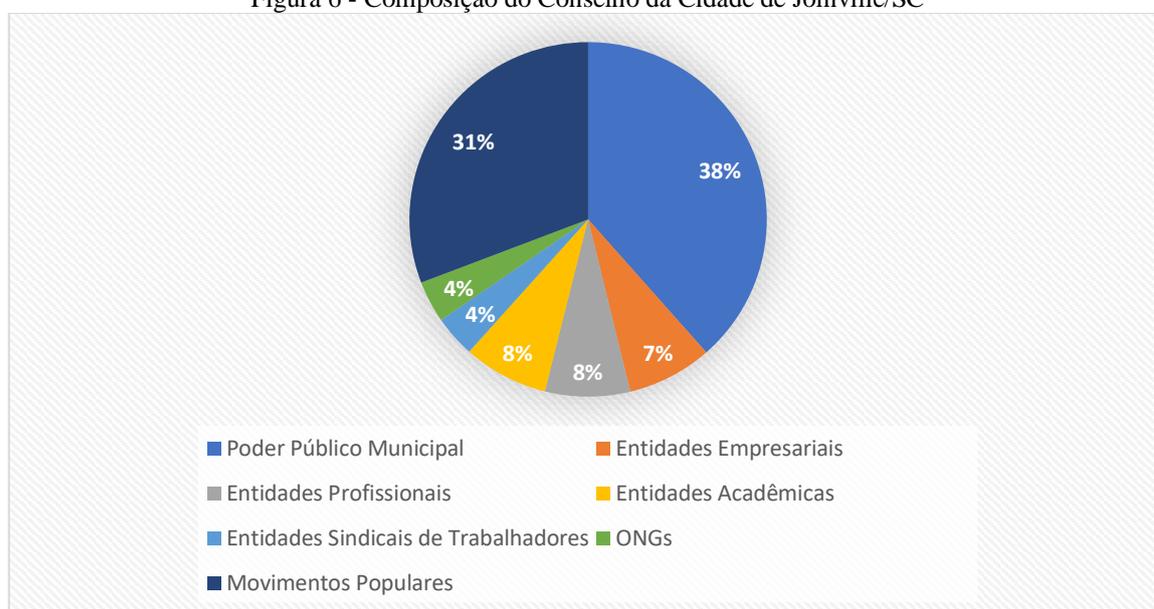
- a) instituições e órgãos responsáveis pela gestão pública da mobilidade em âmbito estadual e federal;
- b) instituições e órgãos responsáveis pela gestão pública da mobilidade em âmbito metropolitano;
- c) instituições e órgãos responsáveis pela gestão pública de aspectos que se relacionam diretamente com a mobilidade no município;
- d) agentes privados envolvidos na prestação de serviços de mobilidade;
- e) entidades representativas de grupos de usuários e movimentos sociais com foco na mobilidade urbana;
- f) população usuária do sistema de mobilidade no município, ciclistas, usuários do transporte coletivo, pedestres e motoristas, como beneficiários finais do sistema;
- g) programas e fontes de recursos existentes que direcionam recursos para projetos, obras e implantação de infraestrutura de mobilidade urbana.

Este rol de atores, como citam Monteiro e Santos (2021b), está em consonância com a complexidade demandada por um plano de mobilidade urbana, que está normalmente interligado com diversas outras áreas. Ausências notáveis, porém, foram identificadas, como a dos responsáveis técnicos pelos setores de lazer, cultura e habitação do município, bem como comerciantes e provedores de serviços. O principal destaque negativo, contudo, se concentra na falta de acompanhamento do processo por parte da Câmara Municipal da cidade, relatado por Andrade *et al.* (2019). Como estabelecido nos capítulos anteriores, a convergência com a

classe política é extremamente relevante para que os pontos desenvolvidos durante a elaboração do plano sejam efetivamente postos em prática, além de estreitarem laços com a comunidade local em uma tentativa importante de aumento de confiança no sistema político vigente.

O PMMU da cidade de Joinville também recebeu a nota 0,33. O primeiro ponto negativo diz respeito ao baixo nível de detalhamento dos atores envolvidos no plano da cidade, havendo pouquíssima menção a estes no Caderno Final. Foi possível discernir que o mapeamento dos atores foi realizado no segundo *workshop*, que aconteceu nos dias 16 e 17 de julho de 2014, evento que contou com a presença do Prefeito da cidade à época (JOINVILLE, 2016). Após esta etapa, foi verificado que o PlanMOB de Joinville se dividiu em oito eixos temáticos, referentes ao transporte a pé, transporte por bicicleta, transporte coletivo, transporte motorizado individual público, transporte motorizado individual privado, transporte de cargas, educação e gestão e financiamento. Os principais atores envolvidos em cada um destes eixos foram identificados no relatório, e incluem a Secretaria de Governo, os órgãos municipais ligados às áreas de planejamento, infraestrutura, meio ambiente, trânsito e administração, além da Câmara de Vereadores e do Conselho da Cidade (JOINVILLE, 2016), que possui sua composição de acordo com a Figura 6.

Figura 6 - Composição do Conselho da Cidade de Joinville/SC



Fonte: O Autor (2022), baseado em Joinville (2016)

Como pode ser verificado na Ata de presença da reunião (JOINVILLE, 2015), quase todos os atores que compuseram o Conselho à época do desenvolvimento do plano estavam diretamente ligados à área de mobilidade urbana, além de 11 das 16 vagas de movimentos

populares estarem preenchidas com representantes de associação de moradores dos diversos bairros.

5.2.2 Atributo I2

Em relação ao atributo de grupos vulneráveis envolvidos com a elaboração do plano, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00). Inicialmente, ao se verificar a baixa adesão da sociedade civil no primeiro fórum consultivo (OLINDA, 2016a), os responsáveis pela elaboração do plano optaram então pela realização de dez oficinas em todas as RPAs do município. Contudo, a metodologia foi mais uma vez revisada ao se notar as disparidades socioeconômicas presentes nas grandes cidades brasileiras, como a existência de comunidades de baixo poder aquisitivo inseridas em áreas mais nobres, a exemplo do que acontece em Olinda com a comunidade de Ilha de Santana no bairro de Jardim Atlântico (LEITE *et al.*, 2019). Desta forma, finalmente se optou pela realização de treze oficinas que levassem em conta também as características de território e renda e contemplando todos os bairros para que a população carente de Olinda fosse mais bem representada dentro do plano.

No caso do PMMU da cidade de Joinville, a avaliação deste atributo foi 0,00. Em todos os eventos de participação social realizados durante o desenvolvimento do plano, não houve sequer uma instância em que os formuladores da política pública decidiram que grupos marginalizados teriam algum tipo de prioridade no processo. Joinville possui 41 bairros oficiais, sendo que apenas oito consultas públicas foram realizadas, uma em cada Região Administrativa (RA) da cidade. Embora todas as RAs tenham sido contempladas, os locais escolhidos para a consulta se localizavam longe dos principais centros, e bairros como Aventureiro, que possui quase 40 mil habitantes, rendimento médio mensal de 1,56 salários-mínimos e 70% das ruas sem pavimentação, foram excluídos do processo (JOINVILLE, 2017; LUNA, 2018).

5.2.3 Atributo I3

Em relação ao terceiro atributo, de contribuição igualitária de todos os grupos envolvidos no processo, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00). A metodologia utilizada pelos formuladores para maximizar a participação social foi bem aceita pelos cidadãos presentes (OLINDA, 2018a), e envolvia primeiramente a separação dos participantes em pequenos grupos para o fomento do debate e a apresentação de questões relativas à mobilidade, identificando problemas específicos do bairro em questão e sugerindo

propostas para a melhoria das condições atuais. Em seguida, os cidadãos eram instigados a tecer críticas e sugestões em relação ao tema em discussão, havendo a constante presença dos facilitadores e intermediadores que circulavam entre os grupos fazendo anotações (LEITE *et al.*, 2019), como visto na Figura 7.

Figura 7 - Oficina de Participação Social do Plano de Mobilidade de Olinda



Fonte: Olinda (2018a)

É seguro afirmar que a metodologia utilizada pelos elaboradores conseguiu deixar os cidadãos presentes à vontade para debater as questões relativas aos problemas de mobilidade enfrentados por eles, havendo tempo suficiente para que cada pessoa presente no local pudesse argumentar o seu ponto de vista a respeito do tema específico abordado. Aqueles considerados mais introspectivos, tímidos ou introvertidos possivelmente também sentiram mais segurança para expor seus pensamentos neste método de participação do que teriam sentido em uma audiência pública, por exemplo.

Já o PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota 0,00 neste atributo. Embora os elaboradores do plano tenham utilizado mais meios de participação do que os de Olinda, a metodologia utilizada, principalmente nas consultas públicas, foi muito criticada por membros da sociedade civil que estiveram presentes. Luna (2018) relata que inicialmente os técnicos presentes apresentavam lâminas relativas a questões de mobilidade urbana no geral, havendo um foco em aspectos locais em seguida. Esta apresentação durava cerca de vinte e cinco minutos, e havia mais quinze minutos para perguntas específicas dos presentes sobre ela, além de três minutos por pessoa para comentários gerais. Os encontros possuíam previsão de durar uma hora e trinta minutos, com prorrogação por mais trinta, se necessário. É visível que durante este processo os responsáveis por elaborá-lo não conseguiram de fato receber as preocupações

advindas da população presente, tendo sido estabelecido um limite de tempo muito baixo para que cada pessoa pudesse argumentar sobre qualquer ponto. O encontro ter sido majoritariamente dirigido pelos formuladores também é um ponto negativo, não existindo a possibilidade de troca de informações entre cidadãos que houve no caso de Olinda. Paralelamente, como apontado no parágrafo anterior, pessoas com maior tendência introspectiva dificilmente se sentiriam à vontade para expor suas visões, o que certamente prejudicou o processo de coleta de informação.

5.3 TERCEIRO CRITÉRIO (FORNECIMENTO DE INFORMAÇÃO)

5.3.1 Atributo F1

Em relação ao atributo de educação do cidadão a respeito do processo de participação, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota 0,33. Foi verificado, por meio de Olinda (2016c) e Olinda (2018), que aconteceu apenas um único encontro com o objetivo de apresentar e educar a população a respeito dos diversos tópicos que constituem um plano de mobilidade, no primeiro fórum consultivo, ocorrendo também o alinhamento de expectativas da administração e da população nesta ocasião. Acentua-se o fato de que a presença da sociedade civil nesta reunião foi considerada extremamente insatisfatória, com os elaboradores optando pela realização posterior de treze oficinas para complementar o processo participativo, ou seja, uma vasta porcentagem da sociedade civil que participou do processo não esteve presente na primeira reunião.

O PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota 0,33. Como verificado em Joinville (2016), apenas o terceiro *workshop* realizado pelos elaboradores teve como função educar e explicar as nuances de um plano de mobilidade aos cidadãos. Este evento contou com membros da WRI Brasil Cidades Sustentáveis, que é uma entidade que oferece auxílio a governos e empresas no desenvolvimento e implantação de soluções sustentáveis para os problemas de transporte e mobilidade nas cidades brasileiras, realizando palestras sobre os tópicos de sustentabilidade e mobilidade urbana, além de participação social. A IPPUJ (Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville), responsável pela elaboração do plano, também apresentou materiais relativos ao processo de desenvolvimento de um plano de mobilidade.

5.3.2 Atributo F2

Em relação ao atributo de formas de participação, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota 0,33. Como mencionado anteriormente, os elaboradores do plano decidiram por realizar o método participativo de duas maneiras: por meio de três fóruns consultivos e de treze oficinas realizadas em todas as RPAs do município, que abrangeram todos os bairros da cidade.

O PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota máxima neste atributo (1,00). Os elaboradores do plano optaram por utilizar quatro formas diferentes de participação social: os *workshops*, as consultas públicas, as pesquisas de opinião e os encontros de grupos temáticos (JOINVILLE, 2016).

5.3.3 Atributo F3

Em relação ao atributo de estabelecimento de locais e horários diversos, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00). As treze oficinas foram realizadas nos meses de maio, junho e julho de 2016, englobando dias da semana e fins de semana, embora apenas uma delas tenha acontecido em um sábado (OLINDA, 2016a). Todas elas ocorreram no período noturno (LEITE *et al.*, 2019), oferecendo a possibilidade para que todos os cidadãos que trabalham em horário comercial pudessem atendê-las.

O PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota 0,00 neste atributo. Ao checar as datas especificadas para as oito consultas públicas, se verificou que embora todas tenham sido realizadas no horário noturno, elas também contemplaram apenas dias úteis com um agravante: como todas as consultas aconteceram na primeira quinzena de julho de 2014, elas terminaram por coincidir com jogos das fases finais da copa do mundo realizada no Brasil, diminuindo ainda mais o interesse do cidadão em estar presente nestas consultas (LUNA, 2018). Em relação aos grupos temáticos realizados, também foi verificado que eles ocorreram apenas em dias úteis, o que definitivamente influenciou para a presença esparsa da sociedade civil, como pode ser observado no Quadro 18.

Quadro 18 - Detalhamento da Agenda dos Grupos Temáticos

Nomenclatura	Grupo Temático	Data	Nº de Participantes
GT1	Transporte a pé	01.09.2014	5
		08.09.2014	7
GT2	Transporte por Bicicleta	01.09.2014	8
		08.09.2014	9
GT3	Transporte Coletivo	02.09.2014	9
		09.09.2014	17
GT4	Transporte de Cargas	02.09.2014	13
		09.09.2014	5
GT5	Saúde e Meio Ambiente	03.09.2014	4
		10.09.2014	8
GT6	Circulação nas Áreas Centrais	03.09.2014	5
		10.09.2014	6
GT7	Financiamento	04.09.2014	7
		11.09.2014	6
GT8	Mobilidade Regional	04.09.2014	3
		11.09.2014	8
GT9	Mobilidade e Ordenamento Territorial	05.09.2014	5
		12.09.2014	13
GT10	Mobilidade na Área Rural	04.11.2014	19
Total			157

Fonte: Joinville (2016)

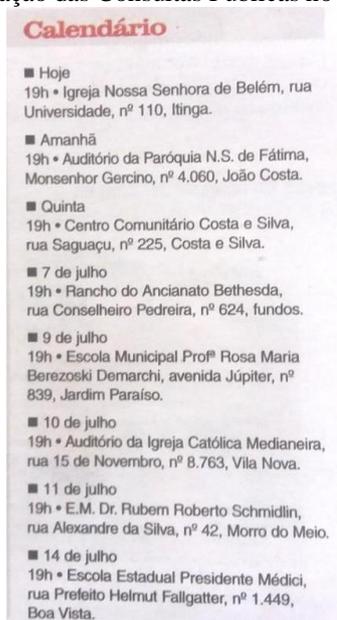
5.3.4 Atributo F4

Em relação ao atributo de acessibilidade, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00). Foi possível verificar que o esforço dos elaboradores do plano para convocar a sociedade para a discussão do plano foi considerável. Segundo os técnicos responsáveis pela divulgação (LEITE *et al.*, 2019), foram utilizados carros de som, faixas estendidas nas principais avenidas do bairro e cartazes colocados nas linhas de ônibus dos bairros da cidade

para convocar a população. De acordo com Olinda (2018a), todas as notícias relativas aos eventos públicos e à elaboração do plano também foram divulgadas no site da Prefeitura e enviadas a jornais e rádios por meio de *releases*. Igualmente importante a todos estes processos, o estabelecimento de um canal digital (site oficial do PLAMOB) foi de extrema importância para que a sociedade possuísse um mecanismo mais próximo que a permitisse acompanhar as notícias e novas divulgações por parte dos responsáveis pela formulação do plano, gerando uma participação mais contínua da sociedade, muito embora se ressalte de que este canal não substitui a importância do contato presencial entre cidadãos e formuladores.

O PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota máxima (1,00). Embora não se tenha relatos de como aconteceu a divulgação do *workshop* de engajamento social, que pode ser considerado o primeiro passo prático de envolvimento popular no plano, e nem dos grupos temáticos, Joinville (2016) menciona o amplo anúncio das oito consultas públicas, havendo 42 registros de acordo com o Relatório de Clipping do PlanMOB de 2016, englobando rádios de grande alcance, jornais de alta circulação, televisão e internet. Um exemplo da divulgação em jornais pode ser visto na Figura 8.

Figura 8 - Divulgação das Consultas Públicas no Jornal “A Notícia”



Fonte: Luna (2018)

As pesquisas de opinião receberam “tiragens de trinta e cinco mil cópias, distribuídas na rede municipal de ensino, estações de integração de ônibus, pronto atendimentos e universidades”(JOINVILLE, 2016, p. 74).

5.3.5 Atributo F5

Em relação ao atributo de troca de informação, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00). Durante os principais eventos de participação que foram postos em prática (as treze oficinas), houve a utilização da metodologia *World Café*, que é especificamente designada para produzir diálogos relevantes entre os participantes por meio do estabelecimento de uma atmosfera acolhedora e um espaço receptivo, aproveitando a inteligência coletiva para que haja a captação de temas de mútuo interesse. Após a divisão das pessoas presentes em pequenos grupos, um anfitrião foi alocado para cada mesa de debate, com os demais membros organizadores rotacionando constantemente entre as mesas, produzindo anotações sobre os tópicos mais comumente levantados pelos participantes. Ao final do processo, realizou-se um agrupamento das percepções e principais pontos enunciados, demonstrando aos envolvidos que o tempo gasto durante o evento foi bem aproveitado e assegurando aos cidadãos a importância que estes tiveram durante a construção desta etapa do plano. A Figura 9 demonstra a aplicação deste método durante as oficinas de participação.

O PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota 0,00. Como mencionado anteriormente na avaliação do atributo I2, o método utilizado nas consultas públicas foi extremamente criticado pelos cidadãos. Não houve tempo hábil para que a sociedade presente pudesse de fato articular questões e debater entre si para chegar a um denominador comum, como aconteceu no caso de Olinda. Luna (2018) relata que um membro da coordenação do plano de mobilidade reconheceu que o debate das consultas não foi programado para ser aberto, com cidadãos dialogando entre si e com os técnicos presentes. A linguagem utilizada pelos apresentadores do plano também não foi de fácil compreensão, dificultando o entendimento da sociedade civil que possuía apenas quinze minutos no total para fazer questionamentos sobre a apresentação. A falta de preparação prévia dos cidadãos também foi um ponto levantado por um membro da câmara de urbanismo presente nas consultas (LUNA, 2018), o que prejudicou a coleta útil de sugestões no momento das reuniões. Fica claro, ao se considerar a maneira como as consultas foram estruturadas, que os membros organizadores dominaram a maior parte dos procedimentos, e que a população não pôde, de fato, participar ativamente do processo.

Figura 9 - Registro da Metodologia World Café nas Oficinas de Participação



Figura 7: Oficina de Participação Popular no Ouro Preto



Figura 8: Oficina de Participação Popular no Passarinho



Figura 9: Oficina de Participação Popular no Peixinhos



Figura 10: Oficina de Participação Popular no Sítio Histórico

Fonte: Olinda (2016a)

5.4 QUARTO CRITÉRIO (MONITORAMENTO)

5.4.1 Atributo M1

Em relação ao atributo de processos participativos após a conclusão do plano, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota 0,00. Após a sanção do PLAMOB pelo prefeito da cidade, realizada no dia 20 de dezembro de 2018, não se verificaram ações tomadas pelo município com o objetivo de manter a população local informada e atualizada sobre novos desdobramentos. Uma consulta às Atas de Audiências Públicas no site da Câmara de Vereadores da cidade a partir do ano de 2019 informa que nenhuma audiência foi realizada com o objetivo expresso de debater questões envolvendo o PLAMOB. Ressalta-se o fato de que embora o Plano de Comunicação pontue claramente a “necessidade da participação popular sistemática” (OLINDA, 2018c, p. 25), com a realização anual de encontros com as

comunidades como ocorreu durante o processo de elaboração do plano, estes encontros não foram realizados. Tem-se em consideração que a pandemia da COVID-19 provavelmente atrapalhou os planos dos formuladores, impedindo a realização de reuniões presenciais durante boa parte dos anos de 2020 e 2021, porém encontros poderiam ter sido organizados de maneira virtual. Pesquisas feitas a respeito de notícias nos principais jornais da cidade e no site da prefeitura de Olinda envolvendo notificações desta tentativa não obtiveram êxito, levando-se à conclusão de que estas não existiram.

O PMMU da cidade de Joinville também recebeu a nota 0,00. Um ponto negativo notável se fez presente imediatamente após a conclusão do plano, que foi a instituição do PlanMOB por meio do decreto municipal nº 21.181, datado de 27 de março de 2015. Embora a discussão do plano na Câmara de Vereadores do município não seja um instrumento obrigatório para a homologação de um plano de mobilidade, é inegável que a passagem pela Câmara é salutar ao debate democrático. Em sua pesquisa, Luna (2018) questiona cidadãos que estiveram presentes em reuniões e membros do Governo Municipal acerca deste ponto, relatando que membros da sociedade civil interpretaram esta manobra legal como uma forma de evitar um debate mais amplo, inibindo possivelmente demonstrações de insatisfação popular. Pessoas ligadas ao governo argumentaram que a Câmara de Vereadores estava imersa em uma discussão sobre a Lei de Ordenamento Territorial e que não havia tempo hábil para a passagem do PlanMOB pela mesma, optando-se pela edição do plano por decreto como forma de agilizar a materialização do documento. Desde março de 2015, quando o plano de mobilidade foi instituído por decreto, foi feita uma verificação online no site da Prefeitura de Joinville acerca da realização de processos participativos (audiências, consultas públicas) que tivessem como objetivo informar a sociedade a respeito de novas atualizações sobre o plano. Excetuando-se o ano de 2018, em que consultas públicas foram realizadas para debater a revisão do Plano Diretor da cidade, nenhuma outra consulta foi encontrada.

5.4.2 Atributo M2

Em relação ao atributo de detalhamento a respeito dos mecanismos de controle social, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00). Embora não exista um capítulo específico dentro do Relatório Final sobre os mecanismos de controle, as opções existentes estão presentes. No eixo de diretrizes e objetivos é enunciado claramente a diretriz de “promover reuniões periódicas entre os governantes e comunidades para discutir os problemas, realizar audiências públicas para apresentar o que está sendo planejado, facilitar o acesso dos

usuários aos órgãos municipais e melhorar o atendimento público” (OLINDA, 2018a, p. 207), além de melhorar o canal de comunicação entre sociedade/município por meio da criação do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana. No campo do Plano de Comunicação, é expressa de forma clara o estabelecimento do canal digital, meio pelo qual a sociedade pode entrar em contato direto com os formuladores para indagar sobre qualquer ponto do plano. Além disso, enuncia o comprometimento de continuar as oficinas de trabalho realizadas durante a elaboração do plano com o objetivo de promover o debate sobre a evolução do que foi estabelecido previamente. Ressalta-se que a verificação da implementação destas medidas não é parte do escopo de avaliação deste atributo.

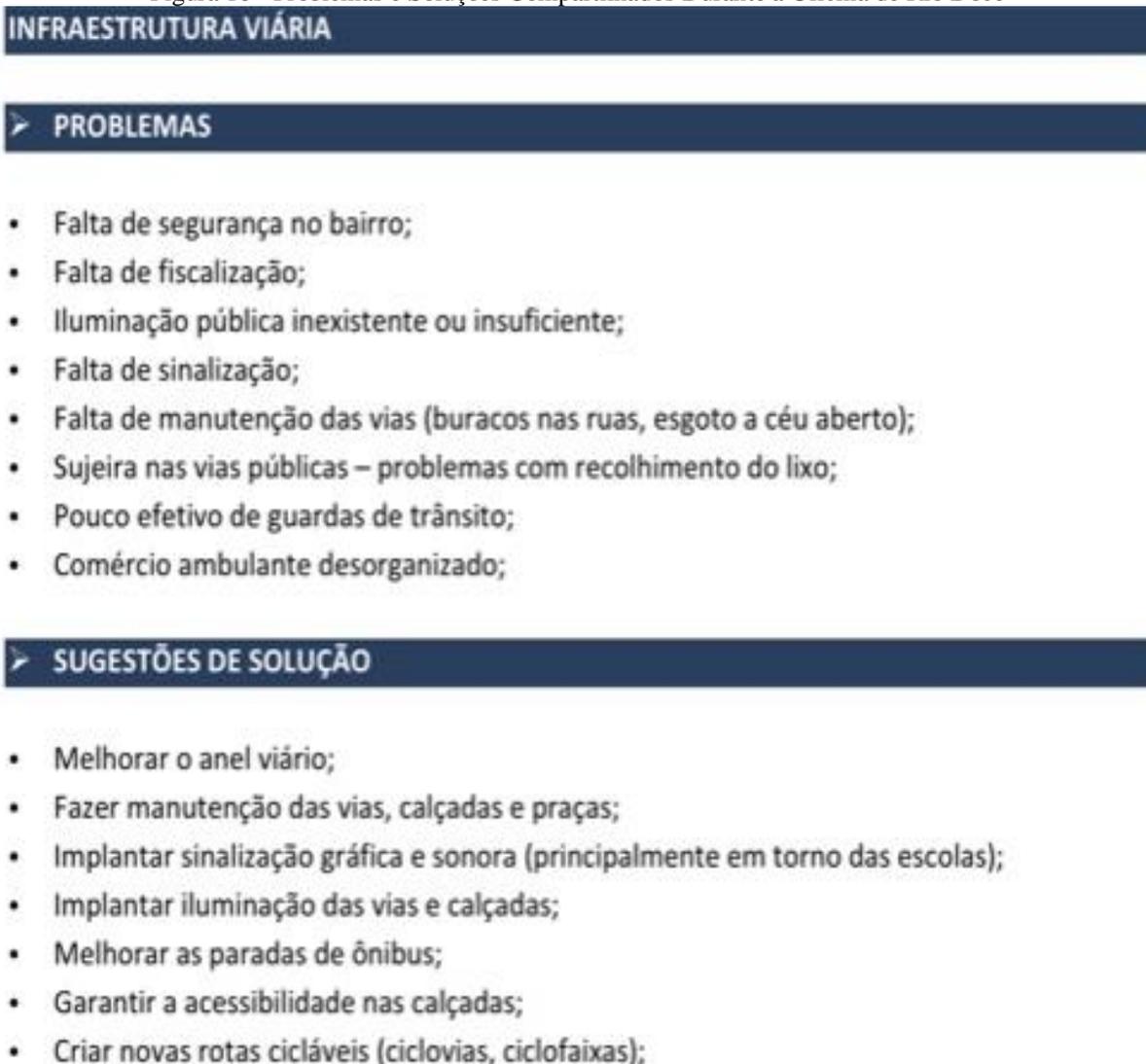
O PMMU da cidade de Joinville também recebeu a nota máxima (1,00). O Relatório Final do plano tem um capítulo específico relacionado ao monitoramento do processo de execução das ações. Foi estipulado que um dos mecanismos permanentes de participação e acompanhamento seria a manutenção de um endereço eletrônico de correspondência e um canal de informação online para a prestação de contas à população, além da criação de um conselho gestor do Plano, vinculado à Secretaria de Mobilidade e composto por representantes de diversos órgãos administrativos e segmentos sociais propostos ou existentes, tais como: “integrantes do Grupo de Mobilidade (GMOB), do Comitê Gestor de Acessibilidade, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMDE), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (COMDI) e do Comitê Gestor de Bicicletas” (JOINVILLE, 2016, p. 154). Também houve menção ao estabelecimento de eventos anuais que promovessem o debate sobre a mobilidade e servissem como ambiente para discussões sobre o andamento da execução e novidades acerca do plano.

5.5 QUINTO CRITÉRIO (TRANSPARÊNCIA)

5.5.1 Atributo P1

Em relação ao atributo de relato dos resultados em documentos oficiais, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00). Todos os problemas identificados e soluções propostas pela sociedade civil nos fóruns consultivos e nas treze oficinas de trabalho estão catalogados na parte de objetivos e diretrizes do plano (OLINDA, 2016a), separados por categoria (participação popular, transporte público, pedestres e ciclistas, espaço público, infraestrutura, transporte individual, carga e descarga, táxi e mototáxi) e por local onde estes problemas e soluções foram levantados, como mostra a Figura 10.

Figura 10 - Problemas e Soluções Compartilhados Durante a Oficina de Rio Doce

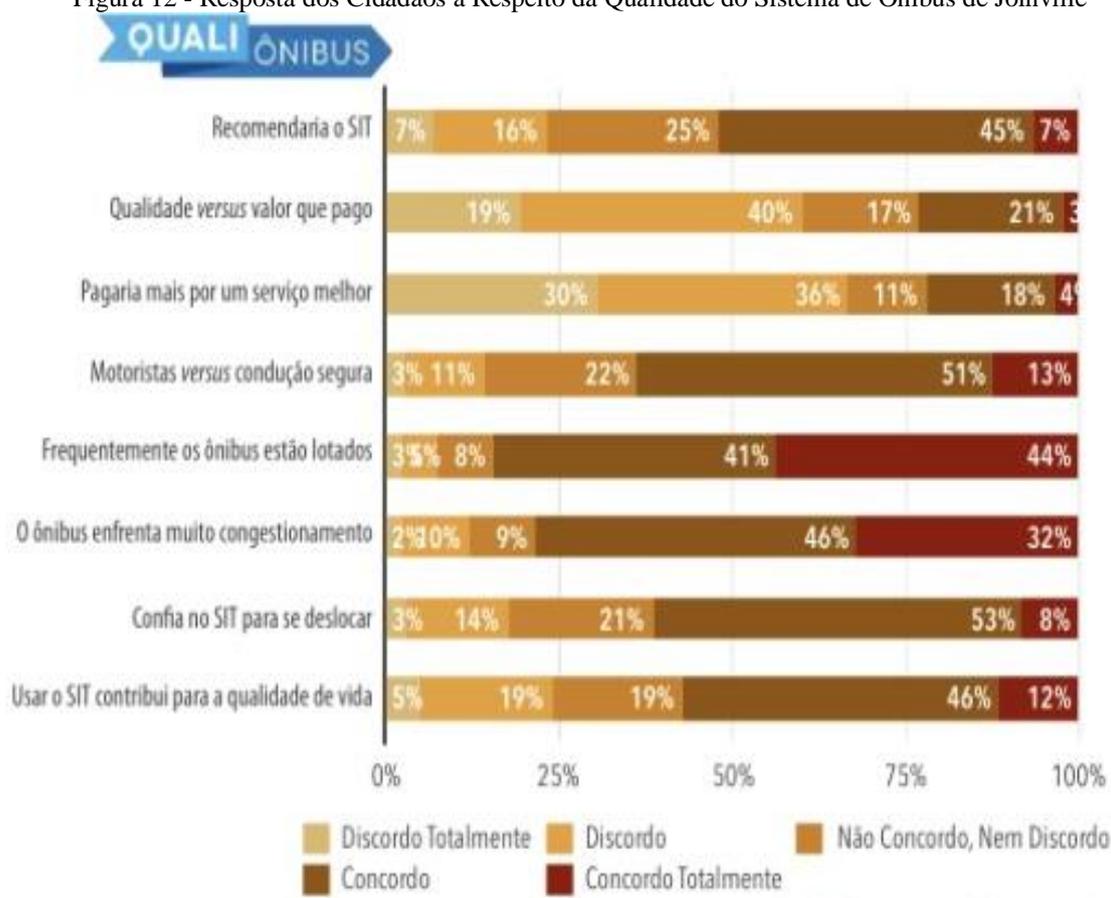


Fonte: Olinda (2018c)

O nível de detalhamento presente é excelente, permitindo ao cidadão que não compareceu durante as oficinas entender perfeitamente quais tópicos foram debatidos e quais sugestões foram oferecidas por outros membros da sociedade presentes no local.

O PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota 0,33. Ao analisar-se a estrutura de participação promovida pelos elaboradores do plano, fica claro que o terceiro *workshop* realizado ainda no início do processo foi o primeiro passo prático que reuniu uma parcela da sociedade civil. Embora haja o relato de um relatório técnico criado a partir dos debates promovidos durante este dia, ele não foi incorporado a nenhum documento oficial relativo ao plano, havendo apenas a menção de que “(...) o relatório técnico foi posteriormente considerado na elaboração da proposta final do plano de mobilidade” (JOINVILLE, 2016, p. 56), desta maneira, não foi possível a verificação das propostas realizadas pela sociedade durante o evento

Figura 12 - Resposta dos Cidadãos a Respeito da Qualidade do Sistema de Ônibus de Joinville



Fonte: Joinville (2016)

A última etapa de envolvimento da sociedade civil no plano, a reunião dos grupos temáticos que fez parte da leitura técnica, produziu como resultados “declarações de sucessos relativos” aos dez temas em discussão que fizeram parte da fundamentação das propostas do Plano de Ação do PlanMOB, segundo o Caderno Final (JOINVILLE, 2016). Embora haja a menção de que todas as considerações expressas pela sociedade nestes quatro modos de participação foram importantes para a formulação dos objetivos e diretrizes do plano, os resultados específicos destes eventos não se tornaram públicos e, portanto, não puderam ser confirmados.

5.5.2 Atributo P2

Em relação ao atributo de *feedback* por parte dos elaboradores do plano em documentos oficiais acerca das questões levantadas pela sociedade civil, o PMMU da cidade de Olinda recebeu a nota máxima (1,00). Nos documentos de Objetivos e Diretrizes (OLINDA, 2016a) e no Relatório Final (2018a), existe o relato sobre o tratamento dos dados coletados nas oficinas

e o detalhamento de como o processo de triagem dos problemas e sugestão de soluções recomendados pelos cidadãos foi realizado, informando a sociedade de como esta etapa do processo ocorreu de forma minuciosa. Após a realização do primeiro fórum técnico foi realizado o estabelecimento dos objetivos e diretrizes do plano, baseado nos resultados colhidos anteriormente nas oficinas, que foi posteriormente apresentado no segundo fórum consultivo com a presença da população. Durante este fórum, um quadro resumo (OLINDA, 2016c) foi apresentado, enumerando todos os oito temas centrais do plano, os objetivos a serem alcançados e as diretrizes a serem seguidas, elaborados a partir da triagem acima mencionada. Olinda (2016a) ainda registra que houve uma seleção das respostas fornecidas pela sociedade, visto que algumas delas não se enquadravam necessariamente no escopo de um PMMU, e, por este motivo, foram rejeitadas ou passadas adiante para as secretarias adequadas. Levou-se em consideração também o número populacional absoluto de cada comunidade de acordo com o último censo do IBGE, desta forma, foi atribuído um peso maior às sugestões feitas nas oficinas realizadas nas maiores comunidades.

O PMMU da cidade de Joinville recebeu a nota 0,00. O próprio registro dos resultados em documentos oficiais já havia sido avaliado negativamente, e o feedback dos elaboradores do plano seguiu esta tendência. O tratamento dos resultados após a realização dos eventos participativos não foi suficientemente detalhado, sendo representado apenas por afirmações vagas como a verificada após a conclusão do *workshop*: “(...) o relatório técnico foi posteriormente considerado na elaboração da proposta final do plano de mobilidade” (JOINVILLE, 2016, p. 56). Como relata Luna (2018), uma das principais reclamações da população que esteve presente em algum dos eventos de participação foi justamente a falta de clareza por parte dos formuladores, que não obtiveram sucesso em responder as dúvidas dos cidadãos em relação às colocações e perguntas realizadas por estes, existindo diversas ocasiões em que respostas sequer foram enviadas a questionamentos feitos posteriormente aos eventos serem realizados (LUNA, 2018).

5.6 RESULTADO DOS CINCO CRITÉRIOS E DO ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA OS PLANOS DE OLINDA/PE E JOINVILLE/SC

Esta seção apresenta os resultados da pontuação média dos cinco critérios, que foi realizado de acordo com as Equações 1 a 5 fornecidas no capítulo 4 desta pesquisa, considerando-se que cada critério possui o mesmo peso para esta avaliação, bem como a posição final dos dois planos em relação à Matriz Analítica elaborada nesta pesquisa. O Índice

de Participação Social de cada plano de mobilidade foi obtido de acordo com a Equação 6, também apresentada no capítulo 4, que soma todas as médias dos cinco critérios e as divide pelo número de critérios existentes.

Diversas observações puderam ser realizadas diante dos resultados obtidos neste capítulo, e como uma das vantagens de realizar um estudo sobre dois planos de mobilidade diferentes é comparar as diferentes experiências de participação realizadas em ambas as cidades, o resultado de cada atributo foi discutido separadamente, de modo a fornecer uma análise mais detalhada e precisa do processo de envolvimento dos cidadãos dentro dos planos de mobilidade aqui estudados. A Tabela 5 apresenta os resultados encontrados para o plano de Olinda/PE, seguida pela discussão pertinente.

Tabela 5 - Resultado da Média dos Cinco Critérios e do IPS Para o Plano de Mobilidade de Olinda

Critério	Atributo	Pontuação	Média	IPSo
Tempo	T1	1,00	T = 0,55	
	T2	0,66		
	T3	0,00		
Inclusão	I1	0,33	I = 0,78	
	I2	1,00		
	I3	1,00		
Fornecimento de Informação	F1	0,33	F = 0,73	0,71
	F2	0,33		
	F3	1,00		
	F4	1,00		
	F5	1,00		
Monitoramento	M1	0,00	M = 0,50	
	M2	1,00		
Transparência	P1	1,00	P = 1,00	
	P2	1,00		

Fonte: O Autor (2022)

A respeito do critério Tempo (T), os elaboradores do plano de Olinda seguiram o recomendado pelo Caderno de Referência (BRASIL, 2015b) e incluíram a sociedade civil já na etapa de diagnóstico, que é de suma importância pois foi permitido aos cidadãos ativamente ajudarem os especialistas na detecção dos problemas de mobilidade que mais afetam a

população local, combinando esta informação com o resultado obtido no levantamento dos dados que gerou a “elaboração dos cenários futuros da rede viária considerados no PLAMOB” (OLINDA, 2018a, p. 210), sendo compiladas 24 propostas de intervenção para a melhoria da mobilidade no município. O número de eventos participativos realizados também foi satisfatório, e o envolvimento das comunidades, principalmente nas treze oficinas de trabalho, foi considerado um sucesso. A pior avaliação neste critério se deu no atributo de disponibilidade de alterações após a realização dos eventos de participação (atributo T3), visto que embora os cidadãos tenham colaborado ativamente junto com os especialistas no desenvolvimento do plano, ultimamente as decisões relativas às sugestões propostas pela sociedade civil foram tomadas pelos fóruns técnicos, que consistiram apenas de especialistas na área de mobilidade, retirando uma parcela de poder das mãos dos cidadãos.

Em relação ao critério de Inclusão (I), o plano de Olinda performou bem, embora pontos negativos possam ser destacados. O rol de atores envolvidos desde as etapas iniciais do plano (atributo I2) foi avaliado como positivo, em que pesem as ausências já relatadas anteriormente nesta pesquisa. Houve o envolvimento de grupos vulneráveis como a Associação dos Deficientes de Peixinhos (ADEPE) e o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado De Pernambuco (CONED) (OLINDA, 2018b), o que demonstra uma preocupação prévia de inclusão parcial de uma população historicamente marginalizada e que é frequentemente esquecida durante a elaboração de políticas públicas. Contudo, maiores esforços são necessários para garantir uma participação mais ampla de outras parcelas da sociedade que também foram constantemente negligenciadas em políticas de mobilidade e merecem atenção extra, como as mulheres e os idosos. Brasil e Argolo Junior (2017), por exemplo, relatam os problemas constantes de assédio e importunação sexual sofridos principalmente pelas mulheres em coletivos e a luta constante pelo direito à segurança dentro destes e também nos pontos de embarque, enquanto Pires (2009) e Páez *et al.* (2010) salientam as dificuldades de mobilidade enfrentadas pela população idosa, que tende a viajar menos, possuir menos renda e morar só, o que pode levar à uma crescente exclusão social por meio do transporte. É, portanto, importante que estes grupos estejam sempre bem representados nas mesas de debate relacionadas à mobilidade.

Para o critério de Fornecimento de Informação (F), o plano de Olinda novamente recebeu uma alta pontuação média, obtendo a melhor avaliação possível em três dos cinco atributos analisados. As principais falhas dos organizadores se deram na etapa de educação prévia dos cidadãos (atributo F1), que é um ponto extremamente relevante ao observar-se que quase nunca existe uma preocupação, por parte dos especialistas envolvidos, de tentar ensinar

à sociedade o básico sobre o assunto em questão antes de envolvê-la no debate da política pública (CONRAD *et al.*, 2011), o que é contraproducente e estimula o entendimento de que os cidadãos “comuns” nada tem a agregar em conhecimento, o que estudos sugerem ser uma leitura equivocada (EVERATT *et al.*, 2010). Embora seja irreal esperar que algumas reuniões, palestras ou encontros sejam suficientes para transformar os cidadãos em *experts* em mobilidade, tampouco este é o objetivo desta etapa prévia. O foco é informá-los, por exemplo, acerca da legislação pertinente, do direito que os cidadãos possuem à sua disposição e da atual situação do tráfego local, bem como o passo-a-passo a ser seguido para o desenvolvimento do plano, como se dará o mapeamento dos atores a serem envolvidos em etapas posteriores e os métodos de participação a serem aplicados, estimulando a ideia de bem comum e, ultimamente, desenvolvendo capital social.

Em conjunção a este ponto, os organizadores também falharam ao estabelecer apenas duas formas distintas de participação social ao longo do processo (atributo F2), sendo que uma delas ocorreu apenas uma vez após a percepção da pouca presença da sociedade civil, levando os formuladores a adotarem uma segunda forma de participação (neste caso, as oficinas). Uittenbroek *et al.* (2019) sugerem que uma das etapas mais relevantes para uma participação social ser bem-sucedida é haver objetivos claramente formulados no início do desenvolvimento do plano, de maneira que todas as partes envolvidas possam debatê-los desde os primórdios da elaboração da política pública e, principalmente, com base nos objetivos concordados desenvolver a forma de participação mais eficiente para aquela situação específica. É seguro dizer que tal debate não aconteceu no caso de Olinda, visto que os organizadores precisaram rapidamente mudar sua estratégia de inclusão da sociedade civil com base na parca representação obtida no primeiro fórum consultivo, o que possivelmente não teria ocorrido se a população houvesse sido consultada em primeiro lugar sobre a melhor maneira de incluí-la no processo.

Em relação ao critério de Monitoramento (M), os organizadores do plano de Olinda falharam no aspecto de execução dos mecanismos previstos (atributo M1). Das três estratégias traçadas no Plano de Comunicação (OLINDA, 2018c) para a participação sistemática da sociedade civil após a conclusão e aprovação do plano, que seriam as de criar o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana, instituir Câmaras Temáticas no Conselho e promover encontros anuais com a sociedade civil nos moldes da dinâmica *World Café* aplicada nas oficinas, nenhuma delas havia sido efetivamente executada até o período de término desta pesquisa (agosto de 2022). O endereço eletrônico criado durante a elaboração do plano segue no ar como planejado, e contém uma plataforma direta de contato do cidadão com a equipe de

desenvolvimento do plano, embora a última atualização tenha sido feita em setembro de 2018. A deflagração da pandemia de COVID-19, realizada dos meses iniciais de 2020 no Brasil, pouco mais de um ano após a sanção do plano realizada pelo prefeito da cidade, pode ter contribuído para a lenta evolução da execução dos mecanismos previstos no Relatório Final, embora o cenário pandêmico não explique em sua totalidade a inércia da parte dos organizadores desde a mitigação do número de casos mensais a partir de 2022.

Para o critério de Transparência (P), o plano de Olinda recebeu a nota média máxima, a única instância em que isso ocorreu nos cinco critérios avaliados nesta dissertação. Os resultados obtidos nas treze oficinas de participação estão completamente presentes no Relatório Final (OLINDA, 2018a), sendo divididos por região em que a oficina foi realizada, de maneira a possibilitar a visualização dos diferentes tópicos levantados por comunidades distintas, oferecendo uma leitura mais ampla da situação. Os organizadores também expressaram a preocupação de fornecer um *feedback* constante para a população em dois fóruns consultivos realizados após as oficinas (em setembro e dezembro de 2016), apresentando os achados no diagnóstico de mobilidade, debatendo os objetivos e diretrizes sugeridos nas oficinas pela própria sociedade e estabelecendo um cronograma a ser seguido nos passos subsequentes, garantindo que os cidadãos se mantivessem bem-informados a respeito do andamento do plano.

A transcrição dos resultados encontrados foi feita em sua totalidade no documento de Objetivos e Diretrizes (OLINDA, 2016a), gerando quadros-resumo por região e por tema debatido em todas as treze oficinas, permitindo uma avaliação completa da qualidade do debate realizado. A execução desta etapa do plano foi considerada louvável e certamente deveria ser repetida em ocasiões futuras, principalmente considerando-se que a falta de transparência das ações dos organizadores pode gerar falta de confiança e ser um entrave à maior inclusão dos cidadãos em processos participativos em políticas públicas, comprometendo a sinergia entre a sociedade civil e o sistema de governança estabelecido (SEIMUSKAINÉ; VORLSAVA, 2013; CARREIRA *et al.*, 2016).

A Tabela 6 apresenta os resultados encontrados para o plano de Joinville/SC, seguida pela discussão pertinente.

Tabela 6 - Resultado da Média dos Cinco Critérios e do IPS Para o Plano de Mobilidade de Joinville

Critério	Atributo	Pontuação	Média	IPSj
Tempo	T1	0,33	T = 0,44	0,34
	T2	1,00		
	T3	0,00		
Inclusão	I1	0,33	I = 0,11	
	I2	0,00		
	I3	0,00		
Fornecimento de Informação	F1	0,33	F = 0,47	
	F2	1,00		
	F3	0,00		
	F4	1,00		
	F5	0,00		
Monitoramento	M1	0,00	M = 0,50	
	M2	1,00		
Transparência	P1	0,33	P = 0,17	
	P2	0,00		

Fonte: O Autor (2022)

Os resultados encontrados no plano de Joinville para o critério Tempo (T) divergiram um pouco entre atributos em comparação aos de Olinda, embora a média de pontuação neste critério tenha sido relativamente próxima. O primeiro ponto negativo neste plano é encontrado na avaliação época de inserção da sociedade no desenvolvimento do plano (atributo T1). Segundo os elaboradores do plano (JOINVILLE, 2016, p. 61) “o caderno de diagnóstico já havia sido elaborado em 2014 a partir de uma pesquisa origem/destino realizada na cidade em 2010”, de maneira que esta etapa foi pulada pelos formuladores. Muito embora a posse do caderno de diagnóstico com antecedência tenha adiantado o prazo de conclusão do plano, a população não pôde ativamente participar desde o começo do processo, prejudicando o debate democrático e restando à sociedade aceitar os achados contidos no diagnóstico de mobilidade sem poder efetivamente debatê-los, situação pouco ideal para o fomento de uma cultura participativa (HOWLETT, 2009).

A quantidade de eventos de participação (atributo T2) foi considerada satisfatória, porém as reuniões relativas às consultas públicas e aos grupos temáticos foram realizadas em um período demasiadamente curto, além de algumas delas terem acontecido durante jogos das

fases finais da Copa do Mundo sediada no país, o que certamente prejudicou a ida dos cidadãos aos eventos propostos pelos organizadores. A pior avaliação deste critério no plano de Joinville, assim como no caso de Olinda, se deu no atributo de disponibilidade de alterações (atributo T3), visto que a sociedade civil não pôde, durante a audiência de validação, efetivamente dialogar com os elaboradores. Como relata Luna (2018), cidadãos expressaram extremo descontentamento com o local escolhido pelos organizadores (que não possuía acesso por meio do sistema de transporte público) e pelo caráter expositivo da audiência, onde a sociedade poderia até expressar suas dúvidas em relação a determinadas questões sobre o plano, mas não poderia alterar pontos previamente estabelecidos.

A nota média do critério de Inclusão (I) para o plano de Joinville foi abissal. Os atores envolvidos na formulação do plano (atributo I1) se restringiram àqueles relacionados à mobilidade, sem qualquer indício de aproximação à parcela mais vulnerável da sociedade. Não houve consultas específicas a mulheres, idosos ou outros grupos considerados minoritários, e a metodologia utilizada durante os eventos de participação foi severamente criticada (atributo I2), como mencionado anteriormente neste capítulo. Os locais escolhidos pelos elaboradores foram criticados por serem bem afastados do centro, a sociedade civil não obteve tempo suficiente para realizar considerações ou para dialogar entre si, o debate entre os cidadãos e os técnicos presentes nas reuniões foi praticamente não-existente (atributo I3) e a característica mais expositiva que deliberativa das apresentações feitas também foi extensamente criticada pelos participantes (LUNA, 2018).

Para o critério de Fornecimento de Informação (F), o plano de mobilidade de Joinville não obteve o mesmo nível de sucesso de Olinda, recebendo uma nota consideravelmente mais baixa neste critério e falhando em somar pontos em dois atributos. Diversos erros puderam ser observados na condução do processo, principalmente em relação à educação dos cidadãos a respeito do plano de mobilidade (atributo F1), aos dias e horários escolhidos pelos organizadores para a realização das consultas (atributo F3) e pela qualidade da troca de informação entre os organizadores, atores e cidadãos que estiveram presentes nos eventos participativos (atributo F5). A falha ao educar a população previamente a respeito dos diversos aspectos importantes de um plano de mobilidade aconteceu de maneira similar ao plano de Olinda, tendo havido apenas um evento, o terceiro *workshop*, em que apresentações foram feitas detalhando à sociedade como se daria o processo de elaboração do plano. Ressalta-se que estas apresentações aconteceram após a realização prévia de dois encontros exclusivos para os atores mais diretamente envolvidos com a questão da mobilidade, incluindo o prefeito da cidade, secretários, gerentes e técnicos de diversas secretarias e órgãos públicos (JOINVILLE, 2016).

Durante estas duas reuniões ficaram acordados todos os detalhes a respeito da construção do cronograma e da metodologia a ser adotada para a inclusão da sociedade civil no processo, sem que esta tivesse a chance de poder opinar sobre a forma de participação mais propícia. Além disso, o público-alvo do terceiro *workshop*, que foi a primeira oportunidade de inclusão real da sociedade no processo, foi convocado de maneira oficial, ou seja, a participação não foi aberta para qualquer membro da sociedade que estivesse interessado em participar (JOINVILLE, 2016).

Outro ponto problemático ocorreu durante a escolha dos dias em que seriam realizadas as consultas públicas, o evento que contou com a maior participação da sociedade civil. A primeira consulta aconteceu em um dos dias das oitavas de final da Copa do Mundo (dia 01/07/2014), e a quinta consulta aconteceu durante uma das semifinais (dia 09/07/2014). É perceptível que houve uma falta de sensibilidade, por parte dos organizadores do evento, de realizar dois encontros da sociedade para debater mobilidade durante o evento mais assistido do planeta. Possivelmente houve uma preocupação maior em obedecer ao cronograma proposto no início do processo do que de efetivamente engajar os cidadãos de maneira mais ativa. A ocorrência das reuniões em duas semanas consecutivas também foi alvo de reclamação (LUNA, 2018), havendo questionamento por parte dos cidadãos do motivo de ter havido tão poucos eventos de consulta para uma cidade de mais de 500 mil habitantes, além de indagações sobre a rapidez com que estes aconteceram.

Por fim, um dos aspectos mais importantes de um processo de participação é o diálogo existente entre os técnicos responsáveis pela política discutida e a população. Se este diálogo for comprometido, seja por falta de confiança dos cidadãos no processo adotado, pouco tempo alocado para a discussão ou por percebido domínio de um grupo de atores sobre outro, o nível do debate cai vertiginosamente e a própria razão da existência do mecanismo de participação é colocada em xeque, havendo maior dificuldade de aceitação à decisão tomada (RUNHAAR, 2009; SCHRÖTER *et al.*, 2016). É possível dizer que este cenário ocorreu nos eventos de participação do plano de Joinville, onde poucos membros da sociedade civil participaram dos eventos de maneira geral, o tempo concedido para perguntas e questionamentos foi extremamente insuficiente e os organizadores do evento dominaram o debate, não permitindo um diálogo franco e aberto entre os cidadãos.

Para o critério de Monitoramento (M), se percebeu um certo espelhamento dos problemas encontrados nas duas cidades, embora ambos os planos tenham especificado suficientemente os mecanismos de controle à disposição dos cidadãos em seus relatórios finais (atributo M2), a execução destes mecanismos foi considerada insuficiente (atributo M1). Os

organizadores do plano de Joinville propuseram o lançamento de um endereço eletrônico específico para o acompanhamento do plano e prestação de contas, onde a população poderia se corresponder com a prefeitura e solicitar atualizações, sendo este o principal mecanismo de participação sistemática desenvolvido pelos organizadores do plano após a sua conclusão (JOINVILLE, 2016). Até a data de término desta pesquisa, após mais de seis anos da instituição do plano por decreto municipal, este endereço eletrônico não havia sido criado, e a principal forma de comunicação da população a respeito do plano continua sendo por meio da ouvidoria da secretaria de comunicação no endereço eletrônico da prefeitura. É razoável supor que a pandemia da COVID-19 pode ter atrapalhado os planos de encontros presenciais no caso de Olinda, porém, considerando-se que no caso de Joinville o plano foi decretado há mais de seis anos, a inoperância dos organizadores é ainda mais incompreensível, não havendo registros de nenhuma audiência ou consulta pública no site da prefeitura a respeito do plano, ou de qualquer outro modo de engajamento da população desde então.

A avaliação do critério de Transparência (P) do plano de Joinville, contrariamente ao observado em Olinda, foi péssima. O nível de detalhamento dos resultados obtidos a partir da contribuição da população foi muito baixo (atributo P1), e em sua maioria não ofereceram um *insight* a respeito das principais reclamações, sugestões e contribuições que a sociedade civil prestou ao processo. Sobre os eventos de consulta, os únicos registros oficiais encontrados são a lista com as datas das consultas, a ficha de sugestão que poderia ser preenchida pelos participantes e uma nuvem de palavras, previamente mostrada na Figura 11. Embora um representante do governo tenha comentado que as 330 fichas de sugestões colhidas nas consultas e que não puderam ser debatidas presencialmente em virtude do tempo alocado para as reuniões tenham sido respondidas (LUNA, 2018), um cidadão que participou do processo afirmou que “não havia uma ordem de resposta para as perguntas entregues à mesa onde estavam os integrantes da prefeitura, de forma que os organizadores escolhiam aleatoriamente as perguntas a serem respondidas pelos mesmos” (LUNA, 2018, p. 76).

Similarmente, os eventos dos grupos temáticos foram pouquíssimos detalhados no Caderno Final (JOINVILLE, 2016), havendo apenas uma lista com as datas dos encontros, apresentada anteriormente no Quadro 18, além de quais perguntas os cidadãos deveriam responder e quais os temas a serem debatidos naquele dia. Foi perceptível, durante a análise dos documentos oficiais relacionados ao plano, que o registro do teor das apresentações realizadas e da significância do debate envolvendo a sociedade foi extremamente mal detalhado, e o distanciamento dos principais organizadores dos eventos de consulta, que muitas vezes “enviaram assistentes para coordenar as reuniões com a sociedade” (LUNA, 2018, p. 91),

evidencia este fenômeno. A baixíssima presença da população na maioria dos eventos, que também pode ser verificada no Quadro 18, pode ser considerada sintomática, pois efetivamente em nenhum momento do processo participativo os organizadores conseguiram se aproximar dos cidadãos, os convencendo da importância de se envolver no debate.

Para complementar a análise, os Quadros 19 e 20 demonstram a localização da avaliação dos critérios de avaliação e do Índice de Participação Social dos planos de Olinda/PE e Joinville/SC, respectivamente, em relação à Matriz Analítica de boas práticas desenvolvida no capítulo 4, com o IPSo indicando o índice de participação final do plano de Olinda e o IPSj indicando o índice de participação final do plano de Joinville.

Quadro 19 - Posicionamento dos Critérios de Avaliação e do IPS da Cidade de Olinda/PE em Relação à Matriz Analítica

Crítérios	Média	Grau de Participação	Categoria
Tempo	0,55	Consulta	Instrumental
Inclusão	0,78	Apaziguamento	Substantiva
Fornecimento de Informação	0,73	Apaziguamento	Substantiva
Monitoramento	0,50	Consulta	Instrumental
Transparência	1,00	Poder Delegado/Controle Cidadão	Normativa
IPSo	0,71	Apaziguamento	Substantiva

Fonte: O Autor (2022)

O plano de Olinda obteve um Índice de Participação Social de 0,71, suficiente para alcançar o nível geral de apaziguamento na escada de Arnstein e a categoria Substantiva na categorização de Glucker *et al.* (2013). Este índice certamente indica um passo na direção correta rumo ao empoderamento da população local, cuja participação durante a elaboração desta política pública pode ser considerada relevante o suficiente ao ponto de ter influenciado positivamente o resultado obtido. Existe uma grande possibilidade dos cidadãos envolvidos

neste processo optarem por repetir esta experiência em participações futuras, especialmente levando em consideração a avaliação positiva obtida nos critérios de inclusão e transparência, dois aspectos que normalmente possuem alta relevância para a população envolvida, considerando que uma das maiores preocupações, do ponto de vista da sociedade civil, é justamente assegurar que uma parcela diversa da população esteja presente nos eventos e obtenha um retorno das contribuições oferecidas (ROWE; FREWER, 2000).

Particularmente importante foi a avaliação do critério de Transparência (P), que foi a única a alcançar o maior patamar possível na tipologia de Arnstein, conseqüentemente também atingindo o nível normativo na categorização de Glucker *et al.* (2013). É esperado que a experiência de participação de Olinda gere um aumento do interesse a respeito de questões públicas, da tolerância em relação a pontos discordantes e da fé no sistema de governança vigente, o que acarreta acúmulo de capital social e a criação de uma verdadeira cultura de participação que é apenas benéfica a longo prazo.

Concomitantemente, os responsáveis por organizar todo o processo se beneficiam de uma experiência exitosa, o que também gera aprendizado. Como mencionado anteriormente, alguns estudos apontam que um dos principais entraves para a criação de um mecanismo de participação bem-sucedido é o alto nível de ceticismo por parte dos organizadores de que os cidadãos serão capazes de oferecer uma real contribuição ao processo, em virtude do menor nível de entendimento sobre o assunto em questão, além do fato de processos participativos longos demandarem um financiamento robusto e tempo disponível que algumas vezes não existem (ROWE; FREWER, 2000; HOOGHE; DEJAEGHERE, 2007; MARZUKI, 2015). Embora os dois últimos tópicos não sejam parte do escopo desta pesquisa, reconhece-se a validade destes pontos.

A respeito do entendimento da sociedade, porém, estudos empíricos apontam (IBEAS *et al.*, 2011; KINZER, 2017; WEBLER; TULER, 2021) que cidadãos locais, quando inseridos em um sistema participativo designado para o amplo debate, ao receber informações relevantes costumam oferecer soluções que terminam por melhorar a política pública em discussão, fortalecendo o sistema democrático (ABELSON; GAUVIN, 2006). Pressupõe-se, a partir da avaliação do critério de Fornecimento de Informação (F), que no caso de Olinda este cenário existiu em um grau suficiente para que os organizadores do processo tenham classificado a contribuição cidadã como pertinente, facilitando ainda mais a incorporação da sociedade em políticas futuras.

Embora reconheça-se a existência de diversos pontos positivos no plano de Olinda que merecem ser replicados em experiências seguintes, é necessário salientar que ainda assim a avaliação do grau de incorporação da sociedade civil foi classificada como dentro do nível de tokenismo na tipologia de Arnstein, embora em seu maior grau e um passo abaixo dos degraus de poder cidadão. Ou seja, efetivamente a sociedade civil não atingiu o patamar esperado de primazia dentro da elaboração do plano de mobilidade de Olinda, embora tenha sido escutada e tenha dialogado com os especialistas envolvidos, ultimamente uma boa parte da tomada de decisão esteve concentrada no segundo fórum técnico, que debateu exclusivamente entre os especialistas as contribuições fornecidas pelos cidadãos realizadas nos fóruns consultivos anteriores, posteriormente definindo quais seriam as prioridades das intervenções propostas e como se daria o planejamento estratégico do plano. Além disso, é necessário que os organizadores tenham em mente que definir o processo participativo que será utilizado também é algo passível de ser debatido com os cidadãos logo no início do desenvolvimento do plano. Ao apresentar uma multitude de métodos para a sociedade, os próprios habitantes locais são capazes de discutir os benefícios e deficiências de cada um deles e ajudar os técnicos a escolherem as formas específicas de participação a serem praticadas, o que instila já no início do processo o sentimento de cooperação entre sociedade e instituição envolvida, tão importante para que o desenvolvimento do plano ocorra da maneira mais tranquila possível.

O Quadro 20, comparativamente, revela o IPSj obtido após a avaliação dos cinco critérios para o plano de Joinville e as observações encontradas após os resultados.

Quadro 20 - Posicionamento dos Critérios de Avaliação e do IPS da Cidade de Joinville/SC em Relação à Matriz Analítica

Critérios	Média	Grau de Participação	Categoria
Tempo	0,44	Difusão de Informação	Instrumental
Inclusão	0,11	Terapia	Sem Participação
Fornecimento de Informação	0,47	Difusão de Informação	Instrumental
Monitoramento	0,50	Consulta	Instrumental

Continua

			Conclusão
Crítérios	Média	Grau de Participação	Categoria
Transparência	0,17	Terapia	Sem Participação
IPSj	0,34	Difusão de Informação	Instrumental

Fonte: O Autor (2022)

O plano de Joinville obteve um IPS final de 0,34, também alcançando o nível de apaziguamento na escada de Arnstein e a categoria substantiva em Glucker *et al.* (2013). A diferença de qualidade da participação da sociedade, contudo, foi visível especialmente nos critérios de Inclusão (I) e Transparência (P), onde o plano de Joinville performou tão mal que atingiu o grau de terapia ou não-participação. Diversos erros foram encontrados na condução do desenvolvimento do plano, a começar pelo critério de Inclusão, que não compreendeu suficientes atores da sociedade civil. Considerando os critérios julgados nesta pesquisa, o de Inclusão para a cidade de Joinville foi o que alcançou a menor média dentre todos, sinalizando que os responsáveis pela escolha dos atores envolvidos no plano, pelos locais das consultas e pela alocação de tempo necessária para a sociedade efetivamente ter suas considerações ouvidas pelos especialistas envolvidos falharam em desenvolver uma metodologia cuja principal preocupação fosse a de incorporar os cidadãos neste processo.

Como demonstrado na Figura 6, o Conselho da Cidade, que em teoria seria o guardião do processo e um dos principais instrumentos de representação cidadã como previsto no Art. 81 da Lei Complementar nº 261/08, que instituiu o Plano Diretor de Joinville, possuía à época apenas 16 membros de movimentos populares. Além disso, dos 18 membros que compuseram a Câmara de Mobilidade Urbana, apenas 4 vinham de movimentos populares enquanto 10 estavam ligados ao Governo Municipal, efetivamente ampliando a esfera de influência do Poder Público no processo. A esparsa presença dos cidadãos nos eventos de participação também chamou a atenção negativamente, especialmente nas reuniões dos grupos temáticos onde houve encontros com apenas 5 participantes, como mostrado no Quadro 18, o que sugere que em nenhum momento do processo os organizadores do evento conseguiram conquistar a confiança da sociedade. Com efeito, menos de 0,01% da população da cidade esteve presente nos eventos no total.

Outro destaque negativo aconteceu durante a metodologia escolhida para as consultas públicas, que largamente privilegiaram os membros do governo municipal presentes aos alocar um tempo irrisório para questionamentos sobre a apresentação realizada (quinze minutos no total), além de apenas três minutos por pessoa para outras considerações. O caráter fechado desta dinâmica, ou seja, sem a possibilidade de debate aberto entre os cidadãos, certamente prejudicou o fluxo de ideias a serem propostas, inibindo membros de discutirem mais profundamente qualquer ponto levantado durante a apresentação, por exemplo. A linguagem utilizada também foi alvo de críticas, com um membro da câmara de mobilidade admitindo que “poderia ter havido uma maior simplificação dos termos utilizados durante a apresentação” (LUNA, 2018, p. 75), principalmente pela falta de encontros educativos a respeito da importância de um plano de mobilidade, o que pode ter levado uma parte significativa dos presentes a ter dificuldade em entender o que estava sendo proposto.

Igualmente problemática foi a transparência fornecida pelos organizadores durante e após os eventos de participação. Uma das principais reclamações feitas pelos cidadãos presentes nos encontros realizados foi justamente o ínfimo *feedback* recebido, apesar de membros do governo relatarem que todos os questionamentos recebidos provenientes das consultas foram respondidos (LUNA, 2018), não existe um registro formal para que esta afirmação seja verificada. Além disso, o Caderno Final do plano de mobilidade deveria conter transcrições das fichas de sugestões entregues pela sociedade durante as consultas e não apenas uma nuvem de palavras com os termos mais encontrados nestas fichas, visto que não existe uma maneira de classificar e avaliar os questionamentos, reclamações e ideias apresentadas pelos cidadãos por meio deste modo, o que leva à indagação do quão importante de fato foi a contribuição da sociedade para a elaboração das diretrizes e objetivos do plano.

Os dias e locais escolhidos para as consultas também foram severamente criticados, tendo acontecido unicamente em dias úteis e alguns em dias das fases finais da Copa do Mundo realizada no país, em 2014, além de terem sido realizados em uma rápida sequência de duas semanas, o que levou a reclamações de parte da população que contestou “a pressa demonstrada pelos organizadores após diversos meses de letargia” (LUNA, 2018, p. 72). Por fim, a aprovação do texto final do plano por meio de um decreto municipal atrelou uma imagem extremamente danosa ao próprio procedimento de participação realizado anteriormente, gerando uma desconfiança entre os cidadãos de que o método escolhido para realizar a aprovação foi utilizado apenas para evitar a passagem do documento pela Câmara dos Vereadores da cidade e bloquear um debate mais complexo, “anulando a possibilidade de formação de brechas para outro tipo de intervenção popular” (LUNA, 2018, p. 85). Em

contrapartida, membros do governo declararam que embora não tenha sido a via mais democrática, o uso do decreto municipal é amparado pela Lei e foi necessário para “acelerar o procedimento com vistas a cumprir o cronograma estabelecido” (LUNA, 2018, p. 85). Apesar da justificativa de cumprimento do prazo ser meritória, é inegável que o sentimento deixado pela aprovação de um plano de mobilidade que se categoriza como participativo por meio deste artifício é de frustração, evocando uma sensação de mal-estar entre os membros da sociedade que provavelmente contestarão ainda mais o real valor de se envolver em um processo similar no futuro, prejudicando seriamente um dos principais objetivos da participação, que é o de fomentar a confiança entre a sociedade e as instituições.

Apesar dos pontos negativos inquestionáveis listados nos parágrafos acima, o plano de mobilidade de Joinville apresentou algumas virtudes passíveis de reprodução em planos futuros, como a utilização de quatro formas de participação diferentes durante a elaboração do plano, embora exista o questionamento de que, similarmente à Olinda, a população não teve a oportunidade de opinar sobre qual método poderia ser o mais vantajoso para este caso específico. Além disso, a divulgação dos eventos das consultas públicas e dos grupos temáticos foi considerada exemplar, envolvendo os principais rádios da cidade, jornais de alta circulação, coletivas de imprensa e internet (JOINVILLE, 2016).

Ultimamente, questiona-se o fato da cidade de Joinville ter recebido o atrativo e prestigioso prêmio *Civitas Award* em 2016 na categoria de participação popular, o que também contribuiu para a escolha da cidade como objeto de estudo nesta pesquisa. O prêmio é concedido pela Comissão Europeia e tem como objetivo reconhecer iniciativas que promovam a mobilidade sustentável e o transporte limpo, agraciando cidades que se empenhem na criação de métodos inovativos de participação social. É relativamente difícil de se compreender qual foi a inovação realizada neste aspecto durante a elaboração do PlanMOB, considerando-se que a metodologia utilizada pelos organizadores nas consultas públicas não foi particularmente bem aceita pelos habitantes, a presença da sociedade nos eventos de grupos temáticos foi irrisória e a aprovação do plano por decreto desiluiu os cidadãos locais, que possivelmente terão ainda menos razões para se envolverem em um futuro projeto participativo.

Diante do exposto neste capítulo, foi possível confirmar a hipótese desta pesquisa. Pode-se dizer com segurança que a experiência participativa obtida em Olinda conseguiu uma aderência aos princípios, objetivos e diretrizes da PNMU muito maior que a de Joinville, como pode ser atestado pela comparação entre os IPS alcançados pelas duas cidades. É possível afirmar que os cidadãos que estiveram envolvidos nos eventos de participação da cidade pernambucana se sentirão muito mais impelidos a participar de futuros processos devido à

experiência com vários fatores positivos, elencados anteriormente. Por outro lado, é mais provável que os cidadãos de Joinville tenham maior dificuldade em confiar no governo municipal em futuros projetos em virtude da condução pouco impressionante do processo realizada pelos responsáveis técnicos, além do baixo nível de transparência apresentado no decorrer do desenvolvimento do plano de mobilidade ultimamente aprovado por meio de um decreto municipal, o que retirou uma boa parte da legitimidade do processo perante a sociedade. Desta forma, é seguro apontar que os responsáveis pela mobilidade em Olinda estão mais aptos, neste momento, a alcançar um melhor índice de desenvolvimento urbano sustentável, pelo menos no que tange ao aspecto de participação social.

5.6.1 Direitos do Cidadão Observados

Acerca de outro ponto de avaliação, a observância dos direitos dos cidadãos apresentados no Quadro 4, pode-se afirmar que foram parcialmente cumpridos em ambos os casos estudados, baseado no resultado dos indicadores selecionados. Em relação ao direito de participar do planejamento, avaliação e fiscalização, o plano de Olinda falhou nos aspectos de realização de eventos de consulta pós-elaboração do plano e de realização de procedimentos de avaliação de satisfação dos usuários, apesar de ambos os direitos estarem realçados no Relatório Final (OLINDA, 2018a), o que sugere que a preocupação com a participação sistemática da sociedade existiu, embora não tenha sido executada até a data de término desta dissertação.

No caso de Joinville, existiram as mesmas falhas observadas em Olinda, com o agravante de que os mecanismos de participação da sociedade estão esparsamente detalhados e compreendem apenas uma página. Os organizadores do plano também fracassaram no aspecto de inclusão específica de grupos historicamente marginalizados na etapa de elaboração do plano, não existindo um registro que demonstre uma preocupação especial com esta parcela da população.

A respeito do direito de disponibilidade de informação, pode-se afirmar que foi totalmente cumprido no caso de Olinda e parcialmente no de Joinville. Embora haja menção aos direitos e responsabilidades da sociedade civil e dos modos que esta pode entrar em contato para a realização de questionamentos, o plano de Joinville mais uma vez peca pelo baixo nível de detalhamento, além de não publicar os direitos e obrigações dos operadores dos serviços de mobilidade em nenhum documento oficial, o que gera uma assimetria de informação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou responder qual o grau de incorporação da sociedade civil e dos direitos dos cidadãos em planos de mobilidade urbana já elaborados, com o entendimento de que verificar se os mecanismos de incentivos à participação encontrados na lei brasileira estão sendo cumpridos é primordial para garantir que o país esteja efetivamente buscando atingir um maior nível de mobilidade sustentável. Para cumprir este objetivo, esta pesquisa se dedicou a estudar o processo de participação nos planos de mobilidade das cidades de Joinville/SC e de Olinda/PE, cuja elaboração foi finalizada nos anos de 2015 e 2018, respectivamente. Após uma revisão relacionada ao desenvolvimento histórico de urbanização das cidades brasileiras e ao conceito de direito à cidade, que influenciou amplamente os três documentos legais brasileiros relativos à mobilidade explorados nesta pesquisa, realizou-se uma análise de importantes tipologias de avaliação de participação social produzidas ao longo das últimas décadas, ultimamente escolhendo-se duas delas para servir de método aos casos propostos.

Após esta etapa cinco critérios foram elaborados, cada qual com seus atributos e indicadores específicos, que permitiram realizar a montagem de uma matriz analítica que pudesse identificar os diferentes níveis de participação social relacionados a cada um dos critérios, com o entendimento de que para que o processo de participação seja considerado legítimo e democrático, é necessário que todos os componentes que perfazem a matriz sejam bem avaliados, e não apenas o resultado obtido no final. Ou seja, garantir a inclusão de uma boa parte da sociedade e conseguir conclamá-la a participar de um evento de consulta, mas utilizar-se de uma metodologia que não gera um amplo debate e tende a diminuir o número de contribuições efetivas que os cidadãos podem oferecer é contraproducente e tende a produzir efeitos negativos. Salienta-se que o caráter inerente da matriz permite que a participação social em outras áreas que não sejam a de mobilidade urbana possa ser estudada.

Com base nos resultados encontrados na análise, é possível afirmar que ambos os planos atingiram o mesmo nível de tokenismo na tipologia de Arnstein, embora o plano de Olinda tenha alcançado o grau de apaziguamento, a um passo do nível de poder cidadão, enquanto o de Joinville apenas o grau de difusão de informação, extremamente perto do nível de não-participação. Em relação à categorização de Glucker *et al.* (2013), o plano de Olinda alcançou o patamar substantivo, enquanto o de Joinville apenas o patamar instrumental, o suficiente para respeitar a legitimidade democrática do processo. Embora ambos os planos ainda sejam parte do patamar chamado de pseudoparticipação por Arnstein, é visível que a experiência de Olinda foi superior à de Joinville em todos os aspectos, desde o passo de inclusão da sociedade no

início do processo, etapa considerada crucial por vários estudiosos do tema, até a escolha da metodologia utilizada, que claramente transformou a participação social em Olinda em um ambiente acolhedor e propício para a troca de informações, enquanto a experiência de Joinville neste aspecto pode ser classificada como desastrosa e uma barreira à futura incorporação da população em outras políticas públicas.

Ressalta-se também a diferença de prioridades encontradas em ambos os casos durante a etapa de facilitação da participação dos cidadãos. No caso de Olinda, após os organizadores verificarem que o primeiro fórum consultivo não havia alcançado um envolvimento satisfatório da população, eles decidiram mudar completamente a metodologia e realizar oficinas de trabalho em todas as treze RPAs da cidade, em locais de fácil acesso e reconhecimento, em horários primariamente noturnos que englobassem a maior quantidade de pessoas possível e realizando inclusive uma reunião em um sábado, aplicando finalmente um critério de peso maior para as sugestões vindas das comunidades mais populosas e que estiveram mais presentes nos eventos. Por outro lado, os organizadores das consultas públicas em Joinville escolheram locais afastados dos centros e em péssimos horários, deixaram de englobar diversos bairros de classe popular (e, com efeito, apenas 8 de 41 bairros foram contemplados no geral) e ultimamente ainda decidiram por colocar 2 das 8 consultas em dias de jogos decisivos da Copa do Mundo feita no país, o evento mais assistido do planeta. Esse descaso demonstrado pelos formuladores do plano sem dúvidas contribuiu para a ínfima presença da sociedade nos eventos dos grupos temáticos em uma etapa mais avançada no plano, sendo seguro pontuar que realizar consultas no meio de um evento tão importante e arraigado na cultura brasileira constitui uma barreira à maior presença da sociedade civil no processo de elaboração de uma política pública.

Também se verificou que embora ambos os planos tenham alcançado diferentes níveis de detalhamento dos mecanismos de fiscalização à disposição da sociedade para o monitoramento da execução do plano, à exceção do canal digital elaborado durante a criação do plano de Olinda nenhum outro havia sido efetivamente instaurado. Isto inclui, por exemplo, a criação da Secretaria de Mobilidade em Joinville, que até a presente data não havia sido decretada e a realização de eventos de consulta anuais previstas em ambas as cidades, que também não foram localizadas nas Atas de audiências nos respectivos sites das prefeituras. Destes fatos foi possível concluir que uma das grandes dificuldades enfrentadas pelos organizadores é implementar as medidas propostas em teoria, provavelmente advindas da limitação orçamentária e de material humano disponível, visto que profissionais com experiência em elaboração de planos de mobilidade urbana, principalmente nesta etapa de inclusão da sociedade civil, constituem um recurso escasso no país. Este problema

possivelmente é ainda mais severo em cidades de pequeno porte que, em sua maioria, não possuem infraestrutura para arcar com tais demandas.

6.1 LIMITAÇÕES ENCONTRADAS

Durante a elaboração deste estudo, algumas limitações foram encontradas e precisam ser consideradas. A primeira diz respeito ao uso exclusivo de dados secundários como documentos oficiais e que englobam as leis do país, decretos municipais, matérias jornalísticas, artigos científicos, dissertações de mestrado relevantes ao tema e internet para a captação dos principais dados utilizados para responder às perguntas que levaram a esta pesquisa. Embora a pesquisa documental seja extremamente vantajosa do ponto de vista de não exigir contato presencial com a amostra a ser estudada, o que facilitou a análise dos dados principalmente ao considerarmos que este estudo foi realizado na conjuntura da pandemia da COVID-19, é inegável que um estudo envolvendo fontes primárias de conhecimento provavelmente teria possibilitado a adição de mais critérios ou atributos a serem analisados, ajudando a acrescentar rigor científico às conclusões obtidas.

Além disso, uma grande parte dos estudos sobre participação social na literatura envolve o contato direto com os principais atores da política pública a ser analisada, o que não ocorreu nesta dissertação. O autor se propôs a estudar planos de mobilidade urbana já elaborados, e desta forma não foi possível contactar cidadãos que diretamente tenham participado dos processos à época em que ocorreram. Estudos mostram que normalmente a opinião do quão bem-sucedido foi o processo participativo difere de acordo com os atores a qual esta pergunta é direcionada. Cidadãos, por exemplo, costumam considerar o processo um fracasso mesmo que os organizadores o tenham classificado como aceitável, e adquirir informações diretamente da parcela da sociedade civil que esteve presente nos eventos de consulta é primordial para que se possa realizar uma análise comparativa destas diferentes percepções.

6.2 PESQUISAS FUTURAS

A primeira sugestão para estudos futuros se refere ao aprimoramento dos critérios, atributos e indicadores utilizados nesta pesquisa com a obtenção de fontes primárias por meio de entrevistas com os cidadãos, *stakeholders*, e organizadores envolvidos em planos de mobilidade ou outras políticas públicas. Esta experiência permitiria ao pesquisador contrastar as diferentes percepções do que constitui boa participação, acrescentando valor científico a este

campo de estudo, algo que ainda é necessário em virtude das relativas poucas experiências existentes principalmente na área de transportes e mobilidade urbana.

Outra linha de pesquisa que possui capacidade de expandir a atual gama de conhecimento disponível é a avaliação do quanto as ideias e sugestões propostas pelos cidadãos envolvidos no processo de fato modificaram as definições e prioridades inicialmente preconizadas pelos organizadores das instituições envolvidas, ou seja, avaliar a dimensão efetiva da influência que os cidadãos obtiveram ao longo da elaboração da política pública, o que exibiria um resultado prático com o potencial de mudar a maneira que os tomadores de decisão tradicionais encaram a participação.

REFERÊNCIAS

- ABDEL-MONEM, T.; BINGHAM, S.; MARINCIC, J.; TOMKINS, A. Deliberation and Diversity: Perceptions of Small Group Discussions by Race and Ethnicity. **Small Group Research**, vol. 41, n. 1, p. 746–776, 2010.
- ABELSON, J.; GAUVIN, F. **Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence, and Policy Implications**. 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/abelson%20and%20gauvin_assessing%20p%20impacts_2006.pdf Acesso em 29 jul. 2021.
- ALEGRETTI, U.; CORSI, C.; ALEGRETTI, G. Constituent Process and Constituent Assembly: the Making of Constitutions Through the Larger Involvement of Citizens. **Quaderni Costituzionali, Rivista Italiana Di Diritto Costituzionale**, vol. 10, n. 8, p. 1-25, 2016, ISSN 2281-2113.
- ANDERSON, J. **Public Policy-Making: An Introduction**. 5. ed. Boston: Houghton, Mifflin Company, 2003.
- ANDRADE, S.; JORGE, M. Internações Hospitalares Por Lesões Decorrentes De Acidente De Transporte Terrestre No Brasil, 2013: Permanências e Gastos. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, vol. 26, p. 31-38, 2017.
- ANFAVEA. **Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira**. 2020. Disponível em: <https://anfavea.com.br/anuario2020/anuario.pdf> Acesso em: 31 mar. 2021.
- ANTONELLO, I. Potencialidade do Planejamento Participativo no Brasil. **Sociedade e Natureza**, vol. 5, n. 2, p. 239-254, 2013.
- ARAÚJO, M. E. Algumas considerações sobre o Plano Diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. **Revista do Direito Público**, vol. 1, n. 1, p. 45-62, 2006.
- ARCENEUX, K.; BUTLER, D. How Not to Increase Participation in Local Government: The Advantages of Experiments When Testing Policy Interventions. **Public Administration Review**, vol. 76, n. 1, p. 131-139, 2015.
- AREIZAGA, J.; SANÒ, M.; MEDINA, R.; JUANES, J. A Methodological Approach to Evaluate Progress and Public Participation in ICZM: the Case of the Cantabria Region, Spain. **Ocean and Coastal Management**, vol. 59, n. 1, p. 63-76, 2012.
- ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of American Institute of Planners**, vol. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 41/128 – Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html> Acesso em: 23 abr. 2021.

BABOOA, Sanjiv Kumar. **Public Participation in the Making and Implementation of Policy in Mauritius with Reference to Port Louis' Local Government**. 2008. 250f. Tese (Doutorado em Administração Pública), University of South Africa, Pretória, 2008.

BALBIM, R. Diplomacia de Cidades: Agendas Globais, Acordos Locais. *In*: BALBIM, Renato (Org.). **Geopolítica das Cidades: Velhos Desafios, Novos Problemas**. Brasília: IPEA, 2016, p. 123-170.

BALBIM, R. **A Geopolítica das cidades e a Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8139/1/BRU_n17_Geopolítica.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

BALLARD, H.; TRETTEVICK, J.; COLLINS, D. Comparing Participatory Ecological Research in Two Contexts: an Immigrant Community and a Native American Community on Olympic Peninsula, Washington. *In*: WILMSEN, C.; ELMENDORF, W.; FISHER, L.; ROSS, J.; SARARTH, B.; WELLS, G. (Orgs.). **Partnerships for Empowerment: Participatory Research for Community-based Natural Resource Management**. Londres: Routledge, 2008. p. 187–215.

BANKS, A. Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities. **William and Mary Law Review**, vol. 49, n. 4, p. 1046-1069, 2008.

BANNON, A. Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya. **The Yale Law Journal**, vol. 116, n. 8, p. 1824-1872, 2007.

BARCELLOS, A. P. Constitucionalização das Políticas Públicas em Matérias de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático. *In*: SARLET, I. W; TIMM, L. B (Orgs.). **Direitos Fundamentais, Orçamento e Reserva do Possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

BEIERLE, T. C. Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions. **Policy Studies Review**, vol. 16, p. 75–103, 1999.

BEIERLE, T. C.; CAYFORD J. **Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions**. Washington, D.C: Routledge, 2002.

BENOMAR, J. Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq. **Journal of Democracy**, vol. 15, n. 2, p. 81-95, 2004.

BICKERSTAFF, K.; TOLLEY, R.; WALKER, G. Transport Planning and Participation: the Rhetoric and Realities of Public Participation. **Journal of Transport Geography**, vol. 10, n. 1, p. 61-73, 2002.

BIEGELBAUER, P.; HANSEN, J. Democratic Theory and Citizen Participation: Democracy Models in the Evaluation of Public Participation in Science and Technology. **Science and Public Policy**, vol. 38, n. 8, p. 589-598, 2011.

BINA, O. Context and Systems: Thinking More Broadly About Effectiveness in Strategic Environmental Assessment in China. **Environmental Management**, vol. 42, n. 4, p. 717-733, 2008.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL (2001). **Estatuto da Cidade**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL (2012). **Lei Nacional de Mobilidade Urbana**, de 3 de janeiro de 2012. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL (2014). **Projeto de Emenda à Constituição**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/18925?sequencia=9> Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL (2015a). **Emenda Constitucional nº. 90**, de 15 de setembro de 2015. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL (2015b). **Caderno de Referência Para Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf> Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL (2020). **Lei Federal nº. 14000**, de 19 de maio de 2020. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14000.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL, I.; ARGOLO JUNIOR, C. **A Responsabilidade Civil dos Coletivos Urbanos Referente Aos Assédios Sexuais Sofridos Por Mulheres Brasileiras**. Disponível em: enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/download/248/119. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRITO, F.; PINHO, B. **A Dinâmica do Processo de Urbanização no Brasil (1940-2010)**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2012, p. 1-19.

CALABRESI, G.; BOBBITT, P. **Tragic Choices: The Conflicts Society Confronts in the Allocation of Tragically Scarce Resources**. Nova Iorque: W.W Norton & Company, 1978.

CAMPELLO, L.; SANTIAGO, M.; ANDRADE, S. A Valorização Da Identidade Cultural Como Desafio à Concretização Do Direito Ao Desenvolvimento. **Revista de Direito Brasileira**, vol. 19, n. 8, p. 3-19, 2018.

CARREIRA, V.; MACHADO, J.; VASCONCELOS, L. Legal Citizen Knowledge and Public Participation on Environmental and Spatial Planning Policies: A Case Study in Portugal. **International Journal of Humanities and Social Science Research**, vol. 2, n. 7, p. 28-33, 2016.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1983.

CATUNDA, L.; SANTANA, A. Mobilidade Urbana na Cidade de Sobral/CE: Discussão de Conceitos e Constatações Preliminares. **Casa da Geografia de Sobral**, vol. 17, n. 1, p. 160-177, 2015.

CAVALCANTI, M.; MONTEIRO, G. C. L.; ANDRADE, M. Mobility-as-a-Service: Condições para se Atingir uma Mobilidade Mais Sustentável. *In: Actas do XXI Congresso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano – CLATPU 2021*. Monterrey: ALATPU p. 693-703, 2021.

CHAMBERS, S. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, vol. 6, p. 307–326, 2003.

CHIN, R. Sustainable Urban Mobility in 2020. *The Futurist*, vol. 44, ed. 4, p. 29-33, 2010.

COENEN, F. H. J. M. **Public Participation and Better Environmental Decisions: The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making**. Nova Iorque: Springer Press, 2009.

CONRAD, E.; CASSAR, L.; CHRISTIE, M.; FAZEY, I. Hearing But Not Listening? A Participatory Assessment of Public Participation in Planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 29, n. 5, p. 761-782, 2011.

CONTI, Diego de Melo. **Governança Local Para Sustentabilidade: Um Estudo Comparado Entre Grandes Cidades Europeias**. 2017. 236 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

CONTI, D.; VIEIRA, V. Governos Locais e Sociedade Civil: A Nova Democracia Urbana Para o Desenvolvimento de Cidades Sustentáveis. CONTI, D; VIEIRA V. (Orgs.). *In: O Futuro das cidades: Sustentabilidade, Inteligência Urbana e Modelos de Viabilidade Utilizando PPPS e Concessões*. São Paulo: CD.G Casa de Soluções e Editora. 2020, p. 24-34.

COPENHAGEN CLEANTECH CLUSTER. **Danish Smart Cities: Sustainable Living in an Urban World. An Overview of Danish Smart City Competencies**. Copenhagen, 2012. Disponível em: <http://www.cleancluster.dk/wp-content/uploads/2017/06/594256e47ab31.pdf>. Acesso em: 27 set. 2021.

COSTA, C. Cidades Inteligentes e Big Data. FGV Projetos (Org.). *In: Cidades Inteligentes e Mobilidade Urbana*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2015, p. 108-123.

COSTA LIMA, P. G. **Evolução Recente da Indústria Automotiva**. Brasília, 2016. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/30024/evolucao_recente_lima.pdf?sequence=1 Acesso em: 12 mar. 2021.

DABNEY, Unwanna. **Public Participation in Transportation Planning: How Does the Level of Engagement and Deliberation Affect Transportation Decisions in Virginia's MPOs?** 2013. 286 f. Tese (Doutorado em Filosofia), Virginia Commonwealth University, Richmond, 2013.

DELLI CARPINI, M.; COOK, F.; JACOBS, L. Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, vol. 7, p. 315–344, 2004.

DENATRAN. **Frota Por Município e Tipo.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2020> Acesso em 01 abr. 2021.

DENATRAN. **Frota Por Município e Tipo.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2022>. Acesso em: 12 set. 2022.

DIAMOND, Jared. **Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed.** Nova Iorque: Viking Press, 2005.

DO VALLE, V. R. L. The Brazilian Constitution: Context, Structure and Current Challenges. **British Journal of American Legal Studies**, vol. 9, n. 3, p. 423-440, 2020.

DUARTE, F. **Planejamento Urbano.** 4. ed. Curitiba: Ibpex, 2013.

EASTON, D. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science.** Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1953.

ELSTER, J. Ways of Constitution Making. *In*: HADENIUS, A. (Org.). **Democracy's Victory and Crisis.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 1997, p. 123–142.

ELSTER, J. The Optimal Design of a Constituent Assembly. *In*: LANDEMORE, H.; ELSTER, J. (Orgs.). **Collective Wisdom: Principles and Mechanisms.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012. p. 148–172.

ERUNDINA, L. **Luiza Erundina,** 2019. Revista NTU Urbano – Transporte Passa a ser Direito Social Na Constituição. Disponível em: <https://luizaerundina.com.br/revista-ntu-urbano-transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao/> Acesso em: 17 ago. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Guidelines: Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan.** European Commission, 2019. Disponível em: https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019_mediumres.pdf. Acesso em: 11 mar. 2021.

EVERATT, D.; MARAIS, H.; DUBE, N. Participation...for What Purpose? Analysing the Depth and Quality of Public Participation in the Integrated Development Planning in Gauteng. **Politikon**, vol. 37, n. 2, p. 223-249, 2010.

FRIENDLY, A. Urban Policy, Social Movements, and the Right to the City in Brazil. **Latin American Perspectives**, vol. 44, n. 2, p. 132-148, 2017.

FRIENDLY, A. The Place of Social Citizenship and Property Rights in Brazil's "Right to the City" Debate. **Social Policy and Society**, vol. 19, n. 2, p. 307-318, 2020.

GAO, J.; KORNOV, L.; CHRISTENSEN, P. Comparative Studies of SEA Experiences Between EU and China: the Use of Indicators. *In*: **EASY-ECO Conference on Sustainable Development Evaluations in Europe.** 2010. Bruxelas. Disponível em: http://www.disat.unimib.it/griss/news/EASYECO_conference.pdf Acesso em: 20 jul. 2021.

GASTIL, J.; BLACK, L.; Public Deliberation as the Organizing Principle of Political Communication Research. **Journal of Public Deliberation**, vol. 4, n. 1, p. 1-47, 2008.

GAUTHIER, M.; SIMARD, L.; WAAUB, J. P. Public Participation in Strategic Environmental Assessment (SEA): Critical Review and the Quebec (Canada) Approach. **Environmental Impact Assessment Review**, vol. 31, n. 1, p. 48-60, 2011.

GEERLINGS, H.; STEAD, D. The Integration of Land-use Planning, Transport and Environment in European Policy and Research. **Transport Policy**, vol. 10, n. 3, p. 187-196, 2003.

GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas**. São Paulo: Perspectiva S.A, 2013.

GLUCKER, A.; DRIESSEN, P. P. J.; KOLHOFF, A.; RUNHAAR, H. A. C. Public Participation in Environmental Impact Assessment: Why, Who and How? **Environmental Impact Assessment Review**, vol. 43, n. 1, p. 104-111, 2013.

GRECO, Salvatore.; EHRGOTT, Matthias.; FIGUEIRA, José Rui. **Multiple Criteria Decision Analysis**. 2 ed. Nova Iorque: Editora Springer, 2016.

GUDMUNDSSON, H. Sustainable Transport and Performance Indicators. **Issues in Environmental Science and Technology**, vol. 20, n. 1, p. 35-64, 2004.

HABERMAS, Jurgen. **Theory of Communicative Action, vol. 1: Reason and the Rationalization of Society**. Boston: Beacon Press, 1984.

HABITAT, U. N. **Urbanization and Development: Emerging Futures**. Nairobi, 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/WCR-2016-WEB.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

HAGHSHENAS, H.; VAZIRI, M. Urban Sustainable Transportation Indicators for Global Comparison. **Ecological Indicators**, vol. 15, n. 1, p. 115-121, 2012.

HART, V. **Democratic Constitution Making – Technical Report**. Washington, DC. 2003. Disponível em: [https://constitutionnet.org/sites/default/files/Module%204 5.1A.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/Module%204%205.1A.pdf) Acesso em: 04 mai. 2021.

HARVEY, David. **Social Justice and the City**. 2. ed. Oxford: Basil Blackwell, 1988.

HECLO, H. H. Review Article: Policy Analysis. **British Journal of Political Science**, vol. 2, n. 1, p. 83-108, 1972.

HELLING, L.; SERRANO, R.; WARREN, D. **Linking Community Empowerment, Decentralized Governance and Public Service Provision Through a Local Development Framework**. 2005. Disponível em: https://accountabilityindia.in/sites/default/files/document-library/90_1236959952.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

HICKMAN, R.; HALL, P.; BANISTER, D. Planning More For Sustainable Mobility. **Journal of Transport Geography**, vol. 33, n. 1, p. 210-219, 2013.

HOOGHE, M.; DEJAEGHERE, Y. Does the ‘Monitorial Citizen’ Exist? An Empirical Investigation into the Occurrence of Postmodern Forms of Citizenship in the Nordic Countries. **Nordic Political Science Association**, vol. 30, n. 2, p. 249-271, 2007.

HOWLETT, M. Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. **Policy Sciences**, vol. 4, n. 1, p. 73–89, 2009.

HUDSON, Alexander. **The Impact of Public Participation in Constitution Making**. 2018. 234 f. Tese (Doutorado em Filosofia), University of Texas at Austin, Austin, 2018.

IBEAS, A.; DELL’OLIO, L.; MONTEQUÍN, R. Citizen Involvement in Promoting Sustainable Mobility. **Journal of Transport Geography**, vol. 19, n. 1, p. 475-487, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Áreas Urbanizadas do Brasil**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/areas_urbanizadas/#/home. Acesso em: 12 set. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?edicao=30362&t=resultados>. Acesso em: 05 jan. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Divulga Estimativa da População Para 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=IBGE%20divulga%20estimativa%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20munic%C3%ADpios%20para%202020,-Editoria%3A%20Estat%C3%ADsticas%20Sociais&text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20as,77%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202019>. Acesso em: 01 abr. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de População Enviadas ao TCU**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em 05 mai. 2022.

IRVIN, R. A.; STANSBURY, J. Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort? **Public Administration Review**, vol. 64, n. 1, p. 55-65, 2004.

ISLAR, M.; IRGIL, E. Grassroots Practices of Citizenship and Politicization in the Urban: The Case of Right to the City Initiatives in Barcelona. **Citizenship Studies**, vol. 22, n. 5, p. 491-506, 2018.

ISTENIC, S.; KOZINA, J. Participatory Planning in a Post-Socialist Urban Context: Experience from Five Cities in Central and Eastern Europe. *In*: NARED, J.; BOLE, D. (Orgs.). **Participatory Research and Planning in Practice**. Hong Kong: Editora Springer, 2020, p. 31-50.

JAIN, Deepty. Applications of Indicators in Transport Planning. *In*: MUTHU, S. S. (Org.). **Development and Quantification of Sustainability Indicators** Hong Kong: Editora Springer, 2018, p. 65-90.

JOINVILLE. **Ata da Reunião Nº 51 do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Ata-nº-51-de-reunião-ordinária-do-Conselho-da-Cidade-de-15-04-2015.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

JOINVILLE. **PlanMOB Volume I. Plano de Mobilidade Urbana de Joinville**. 2016. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Caderno-PlanMOB-Volume-I-Plano-de-Mobilidade-Urbana-de-Joinville-Ed-02-2016.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

JOINVILLE. **Joinville Bairro a Bairro**. 2017. Disponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/Joinville-Bairro-a-Bairro-2017.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2022.

KEBLOWSKI, W.; BASSENS, D.; VAN CRIEKINGEN, M. Re-politicising Transport With The Right to The City: An Attempt to Mobilise Critical Urban Transport Studies. **Cosmopolis**, vol. 1, n. 1, p. 2-33, 2016.

KING, Graham; HYDER CONSULTING. **Participation in the ICZM Processes: Mechanisms and Procedures Needed**. 1999. Executive Summary for the EC Commission Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/themb_ex.pdf Acesso em: 20 jan. 2022.

KINZER, K. Picking up Speed: Public Participation and Local Sustainability Plan Implementation. **Journal of Environmental Planning and Management**, vol. 61, n. 4, p. 1-18, 2017.

KNEIB, E.; SILVA, P. C. M.; PORTUGAL, L. Da S. Impactos Decorrentes Da Implantação De Polos Geradores De Viagens Na Estrutura Espacial Das Cidades. **Transportes**, vol. 18, n. 1, p. 27-35, 2010.

KOVACHEV, A.; SLAEV, A.; NOZHAROVA, B.; NIKOLOV, P.; PETROV, P. Can Public Participation Contribute to Sustainable Mobility? The Experience of Bulgarian Cities. *In*: KOVACHEV, A. (Org.). **Public Participation in Urban Development and Environmental Management**, [S.I: s.n], p. 59-79, 2018.

LANDEMORE, H. Inclusive Constitution-Making: the Icelandic Experiment. **The Journal of Political Philosophy**, vol. 23, n. 2, p. 166-191, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **Le Droit à La Ville**. Paris: Anthropos, 1967.

LIMA, J.; ANDRADE, M.; MAIA, M. L. Como Medir a Variação de Acessibilidade Causa Pela Implantação De Um Território Gerador De Viagens? **Transportes**, vol. 24, n. 2, p. 68-76, 2016.

LIMA, L. S; SOUSA, F. F. L. M; LOPES, A. S; LOUREIRO, C. F. G. O Fenômeno do Espreadimento Urbano e Seus Impactos na Acessibilidade ao Trabalho em Fortaleza. *In: Anais do XXXIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET 2019*, Balneário Camboriú: ANPET. p. 3350-3361, 2019.

LINDENAU, M.; BOHLER-BAEDEKER, S. Citizen and Stakeholder Involvement: A Precondition For Sustainable Urban Mobility. *Transportation Research Procedia*, vol. 4, n. 1, p. 347-360, 2014.

LUCAS, K. Transport and Social Exclusion – Where Are We Now? *Transport Policy*, vol. 20, n. 1, p. 105-113, 2012.

LUKENSMEYER, C.; GOLDMAN, J.; STERN, D. **Assessing Public Participation in an Government Open Era.** 2011. Disponível em: <https://www.govexec.com/pdfs/082211jm1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

LUNA, Nestor. **Participação Social na Cidade Inteligente – Um Estudo de Caso na Mobilidade Urbana de Joinville.** 2018. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Complexo de Ensino Superior Meridional, Passo Fundo, 2018.

MACHADO, L.; PICCININI, L. Os Desafios para a Efetividade da Implementação de Planos de Mobilidade Urbana: Uma Revisão Sistemática. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 10, n. 1, p. 72-94, 2018.

MAIA, Aline. **Importância da Audiência Pública Como Mecanismo de Participação Social Em Projetos de Transportes.** 2015. 165f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MAIA, M. L.; LUCAS, K.; MARINHO, G.; SANTOS, E. M.; LIMA, J. Access To The Brazilian City – From The Perspective Of Low-Income Residents in Recife. *Journal of Transport Geography*, vol. 55, n. 1, p. 132-141, 2016.

MANNARINI, T.; FEDI, A. Using Quali-Quantitative Indicators for Assessing the Quality of Citizen Participation: A Study on Three Citizen Juries. *Social Indicators Research*, vol. 139, n. 2, p. 1-18, 2018.

MARTIN, Peter Jacob. **Public Participation in the Policy-Making and Planning Processes in a South African Metropolitan Municipality.** 2020. 248 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), University of South Africa, Pretória, 2020.

MASANGO, Reuben. **Public Participation In Policy-Making And Implementation With Specific Reference To The Port Elizabeth Municipality.** 2001. 259f. Tese (Doutorado em Administração Pública), University of South Africa, Pretória, 2001.

MASSEY, Doreen; ALLEN, John; PILE, Steve. **City Worlds.** Nova Iorque: Routledge, 1998.

MATAMANDA, A.; CHINOVIZNA, Q. Driving Forces of Citizen Participation in Urban Development Practice in Harare, Zimbabwe. *Land Use Policy*, vol. 99, n. 1, p. 1-16, 2020

MÁXIMO, A.; SILVEIRA, C.; HAGEMANN, L. Metodologia de Desenvolvimento do Plano de Mobilidade Urbana de Joinville/SC. *In: Anais do 29º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET 2015*, Ouro Preto: ANPET, p. 2783-2794, 2015.

MEIRA, Leonardo Herszon. **Políticas Públicas de Mobilidade Sustentável no Brasil: Barreiras e Desafios**. 2013. 253f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

MICHILES, Carlos; VIEIRA FILHO, Emanuel; FERREIRA, Francisco; COELHO, João Gilberto; MOURA, Maria da Glória; SANTOS PRADO, Regina de Paula. **Cidadão Constituinte: a Saga das Emendas Populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOISES, J. Citizens' Evaluation of Democratic Institutions and the Quality of Democracy in Brazil. *In: Anais do XX International Political Science Association Congress - IPSA 2006*, Fukuoka: IPSA, p. 8-13, 2006.

MONDINI, Raviani. **Avaliação de Planos de Mobilidade Urbana: Caso do Município de Itapema/SC**. 2016. 154f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transporte e Gestão Territorial, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MONTEIRO, G. C. L.; SANTOS, E. M. Avaliação Qualitativa da Participação Social em Planos de Mobilidade Urbana de Municípios Brasileiros. *In: Anais do XXI Congresso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano – CLATPU 2021*, Monterrey: ALATPU, p. 863-872, 2021a.

MONTEIRO, G. C. L.; SANTOS, E. M. Avaliação da Participação Popular em Planos de Mobilidade Urbana a Partir de Indicadores: Importância, Lições e Boas Práticas Obtidas. *In: Anais do XXXV Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET 2021*, 100% Digital: ANPET, p. 243-254, 2021b.

MOOVIT (2022). **Estatísticas do Transporte Público em Joinville**. Disponível em: [https://moovitapp.com/insights/pt-br/Moovit Insights Índice sobre o Transporte Público Brasil Joinville-4140](https://moovitapp.com/insights/pt-br/Moovit%20Insights%20Índice%20sobre%20o%20Transporte%20Público%20Brasil%20Joinville-4140). Acesso em: 12 set. 2022.

MORAIS, F. A. A.; SANTOS, O. J.; LIMA, D. V. R. Estudo Bioantropológico do Espólio Osteológico Proveniente do Convento Franciscano de Nossa Senhora das Neves, Olinda-Pernambuco. **Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano**, n. 71, p. 143-157, 2018.

MORALES, Ernesto Morales. **Empoderamiento y Transformación de las Relaciones de Poder. Um Análisis Crítico de los Procesos Institucionales de Participación Ciudadana**. 2016. 218 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Transformação Social), Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2016.

MUGION, R.; TONI, M.; RAHARJO, H.; PIETRO, L.; SEBATHU, S. Does the Service Quality of Urban Public Transport Enhance Sustainable Mobility? **Journal of Cleaner Production**, vol. 174, n. 1, p. 1566-1587, 2018.

NAM, T.; PARDO, T. Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People and Institutions. *In: The Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research*. Washington, DC: ACM Press, 2011.

NUNES, D.; LEHFELD, L.; TOMÉ, S. A Mobilidade Urbana Como Forma de Efetivação da Função Social do Transporte Público e Concretização dos Direitos Sociais. *Juris Poiesis*, vol. 22, n. 30, p. 23-49, 2019.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. Public Participation and Environmental Impact Assessment: Purposes, Implications, and Lessons for Public Policy Making. *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 30, n. 1, p. 19–27, 2010.

OLINDA (2016a). **Definição dos Objetivos e Diretrizes da Política de Mobilidade Para Olinda**. Disponível em: <https://www.plamob.olinda.pe.gov.br>. Acesso em: 12 mai. 2022.

OLINDA (2016b). **Plano de Trabalho do Plano de Mobilidade de Olinda**. Prefeitura Municipal, 59p. Disponível em: <https://www.plamob.olinda.pe.gov.br>. Acesso em: 12 mai. 2022.

OLINDA (2016c). **Alinhamento Estratégico do Plano de Mobilidade de Olinda**. Prefeitura Municipal, 16p. Disponível em: <https://www.plamob.olinda.pe.gov.br>. Acesso em: 12 mai. 2022.

OLINDA (2018a). **Plano Diretor de Mobilidade de Olinda – Relatório Final**. Disponível em: <https://www.plamob.olinda.pe.gov.br>. Acesso em 03 ago. 2021.

OLINDA (2018b) **Plano de Gestão do Plano de Mobilidade de Olinda**. Prefeitura Municipal, 58p. Disponível em: <https://www.plamob.olinda.pe.gov.br>. Acesso em: 12 mai. 2022.

OLINDA (2018c). **Plano de Comunicação do Plano de Mobilidade de Olinda**. Prefeitura Municipal, 41p. Disponível em: <https://www.plamob.olinda.pe.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.

OLIVEIRA, C.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à Participação nas Políticas Urbanísticas: Avanços Após 15 Anos de Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 10, n. 2, p. 322-334, 2018.

OLIVEIRA, J. A. P. De. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes Versões e Práticas. *Revista de Administração Pública*, vol. 40, n. 2, p. 273-288, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 Para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> Acesso em: 13 mai. 2021.

OTWONG, A.; PHENRAT, T. Comparative Analysis of Public Participation in the EIA Process for Thai Overseas Investment Projects: Krabi Coal Terminal, Hongsa Coal Power Plant, and Dawei Special Economic Zone. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 35, n. 4, p. 325-339, 2017.

PÁEZ, A.; MERCADO, R. G.; FARBER, S.; MORENCY, C.; ROORDA, M. Relative Accessibility Deprivation Indicators for Urban Settings: Definitions and Application to Food Deserts in Montreal. **Urban Studies**, vol. 47, n. 7, p. 1415 – 1438, 2010.

PAGATPATAN, C.; WARD, P. Understanding the Factors that Make Public Participation Effective in Health Policy and Planning: a Realist Synthesis. **Australian Journal of Primary Health**, vol. 23, n. 1, p. 516-530, 2017.

PERIC, Ana. Citizen Participation in Transitional Society: The Evolution of Participatory Planning in Serbia. *In: Learning From Arnstein's Ladder*. Nova Iorque: Routledge, 2020.

PETTS, J. Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case Studies. **Journal of Environmental Planning and Management**, vol. 44, n. 1 p. 207–226, 2001.

PIRES, F. L. **O Direito à Mobilidade na Cidade: Mulheres, Crianças, Idosos e Deficientes**. 2009. 88f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PORTUGAL, L. Da S.; GOLDNER, L. G. **Estudo de Polos Geradores De Tráfego e De Seus Impactos Nos Sistemas Viários e De Transportes**. São Paulo: Edgar Bluncher, 2003.

PURCELL, M. Excavating Lefebvre: The Right to the City and its Urban Politics of the Inhabitant. **GeoJournal**, vol. 58, n. 1, p. 99-108, 2002.

PURCELL, M. Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City. **Journal of Urban Affairs**, v. 36, n. 1, p. 1-15, 2013.

RABAY, L.; MEIRA, L. H.; MAGALHÃES, I.; SANTOS, E. M. Direitos do Cidadão Em Planos Municipais de Mobilidade Urbana Sob a Égide Da Política Nacional. *In: Anais do XXXIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET 2019*, Balneário Camboriú: ANPET, p. 461-479, 2019.

RAN, B. Evaluating Public Participation in Environmental Policy-Making. **Journal of US-China Public Administration**, vol. 9, n. 4, p. 407-423, 2012.

RANNEY, Austin. **The Governing of Men**. 4. ed. Nova Iorque: Dryden Press, 1975.

RAYMUNDO, H. Mobilidade no Brasil – Avanços e Retrocessos. *In: Anais do 19º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito*, Brasília: CBTT, p 1-11, 2013.

ROSENER, J. User-oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation. **Journal of Applied Behavioural Science**, vol. 17, n. 4, p. 583-596, 1981.

ROWE, G.; FREWER, L. Public Participation Methods: a Framework for Evaluation. **Science, Technology and Human Values**, vol. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

ROWE, G.; FREWER, L. Evaluating Public Participation Exercises: a Research Agenda. **Science, Technology and Human Values**, vol. 29, n. 1, p. 512-557, 2004.

RUNHAAR, H. Putting SEA in Context: A Discourse Perspective on How SEA Contributes to Decision-Making. **Environmental Impact Assessment Review**, vol. 29, n. 3, p. 200–209, 2009.

SANTOS, A.; POLIDORI, M.; PERES, O.; SARAIVA, M. O Lugar dos Pobres nas Cidades: Exploração Teórica Sobre Periferização e Pobreza na Produção do Espaço Urbano Latino-Americano. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 9, n. 3, p. 430-442, 2017.

SANTOS, Daniela dos. **Caminhos para Cidades Sustentáveis: a Participação Social na Legitimação das Políticas Públicas de Mobilidade Urbana**. 2015. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Complexo de Ensino Superior Meridional, Passo Fundo, 2015.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SCHAFER, A. The Global Demand for Motorized Mobility. **Transportation Research Part A**, vol. 32, n. 6, p. 455-477, 1998.

SCHRÖTER, R.; SCHEEL, O.; RENN, O.; SCHWEIZER, P. J. Testing the Value of Public Participation in Germany: Theory, Operationalization and a Case Study on the Evaluation of Participation. **Energy Research and Social Science**, vol. 23, n. 1, p. 116-125, 2016.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Cadernos de Desenvolvimento: Joinville**. Joinville, 2016. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/municipios/sc/m/Joinville%20-%20Cadernos%20de%20Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 12 set. 2022.

SERAFINI JUNIOR, S. A Cidade Ideal Versus a Real. **Conhecimento Prático – Geografia**. n. 42. Escala Educacional, 2012. Disponível em: <http://geografia.uol.com.br/geografia/mapas-demografia/42/a-cidade-ideal-versus-a-real-em-2011-o-252457-1.asp> Acesso em: 12 mar. 2021.

SEWELL, D.; PHILLIPS, S. D. Models for Evaluation of Public Participation Programmes. **Natural Resources Journal**, vol. 19, n. 2, p. 337-358, 1979.

SHIRK, J.; WILDERMAN, C.; BALLARD, H.; PHILLIPS, T. WIGGINS, A.; JORDAN, R.; MCCALLIE, E.; MINARCHEK, M.; LEWENSTEIN, B.; KRASNY, M.; BONNEY, R. Public Participation in Scientific Research – A Framework for Deliberate Design. **Ecology and Society**, vol. 17, n. 2, p. 1-20, 2012.

SILVEIRA, V. O.; NASPOLINI, S. H. F. Direito ao Desenvolvimento no Brasil do Século XXI: uma Análise da Normatização Internacional e da Constituição Brasileira. 2013. V. O. S. *et al.* (Orgs.). *In: Direito e Desenvolvimento no Brasil no Século XXI*. Brasília: IPEA/CONPEDI, p. 123-150, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.

STIPHANY, K. Latin American Urbanism After a Right to The City. **Latin American Research Review**, vol. 54, n. 4, p. 1072-1081, 2019.

SUNSTEIN, C. Group Judgments: Statistical Means, Deliberation and Information Markets. **New York University Law Review**, vol. 80, n. 1, p. 962–1049, 2005.

THORPE, A. Between Rights in the City and Rights to the City: Heritage, Character and Public Participation in Urban Planning. *In*: DURBACH, A.; LIXINSKI, L. (Orgs.). **Heritage, Culture and Rights: Challenging Legal Discourses**, [s.n.], Editora Hart, 2017, p. 121-147.

TULER, S.; WEBLER, T. How Preferences for Public Participation are Linked to Perceptions of the Context, Preferences for Outcomes, and Individual Characteristics. **Environmental Management**, vol. 46, n. 2, p. 254-267, 2010.

TUSHNET, M. Constitution-Making: An Introduction. **Texas Law Review**, vol. 91, n. 7, p. 1983-2013, 2012.

UITTENBROEK, C.; MEES, H.; HEGGER, D.; DRIESSEN, P. The Design of Public Participation: Who Participates, When and How? Insights in Climate Adaptation Planning from the Netherlands. **Journal of Environmental Planning and Management**, vol. 62, n. 14, p. 2529-2547, 2019.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Política de Transportes no Brasil: a Construção Da Mobilidade Excludente**. Barueri: Editora Manole, 2014.

VENTURA, M. M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Revista SOCERJ**, vol. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

WCED – World Commission on Environment and Development. **Our Common Future – The Brundtland Report**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 1987.

WEBLER, T.; TULER, S. How Preferences for Public Participation are Linked to Perceptions of the Context, Preferences for Outcomes, and Individual Characteristics. **Environmental Management**, vol. 46, n. 1, p. 254-267, 2010.

WEBLER, T.; TULER, S. Four Decades of Public Participation in Risk Decision Making. **Risk Analysis**, vol. 41, n. 3, p. 503-518, 2021.

WOOD, A. The Politics of Policy Circulation: Unpacking the Relationship Between South African and South American Cities in the Adoption of Bus Rapid Transit: The Politics of Policy Circulation, **Antipode**, vol. 47, n. 4, p. 1062-1079, 2014.

WORLD BANK. **Brazil Low Carbon Case Study: Transport**. Washington, D.C. 2011. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12798>. Acesso em: 19 abr. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.