

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE CONSTRUÍDO E  
PATRIMÔNIO SUSTENTÁVEL

**MOBILIDADE URBANA E DIREITO À CIDADE: CONTROVÉRSIAS E CAIXAS-  
PRETAS**

Paula Deluca de Moura

Belo Horizonte/MG

2022

Paula Deluca de Moura

**MOBILIDADE URBANA E DIREITO À CIDADE: CONTROVÉRSIAS E CAIXAS-  
PRETAS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Escola de Arquitetura, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Linha de pesquisa: Paisagem e Ambiente

Orientadora: Profa. Dra. Gisela Barcellos de Souza

Belo Horizonte/MG

2022

### FICHA CATALOGRÁFICA

M929m

Moura, Paula Deluca de.

Mobilidade urbana e Direito à cidade [manuscrito] : controvérsias e caixas-pretas / Paula Deluca de Moura. - 2022.  
206 f. : il.

Orientadora: Gisela Barcellos de Souza.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Transportes – Planejamento – Teses. 2. Política de transporte urbano - Teses. 3. Trânsito urbano – Teses. 4. Direito urbanístico – Teses. 5. Políticas públicas – Teses. 6. Planejamento urbano – Teses. I. Souza, Gisela Barcellos de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.7

Ficha catalográfica: Elaborada por Andreia Soares Viana – CRB 6/2650.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
ESCOLA DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
AMBIENTE CONSTRUÍDO E PATRIMÔNIO SUSTENTÁVEL

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**"Mobilidade urbana e Direito à Cidade: controvérsias e caixas pretas"**

**PAULA DELUCA DE MOURA**

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada, no dia **vinte e dois de abril de dois mil e vinte e dois**, pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

**Prof. Dr. Leandro Cardoso**

Escola de Engenharia/UFMG

**Profa. Dra. Maria Cristina Villefort Teixeira**

Escola de Arquitetura/UFMG

**Profa. Dra. Natacha Silva Araújo Rena**

Escola de Arquitetura/UFMG

**Profa. Dra. Gisela Barcellos de Souza** - Orientadora

PPG-ACPS/UFMG

Belo Horizonte, 22 de abril de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Gisela Barcellos de Souza, Subcoordenador(a)**, em 20/07/2022, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leandro Cardoso, Professor do Magistério Superior**, em 20/07/2022, às 17:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cristina Villefort Teixeira, Professora do Magistério Superior**, em 02/08/2022, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Natacha Silva Araujo Rena, Professora do Magistério Superior**, em 08/08/2022, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1406566** e o código CRC **40F19659**.

**Referência:** Processo nº 23072.223522/2022-53 SEI nº 1406566

*Aos que se dedicam  
à construção de cidades  
mais inclusivas e  
acessíveis.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à professora Dra. Gisela Barcellos pela orientação, disponibilidade, conversas e enriquecedoras contribuições, determinantes para a fluidez e a qualidade do processo de pesquisa e escrita desta Dissertação.

À professora Maria Cristina Villefort que, desde nosso primeiro contato no Laboratório da Paisagem, ampliou minha visão sobre as cidades e incentivou-me a continuar a trajetória acadêmica, apresentando-me referências importantes.

Aos entrevistados, que gentilmente cederam parte de seu tempo a essa pesquisa contribuindo, por meio de seus depoimentos, à elucidação dos questionamentos levantados: Maria Inês Nahas, Maurício Borges Lemos, Otávio de Avelar Esteves, Jupira Gomes de Mendonça, Robson da Costa, André Veloso, Chiquinho Maciel, Guilherme Tampieri, João Luiz Dias, Marcelo Cintra do Amaral, Osias Baptista Neto e Tiago Esteves.

Aos professores do PPG/ACPS e, sobretudo, às professoras e alunos do Projeto Integrado de Arquitetura e Urbanismo (PIAU) que me oportunizaram o primeiro contato com a docência.

Aos colegas de Mestrado, pelas trocas pessoais, intelectuais e políticas, especialmente ao Lourenço, por ser grande incentivador dos meus projetos.

Ao Pedro, pelo companheirismo e carinho indescritíveis, motivando-me a persistir neste caminho, mesmo nos dias mais difíceis, celebrando comigo as pequenas conquistas. À minha irmã Carol, pela alegria e acolhida que me fazem ter fé na vida; e aos amigos que trouxeram leveza para essa caminhada.

*O mundo é formado não apenas pelo que já existe, mas pelo que pode efetivamente existir. (Milton Santos, 2000)*

*Os lugares próximos do cidadão são aqueles com os quais ele se identifica o mais espontaneamente possível, são espaços de sobreposição quase perfeita entre um quadro físico e um sentimento de pertencimento a uma coletividade, por menor que ela seja e da qual retira sua primeira forma de identidade entre outras mais afastadas. (Agier, 2011)*

## RESUMO

A presente pesquisa pretende demonstrar a hipótese de que o planejamento da mobilidade se encontra em uma encruzilhada entre a demanda, construída mediante o processo de sua institucionalização, de incorporação de indicadores consolidados com bases científicas e técnicas e, por outro lado, a pressão crescente dos movimentos sociais pela ampliação de sua abordagem sob a perspectiva do Direito à Cidade. Busca-se compreender o modo como as questões pertinentes ao Direito à Cidade são incorporadas no planejamento da mobilidade urbana e à verificação da viabilidade em se traduzir o Direito à Cidade em índices sociais que consideram a mobilidade em sua composição. Para tanto, utilizou-se da análise de conteúdo de publicações e planos, entrevistas com atores envolvidos no planejamento ou em movimentos sociais, análise comparada e estudo de casos, explicitando e examinando as controvérsias e caixas-pretas presentes na relação entre a mobilidade urbana e o Direito à Cidade. A estrutura do trabalho organiza-se a partir de uma estrutura dialética que coloca em evidência a oposição existente entre a cientificidade dos indicadores e a ideia de Direito à Cidade por meio de dois eixos distintos: um que investiga a imbricação entre o Direito à Cidade e a mobilidade; outro que analisa o emprego de Indicadores em Mobilidade Urbana. Nesse sentido, quatro capítulos compõem esta Dissertação. Após o primeiro capítulo que trata dos conceitos operacionais, métodos, fontes e corpora, o segundo busca demonstrar a associação recente entre Direito à Cidade e mobilidade urbana no debate científico e nas pautas dos movimentos sociais. O terceiro capítulo analisa os indicadores considerados nas políticas públicas de mobilidade urbana de sete cidades brasileiras e demonstra a tênue relação que estabelecem com o planejamento urbano e a ausência do Direito à Cidade nestes. O quarto e último capítulo avalia como indicadores sociais que se aproximam da ideia de Direito à Cidade implícita na Reforma Urbana incorporam a acessibilidade e a mobilidade. Ao longo deste trabalho comprova-se a fragilidade do elo entre a técnica e a política, cientificidade e pressão social que envolvem a construção das políticas públicas em mobilidade urbana e explicitam-se os entraves e revezes que constituem esta relação.

**Palavras-chave:** Mobilidade Urbana. Direito à Cidade. História das Políticas Públicas. Indicadores Sociais. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This research aims to demonstrate the hypothesis that mobility planning is at a crossroads between demand, constructed through the process of its institutionalization, the incorporation of consolidated indicators with scientific and technical bases and, on the other hand, the increasing pressure of social movements by expanding their approach from the perspective of the Right to the City. It seeks to understand how the issues pertinent to the Right to the City are incorporated in the planning of urban mobility and the verification of the feasibility of translating the Right to the City into social indexes that consider mobility in its composition. For this purpose, we used content analysis of publications and plans, interviews with actors involved in planning or social movements, comparative analysis and case study, explaining and examining the controversies and black boxes present in the relationship between urban mobility and the Right to the City. The structure of the work is organized from a dialectical structure that highlights the existing opposition between the scientificity of the indicators and the idea of Right to the City through two distinct axes: one that investigates the imbrication between the Right to the City and mobility; another that analyzes the use of Indicators in Urban Mobility. In this sense, four chapters compose this Dissertation. After the first chapter dealing with operational concepts, methods, sources and corpora, the second seeks to demonstrate the recent association between Right to the City and urban mobility in scientific debate and in the agendas of social movements. The third chapter analyzes the indicators considered in the public policies of urban mobility of seven Brazilian cities and demonstrates the tenuous relationship they establish with urban planning and the absence of the Right to the City in these cities. The fourth and final chapter evaluates how social indicators that approach the idea of Right to the City implicit in urban reform incorporate accessibility and mobility. Throughout this work, the fragility of the link between technique and politics, scientificity and social pressure involving the construction of public policies in urban mobility is evidenced and the obstacles and setbacks that constitute this relationship are explained.

**Keywords:** Urban Mobility. Right to the City. History of Public Policies. Social Indicators. Public Policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mobilidade Urbana e Planejamento de Transportes.....	49
Figura 2	Mobilidade Urbana e Engenharias.....	51
Figura 3	Mobilidade e Acessibilidade Urbana.....	56
Figura 4	Mobilidade Urbana, Direito à Cidade, Ativismo e Movimentos Sociais.....	60
Figura 5	Sete passos para a elaboração de PlanMobs.....	84
Figura 6	Pirâmide de inversão da prioridade no trânsito.....	98
Figura 7	Hidrografia e mancha de inundação no Bairro Betânia.....	159
Figura 8	Primeira consulta com o levantamento das variáveis disponíveis..	163
Figura 9	Segunda consulta para a definição das variáveis.....	164
Figura 10	Planilha de comparação par a par para definição dos pesos.....	164
Figura 11	Unidades de Planejamento e Regiões Administrativas de Belo Horizonte.....	176

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das oscilações nas definições do Direito à Cidade no Brasil nos anos 1980.....	43
Quadro 2	Agentes e Leis de instituição dos PlanMobs.....	82
Quadro 3	Caracterização das etapas e formas de participação na elaboração dos PlanMobs.....	89
Quadro 4	Análise comparada dos documentos técnicos e relatórios finais dos PlanMobs.....	94
Quadro 5	Análise comparada dos indicadores dos PlanMobs.....	100
Quadro 6	Indicadores de avaliação e monitoramento do PMUS-RJ.....	102
Quadro 7	Indicadores de avaliação e monitoramento do PlanMob-BH.....	104
Quadro 8	Composição inicial do ObsMob-BH: Instituições que aderiram em julho de 2014.....	111
Quadro 9	Comparação entre Indicadores de avaliação e monitoramento nas versões do PlanMob-BH de 2012 e de 2019.....	122
Quadro 10	Índice de Qualidade de Vida de Curitiba (1996-2000).....	142
Quadro 11	Índice de Qualidade de Vida de Santo André.....	145
Quadro 12	Índice de Bem-Estar Urbano.....	146
Quadro 13	Quadro Comparativo de Índices.....	148

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Análise quantitativa das publicações científicas que incorporam a palavra-tema “mobilidade urbana” ou “urban mobility” .....	45
Tabela 2	Análise quantitativa anual da amostra do Google Scholar.....	54
Tabela 3	Análise quantitativa da associação entre mobilidade urbana e sustentabilidade.....	58
Tabela 4	Análise quantitativa das publicações que incorporam a palavra-tema “direito à cidade” .....	59
Tabela 5	Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (1994).....	136

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACMINAS	Associação Comercial e Empresarial de Minas Gerais
ACH-BH	Associação dos Comerciantes do Hipermercado de Belo Horizonte
ACPS	Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável
ACS-PBH	Assessoria de Comunicação Social da Prefeitura de Belo Horizonte
ADRM-BH	Agência de Desenvolvimento da Regional Municipal de Belo Horizonte
AMO-MG	Associação de Motociclistas do Estado de Minas Gerais
ANLUT	Articulação Nacional da Luta pelo Transporte
ANTP	Associação Nacional de Transporte Público
BH	Belo Horizonte
CDL-BH	Câmara dos Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CMDPD	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CMPU	Conferência Municipal de Política Urbana
DETRAN-MG	Departamento de Trânsito de Minas Gerais
DOT	Desenvolvimento Orientado ao Transporte
EG	Emissões de Gases de Efeito Estufa
ENDEF	Estudo Nacional da Despesa Familiar
GIS	Geographic Information System
IAED	Índice de Acessibilidade do Embarque e Desembarque da frota de transporte coletivo
IBEU	Índice de Bem-Estar Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP	Índice de Cumprimento da Programação
iCS	Instituto Clima e Sociedade
ICV	Índice de Conforto de Viagens
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDO	Índice de Desenvolvimento Operacional
IEMA	Instituto de Energia e Meio Ambiente
IIR	Índice de Infração Regulamentar
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPV	Índice de Pontualidade de Viagens
IQVC	Índice de Qualidade de Vida de Curitiba
IQVSA	Índice de Qualidade de Vida Urbana de Santo André
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
IQVU-BH	Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte
ISV	Índice de Segurança das Viagens
ITDP	Instituto de Políticas de Transportes e Desenvolvimento
MNALT	Movimento Nacional de Apoio às Lutas de Transporte
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MRTC	Movimento Reivindicativo por Transporte Coletivo
MTZ	Movimento Tarifa Zero
ObsMob-BH	Observatório da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte
OP	Orçamento Participativo
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUC-ACLO	Operação Urbana Consorciada - Antônio Carlos Leste-Oeste
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PIAU	Projeto Integrado de Arquitetura e Urbanismo
PIB	Produto Interno Bruto
PlanMob	Plano de Mobilidade Urbana
PMUS-RJ	Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPG	Programa de Pós-Graduação
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UP	Unidade de Planejamento
VIURBS	Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte
WRI	World Resources Institute

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	15
Hipótese e Objetivos .....	17
Estrutura da Dissertação e Eixos de Análise.....	18
<b>1 CONCEITOS OPERACIONAIS, MÉTODOS, FONTES E CORPORA</b> .....	20
1.1 CONCEITOS OPERACIONAIS.....	20
1.2 CONTROVÉRSIAS E CAIXAS-PRETAS.....	20
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
1.4 ÍNDICES E INDICADORES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
1.5 DIREITO À CIDADE .....	27
1.6 MÉTODOS.....	29
1.7 FONTES E CORPORA.....	31
<b>2 DIREITO À CIDADE E MOBILIDADE URBANA: CONTROVÉRSIAS RECENTES</b> .....	35
2.1 DERIVAÇÕES DO DIREITO À CIDADE.....	36
2.2 A MOBILIDADE URBANA EM TEXTOS ACADÊMICOS.....	44
2.3 O DIREITO À CIDADE NA PAUTA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS POR MOBILIDADE.....	62
<b>3 CAIXAS-PRETAS DA MOBILIDADE URBANA: PLANEJAMENTO E INDICADORES</b> .....	75
3.1 O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	77
3.2 FORMA DE INSTITUIÇÃO E AGENTES RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO.....	79
3.3 ETAPAS DE ELABORAÇÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....	82
3.4 DOCUMENTOS E RELATÓRIO FINAL.....	91
3.5 INDICADORES UTILIZADOS NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL.....	96
3.6 UM ESTUDO DE CASO: A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DO PLANMOB-BH.....	109
3.7 A CONSTATAÇÃO DE UMA AUSÊNCIA?.....	130
<b>4 INDICADORES SOCIAIS, DIREITO À CIDADE E MOBILIDADE</b> .....	134
4.1 MOBILIDADE COMO INDICADOR DA QUALIDADE DE VIDA URBANA.....	135
4.2 UM ESTUDO DE CASO: O IQVU-BH.....	150
4.2.1 Instrumentos para orientar a gestão democrática e participativa.....	152
4.2.2 Da parasitologia ao urbano.....	155
4.2.3 As controvérsias da medida de acessibilidade.....	166
4.2.4 Embate político na incorporação do IQVU no OP.....	171
4.2.5 Fechando a caixa-preta.....	178
4.3 UMA SÍNTESE DIFÍCIL.....	181
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	183
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	188
<b>APÊNDICE A</b> .....	201

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

*Hoje, mover-se tornou-se indispensável para acessar a maioria dos bens, dos serviços e das relações sociais [...] condiciona o acesso à habitação, ao trabalho, à educação, à cultura, etc. [...] O direito à circulação tornou-se uma espécie de direito genérico, do qual derivam numerosos outros direitos [...] (Ascher, 2010, grifo nosso).*

Qual a importância da mobilidade nas cidades brasileiras? Como a mobilidade afeta a vida das pessoas? Segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) divulgada em 2017-2018, pelo IBGE, pela primeira vez as despesas de consumo das famílias brasileiras com transporte ultrapassam os gastos com alimentação.<sup>1</sup> Com cidades cada vez mais dispersas e segregadas (REIS FILHO, 2006), deslocamentos em grandes distâncias se tornaram indispensáveis para acessar bens e serviços ofertados. O acesso e o usufruto da cidade passaram a estar, portanto, imbricados nas ofertas e alternativas de mobilidade.

Aparentemente, a principal bandeira das grandes cidades durante as Jornadas de Junho de 2013 foi o descompasso entre o ritmo das iniciativas públicas e os problemas crescentes de mobilidade nas grandes cidades; eclodiram-se vultosas manifestações populares não apenas no Brasil, mas em outras partes da América Latina, como os protestos no Chile, em 2019, cuja motivação teve, dentre outras pautas, o aumento da tarifa do transporte público e a denúncia das desigualdades no acesso ao transporte e à mobilidade urbana.<sup>2</sup> Se tais casos exemplificam algumas

<sup>1</sup> As pesquisas anteriores são: Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF 1974-1975; POF 1987-1988; POF 1995-1996; POF 2008-2009; POF 2002-2003.

<sup>2</sup> Tanto as Jornadas de Junho como os protestos no Chile de 2019 estão no âmbito que Maria Glória Gohn (2014b) define como “os novíssimos movimentos sociais”. Ao contrário dos movimentos sociais que atuaram na América Latina e, principalmente, no Brasil, nos anos 1970 e 1980, que tinham como pauta o “direito de ter direitos” – como foi a Reforma Urbana e a oposição à Ditadura Militar –, os novíssimos movimentos sociais caracterizam-se por não terem mais “o universal como horizonte, mas sim o particular, os interesses imediatos, o direito de sua categoria ou grupo social” (GOHN, 2014b, p. 11-12). Nobre et al (2020) destacam nesses, além do afastamento das pautas da luta de classes, a articulação entre redes e rua, entre o global e o local, bem como sua organização horizontal, híbrida e multitudinária e vulnerável a sua cooptação por grupos hegemônicos. A passagem da “militância para o ativismo, ou da lógica do povo para a da multidão” conduziu à fragmentação das mobilizações e acabou por fragilizá-las (NOBRE et al., 2020, p. 262).

das repercussões intraurbanas do que Milton Santos<sup>3</sup> caracterizou como a “dissolução da metrópole” (SANTOS, 1993), no outro extremo escalar deste mesmo fenômeno, a dependência rodoviarista – base na qual se deu a expansão do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1997) no território brasileiro – revelou sua fragilidade durante a paralisação de caminhoneiros em 2018. A manifestação organizada contra o aumento da tarifa do diesel bloqueou rodovias nacionais durante sete dias, ocasionou uma crise geral de abastecimento e expôs o ônus coletivo do abandono do transporte ferroviário no País.

A confluência temporal destas manifestações revela a necessidade de se compreender a mobilidade como parte de uma perspectiva mais ampla, que a relaciona ao planejamento urbano e a compreende como inerente à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Não por acaso, a centralidade da mobilidade nas manifestações supracitadas acentua, frequentemente, a importância de sua consideração sob a ótica do Direito à Cidade.

Efetivamente, as implicações sociais e espaciais da mobilidade se intensificam no contexto da cidade contemporânea. Ao contrário das cidades compactas, nas cidades da urbanização difusa (INDOVINA, 2004) ampliam-se progressivamente as necessidades de deslocamento e as demandas por uma infraestrutura viária mais robusta. Ao contrário daqueles que identificam uma dissolução dos valores posicionais (KOOLHAAS, 1996), a produção do espaço sob a ótica do capital flexível (HARVEY, 1989) amplia a segregação socioespacial, como denunciam as manifestações sociais citadas. A expansão das áreas periféricas não é igual para todos; paradoxalmente, ainda que estejam geograficamente próximos, os espaços da urbanização contemporânea passam a revelar localizações (LOJKINE, 1981) diversas: o acesso à mobilidade configura cidades distintas. Neste contexto, contribuem para a ampliação da segregação socioespacial as políticas de transporte que priorizam o automóvel particular. Os investimentos em sistemas de transporte de

---

<sup>3</sup> Bacharel em Direito e doutor em Geografia, o baiano Milton Santos desenvolveu importantes trabalhos sobre economia urbana com olhar principalmente para os países subdesenvolvidos. Foi nomeado Professor Emérito da USP e é reconhecido por importantes publicações como: “A Urbanização Brasileira” (1993), “Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional” (1994), “Da totalidade ao lugar” (1996), “Metamorfose do espaço habitado” (1997), e “A Natureza do Espaço” (1996).

natureza pendular reforçam a dependência centro-periferia e consolidam a redução das possibilidades de acesso universal aos espaços e serviços urbanos.

Ainda que a mobilidade conste, por meio de seu conceito correlato, porém não sinônimo – o transporte –, nas diretrizes para as políticas urbanas do Estatuto da Cidade como um dos requisitos para garantir o “direito a cidades sustentáveis” (BRASIL, 2001), seria preciso esperar uma década para que se viesse a exigir o protagonismo público no planejamento da mobilidade nas cidades brasileiras. Tal fato ocorreu mediante a aprovação da Lei nº 12.587/2012 que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). A mobilidade passou a ser considerada, desde então, como instrumento de política de desenvolvimento urbano, com o objetivo básico de promover o acesso universal da população às oportunidades oferecidas pela cidade (BRASIL, 2012). A este objetivo, somaram-se a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social, bem como a aproximação da política de mobilidade da gestão democrática da cidade.

Se, por um lado, observa-se a centralidade da questão da mobilidade nas pautas de manifestações sociais recentes e, por outro, a legislação brasileira a reconhece como parte integrante do Direito à Cidade, a postulação de algumas questões parecem necessárias: Como as questões pertinentes ao Direito à Cidade e ao desenvolvimento urbano são incorporadas no planejamento da mobilidade? É possível traduzir o Direito à Cidade em normas, metas e índices a serem recorrentemente avaliados? E, mais propriamente, de qual Direito à Cidade estamos falando e em que medida a mobilidade urbana pode ser, de fato, compreendida a partir deste conceito? É na análise e no aprofundamento destas questões que esta Dissertação pretende contribuir.

## **Hipótese e Objetivos**

A partir do exposto, pretende-se demonstrar, nesta pesquisa, de um lado, a hipótese de que o planejamento da mobilidade se encontra atualmente em uma encruzilhada entre a demanda, construída mediante o processo de sua institucionalização, de incorporação de indicadores consolidados com bases científicas e técnicas e, por outro lado, a pressão crescente dos movimentos sociais pela ampliação de sua abordagem à luz do Direito à Cidade.

O objetivo geral desta investigação é verificar se os indicadores incorporados, direta ou indiretamente, nas políticas públicas são capazes de traduzir o imbricamento entre o Direito à Cidade e a mobilidade urbana.

Logo, os objetivos específicos desta pesquisa são:

- Demonstrar a associação recente entre Direito à Cidade e mobilidade urbana no debate científico e nas pautas dos movimentos sociais;
- Analisar se os indicadores considerados nas políticas públicas de mobilidade urbana incorporam o conceito do Direito à Cidade.
- Avaliar como os indicadores sociais que se aproximam da ideia de Direito à Cidade implícita na Reforma Urbana incorporam a acessibilidade e a mobilidade.

### **Estrutura da Dissertação e Eixos de Análise**

A fim de alcançar os objetivos acima apresentados, essa pesquisa foi organizada a partir de uma estrutura dialética que coloca em evidência a oposição existente entre a cientificidade dos indicadores e a ideia de Direito à Cidade. Neste sentido, dois eixos distintos são confrontados nesta Dissertação: (i) um que investiga a imbricação entre Direito à Cidade e mobilidade; e (ii) outro que analisa o emprego de Indicadores em Mobilidade Urbana. Após este confronto entre tese e antítese, escrutina-se o que, aparentemente, poderia ser uma síntese entre Indicadores, Direito à Cidade e Mobilidade. Ao final de cada um dos eixos que estruturam esta pesquisa, realizou-se uma análise em casos locais que aprofundam o entendimento das questões indicadas.

Após as considerações iniciais, encontram-se, no primeiro Capítulo, os *Conceitos Operacionais, métodos, fontes e corpora* destinados a apresentar as premissas e entendimentos que fundamentaram a pesquisa. Assim, o Capítulo expõe os conceitos operacionais, métodos, fontes e corpora utilizados ao longo do estudo.

Após este Capítulo de definição conceitual, passa-se à investigação de cada um dos objetivos específicos. Desta forma, o Capítulo seguinte, sob o título de *Direito à Cidade e mobilidade urbana: controvérsias recentes* –, apresenta e demonstra a tese da ressonância do Direito à Cidade na mobilidade urbana. Demonstra-se que esta aproximação se dá não apenas na agenda dos movimentos sociais por mobilidade, mas reverbera na produção científica neste campo. Neste Capítulo, o

surgimento dos movimentos por mobilidade urbana em Belo Horizonte é apresentado como estudo de caso.

O terceiro Capítulo, intitulado *Caixas-pretas da mobilidade urbana: planejamento e indicadores*, aborda a antítese: a demanda crescente por maior institucionalização e tecnicidade no desenvolvimento de políticas públicas, que se manifesta na exigência de indicadores de avaliação e monitoramento dos Planos de Mobilidade Urbana. Nesse sentido, investiga-se o planejamento da mobilidade urbana no Brasil, com foco nos seus atores e uso de indicadores. A análise do processo de elaboração dos indicadores do Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte, em particular, permite compreender a tensão entre a técnica e a política presentes neste aspecto.

O último Capítulo analisa os *Indicadores sociais, Direito à Cidade e mobilidade* e destina-se ao exame dos indicadores sociais que não fazem parte do uso corrente dos planos de mobilidade urbana, mas que aproximam as temáticas do Direito à Cidade e Mobilidade, por meio da noção de qualidade de vida urbana – e da mensuração da acessibilidade neste tema. Demonstra-se, portanto, a imbricação entre a reforma urbana, o Direito à Cidade e a mobilidade urbana nos indicadores e no IQVU-BH, especificamente.

As *Considerações finais* cumprem a função de retomar as conclusões dos três últimos capítulos, comparando-as.

## 1 CONCEITOS OPERACIONAIS, MÉTODOS, FONTES E CORPORA

Estudar as políticas de mobilidade urbana e o Direito à Cidade é adentrar em uma pesquisa com inúmeras possibilidades de conceitos, métodos, fontes e corpora. Assim, faz-se necessário apresentar tais premissas de forma detalhada neste Capítulo introdutório. Iniciemos, portanto, com a elucidação conceitual dos principais termos-chave e dos conceitos operacionais inseridos na Dissertação e das abordagens consideradas na pesquisa. Após a compreensão destes elementos, passa-se à descrição dos métodos de análise e das fontes e corpora utilizados na pesquisa, para a demonstração da hipótese e alcance dos objetivos propostos.

### 1.1 CONCEITOS OPERACIONAIS

A presente pesquisa insere-se, em contexto amplo, no bojo daquelas que investigam as tensões entre o circunstancial e o estrutural, entre a técnica e a política, entre cientificidade e pressão social, que envolvem a construção das políticas públicas em mobilidade urbana. Neste sentido, três termos-chave mais gerais são importantes para o desenvolvimento deste estudo: (i) a noção de *políticas públicas* – cujos limites semânticos ainda permanecem em aberto, em meio à disputa entre discursos políticos ou tecnicizantes; (ii) o conceito de *indicadores*, que surge justamente na perspectiva de prover cientificidade à elaboração das primeiras; e (iii) o conceito do *Direito à Cidade*, utilizado ao longo da Dissertação como prisma de análise, a partir do qual se revelam as divergências recentes referentes à mobilidade urbana.

### 1.2 CONTROVÉRSIAS E CAIXAS-PRETAS

A estas três chaves, somam-se os dois conceitos operacionais que se vinculam com a abordagem metodológica proposta: as *controvérsias* e *caixas-pretas*, de Bruno Latour.<sup>4</sup> O autor desenvolve, em 1988, no livro “A Ciência em Ação”, um método para investigação da comunidade científica e, mais especificamente,

---

<sup>4</sup> Bruno é Latour antropólogo, sociólogo e filósofo da ciência é um dos fundadores da importante Teoria Ator-Rede na década de 1980, a qual não pode compreender a ação humana e a constituição de coletivos, sem levar em conta a materialidade, as tecnologias e os não-humanos. No entanto, para a presente pesquisa, apenas o estudo de 1988 será considerado.

sobre a maneira como se constroem fatos, verdades e teorias. Para Latour, as controvérsias se apresentam como a perspectiva relativista e crítica sobre determinado assunto, possibilitando o estudo da ciência em construção e, não, o da ciência acabada. Por outro lado, a caixa-preta é, para o autor, a “ciência pronta” ou “ciência acabada”.

Incerteza, trabalho, decisões, concorrência, controvérsias, é isso o que vemos quando fazemos um *flashback* das caixas-pretas certinhas, frias, indubitáveis para o seu passado recente. Se tomarmos duas imagens, uma das caixas-pretas e outra das controvérsias em aberto, veremos que são absolutamente diferentes. (LATOURE, 2000, p.16)

Nesta perspectiva, a controvérsia de Latour traz o debate em torno do tempo e do espaço envolvidos na construção da ciência; para identificá-la, é necessário olhar para o passado e o presente de uma teoria encerrada; para o momento em que ainda não se tinham certezas sobre sua pertinência. A controvérsia fica aberta enquanto um cientista ou um técnico trabalha e, no momento em que a análise de diferentes argumentos técnico-científicos frente a um mesmo assunto consolida a discussão e cria a coesão necessária para uma teoria eficaz, uma nova caixa-preta é fechada. Uma controvérsia se fecha em caixa-preta a partir do momento em que é inserida numa premissa fechada, óbvia, consistente e amarrada, que conduza a alguma outra consequência menos fechada, menos óbvia, menos consistente e menos unificada. Algumas controvérsias, contudo, ficam sempre abertas e permitem debates e diferentes visões sob um mesmo aspecto (LATOURE, 2000).

A congregação de aliados desordenados e não-confiáveis vai, pois, sendo transformada lentamente em alguma coisa muito parecida com um todo organizado. Quando tal coesão é obtida, temos finalmente uma caixa-preta. (LATOURE, 2000, p. 216)

Observa-se, de modo geral, o emprego de uma série de sinônimos para as controvérsias de Latour: incertezas, discussão, opinião, ciência em construção e evidências contraditórias. No que se refere às caixas-pretas, os sinônimos empregados são: fato, certa, fria, indubitável, severa, ciência pronta, ciência acabada, robusta, complexa, técnica. O binômio de Latour revela-se um instrumento fundamental para compreender os outros três conceitos operacionais de forma transversal nos três últimos capítulos desta Dissertação.

### 1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

A noção de políticas públicas ora se aproxima de discursos políticos, ora de perspectivas tecnicizantes. Everaldo Santos Melazzo (2010),<sup>5</sup> por exemplo, afirma que o conceito de políticas públicas não está isento de controvérsias, as quais revelam visões de mundo diferenciadas e, em alguns casos, opostas e em disputa. As tentativas de definir de forma abstrata e universal as políticas públicas parecem esbarrar na própria amplitude de significados que congregam os dois vocábulos que as compõem:

Como política, vamos entender a arte de governar ou de decidir os conflitos que caracterizam os agrupamentos sociais. Como pública, vamos entender aquilo que pertence a um povo, algo relativo às coletividades. Logo, poderemos deduzir que política pública — em um metaconceito — seria a ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade. (CHRISPINO,<sup>6</sup> 2016, p.19)

A política pública nasce como área de conhecimento e disciplina acadêmica nos EUA no início dos anos 1950, mais especificamente no estudo de Harold Dwight Lasswell (1951)<sup>7</sup> no cenário de pós-Guerra. Nesse mesmo período, a Europa se centrava na análise sobre o papel do Estado e do governo na produção de políticas públicas. No Brasil, os primeiros esforços de institucionalização da pesquisa e ensino em políticas públicas são recentes, iniciam-se nos anos 1980, com um atraso de cerca de 30 anos do cenário internacional (BRASIL; CAPELLA, 2016).<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Economista pela Universidade Federal de Uberlândia, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e livre docente pela mesma instituição. É professor da Universidade Estadual Paulista - Unesp em Presidente Prudente, SP, junto ao Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente e docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

<sup>6</sup> Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Álvaro Chrispino possui Pós-Doutorado em Administração Pública pela FGV/EBAPE. Ocupou cargos públicos como o de Secretário Municipal de Planejamento (2019/2020) e de Educação (2020) de Teresópolis/RJ, Subsecretário Municipal de Educação do Rio de Janeiro (2009), foi Subsecretário de Estado de Educação do Distrito Federal (2007) e do Estado do Rio de Janeiro (1997/98). Seu livro “Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada” tornou-se relevante referência para quem trabalha com políticas públicas.

<sup>7</sup> Harold Lasswell (1902-1978) foi um sociólogo, cientista político e teórico da comunicação estadunidense. Doutor pela Universidade de Chicago e professor de direito na Universidade de Yale, introduziu pela primeira vez a expressão *policy analysis*, afirmando a análise do processo político como objeto de estudo alternativo aos objetos tradicionais da ciência política, isto é, alternativo ao estudo das constituições, legislaturas, grupos de interesse, elites e questões clássicas do poder.

<sup>8</sup> Felipe Gonçalves Brasil e Ana Cláudia Niedhardt Capella são ambos doutores em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. Felipe trabalha na interface entre Ciência Política e Administração Pública, com ênfase em Políticas Públicas, atuando principalmente em agenda-setting; formulação de política pública, dinâmica de políticas e teorias de análises de políticas públicas. Ana

O termo polissêmico *política pública* é ainda controverso devido à ausência de unicidade em sua definição. Diante da amplitude desse campo de investigação, Klaus Frey (2000)<sup>9</sup> apresentou uma discussão teórico-metodológica acerca da análise de políticas públicas no Brasil, apresentando a subdivisão da análise política em três dimensões: (i) *polity*; (ii) *politics*; e (iii) *policy*. Para ilustrar tais dimensões, o autor destaca que se tem adotado na ciência política a seguinte abordagem conceitual: (i) a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. A segunda definição, (ii) *politics*, tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Por fim, tem-se a dimensão (iii) *policy*, referente aos conteúdos concretos das políticas públicas, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Quando se analisam as definições de políticas públicas dos autores considerados precursores do estudo das políticas públicas – Harold Dwight Lasswell, Lawrence Mead,<sup>10</sup> Laurence Lynn Jr.,<sup>11</sup> Guy Peters<sup>12</sup> e Thomas Dye<sup>13</sup> –, observa-se a interconexão da noção de política pública com as dimensões apresentadas por Frey, uma vez que as instituições públicas (*polity*), o processo político (*politics*) e as políticas

---

Cláudia atua nas áreas de Administração Pública, Políticas Públicas e Ciência Política, trabalhando com análise de políticas públicas e administração pública.

<sup>9</sup> O cientista político alemão Klaus Frey é doutor em Ciências Sociais pela Universität Konstanz/Alemanha. É professor titular na Universidade Federal do ABC (UFABC), vinculado aos programas de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e em Políticas Públicas. Atua principalmente em governança pública; análise institucional; relações intergovernamentais; redes de políticas públicas; democracia e participação; políticas públicas e sua análise, desenvolvimento sustentável.

<sup>10</sup> Lawrence Mead é professor da Universidade de Nova York e reconhecido como importante estudioso da reforma da previdência e defensor do poder do governo de regular a vida dos beneficiários de ajuda pública. Mead escreveu/editou seis livros, incluindo *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Fighting Poverty* (Brookings, 1997).

<sup>11</sup> Professor Emérito de Gestão Pública na Universidade de Chicago. Sua pesquisa se concentra em governança, administração pública e gestão pública. Seus principais livros são *Public Management as Art, Science and Profession*; *Madison 's Managers: Public Administration and the Constitution*; e *Public Management: Old and New*.

<sup>12</sup> Professor de Ciência Política na Universidade de Pittsburgh, EUA. É autor ou editor de mais de 60 livros de ciência política e editor-fundador da *European Political Science Review and of Governance*. Ele foi professor convidado em universidades em quase todos os países da Europa e em vários países da América Latina e da Ásia.

<sup>13</sup> Professor Emérito de Governo McKenzie na Florida State University, ministrou regularmente grandes aulas introdutórias à política americana. É autor de vários livros e artigos sobre o governo americano e políticas públicas, incluindo *The Irony of Democracy*; *Politics in States and Communities*; *Understanding Public Policy*; *Who's Running America?*; *American Politics in the Media Age*; *Power in Society*; *Politics, Economics, and the Public*; e *American Federalism: Competition Among Governments*. Dye foi presidente da Southern Political Science Association, presidente da Policy Studies Organization e secretário da American Political Science Association.

públicas propriamente ditas (*policy*) conformam uma rede interconectada e, portanto, não existem isoladamente.

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)<sup>14</sup>

Olga Nirenberg<sup>15</sup> aborda o poder discricionário, no qual os gestores públicos definem quais são os objetivos, decisões e ações prioritárias. Toshio Mukai<sup>16</sup> (2000) complementa que “discricionários são os meios e modos de administrar, mas não os fins [...]. O fim é sempre imposto pelas leis e regulamentos, implícita ou explicitamente”. Chrispino (2016) conclui que o poder discricionário não é arbítrio, mas sim faculdade de escolha da administração entre as múltiplas alternativas para alcançar um fim específico definido em lei. Ou seja, a lei se torna a fundamentação técnica imprescindível para amparar a decisão, mesmo com a discricionariedade política auferida ao gestor público na definição das prioridades e projetos estratégicos daquela gestão específica.

Contudo, a ação governamental é apenas o procedimento pelo qual a política pública se realiza. A definição da agenda é muito mais ampla e deve assegurar que o estado atue em prol das demandas coletivas. A legislação, considerada o limite técnico contra a discricionariedade do governo, atua para garantir os direitos coletivos. Portanto, é fundamental observar a dimensão *policy*, vista como aquela que mais se aproxima da perspectiva científica de política pública.

---

<sup>14</sup> Celina Souza é doutora em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (LSE) e pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da Universidade Federal da Bahia.

<sup>15</sup> Socióloga argentina, Nirenberg é doutora em Ciências Sociais Summa Cum Laude (UBA, 2005). É membro fundador do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Local - CEADEL; coordena o Projeto de Autoavaliação da Qualidade Educacional (IACE) em escolas públicas de ensino fundamental e médio. Foi consultora da Organização Mundial da Saúde (OMS) para programas participativos para adolescentes e atuou como avaliadora de programas para o W.K. Kellogg. Ele leciona em programas de mestrado e pós-graduação em universidades nacionais e privadas na Argentina. Publicou diversos livros e artigos sobre planejamento e avaliação de intervenções sociais.

<sup>16</sup> Doutor em Direito do Estado pela USP e Especialista em Direito Administrativo, Urbanístico e Ambiental. Autor de livros sobre Direito Administrativo, Constitucional, Urbanístico e Ambiental, dentre outros.

Para Leonardo Secchi (2010),<sup>17</sup> a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. De forma complementar, Eloisa Höfling (2001)<sup>18</sup> compreende as políticas públicas “como o ‘Estado em ação’ [...]; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.”

#### 1.4 ÍNDICES E INDICADORES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

A despeito da controvérsia implícita na variedade de definições possíveis para o termo *política pública*, esta não parece permanecer durante todas as etapas de sua elaboração. O processo de construção de políticas públicas envolve, segundo Souza (2006), planos, programas, projetos e bases de dados e, quando postos em ação, ficam submetidos a sistemas de acompanhamento e avaliação. Ora, justamente neste quesito da avaliação sistemática de desempenho e resultados considerada pela autora como primordial para o sucesso de sua implementação, monitoramento e revisão, revela-se a caixa-preta das políticas-públicas: os indicadores e índices que, repetidos em situações e contextos diversos, apaziguam sob um número todas as controvérsias que participaram sua elaboração. O uso de indicadores na elaboração e avaliação de políticas públicas é corrente em diferentes áreas: ambiental, mobilidade, social, saúde, educação, segurança, habitação, infraestrutura urbana, desenvolvimento social, dentre outras.

Considerados importantes insumos para a concepção das políticas públicas, os indicadores são destacados por Chrispino (2016) como elementos que caracterizam a transparência da política pública e dos demais atos de governo. Para o autor, de um lado, a discussão sobre a composição dos indicadores evita situações

---

<sup>17</sup> Doutor em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Itália) e pós-doutor em Políticas Públicas pela Universidade de Wisconsin (EUA). Foi professor e pesquisador visitante na Universidade de São Paulo (USP), Universidad Autónoma de Barcelona (Espanha) e na Harvard University (EUA). Foi cofundador e diretor da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e do Instituto PVLICA - Políticas Públicas. Atualmente, é professor de Graduação em Administração Pública e de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Tem experiência em pesquisa e consultoria em Administração Pública, atuando principalmente na análise de políticas públicas, participação cidadã na Administração Pública e modelos de gestão pública no Brasil e América Latina.

<sup>18</sup> Cientista social e doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1993). Atualmente, é professora aposentada colaboradora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, atuando no Programa de Pós-Graduação. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, principalmente em avaliação de políticas, de programas de governo, política de livro didático, políticas de formação de professores.

comprometedoras no processo de planejamento de políticas públicas. Por outro lado, além da transparência do final do processo de construção das políticas públicas, os indicadores, assim como a legislação, atuam como o limite técnico contra a discricionariedade do governo. Corrobora esta afirmação de neutralidade e tecnicidade dos indicadores, a definição contida no guia metodológico “Indicadores e Programas”, elaborado em 2010, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de introduzir no Plano Plurianual medidas de desempenho para comunicação com a sociedade e de evidência da evolução do plano.

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. (BRASIL, 2010, p. 21)

Um dos indicadores sociais mais difundidos mundialmente é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que sintetiza em um indicador o progresso de três dimensões: renda, educação e saúde. Seu objetivo de criação foi apresentar um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB), índice que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, para refletir de forma mais real a qualidade de vida de uma nação. Criado em 1990 pelos economistas paquistaneses Mahbub ul Haq e Amartya Sen, o IDH é utilizado, desde 1993, pelo PNUD e transformou a maneira de se avaliar a situação social das nações do mundo (PNUD, 2020). No Brasil, criou-se, em 1998, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que adequa a metodologia global do índice ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais e é ferramenta fundamental para as políticas públicas nas três esferas de gestão – nacional, estadual e municipal.

Ainda que os indicadores sociais tenham se tornado internacionalmente conhecidos a partir da divulgação do IDH, sua concepção não data deste período. Paulo Sandroni (1994, p. 242, *apud* Rodrigues, 2010, p. 44)<sup>19</sup> registra que, nos

---

<sup>19</sup> Paulo Sandroni é mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professor da Escola de Administração de Empresas, da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Faculdade de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. O economista foi responsável pela análise dos modelos econômicos e financeiros de grandes empreendimentos como os projetos de desenvolvimento urbano Recife-Olinda, de Revitalização e Recuperação do CAS (Centro Antigo e Histórico de Salvador), de Operação Urbana no Aeroporto Internacional de Viracopos para o Município de Campinas (2011) e de reconstrução de Porto Príncipe – Haiti.

estudos econômicos, os chamados *números-índice* – ou seja, formas de agregar informações numéricas e transformá-las em indicadores e índices – remontam à primeira metade do século XIX. A expressão *indicadores sociais*, por conseguinte, foi empregada pela primeira vez em um trabalho publicado em 1966, por Raymond Bauer – em oposição aos indicadores puramente econômicos.<sup>20</sup> Segundo a definição de Bauer, os indicadores sociais são “estatísticas, séries estatísticas e todas as outras formas de evidência que nos permitem avaliar para onde estamos e estamos indo em relação aos nossos valores e objetivos” (BAUER, 1966, p.1, tradução nossa).<sup>21</sup> As pesquisas referentes aos indicadores sociais conheceram uma ampla expansão nos EUA entre os anos 1960 e 1970 e foram retomadas ao final do século XX, após um período de declínio (MARANS, STIMSON, 2011).

O escrutínio dos indicadores afigura-se, portanto, como incontornável na análise acerca da construção das políticas públicas, uma vez que eles constituem o viés técnico-científico nesta – as caixas-pretas, para usar o conceito de Latour – permitindo quantificar e avaliar objetivamente demandas e carências da sociedade.

## 1.5 DIREITO À CIDADE

Incorpora-se à discussão dos indicadores e políticas de mobilidade o conceito de *Direito à Cidade*. Para o presente trabalho interessam tanto o conceito tal qual definido pelo filósofo Henri Lefebvre<sup>22</sup> em 1968 – construído em grande efervescência cultural –, quanto sua transformação progressiva em usos e apropriações diversos (cf. MARCUSE, 2009; NOBRE et. al., 2018) e, em particular, em sua incorporação na legislação brasileira no bojo das experimentações viabilizadas na redemocratização do País, que buscaram responder às lutas pela reforma urbana.

---

<sup>20</sup> Ao cunhar esse novo conceito, o professor de administração da Harvard University afirmava que não era possível estudar efeitos sociais do programa de pesquisas espaciais – missão que lhe havia sido confiada pela Agência Espacial Norte Americana (NASA) – com somente as informações então disponíveis (NAHAS, 2002).

<sup>21</sup> Foi professor de Administração em Harvard e do Centro de Estudos Internacionais do MIT. Teve seu trabalho difundido a partir da publicação do livro “Social Indicators”, em 1966, e de sua constante investigação intelectual envolvendo a qualidade de vida. Em 1970, atuou brevemente como consultor sênior da Casa Branca – gestão do Presidente Nixon – onde contribuiu para a publicação do relatório *Toward a Balanced Growth Quantity with Quality*.

<sup>22</sup> Henri Lefebvre foi um filósofo marxista e sociólogo francês e dedicou-se a um exercício de releitura situado criticamente no tempo e no espaço do pensamento marxista. É autor imprescindível para este trabalho por apresentar pela primeira vez, em 1968, o conceito de *Direito à Cidade* em sua icônica obra “Le droit à la ville”, lançada meses antes da Revolução de Maio de 68, em Paris.

O Direito à Cidade, se manifesta, segundo Lefebvre, como uma “forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar” (LEFEBVRE, 2001, p. 134). Para o autor francês, tal conceito extrapola questões vinculadas à oferta de bens e serviços e enfatiza os atos e ações, a realidade prático-sensível e as relações sociais. A necessidade da cidade e da vida urbana seria tanto a necessidade de lugares qualificados, de simultaneidade e de encontro – nos quais o valor de uso prevalece sobre o valor de troca – quanto a necessidade do tempo para estes encontros e trocas (LEFEBVRE, 2001).

As derivações e acepções que o Direito à Cidade recebeu ao longo do tempo e em sua apropriação do contexto da legislação brasileira serão abordadas posteriormente nesta Dissertação. Neste momento, interessa-nos, no entanto, destacar que a concepção do livro “O Direito à Cidade” se insere em contexto de duras críticas do autor ao urbanismo francês do pós-Guerra, em particular, à sua pretensão de cientificidade do urbanismo e à insuficiência desta disciplina, de modo geral, a dar conta do urbano e do que seria a proposta lefebvreana de uma Ciência da Cidade. Tratava-se de uma proposta preliminar para uma ciência que ainda deveria ser construída e cujo aspecto ressaltado pelo filósofo francês era o fato de que seria necessariamente oposta à abordagem setorial e especializada corrente no planejamento. O urbanismo e seu discurso pretensamente científicos tenderiam, segundo Lefebvre, a reduzir a cidade à circulação e mercadorias, desprezando a realidade prático-sensível:

Quanto ao urbanismo como ideologia, recebeu ele formulações cada vez mais precisas. Estudar os problemas de circulação, de transmissão das ordens e das informações na grande cidade moderna leva a conhecimentos reais e a técnicas de aplicação. Declarar que a cidade se define como rede de circulação e de consumo, como centro de informações e de decisões é uma ideologia absoluta; esta ideologia que procede de uma redução-extrapolação particularmente arbitrária e perigosa, se oferece como verdade total e dogma, utilizando meios terroristas. Leva ao urbanismo dos canos, da limpeza pública, dos medidores, que se pretende impor em nome da ciência e do rigor científico. Ou coisa pior ainda! (LEFEBVRE, 2001, p. 48-49)

Portanto, para Lefebvre, a arbitrariedade do urbanismo reduz e impede a diversidade de demandas e realidades presentes nas cidades e direciona o olhar tecnocrático e insensível às pautas democráticas. As políticas urbanas simplistas tenderiam à tentativa de homogeneização do espaço e às ações higienistas impostas pelo capitalismo. No entanto, a crítica a tais políticas não soluciona os problemas vivenciados nas grandes cidades.

Ao contrário das políticas públicas e dos indicadores, que buscam se consolidar por meio da aproximação à ciência e à técnica, o conceito do *Direito à Cidade* – tal qual definido por Lefebvre – se distancia do viés tecnocrático. Neste sentido, sua aproximação recente das pautas de mobilidade urbana parece chave para revelar as controvérsias coetâneas pertinentes a esta política setorial. Os binômios aqui apresentados – *política pública e indicadores, controvérsia e caixa-preta* – e o termo-chave *Direito à Cidade* serão, portanto, operacionalizados no estudo sobre a construção das políticas públicas de mobilidade urbana no Brasil.

## 1.6 MÉTODOS

A demonstração da encruzilhada em que se encontram as políticas públicas de mobilidade urbana será desenvolvida por meio da estrutura dialética nos próximos três capítulos da Dissertação – tese, antítese, possível síntese –, bem como por meio da operacionalização dos binômios *políticas públicas e indicadores, controvérsias e caixas-pretas* analisados sob os prismas da mobilidade e do Direito à Cidade. Portanto, a abertura das caixas-pretas – ou o estudo da ciência *em ação* (LATOUR, 2000) – e o evidenciamento das controvérsias é o método incorporado de forma transversal neste trabalho.

Para sua realização, contudo, um conjunto de métodos são combinados ao longo do trabalho: (i) a *análise de conteúdo*, empregada para identificar as controvérsias e para caracterizar as caixas-pretas; (ii) a *história oral* que, no caso em questão, nos permite ir atrás dos atores, tal qual indica Latour (2000) e, desta forma, aprofundar tanto a compreensão das controvérsias como abrir as caixas-pretas; (iii) a *análise comparada* foi utilizada para o escrutínio das caixas-pretas e (iv) a *realização de estudos de casos locais* como forma de aprofundamento das análises e discussões. Em suma, por meio das tendências observadas pelas técnicas de análise de conteúdo, da história oral, da análise comparada e estudo de casos locais buscase e tanto as “caixas-pretas” como as “controvérsias” de Latour (2000) na construção de políticas públicas de mobilidade urbana.

Nesse sentido, as demonstrações ensejadas nos capítulos 2 e 3 calcaram-se em parte na análise de conteúdo. A prática da análise de conteúdo foi desenvolvida nos Estados Unidos no início do século XX para a descrição objetiva dos textos jornalísticos e será incorporada transversalmente ao longo dos dois eixos

supracitados. Laurence Bardin<sup>23</sup> (2011) apresentou, em seu livro, um manual metodológico para a aplicação da análise de conteúdo. Este método incorpora um conjunto de técnicas que permite a descrição objetiva, sistemática, quantitativa e qualitativa do conteúdo analisado. Resumidamente, segundo a autora, as técnicas de análise de conteúdo podem ser quantitativas – ou seja, se atêm à frequência com que surgem certas características do conteúdo – ou qualitativas, quando a análise se restringe à presença ou a ausência de uma característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem. Para a identificação do surgimento recente da temática do Direito à Cidade na produção acadêmica – segundo capítulo – utilizou-se a análise de conteúdo quantitativa. Já no terceiro Capítulo, na análise dos PlanMobs, utilizou-se a análise qualitativa.

A história oral foi utilizada para recuperar a narrativa dos atores envolvidos nos estudos de casos locais: os movimentos sociais por mobilidade em Belo Horizonte – Capítulo 2 –, os atores envolvidos na construção das políticas municipais de mobilidade urbana em Belo Horizonte – Capítulo 3 –, os técnicos responsáveis pela elaboração do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) em Belo Horizonte – capítulo 4. Para tanto, foram elaboradas entrevistas com estes atores, com roteiro semiestruturado que aproximam o pesquisador do objeto de pesquisa e permitem a compreensão de aspectos contingenciais e informações subjetivas acerca da concepção das reivindicações, políticas públicas e índice estudados; revelam-se novas possibilidades interpretativas. Em outras palavras, os depoimentos dos atores foram o recurso utilizado para movimentar no tempo e no espaço até encontrar os nós da questão – as controvérsias.

Ainda que, como prática historiográfica, a História Oral tenha surgido como forma de abordagem para povos tradicionais, como destaca o historiador Joutard, “mesmo no caso daqueles que dominam perfeitamente a escrita [...] o oral nos revela o 'indescritível', toda uma série de realidades que raramente aparecem nos documentos escritos” (JOUTARD, 2000, p.33). Neste sentido, deve-se considerar tanto o dito quanto o não dito, as omissões e as deformações também são objeto de análise. Como pondera Prins, “os dados das fontes orais servem para confirmar outras fontes, assim como outras fontes servem para confirmá-los” (PRINS, 1992, p.194).

---

<sup>23</sup> Foi professora de Psicologia na Universidade de Paris V e aplicou as técnicas de Análise de Conteúdo na investigação psicossociológica e nos estudos das comunicações de massas.

Por meio do recurso à história oral pode-se ir atrás dos atores, aprofundar o entendimento das controvérsias e abrir as caixas-pretas (LATOUR, 2000).

O escrutínio dos diferentes indicadores sociais apoia-se majoritariamente na análise comparada. Desta forma, o terceiro Capítulo analisa os PlanMobs e indicadores atualmente empregados no Brasil. Já no quarto Capítulo, comparam-se indicadores de qualidade de vida que buscam integrar diferentes aspectos do planejamento urbano e que dialogam, em certa medida, com algumas das acepções da noção de Direito à Cidade.

Por meio dos estudos de casos, busca-se evidenciar as lógicas por trás dos índices, verificar até que ponto podem ou não codificar elementos que são trazidos pelas controvérsias atuais nas pautas da mobilidade urbana no Brasil. O retorno aos atores em seu contexto de ação por meio do estudos de casos locais permite reabrir as caixas-pretas do PlanMob-BH, e do IQVU-BH, verificar como são definidos os indicadores.

## 1.7 FONTES E CORPORA

Antes de passarmos ao desenvolvimento do texto de fato, é preciso caracterizar brevemente as fontes e corpora nos quais se apoia a análise. Para cada um dos três capítulos de análise considera-se um conjunto de fontes e corpora. No primeiro Capítulo - ou seja, aquele que buscou demonstrar a associação recente entre Direito à Cidade e mobilidade urbana no debate coetâneo – contou-se com dois corpora: um *corpus* composto pelas publicações rastreáveis em plataformas de divulgação científica, escrutinados por meio da análise de conteúdo, e outro composto pelo depoimento de atores envolvidos nos movimentos sociais por mobilidade que foi, por sua vez, contrastado a outras publicações que revelam como os movimentos sociais por mobilidade urbana entendem o Direito à Cidade.

Como local de verificação de dados acadêmicos, buscou-se por plataformas consolidadas de divulgação e compartilhamento de textos no meio científico. Nesse contexto, os locais iniciais para tal verificação foram: o Google Scholar, o Portal de Periódicos CAPES e a JSTOR. Murakami *et al.* (2014) caracterizam o Google Scholar como uma fonte de acesso gratuito com ampla cobertura, incluindo não apenas artigos científicos como também livros e capítulos de livros, dentre outros, que em geral não são cobertos por bases comerciais. O acervo do Portal de Periódicos da CAPES

condensa mais de 45 mil publicações periódicas, bases de dados, patentes e demais publicações científicas. A terceira plataforma inicialmente considerada - JSTOR - é uma biblioteca digital multidisciplinar e internacional de revistas acadêmicas, livros e fontes primárias.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos na construção das políticas de mobilidade urbana, vinculados a movimentos sociais. Ao total foram quatro entrevistados cujos depoimentos que apoiaram o estudo: (i) o economista André Veloso, militante do Movimento Tarifa Zero de Belo Horizonte, atuando em defesa da gratuidade na tarifa do transporte coletivo; (ii) o militante pela mobilidade urbana Francisco Maciel, mais conhecido como Chiquinho Maciel, coordenador setorial de transportes do Partido dos Trabalhadores (PT) em Minas Gerais; (iii) o ativista pela mobilidade urbana Guilherme Tampieri, consultor pelo Movimento Nossa BH, consultor técnico do projeto Bicicletas nos Planos e integrante da União de Ciclistas do Brasil e da BH em Ciclo; e (iv) o doutor em Geografia Marcelo Cintra do Amaral, ex-servidor da BHTrans,<sup>24</sup> com destaque para a coordenação do Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte e do Observatório da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte.

No Capítulo que investiga os indicadores considerados nas políticas públicas de mobilidade urbana, utilizou-se um *corpus* composto pelos relatórios técnicos referentes a sete Planos de Mobilidade Urbana de capitais em diferentes regiões do Brasil: (i) Belo Horizonte; (ii) São Paulo; (iii) Rio de Janeiro; (iv) Curitiba; (v) Distrito Federal; (vi) Salvador; e (vii) Manaus. Para o estudo de caso do Plano de Belo Horizonte, utilizou-se como fonte primária, além das quatro entrevistas citadas, os depoimentos de: (i) o engenheiro João Luiz da Silva Dias, ex-presidente da Metrobel, BHTrans e CBTU e atualmente diretor-presidente do Instituto da Mobilidade Sustentável – RuaViva; (ii) o engenheiro Osias Baptista Neto, primeiro presidente da BHTrans, ex-presidente do DER-MG e consultor em mobilidade urbana; e (iii) o arquiteto e urbanista Tiago Esteves da Costa, gerente de Coordenação de Políticas de Planejamento Urbano na Prefeitura de Belo Horizonte, sendo o principal interlocutor entre a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e a BHTrans. As entrevistas semiestruturadas realizadas com técnicos e militantes foram contrastadas

---

<sup>24</sup> Instituição fundada em 1991, a BHTrans é uma sociedade de economia mista que gerencia todo o planejamento e execução das políticas de mobilidade e trânsito da cidade de Belo Horizonte.

às atas e às apresentações das reuniões do Observatório de Mobilidade Urbana e da IV Conferência Municipal de Política Urbana.

Finalmente, no quarto Capítulo, o qual questiona a possibilidade de mensurar o Direito à Cidade e sua relação com a acessibilidade urbana, recorreu-se a fontes secundárias diversas veiculadas em livros e artigos científicos, como base para realizar a análise comparada entre: o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH), Índice de Qualidade de Vida de Curitiba (IQVC), Índice de Qualidade de Vida de Santo André (IQVSA) e Índice de Bem-Estar Urbano das metrópoles brasileiras (IBEU).

O estudo de caso sobre o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) visou possibilitar a compreensão de aspectos contingenciais e a perspectiva dos agentes acerca da concepção desse índice. Apoiamo-nos, para tanto, em duas classes de fontes principais: depoimentos de atores envolvidos na construção e aplicação do IQVU; e os textos escritos naquela ocasião relatando parte deste processo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco atores: (i) a bióloga Maria Inês Nahas, idealizadora e coordenadora do trabalho de concepção do IQVU; (ii) o economista Maurício Borges Lemos, responsável pela contratação da equipe coordenada por Nahas, então Secretário de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte; (iii) o engenheiro eletricitista Otávio de Avelar Esteves, responsável por elaborar o modelo matemático do IQVU; (iv) a arquiteta e urbanista Jupira Gomes de Mendonça, então coordenadora da equipe técnica do Plano Diretor de Belo Horizonte, sancionado em 1996; (v) o militante Robson da Costa, delegado do Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte pela Pedreira Prado Lopes, desde a sua primeira edição, em 1994. Todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento, conforme modelo apresentado no Apêndice A desta pesquisa. Além das entrevistas, três textos foram utilizados como fontes primárias: (i) o artigo “Uma metodologia para construção de um índice de qualidade de vida urbana” – publicado em 1995 e de autoria de Maurício Borges Lemos, Otávio de Avelar Esteves e Rodrigo Ferreira Simões – que apresenta o processo de construção matemática do IQVU-BH; (ii) a tese de Doutorado de Nahas – “Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intraurbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte” – defendida em 2002, na qual a autora descreve cientificamente a elaboração do índice de Belo Horizonte; (iii) o texto “O geoprocessamento na definição das unidades espaciais para o IQVU/BH” –

publicado em 1995, de autoria de três então técnicos da Prodabel, Sheila Martins de Oliveira, Rômulo Paes de Sousa, Clodoveu Augusto Davis Jr, e de Flávia Mourão do Amaral, então Diretora de Planejamento da SNP/PBH – que descreve o processo de elaboração das Unidades de Planejamento (UPs), base territorial para o cálculo do IQVU.

## 2. DIREITO À CIDADE E MOBILIDADE URBANA: CONTROVÉRSIAS RECENTES

*Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retomar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte. (Lefebvre, 2001)*

Em 1993, Milton Santos trazia à luz dados importantes sobre a urbanização brasileira. Para Santos (1993), a inversão no perfil populacional rural para majoritariamente urbano que se deu entre as décadas de 1940 e 1980, com a taxa de urbanização subindo de 26,35% para 68,86%, teria, dentre suas repercussões, a conflagração de um novo regime de urbanização brasileira. Esse processo acelerado de expansão urbana modificou a lógica de organização territorial, que passou a se caracterizar por núcleos urbanos dispersos interconectados por uma malha viária (ou *próteses*, nas palavras do autor). Modificaram-se, também, nesse contexto, as lógicas dos deslocamentos urbanos que explicitam cada vez mais a segregação socioespacial. Ampliaram-se progressivamente as necessidades de grandes deslocamentos cotidianos e as demandas por uma rede de transporte mais integrada e acessível. As possibilidades de mobilidade, portanto, tornaram-se um forte elemento de exclusão social.

Há que se pressupor que as representações e os construtos relativos à mobilidade urbana não permaneceram inertes a tais transformações na estrutura física urbana. O presente Capítulo, destina-se a identificar não apenas os principais temas e representações que envolvem o planejamento da mobilidade, mas, mais especificamente, as controvérsias recentes.

A mobilidade urbana é um campo vasto de estudo que inclui diferentes olhares disciplinares. A multiplicidade de olhares, entretanto, distingue-se de controvérsias. Como argumenta Latour (2000), toda ciência pressupõe uma perspectiva relativista e crítica sobre determinado assunto que possibilita a construção de novas associações ao longo do tempo, estabelecidas a partir de controvérsias que podem ou não

consolidar uma caixa-preta. Esta perspectiva abre espaço para a construção de novos argumentos e pontos de vista para a mobilidade urbana. Neste Capítulo investigaremos, de maneira específica, a aproximação entre a mobilidade urbana e o Direito à Cidade.

Quando se manifesta a aproximação entre os estudos sobre mobilidade urbana e o Direito à Cidade? Seriam os movimentos sociais os responsáveis pela construção dessa pauta? Como estes movimentos se apropriam do Direito à Cidade? À exposição destas questões, destina-se o presente Capítulo. Para tanto, iremos analisar dois aspectos: (i) demonstrar, por meio da análise de conteúdo, a recorrência desta associação na produção acadêmica e sua emergência recente associada às pautas dos movimentos sociais por mobilidade urbana; (ii) buscar compreender, por meio da história oral, qual o entendimento de Direito à Cidade transparece nas pautas dos movimentos sociais por mobilidade urbana. Antes de partirmos para a análise de nosso *corpus*, no entanto, é preciso compreender um pouco melhor a noção do Direito à Cidade e a trajetória de sua apropriação recente e seu trânsito entre movimentos sociais e legislação urbana no Brasil.

## 2.1 DERIVAÇÕES DO DIREITO À CIDADE

*O Direito à Cidade é um slogan imediatamente compreensível e intuitivamente convincente, e uma formulação teoricamente complexa e provocativa. O que significa o Direito à Cidade? Mais especificamente: de quem é o Direito que estamos falando? A qual direito nos referimos? Em qual cidade queremos esse direito? (Marcuse, 2009, tradução nossa)*

Com estas palavras, Peter Marcuse<sup>25</sup> introduziu – em texto sobre a teoria crítica urbana – a ideia de que o Direito à Cidade, mais do que um conceito sociológico ou

---

<sup>25</sup> O alemão Peter Marcuse, bacharel em Direito e doutor em Planejamento Urbano Regional, é professor de Planejamento Urbano na Columbia University. Interessado na teoria crítica urbana, Marcuse têm como principais obras: *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City* (2011), *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* (2000) e *New York For Sale – Community Planning Confronts Global Real Estate*.

mesmo jurídico, era um *slogan* concebido por Lefebvre, em 1968, cujo tom “era mais provocativo do que cuidadoso em seu uso” (MARCUSE, 2009, p.189). Buscaremos, aqui, discutir sobre o contexto em que esse conceito foi construído, e os usos e as apropriações que dele foram feitos.

A breve recuperação desta trajetória é necessária para compreender em que contexto se deu sua apropriação recente pelos movimentos sociais por mobilidade urbana. Tal como Bianca Tavorari<sup>26</sup> (2016) e Maíra Nobre, Jéssica Borges e Natacha Rena (2018) destacam, a discussão sobre o Direito à Cidade tem ocupado espaços significativos da esfera social, fato que se ampliou durante as Jornadas de Junho de 2013. Demonstrando a associação entre a luta pela mobilidade urbana e a reivindicação do Direito à Cidade, Tavorari (2016) recupera dois episódios relacionados àquelas manifestações. O primeiro se deu durante a ocupação da Câmara Municipal de Salvador, em junho de 2013, quando os manifestantes entregaram à Prefeitura uma carta que afirmava que lutavam “por uma vida sem catracas, onde cidadãos terão Direito à Cidade e aos serviços públicos de forma universal” (TAVOLARI, 2016, p. 94). O segundo seria a frase utilizada pelo Movimento Passe Livre (MPL)<sup>27</sup> na página do Facebook, para convocar os manifestantes ao primeiro ato de 2014, logo após o anúncio do novo aumento de passagem em São Paulo.

Cada vez que a tarifa sobe, aumenta o número de pessoas excluídas do transporte coletivo. Com menos gente circulando, novos aumentos serão necessários, numa espiral que diminui cada vez mais o Direito à Cidade da população. (PASSE LIVRE *apud* TAVOLARI, 2016, p. 93)

Tanto Tavorari (2016) como Nobre *et al.* (2018) recuperam marcos históricos que comprovam a associação recente entre o Direito à Cidade, as pautas de mobilidade urbana e os movimentos sociais. Trata-se de uma noção atualmente em disputa por diferentes formações de grupos, como evidenciam Nobre *et al.* (2018).

---

<sup>26</sup> Bianca Tavorari é bacharel em Direito e em Filosofia pela Universidade de São Paulo e doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Foi pesquisadora do Laboratório de Direito à Cidade (LabCidade-FAUUSP) entre 2014 e 2016. Atualmente, é professora assistente no Insper, membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB-SP e professora visitante da Universidade de St. Gallen, Suíça.

<sup>27</sup> O Movimento Passe Livre é um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, que luta por um transporte público de verdade, gratuito para o conjunto da população e fora da iniciativa privada. O movimento foi batizado na Plenária Nacional pelo Passe Livre, em janeiro de 2005, em Porto Alegre, mas antes disso, há seis anos, já existia a Campanha pelo Passe Livre em Florianópolis.

A luta pelo Direito à Cidade passou a ser depositária das expectativas de mudança, das projeções de justiça, democracia e igualdade na cidade. [...] A frase “Uma cidade só existe para quem pode se movimentar por ela”, usada como um dos motes do Movimento Passe Livre, também é representativa deste aspecto coletivo. O aumento da tarifa violaria não só o direito ao transporte, mas impediria a própria experiência da cidade por quem deixa de poder pagar pela passagem ou por quem passa muitas horas no trajeto entre a casa e o trabalho. (TAVOLARI, 2016, p.103)

Mais do que a precisão do uso do conceito de Lefebvre, interessa-nos, neste Capítulo, compreender suas derivações. Para assimilar o que os movimentos sociais querem dizer quando falam sobre o Direito à Cidade se faz necessário, no entanto, recuperar brevemente a trajetória do termo – apresentado pela primeira vez em 1968, no livro “Le droit à la ville”, de Lefebvre – e das nuances que adquiriu em suas apropriações brasileiras.

O filósofo francês inaugurou a discussão sobre o Direito à Cidade na véspera das revoltas estudantis – Movimento Maio de 68 – iniciadas na Universidade de Nanterre, onde Lefebvre era um professor influente, fundador do Institut de Sociologie Urbaine (ISU), que fora responsável por romper com a tradição da sociologia urbana de Chicago (COSTES, 2009).<sup>28</sup> Neste contexto específico, a academia e a sociedade civil se uniram em um movimento político e intelectual de impacto mundial (SANCHEZ-CUENCA, 2019).<sup>29</sup>

A expressão Direito à Cidade possui, portanto, desde a sua gênese, uma faceta teórico-conceitual e outra prática-reivindicativa, configuração que nunca fora perdida (TAVOLARI, 2016). O Direito à Cidade conceituado por Lefebvre afigura-se como a emancipação da classe trabalhadora em relação à produção da cidade pelo sistema capitalista. Trata-se da recuperação do valor de uso da cidade e da escala do cotidiano em uma relação equânime, livre, espontânea e viva. Prioriza-se o poder de obra e transformação dos espaços por aqueles que, de fato, habitam a cidade, visto que as classes dominantes transcendem a cotidianidade e “estão em toda parte e em parte alguma” (LEFEBVRE, 2001, p.118). Portanto, além da crítica à exclusão socioespacial na cidade capitalista, o autor reflete sobre a alienação das massas em

---

<sup>28</sup> Laurence Costes é professora de Sociologia do HDR en Sociologie à l'Université Paris-Saclay /Evy Val d'Essonne. Responsável pelo Mestrado em Política de Meio Ambiente Urbano da UFR SHS, seu trabalho se concentra no Direito à Cidade, Segregação Espacial e Espaços Públicos.

<sup>29</sup> Jordi Sanchez-Cuenca é arquiteto e urbanista espanhol, formado na Universitat Politècnica de Catalunya, em Barcelona, com mestrado na Bartlett Development Planning Unit, em Londres. Desenvolveu seu Doutorado na Universidade Federal de Santa Catarina, onde pesquisou o Programa Minha Casa Minha Vida e o direito à cidade.

relação à produção do espaço e vislumbra uma cidade desmercantilizada e intensamente democrática, e trata do Direito à Cidade como um caminho coletivo de transformação socioespacial (SANCHEZ-CUENCA, 2019).

Em 1972, poucos anos depois da publicação de “Le droit à la ville”, Manuel Castells,<sup>30</sup>, também professor da Universidade de Nanterre, aborda o Direito à Cidade em seu livro “A questão urbana”. Nesta obra, Castells (2009) explora o modo de produção e o processo de urbanização. Tanto este livro como outros textos posteriores do mesmo autor sobre os movimentos sociais tiveram ampla circulação no Brasil e na América Latina (CALDERÓN; JELIN, 1987). A partir de seus estudos sobre o Chile e a Espanha – realidades distintas da francesa do pós-Guerra – Castells associa a crise urbana à precariedade de acesso aos equipamentos urbanos:

A crise urbana é conhecida pela experiência que os habitantes das grandes cidades provêm da crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana, da moradia às escolas, passando pelos transportes, saúde, áreas verdes, etc. Mas a crise não é uma simples “deficiência” do sistema econômico: é uma consequência necessária da lógica do desenvolvimento capitalista. (CASTELLS, 1980, p. 20)

Os escritos de ambos os autores circularam entre meios especializados no Brasil nos anos 1970 e 1980, e teriam conquistado a imaginação de profissionais e acadêmicos envolvidos com as causas urbanas e engajados nos movimentos sociais (TAVOLARI, 2016). A conjuntura de luta pela democracia e pela reforma urbana possibilitou uma situação de apropriação peculiar desses escritos, como destaca Tavolari:

Houve, no Brasil, uma combinação de concepções aparentemente pouco conciliáveis: um amálgama entre o Direito à Cidade, de Lefebvre, e a noção de luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo por movimentos sociais urbanos, desenvolvida por Castells. (TAVOLARI, 2016, p. 98)

De fato, o Direito à Cidade passa a ser associado no Brasil às reivindicações imediatas dos movimentos sociais urbanos e da população mais vulnerável, como acesso à água, luz, moradia e transporte. Ainda que Lefebvre denuncie as diferenças na vida cotidiana daqueles que moram nas periferias e dependem dos transportes

---

<sup>30</sup> Manuel Castells é um sociólogo espanhol que lecionou, inicialmente, na Universidade de Paris e, posteriormente, nas Universidade de Berkeley, Califórnia, e Universidade da Califórnia do Sul. Durante a década de 1970, Castells teve um importante papel no desenvolvimento da sociologia urbana marxista. Dentre suas principais obras estão “A Questão Urbana” (1974) e a trilogia “A Era da Informação” publicada ao longo da década de 1990 dividida em: “A Sociedade em Rede” (1996), “O Poder da Identidade” (1997) e “Fim de Milênio” (1998).

coletivos, a segregação espacial e a diferença de acesso aos bens e serviços urbanos não é o principal aspecto do Direito à Vida Urbana e à Cidade, tal qual definidos por este autor. No olhar lefebvreano trata-se da possibilidade do encontro, da vida cotidiana e da fruição, da cidade como obra, de sua produção pela classe trabalhadora.

O hibridismo identificado por Tavolari foi amplamente difundido no Brasil, principalmente a partir do período de redemocratização do País na década de 1980, estando presente no discurso de profissionais e acadêmicos engajados no Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU)<sup>31</sup> e na Constituinte de 1988. O arquiteto e urbanista Nabil Bonduki, por exemplo, em sua dissertação de Mestrado, define a noção proposta por Lefebvre como a luta pelo acesso aos bens e serviços urbanos, aproximando-se mais de Castells – em seu livro “Luttes Urbaines” (1975) –, que do filósofo francês: “Direito à Cidade – ou seja, aos equipamentos urbanos (água, luz, transportes, pavimentação, escolas, etc.)” (BONDUKI, 1986, p. 45). Ermínia Maricato (1985), por sua vez, utilizou-se do Direito à Cidade, em texto publicado na Revista Vozes, como forma de ampliar o debate sobre o direito à terra, em uma perspectiva que combinava a abordagem filosófica do Direito à Cidade de Lefebvre e o olhar de Castells acerca da problemática urbana (CASTELLS, 1975).

A periferia é o exílio, o antiurbano. A cidadania prevê o direito, não apenas a terra, mas à cidade, com seu modo de vida, seus melhoramentos, suas oportunidades de emprego, de lazer, de organização política. Terra urbana diante desse raciocínio significa terra urbanizada. (MARICATO, 1985, p. 8)

A noção do Direito à Cidade transcende àquela estritamente associada às reivindicações imediatas por serviços urbanos específicos, ao aproximar-se da democracia, cidadania, autonomia e organização social. A luta dos movimentos sociais urbanos vinculada à crítica social parece, portanto, ser um elo importante para compreender o amálgama entre a concepção de Castells e a de Lefebvre no contexto brasileiro. É no bojo dessa efervescência política e social de redemocratização que emergem, no Brasil, movimentos sociais urbanos importantes, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que discutiu a reforma urbana e apresentou a Proposta de Emenda Popular ao Projeto de Constituição (MOVIMENTO NACIONAL

---

<sup>31</sup> O MNRU surgiu, em 1985, no cenário de demanda social por liberdade política e democratização do acesso à terra urbana e habitação. Este movimento se expande nacionalmente com o fim da Ditadura Militar e foi fundamental para a articulação popular durante a Constituinte, o qual tinha como principal bandeira o Direito à Cidade (OLIVEIRA; CHAGAS, 2020).

PELA REFORMA URBANA, 1987) solicitando a inclusão de capítulo sobre os direitos urbanos, o qual estabelecia que:

Art. 1º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural;

II – A gestão democrática da cidade.

Art. 2º - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos o subordina ao princípio do estado de necessidade. (MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987, p.1)

Três aspectos são importantes destacar nesta Proposta de Emenda Popular. O primeiro é a referência ao “direito a condições de vida urbana digna” que reverbera o Direito à Cidade. Lefebvre constrói sua argumentação vinculando a necessidade da cidade a da vida urbana; que define como a “necessidade de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros” e a “necessidade de tempo para estes encontros” (LEFEBVRE, 2001, p.105-106). O filósofo francês chega a intercambiar as expressões ao longo de seu texto, chegando a afirmar que o Direito à Cidade “só se pode formular como *direito à vida urbana*” (LEFEBVRE, 2001, p.118, *grifo no original*). Outro aspecto que permite entrever as teses de Lefebvre está na proposição de que o “direito a condições de vida urbana digna” subordina o direito de propriedade ao princípio do estado de necessidade; ou seja, trata-se de uma clara defesa do valor de uso da cidade e de sua prevalência sobre o valor de troca.

O terceiro aspecto a destacar é a proximidade entre a redação do Inciso I, do art.1º, da Proposta de Emenda Popular e a definição de Castells sobre a Problemática Urbana como uma série de atos e de situações da vida cotidiana que são “em um primeiro nível, as condições de habitação da população, o acesso aos equipamentos coletivos (escolas, hospitais, creches, jardins, áreas esportivas, centros culturais, etc.)” (CASTELLS, 1975, p. 8).

É nesse mesmo cenário de apresentação e discussão de propostas populares à Constituinte brasileira que nasceu, em 1987, o Movimento Nacional de Apoio às Lutas de Transporte, durante o II Encontro Nacional de Participação Comunitária nas Decisões de Transporte, que ocorrera em Brasília. Estavam presentes nesse Encontro 40 entidades e movimentos populares de onze estados brasileiros – SP, RS, MG, PA, PE, AC, BA, RJ, MA, DF, PB – que decidiram pela necessidade de constituição do Movimento. Dentre as atribuições do Movimento Nacional de Apoio às Lutas de

Transporte estão pautas como “impulsionar as lutas pela estatização com controle popular; tarifa social (6% do salário mínimo); participação popular nas decisões e unificação dos movimentos populares de transportes” (LUTAS DE TRANSPORTE, 1987, p. 1).

Nesse sentido, o Movimento incluiu, na Proposta de Emenda Popular ao Projeto de Constituição, o “Art. 17 - As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos serão fixadas de modo que a despesa dos usuários não ultrapasse 6% do salário mínimo mensal” (MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987, p. 1), o qual não foi incorporado à Constituição Federal de 1988. É importante destacar que, apesar da exigência da participação popular nas decisões referentes à tarifa do transporte público, as pautas do Movimento Nacional de Apoio às Lutas de Transporte não abordavam uma visão ampliada do acesso à cidade ou direito à vida urbana – hoje veiculada nas reivindicações de mobilidade urbana –, mas restringiam-se à lógica setorial e à gestão do transporte e concentravam-se na pauta tarifária e da soberania popular. Percebe-se, portanto, que este Movimento pouco contribuiu para a discussão da mobilidade urbana como instrumento ao Direito à Cidade, limitando-se à discussão do transporte coletivo como equipamento urbano.

A perspectiva do Direito à Cidade no discurso do MNRU e em sua Proposta de Emenda Popular culminou em sua incorporação parcial na Constituição Federal de 1988 e no longo debate iniciado com o Projeto de Lei 5.788/1990 que, após 11 anos, deu origem ao Estatuto da Cidade. A redação inicial deste Projeto de Lei já substituía o “direito a condições de vida digna” da Proposta de Emenda Popular do MNRU pelo “direito às cidades sustentáveis” definido, tal qual na Lei aprovada, 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).

**Quadro 1 - Síntese das oscilações nas definições do Direito à Cidade no Brasil nos anos 1980**

Síntese das oscilações nas definições do Direito à Cidade no Brasil nos anos 1980					
Autores-chave		Apropriações			
Lefebvre (1968)	Castells (1980)	Bonduki (1986)	Maricato (1985)	Emenda Popular (1988)	Estatuto da Cidade (PL 5788/1990)
<p>É construído em um movimento dialético entre a ciência da cidade (perspectiva teórico-crítica) e as forças sociais capazes de investir no urbano (classe operária).</p> <p>Possibilidade do encontro, da vida cotidiana e da fruição – direito à obra.</p>	<p>Explora o modo de produção e o processo de urbanização e associa a crise urbana à precariedade de acesso aos equipamentos urbanos.</p>	<p>Formação de uma consciência do Direito à Cidade – ou seja, aos equipamentos urbanos (água, luz, transportes, pavimentação, escolas, etc.)</p>	<p>A cidadania prevê o direito, não apenas à terra, mas à cidade, com seu modo de vida, com seus melhoramentos, com suas oportunidades de emprego, lazer, de organização política. Terra urbana diante desse raciocínio significa terra urbanizada.</p>	<p>Incorpora o direito à vida urbana e justiça social e o relaciona, em parte, ao acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, bem como à preservação do patrimônio ambiental e cultural.</p> <p>Faz referência ao “direito a condições de vida urbana digna” que reverbera o Direito à Cidade.</p>	<p>Aborda o <i>direito a cidades sustentáveis</i>, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

No Quadro 1, percebe-se que, apesar de as derivações da noção de Direito à Cidade no contexto da redemocratização brasileira terem em comum perspectivas

cidadãos e democráticas, o hibridismo das visões de Lefebvre e Castells trazem para a perspectiva recente do Direito à Cidade um discurso complexo. A perspectiva institucional do Direito à Cidade e sua vinculação ao planejamento urbano se afasta do posicionamento crítico de Lefebvre; de forma semelhante, o direito de acesso à moradia e aos equipamentos e serviços urbanos, ainda que ecoe as palavras de Castells, retira o papel que este reconhecia nos “movimentos sociais urbanos, e não [n]as instituições de planejamento, [...como] as verdadeiras fontes da mudança e inovação da cidade” (CASTELLS, 1975, p.14).

## 2.2 A MOBILIDADE URBANA EM TEXTOS ACADÊMICOS

Ainda que distintas compreensões sobre o Direito à Cidade sejam observáveis no contexto brasileiro desde a década de 1980, sua associação à pauta da mobilidade urbana, como vimos, deu-se recentemente. Tanto Tavolari (2016) como Nobre *et al.* (2018) associam a maior divulgação da noção do Direito à Cidade às Jornadas de Junho de 2013. Ora, há que se perguntar se a incorporação na pauta dos movimentos sociais foi acompanhada nas pesquisas sobre mobilidade urbana ou se, pelo contrário, a precederam e serviram de referência. Neste sentido, o objetivo aqui é explicitar as oscilações nos conceitos vinculados à mobilidade urbana em textos acadêmicos. Para tanto, nos pautamos na investigação e na sistematização longitudinal da análise de conteúdo - ou seja, identificar o aparecimento e o desaparecimento de temas e associações de temas ao longo do tempo. Buscou-se, portanto, especular sobre possíveis correlações entre marcos históricos e as oscilações nos conceitos utilizados para descrever a mobilidade urbana em textos acadêmicos.

Ao longo da análise da produção científica nas plataformas, observou-se que, além da variação da frequência de aparição de palavras-tema (BARDIN, 2011) ao longo do tempo, há também a correlação entre temas – considerados como análogos ou não. A associação entre palavras-tema, como *mobilidade urbana* e *Direito à Cidade*, é particularmente significativa para a pesquisa em foco, pois revela os deslizamentos na sua compreensão semântica.

Como a reforma urbana que culminou, não apenas na aprovação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas na promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), interferiu na concepção do planejamento do transporte? O

surgimento da temática do Direito à Cidade no discurso sobre a mobilidade estaria vinculado à atuação dos movimentos sociais? A análise do surgimento de determinadas associações temáticas no pensamento acadêmico frente aos marcos históricos pode, portanto, revelar as controvérsias junto aos núcleos semânticos pertinentes à mobilidade e ao transporte urbano.

Em uma primeira busca nas plataformas científicas com base na palavra-tema “mobilidade urbana” – e sua versão inglesa “*urban mobility*” – na última década, encontrou-se, respectivamente: 16.700 e 22.000 unidades de registro pelo Google Scholar; 325 no Portal de Periódicos CAPES para a palavra-tema em Português e 347 para a mesma busca em Inglês; e apenas 61 publicações para “mobilidade urbana” e 821 para “*urban mobility*” no JSTOR (esta última equivale a aproximadamente 4% do resultado do Google Scholar), como ilustrado pela Tabela 1.

**Tabela 1- Análise quantitativa das publicações científicas que incorporam a palavra-tema “mobilidade urbana” ou “urban mobility”**

Ano	mobilidade urbana	urban mobility	mobilidade urbana	urban mobility	mobilidade urbana	urban mobility
	Google Acadêmico	Google Acadêmico	Periódicos Capes	Periódicos Capes	JSTOR	JSTOR
1950-1959	2	27	0	0	0	16
1960-1969	3	120	0	0	0	55
1970-1979	5	706	0	0	0	237
1980-1989	16	770	0	0	0	222
1990-1999	48	1430	0	0	0	188
2000-20009	1870	7470	9	11	9	322
2010-2019	16700	22000	324	347	61	841

Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

A análise dos dados sistematizados na Tabela 1 nos revela dois aspectos. O primeiro é a dificuldade de comparar volumes tão díspares de textos acadêmicos disponíveis nas plataformas analisadas, visto que as amostras do Portal Periódicos Capes e do JSTOR representam apenas 2% e 4% do resultado acessível no Google

Scholar, respectivamente. No que concerne a essa questão, com o objetivo de racionalizar a pesquisa e evitar a duplicidade da amostra, optou-se por definir a plataforma do Google Scholar como o único local de verificação de dados. A definição do recorte temporal da pesquisa, 1970 a 2019, justifica-se pelo aumento significativo do início de unidades de registro em formato digital a partir da década de 1970, quando o Google Scholar indica um crescimento de quase seis vezes dos resultados da busca, possibilitando observar uma tendência de crescimento das publicações a partir de então.

Um segundo aspecto relevante a destacar na leitura da Tabela 1 é a diferença linguística na evolução do emprego na produção científica da mobilidade urbana ao longo dos anos. Observa-se o significativo uso do termo *urban mobility* em textos publicados em Inglês já desde a década 1970, com aumento expressivo a partir do início do século XXI. Já em textos escritos em Português, o uso da expressão “mobilidade urbana” ocorre de forma errática e infrequente até a virada do século XXI. Os resultados da busca realizada pelo Google Scholar indicam o aumento de aproximadamente 39 vezes nas publicações em Português e de cinco vezes nos documentos em Inglês a respeito da mobilidade urbana, entre as décadas de 1990 e 2000; enquanto na última década - 2000 a 2009 - as publicações sobre a mobilidade urbana ampliaram-se em aproximadamente nove e três vezes, em Português e em Inglês, respectivamente. Se, por um lado, o termo não era novidade em Língua Inglesa, por outro, a intensificação súbita de seu uso em textos escritos em Português merece ser investigada à luz dos principais acontecimentos históricos que acompanham tal mudança.

Buscou-se correlacionar aos dados quantitativos os principais marcos históricos que se relacionam, direta ou indiretamente, aos movimentos sociais por mobilidade urbana e aos desdobramentos do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) na legislação brasileira. Para facilitar a leitura, sobrepõem-se aos gráficos marcos e fatos históricos que configuram duas linhas do tempo: uma trata dos aspectos institucionais e legais; a outra das mobilizações sociais recentes por mobilidade urbana. No que concerne aos aspectos legais, destacam-se: a Proposta de Emenda Popular ao Projeto de Constituição, sua incorporação parcial na Constituição Federal (1988) e a aprovação do Estatuto da Cidade (2001). No âmbito específico da mobilidade, indica-se, nesta linha do tempo, a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU - (2012). Quanto aos movimentos sociais por

mobilidade, é possível destacar: a Revolta do Buzu (2003), a Revolta da Catraca em Florianópolis (2004), a fundação do Movimento Passe Livre (2005), a grande luta contra o aumento das passagens no Distrito Federal (2008), a luta contra o aumento em São Paulo e em várias capitais (2011) e as Jornadas de Junho em 2013 – marcos destacados pelo próprio Movimento (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013).

Começemos por buscar compreender melhor a noção de mobilidade urbana e sua relação com palavras-tema historicamente a ela correlacionadas – planejamento de transportes. Corroborando nossa primeira impressão sobre a amostra, Magagnin<sup>32</sup> e Silva<sup>33</sup> (2008) afirmam que o uso da palavra-tema *mobilidade urbana* é relativamente recente no Brasil e surge da revisão da noção de planejamento de transportes:

A antiga denominação do planejamento de transportes passa a incorporar um conjunto de novos conceitos, entre eles o da mobilidade urbana, e ainda o conceito de planejamento associado aos transportes é ampliado, incorporando as visões de infraestrutura, circulação e transporte público associados a questões de uso do solo, meio ambiente, entre outros aspectos. (MAGAGNIN; SILVA, 2008)

Neste contexto, assume relevante significado a ausência do vocábulo *mobilidade urbana* dentre os verbetes dos principais dicionários de urbanismo antes da primeira década do século XXI – veja-se, por exemplo, o Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement (MERLIN; CHOAY, 1988) e o Dicionário de Urbanismo (FERRARI, 2004).<sup>34</sup> As compreensões semânticas desta noção recente são variáveis de acordo com a autoria em questão. Para o engenheiro Paiva Cardoso (2005), a mobilidade é um dado preciso: o número médio de viagens diárias, de todos os modos de transporte, realizadas pelos habitantes de determinada área. Para este autor, a mobilidade da população deve ser calculada dividindo-se o total de viagens realizadas – apenas pelos residentes da área em estudo – pelo número total de pessoas residentes nesta mesma localidade. Ainda para o mesmo autor, a mobilidade

---

<sup>32</sup> Renata Magagnin é arquiteta, urbanista e doutora em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo (2008). Atualmente, é coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UNESP e tem experiência na área de Planejamento Urbano, com ênfase em Planejamento da Mobilidade Urbana, atuando principalmente em planejamento de transporte, acessibilidade espacial, modos motorizados e não motorizados e métodos e técnicas de avaliação da acessibilidade no espaço urbano e no edifício.

<sup>33</sup> Antônio Néelson Rodrigues da Silva é arquiteto, urbanista e doutor em Engenharia de Transportes pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, onde hoje é professor titular.

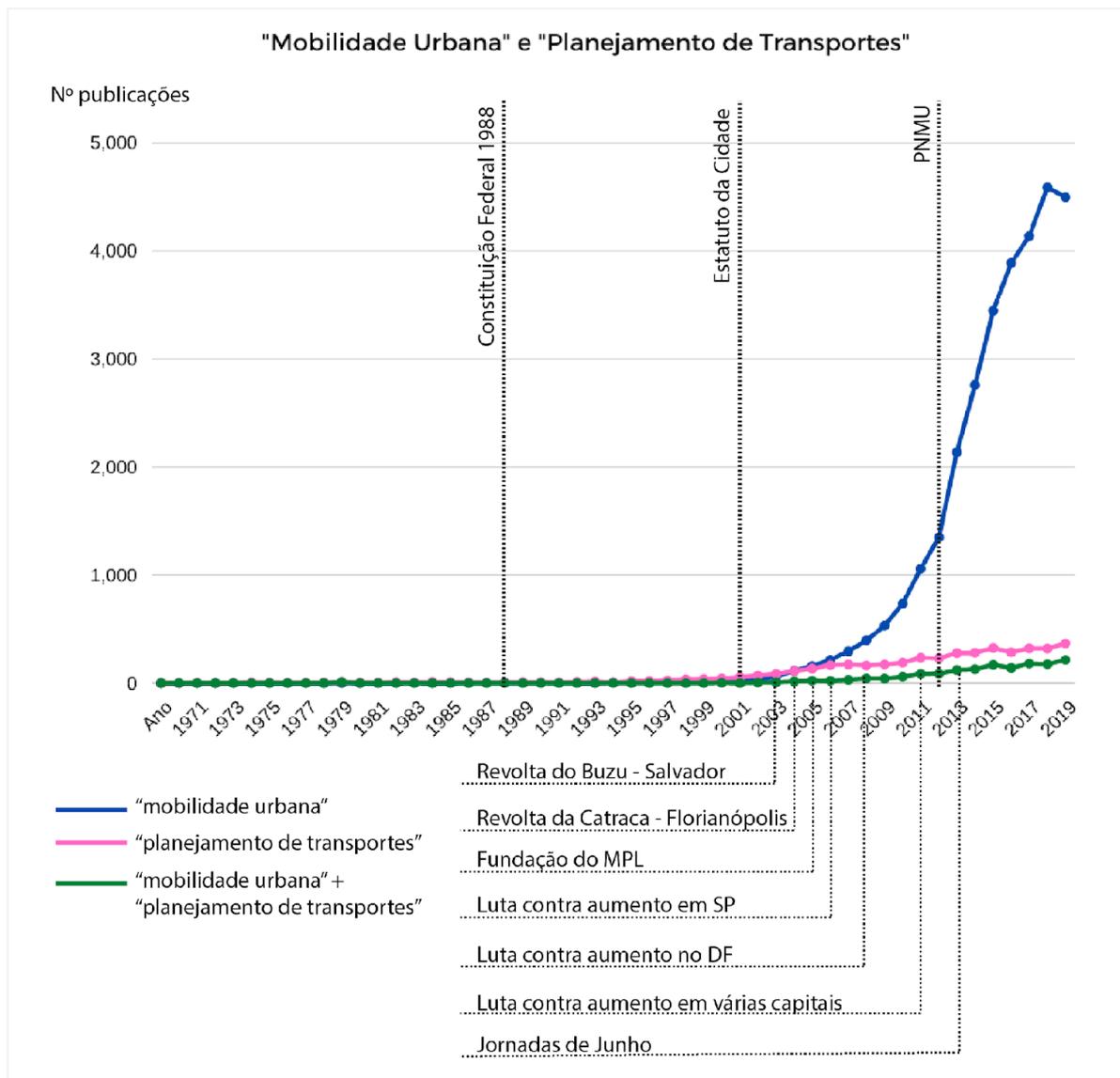
<sup>34</sup> O Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Terrirório, de Florencio Zoido Naranjo et al., publicado em Barcelona, em 2000, já incluía o verbete *Movilidad*, porém sua definição correspondia à prática corrente do planejamento de transporte – ênfase na intensidade de fluxos e nas pesquisas de Origem e Destino (NARANJO, 2000).

urbana possui relação direta com a qualidade de vida, fato que é ratificado por Gomide (2006), que entende a mobilidade urbana como um conceito abstrato da facilidade de deslocamento das pessoas e bens na cidade, cujo potencial é ampliado ou dificultado em função das desigualdades de renda.

A privação do acesso aos serviços de transporte coletivo e as inadequadas condições de mobilidade urbana dos mais pobres reforçam o fenômeno da desigualdade de oportunidades e da segregação espacial, que excluem socialmente as pessoas que moram longe dos centros das cidades. Os principais impactos desta situação são sentidos sobre as atividades sociais básicas: trabalho, educação e lazer. (GOMIDE, 2006)

A incorporação do conceito de *mobilidade urbana* no planejamento de transportes é notadamente associada à necessidade de integrar seus conceitos e instrumentos consolidados ao uso do solo e suas implicações para as dinâmicas no território urbano. Talvez os conflitos urbanos contemporâneos oriundos da urbanização difusa e da segregação socioespacial possam estar relacionados a esse novo olhar para os transportes. Na tentativa de compreender quando se conflagrou essa mudança de paradigma, apresenta-se a Figura 1, na página a seguir:

**Figura 1 - Mobilidade Urbana e Planejamento de Transportes**



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

O resultado apresentado na Figura 1 comprova o interesse recente pela mobilidade urbana majoritariamente a partir do início do século XXI. Enquanto nas décadas de 1970, 1980 e 1990 encontramos apenas cinco, 16 e 48 publicações, respectivamente, incorporando a palavra-tema *mobilidade urbana*; na década de 2000 o número sobe para 1.848; e entre os anos de 2010 e 2019 aumenta mais de 15 vezes, totalizando 28.617 publicações. Quando relacionamos estas quantidades aos principais acontecimentos históricos, percebemos uma ascensão vertiginosa das publicações entre os anos de 2012 e 2013, logo após a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e no período de efervescência dos movimentos sociais e

manifestações por mobilidade como, por exemplo, as Jornadas de Junho de 2013, desencadeadas pela luta organizada pelo Movimento Passe Livre de São Paulo contra o aumento das tarifas no transporte coletivo (MARICATO, 2013). Este é um indício de que os movimentos sociais podem ter fortalecido a expressão *mobilidade urbana*, inserindo-a não apenas em seu discurso, mas também no vocabulário técnico e acadêmico.

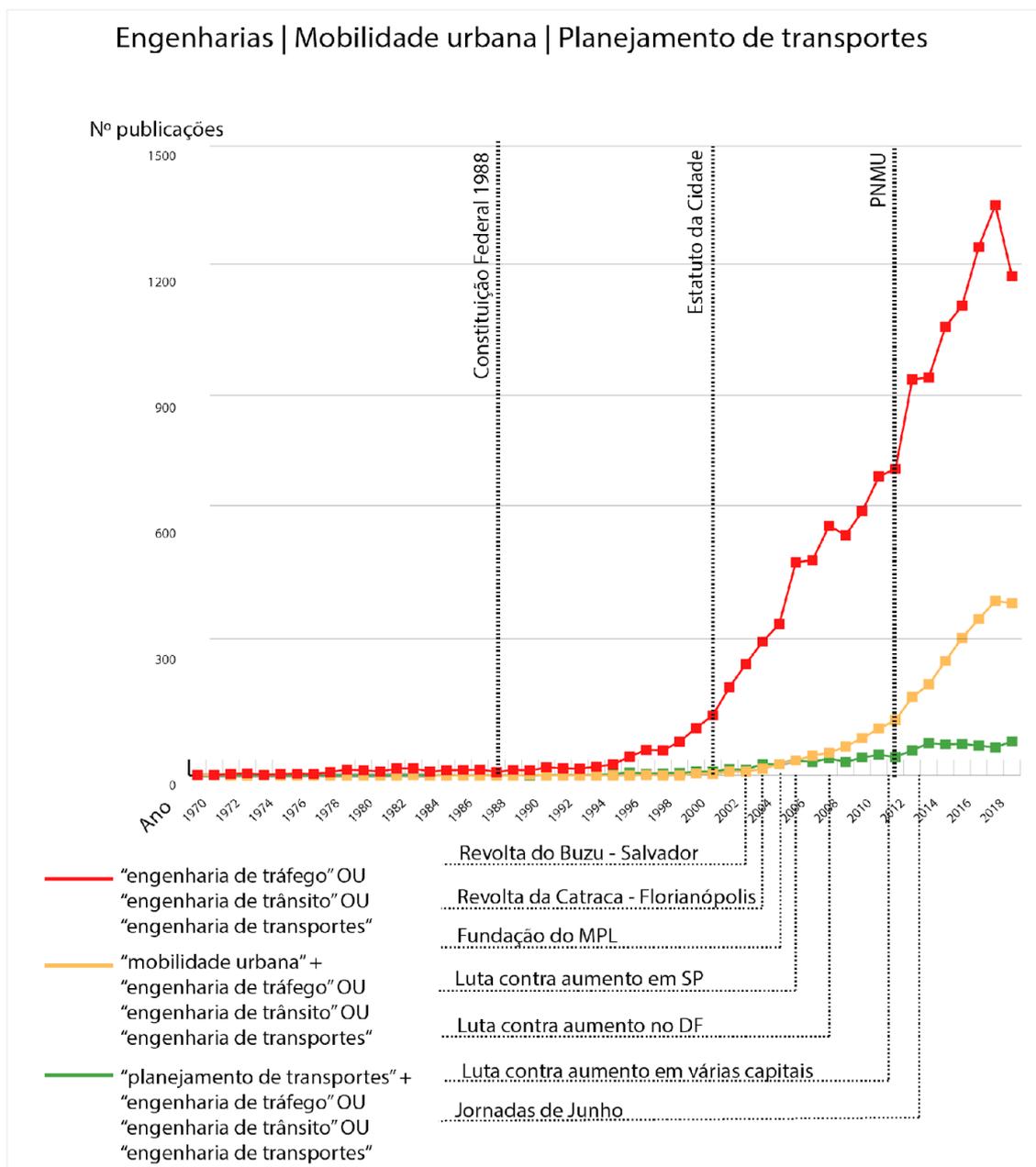
No que tange ao *planejamento de transportes*, o cenário é inverso. Apesar de também se ampliar a partir do início do século XXI, este é consideravelmente menos presente na sociedade científica nos anos mais recentes. Cabe destacar o seu viés tradicional, uma vez que nas décadas de 1970, 1980 e 1990, o total de publicações incorporando a palavra-tema em questão foi de 36, 67 e 181, respectivamente, superando o interesse pela mobilidade urbana até então. Contudo, entre os anos de 2000 e 2009, o cenário se transforma, visto que encontramos um total de 1.177 publicações sobre o planejamento de transportes, número menor do que o de mobilidade urbana; e na década de 2010, a mobilidade urbana supera mais de 10 vezes a quantidade de publicações associadas à palavra-tema de *planejamento de transportes*. Tal fato indica uma possível mudança de perspectiva, ao menos no que concerne ao debate científico, quando passa a incorporar uma abordagem mais sistêmica entre as políticas de uso do solo, transporte e trânsito (SCARINGELLA, 2001), para que a administração pública enfrente o problema da mobilidade urbana.

Ao incorporar, nesta análise, a correlação entre as palavras-tema *mobilidade urbana* e *planejamento de transportes* (Figura 1), compreendemos que a tendência de crescimento é bastante similar à observada na pesquisa acerca do planejamento de transportes de forma isolada. Há uma associação recente, porém, com quantidade muito inferior àquela observada na mobilidade urbana dado que, no ano de 2019, identificamos 4.500 e 215 publicações a respeito da mobilidade urbana e da associação entre esta e o planejamento de transportes, respectivamente.

Se, por um lado, se constata que a frequência da palavra-tema *planejamento de transportes* passou a ser menos frequente que a *mobilidade urbana* nas últimas décadas, é preciso, por outro lado, verificar se esta oscilação também ocorre em textos oriundos das engenharias que tradicionalmente se ocuparam da questão:

engenharia de tráfego,<sup>35</sup> engenharia de trânsito<sup>36</sup> e engenharia de transportes,<sup>37</sup> como demonstrado na Figura 2:

**Figura 2 - Mobilidade Urbana e Engenharias**



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

<sup>35</sup> Ramo da engenharia civil que elabora o planejamento da circulação de veículos e pedestres em vias urbanas ou rurais e projeta o traçado do sistema viário e seu funcionamento em conexão com os diversos modos de transporte, objetivando dar, ao movimento de pessoas e mercadorias, segurança, fluidez e conforto (FERRARI, 2004).

<sup>36</sup> Parte da engenharia de tráfego que planeja a circulação de veículos e pedestres, bem como a infraestrutura viária, sem considerar se o transporte é de carga ou de passageiro, cuida apenas da circulação de veículos e pedestres (FERRARI, 2004).

<sup>37</sup> Engenharia que estuda de forma multidisciplinar o planejamento de transportes e a engenharia de tráfego (SILVA JUNIOR, 2014).

A análise da Figura 2 revela a ampliação do volume de trabalhos publicados destas engenharias a partir do início do século XXI, período no qual se aprova o Estatuto da Cidade, considerado marco importante para a efetivação da reforma urbana no Brasil, e a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Observa-se que, mesmo em domínios tradicionais do planejamento de transportes, a palavra-tema *mobilidade urbana* torna-se mais frequente nos estudos das engenharias a partir do ano de 2007. Esta associação tem o seu ápice entre os anos de 2012 e 2013 – período caracterizado pela aprovação do Plano Nacional de Mobilidade Urbana e pelo fortalecimento das reivindicações dos movimentos sociais por mobilidade que culminaram nas Jornadas de Junho.

Outra palavra-tema historicamente relacionada à mobilidade urbana é a *acessibilidade*. Apesar de serem tratadas, com frequência, como sinônimos, *mobilidade* e *acessibilidade urbana* não são intercambiáveis em termos técnicos. Ao contrário da noção de mobilidade urbana, o conceito de acessibilidade tem longa tradição de emprego no planejamento de transportes e consta como verbete nos dois citados dicionários. Definida por Françoise Choay<sup>38</sup> e Pierre Merlin<sup>39</sup> (1988) como “a possibilidade de acesso de um lugar a partir de outro”, a acessibilidade a partir de um ponto pode ser medida de diferentes formas: por curvas isócronas; em função das distâncias em relação às paradas de transporte coletivo; pela média dos custos de deslocamento aos diferentes locais; ou por fórmula específica que associa a oferta de transporte e o sistema de atividades (MERLIN e CHOAY, 1988, p. 5). De forma semelhante, Celson Ferrari<sup>40</sup> (2004, p.16) conceitua a acessibilidade como a “qualidade de ser acessível, de oferecer acesso, atribuída a um ponto de espaço”. O autor apresenta duas formas de medir a acessibilidade: a soma das distâncias de viagem aos demais pontos (linhas equidistantes) ou a soma dos tempos de viagem

---

<sup>38</sup> Françoise Choay é historiadora das teorias e das formas urbanas e arquitetônicas e professora da Universidade de Paris-VIII. Publicou “L’Urbanisme, Utopies et Réalités - Une Anthologie” (1965) e “La Règle et le Modèle - Sur la Théorie de l’architecture et de l’urbanisme”, 1980 (1996). Recebeu o Grand Prix National du Patrimoine em 1995.

<sup>39</sup> Pierre Merlin é geógrafo, planejador urbano, demógrafo especialista, estatístico e atuário. Ele presidiu a Universidade de Paris VIII-Vincennes, fundou e presidiu o Institut Français d’Urbanisme nesta Universidade e, em seguida, o Institut d’Urbanisme et d’Aménagement, na Sorbonne. Atualmente, é professor emérito da Universidade de Paris-I (“Panthéon-Sorbonne”).

<sup>40</sup> Celson Ferrari foi engenheiro civil e, entre os anos de 1963 e 1992, foi professor titular da disciplina Urbanismo em Planejamento Regional na Escola de Engenharia e Faculdade de Arquitetura da Universidade Mackenzie, na Escola de Engenharia da FAAP - Fundação Armando Alcântara Penteado, na Escola de Engenharia Mauá e na Escola de Engenharia de Barretos. Suas principais obras são: “Organização Administrativa para o Planejamento Municipal” (1969), “Curso de Planejamento Municipal” (1991) e o “Dicionário de Urbanismo” (2004).

aos outros pontos da área de estudo (curvas isócronas). Ao primeiro sentido, aproxima-se a definição de Santos (2005), em seu estudo sobre a qualidade no serviço de transporte público urbano, quando afirma que a acessibilidade urbana se relaciona com as distâncias que os usuários caminham ao utilizarem o transporte coletivo, da origem da viagem até o ponto de embarque e do ponto de desembarque até o destino final. A fórmula que calcula o grau de acessibilidade de um local foi elaborada por Walter Hansen (1959), fruto de seu estudo sobre a relação entre a taxa de desenvolvimento residencial e o acesso à população e aos locais de emprego e compras. A acessibilidade era, então, definida como “o potencial para a interação e uma medida de intensidade da possibilidade de interação” (HANSEN, 1959, p. 11). Verifica-se que sua essência ainda permanece em definições mais atuais de acessibilidade:

A acessibilidade urbana é condicionada pela interação entre uso do solo e transporte e se constitui como um importante indicador de exclusão social (...). Nesse sentido, a acessibilidade, ao ser parte integrante e fundamental da dinâmica e do funcionamento das cidades, passa a ser um elemento que contribui para a qualidade de vida urbana, na medida em que facilita o acesso da população aos serviços e bens urbanos, além de viabilizar sua aproximação com as atividades econômicas. (CARDOSO, 2007)

Ao analisar comparativamente a frequência de emprego – desde 1970 – de expressões de temporalidades tão distintas como *mobilidade urbana*, de uso recente, e *acessibilidade urbana*, é preciso realizar algumas ponderações para não comprometer a leitura da amostra: uma leitura que considerasse apenas o número total de ocorrências ao longo dos anos não levaria em questão a ampliação do volume de trabalhos acadêmicos nas últimas décadas. A fim de corrigir tal equívoco, observou-se o crescimento do número total de textos existentes no Google Scholar para o período em questão, comparando-o à produção científica sobre mobilidade e acessibilidade urbanas – Tabela 2, na próxima página.

**Tabela 2 - Análise quantitativa anual da amostra do Google Scholar**

<b>Crescimento da produção acadêmica disponível ao longo dos anos</b>											
<b>Termos/ Ano</b>	<b>1970</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>Total década 1970</b>
TPAADG <sup>1</sup>	944000	999000	855000	900000	917000	880000	910000	953000	921000	926000	9205000
TPAADMU <sup>2</sup>	1,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	5,0
Taxa de mobilidade urbana <sup>3</sup>	1,1	0,0	0,0	1,1	0,0	1,1	1,1	1,0	0,0	0,0	0,5
TPAADAU <sup>4</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxa de acessibilidade urbana <sup>5</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Termos/Ano</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>Total década 1980</b>
TPAADG <sup>1</sup>	978000	754000	927000	838000	928000	813000	1030000	967000	1010000	1320000	9565000
TPAADMU <sup>2</sup>	0,0	1,0	1,0	3,0	0,0	1,0	3,0	2,0	4,0	1,0	16,0
Taxa de mobilidade urbana <sup>3</sup>	0,0	1,3	1,1	3,6	0,0	1,2	2,9	2,1	4,0	0,8	1,7
TPAADAU <sup>4</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Taxa de acessibilidade urbana <sup>5</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<b>Termos/Ano</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Total década 1990</b>
TPAADG <sup>1</sup>	1650000	1690000	1700000	1790000	2100000	1870000	2260000	2470000	2570000	2500000	20600000
TPAADMU <sup>2</sup>	5,0	2,0	2,0	1,0	6,0	4,0	5,0	8,0	5,0	10,0	48,0
Taxa de mobilidade urbana <sup>3</sup>	3,0	1,2	1,2	0,6	2,9	2,1	2,2	3,2	1,9	4,0	2,3
TPAADAU <sup>4</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	2,0	1,0	3,0	2,0	10,0
Taxa de acessibilidade urbana <sup>5</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,9	0,4	1,2	0,8	0,5 (continua)

**Crescimento da produção acadêmica disponível ao longo dos anos**

<b>Termos/Ano</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total década 2000</b>
TPAADG <sup>1</sup>	2750000	2990000	2980000	3130000	3640000	3810000	3630000	3710000	4010000	3940000	34590000
TPAADMU <sup>2</sup>	16,0	23,0	35,0	62,0	113,0	158,0	217,0	296,0	395,0	533,0	1848,0
Taxa de mobilidade urbana <sup>3</sup>	5,8	7,7	11,7	19,8	31,0	41,5	59,8	79,8	98,5	135,3	53,4
TPAADAU <sup>4</sup>	1,0	4,0	1,0	15,0	11,0	24,0	38,0	46,0	49,0	68,0	257,0
Taxa de acessibilidade urbana <sup>5</sup>	0,4	1,3	0,3	4,8	3,0	6,3	10,5	12,4	12,2	17,3	7,4
<b>Termos/Ano</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Total década 2010</b>
TPAADG <sup>1</sup>	4330000	4450000	4510000	4540000	3760000	2940000	4310000	3850000	3380000	4930000	41000000
TPAADMU <sup>2</sup>	737,0	1060,0	1350,0	2140,0	2760,0	3450,0	3890,0	4140,0	4590,0	4500,0	28617,0
Taxa de mobilidade urbana <sup>3</sup>	170,2	238,2	299,3	471,4	734,0	1173,5	902,6	1075,3	1358,0	912,8	698,0
TPAADAU <sup>4</sup>	96,0	117,0	151,0	167,0	201,0	206,0	219,0	268,0	301,0	243,0	1969,0
Taxa de acessibilidade urbana <sup>5</sup>	22,2	26,3	33,5	36,8	53,5	70,1	50,8	69,6	89,1	49,3	48,0

1 Total da Produção Acadêmica Anual Disponível Global

2 Total da Produção Acadêmica Anual Disponível Global de Mobilidade Urbana

3 (TPAADMU/TPAADG)\* 1000000

4 Total da Produção Acadêmica Anual Disponível Global de Acessibilidade Urbana

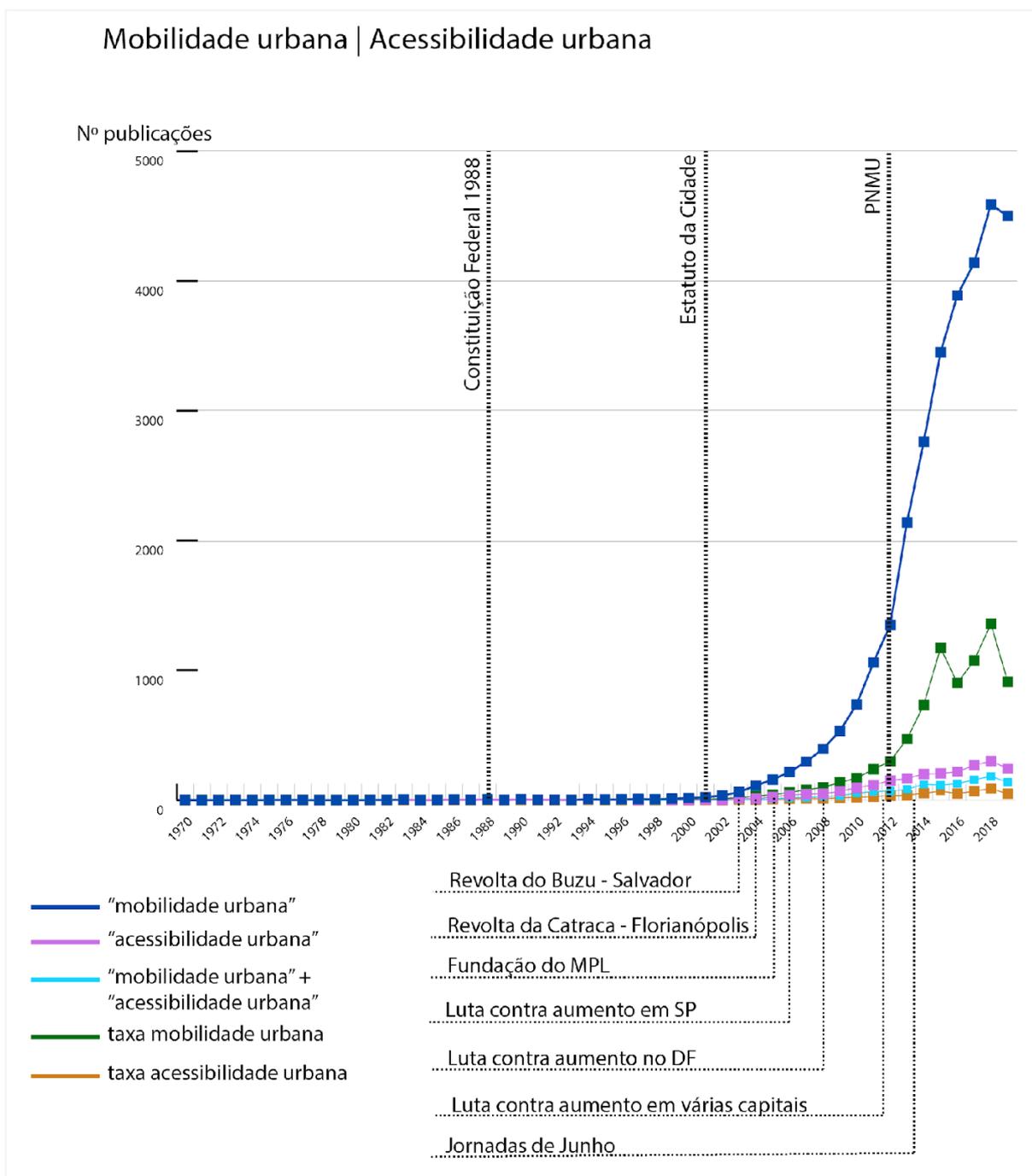
5 (TPAADAU/TPAADG)\* 1000000

Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

É possível verificar que o Total da Produção Científica Anual Disponível Global (TPAADG) se manteve praticamente estável nas décadas de 1970 e 1980, aumentando significativamente a partir de então. Na busca temporal pelas palavras-chave *mobilidade urbana* e *acessibilidade urbana*, a tendência de crescimento aparece de forma mais expressiva apenas a partir dos anos 2000. Com o objetivo de correlacionar o TPAADG ao Total da Produção Científica Anual Disponível de Mobilidade Urbana (TPAADMU) e ao Total da Produção Científica Anual Disponível

de Acessibilidade Urbana (TPAADAU), apresentou-se a taxa de representatividade de cada um em relação ao TPAADG. Essa taxa, ou frequência, foi multiplicada por 1.000.000, para que fosse possível visualizar graficamente (Figura 3) a expressividade da produção científica de mobilidade urbana e acessibilidade urbana ao longo dos anos.

**Figura 3 - Mobilidade e Acessibilidade Urbana**



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Esta ampliação que se manifesta desde 1999, no entanto, não ocorre de forma semelhante. Enquanto o uso da noção de *mobilidade urbana* aumentou 5.330% entre 1999 e 2009, e 844% entre 2009 e 2019, o emprego do conceito de *acessibilidade urbana* cresceu de forma menos intensa nesta última década, com uma taxa de 357%. No que se refere à representatividade destes termos na produção científica, há um crescimento expressivo da mobilidade urbana principalmente entre 2012 e 2015, enquanto a taxa de acessibilidade urbana e as publicações que associam a mobilidade e a acessibilidade urbanas se mantêm praticamente constantes ao longo dos anos. Percebe-se, claramente, o aumento do interesse pela mobilidade urbana a partir da aprovação da PNMU, o qual intensifica-se com o início das Jornadas de Junho de 2013.

O surgimento da noção de *mobilidade urbana* não ocorre, contudo, dissociado de novas pautas a ela vinculadas. Começamos pela noção de sustentabilidade, que se consolida pela divulgação do “Relatório Brundtland” (BRUNDTLAND, 1987), que introduz o conceito de *desenvolvimento sustentável*, que viria a ser debatido na II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) – conhecida como Eco-92 – e operacionalizado nas diretrizes da Agenda 21. A noção do desenvolvimento sustentável, quando transposta para o meio urbano, coloca em questão a prioridade do veículo individual no planejamento do transporte corrente.

Quatro anos depois da assinatura daquela Agenda, a discussão sobre as Cidades Europeias Sustentáveis (COMISSÃO EUROPEIA, 1996) correlaciona o desenvolvimento sustentável à mobilidade urbana e à acessibilidade.

A análise dos desafios que as cidades enfrentam nos seus esforços para alcançar uma forma de desenvolvimento mais sustentável conduz invariavelmente à atribuição de uma prioridade elevada aos problemas de mobilidade e acesso. Com efeito, a nível urbano, onde os problemas de transporte são mais agudos e concentrados do que em qualquer outro lugar, alcançar uma forma de mobilidade sustentável é um pré-requisito para a melhoria do ambiente, incluindo os aspectos sociais, e para o aumento da viabilidade económica. (COMISSÃO EUROPEIA, 1996)

No mesmo momento, nos Estados Unidos, tem-se a elaboração do conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT), considerado crucial para a mobilidade sustentável. O DOT buscou identificar o planejamento voltado à priorização do transporte coletivo em detrimento do individual: “Uma comunidade de uso misto que incentiva as pessoas a morar perto dos serviços de transporte público e a diminuir sua dependência do automóvel individual” (CALTHORPE, 1993).

Na tentativa de verificar a partir de quando a associação entre a mobilidade urbana e a sustentabilidade se consolida na discussão acadêmica, e se esta segue uma tendência mais antiga e tradicional como as engenharias de tráfego, trânsito e transportes, ou uma perspectiva mais contemporânea, apresenta-se a Tabela 3.

**Tabela 3 - Análise quantitativa da associação entre mobilidade urbana e sustentabilidade**

Ano	mobilidade urbana	sustentabilidade	engenharia de tráfego OU de trânsito OU de transportes	mobilidade urbana + sustentabilidade	mobilidade urbana + engenharia de tráfego OU de trânsito OU de transportes
1970-1979	5	64	26	1	0
1980-1989	16	232	44	5	1
1990-1999	48	4.620	212	10	2
2000-2009	1870	103.000	2.860	828	212
2010-2019	16700	214.000	9.460	12.200	2.270

Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

O distanciamento entre a noção de mobilidade urbana e as engenharias associadas ao planejamento dos transportes é perceptível quando sua ocorrência é comparada àquela entre a mobilidade urbana e a sustentabilidade, principalmente a partir de 2009. De fato, ao refletir sobre as problemáticas da mobilidade urbana, as engenharias de tráfego, urbana ou de transportes se apresentam como áreas mais específicas que pouco “conversam” com questões sociais e ambientais. A aproximação entre a sustentabilidade e a mobilidade urbana se fortalece, portanto, devido à necessidade de se conceber políticas e ações que viabilizem alternativas ao automóvel individual, expandindo a acessibilidade urbana via modos não motorizados, princípio da mobilidade urbana sustentável. Nesse mesmo sentido, questiona-se o planejamento ultrapassado vinculado à priorização do automóvel individual em detrimento do coletivo e ao transporte rodoviário como principal componente da agenda governamental.

A mobilidade urbana sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva,

socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável, baseado nas pessoas e não nos veículos. (BOARETO, 2003)

O discurso de insatisfação com as desigualdades socioespaciais e a demanda de acesso amplo e democrático ao espaço urbano que constatamos em Boareto<sup>41</sup> (2003) reverbera a forma com que o Direito à Cidade e os aportes de Lefebvre e Castells foram incorporados no MNRU e, posteriormente, nas leis que regem a política urbana nacional. Retornamos, aqui, à pergunta inicial deste Capítulo, ou seja, se os movimentos sociais teriam sido responsáveis por inserir a pauta do Direito à Cidade junto à mobilidade.

Analisemos, primeiramente, a frequência de uso desta expressão em textos acadêmicos. A Tabela 4 revela que, na década de 1970, a palavra-tema *direito à cidade* circulava mais expressivamente apenas nos textos em Língua Francesa, contando com mais de uma centena de publicações. Por outro lado, a difusão do Direito à Cidade no cenário internacional se consolida principalmente a partir dos anos 2000, quando as publicações em Português têm um crescimento de 1.530% em 10 anos, cenário que se repete nos documentos em Inglês e Francês.

**Tabela 4 - Análise quantitativa das publicações que incorporam a palavra-tema “direito à cidade”**

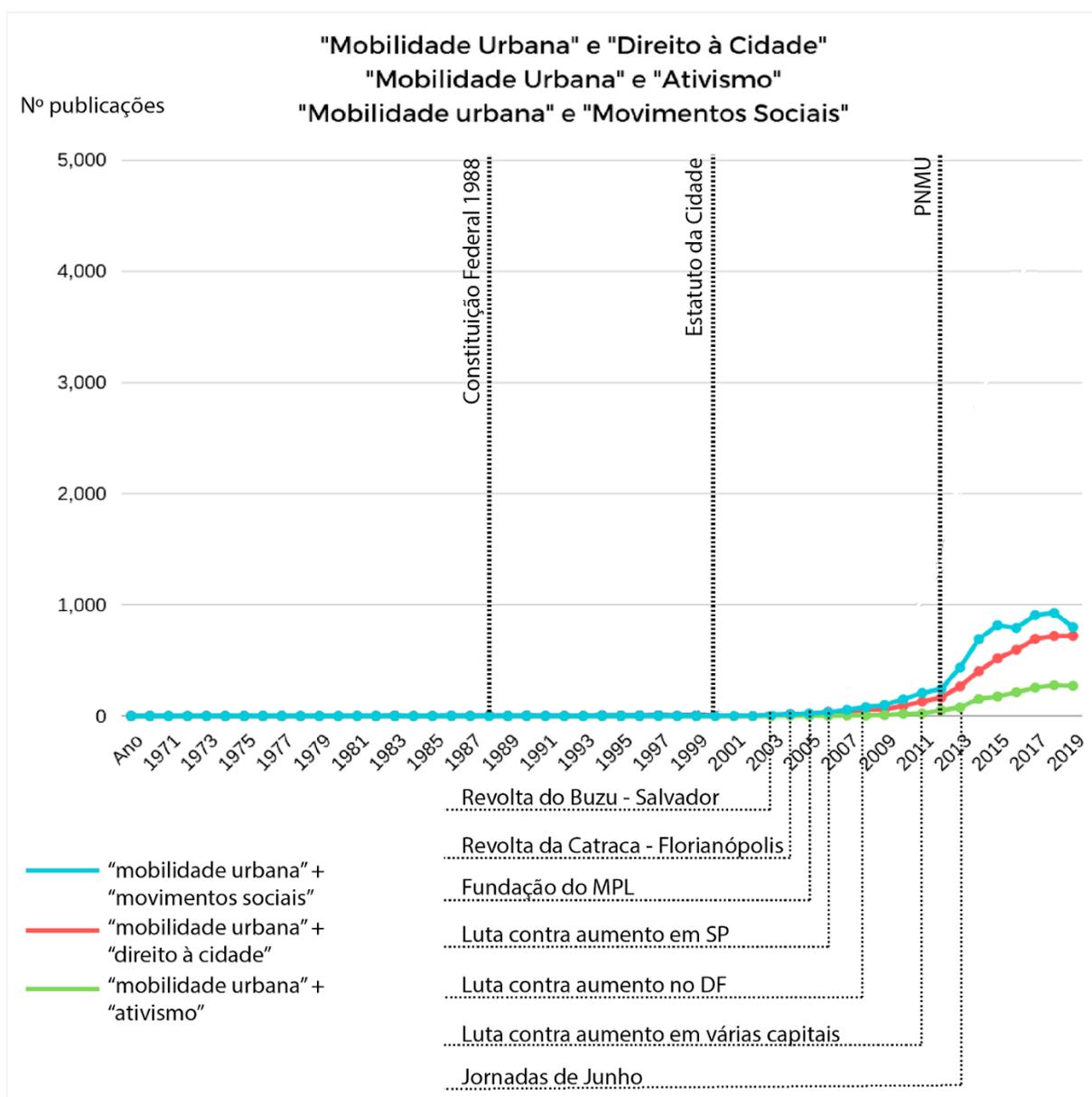
Anos	direito à cidade	right to the city	droit à la ville	direito à cidade	right to the city	droit à la ville	direito à cidade	right to the city	droit à la ville
	Google acadêmico	Google acadêmico	Google acadêmico	Periódicos Capes	Periódicos Capes	Periódicos Capes	JSTOR	JSTOR	JSTOR
1950-1959	2	7	1	0	0	0	0	4	1
1960-1969	8	17	52	0	0	1	0	7	23
1970-1979	7	22	110	0	1	0	1	4	42
1980-1989	23	53	90	0	0	0	2	11	13
1990-1999	198	176	240	2	5	0	1	26	34
2000-2009	3.030	2.610	1.050	17	114	8	4	419	79
2010-2019	16.200	17.300	5.940	215	988	68	89	1.765	280

Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

<sup>41</sup> Renato Boareto atua no planejamento e implementação de políticas públicas de mobilidade urbana, dando suporte a diversas administrações municipais. De 2003 a 2008, foi diretor de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, com a atribuição de desenvolver o Programa Brasil de Bicicletas, Programa Brasil Acessível para pessoas com deficiência, ações de apoio ao desenvolvimento de planos de mobilidade urbana (PlanMob) e financiamento de projetos de transporte coletivo. Contribuiu também para a formulação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Ora, a luta pelo Direito à Cidade historicamente vincula-se ao ativismo político e à busca por cidades mais democráticas. Neste sentido, há de se verificar se a utilização desta expressão em textos científicos sobre mobilidade urbana reverbera o afloramento das lutas dos movimentos sociais. Deve-se inquirir se o surgimento dessa associação se deveu à atuação dos movimentos sociais por mobilidade ou se, ao contrário, os textos científicos apoiaram essa discussão ampliada da mobilidade. Com o objetivo de responder a essa pergunta, buscou-se pela associação entre as palavras-tema *mobilidade urbana*, *direito à cidade*, *ativismo* e *movimentos sociais* na plataforma no Google Scholar entre os anos de 1970 a 2019, como mostra a Figura:

**Figura 4 - Mobilidade Urbana, Direito à Cidade, Ativismo e Movimentos Sociais**



Fonte: Elaborada pela autora, 2022.

No gráfico exposto na Figura 4 verifica-se a ascensão da associação da ideia de mobilidade urbana às palavras-tema *ativismo*, *movimentos sociais* e *Direito à Cidade* em ritmos de crescimento próximos a partir de 2006, porém com números totais pouco expressivos até o ano de 2012, quando é aprovada a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Entre 2006 e 2012, há um registro total de 576 publicações que associavam mobilidade urbana e Direito à Cidade – sendo significativo o fato de que, entre os anos de 2007 e 2008, houve crescimento de 167%. Nesse mesmo período, outras 112 vinculavam a mobilidade urbana ao *ativismo*, com crescimento anual de 227% entre os anos de 2011 e 2012. Finalmente, a produção científica que associa a *mobilidade urbana* e os *movimentos sociais* ultrapassa uma centena de publicações, pela primeira vez, apenas no ano de 2010. Destaca-se que a correlação entre mobilidade urbana e movimentos sociais é a mais presente, seguida do vínculo entre mobilidade urbana e Direito à Cidade e, por fim, a associação entre mobilidade urbana e *ativismo*. É importante salientar que, em 2019, a produção acadêmica que associa a mobilidade urbana ao Direito à Cidade (720 publicações) praticamente se iguala àquela que aborda a mobilidade juntamente com a palavra-tema *movimentos sociais* (799 publicações). Esta aceleração na frequência da vinculação entre mobilidade urbana e Direito à Cidade associado à mobilidade urbana é claramente observado desde 2013, quando o volume médio anual de publicações passou a 558. O mesmo ocorre para a ocorrência com as palavras-temas *movimentos sociais* – com médias anuais de 766 – e, em menor escala, *ativismo*. Logo, pode-se inferir que esta associação de temas na discussão acadêmica já existia, porém, esse interesse foi consideravelmente intensificado a partir das Jornadas de Junho de 2013.

Apesar de a noção de Direito à Cidade ter reverberado na elaboração da Proposta de Emenda Popular e a aprovação da Constituição Federal ter ocorrido no final da década de 1980, sua associação à mobilidade urbana é, como demonstraram os dados analisados, mais recente. Percebe-se que no período em que as manifestações por mobilidade ganham força e que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é aprovada, a produção científica por mobilidade urbana associada ao Direito à Cidade tem a sua maior taxa de crescimento anual representativa – 161% entre os anos de 2012 e 2013 (ver Figura 4). Ainda que a análise de conteúdo quantitativa nos revele esta correlação, é preciso, no entanto, verificar por meio da análise do discurso dos movimentos sociais, como e com qual finalidade a noção de Direito à Cidade é incorporada à luta pela mobilidade urbana.

## 2.3 O DIREITO À CIDADE NA PAUTA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS POR MOBILIDADE

As Jornadas de Junho de 2013, associadas inicialmente à inquietação frente ao aumento de tarifas do transporte público coletivo em diversas capitais brasileiras, constituem um marco histórico na trajetória dos movimentos sociais por mobilidade. Por meio das manifestações públicas do Movimento Passe Livre (MPL), entende-se que as reivindicações acerca da tarifa do transporte público coletivo extrapolam a questão do acesso ao bilhete e assumem o debate do transporte como parte de um direito mais amplo. A associação entre o Direito à Cidade e a mobilidade urbana no Brasil constitui-se em uma formação discursiva recente – tendência que, como vimos, não é exclusiva à pauta dos movimentos sociais, mas, também, acompanhada pela produção científica na área. Apoiando-se na constatação de que o Direito à Cidade possui derivações de significado contextuais, buscamos, aqui, compreender como os movimentos sociais por mobilidade se apropriam da noção originalmente lefebvreana e se existe um entendimento comum de Direito à Cidade pelos movimentos.

A luta pela “tarifa social” (LUTAS DE TRANSPORTE, 1987) e o posicionamento crítico à perspectiva da mercantilização do transporte remontam, como verificamos, ao período de redemocratização brasileira, décadas anteriores às Jornadas de Junho de 2013. Antes de caracterizar a apropriação recente da noção de Direito à Cidade pelos movimentos sociais por mobilidade urbana, é preciso, portanto, compreender em que medida as pautas atuais se distinguem ou divergem daquelas da década de 1980.

Quando se considera a organização e a forma de ação dos movimentos sociais do período da redemocratização e as Jornadas de Junho de 2013, não há dúvidas sobre o distanciamento entre ambos. Como bem caracteriza Gohn (2014a), os primeiros – nomeados como *novos movimentos sociais*, a fim de distingui-los daqueles precedentes calcados nas causas operárias – “foram organizados nas periferias urbanas, articulados com pastorais cristãs e intelectuais engajados contra o regime militar” (GOHN, 2014a, p. 84). Nesse contexto, as lutas populares urbanas tinham por pauta prioritária questões como moradia urbana e bens e serviços urbanos – incluindo o transporte. Os chamados *novíssimos movimentos sociais*, por outro lado, contam com o apoio e o envolvimento de ONGs e outras entidades do terceiro setor em sua organização, constituem-se como formações de indivíduos motivados por

ideologias autonomistas, independentes de estruturas partidárias e mobilizados por redes sociais (GOHN, 2014a). O militante do primeiro é substituído pelo ativista do segundo. O momento de virada no Brasil se dá, segundo Gohn, justamente com as manifestações iniciadas contra o aumento das tarifas de ônibus:

Na virada da primeira década do novo século, um novo sujeito político ganha destaque: os indignados. No Brasil, sua presença se faz com força em junho de 2013, com manifestações em todo o Brasil, de protestos contra políticas sociais vigentes nas áreas dos transportes, educação, saúde, etc.; contra também a prioridade dada aos gastos com a Copa do Mundo, entre outros motivos. Com os indignados, novos atores entram em cena, como formas de ativismo transnacional que até então não tinham quase visibilidade. (GOHN, 2014a, p. 87-88)

Inserido no âmbito dos indignados, o Movimento Passe Livre foi fundado no Fórum Social Mundial (FSM) de 2005, local de manifestação das pautas transnacionais da antiglobalização (GOHN, 2014a), afirmando-se como “um movimento social de transportes autônomo, horizontal e apartidário, cujos coletivos locais, federados, não se submetem a qualquer organização central” (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013, p. 33). Curiosamente, o novíssimo movimento constitui-se com base, no entanto, em uma bandeira dos anos 1980. Há de se perguntar, portanto, o que se ganha e o que se perde na (re)politização e renovação de pautas que se inseriram no bojo da Reforma Urbana e que, naquele contexto, foram encabeçadas por organizações arraigadas em conselhos, associações de bairros, usuários e sindicatos.

Este é o caso do Movimento Nacional de Apoio às Lutas de Transporte (MNALT),<sup>42</sup> fundado em 1987, que tinha pautas que transcendiam e tensionavam as lógicas de seu planejamento setorial vigente: a defesa de sua estatização e da tarifa social. O militante Francisco de Assis Maciel, mais conhecido como Chiquinho Maciel – atual assessor de gestão e inovação da Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem (TransCon) e coordenador setorial de transportes do Partido dos Trabalhadores (PT) em Minas Gerais – relembra, em seu depoimento à nossa pesquisa, que é neste momento que surge o interesse na promoção de maior

---

<sup>42</sup> Dentre os representantes do Movimento Nacional de Apoio às Lutas de Transportes estavam: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) em Brasília; o Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo; a Federação Riograndense das Associações Comunitárias e Associações de Bairros (FRACAB); o Conselho de Representantes dos Usuários da Câmara Metropolitana de Transportes de São Paulo; a Associação dos Usuários de Transportes Coletivos de Belo Horizonte; além da Vera Ilka Meireles Sales na assessoria aos movimentos.

participação popular nas políticas de transporte (MACIEL, 2021). O MNALT, por sua vez, é herdeiro da Articulação Nacional da Luta pelo Transporte (ANLUT), fundada em 1984, composta por gestores técnicos e movimentos sociais. Ana Maria Doimo escreve sobre este movimento em seu livro “A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70”:

[...] em 1984 foi possível a realização do I Encontro Nacional sobre a Participação Comunitária em Decisões de Transporte, do qual resultou decisão, por um lado, da criação da ANLUT – Associação Nacional de Luta pelo Transporte, com representantes de nove estados brasileiros e, por outro lado, do incremento da ANTP – Associação Nacional de Transporte Público, fundada em 1977 e constituída por entidades públicas e privadas ligadas aos transportes coletivos urbanos. (DOIMO, 1995, p. 116)

Denominados por Affonso (1986)<sup>43</sup> como *Movimentos Reivindicativos por Transporte Coletivo* (MRTC), os movimentos deste período como a ANLUT e o MNALT são a gênese dos movimentos sociais brasileiros que surgem para tratar especificamente sobre a pauta do transporte. André Veloso (2021), ativista do Movimento Tarifa Zero – que nasce em 2013 como movimento apartidário –, destaca que ambos os movimentos supracitados são depositários do processo de formação do PT e das lutas que o Partido liderou na década de 1980, sobretudo aquelas iniciadas no ABC Paulista.

Na visão do doutor em Geografia, Marcelo Cintra do Amaral, que trabalhou na BHTrans entre 1993 e 2017, outros aspectos diferenciam os movimentos pelo transporte coletivo. A luta na década de 1970 era pautada na necessidade de se ampliar a frota de ônibus devido à intensa expansão urbana, o esgarçamento das metrópoles, a falta de protagonismo do Estado na produção do espaço e os loteamentos clandestinos (AMARAL, 2021). Esta conjuntura – caracterizada por Lúcio Kowarick (1979) como *espoliação urbana* – reverberaria na década seguinte, momento em que a principal luta passa a ser pela redemocratização e por melhores condições de vida na cidade, pois as pessoas começaram a morar longe de seus empregos e dependiam do transporte coletivo para realizar o deslocamento casa-trabalho. Já nos anos 1990, com o ensejo de estruturas de gestão organizadas para apontar soluções de transporte para as cidades – tal qual a experiência da BHTrans

---

<sup>43</sup> O arquiteto e urbanista Nazareno Sposito Neto Stanislaw Affonso, considerado um dos maiores especialistas em transporte público no Brasil, publicou importante dissertação – “Chega de enrolação, queremos condução: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo, 1979-1982/83” – sobre os movimentos sociais por transporte no período.

em Belo Horizonte –, a luta passa a focar na constituição do ambiente institucional (AMARAL, 2021).

Curiosamente, a universalidade das reivindicações da década de 1980 e a possível relação com o Direito à Cidade parecem ser o cerne das controvérsias entre as gerações distintas engajadas na luta pelo transporte. Enquanto Maciel (2021) relaciona a ANLUT com “uma luta pelo direito ao transporte, não como mercado, mas como direito social” indicando uma relação, mesmo que indireta, entre a mobilidade urbana e o Direito à Cidade, Veloso (2021) destaca que, ao contrário dos movimentos sociais mais recentes, os MRTC traziam demandas voltadas para a lógica do trabalho – aumento do quadro de horários e do número de linhas, ônibus novos e redução da tarifa para possibilitar os deslocamentos casa-trabalho –, sem uma perspectiva de universalidade e distanciada, portanto, da abordagem do Direito à Cidade.

Outro aspecto que gera controvérsia é a própria aprovação da Lei nº 7418/1985 – que instituiu o vale-transporte –, uma das conquistas daquelas organizações precedentes. Para Veloso (2021), a desmobilização e o desmonte destes movimentos após a aprovação da Lei comprovam que a militância da década de 1980 era ainda pautada no transporte como mercadoria. Em sua dissertação, Veloso (2015) destaca a mudança e a ampliação nas reivindicações dos MRTC ao longo do tempo:

[...] com o passar dos anos e a ampliação geográfica das articulações políticas, os movimentos que se consolidaram chegaram, de fato, a fazer propostas mais amplas sobre mudanças sistêmicas, bem como a disputar aspectos técnicos. Por fim, ainda nesse sentido, é importante ressaltar que os MRTC, por sua especificidade na trajetória urbana brasileira, não questionavam o sistema de mobilidade urbana como um todo. [...] *A mobilidade urbana como tema, conceito e questão social só irá emergir duas décadas mais tarde.* (VELOSO, 2015, p. 139, grifo nosso)

Para Amaral (2021), por outro lado, o vale-transporte “foi uma ducha de água fria no movimento”, porque era limitado a quem tinha emprego formal e não à ideia de universalidade. E continua em seu depoimento, gravado para nossa pesquisa: “O que a gente defendia era o subsídio e tarifa social. [...] Qualquer semelhança com a realidade atual não é mera coincidência. É a mesma luta”.

Evidentemente, o cenário dos anos 1980 distingue-se muito daquele dos anos 2000. A conquista do vale-transporte e a ampliação da autonomia das gestões municipais favorecendo a aplicabilidade de um modelo de democracia participativa por meio de conselhos técnicos municipais, comissões regionais de transporte e trânsito, além de outros mecanismos de participação popular, favoreceram a

reestruturação de movimentos populares, que passam a ocupar tais espaços. Por outro lado, no início da década de 1990, sobrepõem a estas conquistas a expansão da indústria automobilística brasileira; os incentivos para a aquisição de veículos individuais como a redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) dos carros populares (NEGRI, 1999); e o crescimento, principalmente nas metrópoles, do fenômeno do transporte clandestino – *perueiros* –, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990, conforme afirma Cardoso (2003).

Ainda para Maciel (2021), a expansão dos *perueiros* teve o papel de explicitar a relação entre mobilidade e a luta pelo Direito à Cidade naquele período, visto que atuavam como uma resposta à demanda reprimida dos moradores das periferias. “A cidade não dava resposta a esse desejo de acesso e assim começaram a surgir as kombis que saíam lotadas das periferias”, fato que culminou na criação, pela Prefeitura, do Transporte Coletivo Suplementar. No entendimento deste militante, o Direito à Cidade relaciona-se diretamente à hierarquização dos modos de transporte, para que todos tenham acesso à cidade, “priorizando o pedestre, depois o ciclista e, por último, o carro”.

Embora a década de 1990 tenha explicitado as desigualdades do acesso à cidade, por meio da economia informal e da emergência dos *perueiros* e o dos *caminhoneiros*, conforme avalia Veloso (2015), não foram estas duas novas categorias profissionais as responsáveis pela organização das manifestações multitudinárias recentes dos MRTC. Ao contrário, os movimentos recentes por mobilidade foram calcados no fortalecimento do movimento estudantil secundarista, bem como na reafirmação de sua pauta desde os anos 1980: o passe livre estudantil. Os próprios fundadores do Movimento Passe Livre reconhecem a herança das reivindicações estudantis precedentes:

Desde pelo menos o final dos anos 1980 no Rio de Janeiro há movimentos desse tipo [passe livre estudantil], com inclusive uma movimentação histórica quando o Brizola já era governador do estado. Os estudantes conseguiram garantir esse direito no Rio, e até hoje esse direito existe, de forma meio capenga, por conta de liminares de empresas de ônibus – vira e mexe esse direito é contestado. Então, depois da abertura política de 1985, o passe livre passou a fazer parte do ideário do conjunto de reivindicações históricas do movimento estudantil brasileiro, em especial o secundarista. Nós não inventamos essa história. (POMAR, 2013, [s.p.]<sup>44</sup>)

<sup>44</sup> Entrevista realizada pelo Coletivo Maria Tonha com o cofundador do MPL, Marcelo Pomar. Disponível em <<http://jubileusul.org.br/analises/artigos/fundador-do-mpl-fala-sobre-o-movimento-as-jornadas-de-junho-e-o-tarifa-zero/>>; originalmente publicado pelo Brasil de Fato>

O movimento secundarista ampliou significativamente o engajamento dos jovens na militância pelo passe livre estudantil após a virada do milênio, culminando em “uma série de manifestações de pequeno e médio porte entre os anos 2000 e 2004” (POMAR, 2013), como a Revolta da Catraca<sup>45</sup> em Florianópolis, em 2004, um ano antes da fundação do MPL. Neste período emergem jovens militantes e ativistas em todo o País, como aqueles que se envolveriam, posteriormente, no Movimento Tarifa Zero (MTZ) em Belo Horizonte.

Dentre eles, insere-se André Veloso, que começou a se interessar por mobilidade urbana quando ingressou no CEFET/MG como aluno do Ensino Médio e iniciou sua atuação no movimento estudantil, anos antes da fundação do MTZ-BH. Segundo Veloso (2021), a atuação do MPL era observada como referência nacional desde a sua fundação em 2005 e, a partir de 2013, com as Jornadas de Junho, emergiram outros movimentos pela mobilidade como o MTZ-BH. O Movimento se organizou inicialmente com pessoas interessadas em discutir a mobilidade urbana durante as manifestações, que se reuniam em uma Assembleia Popular Horizontal debaixo do viaduto Santa Tereza e o Grupo de Trabalho de Transportes formado passou a se encontrar na Escola de Arquitetura da UFMG. Conforme seu depoimento:<sup>46</sup>

*Então a primeira coisa que a gente fez foi lançar uma campanha pelo Projeto de Lei de Iniciativa Popular por uma emenda na Lei Orgânica para tornar o transporte gratuito. Essa campanha fez com que o GT de transportes ficasse conhecido como Tarifa Zero. [Veloso, 2021]*

Ainda que os novíssimos movimentos por mobilidade urbana se afirmem apartidários, o sujeito responsável por fomentar a ampliação de sua pauta do passe livre estudantil para o transporte gratuito universal foi o ex-secretário de transportes da gestão da Erundina em São Paulo (1989-1992), o engenheiro Lúcio Gregori, idealizador do Projeto de Lei da Tarifa Zero, encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo, em 1990. Após um encontro entre Gregori e o membro do MPL André

<sup>45</sup> Mobilização em Florianópolis entendida como resultado de uma campanha pelo passe livre, iniciada em 2000 pelo grupo Juventude e Revolução, do Partido dos Trabalhadores (PT) contra o aumento das tarifas de ônibus urbanos.

<sup>46</sup> Nesta Dissertação, será usada formatação específica para declarações (depoimentos) dos entrevistados: fonte tamanho 11, em itálico, e recuo de 3 cm, a fim de dar destaque especial às intervenções dos ilustres colaboradores.

Takahashi, em uma reunião do movimento no Sindicato dos Jornalistas de São Paulo, em 2005, o MPL passou a reivindicar o passe livre universal.

Em sua fala, [Gregori] criticou a bandeira do passe livre estudantil, luta do MPL de então. Mostrou que nos contratos de concessão se usava o subsídio cruzado, ou seja, o subsídio a algum passageiro em particular resultava no aumento para quem pagava. De tal forma, repetia-se e até se aumentava a perversidade do sistema, jogando-se um grupo contra o outro, em geral da mesma classe social. Propôs então que a bandeira do movimento fosse o passe livre universal, ou a Tarifa Zero, projeto que defendera em 1990. (FIX *et al.*, 2020, p. 175)

Ainda de acordo com Veloso (2021), Gregori passou a ser entendido como “a grande referência” do movimento. No caso específico de Belo Horizonte, uma visita de Gregori organizada pela PISEAGRAMA,<sup>47</sup> em 2012, permitiu a aproximação dos militantes belo-horizontinos com a ideia da tarifa zero.

No discurso de Veloso (2021), a universalidade proposta pela mobilidade urbana como uma questão social e como garantia de acesso da população aos espaços da cidade de forma ampla e democrática parece imbricar-se e reverberar na perspectiva autonomista dos novíssimos movimentos sociais. Segundo Veloso (2021), enquanto as reivindicações dos movimentos sindicais buscam por gratuidades segmentadas e estão, geralmente, vinculadas a partidos políticos, o movimento estudantil possui o diferencial de uma lógica autonomista e apartidária. Nesse contexto, a busca pelo passe livre universal relaciona-se ao Direito à Cidade.

O MPL para de discutir passe livre dos estudantes, ou a reivindicação pequena, menor, e *começa a entender o contexto do direito à cidade*. Quer dizer, a gente tem uma transição para o Tarifa Zero. Porque o passe livre é reivindicação historicamente ligada ao movimento estudantil. E o Tarifa Zero passa a ser o entendimento de que a cidade, por concentrar as grandes conquistas tecnológicas, científicas, culturais da humanidade, precisa ser então democratizada. *E a democratização ao acesso à cidade passa necessariamente pela garantia do acesso e da chegada aos equipamentos públicos e privados que na cidade estão espalhados*. Então nesse período nós ampliamos a concepção. (POMAR, 2013, p. 1, *grifo nosso*)

O entendimento do Direito à Cidade no discurso de ativistas do MTZ e do MPL parece muito similar àquele apresentado por Castells, ao associar a crise urbana à

---

<sup>47</sup> PISEAGRAMA é uma plataforma editorial dedicada aos espaços públicos – existentes, urgentes e imaginários – e além da revista semestral e sem fins lucrativos, realiza ações em torno de questões de interesse público como debates, microexperimentos urbanísticos, oficinas, campanhas e publicação de livros.

precariedade de acesso aos equipamentos urbanos, bem como àquele incorporado no Estatuto da Cidade.

*A ideia da tarifa zero é exatamente efetivar o Direito à Cidade [...] do transporte como direito social, incorporado na Constituição em 2015, com a aprovação da PEC apresentada pela Luiza Erundina. [...] E o transporte como direito social é o transporte viabilizando o Direito à Cidade. A gente quer justamente que os equipamentos e serviços urbanos estejam à disposição da população e, principalmente, que aquilo que seja fruto do trabalho social coletivo esteja à disposição das pessoas. [Veloso, 2021]*

A partir das entrevistas com militantes e ativistas de diferentes gerações, entende-se que a principal diferença entre os MRTC articulados no contexto da Reforma Urbana e os atuais não está, necessariamente, na proposição de pautas novas, mas no significado que elas parecem assumir no contexto atual. A universalidade do acesso ao passe livre ecoa simultaneamente à ideia do Direito à Cidade e à sua reivindicação por movimentos que se concebem como livres das constrictões partidárias ou sindicais.

O que se entende por Direito à Cidade, hoje, no entanto, difere um pouco do Direito à Vida Urbana presente na Emenda Popular de 1988. Ora este é tratado em um sentido mais amplo como “fruto do trabalho social” que parece ressoar conceito lefebvreano. Veloso, por exemplo, vincula a falta de acesso da população ao sistema de transporte como uma exclusão “da vida em sociedade” (VELOSO, 2021); no contexto, as reivindicações contra o aumento das tarifas, portanto, assumiriam a defesa deste direito. Mais frequente, no entanto, é a percepção do Direito à Cidade como uma dimensão e qualificação concreta do que seria esta experiência cotidiana da metrópole, aproximando-a da ideia de acesso a bens e serviços urbanos da noção da Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade. Observa-se no discurso de Marcelo Pomar (2013) e André Veloso (2021) a tarifa zero universal como forma de viabilizar o Direito à Cidade, entendido como o acesso aos bens, aos serviços e à vida social nos espaços urbanos.

A recuperação do conceito originalmente de Henri Lefebvre por estes novíssimos movimentos não se restringe de modo algum ao escopo da legislação brasileira e à reverberação do MNRU. Apenas três anos após David Harvey publicar

o artigo “O Direito à Cidade”, em que contextualiza o conceito lefebvreano em uma perspectiva menos utópica, relacionando-o à produção do espaço nas cidades contemporâneas, o autor vem ao Brasil, conversa com a liderança do MPL e este contato faz com que eles estabeleçam um profícuo o diálogo (HARVEY, 2013). Ainda que mantenha muitos dos elementos da definição original do filósofo francês, alguns aspectos explicam a ressonância deste texto entre os novíssimos movimentos sociais. O autor destaca a população como agente de transformação e enfatiza que “temos o direito de mudar de rumo e buscar refazê-la [a vida] segundo outra imagem e através da construção de um tipo de cidade qualitativamente diferente” (HARVEY, 2013, p. 66). Harvey questiona como exercitar, na prática, a mudança da vida urbana e aborda a problemática da reestruturação neoliberal que acaba por proliferar e intensificar a tensão civil:

Como, em resumo, poderia o direito à cidade ser exercitado pela mudança da vida urbana? A resposta de Lefebvre é simples em essência: por meio da mobilização social e da luta política/social. Mas qual visão eu ou os movimentos sociais construímos para nos guiar em nossa luta? De maneira a assegurar resultados positivos em vez de cair numa violência sem fim? Uma coisa é clara: não podemos deixar que o medo desta última nos acovarde e nos faça estagnar em uma passividade sem sentido. Evitar o conflito não é resposta: retornar a tal estado é se descolar do sentido do processo de urbanização e, assim, perder todo o prospecto de exercitar qualquer direito à cidade. (HARVEY, 2013, p. 73-74)

A minimização dos aspectos utópicos de Lefebvre e o protagonismo dado aos movimentos sociais no texto de Harvey parecem, portanto, ter encontrado um campo fértil entre os novíssimos movimentos sociais. No texto “Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo” (MPL, 2013), confirma-se esta interpretação. O diálogo com o Direito à Cidade como vinculado à ação dos movimentos sociais é claramente observado nas afirmações que relacionam as reivindicações a um processo em que “as pessoas assumem coletivamente as rédeas da organização de seu próprio cotidiano” (p. 36); “A mesma experiência, em que a população se apodera de forma parcial, mas direta da organização do transporte – e, com ela, de uma dimensão fundamental da vida urbana” (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013, p. 37).

Outro aspecto que diferencia os novíssimos movimentos por mobilidade urbana está no envolvimento de seus ativistas em ONGs (GOHN, 2014a). No caso específico de Belo Horizonte, é significativo perceber o envolvimento de ativistas, como Tampieri e Veloso, que estiveram à frente das manifestações das Jornadas de Junho de 2013, pela ONG Movimento Nossa BH, fundada em 2008:

*Aí me envolvi no Nossa BH já em 2009, pouco depois do Movimento ser fundado, na Câmara Municipal de Belo Horizonte com uma discussão fortíssima sobre indicadores, análise de política pública e incidência a partir dos indicadores. [Tampieri, 2021]*

*[...] Tanto que a gente participou da 4ª Conferência Municipal de Política Urbana [realizada em 2014]. Eu faço parte do COMPUR pelo Nossa BH, não pelo Tarifa Zero. [Velooso, 2021]*

Inspirada também no movimento *Bogotá Cómo Vamos*, Amaral (2021) avalia que essa tendência chega no Brasil nas mãos do Oded Grajew<sup>48</sup> que concebeu a Rede Nossa São Paulo, em 2007. O Nossa BH afirma informar, capacitar e analisar informações de qualidade – principalmente pelo monitoramento e avaliação de indicadores – de forma a pressionar e cobrar “do Poder Público ações que levem nossa cidade para um novo patamar de sustentabilidade” (MOVIMENTO NOSSA BH, 2022).<sup>49</sup> Com as discussões decorrentes da Rio+20, portanto, o Movimento Nossa BH passa a desenvolver projetos de incidência na sustentabilidade urbana para grandes financiadores de projetos ligados ao clima no Brasil, iniciando uma trajetória mais focada na mobilidade.<sup>50</sup>

Deve-se destacar que não apenas militantes tornam-se ativistas (Gohn, 2014a), mas também técnicos, diante de cenários de mudança política, acabam por mudar de lado no campo e assumem o papel de ativistas em ONGs. Este é o caso do doutor em Geografia, Marcelo Cintra do Amaral, ex-servidor da BHTrans que, após ter coordenado o PlanMob, acaba engajando-se na Nossa BH:

*No começo de 2017, a revisão do PlanMob não tinha acabado e entra o novo prefeito, Kalil, com uma mudança mais radical. Nesse momento eu saio da BHTRANS. Mas eu só fui para o outro lado da mesa política, eu fui*

---

<sup>48</sup> Empresário fundador e presidente emérito do Instituto Ethos, além de defensor da responsabilidade social por parte das empresas e da aproximação entre as instituições privadas e o movimento social. Esteve muito ligado ao PT em um certo momento, foi da Abrinq – Associação de Fabricantes de Brinquedos.

<sup>49</sup> Em 2013 uma das principais atuações do Nossa BH foi no acompanhamento da execução orçamentária municipal no qual apresentaram uma proposta de emenda à Lei Orgânica que cria o Plano de Metas.

<sup>50</sup> Atualmente, todos os membros deste Movimento possuem como ponto em comum a agenda da mobilidade urbana, cada um com seu interesse específico como, por exemplo, gênero, mobilização social, transporte público, mudanças climáticas e mobilidade ativa.

*para o Nossa BH para atuar sobre o PlanMob, sobre a política de mobilidade do lado da sociedade civil. Então eu mudo totalmente de papel, o PlanMob fica um pouco parado, é fechada a revisão técnica e em 2019 é aprovado o Plano Diretor. [Amaral, 2021]*

Há uma perspectiva autonomista do planejamento – no sentido de desvinculá-lo das instâncias estatais –, que pode ser percebida em diversas ações do Movimento como, por exemplo, na criação do Projeto Observamos BH, que emerge da insatisfação da condução do ObsMob-BH – instância participativa responsável pelo monitoramento e avaliação do PlanMob-BH, coordenada pela BHTrans. Segundo o relato Tampieri (2021), o Observamos BH foi idealizado em conjunto com Marcelo do Amaral em 2016, durante a Habitat III:

*O Observamos nasce desse lugar, mas de um outro lugar, que era o desejo do Marcelo de sair da BHTRANS e trabalhar na sociedade civil. E aí a gente faz uma viagem para Quito na Conferência Habitat III, eu, Marcelo e Dedé [André Veloso]. Foi uma viagem [em] que a gente fez várias articulações incríveis, falamos de Belo Horizonte para todo mundo, levamos material, conversamos. E aí, na volta daquela viagem, a gente conversa com o financiador, o iCS, e cria um projeto chamado Observamos BH que tinha quatro grandes eixos. [Tampieri, 2021]*

Por meio da Nossa BH, o Direito à Cidade torna-se um *slogan* para práticas que se aproximam de uma perspectiva mais neoliberal, associada à pauta das cidades sustentáveis, defendida por ONGs organizadas por representantes do setor privado, em parceria com a sociedade civil. Tampieri (2021) entende a atuação da Nossa BH como uma aliança de atores que buscam implementar políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida urbana e participação cidadã e afirma que o Direito à Cidade é a maior de suas referências. Por outro lado, Tampieri afirma que, assim como o Nossa São Paulo, o Nossa BH “tem um posicionamento político um pouco mais preciso e é uma mistura desses observatórios colombianos [...] com a ideia de atuar na incidência da política pública” (TAMPIERI, 2021).

Nesse sentido, Amaral destaca que o Movimento Nossa BH passou a tratar o Direito à Cidade como bandeira a partir do momento que inicia uma cartografia dos coletivos; pauta discussões sobre direitos, machismo e racismo estrutural; organiza o

seminário Cidades e Corpos; e constrói, em 2020, a cartilha “Cidade em Movimento”, a qual constatou que o elo entre os parceiros do Movimento era exatamente a busca pelo Direito à Cidade: “o Direito à Cidade como um grande guarda-chuva das lutas urbanas [...] é incorporado de forma explícita no Nossa BH há um ou dois anos” (AMARAL, 2021).

O desejo de participar da construção e efetivação das políticas públicas é compartilhado pelos movimentos sociais que militavam, em 2013, em Belo Horizonte, como a Associação de Usuários do Transporte Coletivo de Belo Horizonte e Região Metropolitana, o Movimento Nossa BH, as Comissões Regionais de Transporte e Trânsito e o embrião do Movimento Tarifa Zero. Amaral (2021), que na época era servidor da BHTRANS e coordenador do PlanMob-BH, complementa que houve uma pressão popular pela publicação do Decreto 15317/2013 – que instituiu o PlanMob-BH –, efetivada em setembro de 2013, logo após as Jornadas de Junho.

O intenso ativismo intelectual e social vivenciado naquele período permitiu, entre outros, o afloramento do processo participativo na revisão do PlanMob, que ocorreu na IV Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, em 2014. Tal acontecimento, foi percebido por Amaral (2021) como um momento importante de atuação de movimentos como o Tarifa Zero, Nossa BH e BH em Ciclo.<sup>51</sup>

*Esses movimentos tiveram um espaço de meses de aproximação da política pública, de aprendizado, de articulação política. Chegaram a fazer reuniões com o Sindicato dos Postos de Gasolina e de Transportadores de Cargas para negociar como eles iriam atuar na Conferência. [Amaral, 2021]*

A noção do Direito à Cidade na pauta dos movimentos sociais é, portanto, cada vez mais presente e, simultaneamente, tratada como uma reivindicação estratégica utilizada como um grande guarda-chuva das lutas urbanas. Por outro lado, quando se ensejam tentativas de defini-lo em termos práticos, percebe-se certa tendência por parte desses movimentos em compreender o Direito à Cidade como o direito de acesso à infraestrutura urbana e aos equipamentos coletivos – água, luz, escolas, hospitais, etc. –, aproximando-a da ideia de acesso aos bens e serviços urbanos da

---

<sup>51</sup> A BH em Ciclo nasce com a pretensão de se fazer incidência em política urbana, pedalar, fazer ação direta e pesquisa; e articula a construção das políticas públicas de mobilidade ativa trazendo a interseção com o Direito à Cidade (TAMPIERI, 2021).

noção do Estatuto da Cidade. Para os entrevistados, a mobilidade urbana é meio indispensável para se alcançar este direito. Em alguns momentos, o entendimento do Direito à Cidade pelos movimentos também agrega a abordagem lefebvrea da cidade como fruto de uma construção coletiva, da necessidade de uma mobilização social e das lutas por direitos no espaço público e por espaços de discussão e tomada de decisão pela população. A apropriação do Direito à Cidade pelos movimentos sociais é, desse modo, uma amálgama entre os entendimentos de Castells e Lefebvre.

Apesar da grande repercussão das Jornadas de Junho, o engenheiro João Luiz da Silva Dias (2021) argumenta que poucos foram os benefícios práticos por força dos movimentos, pois as reivindicações iniciaram-se devido ao reajuste tarifário e a resposta das prefeituras foi o congelamento ou supressão do aumento, que tempos depois acabou efetivado.

*Eu não vejo nada de efetivo no Brasil inteiro para o transporte público desde o momento da redemocratização. É um grande momento para você fazer uma reforma tributária discutindo então todos os interesses, inclusive a vertente de discussão do transporte público, o que não acontece. De discutir o transporte público como bem público. Nós chegamos a aprovar no Congresso a Lei [Política Nacional de Mobilidade Urbana] que transforma o transporte público em direito social junto com educação, saúde, etc., mas não existe concretamente nada com relação ao transporte público na evolução. [Dias, 2021, grifo nosso]*

### 3 CAIXAS-PRETAS DA MOBILIDADE URBANA: PLANEJAMENTO E INDICADORES

*Indicador puro não adianta, ele não vive sozinho, número sozinho não tem jeito, você não constrói uma narrativa, você não constrói a política. A gente quer mudar a política, a gente quer incidir politicamente, quer redirecionar a política. (Amaral, 2021)*

Como verificado no Capítulo anterior, o planejamento da mobilidade urbana encontra-se, atualmente, sob a pressão crescente dos movimentos sociais – que causa ressonância na produção acadêmica – pela ampliação de sua abordagem sob a perspectiva do Direito à Cidade. A pressão política manifesta-se em sentido contrário à demanda de tecnicidade e cientificidade na construção de políticas públicas – com avaliação e monitoramento por indicadores (BRASIL, 2010) –, de modo geral, e ao processo de institucionalização dos planos de mobilidade urbana no Brasil, em particular.

Deve-se salientar que os marcos legais para planos de mobilidade urbana são recentes no contexto nacional. O Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade para cidades com mais de 500 mil habitantes da elaboração de um “plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido” (BRASIL, 2001). A relevância do planejamento da mobilidade urbana pelos municípios brasileiros amplia-se com a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) – Lei 12587/2012 – que estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração e aprovação dos Planos de Mobilidade Urbana (PlanMob) para municípios (i) com mais de 20 mil habitantes; (ii) integrantes de regiões metropolitanas; (iii) integrantes de áreas de interesse turístico. Esta política recupera também aspectos do Estatuto da Cidade, ao buscar assegurar a mobilidade urbana como forma de se promover: “o acesso universal à cidade”; “a integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos” e de “viabilizar a gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana” (BRASIL, 2012).

Três aspectos merecem destaque na PNMU e serão objeto de estudo neste capítulo: (i) a previsão de instrumentos que visam assegurar a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas de mobilidade urbana como órgãos colegiados, ouvidorias nas instituições responsáveis pelo planejamento, audiências e consultas públicas e procedimentos de comunicação, avaliação da satisfação dos cidadãos e prestação de contas públicas; (ii) a diretriz de que o planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar metas de curto, médio e longo prazo e do monitoramento das metas por meio de indicadores; (iii) a priorização dos modos de transportes não motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Este último aspecto, em particular, destaca-se por ampliar a compreensão da mobilidade urbana no Brasil, indo além do transporte motorizado, e por buscar reverter a prática de longa duração no planejamento urbano de priorização do transporte individual motorizado, em detrimento de todos os demais.

Na construção desta prática de planejamento voltado à circulação de veículos individuais, talvez um dos marcos referenciais mais significativos tenha sido a recusa pela municipalidade de São Paulo do Projeto Integrado de Transportes elaborado pela Light, entre 1924 e 1927 – que incluía uma rede de metrô articulada a ônibus e bondes – em prol do Plano de Avenidas elaborado por Prestes Maia e Ulhôa Cintra, entre 1920 e 1930. Havia, naquele momento, uma preocupação com o controle do acesso à terra urbana pela Light. Com o plano de avenidas radiais e perimetrais proposto por Prestes Maia e Ulhôa Cintra, o “ônibus apresentaria a flexibilidade adequada para circular desde o centro até os bairros periféricos sem infraestrutura viária, dispostos quase que aleatoriamente pelo território” (ANELLI, 2007).

Data também do mesmo período o início do rodoviarismo no Brasil e do culto ao automóvel particular (LAGRONEGRO, 2003); em 1928, Washington Luís, então presidente da República, inaugurou a primeira rodovia asfaltada, a Rio-Petrópolis. Esta tendência apenas iniciada nos anos 1930 encontraria grande ressonância e expansão nos anos 1950, com a opção de Juscelino Kubitschek por ampliar a malha rodoviária nacional, bem como com a contratação do planejador norte-americano Robert Moses, para elaboração do Plano de Melhoramentos para São Paulo, que indicava a construção de autoestradas caracterizadas por altas velocidades e sem travessias em nível (MOSES, 1950). Ainda que esta prática rodoviarista tenha marcado mais fortemente a urbanização no Continente americano, as cidades

européias não estão isentas a esta, como demonstra Mangin (2004). O importante Relatório *Traffic in Towns - The Buchanan Report* encomendado Ministério dos Transportes do Reino Unido, em 1963, destaca o automóvel como “uma invenção benéfica, extremamente útil como meio de transporte” (BUCHANAN, 1983, tradução nossa). Esse Relatório tornou-se referência no planejamento urbano e de transportes internacionalmente, ao abordar a configuração formal das cidades a partir da difusão do automóvel. Diante de tal contexto, pode-se dimensionar o tamanho do desafio empreendido pela PNMU, visto que práticas arraigadas por quase um século não costumam desaparecer com a promulgação de novas leis.

O presente Capítulo pretende, portanto, avaliar como o planejamento da mobilidade urbana no Brasil se situa nesta encruzilhada entre a demanda por mudanças em sua forma – agora passível de monitoramento por metas e indicadores – e do direcionamento – priorização dos transportes não motorizados – e a pressão por sua articulação ao Direito à Cidade. Para tanto, tomaremos como base os três aspectos citados da PNMU, como têm sido implementados nos planos de mobilidade de sete capitais e sedes de regiões metropolitanas brasileiras, com foco nos seus atores e no uso dos indicadores como elementos de avaliação e monitoramento das políticas públicas. Este Capítulo estrutura-se em quatro partes: (i) uma caracterização geral dos PlanMobs, por meio de uma análise comparativa dos agentes responsáveis, fases de desenvolvimento e formas de participação da sociedade civil, relatórios construídos e institucionalização de cada um dos Planos; (ii) os indicadores incorporados nesses Planos, o que medem e qual a sua relação com a cidade; (iii) um estudo de caso do PlanMob de Belo Horizonte; para, finalmente, verificar se (iv) o Direito à Cidade é incorporado nos PlanMobs analisados.

### 3.1 O PLANEJAMENTO DA MOBILIDADE URBANA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O planejamento da mobilidade urbana nos municípios brasileiros – no primeiro momento, com uma abordagem restrita ao planejamento de transporte e trânsito – foi institucionalizado no início da década de 1990, a partir da criação dos órgãos municipais de gestão do planejamento e execução das políticas de mobilidade. A maior autonomia concedida aos gestores municipais com a aprovação da Constituição Federal de 1988 impulsionou uma reestruturação administrativa favorável à

elaboração e à execução de políticas públicas direcionadas às necessidades específicas de cada localidade.

Neste cenário são sancionadas leis importantes para a política urbana, como o Estatuto da Cidade (2001) e a PNMU (2012), apresentando a exigência de elaboração de dois outros instrumentos importantes: os Planos Diretores e os Planos de Mobilidade Urbana. Antes mesmo da aprovação da PNMU, o antigo Ministério das Cidades publicou, em 2007, um Caderno de Referência para Elaboração de PlanMobs, encomendado pelo então diretor do Departamento de Mobilidade Urbana da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, Renato Boareto, e pelo Gerente de Integração de Políticas de Mobilidade, Augusto Valiengo Valeri. Para o desenvolvimento desse conjunto de orientações foi contratada a empresa Oficina - Engenheiros Consultores Associados (que, posteriormente, viria a participar da elaboração do plano de mobilidade de Salvador) e contou com o financiamento do PNDU e do Habitar-BID. No ano subsequente à aprovação da lei que instituiu a PNMU, o Ministério das Cidades firmou um Termo de Cooperação Técnica com três organizações sem fins lucrativos – a EMBARQ,<sup>52</sup> atualmente WRI Brasil,<sup>53</sup> o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA)<sup>54</sup> e o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP)<sup>55</sup> – com o objetivo de organizar um documento atualizado, para orientar os municípios na elaboração do PlanMob, que servirá de referência para a comparação entre os PlanMobs ensejada no Capítulo.

Compreender os principais aspectos dos PlanMobs de grandes municípios brasileiros é fundamental para uma análise mais pertinente da abordagem corrente da mobilidade urbana. Para tanto, será desenvolvida uma análise comparativa de sete PlanMobs brasileiros: Belo Horizonte, Curitiba, Distrito Federal, Manaus, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

---

<sup>52</sup> Na época da assinatura do Termo de Cooperação Técnica o WRI Brasil era a EMBARQ Brasil, organização fundada em 2002, para o desenvolvimento de soluções de mobilidade, com o apoio da Shell Foundation. Em setembro de 2015, a EMBARQ passou a integrar do WRI Ross Center for Sustainable Cities.

<sup>53</sup> O WRI Brasil faz parte do World Resources Institute (WRI), instituição global de pesquisa com atuação em mais de 60 países, e define-se como um instituto de pesquisa sem fins lucrativos que atua no desenvolvimento de estudos e implementação de soluções sustentáveis em clima, florestas e cidades. Exerce articulação política e trabalha em parceria com governos, empresas, academia e sociedade civil.

<sup>54</sup> Organização sem fins lucrativos brasileira, com sede em São Paulo (SP), fundada em 2006, com foco na melhoria da qualidade do ar. Conta com suporte da Fundação Hewlett.

<sup>55</sup> Instituto fundado em 1985, em Washington (DC) e sediado em Nova York, cujo objetivo é promover o transporte ambientalmente sustentável e equitativo no mundo.

### 3.2 FORMA DE INSTITUIÇÃO E AGENTES RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO

Os primeiros Planos de Mobilidade Urbana elaborados no Brasil, antes mesmo da promulgação da PNMU – e, por isso, apresentados para cumprir a exigência do Estatuto da Cidade – foram os de Belo Horizonte, Curitiba e Distrito Federal. O *Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado de Curitiba* foi desenvolvido entre os anos de 2006 e 2008, e é tratado como parte da Lei nº 11.266/2004, que “Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município” (CURITIBA, 2004), apesar de não ter sido institucionalizado em lei específica. Essa não foi a alternativa adotada pelos outros dois precedentes: o *Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal*, desenvolvido entre os anos de 2010 e 2011, e o *Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte*, elaborado entre 2008 e 2010, foram institucionalizados na Lei Distrital nº 4.566/2011 e Decreto Municipal nº 15.317/2013, respectivamente. No caso de Belo Horizonte, o Decreto foi assinado de forma a regulamentar a Lei Municipal nº 10.134/2011 – que instituiu a Política Municipal de Mobilidade Urbana e determinou a elaboração de um Plano Diretor de Mobilidade – e para contemplar os dispositivos da PNMU.

Os PlanMobs de Manaus, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo não foram elaborados dentro do marco da exigência pelo Estatuto da Cidade; foram desenvolvidos apenas após a aprovação da PNMU, atendendo aos princípios, objetivos e diretrizes apresentados nesta política pública.

O Plano de Mobilidade de São Paulo foi elaborado entre os anos de 2013 e 2015 – logo após as Jornadas de Junho de 2013 – e promulgado no Decreto Municipal nº 56.834/2016 atendendo, inclusive, à política municipal de mobilidade urbana expressa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. A elaboração do *Plano de Mobilidade Urbana de Manaus* iniciou-se pouco depois do de São Paulo, sendo construído entre os anos de 2014 e 2015 e institucionalizado na Lei Municipal nº 2.075/2015. Na sequência, o *Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro* foi desenvolvido entre 2015 e 2016 e publicado no Decreto Municipal nº 45.781/2019. Por fim, o *Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Salvador* foi elaborado em 2017, e institucionalizado no Decreto Municipal 29.929/2018. Portanto, dentre os sete PlanMobs analisados, quatro tiveram seus trabalhos iniciados após as Jornadas de Julho e a aprovação da PNMU.

Cabe destacar que, enquanto para a aprovação de uma lei, o projeto de lei precisa obrigatoriamente ser submetido ao processo legislativo, – ou seja, tramitar e ser aprovado nas respectivas câmaras municipais/distrital/federal – o decreto é uma ordem emanada pelo Chefe do Poder Executivo sem a necessidade de aprovação do Poder Legislativo. Ora, a importância da aprovação do PlanMob como lei e não como decreto relaciona-se ao fato de que este passou, minimamente, pelo processo democrático que envolve discussões e audiências públicas, além de ter sido aprovado pelos mandatários eleitos pela população. Dentre os planos analisados, apenas o de Brasília e o de São Paulo foram submetidos à Câmara Municipal.

A respeito dos agentes responsáveis pela elaboração dos Planos, todos eles foram coordenados pelas respectivas prefeituras – no caso de Brasília pelo governo do Distrito Federal –, representadas por secretarias municipais ou autarquias responsáveis pela gestão do planejamento e execução das políticas de mobilidade e trânsito da cidade, em parceria com as secretarias municipais afetas aos temas da mobilidade urbana, do desenvolvimento urbano e do parcelamento e uso do solo. Em alguns casos, houve, ainda, a contratação de instituições privadas para a elaboração de relatórios técnicos.

O PlanMob de Belo Horizonte, por exemplo, corresponde a uma destas exceções. O Plano foi coordenado pela Prefeitura de Belo Horizonte, pela Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTrans), autarquia instituída em 1991 como uma sociedade de economia mista municipal, dependente e de capital fechado que gerenciou, desde então, todo o planejamento e execução das políticas de mobilidade e trânsito da cidade – cuja extinção no prazo de 15 anos foi aprovada pela Câmara Municipal.<sup>56</sup> A BHTrans e a Prefeitura contrataram a empresa LOGIT Engenharia Consultiva Ltda. – empresa privada que presta consultoria especializada em transporte – para a elaboração dos relatórios técnicos que compõem o Plano.

Outro caso em que houve a contratação de uma empresa privada foi o de Salvador. Ainda que a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Mobilidade tenham coordenado o processo, contou-se com o Consórcio TTC-Oficina – formado pela empresa TTC Engenharia de Tráfego e de Transportes LTDA, fundada em 1983 por

---

<sup>56</sup> A proposta de extinção decorreu da instauração da CPI da BHTrans pela Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, que apurou supostas irregularidades cometidas pela autarquia para beneficiar empresários de ônibus. O PL 160/2021 que extingue a BHTrans e cria a Superintendência de Mobilidade foi aprovado pela Câmara em setembro/2021 e sancionado pelo prefeito Alexandre Kalil.

técnicos que participaram da implementação do metrô em São Paulo, e pela Oficina Engenheiros Consultores Associados Ltda., em atuação no ramo desde 1990 – para a elaboração dos documentos técnicos que compõem o PlanMob.

São Paulo, Manaus e Curitiba inserem-se nos casos em que se contou, bem como em Belo Horizonte, com a participação de autarquias ou sociedades de economia mista em sua elaboração. Em São Paulo, o PlanMob foi coordenado, além da Prefeitura, pela Secretaria Municipal de Transportes, São Paulo Transporte S/A (SPTrans) e Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET-SP), em parceria com as demais secretarias municipais afetas aos temas da mobilidade urbana, do desenvolvimento urbano e do parcelamento e uso do solo, notadamente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. A SPTrans foi fundada em 1995 e é, como a BHTrans, uma sociedade de economia mista municipal, que tem por finalidade a gestão do sistema de transporte público por ônibus na cidade de São Paulo. Já a CET-SP foi criada em 1976 como uma empresa de economia mista vinculada à Prefeitura de São Paulo, responsável pelo gerenciamento, operação e fiscalização do sistema viário da cidade. Da mesma forma, os PlanMobs de Manaus e Curitiba têm como agentes responsáveis, além das respectivas prefeituras, a MANAUSTrans – Instituto Municipal de Engenharia e Fiscalização do Trânsito –, instituído em 2010, e o IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba –, criado em 1965, respectivamente. Em todos estes casos são autarquias componentes da Administração Indireta do Poder Executivo, como a BHTrans, dotadas de personalidade jurídica de Direito Público e autonomia administrativa e financeira. Apenas o IPPUC de Curitiba corresponde a uma autarquia de planejamento urbano integral, nos demais casos, são empresas voltadas ao planejamento setorial.

Os Planos do Rio de Janeiro, Distrito Federal e Salvador apresentam similaridades no que tange aos agentes responsáveis, uma vez que foram coordenados pelas respectivas prefeituras – ou governo, no caso do Distrito Federal – e pelas secretarias de transportes/mobilidade urbana, sem a presença de autarquias. O Quadro 2 apresenta uma comparação do período de desenvolvimento, agentes responsáveis e forma de institucionalização dos sete PlanMobs analisados.

**Quadro 2 - Agentes e Leis de instituição dos PlanMobs**

<b>Local</b>	<b>Período de desenvolvimento</b>	<b>Agentes responsáveis pela coordenação e elaboração</b>	<b>Legislação</b>
<b>Curitiba</b>	2006 - 2008	Prefeitura Municipal de Curitiba IPPUC	Sem lei específica, tratado como parte da lei do PD que o antecedeu: Lei nº 11.266/2004
<b>Belo Horizonte</b>	2008 - 2010	Prefeitura de Belo Horizonte BHTrans Contratada: LOGIT Engenharia Consultiva Ltda	Decreto nº 15.317/2013
<b>Distrito Federal</b>	2010 - 2011	Governo do Distrito Federal Secretaria de Estado de Transportes	Lei nº 4.566/2011
<b>São Paulo</b>	2013 - 2015	Prefeitura do Município de São Paulo Secretaria Municipal de Transporte SPTrans CET	Decreto nº 56.834/2016
<b>Manaus</b>	2014 - 2015	Prefeitura de Manaus MANAUSTrans	Lei nº 2.075/2015
<b>Rio de Janeiro</b>	2015 - 2016	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro Secretaria Municipal de Transportes	Decreto nº 45.781/2019
<b>Salvador</b>	2017	Prefeitura Municipal de Salvador Secretaria Municipal de Mobilidade de Salvador Contratada: Consórcio TTC-Oficina	Decreto nº 29.929/2018

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

### 3.3 ETAPAS DE ELABORAÇÃO E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A segunda caracterização dos Planos diz respeito às etapas de desenvolvimento. No “Caderno de Referências para Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana”, publicado pelo Ministério das Cidades, em 2007, estavam

previstas apenas quatro etapas de realização: (i) Realizar Leituras Técnicas e Comunitárias, referentes ao diagnóstico do plano; (ii) Formular e Pactuar Propostas; (iii) Definir Instrumentos – legais, fiscais e outros; e (iv) Criar o Sistema de Gestão e Planejamento do Município, estrutura e processos de monitoramento. Já no segundo Caderno de Referência para a Elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana, editado pelo MCidades, em 2015, é apresentada a metodologia dos sete passos, desenvolvida pela EMBARQ – retomada na publicação “Como construir um plano de mobilidade urbana”, do WRI Brasil (2017). Nesta metodologia, é detalhada a elaboração em um conjunto de sete etapas: (i) Preparação, envolvendo a mobilização social, análises preliminares e o mapeamento dos atores; (ii) Definição do escopo (objetivos e metas); (iii) Detalhamento e definição dos procedimentos gerenciais (gestão do plano, cooperação e licitação); (iv) Elaboração (diagnóstico, propostas, programa de ação e indicadores); (v) Aprovação (audiência e instituição); (vi) Implementação (cooperação, detalhamento e monitoramento); e (vii) Avaliação e revisão, como ilustra a Figura 5, na próxima página.

**Figura 5 - Sete passos para a elaboração de PlanMobs**



Fonte: EMBARQ Brasil, *apud* BRASIL, 2015.

Ainda que a proposta dos passos não difira muito das etapas de elaboração de um plano participativo, o relatório procura viabilizar, por meio do detalhamento de suas etapas – e de suas 26 subetapas – o atendimento às diretrizes gerais para os PlanMobs estabelecidas pela PNMU, dentre as quais destacamos a participação da sociedade civil e a elaboração de metas e indicadores que permitam sua avaliação e monitoramento (Figura 5).

Os documentos publicados como parte dos sete Planos analisados muitas vezes não deixam claro se os passos foram cumpridos. De toda forma, é necessário comparar as fases de desenvolvimento dos PlanMobs correlacionando-as à participação da sociedade civil. Os municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e

Salvador são apresentados de forma mais detalhada, incluindo a maioria dos passos sugeridos pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2015).

O PlanMob-BH, por exemplo, foi desenvolvido em sete fases: (i) o pré-plano, com a definição das bases conceituais; (ii) o diagnóstico preliminar, com a elaboração de um relatório preliminar de forma participativa entre técnicos da BHTrans e Prefeitura e a elaboração do Edital de Contratação; (iii) a licitação e contratação da empresa LOGIT; (iv) o desenvolvimento técnico; (v) a institucionalização, com a publicação do Decreto; (vi) a revisão, quando se deu a participação da sociedade civil; (vi) a revisão, pela BHTrans, com base nas contribuições coletadas na IV Conferência Municipal de Política Urbana e na participação da sociedade civil organizada, por meio do Observatório da Mobilidade; e (vii) a publicação da nova versão.

Da mesma forma, com um escopo bastante completo, o PMUS-RJ passou por seis fases de desenvolvimento: (i) definição da coordenação dos trabalhos; (ii) elaboração do plano de execução; (iii) desenvolvimento técnico, composto pelo levantamento e análise dos dados, diagnóstico e prognóstico; (iv) proposta de criação do Fundo Municipal de Transportes, para financiamento das políticas públicas; (v) elaboração do plano de implementação, gestão e monitoramento; e (vi) institucionalização via Decreto.

O PlanMob de Salvador, também com apresentação bastante detalhada, apresenta-se como trabalho desenvolvido em oito fases: (i) mobilização e plano de Comunicação Social; (ii) pré-diagnóstico; (iii) base de dados; (iv) instrumentalização da modelagem do planejamento de transporte; (v) diagnóstico; (vi) definição das diretrizes; (vii) desenvolvimento de propostas; e (viii) finalização, incluindo sua institucionalização via Decreto.

Com uma caracterização das fases de desenvolvimento mais sucinta, o PlanMob-SP foi desenvolvido em três fases principais, quais sejam: (i) a constituição de um Grupo de Trabalho Intersecretarial, com representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, além da Secretaria Municipal de Transportes, a São Paulo Transporte/SPTrans e da Companhia de Engenharia de Tráfego/CET; (ii) o desenvolvimento técnico; e (iii) a institucionalização com a publicação do Decreto.

Os PlanMobs de Curitiba e Manaus foram elaborados em duas fases principais: uma relacionada ao desenvolvimento técnico dos trabalhos, composto principalmente pelo diagnóstico, apresentação de cenários e da proposta final; e outra vinculada à sua validação legal, sendo o de Curitiba apenas deliberado no Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA) e o de Manaus aprovado em lei específica. De forma muito parecida, o PDTU/DF também possui como fases iniciais o desenvolvimento técnico e a institucionalização em lei; no entanto, ele avançou mais uma etapa em relação aos Planos de Curitiba e Manaus devido à criação do Comitê de Revisão, etapa 7 sugerida pelo Ministério das Cidades (2015).

Dentre os planos analisados, como destacamos, quatro foram elaborados após as Jornadas de Julho de 2013, momento em que movimentos sociais por mobilidade urbana foram às ruas clamar pelo Direito à Cidade. Há que se perguntar como, nesse contexto, essas fases de desenvolvimento envolveram a participação da sociedade civil e qual a possibilidade de esta se aproximar do entendimento de Lefébvre do direito à obra.

O art. 15 da PNMU estabelece quatro instâncias de participação da sociedade civil para o planejamento, a fiscalização e a avaliação dos planos:

- I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;
- II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;
- III - audiências e consultas públicas; e
- IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas. (BRASIL, 2012)

Todos os sete PlanMobs analisados possuem ao menos alguma destas estratégias de participação sendo, o de Salvador o que criou mais mecanismos nesse sentido.

Quanto à metodologia, o PlanMob Salvador foi elaborado tendo como princípio básico a efetiva participação da sociedade que foi determinante para a definição das diretrizes de planejamento da mobilidade de Salvador, na discussão e validação do diagnóstico e das propostas de mobilidade. (SALVADOR, 2018)

Para tanto, esse Plano contou com um Plano de Comunicação e Participação Social que previa Reuniões de Escutas Setoriais, *Workshops* com especialistas,

Audiências Públicas, Oficinas Participativas nas Prefeituras-Bairro e elaboração de um *site* interativo. Foram realizadas 26 Reuniões de Escutas Setoriais com mais de 60 entidades, dois *workshops com especialistas*, três audiências públicas e 10 oficinas participativas. É fundamental destacar que o processo participativo aconteceu durante todo o período de desenvolvimento do Plano, ao contrário do que foi relatado pelos demais municípios, que contaram com mecanismos pontuais de participação.

Em Belo Horizonte, a participação da sociedade civil passou a acontecer com a criação do Observatório da Mobilidade Urbana (ObsMob-BH) no Decreto 15.317/2013, que institui o PlanMob, ou seja, apenas após a conclusão das cinco fases iniciais de desenvolvimento do Plano. O ObsMob-BH é a instância responsável pelo monitoramento e avaliação do PlanMob-BH, composto por representantes da sociedade civil, Poder Público municipal, Poder Público estadual e universidade. No que concerne à participação, destaca-se a atuação deste órgão durante a IV Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, momento em que foi elaborada uma proposta de revisão do PlanMob.

Em São Paulo, foi criado o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT), por meio do Decreto nº 54.058/2013, logo no início do desenvolvimento do PlanMob, como referência para a participação e controle social, no qual foram deliberadas as propostas construídas pelo GTI. Este Conselho é composto por 21 representantes dos órgãos municipais, 21 representantes da sociedade civil e 21 representantes dos operadores dos serviços de transportes. Em 2015, aconteceu a Frente Temática de debates para a construção do PlanMob e uma audiência pública, culminando na publicação do Decreto 56.834/2015.

Ao contrário do que aconteceu em Belo Horizonte e São Paulo, no Rio de Janeiro não houve a criação de um conselho ou observatório específico para acompanhar o desenvolvimento/execução do Plano. Ainda assim, a participação aconteceu especialmente nas três oficinas participativas – Oficina-Piloto, Oficina Principal e Oficina de Diagnóstico e Novos Corredores –; na Mesa Mobilidade do 4º Fórum do Rio – evento realizado em março de 2015 – com a coleta de propostas de representantes da sociedade civil; e no Seminário de apresentação do diagnóstico e proposta para a rede estrutural de transportes, em dezembro de 2015, com o debate e coleta de sugestões e demandas.

Em Curitiba, a participação da sociedade civil aconteceu por meio dos membros do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA), que existe desde 2004, para atuar

na formulação, elaboração e acompanhamento da Política Urbana Municipal, ou seja, não foi criado especialmente para o PlanMob. Este conselho é composto por oito representantes dos movimentos populares, três representantes do sindicato dos trabalhadores, três representantes dos empresários, três representantes das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, dois representantes de ONGs e 11 representantes do Poder Público municipal. A participação do CONCITIBA no PlanMob restringiu-se a duas reuniões: uma em maio de 2008, para apreciação de sua Proposta Preliminar; e outra, em dezembro de 2008, para deliberação da versão final.

Conforme apresentado no Plano de Transporte Urbano do Distrito Federal, uma de suas fases foi a realização de seminários públicos para a apresentação das etapas do trabalho e das alternativas desenvolvidas para o sistema de transportes, as quais aconteceram entre junho e julho de 2010, em diversas regiões do Distrito Federal. Não obtivemos informações sobre o público participante dos seminários.

Já em Manaus o processo de participação social foi estruturado em três ciclos: vivências técnicas, vivências setoriais e audiências públicas.

As vivências técnicas se deram com diversos órgãos e secretarias do Município, com o objetivo de complementar a abordagem técnica e, ao mesmo tempo, buscar uma crítica estruturada ao produto em desenvolvimento e contribuições ao seu aprimoramento. As vivências setoriais compreenderam mais de 20 reuniões com as principais organizações da sociedade civil e associações profissionais, nas quais foram captadas uma série de informações e propostas que, uma vez debatidas com a coordenação do Plano, pudessem ser incorporadas ao diagnóstico e convertidas em diretrizes, programas ou ações. Por fim, foram realizadas nove audiências públicas. Nesse processo, participaram cerca de 1.100 pessoas, sendo 700 participantes das audiências públicas. (MANAUS, 2015)

Além das vivências e das audiências públicas, o diagnóstico, as diretrizes, programas e ações do PlanMob foram apresentados e debatidos no Conselho Municipal de Gestão Estratégica, composto obrigatoriamente por titulares da Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia de Informação, do Instituto Municipal de Planejamento Urbano e Controladoria Geral do Município.

**Quadro 3 - Caracterização das etapas e formas de participação na elaboração dos PlanMobs**

Local	Fases de desenvolvimento	Houve participação da sociedade civil? Como?	Composição do órgão de participação
<b>Belo Horizonte</b>	1 - Pré-plano 2 - Diagnóstico preliminar 3 - Contratação 4 - Desenvolvimento técnico 5 - Institucionalização 6 - Revisão 7 - Publicação da nova versão	Parcialmente, no ObsMob-BH e na elaboração de revisão do Plano na IV Conferência Municipal de Política Urbana; ambos em momento posterior à publicação, em 2012, do Relatório Final do PlanMob (pré-revisão).	ObsMob-BH: - Sociedade civil; - Poder Público municipal; - Poder Público estadual; - Universidade.
<b>São Paulo</b>	1 - Constituição de um Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI/PlanMob) 2 - Desenvolvimento técnico 3 - Institucionalização	Parcialmente, com a criação do CMTT.	CMTT: - 21 representantes dos órgãos municipais; - 21 representantes da sociedade civil; - 21 representantes dos operadores dos serviços de transportes
<b>Rio de Janeiro</b>	1 - Coordenação 2 - Plano de Execução 3 - Desenvolvimento técnico 4 - Proposta de criação do Fundo Municipal de Transportes 5 - Plano de implementação, gestão e monitoramento 6 - Institucionalização	Parcialmente, nas oficinas participativas, no 4º Fórum do Rio e no seminário de apresentação do diagnóstico e proposta.	-
<b>Curitiba</b>	1 - Desenvolvimento técnico 2 - Aprovação no Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA)	Parcialmente, por meio dos membros do CONCITIBA e pela consulta pública realizada.	CONCITIBA: - 8 representantes dos movimentos populares; - 3 representantes do sindicato dos trabalhadores; - 3 representantes dos empresários; - 3 representantes das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; - 2 representantes de ONGs; - 11 representantes do Poder Público municipal. (continua)

Local	Fases de desenvolvimento	Houve participação da sociedade civil? Como?	Composição do órgão de participação
<b>Distrito Federal</b>	1 - Desenvolvimento técnico 2 - Institucionalização 3 - Criação do Comitê de Revisão	Parcialmente, com a realização de Seminários Públicos.	-
<b>Salvador</b>	1 - Mobilização e Plano de Comunicação Social 2 - Pré-diagnóstico 3 - Base de dados 4 - Instrumentalização da modelagem do planejamento de transporte 5 - Diagnóstico 6 - Definição das diretrizes 7 - Desenvolvimento de propostas 8 - Finalização	Sim, com a realização de Reuniões de Escutas Setoriais, <i>Workshops</i> com especialistas, Audiências Públicas, Oficinas Participativas nas Prefeituras, Bairro, além da elaboração de um <i>site</i> interativo que serviu de base para a condução do processo de comunicação com a sociedade em geral.	-
<b>Manaus</b>	1 - Desenvolvimento técnico 2 - Institucionalização	Sim, com as vivências setoriais, audiências públicas e discussão no Conselho Municipal de Gestão Estratégica.	Conselho Municipal de Gestão Estratégica: a) membros natos: titulares da Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia de Informação, do Instituto Municipal de Planejamento Urbano e Controladoria Geral do Município; b) membros convidados, representantes de entidades de classes ou de segmentos da sociedade local, indicados pelo Presidente do CMGE e a juízo do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

O panorama apresentado no Quadro 3 nos permite visualizar que a realização das Jornadas de Junho não parece ter alterado muito a forma de participação na elaboração dos PlanMobs. Apenas o plano de Salvador e o de Manaus incluíram audiências públicas durante o processo de realização do Plano. A participação da sociedade civil, de modo geral – à exceção do PlanMob de Salvador e Manaus –, se restringiu a momentos iniciais do plano ou ao seu acompanhamento por um conselho específico. Salienta-se, neste contexto, a realização das instâncias participativas de

planos de mobilidade junto a Fóruns ou Conferências vinculados ao planejamento urbano de modo geral – e cuja realização atende aos princípios de gestão democrática da cidade (BRASIL, 2001) –, como ocorreu no Rio de Janeiro e na revisão do plano de Belo Horizonte.

### 3.4 DOCUMENTOS E RELATÓRIO FINAL

Para completar a caracterização geral dos sete PlanMobs, apresentamos uma comparação entre os documentos técnicos publicados e a estrutura do relatório final. Dos documentos técnicos publicados em cada um dos municípios analisados, percebe-se uma grande diferença na quantidade de relatórios e no objeto de análise. Dentre eles, a Prefeitura de São Paulo e a Prefeitura de Manaus foram as que disponibilizaram, em seus respectivos *sites*, a menor quantidade de documentos técnicos: “Plano de Mobilidade Urbana do Município de São Paulo - 2015 e Anexo I - Caderno de Mapas”, no caso de São Paulo; e “Relatório Final Volume I e II”, no caso de Manaus.

Com cinco documentos publicados, o PlanMob de Curitiba apresenta um número maior de informações quando comparado aos de São Paulo e Manaus. No entanto, se referem à proposta e seus quatro anexos – Anexo I - Diagnóstico Acessibilidade; Anexo II - Diagnóstico Sistema Viário, de Circulação e de Trânsito; Anexo III - Diagnóstico Transporte Coletivo e Comercial; Anexo IV - Diagnóstico Transporte de Cargas –, com conteúdo focado no diagnóstico, ou seja, uma etapa bastante preliminar do planejamento da mobilidade.

Já a Prefeitura de Belo Horizonte publicou, em seu *site*, seis documentos técnicos, sendo o primeiro o “Relatório Final do PlanMob-BH”, de 2012, construído antes da revisão do Plano e os outros cinco apresentados em 2017, após a revisão, quais sejam: “Diagnóstico”, “Tendências”, “Plano de Gestão da Demanda e Melhoria da Oferta”, “Plano de Implantação, Gestão e Monitoramento” e “Relatório Síntese”. Percebe-se que foi construído um trabalho mais amplo e preocupado com pontos referentes ao monitoramento das políticas públicas, fundamental para a execução das propostas apresentadas no PlanMob e dos requisitos elencados pelas diretrizes da PNMU.

O PMUS do Rio de Janeiro também apresenta uma quantidade maior de documentos técnicos que demonstram todo o processo de construção do Plano,

desde a licitação até o prognóstico. São eles: (i) o Termo de Referência; (ii) os Produtos, referentes a um minucioso levantamento de dados envolvendo o transporte individual motorizado, o transporte público, a compartimentação territorial, hierarquia viária, equipamentos e rede de transporte, o transporte cicloviário, o planejamento urbano e os dados socioeconômicos; (iii) quatro relatórios do Diagnóstico com a contextualização, caracterização dos deslocamentos e componentes do sistema de mobilidade, apêndices e anexos e o resumo do diagnóstico; e (iv) cinco relatórios do Prognóstico, incluindo a análise integrada, as projeções de população e emprego, as considerações para a criação do Fundo Municipal de Transporte – documento exclusivo do PMUS-RJ –, o Plano de Implantação e Gestão e Monitoramento e o Relatório Síntese. Tal qual o PlanMob de Belo Horizonte, verifica-se no plano do Rio de Janeiro a busca para estabelecer metas e indicadores de acompanhamento.

Assim como o plano do Rio de Janeiro, observa-se um registo cuidadoso do processo de construção do PDTU do Distrito Federal, por meio da publicação de documentos técnicos para cada uma das etapas, divulgados como uma linha do tempo do processo de elaboração incluindo: oito Relatórios Andamento, 12 Relatórios Técnicos, além do Relatório Final e Relatório de Revisão do PDTU. Os denominados “Relatórios Andamento” foram elaborados entre abril de 2008 e junho de 2010 e tratam da caracterização preliminar; levantamento de dados; pesquisas de campo; e formulação, carregamento, revisão e avaliação de alternativas. Os Relatórios Técnicos perpassam pela análise das informações obtidas; caracterização socioeconômica e do uso e ocupação do solo; caracterização do transporte e mobilidade, inventário técnico da rede viária e conclusão das pesquisas de campo; análise final das informações e montagem das matrizes de viagem; diagnóstico; quatro relatórios de conclusão das análises; apresentação de cenários; e detalhamento da alternativa selecionada.

Os documentos técnicos publicados na página do PlanMob de Salvador possuem uma característica bastante importante, que os diferenciam dos demais, que é a apresentação de 12 relatórios específicos sobre a participação popular, sejam eles relatórios das escutas setoriais, regimento, atas e apresentações das audiências públicas, além da Audiência Pública Final do PlanMob de Salvador (Relatório Técnico 15). Ou seja, há uma preocupação rigorosa com o registro do processo democrático. Além disso, dentre os sete Planos analisados, o de Salvador também é aquele composto por uma quantidade maior de documentos técnicos publicados, abrangendo

o levantamento de dados, contrato do consórcio e 15 relatórios técnicos que demonstram, a todo momento, um processo de escuta e incorporação das discussões decorrentes das audiências públicas e *workshops*. São apresentados o diagnóstico, as diretrizes e propostas do PlanMob.

A fim de consolidar o entendimento do conteúdo geral dos PlanMobs, a última análise comparativa apresentada trata da estrutura do relatório final de cada um deles. Segundo o “Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana” (BRASIL, 2015), os relatórios dos planos de mobilidade deveriam apresentar minimamente os seguintes conteúdos: (i) Introdução; (ii) Diagnóstico; (iii) Prognóstico (análise de alternativas); (iv) Objetivos, Metas e Ações Estratégicas; (v) Programa de Investimentos, Monitoramento e Revisão do Plano de Mobilidade Urbana. Seguindo essa recomendação, os sete relatórios finais dos PlanMobs aqui analisados incluem o “Diagnóstico” e o “Prognóstico”, mesmo que não possuam capítulos intitulados destas formas. Ademais, todos eles têm como primeiro item do relatório uma “Apresentação”.

Além dos requisitos básicos citados, cada um dos planos analisados apresentou suas especificidades no Relatório Final. O PlanMob de Belo Horizonte apresenta os itens *Implementação do Plano e Recomendações* que abordam a parte de execução e monitoramento das propostas. O PlanMob de São Paulo incorpora os capítulos *Transporte Metropolitano e Participação e Controle Social*, fundamentais para o planejamento regional da principal metrópole brasileira e para o exercício da democracia na efetivação das políticas públicas. O PMUS-RJ traz, como o de Belo Horizonte, o capítulo *Programa de Implantação, Gestão e Monitoramento*, além do item *Considerações sobre o Fundo Municipal de Transportes*, essencial para viabilizar a execução financeira e orçamentária das políticas propostas; o Plano do Distrito Federal inclui o item *Detalhamento da Alternativa Recomendada* com informações minuciosas acerca da execução das propostas. O relatório final do PlanMob de Salvador tem como destaques os capítulos *Programas de Ação e Viabilidade Socioeconômica do PlanMob Salvador*, que possibilitam o direcionamento da implementação das políticas públicas.

Dentre os planos analisados, os relatórios finais dos Planos de Curitiba e Manaus foram os únicos que continham conteúdos relacionados ao diagnóstico e prognóstico, sem um detalhamento sobre a forma de execução. Destaca-se, ainda, que apenas os Planos de Belo Horizonte e do Distrito Federal atendem, até o

momento, ao processo de revisão previsto na PNMU. A seguir, apresenta-se Quadro 4 com a comparação entre os Planos de Mobilidade Urbana.

**Quadro 4 – Análise comparada dos documentos técnicos e relatórios finais dos PlanMobs**

Local	Documentos técnicos publicados	Estrutura do relatório final
<b>Belo Horizonte</b>	Pré-revisão: 1 - Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 Pós-revisão (2017): 2 - Diagnóstico 3 - Tendências 4 - Plano de Gestão da Demanda e Melhoria da Oferta 5 - Plano de Implantação, Gestão e Monitoramento 6 - Relatório-Síntese	1 - Apresentação 2 - Plano de Mobilidade 3 - Diagnóstico e Prognóstico do Sistema de Mobilidade 4 - Diretrizes do Plano de Mobilidade 5 - Propostas do Plano 6 - Implementação do Plano 7 - Recomendações
<b>São Paulo</b>	1 - Texto Final: Plano de Mobilidade Urbana do Município de São Paulo – 2015 2 - Caderno de Mapas	1 - Apresentação 2 - Introdução 3 - Diagnóstico da Mobilidade Urbana 4 - Política de Mobilidade Urbana 5 - Propostas do Plano de Mobilidade Urbana 6 - Transporte Metropolitano 7 - Participação e controle social 8 - Conclusões 9 - Síntese das Propostas do PlanMob-SP/2015 10 - Referências Técnicas 11 - Ficha Técnica
<b>Distrito Federal</b>	8 Relatórios Andamento; 12 Relatórios Técnicos; o Relatório Final de outubro/2010; e a Revisão do PDTU de 2014	1 - Introdução 2 - Caracterização da Área de Estudo 3 - Caracterização do Sistema de Transporte e da Mobilidade 4 - Estudos de Demanda 5 - Diagnóstico do Sistema de Transporte e da Mobilidade 6 - Cenários de Desenvolvimento Territorial e Demográfico 7 - Concepção e Simulação das Alternativas 8 - Análise de Alternativas de Sistema de Transporte 9 - Detalhamento da Alternativa Recomendada 10 - Recomendações Especiais para melhoria da Mobilidade e Acessibilidade

(continua)

Local	Documentos técnicos publicados	Estrutura do relatório final
<b>Rio de Janeiro</b>	1 - Termo de Referência 2 - Produtos (levantamento de dados) 3 - Diagnósticos (Volume I: contextualização; Volume II: caracterização dos deslocamentos e Componentes do Sistema de Mobilidade). 4 - Prognóstico (Volume III: prognóstico e projeções)	1 - Apresentação 2 - Diagnóstico 3 - Diretrizes e Propostas 4 - Programa de Implantação, Gestão e Monitoramento 5 - Considerações sobre o Fundo Municipal de Transportes 6 - Equipe de Desenvolvimento
<b>Curitiba</b>	1 - Proposta, 2008 2 - Anexo I – Diagnóstico Acessibilidade, 2008 3 - Anexo II – Diagnóstico Sistema Viário, de Circulação e de Trânsito, 2008 4 - Anexo III – Diagnóstico Transporte Coletivo e Comercial, 2008 5 - Anexo IV – Diagnóstico Transporte de Cargas, 2008	1 - Apresentação 2 - Descrição Geral do Plano 3 - Desenvolvimento do Plano 4 - Diagnóstico e Análise 5 - Cenários ou Alternativas 6 - Diretrizes Gerais
<b>Salvador</b>	Livro-Síntese do PlanMob; Sumário Executivo de Viagens; Termo de Referência; Contrato SEMOB Consórcio TCC Oficina; 15 Relatórios Técnicos; e Atas das Audiências Públicas.	1 - Apresentação 2 - Introdução 3 - Resumo Executivo 4 - Considerações Preliminares 5 - Caracterização do Município 6 - Prognóstico e Demandas Futuras 7 - Política de Mobilidade Urbana de Salvador 8 - Propostas para o Sistema de Mobilidade de Salvador 9 - Programas de Ação 10 - Viabilidade Socioeconômica do PlanMob-Salvador 11 - Conclusão e Recomendações
<b>Manaus</b>	Relatório Final (Volumes I e II)	1 - Apresentação 2 - Caracterização 3 - Estudo de Demanda 4 - Projeção das variáveis socioeconômicas 5 - Projeção de viagens 6 - Avaliação da mobilidade motorizada em Manaus nos cenários futuros – Prognóstico 7 - Propostas 8 - Avaliação das alternativas 9 - Proposições do PlanMob-Manaus

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Apesar de todos os documentos apresentarem os conteúdos mínimos sugeridos pelo Ministério das Cidades, são os adicionais que diferenciam os

PlanMobs analisados, principalmente no que se refere à participação da sociedade civil na construção das políticas públicas de mobilidade urbana e à viabilidade de execução das propostas apresentadas. Neste aspecto, enquanto o Plano de Mobilidade Sustentável de Salvador é um destaque no que tange ao processo participativo, os PlanMobs de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Salvador são exemplos de políticas públicas mais detalhadas e, por isso, com maior viabilidade de execução. É fundamental que as propostas apresentadas sejam implementadas, avaliadas e revisadas pelos municípios, com o objetivo de melhorar a mobilidade urbana nas cidades.

### 3.5 INDICADORES UTILIZADOS NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

Como destaca Frey (2000), o estudo de políticas públicas envolve três dimensões: a institucional, a dos processos políticos e a do conteúdo das políticas públicas propriamente ditas. A passagem dos processos políticos para a definição de programas, planos e políticas é marcada pelo confronto e pactuação entre os primeiros e problemas e conteúdos de ordem técnico-científica. Dentre os instrumentos de planejamento e gestão que marcam esta passagem estão os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos que visam assegurar a sua implantação. O alcance das metas é monitorado por indicadores preestabelecidos, entendidos como um elo robusto entre política e ciência, que buscam tanto quantificar e avaliar objetivamente demandas e carências da sociedade quanto monitorar, avaliar e indicar revisões necessárias.

Ainda que ambas as leis estejam inseridas no bojo das ações no sentido de institucionalizar diretrizes para as políticas públicas no Brasil, um dos aspectos que diferenciam a Lei do Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes da política urbana, e a da PNMU – aprovada 11 anos após o primeiro – está na exigência de indicadores para permitir seu monitoramento e a avaliação no atendimento das metas preestabelecidas. A ampla aceitação e o uso corrente destes instrumentos é que constitui as caixas-pretas definidas por Latour (2000) e, a fim de poder abri-las e explicitar o jogo de interesses e decisões – as controvérsias – que estiveram por trás de sua definição, é preciso, antes de tudo, identificá-las.

O uso de indicadores para simulação e avaliação do desempenho de redes de transporte constitui parte dos métodos clássicos em planejamento de transportes. Antes mesmo da aprovação da PNMU, o primeiro “Caderno de Referências de Mobilidade Urbana” já previa a utilização de indicadores, tanto na abordagem técnica quanto na social, nas etapas de diagnóstico, prognóstico e na análise e simulação de propostas (BRASIL, 2007). O segundo “Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana” (BRASIL, 2015), por outro lado, avança na recomendação do uso dos indicadores nos Planos de Mobilidade Urbana, além das etapas citadas e em consonância com o estabelecido pela Lei nº 12587/2012. Segundo este documento, os indicadores podem ser aplicados em, ao menos, três momentos distintos: (i) no diagnóstico; (ii) na definição das metas; e (iii) no monitoramento e na avaliação dos resultados alcançados ao longo da execução das ações definidas no Plano (BRASIL, 2015).

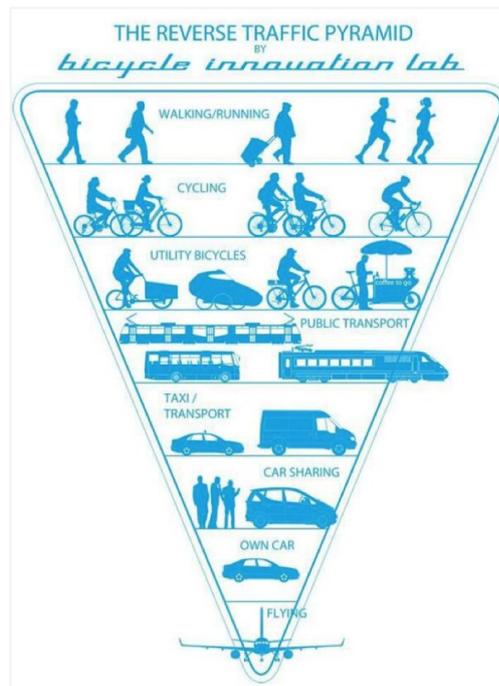
A análise comparativa dos indicadores de monitoramento e avaliação das ações previstas nos Planos tem como objetivo responder às seguintes indagações:

- Os PlanMobs analisados apresentam indicadores de monitoramento?
- Caso positivo, como são estruturados?
- Há indicadores que extrapolam a pauta do transporte e incorporam um diálogo com a cidade?
- Estes elementos apontam alguma prioridade relativa aos modos de transporte?
- Há alguma relação entre os indicadores construídos e os mecanismos de participação?

Para tanto, além dos relatórios que compõem os PlanMobs, nossa análise fundamenta-se no direito à participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação previsto no art. 15 da PNMU e na diretriz, estabelecida na Política Nacional, que destaca a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado – em consonância com as discussões de mobilidade sustentável em nível internacional. A pirâmide de inversão da prioridade no trânsito (Figura 6) foi

apresentada pela primeira vez pelo Bicycle Innovation Lab,<sup>57</sup> em 2011, que advoga pelo planejamento da mobilidade urbana calcado na mobilidade ativa, aborda uma perspectiva que prevê uma total inversão de prioridades quando comparada ao modelo americano rodoviarista, buscando intensificar os deslocamentos a pé e de bicicleta.

**Figura 6 – Pirâmide de inversão da prioridade no trânsito**



Fonte: Bicycle Innovation Lab, 2011.

A despeito da exigência da PNMU para avaliação e monitoramento dos PlanMobs e das recomendações expressas nos Cadernos de referência do Ministério das Cidades, um dado relevante que a análise comparada permitiu identificar é que, dos sete PlanMobs analisados, apenas dois incorporam indicadores de avaliação e monitoramento.

Somente o Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte e o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro – com 101 e 37 indicadores, respectivamente – atendem a esse requisito estabelecido no art. 21 da Lei nº 12.587/2012. O PlanMob-BH possui quatro níveis de indicadores: (i) Indicadores para cada um dos seis objetivos estratégicos do Plano; (ii) Indicadores gerais para se avaliar o Plano; (iii) Indicadores que avaliam cada um dos oito Eixos do Plano; e (iv)

<sup>57</sup> Coletivo independente de ciclistas situado na cidade de Copenhague considerado uma referência nacional e internacional em soluções inovadoras que apoiam a utilização da bicicleta em áreas urbanas. É apoiado financeiramente por fundações, empresas e indivíduos.

Indicadores que avaliam os Programas do Plano. Além desses, o Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte possui um Indicador Geral do Plano: Índice de Cumprimento das Metas (ICM), estabelecido para o cenário de 2030. Já o PNMUS-RJ possui três níveis de indicadores: (i) Indicadores de eficiência voltados para a execução física, prazo e execução financeira; (ii) Indicadores de eficácia com foco na execução do Plano, demanda e oferta; (iii) Indicadores de efetividade que abordam a qualidade, o financeiro e o uso do solo.

Quando analisamos os demais planos, verificam-se dois casos: (i) aqueles que utilizam indicadores apenas no diagnóstico e não especificam formas de monitoramento e avaliação do plano; (ii) aqueles que, assumindo uma forma intermediária, apresentam metas e ações detalhadas, mas não incorporam indicadores em sua avaliação e monitoramento.

No primeiro caso, estão os municípios de São Paulo e Curitiba. O PlanMob de São Paulo não apresenta um relatório ou capítulo específico sobre o monitoramento e avaliação das propostas e utiliza alguns indicadores apenas para a elaboração do diagnóstico. Ao longo da conclusão do relatório final, é destacada a necessidade da formulação de indicadores para cada projeto para a verificação contínua da qualidade, reavaliação de metas e objetivos. No entanto, na prática, nada foi apresentado a esse respeito. O mesmo acontece no PlanMob de Curitiba que, além de não apresentar indicadores de monitoramento e avaliação, não menciona a sua relevância para a aplicação das ações propostas.

No segundo caso, encontram-se os PlanMobs do Distrito Federal, Salvador e Manaus, que se aproximam entre si pelo detalhamento de ações, metas e, no caso dos dois últimos, simulação de cenários utilizando indicadores, mas se verifica a ausência de parâmetros concretos para sua avaliação e monitoramento. O Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal, por exemplo, utiliza os indicadores de mobilidade apenas na caracterização e análise inicial. Já o Plano de Mobilidade Sustentável de Salvador faz uso de indicadores de transporte coletivo e transporte individual para a avaliação de cenários que possibilitam a visualização das melhorias obtidas ao longo da implantação das intervenções propostas. De forma similar, o Plano de Mobilidade Urbana de Manaus incorpora indicadores de rede para a avaliação da mobilidade motorizada nos cenários futuros. É importante destacar que, além da ausência de um prognóstico que apresente os indicadores de desempenho, há a avaliação de cenários nos PlanMobs de Salvador e Manaus

apenas para o transporte motorizado. Ou seja, a premissa apresentada na PNMU de priorizar os modos de transportes não motorizados sobre os motorizados não é considerada de forma efetiva no momento de consolidação do Plano.

**Quadro 5 – Análise comparada dos indicadores dos PlanMobs**

Local	Apresenta indicadores de monitoramento e avaliação do PlanMob?	Se sim, quantos?	Como são estruturados?
<b>Belo Horizonte</b>	Sim	101	<p>O PlanMob-BH possui quatro níveis de indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indicadores para cada um dos seis Objetivos Estratégicos do Plano;</li> <li>2. Indicadores gerais para se avaliar o Plano;</li> <li>3. Indicadores que avaliam cada um dos oito Eixos do Plano;</li> <li>4. Indicadores que avaliam os 23 Programas do Plano.</li> </ol> <p>Além desses, o Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte possui um Indicador Geral do Plano: Índice de Cumprimento das Metas (ICM) estabelecido para o cenário de 2030.</p>
<b>São Paulo</b>	Não	-	-
<b>Rio de Janeiro</b>	Sim	37	<p>O PMUS-RJ possui três níveis de indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indicadores de eficiência voltados para a execução física, prazo e execução financeira;</li> <li>2. Indicadores de eficácia com foco na execução do Plano, demanda e oferta;</li> <li>3. Indicadores de efetividade que abordam a qualidade, o financeiro e o uso do solo.</li> </ol>
<b>Curitiba</b>	Não	-	- (continua)

<b>Local</b>	<b>Apresenta indicadores de monitoramento e avaliação do PlanMob?</b>	<b>Se sim, quantos?</b>	<b>Como são estruturados?</b>
<b>Distrito Federal</b>	Não, apesar de apresentar ações e metas.	-	-
<b>Salvador</b>	Não. No caso do transporte coletivo e do sistema viário, a simulação dos cenários é realizada com base em indicadores, porém não há uma definição clara de indicadores-síntese, para acompanhamento da implementação das propostas.	-	-
<b>Manaus</b>	Não. Apresenta simulação de cenários fundamentada em indicadores específicos, porém não há a definição clara de indicadores-síntese para acompanhamento da implementação das propostas.	-	-

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Em relação à estruturação dos indicadores, cabe destacar a metodologia adotada no PMUS-RJ, que os classifica segundo três critérios de desempenho: eficiência, eficácia e efetividade (3Es). A eficiência na avaliação das políticas públicas é aquela que requer menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa (COSTA; CASTANHAR, 2003); uma boa eficácia é entendida como a relação entre metas alcançadas *versus* metas pretendidas (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013); e a efetividade trata dos efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção e demonstra se a política aplicada gerou a transformação social desejada. Destaca-se que a avaliação sistêmica pretendida com a incorporação dos 3Es no PMUS-RJ é fundamental para uma gestão pública factível, com resultados efetivos para a sociedade.

De forma mais detalhada, os 37 indicadores de medição sugeridos no PMUS-RJ, apresentados no Quadro 6, a seguir, são caracterizados de acordo com a seguinte proporção: 11 indicadores de eficiência, relacionados à execução física, prazo,

execução financeira e execução do plano; 12 indicadores de eficácia que tratam da execução do plano, demanda e oferta; e 14 indicadores vinculados à qualidade e à viabilidade financeira. Dentre eles, destacam-se, por afastarem-se do escopo clássico do planejamento dos transportes e por abordarem a relação entre mobilidade e planejamento urbano, aqueles relacionados à habitação – número de unidades habitacionais nas zonas lindeiras dos corredores de transporte público – e ao emprego – número de empregos nas zonas lindeiras dos corredores de transporte público. Ainda que representem uma inovação, é preciso destacar que não se afastam muito da ideia de origem-destino vinculada à casa-trabalho. Outro aspecto a salientar é que o plano não sugere nenhum indicador diretamente relacionado à mobilidade ativa; são priorizados aqueles que mensuram as ações voltadas para o transporte coletivo.

**Quadro 6 - Indicadores de avaliação e monitoramento do PMUS-RJ**

Nível	Subnível	Indicador-chave	Indicador de Medição
Eficiência	Projetos	Execução física	(1) Atividades Executadas; (2) Atividades Atrasadas; (3) Extensão Executada; (4) Unidades Executadas.
		Prazo	(5) Cumprimento de Prazo.
		Execução Financeira	(6) Recursos Gastos; (7) Montante a Pagar; (8) Montante a realizar.
	Plano	Execução do Plano	(9) Número de projetos em licitação; (10) Número de projetos em execução; (11) Número de projetos concluídos.
Eficácia		Demanda	(12) Número de passageiros; (13) Número de passageiros - sistema estrutural.
		Oferta	(14) Número de linhas; (15) Número de linhas - sistema estrutural; (16) Número de terminais; (17) km de linhas; (18) km de linhas - sistema estrutural; (19) Capacidade do sistema; (20) Capacidade - sistema estrutural; (21) Frota de ônibus; (22) Frota de veículos particulares; (23) Quilometragem de ciclovias.

(continua)

Nível	Subnível	Indicador-chave	Indicador de Medição
Efetividade	Qualidade	Qualidade Geral	(24) Índice de imagem. <sup>58</sup>
		Tempo de Espera	(25) Índice de imagem.
		Lotação no veículo	(26) Índice de imagem.
		Cumprimento de horário	(27) Índice de imagem.
		Nível de Congestionamento	(28) Índice de imagem.
		Acidentes	(29) Número de acidentes com e sem vítimas.
		Multas	(30) Número de multas aplicadas.
		Velocidade	(31) Velocidade em corredores.
	Financeiro	Rentabilidade	(32) Índice de Passageiro Quilômetro - IPK
		Custo	(33) Tarifa média; (34) Tarifa por km; (35) Custo médio por passageiro.
		Habitação	(36) Número de unidades habitacionais nas zonas lindeiras dos corredores de transporte público.
		Emprego	(37) Número de empregos nas zonas lindeiras dos corredores de transporte público.

Fonte: Prognóstico do PMUS-RJ. Elaborado pela autora, 2022.

De forma diferente daquela apresentada no PMUS-RJ, o PlanMob-BH não caracteriza os indicadores seguindo a metodologia dos 3Es, adotando a subdivisão por indicadores-chave, indicadores dos eixos e dos programas, indicadores do ObsMob-BH e indicador geral. É importante destacar que o Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 propunha apenas 22 indicadores. Após a revisão durante a IV Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU), em 2014, se transformaram em

<sup>58</sup> Os índices de imagem são obtidos mediante pesquisa de qualidade com usuários dos sistemas de transportes.

101 indicadores, apresentados de forma bastante detalhada no “Plano de Implantação, Gestão e Monitoramento”, publicado em 2017, e no resultado do Balanço da Mobilidade de 2019 (ano base 2018) apresentado pelo Observatório da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte – ObsMob-BH –, ou seja, houve processo participativo na definição dos indicadores durante a CMPU. Outro ponto relevante do PlanMob-BH foi a criação deste Observatório, por meio do Decreto nº 15.317/2013, com o objetivo de realizar, com base em indicadores de desempenho estabelecidos, o monitoramento da implementação do Plano. O ObsMob-BH apresenta, anualmente, o Balanço da Mobilidade identificando o *status* e a avaliação de cada um dos 101 indicadores monitorados, identificados no Quadro 7, a seguir.

**Quadro 7 – Indicadores de avaliação e monitoramento do PlanMob-BH**

Indicadores-chave	(1) Taxa de mortalidade em acidentes de trânsito (mortos por 100 mil habitantes, considerando até 30 dias do acidente); (2) Toneladas de CO <sub>2</sub> emitidas por habitante; (3) Percentual de viagens a pé (em relação ao total de viagens); (4) Percentual de viagens em bicicleta (em relação ao total de viagens); (5) Percentual de viagens em modos coletivos (em relação ao total de viagens); (6) Percentual da Participação do modo individual na distribuição modal.
Indicadores do eixo Acessibilidade Universal	(7) Percentual da frota com embarque em nível; (8) Percentual da frota de ônibus com alguma facilidade no embarque/desembarque no transporte coletivo; (9) Percentual de gasto com transporte coletivo (em relação ao salário mínimo).
Indicadores do eixo Cidade Sustentável	(10) Emissões de gases de efeito estufa - EG; (11) Percentual das áreas de OUCs [Operação Urbana Consorciada] regulamentadas na cidade; <b>(12) Percentual das áreas não residenciais aprovadas nas OUCs na cidade; (13) Percentual de unidades residenciais aprovadas nas OUCs na cidade;</b> (14) Percentual renovação da frota de ônibus (MOVE, convencional, seletivo e suplementar) por veículos híbridos ou não movidos a derivados do petróleo; (15) PM 10 média (µg/m <sup>3</sup> ).
Indicadores do eixo Circulação Calma	(16) Número de vítimas em acidentes de trânsito por dia; (17) Taxa de atropelamentos por 100 mil habitantes; (18) Taxa de mortalidade em acidentes de trânsito (mortos no dia do acidente por 100 mil habitantes).
Indicadores do eixo Gestão, Fiscalização e Operação	(19) Percentual de recursos efetivamente aplicados em Mobilidade Urbana; (20) Total de Recursos (R\$) investidos em Mobilidade Urbana por Habitante por ano.
Indicadores do eixo Logística Urbana	(21) Percentual da ocupação das áreas de carga e descarga (CD) por veículos fora de operação de carga e descarga; (22) Taxa de instalações logísticas em relação à população de Belo Horizonte; (23) Taxa de pontos de entrega/coleta em Belo Horizonte (100 mil habitantes); (24) Tempo médio das operações de carga e descarga na via pública.

(continua)

Indicadores do eixo Mobilidade Ativa	(25) Número de viagens por bicicleta por dia no sistema de bicicletas compartilhadas; (26) Percentual da população que vive no entorno da malha cicloviária (500 m); (27) Percentual de avaliação positiva (ótimo e bom) das condições das calçadas na Área Central de Belo Horizonte; (28) Percentual de avaliação positiva (ótimo e bom) das condições das calçadas nos bairros de Belo Horizonte; (29) Percentual de avaliação positiva das condições das travessias na área central de Belo Horizonte; (30) Percentual de avaliação positiva das condições das travessias nos bairros de Belo Horizonte; (31) Percentual de avaliação positiva das condições da infraestrutura cicloviária.
Indicadores do eixo Mobilidade Coletiva	(32) Índice de Conforto de Viagens - ICV; (33) Índice de Cumprimento da Programação - ICP; (34) Índice de Desempenho Operacional - IDO; (35) Índice de Pontualidade de Viagens (IPV); (36) Percentual de avaliação positiva do transporte coletivo; (37) Percentual de viagens em modos coletivos em relação ao total de viagens em modos motorizados; (38) Percentual do gasto com transporte (em relação ao salário médio em Belo Horizonte); (39) Razão entre o tempo de viagem do transporte coletivo em relação ao individual motorizado; (40) Velocidade operacional média do transporte coletivo – pico tarde.
Indicadores do eixo Mobilidade Individual Motorizada	(41) Nível de serviço das principais vias; (42) Produtividade do serviço de táxi (em horas).
Indicadores do programa Acessibilidade em Calçadas e Travessias	(43) Extensão de calçadas – com pontos de ônibus, com acessibilidade universal em corredores estruturantes e centralidades; (44) Percentual de interseções semaforizadas com travessia total para pedestres (em relação ao total de interseções semaforizadas).
Indicadores do programa Acessibilidade no transporte público	(45) Índice de conformidade com a acessibilidade do sistema BRT de BH - BRTIC. Número de estações com acessibilidade adequada aos critérios de acessibilidade universal.
Indicadores do programa BH a Pé	(46) Percentual de fatalidade de pedestres (total de pedestres mortos em relação às vítimas fatais).
Indicadores do programa Circulando e Entregando Melhor	(47) Percentual de equipamentos com capacidade de fiscalização de caminhões, em áreas ou corredores com restrição aos veículos de carga; (48) Taxa de mortalidade em acidentes de trânsito envolvendo veículos urbanos de carga.
Indicadores do programa Desenvolvimento Orientado para o Transporte	<b>(49) Áreas das unidades não residenciais aprovadas na OUC-ACLO;</b> (50) Percentual de análises técnicas de processos de empreendimentos emitidas no prazo; (51) Proporção de vagas de bicicletas disponibilizadas em empreendimentos de impacto; (52) Unidades residenciais aprovadas na OUC-ACLO [Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos-Leste-Oeste].
Indicadores do programa Educação para a Mobilidade	(53) Percentual de alunos participantes do programa de educação para a mobilidade da BHTRANS; (54) Percentual de motoristas e agentes de bordo do transporte público e escolar treinados em relação ao planejado.

(continua)

Indicadores do programa Fiscalização da Mobilidade	(55) Índice de agentes de fiscalização de trânsito pela frota de veículos do município (1.000 veículos); (56) Índice de veículos infratores no estacionamento rotativo.
Indicadores do programa Gestão do PlanMob-BH	(57) Percentual do orçamento municipal investido em mobilidade urbana.
Indicadores do programa Informação da Mobilidade	(58) Percentual de avaliação positiva da disseminação das informações para escolha dos modos de deslocamento; (59) Percentual de pontos de parada dotados de painéis com informação em tempo real (em relação ao planejado).
Indicadores do programa Pedala BH	(60) Número de vagas públicas para bicicletas em paraciclos; (61) Percentual da extensão da rede cicloviária (ciclovias, ciclofaixas e rotas cicláveis, incluindo-se as ruas de zona 30) implantada em relação à rede viária total; (62) Percentual da extensão da rede cicloviária (ciclovias, ciclofaixas e rotas cicláveis, incluindo-se as ruas de zona 30) implantada em relação ao planejado; (63) Percentual de participação da bicicleta (conforme declarado na pesquisa de opinião); (64) Percentual de vítimas ciclistas em relação ao total de vítimas de acidentes.
Indicadores do Programa de Estacionamento	(65) Rotatividade no estacionamento rotativo.
Indicadores do Programa de Segurança	(66) Extensão de vias que tiveram redução de limite de velocidade para 30 km/h com foco no projeto zona 30; (67) Taxa de vítimas motociclistas em acidentes de trânsito <i>in situ</i> por 100 mil habitantes.
Indicadores do programa Qualificação Ambiental da Mobilidade	(68) Percentual de veículos movidos a combustíveis não fósseis na frota contratada pelo município.
Indicadores do programa Rede Complementar	(69) Percentual de avaliação positiva do sistema suplementar; (70) Percentual de passageiros utilizando a rede complementar.
Indicadores do programa Rede Convencional	(71) Índice de Confiabilidade Mecânica - ICM; (72) Índice de Infração Regulamentar - IIR; (73) Índice de Segurança das Viagens - ISV; (74) Percentual de avaliação positiva do sistema convencional; (75) Percentual de faixas exclusivas/ preferenciais implantadas em relação ao total planejado; (76) Percentual de passageiros utilizando o sistema convencional; (77) Taxa de reclamação dos usuários.
Indicadores do programa Rede Estruturante	(78) Extensão da rede estruturante em relação à extensão total de vias com circulação do transporte coletivo; (79) Extensão da rede estruturante implantada em relação ao planejado; (80) Percentual de avaliação positiva do MOVE; (81) Percentual de passageiros utilizando a rede estruturante; (82) Razão entre a velocidade do ônibus e a do automóvel nos principais corredores.

(continua)

Indicadores do programa Sistema Viário	(83) Vias do VIURBS [Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte] destinadas ao transporte coletivo implantadas.
Indicadores do programa Tarifário	(84) Percentual de passageiros que pagam a tarifa regional; (85) Razão entre o valor médio pago nas viagens e o valor da tarifa predominante.
Indicadores do programa Transporte Público Individual	(86) Número de taxis por mil habitantes; (87) Produtividade do serviço de táxi (em quilômetros).
Indicadores somente do ObsMob-BH	(88) Percentual de participação do transporte coletivo na distribuição modal (conforme declarado na pesquisa de opinião); (89) Taxa de reclamação relacionada à conduta inadequada dos operadores - transporte convencional; (90) Percentual de dias com qualidade boa do ar; (91) Emissões de gases de efeito estufa do setor rodoviário per capita; (92) Taxa de motorização geral; (93) Taxa de motorização de veículos leves; (94) Percentual de população no raio de 1 km da rede estruturante; (95) Taxa de vítimas não fatais em acidentes de trânsito; (96) Porcentagem de veículo da frota de transporte público aprovados em vistorias; (97) <b>Percentual da população vivendo em raio de 500 m de pontos de acesso ao transporte coletivo</b> ; (98) Índice de acessibilidade do embarque e desembarque da frota de transporte coletivo (convencional e suplementar) - IAED; (99) <b>Relação entre densidade de imóveis NÃO RESIDENCIAIS nas áreas previstas para as Operações Urbanas relativas a transporte e a densidade média da cidade</b> ; (100) <b>Relações entre densidade de imóveis RESIDENCIAIS das áreas previstas para as Operações Urbanas relativas a transporte e a densidade média da cidade</b> .
Indicador Geral	(101) Índice de Cumprimento das Metas (ICM) estabelecidas no PlanMob-BH.

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Percebe-se que a avaliação e o monitoramento das ações previstas no PlanMob-BH foi aquela que, dentre a amostra, apresentou estrutura com maior desenvolvimento, buscando por meio dos indicadores maior transparência nos resultados. Tal fato insere este Plano em posição de destaque quando comparado aos demais Planos analisados no quesito do uso de indicadores. Além disso, o fato de que boa parte desses indicadores tenha sido inserida após os momentos pontuais de participação – o processo de revisão na IV CMPU e a avaliação anual pelo ObsMob-BH – também distingue o plano belo-horizontino. Trata-se de um caso que permite verificar a possibilidade de envolvimento da sociedade civil na construção das políticas públicas e de suas caixas-pretas – os indicadores.

Dos 101 indicadores constantes no “Balanço da Mobilidade de 2019”, seis trazem, de forma mais clara, a relação entre a mobilidade urbana e o planejamento urbano integrado. São eles: o Percentual das áreas não residenciais aprovadas nas OUCs na cidade; o Percentual de unidades residenciais aprovadas nas OUCs na

cidade; as Áreas das unidades não residenciais aprovadas na OUC-ACLO; o Percentual da população vivendo em raio de 500 m de pontos de acesso ao transporte coletivo; a Relação entre densidade de imóveis NÃO RESIDENCIAIS nas áreas previstas para as Operações Urbanas relativas a transporte e à densidade média da cidade; e as Relações entre densidade de imóveis RESIDENCIAIS das áreas previstas para as Operações Urbanas relativas a transporte e à densidade média da cidade. A opção das Operações Urbanas Consorciadas como ponto a partir do qual se constrói o elo entre as políticas de mobilidade e de planejamento urbano justifica-se, por um lado, pelo fato de que a proposição das OUCs em Belo Horizonte ser frequentemente apoiada no discurso do Desenvolvimento Orientado para o Transporte Coletivo (DOT). Por outro lado, a redução deste vínculo a instrumento único minimiza as possibilidades de investigação da mobilidade urbana como forma de permitir o amplo acesso aos benefícios, bens e serviços urbanos.

Além destes, os indicadores-chave – ver Quadro 7 – são imprescindíveis para o PlanMob-BH, uma vez que abordam os percentuais dos diferentes modos de transporte de forma a verificar a efetividade da redução da participação do modo motorizado individual na distribuição total dos deslocamentos e a priorização do transporte coletivo e os deslocamentos a pé e de bicicleta. No entanto, a apuração da evolução dos indicadores-chave depende da construção da matriz Origem-Destino (OD), cuja última atualização para o município de Belo Horizonte se deu em 2012; ou seja, apesar de serem os principais indicadores do PlanMob, são difíceis de acompanhar devido à complexidade de atualização da pesquisa OD. Em 2012, o modo *individual* representava 36,6% dos deslocamentos; as viagens em modo *coletivo* 28,1%; os deslocamentos a pé 34,8% do total; e os de bicicleta 0,4%. As metas apresentadas no PlanMob são 24%, 32%, 38% e 6%, respectivamente, para o ano de 2030, seguindo as prioridades estabelecidas pela PNMU.

Por fim, observa-se que não necessariamente os PlanMobs mais desenvolvidos no que se refere à apresentação de indicadores de avaliação e monitoramento são aqueles com maior participação da sociedade civil na construção das políticas públicas. O Plano de Salvador, por exemplo, apesar de ser o mais participativo dentre os sete analisados, ainda não incorpora indicadores em seu prognóstico. Neste sentido, o PlanMob-BH merece destaque por incorporar no Decreto que o legitima, a criação do ObsMob-BH.

### 3.6 UM ESTUDO DE CASO: CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DO PLANMOB-BH

*Não dá para você ter um Plano de Mobilidade onde você não joga para a cidade e nele coloca o controle social, coloca a participação popular, coloca a cidade para dialogar intensamente com ele, cotidianamente. Esse é o problema. (Maciel, 2021)*

O município de Belo Horizonte possui um histórico de vanguarda no planejamento da mobilidade urbana, quando comparado a outras metrópoles brasileiras, fato que o destaca no cenário nacional e justifica a escolha do Plano de Mobilidade de Belo Horizonte como Estudo de Caso. Afora este aspecto, a escolha do estudo aprofundado deste plano se dá também pelo detalhamento na definição dos indicadores e pela forma como foram definidos, a saber, após sua revisão em evento que permitiu a participação direta e ampliada. Outro aspecto importante a destacar foi a criação do ObsMob-BH, que possui papel fundamental na fiscalização e na participação da sociedade civil na execução das ações incorporadas ao Plano, tendo por atribuição, inclusive, a definição e a revisão de seus indicadores. Tanto a revisão do Plano e de seus indicadores na IV CMPU como a criação do ObsMob-BH constituem elementos que evidenciam o confronto entre o saber técnico e os processos políticos na construção das políticas públicas; em outras palavras, constituem chaves, a partir das quais podemos abrir as caixas-pretas.

Para tanto, seguimos os passos sugeridos por Latour e fomos atrás dos agentes envolvidos neste processo. Deve-se ressaltar que o PlanMob de Belo Horizonte precedeu a PNMU e foi um dos primeiros planos de mobilidade urbana elaborados no País. Qual é o significado deste fato para os atores envolvidos na construção das políticas de mobilidade urbana belo-horizontinas? Sob a ótica dos atores envolvidos na construção destas políticas, houve participação da sociedade civil organizada na construção do PlanMob-BH?

Retomando as controvérsias que evidenciamos no Capítulo 3, precisamos lembrar que tanto a aprovação da Lei nº 15.317/2013 como a IV CMPU ocorreram após as Jornadas de Junho de 2013, quando movimentos, como o Tarifa Zero em Belo Horizonte, conclamaram maior aproximação entre Mobilidade Urbana e o Direito

à Cidade. Nesse sentido, seria possível afirmar que o PlanMob-BH traz para as políticas de mobilidade urbana maior preocupação com o Direito à Cidade? Certamente, estes são os itens suscetíveis a maiores controvérsias vinculados ao PlanMob. Passados quase 10 anos da promulgação do Plano, por meio do Decreto nº 15.317/2013, percebe-se a importância de uma investigação minuciosa acerca destes pontos. Avaliaremos estas questões tanto a partir da ótica dos atores entrevistados, como, também, por meio da análise dos registros das reuniões do ObsMob-BH e da IV CMPU, fazendo uso da perspectiva relativista e crítica; buscando evidenciar as controvérsias na construção das caixas-pretas.

A construção do PlanMob-BH teve início em 2005 – na gestão do então prefeito Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores (PT) – e foi coordenada pela BHTrans. É fundamental esclarecer que tal processo é demarcado por duas fases principais: a primeira fase demarcada pela elaboração inicial, que culmina no Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 (pré-revisão) pela BHTrans e PBH; e a segunda fase, iniciada com a publicação do Decreto nº 15.317/2013, que promulga o PlanMob e o ObsMob-BH, caracterizada principalmente pela ampliação da participação da sociedade civil por meio das reuniões do Observatório e da IV Conferência Municipal de Política Urbana – episódios em que ocorreu a revisão participativa dos indicadores do PlanMob. Seria possível, portanto, considerar que a segunda fase de elaboração do Plano aproxima-se do direito à obra, componente imprescindível para se alcançar o Direito à Cidade de Lefebvre?

O Decreto nº 15.317/2013 responsável pela instituição do PlanMob e do ObsMob foi publicado em setembro de 2013, ou seja, poucos meses depois das Jornadas de Junho, menos de um ano antes de acontecer a Copa do Mundo no Brasil – o que incluiria jogos em Belo Horizonte –, durante o governo do então prefeito Márcio Lacerda, marcado pelo cerceamento do uso dos espaços públicos em manifestações urbanas. Na condição de um dos ativistas envolvidos em manifestações, a criação do ObsMob-BH é avaliada por Veloso (2021) como um dos principais pontos da institucionalização do PlanMob, uma vez que este instrumento viabiliza o diálogo entre as diversas instituições que se envolvem, direta ou indiretamente, com a mobilidade urbana de Belo Horizonte e permite a atuação dos observadores no acompanhamento e no monitoramento de sua implementação, avaliação e revisão periódica.

O Observatório é responsável pela publicação do “Balanço Anual da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte”, com os resultados dos indicadores avaliados. Desde a

sua criação, em 2013, até o final de 2021, aconteceram 15 reuniões do Observatório da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte.<sup>59</sup> Coordenado pela BHTrans e, teoricamente, com atuação paralela ao Conselho Municipal de Política Urbana, é definido como um Grupo de Observadores. Sem definir sua composição exata no Decreto que o instituiu, este órgão teve a adesão inicial de 43 instituições – 19 privadas, sete públicas não municipais e 17 municipais, como ilustra o Quadro 8, a seguir. Cabe destacar que as instituições listadas no Quadro foram aquelas que aderiram até o momento da primeira reunião, ocorrida em julho de 2014. Destaca-se que o processo de adesão ao ObsMob-BH é de fluxo contínuo, ou seja, não há um término de mandato, como ocorre usualmente em órgãos colegiados; as instituições interessadas podem tornar-se observadoras a qualquer momento. Por conseguinte, número significativo de 35 instituições que aderiram ao Observatório, em 2014, testemunha a relevância que a pauta da mobilidade urbana tinha naquela ocasião.

**Quadro 8 - Composição inicial do ObsMob-BH: Instituições que aderiram em julho de 2014**

Instituições privadas	Instituições públicas não municipais	Instituições municipais
1. Associação dos Comerciantes do Hipermercado de BH (ACH-BH) 2. Associação Comercial e Empresarial de Minas (ACMINAS) 3. Associação de Motociclistas do Estado de Minas Gerais (AMO-MG) 4. Associação dos Ciclistas Urbanos de Belo Horizonte (BH em Ciclo) 5. Câmara dos Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte (CDL-BH) 6. Conselho Regional de Economia - Minas Gerais (CORECON-MG) 7. Fundação Dom Cabral (FDC) 8. Federação das Empresas de Transportes de Carga do Estado de Minas Gerais (FETCE-MG)	1. Agência de Desenvolvimento da Regional Municipal de Belo Horizonte (ADRM-BH) 2. Departamento de Trânsito de Minas Gerais (DETRAN-MG) 3. Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFMG) 4. Fundação João Pinheiro (FJP) 5. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU)	1. Assessoria de Comunicação Social-PBH (ACS-PBH) 2. Coordenação Executiva do Programa BH Metas e Resultados (BH METAS) 3. Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD/BH) 4. Fundação Municipal de Cultura (FMC) 5. Secretaria de Administração Regional Municipal Barreiro (SARM-B) (continua)

<sup>59</sup> Todos os documentos referentes à reunião encontram-se disponíveis no site da PBH: <https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/participacao-popular/observatorio-mobilidade/reunioes>

<b>Instituições privadas</b>	<b>Instituições públicas não municipais</b>	<b>Instituições municipais</b>
9. Sindicato do Comércio Varejista Derivados do Petróleo de Minas Gerais (MINASPETRO) 10. Movimento Nossa BH 11. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-MG) 12. PISEAGRAMA 13. Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas do Estado de Minas Gerais (SETCE-MG) 14. Sindicato das Empresas de Transporte de passageiros de Belo Horizonte (SETRA-BH) 15. Sindicato Intermunicipal dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, Taxistas e Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens de Minas Gerais (SINCAVIR-MG) 16. Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON) 17. Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Belo Horizonte (STTR - BH) 18. Tecnotran Engenheiros Consultores Ltda (TECNOTRAN) 19. Técnicos em Transporte Ltda (TECTRAN)	6. Secretaria de Estado de Obras Públicas 7. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Medicina (FM- UFMG)	6. Secretaria Municipal de Administração Regional Municipal Centro-Sul (SARM-CS) 7. Secretaria de Administração Regional Municipal Leste (SARM-L) 8. Secretaria Municipal de Administração Regional Municipal Pampulha (SARM-P) 9. Secretaria de Administração Regional Municipal Venda Nova (SARM-VN) 10. Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC) 11. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU) 12. Gerência de Programas de Inclusão Urbana (SMARU-GEIUR) 13. Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) 14. Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) 15. Secretaria Municipal de Saúde (SMS-BH)

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A lista da composição inicial revela, também, claramente a diversidade dos observadores do PlanMob-BH, o que possibilita olhares múltiplos acerca das políticas de mobilidade urbana. A análise dos registros documentais vinculados a cada uma das 15 reuniões ocorridas – apresentações, relatórios, resultados de oficinas e atas – permite perceber que todas as instituições possuem voz. A título de exemplo, na

primeira reunião do Observatório foram feitas apresentações de órgãos públicos, sindicatos, associação de lojistas e plataforma editorial – BHTrans, PBH, SETCE-MG, MINASPETRO, CDL-BH e PISEAGRAMA.

Dentre os documentos disponibilizados, merece destaque, no âmbito dessa Dissertação, aquele intitulado “Acessibilidade e Direito à Cidade”, elaborado e apresentado por Marcos Fontoura, em dezembro de 2014, durante a 2ª Reunião do ObsMob-BH. Este documento elenca, ao final, três perguntas para o debate na reunião:

- Como serão definidas as metas, os prazos e os mecanismos de controle para se alcançar tudo o que será garantido no novo Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte?
- Como não foi cumprida a legislação federal que, em 2004, concedeu 10 anos de prazo para que a acessibilidade fosse garantida, o que precisará ser feito para que sejam cumpridas as obrigações instituídas pelo novo Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte?
- Como o ObsMob-BH poderá contribuir para que o direito de acesso amplo e democrático ao espaço urbano seja efetivamente garantido a todos, em especial às pessoas com deficiência física, mental, auditiva e visual? (OBSERVATÓRIO DA MOBILIDADE URBANA DE BELO HORIZONTE, 2014)

Apesar da indisponibilidade da ata desta reunião, fato que inviabiliza a análise das discussões que tal apresentação acarretou, o documento comprova a ressonância da pauta do Direito à Cidade nas reuniões do Observatório da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte, bem como o seu entendimento como acesso amplo e democrático ao espaço urbano.

Outro aspecto a destacar na reunião do ObsMob-BH, é o debate simultâneo de temáticas que apresentam controvérsias, como o Direito à Cidade, e a Acessibilidade e de outros que buscam fechar as caixas-pretas, como metas e mecanismos de controle. A pauta de debate nos dá alguns indícios das discussões que estiveram por trás da revisão dos indicadores do PlanMob-BH. O entrevistado Osias Baptista Neto (2021) destaca que, durante a construção do Plano, os indicadores foram bastante discutidos e escolhidos com critério para que os resultados de suas variações pudessem, de fato, auxiliar na tomada de decisão. Nesse sentido, em seu depoimento dado para esta Dissertação, Osias Neto (2021) avalia que “o plano de mobilidade é um plano muito conceitual, como tem que ser” e afirma que o fato de a BHTrans ter desenvolvido o PlanMob antes mesmo da aprovação da PNMU representa “um momento de excelência” da instituição com “um trabalho técnico de alta competência

voltado para uma realidade possível, com estudos possíveis, com desenvolvimentos técnicos possíveis”.

O caráter vanguardista das políticas de mobilidade urbana em Belo Horizonte não se restringe apenas ao PlanMob. Cinco dos sete entrevistados envolvidos na pauta da mobilidade urbana reconhecem a existência de precedentes relevantes como o *Passe-Confraternização* e *Passe-Trabalhador*, que constituem iniciativas do Poder Público Municipal que antecipam, de forma pontual, a pauta do Direito à Cidade defendida pelos movimentos sociais por mobilidade urbana. Ambas foram implementadas pela Prefeitura em 1995 e 1996, decorrentes de um modelo proposto, pela primeira vez, via Projeto de Lei 126/1993, que previa a criação do *Passe-Lazer* no transporte coletivo gratuito em Belo Horizonte no segundo domingo de cada mês e nos feriados de 1º de janeiro, 21 de abril, 1º de maio, 7 de setembro e 25 de dezembro das 7 às 22 horas (OLIVEIRA, 2000). Esta proposição, apesar de não ter sido aprovada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, traz um debate importante em sua justificativa:

[...] viver em uma cidade significa também usufruir de seu espaço e ter acesso aos lugares públicos de lazer e comércio que a cidade oferece [...] de forma que o mesmo [o custo] seja diluído e seus impactos sobre o aumento das tarifas seja minimizado e justificado face aos benefícios sociais. (BELO HORIZONTE, 1993 *apud* OLIVEIRA, 2000)

Ora, mesmo sem citar diretamente o Direito à Cidade, o entendimento difuso deste conceito – com base em Castells (1980) e difundido na legislação brasileira – transparece no PL nº 126/1993, ao colocar a acessibilidade urbana como meio de usufruir bens e serviços ofertados na cidade. Introduzir essa discussão foi fundamental para o cenário de municipalização das políticas de transporte e trânsito. Ainda em sua década de atuação, a BHTrans apresentou ações importantes, como a promulgação da “tarifa zero em dois feriados: 1º de janeiro – quando se instituiu o *Passe-Confraternização* – e 1º de maio – quando se instituiu o *Passe-trabalhador*” (OLIVEIRA, 2000), datas em que todas as linhas operavam gratuitamente no município. Ainda segundo Oliveira (2000), essas gratuidades geraram resistência dos motoristas dos ônibus que circulavam na cidade nesses dias e provocaram aumento de quase 90% no número de passageiros transportados. Ora, este percentual demonstra claramente a existência de uma demanda reprimida nos deslocamentos, de uma parcela significativa da população em relação ao direito do usufruto da cidade.

Segundo o militante Chiquinho Maciel (2021), também em seu depoimento, o acesso à cidade nesses dois dias de tarifa zero “transformou a cidade em uma festa”, pois as famílias puderam se deslocar até grandes equipamentos de lazer, como o Zoológico e o Parque Municipal: “A tarifa zero vem para garantir o direito ao transporte e universalizar esse direito”, avalia. Apesar do sucesso da gratuidade implementada, esta aconteceu apenas nos dois feriados citados, tendo sido interrompida por uma ação ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) “atendendo aos desejos e à preocupação dos empresários de ônibus que não queriam gratuidade em hipótese nenhuma”. como afirma Maciel (2021). E continua em sua entrevista: “Toda e qualquer iniciativa que viesse beneficiar o transporte coletivo como direito social foi ferozmente combatida pelos empresários” e, associa a execução do *Passe-Lazer* à meta de inversão de prioridades estabelecida no governo do então prefeito Patrus Ananias.

No que tange ao mérito financeiro/orçamentário do *Passe-Lazer*, Veloso (2021) destaca que, em 1995, foi possível viabilizá-la, devido ao cenário de superávit da Câmara de Compensação Tarifária<sup>60</sup> de Belo Horizonte, no período de implementação do Plano Real; conjuntura muito diferente da atual, marcada por uma crise estrutural de transportes caracterizada pela perda de passageiros no transporte coletivo.

O engenheiro João Luiz Dias (2021) relembra que, naquele período, houve a municipalização da gestão do transporte coletivo – até então realizada por uma autarquia estadual, a Transmetro – que passou a ser realizada pela BHTrans. Além disso, o período de transição do Plano Real foi caracterizado pela contenção dos custos pela queda da inflação e o aumento da demanda no transporte coletivo, devido ao aumento de renda dos trabalhadores, fato que viabilizou a implantação, pela primeira vez, do *Passe-Confraternização* no dia 1º de janeiro de 1995. Segundo Dias (2021), a iniciativa foi inspirada na experiência de uma pequena cidade, “não me recordo se era Cascavel, no Paraná” que ficou conhecida em encontro do Fórum Nacional de Secretários de Transporte.

*Essa cidade tinha feito o Passe-Passeio que era tarifa zero em domingo de feriado. Como nós estávamos com superávit na Câmara de Compensação*

---

<sup>60</sup> A Câmara de Compensação Tarifária foi um instrumento criado em 1982, em Belo Horizonte, para a manutenção do equilíbrio financeiro dos contratos, pois é o destino das receitas oriundas do pagamento de tarifas, que posteriormente é distribuída entre as empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo, de acordo com os custos de operação de cada uma delas.

*em Belo Horizonte, nós propusemos ao prefeito Patrus. Eu levei essa ideia e ele decretou a tarifa zero no primeiro dia de janeiro – o Passe-Confraternização. Foi uma experiência fantástica, porque se revelou o lado invisível da cidade. Porque domingo e feriado são dias que a gente trabalha com demanda reduzida no transporte público, uma vez que há uma movimentação menor de pessoas. E o transporte explodiu. Houve pontos da cidade com uma movimentação jamais vista, como o Jardim Zoológico, por exemplo. E as pessoas tiveram um acesso que não tinham através do passe. [Dias, 2021, grifos nossos]*

A experiência do *Passe-Lazer* associada à apresentação do lado invisível da cidade e da explosão do transporte ratificam que tal política pública escancarou uma demanda reprimida nos deslocamentos e ampliou, nesses dois dias, a acessibilidade urbana dos cidadãos de forma democrática. Por outro lado, Dias (2021) apresentou problemas de gestão, como: a lotação em picos distintos daqueles dos dias úteis e a queixa de motoristas, cobradores e das empresas de ônibus que precisaram se adaptar a uma programação diferente da convencional; reclamações que se mantiveram no dia de implementação do *Passe-Trabalhador*.

Em seu depoimento, Dias (2021) destacou que, nesse segundo momento, esse *Passe* não foi decretado pelo prefeito, mas pelo então presidente da BHTrans, fato que fez com que o Tribunal de Contas entrasse com um processo de inconstitucionalidade: “Isso aconteceu por essas sutilezas jurídicas, porque nós deveríamos ter transformado isso em uma lei”. Segundo Osias Neto (2021), “o processo foi movido, porque era necessário ter isonomia no preço da tarifa e não é possível; e usar a tarifa como elemento indutor da demanda”; porém, destaca que esse precedente foi importante para as políticas de mobilidade em Belo Horizonte, uma vez que permitiu entender que é possível estimular e subsidiar certas ações no sistema tarifário, desde que se crie um mecanismo legal para isso.

Ainda que o *Passe-Lazer* tenha sido uma experiência com trajetória e características únicas, o doutor em Geografia Amaral (2021) destaca vivências similares em cidades como Santo André, que repactou todo o sistema de transporte coletivo e criou a receita pública; Diadema que tentou criar uma taxa mensal do vale transporte e cobrar das empresas; e São Paulo onde a então prefeita Luiza Erundina tentou implementar a tarifa zero via IPTU. Amaral (2021) considera que esses

experimentos só foram possíveis devido à municipalização do sistema de transporte previsto no art. 30 da Constituição Federal de 1988, fruto das discussões ocorridas durante a redemocratização do País.

Se, no passado, a experiência de livre usufruto da cidade foi barrada pelo Poder Judiciário em articulação com os empresários de ônibus, no caso do direito à obra, por meio do ObsMob – ainda que possua não o sentido pleno dado por Lefebvre –, os entraves se dariam internamente ao próprio grupo integrante da instância participativa. Ainda que Veloso (2021), em seu depoimento, defenda que o conteúdo do PlanMob “está bastante alinhado com o que os movimentos sociais defendem hoje. [...] do ponto de vista da participação popular o plano está bastante legitimado”, uma vez que parte dos integrantes do ObsMob colocou em xeque sua própria estrutura. Quando essa instância participativa foi instituída, houve uma tentativa de aproximação entre o processo de construção dos indicadores e o Direito à Cidade. Observa-se um grande nível de abertura, pelo fato de que qualquer representante de instituição ou associação com interesse sobre o assunto pode se tornar um observador e sugerir a incorporação ou supressão de algum indicador. Contudo, o fato de o Observatório ser coordenado pela BHTrans passou a ser alvo de questionamento dos membros integrantes. A busca de maior autonomia e independência motivou a idealização do projeto Observamos BH pelo Movimento Nossa BH, em 2017 – dentre os entrevistados, André Veloso, Marcelo do Amaral e Guilherme Tampieri integraram este grupo. Ou seja, com apenas três anos de vigência, já se criava um Observatório paralelo ao ObsMob-BH.

Financiado pelo Instituto Clima e Sociedade (iCS),<sup>61</sup> o projeto Observamos BH teve, como um de seus produtos, a criação de uma plataforma<sup>62</sup> com o objetivo de facilitar o entendimento dos atores interessados no PlanMob-BH, despertar a curiosidade da sociedade sobre seu conteúdo e engajar pessoas, em especial, no monitoramento da implantação do PlanMob (OBSERVAMOS BH, 2021). Segundo Tampieri (2021), em depoimento para esta pesquisa, o Observamos BH tinha quatro grandes eixos e um deles era “acompanhar de fato o Observatório para tentar tirá-lo das mãos da BHTrans [...] e ter um Observatório com uma perspectiva política um

---

<sup>61</sup> Instituição filantrópica com sede no Rio de Janeiro que atua na área de justiça e desenvolvimento de baixo carbono e conta com apoio financeiro da Open Society Foundations, Oak Foundation, IKEA Foundation, Hewlett Foundation, Children's Investment Fund Foundation (CIFF) e Quadrature Climate Foundation.

<sup>62</sup> Disponível em <<https://www.mobilidadebh.org/>>

pouco mais neutra”, ideia que, segundo ele, não fora muito bem recebida pela BHTrans.

Em meio às controvérsias de disputa de poder, as caixas-pretas são reabertas. A atuação desse grupo teve relevância no momento da revisão dos indicadores do PlanMob, obtendo certo poder de influência na proposição dos novos. Para a realização desse trabalho, o Nossa BH convidou o Instituto de Políticas de Transportes e Desenvolvimento (ITDP) para aplicar, em Belo Horizonte, a metodologia de consistência dos indicadores que o Instituto havia desenvolvido para o Ministério das Cidades. Segundo Marcelo Cintra do Amaral, que havia coordenado a primeira versão do PlanMob-BH e, em sua revisão, engajava-se no Observamos BH, o objetivo era “buscar que esses indicadores fossem comparáveis, de fácil leitura e permitissem criar linhas históricas” (AMARAL, 2021).

*A gente pegava esses critérios e pontuava cada um dos indicadores. E a gente concluiu que: primeiro, vários indicadores ou eram redundantes ou eram muito difíceis de serem aplicados ou não eram comparáveis, e esses a gente sugeriu retirar. Mas a gente também identificou muitas lacunas, porque a gente usou como referência os objetivos estratégicos do PlanMob que estavam no Decreto. Íamos pegando um por um: tem indicador para carga? Não tem. Tem indicador para calçada? Não tem. Saiu daí também a sugestão de criar alguns indicadores como o indicador de aplicação de recursos, indicador de carga, indicador de calçada. [Amaral, 2021]*

Após a conclusão do trabalho, o ObsMob continuou sendo um local de disputa entre a BHTrans e o Observamos BH; o controle sobre os indicadores, por sua vez, parece ser o objeto contestado. Tampieri (2021) destaca o “Balanço Anual da Mobilidade” como o principal produto do ObsMOB-BH que, a seu ver, “é completamente inspirado no Balanço da Mobilidade de Paris”. Para a realização do Balanço, a BHTrans envia a planilha de indicadores para o Observatório e, após a análise, o Observatório retorna com a planilha para a BHTrans. Ainda de acordo com Tampieri (2021), este é um trabalho bastante cuidadoso, pois já houve momentos em que a BHTrans tentou suprimir da planilha final o resultado de indicadores com dados ruins vinculados ao transporte coletivo. O Observamos BH teria, segundo Tampieri, tido poder de influência na realização das análises dos indicadores, por meio de seus

representantes no grupo de observadores envolvidos no processo do “Balanço Anual da Mobilidade Urbana”.

O Observamos BH, assim como o ObsMob-BH, é formado por um grupo bastante diverso. Alguns episódios foram de muito debate como, por exemplo, uma reunião destacada pelos entrevistados Tampieri e Amaral, em que representantes do Movimento Tarifa Zero e do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte (SETRA-BH) fizeram conjuntamente a análise dos indicadores do transporte coletivo.

*Foi uma experiência muito rica, porque a gente acaba juntando pessoas muito diferentes para produzir textos. [...] Hoje eu não tenho a menor dúvida que essas experiências nossas no Observatório – que a gente ria muito, chorava muito – tiveram impacto para, por exemplo, ver os movimentos de empresários discutirem a tarifa zero. [Tampieri, 2021]*

Veloso (2021) destaca que uma das principais ações desenvolvidas nesse projeto foi a revisão detalhada – formato, elaboração, valores, grau de compreensão – da maioria dos indicadores do PlanMob, que envolveu, inclusive, o diálogo com a BHTrans, e afirma que houve divergências na avaliação dos indicadores. Por exemplo, o indicador *Percentual da frota de ônibus com alguma facilidade no embarque/desembarque no transporte coletivo*, apesar de ser um indicador do eixo Acessibilidade Universal, não mede a acessibilidade, uma vez que a presença de elevador no ônibus “não significa que a pessoa com mobilidade reduzida vai conseguir subir” (VELOSO, 2021). Nesse sentido, Veloso e Tampieri consideram os indicadores de acessibilidade insuficientes para representar o tema, inclusive pela dificuldade de se pensar em indicadores que avaliem a acessibilidade. Por outro lado, Veloso destaca como indicadores importantes incorporados ao PlanMob a *velocidade do transporte coletivo* e a *relação entre o preço da tarifa e o salário mínimo*. Para Tampieri (2021), os principais indicadores do PlanMob são aqueles relacionados à divisão modal, “pois nos diz para onde estamos indo”.

Outro instrumento fundamental para se compreender a relação do PlanMob com o Direito à Cidade e com a construção de seus indicadores foi a IV Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (IV CMPU). Coordenada pelo Compur, a Conferência foi realizada entre os dias 3 de fevereiro e 2 de agosto de 2014, e

caracterizou-se por uma ampla participação popular, contando com 486 representantes dos setores técnico, popular e empresarial. Dentre os resultados dos estudos técnicos realizados estão o Projeto de Lei do Novo Plano Diretor 1.749/15 e a denominada revisão política do PlanMob.

A revisão do PlanMob aconteceu de forma integrada ao debate do *Eixo Mobilidade* do Novo Plano Diretor. Segundo o documento “Anais da IV Conferência Municipal de Política Urbana”, publicado em 2015, foram apresentadas nesse Eixo 69 propostas de revisão – referentes ao PlanMob e Plano Diretor – apresentadas por técnicos servidores da PBH e BHTrans e representantes de associações, população e empresários, e apreciadas uma a uma (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015). O conteúdo aprovado foi denominado “Revisão Política do PlanMob-BH”, documento encaminhado à BHTrans para a “Revisão Técnica do PlanMob-BH”, publicada em 2017. Amaral (2021) relata que o *PlanMob Político* se relacionava às diretrizes que seriam incorporadas na lei. Por outro lado, a *Revisão Técnica do PlanMob* foi elaborada para adequá-lo ao Novo Plano Diretor em tramitação – Projeto de Lei aprovado apenas em 2019. Nesse momento de revisão técnica, segundo Amaral, a BHTrans faz uma revisão completa dos índices, ampliando significativamente a quantidade de indicadores presentes.

Para Tampieri (2021), no entanto, essa Revisão Técnica desconsiderou o que foi debatido e produzido na IV CMPU: “O que a gente fez na Conferência de Política Urbana só veio a ser instituído, de fato, quando o Projeto de Lei do Novo Plano Diretor foi aprovado em 2019.” O entrevistado afirma, ainda, que o principal papel da IV CMPU para o PlanMob foi a efetivação de seu caráter participativo: “Só na Conferência de Política Urbana é que o PlanMob toma um caráter participativo, respeitando a Política Nacional de Mobilidade Urbana.”

Por outro lado, Amaral (2021) destaca que, entre 2015 e 2016, durante a revisão do PlanMob, ele foi o responsável por criar uma estratégia de gestão da demanda a partir de “metas e gatilhos”, apresentados no “Relatório Síntese”. Nesse contexto, os indicadores servem como gatilho para o processo de planejamento; mecanismo que possibilita que o plano seja avaliado, mesmo em execução. Para o entrevistado, contudo, há um excesso de indicadores associados ao PlanMob-BH, o que dificulta a tomada de decisão. Amaral (2021) sugere que a base de dados seja grande, mas que o Plano incorpore no máximo 10 indicadores hierarquizados incluindo, principalmente, os quatro de divisão modal – a pé, bicicleta, ônibus e

automóvel individual motorizado –, um de visão zero de acidentes e um de visão zero de emissões.

*Esses indicadores [...] são capazes de dizer se a mobilidade está boa. Porque quanto mais curta a viagem, mais chances tem de as pessoas irem a pé, de andarem de bicicleta, emitirem menos, usarem mais espaço público, gerarem menos barulho, etc. Tudo que a gente imagina de uma cidade sustentável depende dessas variáveis e refletem em todas as outras políticas. [Amaral, 2021]*

Amaral (2021) avalia que a dificuldade em se realizar a pesquisa Origem-Destino é o principal empecilho para o monitoramento constante dos indicadores de divisão modal, mas destaca que tem sido construída uma nova metodologia que utiliza dados de telefonia móvel para possibilitar a atualização anual da Matriz Origem-Destino.

Destaca-se, ainda, que além de entender o processo de participação, é preciso compreender os seus resultados efetivos. Assim, comparando as matrizes dos indicadores considerados em 2012 (período pré-revisão) com aqueles incorporados no Balanço da Mobilidade de 2019 (pós-revisão), chega-se à conclusão que houve uma ampliação de elementos como tentativa de a sociedade civil acompanhar a efetivação das políticas de mobilidade propostas (ver Quadro 9). Percebe-se o desaparecimento dos indicadores diretamente relacionados ao planejamento urbano após a revisão e a sua substituição por indicadores que se restringem às áreas de OUC, e por um único parâmetro que considera a população residente a 500 m do transporte coletivo. Ademais, após a revisão, outros 11 indicadores inicialmente existentes foram desmembrados em 46 novos elementos; e 41 novos indicadores criados para a avaliação de eixos até então não monitorados. Participaram do processo de revisão política do PlanMob ocorrido durante a IV CMPU movimentos como o Tarifa Zero e o Nossa BH, fato que contribui para a legitimação do processo participativo.

**Quadro 9 - Comparação entre Indicadores de avaliação e monitoramento nas versões do PlanMob-BH de 2012 e de 2019**

Indicadores previstos no Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 (pré-revisão)	Situação após o Balanço da Mobilidade de 2019 (pós-revisão)
<p>(1) Número de unidades habitacionais nas zonas lindeiras a cada um dos corredores de transporte público;</p> <p>(2) Número de empregos nas zonas lindeiras a cada um dos corredores de transporte público;</p>	<p><b>Desaparecem após a revisão</b>, são substituídos por indicadores que se restringem às <b>áreas de OUC</b> e por um único parâmetro que considera a população residente a 500 m do transporte coletivo, relacionados aos seguintes programas eixos do PlanMob:</p> <p><b>Indicadores do eixo Cidade Sustentável:</b></p> <p>(11) Percentual das áreas de OUCs regulamentadas na cidade;</p> <p>(12) Percentual das áreas não residenciais aprovadas nas OUCs na cidade;</p> <p>(13) Percentual de unidades residenciais aprovadas nas OUC na cidade;</p> <p><b>Indicadores do Programa Desenvolvimento Orientado para o Transporte</b></p> <p>(49) Áreas das unidades não residenciais aprovadas na OUC-ACLO;</p> <p>(50) Percentual de análises técnicas de processos de empreendimentos emitidas no prazo;</p> <p>(52) Unidades residenciais aprovadas na OUC-ACLO.</p> <p><b>Sem relação estabelecida com os eixos (Indicadores somente do ObsMob-BH)</b></p> <p>(97) Percentual da população vivendo em raio de 500 m de pontos de acesso ao transporte coletivo;</p> <p>(99) Relação entre densidade de imóveis NÃO RESIDENCIAIS nas áreas previstas para as Operações Urbanas relativas a transporte e a densidade média da cidade;</p> <p>(100) Relações entre densidade de imóveis RESIDENCIAIS das áreas previstas para as Operações Urbanas relativas a transporte e a densidade média da cidade.</p>
<p>(3) Concentrações atmosféricas (CO, CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, material particulado);</p>	<p>Indicador <b>desdobrado</b> em outros quatro:</p> <p><b>Indicadores-chave:</b></p> <p>(2) Toneladas de CO<sub>2</sub> emitidas por habitante;</p> <p><b>Indicadores do eixo Cidade Sustentável:</b></p> <p>(10) Emissões de gases de efeito estufa - EG;</p> <p>(15) PM 10 média (µg/m<sup>3</sup>).</p> <p>(91) Emissões de gases de efeito estufa do setor rodoviário per capita;</p> <p style="text-align: right;">(continua)</p>

Indicadores previstos no Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 (pré-revisão)	Situação após o Balanço da Mobilidade de 2019 (pós-revisão)
(4) Índice Médio de Mobilidade Urbana;	Índice <b>desdobrado</b> em:  (3) Percentual de viagens a pé (em relação ao total de viagens); (4) Percentual de viagens em bicicleta (em relação ao total de viagens); (5) Percentual de viagens em modos coletivos (em relação ao total de viagens); (6) Percentual da participação do modo individual na distribuição modal;
(5) Índice de Mobilidade Urbana da População Menos Favorecida; (7) Índice de Mobilidade Urbana Motorizada da População Menos Favorecida;	<b>Desaparecem após a revisão</b> , são substituídos por um único indicador que trata do percentual gasto com transporte em relação ao salário médio da população.
(6) Índice de Mobilidade Urbana Motorizada;	<b>Desaparece após a revisão</b> , é substituído pelas taxas de motorização, que já existiam e se mantiveram.
(8) Relação entre Gastos Médios Mensais com Transporte e Salário Médio.	(38) Percentual do gasto com transporte (em relação ao salário médio em Belo Horizonte);
(9) Índice de Mobilidade em Modos Coletivos;	Indicador <b>desdobrado</b> em:  <b>Indicadores-chave:</b> (5) Percentual de viagens em modos coletivos (em relação ao total de viagens);  <b>Indicadores do eixo Mobilidade Coletiva</b> (32) Índice de Conforto de Viagens – ICV; (33) Índice de Cumprimento da Programação – ICP; (34) Índice de Desempenho Operacional – IDO; (35) Índice de Pontualidade de Viagens – IPV; (36) Percentual de avaliação positiva do transporte coletivo; (37) Percentual de viagens em modos coletivos em relação ao total de viagens em modos motorizados; (39) Razão entre o tempo de viagem do transporte coletivo em relação ao individual motorizado; (40) Velocidade operacional média do transporte coletivo – pico tarde.  <p style="text-align: right;">(continua)</p>

Indicadores previstos no Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 (pré-revisão)	Situação após o Balanço da Mobilidade de 2019 (pós-revisão)
<p>(10) Extensão da Rede Estruturante;</p> <p>(11) Percentual da Demanda Atendida pela Rede Estruturante;</p> <p>(12) Velocidade Média do Sistema Estruturante sobre Pneus;</p>	<p>Indicador <b>desdobrado</b> em:</p> <p><b>Indicadores do Programa Rede Estruturante</b></p> <p>(78) Extensão da rede estruturante em relação à extensão total de vias com circulação do transporte coletivo;</p> <p>(79) Extensão da rede estruturante implantada em relação ao planejado;</p> <p>(81) Percentual de passageiros utilizando a rede estruturante;</p> <p>(82) Razão entre a velocidade do ônibus e a do automóvel nos principais corredores.</p> <p><b>Indicadores somente do ObsMob-BH</b></p> <p>(94) Percentual de população no raio de 1 km da rede estruturante;</p>
<p>(13) Taxa de Motorização Geral;</p>	<p>(92) Taxa de motorização geral;</p>
<p>(14) Taxa de Motorização – Automóveis;</p> <p>(15) Taxa de Motorização – Motocicletas;</p>	<p><b>Aglutinados na</b> (93) Taxa de motorização de veículos leves.</p>
<p>(16) Participação do Transporte Individual Motorizado nos Principais Corredores.</p>	<p>Indicador <b>desdobrado</b> em:</p> <p><b>Indicadores-chave</b></p> <p>(6) Percentual da Participação do modo individual na distribuição modal;</p> <p><b>Indicadores do eixo Mobilidade Individual Motorizada</b></p> <p>(41) Nível de serviço das principais vias; (42) Produtividade do serviço de táxi (em horas);</p>
<p>(17) Índice de Mobilidade em Modos Não Motorizados;</p> <p>(18) Extensão da Rede Cicloviária;</p>	<p>Indicadores <b>desdobrados</b> em:</p> <p><b>Indicadores do eixo Mobilidade Ativa</b></p> <p>(25) Número de viagens por bicicleta por dia no sistema de bicicletas compartilhadas; (26) Percentual da população que vive no entorno da malha cicloviária (500 m); (27) Percentual de avaliação positiva (ótimo e bom) das condições das calçadas na Área Central de Belo Horizonte;</p> <p>(28) Percentual de avaliação positiva (ótimo e bom) das condições das calçadas nos bairros de Belo Horizonte; (29) Percentual de avaliação positiva das condições das travessias na área central de Belo Horizonte;</p> <p>(30) Percentual de avaliação positiva das condições das travessias nos bairros de Belo Horizonte; (31) Percentual de avaliação positiva das condições da infraestrutura cicloviária;</p> <p style="text-align: right;">(continua)</p>

Indicadores previstos no Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 (pré-revisão)	Situação após o Balanço da Mobilidade de 2019 (pós-revisão)
	<p><b>Indicadores do Programa Pedala BH</b></p> <p>(60) Número de vagas públicas para bicicletas em paraciclos; (61) Percentual da extensão da rede cicloviária (ciclovias, ciclofaixas e rotas cicláveis, incluindo-se as ruas de Zona 30) implantada em relação à rede viária total; (62) Percentual da extensão da rede cicloviária (ciclovias, ciclofaixas e rotas cicláveis, incluindo-se as ruas de Zona 30) implantada em relação ao planejado; (63) Percentual de participação da bicicleta (conforme declarado na pesquisa de opinião); (64) Percentual de vítimas ciclistas em relação ao total de vítimas de acidentes.</p>
(19) Índice de Mortalidade;	<p>Indicador <b>desdobrado</b> em:</p> <p><b>Indicadores-chave</b></p> <p>(20) Taxa de mortalidade em acidentes de trânsito (mortos por 100 mil habitantes, considerando até 30 dias do acidente);</p> <p><b>Indicadores do eixo Circulação Calma</b></p> <p>(18) Taxa de mortalidade em acidentes de trânsito (mortos no dia do acidente por 100 mil habitantes);</p> <p><b>Indicadores do Programa BH a Pé</b></p> <p>(46) Percentual de fatalidade de pedestres (total de pedestres mortos em relação às vítimas fatais);</p> <p><b>Indicadores do Programa Circulando e Entregando Melhor</b></p> <p>(48) Taxa de mortalidade em acidentes de trânsito envolvendo veículos urbanos de carga;</p> <p><b>Indicadores do Programa Pedala BH</b></p> <p>(64) Percentual de vítimas ciclistas em relação ao total de vítimas de acidentes;</p> <p><b>Indicadores do Programa de Segurança</b></p> <p>(67) Taxa de vítimas motociclistas em acidentes de trânsito <i>in situ</i> por 100 mil habitantes;</p>
(20) Participação de Viagens de Bens e Mercadorias;	<p>Indicador <b>desdobrado</b> em:</p> <p><b>Indicadores do eixo Logística Urbana</b></p> <p>(21) Percentual da ocupação das áreas de carga e descarga (CD) por</p> <p style="text-align: right;">(continua)</p>

Indicadores previstos no Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 (pré-revisão)	Situação após o Balanço da Mobilidade de 2019 (pós-revisão)
	veículos fora de operação de carga e descarga; (22) Taxa de instalações logísticas em relação à população de Belo Horizonte; (23) Taxa de pontos de entrega/coleta em Belo Horizonte (100 mil habitantes); (24) Tempo médio das operações de carga e descarga na via pública.
(21) Extensão da Rede Congestionada;	<b>Desaparece</b> após a revisão.
(22) Extensão da Rede Saturada.	<b>Desaparece</b> após a revisão.
	<p>Indicadores <b>criados</b> após a revisão:</p> <p><b>Indicadores do eixo Acessibilidade Universal</b>  (7) Percentual da frota com embarque em nível; (8) Percentual da frota de ônibus com alguma facilidade no embarque/desembarque no transporte coletivo; (9) Percentual de gasto com transporte coletivo (em relação ao salário mínimo);</p> <p><b>Indicadores do eixo Cidade Sustentável</b>  (14) Percentual renovação da frota de ônibus (MOVE, convencional, seletivo e suplementar) por veículos híbridos ou não movidos a derivados do petróleo;</p> <p><b>Indicadores do eixo Circulação Calma</b>  (16) Número de vítimas em acidentes de trânsito por dia; (17) Taxa de atropelamentos por 100 mil habitantes;</p> <p><b>Indicadores do Programa Acessibilidade em Calçadas e Travessias</b>  (43) Extensão de calçadas – com pontos de ônibus, com acessibilidade universal em corredores estruturantes e centralidades; (44) Percentual de interseções semaforizadas com travessia total para pedestres (em relação ao total de interseções semaforizadas);</p> <p><b>Indicadores do Programa Circulando e Entregando Melhor</b>  (47) Percentual de equipamentos com capacidade de fiscalização de caminhões, em áreas ou corredores com restrição, aos veículos de carga;</p> <p style="text-align: right;">(continua)</p>

Indicadores previstos no Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 (pré-revisão)	Situação após o Balanço da Mobilidade de 2019 (pós-revisão)
	<p><b>Indicadores do Programa Desenvolvimento Orientado para o Transporte</b> (51) Proporção de vagas de bicicletas disponibilizadas em empreendimentos de impacto;</p> <p><b>Indicadores do Programa Educação para a Mobilidade</b> (53) Percentual de alunos participantes do programa de educação para a mobilidade da BHTRANS; (54) Percentual de motoristas e agentes de bordo do transporte público e escolar treinados em relação ao planejado;</p> <p><b>Indicadores do Programa Fiscalização da Mobilidade</b> (55) Índice de agentes de fiscalização de trânsito pela frota de veículos do município (1.000 veículos); (56) Índice de veículos infratores no estacionamento rotativo;</p> <p><b>Indicadores do Programa Gestão do PlanMob-BH</b> (57) Percentual do orçamento municipal investido em mobilidade urbana;</p> <p><b>Indicadores do Programa Informação da Mobilidade</b> (58) Percentual de avaliação positiva da disseminação das informações para escolha dos modos de deslocamento; (59) Percentual de pontos de parada dotados de painéis com informação em tempo real (em relação ao planejado);</p> <p><b>Indicadores do Programa de Estacionamento</b> (65) Rotatividade no estacionamento rotativo;</p> <p><b>Indicadores do Programa de Segurança</b> (66) Extensão de vias que tiveram redução de limite de velocidade para 30 km/h com foco no projeto Zona 30;</p> <p><b>Indicadores do Programa Qualificação Ambiental da Mobilidade</b> (68) Percentual de veículos movidos a combustíveis não fósseis na frota contratada pelo município;</p> <p><b>Indicadores do Programa Rede Complementar</b> (69) Percentual de avaliação positiva do sistema suplementar; (70) Percentual de passageiros utilizando a rede complementar;</p> <p><b>Indicadores do Programa Rede Convencional</b> (71) Índice de Confiabilidade Mecânica - ICM; (72) Índice de Infração Regulamentar - IIR; (73) Índice de Segurança das Viagens - ISV; (74) Percentual de avaliação positiva do sistema convencional;</p> <p style="text-align: right;">(continua)</p>

Indicadores previstos no Relatório Final do PlanMob-BH de 2012 (pré-revisão)	Situação após o Balanço da Mobilidade de 2019 (pós-revisão)
	<p>(75) Percentual de faixas exclusivas/preferenciais implantadas em relação ao total planejado; (76) Percentual de passageiros utilizando o sistema convencional; (77) Taxa de reclamação dos usuários;</p> <p><b>Indicadores do Programa Rede Estruturante</b> (80) Percentual de avaliação positiva do MOVE;</p> <p><b>Indicadores do Programa Sistema Viário</b> (83) Vias do VIURBS destinadas ao transporte coletivo implantadas;</p> <p><b>Indicadores do Programa Tarifário</b> (84) Percentual de passageiros que pagam a tarifa regional; (85) Razão entre o valor médio pago nas viagens e o valor da tarifa predominante;</p> <p><b>Indicadores do Programa Transporte Público Individual</b> (86) Número de táxis por mil habitantes; (87) Produtividade do serviço de táxi (em quilômetros);</p> <p><b>Indicadores somente do ObsMob-BH</b> (88) Percentual de participação do transporte coletivo na distribuição modal (conforme declarado na pesquisa de opinião); (89) Taxa de reclamação relacionada à conduta inadequada dos operadores – transporte convencional; (90) Percentual de dias com qualidade boa do ar; (95) Taxa de vítimas não fatais em acidentes de trânsito; (96) Porcentagem de veículo da frota de transporte público aprovados em vistorias; (98) Índice de acessibilidade do embarque e desembarque da frota de transporte coletivo (convencional e suplementar) – IAED;</p> <p><b>Indicador Geral</b> (101) Índice de Cumprimento das Metas (ICM) estabelecidas no PlanMob-BH.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

O entendimento de que a BHTrans é uma instituição de excelência técnica se faz presente no olhar dos atores envolvidos neste processo e, portanto, há uma satisfação de todos eles em relação ao conteúdo técnico incorporado ao PlanMob. Contudo, questiona-se a tecnocracia e a falta de execução de políticas públicas que dialoguem com as diretrizes, os objetivos e as ações previstas nos documentos

elaborados. De acordo com Amaral (2021), desde a revisão do PlanMob, publicada em 2017, a execução das ações previstas encontra-se praticamente paralisada: “Não se fez quase nada, as políticas são fracas e o Observatório foi perdendo força” Outro entrevistado na pesquisa, Osias Baptista Neto (2021), afirma que muitas políticas públicas são acompanhadas por indicadores inexecutáveis. Percepção semelhante foi identificada pelos entrevistados participantes do Movimento Nossa BH: “O problema é que ele não é efetivado e nenhuma atuação é feita para tentar reverter a tendência dos indicadores” (VELOSO); e “Não há governabilidade para a execução do Plano de Mobilidade” (MACIEL).

*O PlanMob não chega a ser nem um plano tecnocrático, é burocrático. Ele faz o quê? Mexe em quê? Indicadores? É como se você fotografasse aquela realidade e daqui a três anos você vai lá e tira outra fotografia e documenta aquela nova realidade. Você está apenas documentando, não está alterando nada. [Dias, 2021]*

O PlanMob aproxima-se de um instrumento para a efetivação do Direito à Cidade à medida que elementos de diálogo com a população são construídos. A instituição do ObsMob-BH e, posteriormente, a revisão política do PlanMob realizada durante a IV CMPU foram tentativas de incorporar o direito à obra lefebvreano na construção das políticas de mobilidade urbana, e o entendimento da rede de transporte como infraestrutura indispensável para se alcançar o Direito à Cidade, sob a perspectiva acesso a bens e serviços da cidade – híbrido entre Castells e a Reforma Urbana. No entanto, o fato de o Movimento Nossa BH ter concebido o Observamos BH é um indício de como são complexos os jogos de poder nestes espaços de participação. As disputas envolvem questões que ultrapassam o escopo desta Dissertação, contudo, evidenciam que as caixas-pretas do Plano – os indicadores – estão longe de significar elementos apaziguados ou apaziguadores. A abertura participativa que se ensejou em sua revisão por meio do ObsMob-BH e da IV CMPU permitiu, como vimos, que estes se tornassem elementos em constante disputa e vigilância.

### 3.7 A CONSTATAÇÃO DE UMA AUSÊNCIA?

A análise dos indicadores de avaliação e o monitoramento incorporados nas políticas de mobilidade urbana permitiu-nos, primeiramente, verificar que, dos sete Planos de Mobilidade Urbana analisados, apenas aqueles de Belo Horizonte e Rio de Janeiro apresentam este instrumento. Apesar da importância da avaliação sistemática de desempenho e resultados para o êxito das políticas públicas, a ausência de elementos na maioria dos PlanMobs avaliados revela que ainda não fazem parte da prática corrente.

Ao longo deste Capítulo, revelou-se, por um lado, o entendimento de que o planejamento da mobilidade urbana tecnicamente executado e monitorado é uma demanda pelo processo de sua institucionalização, porém, não uma prática corrente. Por outro lado, há também a exigência de inserção da população no processo de planejamento da mobilidade urbana.

Como vimos no 2º Capítulo, tanto na pauta dos movimentos sociais quanto na produção acadêmica, existe a pressão para que se pense e planeje a mobilidade como parte integrante do Direito à Cidade. Há que se perguntar, portanto, como, no caso dos planos que desenvolveram mecanismos técnicos para avaliação e monitoramento as políticas públicas de mobilidade urbana, se considera o Direito à Cidade dentro do escopo dos indicadores – seja sob a perspectiva lefebvrea ou aquela derivada de Castells e, posteriormente, apropriada pela legislação brasileira.

Verifica-se que a necessidade de uma organização social que assegure o acesso a serviços e bens coletivos essenciais à vida cotidiana – entendimento do Direito à Cidade no MNRU e na legislação brasileira – e o transporte como elemento indispensável para o exercício deste direito são tangenciados por poucos indicadores do PlanMob-BH e pelo PMUS-RJ. Nesse sentido, os indicadores meramente associados ao transporte e trânsito não são instrumentos suficientes para se disseminar o Direito à Cidade; é imprescindível que os indicadores do PlanMob demonstrem um diálogo entre a mobilidade urbana e outros aspectos da cidade como, por exemplo, o acesso à educação, à saúde, à moradia digna, à segurança e ao lazer.

Em meio aos 37 indicadores apresentados no PlanMob do Rio de Janeiro, apenas dois incorporam o diálogo entre a mobilidade urbana e a cidade: número de unidades habitacionais nas zonas lindeiras dos corredores de transporte público; e número de empregos nas zonas lindeiras dos corredores de transporte público. Na

primeira versão do PlanMob de Belo Horizonte – ver Quadro 9 – havia dois indicadores idênticos ao do Plano do Rio de Janeiro. Na versão de 2019, dos 101 indicadores apresentados, seis abordam essa interlocução: (i) Percentual das áreas não residenciais aprovadas nas OUCs na cidade; (ii) Percentual de unidades residenciais aprovadas nas OUCs na cidade; (iii) Áreas das unidades não residenciais aprovadas na OUC-ACLO; (iv) Percentual da população vivendo em raio de 500 m de pontos de acesso ao transporte coletivo; (v) Relação entre densidade de imóveis não residenciais nas áreas previstas para as Operações Urbanas relativas a transporte e a densidade média da cidade; e (vi) Relações entre densidade de imóveis residenciais das áreas previstas para as Operações Urbanas relativas a transporte e a densidade média da cidade. Deve-se salientar que, ainda que sejam indicadores que considerem o acesso à cidade, tanto os indicadores cariocas como os belo-horizontinos não abordam de forma eficiente o acesso a bens e serviços coletivos urbanos: os primeiros resumem os desejos de deslocamento à lógica casa-trabalho; já os segundos reduzem a cidade aos eixos e locais de adensamento urbano promovidos pelas OUCs.

Sob a definição de Lefebvre, a tradução do Direito à Cidade em indicadores torna-se ainda mais problemática, visto que se refere à emancipação da classe trabalhadora; Direito à Cidade como poder de obra e transformação dos espaços. A construção de um indicador que associa o acesso ao transporte público ao número de empregos – apresentado no PMUs do Rio de Janeiro – repete a lógica capitalista do deslocamento que reduz o trabalhador à força de trabalho. Por outro lado, o movimento dialético entre a ciência da cidade e as forças sociais capazes de investir no urbano apresentadas por Lefebvre como fundamentais para o exercício do Direito à Cidade associa-se, na prática, com instrumentos de democratização e participação social. Contudo, nenhum dos indicadores incorporados nos Planos de Mobilidade Urbana analisados preocupa-se em avaliar o grau de escuta da população e, mais ainda, a [in]disponibilidade de espaços para a participação da sociedade civil na tomada de decisões.

A ausência no planejamento é confirmada na prática da gestão. Um exemplo é o contrato de concessão do transporte coletivo que não segue as orientações do PlanMob-BH; outro, o fato de que não há a priorização do transporte coletivo e da mobilidade ativa em Belo Horizonte, infringindo os objetivos do PlanMob e as diretrizes da PNMU (VELOSO, 2021). Verifica-se a vigência das velhas práticas: ao contrário

da implantação de projetos importantes para a classe trabalhadora – e indicados como prioritários no Plano – como a ampliação de ciclovias e de faixas exclusivas para ônibus, tem-se a execução de obras viárias como a *Via 710*, cujo projeto original foi elaborado na década de 1970, pelo PLAMBEL, extinto em 1996. Ora, na prática, o planejamento da mobilidade urbana continua sendo orientado pela lógica rodoviarista, que prioriza o transporte individual motorizado em detrimento dos outros modos de deslocamento, ou seja, segue se afastando dos instrumentos e das políticas públicas que permitem a disseminação do Direito à Cidade.

Curiosamente, no caso do PlanMob-BH, houve ampla revisão dos indicadores em instâncias participativas, nas quais ativistas dos movimentos sociais por mobilidade tiveram grande influência. Esses mesmos ativistas que reclamam pela mobilidade como Direito à Cidade, no entanto, não conseguiram traduzir em indicadores o seu objeto de desejo. O que se verifica é um amplo detalhamento dos índices de mobilidade urbana e a cidade reduzida àqueles em que há um interesse de promoção do adensamento por parte da Prefeitura de Belo Horizonte.

Seria, de fato, impossível desenvolver um indicador de mobilidade que traduzisse o Direito à Cidade tal qual transparece no MNRU e na legislação brasileira? Verifica-se um entendimento muito próximo desta definição no discurso de técnicos que estiveram envolvidos com o planejamento em instituições públicas. Para Tiago da Costa (2021b), o Direito à Cidade trata-se do “ajuste da distribuição do ônus e bônus da urbanização [...], mas também do direito à tomada de decisão, a participar das discussões” (COSTA, 2021b). O engenheiro João Luiz Dias (2021), de forma semelhante, define o Direito à Cidade como o acesso aos bens, aos espaços públicos, à saúde, à educação, à moradia e, na sequência, desenvolve o debate sobre o cálculo tarifário e sobre a necessidade de que o transporte seja visto como bem público e, não, como mercadoria: “Que você tenha modos de deslocamento – a pé, de bicicleta, etc. – com qualidade, com conforto, com segurança. Que os espaços sejam aprazíveis” (DIAS, 2021). Portanto, para este entrevistado, a conquista do Direito à Cidade está imbricada à efetivação do transporte público como um bem público para que “ele seja financiado pela sociedade como um todo e não apenas pelos usuários.” João Luiz Dias complementa, afirmando que a tarifa zero, por exemplo, tem como grande contribuição mostrar o extremo, mas não é necessariamente uma boa solução, porque poderia gerar o uso indevido – “e não há nada mal em se cobrar simbolicamente, como é feito no mundo inteiro” (DIAS, 2021).

Talvez esteja nas palavras de outro ex-presidente da BHTrans, o engenheiro Osias Baptista Neto, o ponto preciso que parece ter escapado do debate sobre os indicadores em Belo Horizonte: “O Direito à Cidade deveria ser a pessoa ter aquilo que ela precisa perto dela. Mobilidade não é uma vantagem, é uma desvantagem [...] o ideal é o não transporte” (NETO, 2021). O engenheiro aborda a mobilidade como um meio e, não, como um fim, para ofertar aos cidadãos o acesso à cidade que lhes é suprimido devido ao modelo de desenvolvimento das cidades. Para usar os conceitos de Santos (2006), será que a ênfase dos indicadores de mobilidade urbana não está demasiadamente centrada nos fluxos, em detrimento de sua relação com os fixos?

#### 4 INDICADORES SOCIAIS, DIREITO À CIDADE E MOBILIDADE

Dentre as conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana durante o período de redemocratização está a tentativa de ampliar o acesso da população aos equipamentos e serviços urbanos na legislação urbana brasileira. A luta pela reforma urbana consolidou o elo entre as demandas dos movimentos sociais urbanos e da população marginalizada e o Direito à Cidade – ainda que, como vimos no Capítulo 2, haja diferentes entendimentos sobre esta noção. Neste contexto, soma-se a afirmação recorrente da mobilidade urbana como elemento imprescindível para se alcançar o Direito à Cidade, uma vez que é capaz, quando pensada em conjunto com as políticas urbanas, de viabilizar a acessibilidade da população mais vulnerável aos equipamentos de consumo coletivo. Percebe-se, portanto, um elo entre a reforma urbana, o Direito à Cidade e a mobilidade urbana. Não obstante, a pressão social e acadêmica tem surtido pouco efeito nos indicadores utilizados nos planos de mobilidade urbana. Estes ainda parecem mais focados no deslocamento do que na promoção do acesso aos benefícios urbanos.

Assim, neste Capítulo procura-se investigar se seria possível codificar o conceito de Direito à Cidade como um indicador. Para tanto, são analisados, de forma comparada, indicadores que não fazem parte da prática corrente do planejamento da mobilidade, mas que a consideram como meio de garantir o usufruto da cidade e o acesso a bens e serviços urbanos, por meio das noções de qualidade de vida ou bem-estar urbano. Trata-se, nestes casos, de instrumentos técnicos para o planejamento urbano e para o desenvolvimento e a avaliação de políticas públicas que possuem certo grau de similaridade com o Direito à Cidade, segundo as pautas do MNRU. Após a comparação entre estes indicadores, abordamos o caso específico da construção do IQVU-BH, utilizando-se, para tanto, de entrevistas semiestruturadas e fontes documentais. A última parte deste Capítulo analisa os intentos de hibridação entre Direito à Cidade e mobilidade, procurando demonstrar a impossibilidade de quantificação do conceito lefebvreano em um indicador que fundamente e permita monitorar as políticas públicas.

#### 4.1 MOBILIDADE COMO INDICADOR DA QUALIDADE DE VIDA URBANA<sup>63</sup>

As cidades contemporâneas se caracterizam pela urbanização dispersa, que torna as possibilidades alternativas de mobilidade em um forte elemento de exclusão social. Sob tal ótica, a ampliação do acesso ao transporte coletivo afigura-se como uma política no sentido oposto, como indutora da qualidade de vida urbana. Corroboram esta asseveração indicadores sociais que, a fim de mensurar a qualidade de vida em municípios brasileiros e auxiliar na proposição de políticas urbanas, incluem o transporte coletivo dentre seus dados de origem. A investigação de como a mobilidade é medida em alguns dos índices de qualidade de vida urbana, apresentada na sequência, justifica, portanto, a análise sobre a mobilidade como elemento imbricado com a questão da acessibilidade e inclusão social. Para tanto, será apresentado estudo comparado de quatro índices de qualidade de vida/bem-estar brasileiros que possuem, em comum, a incorporação de indicadores de mobilidade e/ou acessibilidade, utilizados como elementos-chave para efeito de comparação. São eles: (i) Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH); (ii) Índice de Qualidade de Vida de Curitiba (IQVC); (iii) Índice de Qualidade de Vida de Santo André (IQVSA); e (iv) Índice de Bem-Estar Urbano das metrópoles brasileiras (IBEU).

O primeiro deles, o IQVU-BH, foi contratado em 1993, pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) e desenvolvido pela equipe do Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares da Pontifícia Universidade de Minas Gerais.<sup>64</sup> O índice foi calculado para 81 Unidades de Planejamento (UPs) distribuídas pelo município, com o objetivo de fundamentar uma distribuição mais equitativa de recursos pelo Orçamento Participativo. O resultado deste processo é a mensuração do IQVU-BH para todas as UPs: quanto maior o índice – cujos valores oscilam entre 0 e 1 —, melhor a oferta e acesso a bens e serviços urbanos naquela unidade. Os indicadores propostos identificados na Tabela 5 para o IQVU de 1994 – publicado em 1996 – foram definidos em reuniões realizadas com gestores das secretarias municipais pertinentes (NAHAS, 2002).

---

<sup>63</sup> Parte deste Capítulo deu origem ao artigo de Paula Moura e Gisela Souza: Mobilidade como indicador da qualidade de vida urbana. no XII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO EM URBANISMO, 2020, São Paulo.

<sup>64</sup> O Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares foi fundado no início da década de 1990, agregando professores e pesquisadores de diversas áreas, com o objetivo de promover trabalhos multidisciplinares.

**Tabela 5 – Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (1994)**

Variáveis/pesos	Componentes	Indicadores
1 - Abastecimento peso = 7,64	1.1 - Equipamentos de abastecimento	Hiper e supermercados: m2/ (pop. UP/1000)
		Mercearias e similares: m2/ (pop. UP/1000)
		Restaurantes e similares: m2/ (pop. UP/1000)
	1.2 - Cesta básica	Economia de compra: economia máxima possível/UP: (valor médio da Cesta Básica na cidade – menos valor na UP)
2 - Assistência social peso = 1,79	2.1 - Equipamentos	Entidades de assistência social: nº entid/ (pop. UP/1000)
3 - Cultura peso = 3,17	3.1 - Meios de comunicação	Abrangência: tiragem de publicações: locais/ (pop. UP/1000)
	3.2 - Patrimônio Cultural	Bens tombados: nº de bens tombados/UP
		Grupos culturais: nº grupos culturais/ (pop. UP/1000)
	3.3 - Equipamentos culturais	Distribuição/ equipamentos: nº equipamentos culturais/ (pop. UP/1000)
		Frequência a cinemas, bibliotecas e museus: soma do público/ pop. UP/1000)
		Livrarias e papelarias: m2/ (pop. UP/1000)
	3.4 - Programações artístico-culturais	Oferta de atividades: nº de atividades (pop. UP/1000)
		Frequência às atividades: soma do público/ (pop. UP/1000)
4 - Educação peso = 12,65	4.1 - Pré-escolar	Ingresso pré-escola: % alunos matriculados
		Tamanho/turmas: (nº turmas/ nº alunos)
	4.2 - 1ª a 4ª séries	% de alunos matriculados
		Tamanho/turmas: (nº turmas/ nº alunos)
		Índice de aproveitamento: % aprovações finais

(continua)

	<b>Componentes</b>	<b>Indicadores</b>
	4.3 - 5ª a 8ª séries	% de alunos matriculados
		Tamanho/turmas: (nº turmas/ nº alunos)
		Índice de aproveitamento: % aprovações finais
	4.4 - 2º grau [atual Ensino Médio]	% de alunos matriculados
		Tamanho/turmas: (nº turmas/ nº alunos)
		Índice de aproveitamento: % aprovações finais
5 - Esportes peso = 3,05	5.1 - Equipamentos esportivos	Clubes e congêneres: m2 de equipamentos/ (pop. UP/1000)
		Quadras, piscinas e campos: nº de equipamentos/ (pop. UP/1000)
	5.2 - Promoções esportivas	Oferta de atividades: nº eventos esportivos/ (pop. UP/1000)
		Abrangência/ atendimento: soma de público/ (pop. UP/1000)
6 - Habitação peso = 17,66	6.1 - Qualidade da habitação	Área residencial/IPTU: m2/habitante
		Padrão de acabamento: nota/ acabamento moradias
		Espaço interno: (nº dormitórios/pessoa)
7 - Infraestrutura urbana peso = 15,75	7.1 - Limpeza urbana	Coleta de lixo: nota/UP
		Varrição: nota/UP
		Capina: nota/UP
	7.2 - Saneamento	Disponibilidade/água tratada: % de ruas com rede de água
		Frequência/fornecimento de água: % da UP com fornecimento contínuo
		Disponibilidade/rede de esgoto: % da UP com rede de esgoto
	7.3 - Energia elétrica	Fornecimento/energia elétrica: % da UP com rede elétrica
Iluminação pública: % da UP com iluminação pública		

(continua)

	<b>Indicadores</b>	<b>Componentes</b>
	7.4 - Telefonia	Rede telefônica: % ruas com rede telefônica
		Qualidade/ligações: % descongestionamento de linhas
	7.5 - Transporte coletivo	Possibilidade de acesso: % de pavimentação
		Conforto: idade média da frota
		Nº de veículos: [nº de veículos/pop. UP]x1000)
8 - Meio ambiente peso = 6,19	8.1 - Conforto acústico	Tranquilidade sonora: (157- nº ocorrências)
	8.2 - Qualidade do ar	Ausência/ coletivos poluidores: % veículos não autuados
	8.3 - Área verde	Extensão/cobertura vegetal: % da UP com cobertura vegetal
9 - Saúde peso = 13,72	9.1 - Atenção à saúde	Disponibilidade/leitos: nº leitos/ (pop. UP/1000)
		Postos de saúde: nº de postos/ (pop. UP/1000)
		Outros equipamentos de assistência médica: m2/ (pop. UP/1000)
		Equipamentos odontológicos: m2/ (pop. UP/1000)
	9.2 - Vigilância à saúde	Peso ao nascer: % nascidos peso normal
		Sobrevivência até 1 ano: % sobrevivência até 1 ano
10 - Serviços urbanos peso = 10,43	10.1 - Serviços pessoais	Agências bancárias: nº ag./ (pop. UP/1000)
		Pontos de táxi: nº pontos/ (pop. UP/1000)
		Postos de gasolina: m2/ (pop. UP/1000)
	10.2 - Serviços de comunicação	Correios: nº agências EBCT/ (pop. UP/1000)
		Bancas de revistas: mº bancas/ (pop. UP/1000)
		Telefones públicos: nº telefones/ (pop. UP/1000)
		Funcionamento/telefones públicos: % telefones públicos que não necessitaram de reparos

(continua)

Variáveis/pesos	Indicadores	Componentes
11 - Segurança urbana  peso = 7,95	11.1 - Atendimento policial	Equipamentos: nº de delegacias, batalhões e companhias/ (pop. UP/1000)
		Recursos humanos: efetivo da PMMG/ (pop. UP/1000)
		Viaturas: nº viat./ (pop. UP/1000)
		Rapidez no atendimento: (1,92 – tempo de espera)
	11.2 - Segurança pessoal	Ausência de criminalidade: 6 – nº homicídios/ (pop. UP/1000)
		Ausência/tentativas homicídio: 33 – nº de tentativas de homicídio/ (pop. UP/1000)
		Ausência/ invasões domicílio: 5 – nº de violações de domicílio/ (pop. UP/1000)
		Ausência de estupro: 6 – nº estupro/(pop. UP/1000)
		Possibilidade de segurança: [333-(nº porte ilegal de armas + nº atentados violentos ao pudor + nº lesões corporais)/ (pop. UP/1000)]
		Ausência de roubo: [820 – (soma de ocorrências de roubo e roubo a mão armada a transeuntes, residências, coletivos, motoristas de táxi e estabelecimentos)/ pop. UP/1000]
	11.2 - Segurança patrimonial	Ausência de roubo de veículos: 632 – soma de ocorrências diversas de roubo e furto de veículos/ (pop. UP/1000)
		Ausência de roubo a moradias e estabelecimentos: [520 – (soma de ocorrências diversas de roubos e furtos a residências e estabelecimentos) pop. UP/1000]
	11.3 - Segurança no trânsito	Ausência de acidentes: [1803 – (soma das ocorrências com ou sem vítimas, de direção perigosa de veículos, abaloamentos, colisões, choques, atropelamentos e capotamentos)/ pop. UP/1000]
		Ausência de acidentes graves: [162 – (soma das ocorrências com vítimas de abaloamentos, capotamentos, choques e colisões) pop. UP/1000]
	11.4 - Segurança habitacional	Segurança do terreno: nota para grau de predisposição ao risco geológico

Fonte: NAHAS, 2002.

A mobilidade urbana imbrica-se no IQVU-BH por intermédio da variável *Infraestrutura Urbana*. Nesta, o componente *Transporte Coletivo* desdobra-se nos seguintes indicadores: (i) *número de veículos/1000 habitantes*, (ii) *idade média da frota*, (iii) *pavimentação* – indicando a oferta de ônibus, o conforto dos usuários e a possibilidade de acesso físico. Tanto para o cálculo do número de veículos como para

a idade média da frota, os dados foram fornecidos pela BHTRANS, que o realizou com base nas linhas que atendem a cada UP, considerando, no cálculo, todas as linhas que transitam dentro de uma determinada UP, e não apenas aquelas que tenham ponto final na UP. Após a definição das linhas por UP, somou-se o número de veículos de cada linha no primeiro indicador. Para a definição do segundo indicador, foi considerada a informação sobre a idade média da frota por linha, para calcular a idade média (ponderada pelo número de veículos) dos coletivos que atendem a cada uma das UPs. Por fim, o cálculo da pavimentação fundamentou-se no arquivo da PRODABEL, com todas as vias pavimentadas – asfalto, bloco, cascalho, cimento e escada (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2018).

Segundo a Prefeitura, a metodologia do IQVU transforma os componentes em variáveis por meio de uma média aritmética simples. Cada componente possui um peso na composição do índice. O peso do componente *Transporte Coletivo* é ponderado no valor de 3,15. Quando comparado aos demais componentes da fórmula, verifica-se que o *Transporte Coletivo* foi considerado mais relevante do que os componentes vinculados às variáveis *Assistência Social, Cultura, Esportes, Meio Ambiente e Segurança Urbana*. Sua relevância é julgada como similar à *Limpeza Urbana, Saneamento, Energia Elétrica e Telefonia* e inferior aos componentes do *Abastecimento Alimentar, Educação, Habitação, Saúde e Serviços Urbanos*.

A aplicação do IQVU na política pública, ao longo do tempo, incorporou refinamentos importantes no componente *Transporte Coletivo*: o indicador de *conforto* – idade média da frota – deixou de ser considerado com o cálculo da Nova Série (2006/2010/2012/2014/2016), enquanto o indicador de *frequência das linhas por UP* foi incluído no novo cálculo. Além disso, a *pavimentação* deixou de ser um indicador associado ao *Transporte Coletivo*, passando a integrar a categoria de componente da infraestrutura urbana. A substituição da idade média da frota por um indicador de frequência das linhas explicita o entendimento, pela PBH, de que o número de viagens é mais importante para a qualidade de vida urbana do que o conforto dos usuários nos deslocamentos.

Além de indicadores de mobilidade urbana, Nahas (2002), coordenadora do IQVU-BH, introduziu uma medida de acessibilidade – cuja concepção abordaremos no próximo item – a fim de “[...] ‘corrigir’ os valores da oferta dos bens pela intensidade com que os mesmos são utilizados pela população local e residente em outros lugares da cidade.” Por meio dessa medida, as Unidades de Planejamento passaram a ser

“cedentes” ou “receptoras” dos serviços urbanos, de acordo com o tipo de serviço e a sua disponibilidade em cada região.

A introdução desta medida se justifica porque, como se sabe, a população de um determinado lugar faz uso de serviços e equipamentos urbanos também fora do seu local de moradia, particularmente nas regiões onde há concentração de ofertas, como é o caso do centro e hipercentro das grandes cidades. (NAHAS, 2002, p. 50)

Houve, portanto, o cuidado de não congelar as UPs em parcelas de territórios que não se interagem. O caráter intraurbano do IQVU se aprimora com a medida de acessibilidade que incorpora a característica dinâmica da cidade.

Para tanto, a BHTRANS desenvolveu um sistema que produziu uma matriz de tempos de deslocamento inter-UP, considerando não somente o tempo efetivo de deslocamento, como também o tempo de espera e os horários de pico, quando ocorrem os engarrafamentos. (NAHAS, 2002, p. 95)

Além disso, Nahas (2000) relata que houve um cuidado da equipe em analisar diferentes níveis de acessibilidade a bens e serviços urbanos: água e esgoto, por exemplo, devem ser ofertados na própria moradia; um supermercado pode estar mais distante, e um centro cultural, mais ainda. A variável *Infraestrutura Urbana*, a qual incorpora o *Transporte Coletivo* como citado previamente, foi classificada dentre aquelas que devem ter acessibilidade imediata, ou seja, para o IQVU o transporte coletivo deve ser ofertado o mais próximo possível da residência do cidadão.

No caso de Curitiba, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) mensurou a qualidade de vida para os anos de 1996 e 2000 – utilizando o método genebrino ou distancial<sup>65</sup> e abordagem subjetiva do grau de satisfação da população. O IQVC emprega indicadores que avaliam características do ambiente urbano, utilizando dados primários e incorpora como variáveis a habitação, a saúde, a educação e o transporte (Quadro 10). A evolução de seus resultados possibilita uma análise geral do crescimento social da cidade e da população urbana.

O IQVC é um índice intraurbano apresentado para cada um dos 75 bairros curitibanos, fator essencial para subsidiar as políticas urbanas municipais. Ainda, este é representado por um percentual de 0 a 100%, no qual 100% é considerado o

---

<sup>65</sup> Aceita-se como nível de vida da população (Y), em uma dada unidade de tempo (t) e em uma dada unidade de espaço (d = 1,2,3...), o grau de satisfação das necessidades materiais e culturais das economias domésticas, obtido através dos fluxos de mercadorias e de serviços pagos (trabalho - renda) e dos fluxos do fundo de consumo coletivo (SLIWANY, 1997).

desenvolvimento ótimo. Esse índice atingiu 64,59% de satisfação em 1996, e 77,23% em 2000 (MACHADO, 2004).

**Quadro 10 – Índice de Qualidade de Vida de Curitiba (1996 – 2000)**

Variável	Indicador
1 – Habitação	Domicílios em aglomerados subnormais
	Pessoas por domicílio
	Domicílios com coleta de lixo
2 – Saúde	Mortalidade infantil
	Baixo peso ao nascer
	Mortalidade geral padronizada
	Esperança de vida ao nascer
	Incidência de tuberculose
	Incidência de AIDS
	Mortalidade < de 5 anos
3 – Educação	Taxa de reprovação
	Taxa de abandono
	Taxa de sucesso
	Distorção idade/série
4 – Transporte	Frequência
	Acesso à rede integrada de transporte
	Cumprimento de viagens

Fonte: MACHADO, 2004.

A variável *transporte* inclui três indicadores: Frequência, Acesso à rede integrada de transporte - RIT - e Cumprimento de viagens, conforme indicado no

Quadro 10. Segundo o engenheiro Machado (2004), o indicador *Acesso à RIT* foi calculado a partir das médias dos bairros de Curitiba, enquanto a *Frequência* foi mensurada por especialistas em transporte e o *Cumprimento de Viagens* quantificado por meio de uma comparação com as médias de outras capitais brasileiras.

Machado (2004) registra que, para o ano de 1996, “o setor de transporte é o que mais se destaca, alcançando um índice de 67,34%, seguido dos 10 setores de saúde com 64,62%, habitação com 63,38%, e educação com índice de 63,19%”. O cenário se altera no índice de qualidade de vida em 2000: “o setor habitação chega a um índice de 81,74%, seguido pelo setor saúde com 79,57%, educação com 77,17% e transporte com 71,27%”. O IQVC de 2000 traz o indicador de *Acesso à RIT* como o mais crítico dentre os indicadores de transporte, com o nível de satisfação de 49,50%.

O Índice de Qualidade de Vida de Santo André (IQVSA), ao contrário dos dois primeiros índices detalhados no presente trabalho, não permite verificar as diferenças de qualidade de vida intraurbanas. Contudo, a dimensão *trânsito* também é incorporada em seu cálculo. Esse índice emergiu de pesquisa do Datafolha aplicada de dois em dois meses, por sete vezes, na cidade de São Paulo, entre os anos de 1999 e 2000.

Analisando esta série histórica, percebeu-se que existem preocupações que afligem a população e que a mesma, considerava mais importante para determinar a sua qualidade de vida. Percebeu-se que algumas preocupações são sazonais e outras adquiriram uma constância. A partir desta constatação, construiu-se indicadores para compreender a percepção da população em relação a sua qualidade de vida, tentando, na medida do possível, superar os aspectos sazonais. (KEINERT *et al.*, 2004)

Assim, a série histórica de São Paulo foi instrumento para a seleção de 10 fatores – Poder Aquisitivo, Educação, Lazer, Moradia, Qualidade do Ar, Saúde, Segurança, Trabalho, Trânsito, Qualidade dos Serviços – mais relevantes para a qualidade de vida do cidadão. Posteriormente, a equipe de Santo André elaborou quarenta perguntas relacionadas a estes dez fatores e aplicou uma pesquisa de percepção no município em junho de 2003 (KEINERT *et al.*, 2004).

Na análise dos dados foram atribuídos escores, de 0 (categorias no extremo negativo) a 1 (categorias no extremo positivo) às respostas dos entrevistados em cada um dos tópicos acima listados. O índice obtido em cada um dos dez aspectos é resultado das médias simples dos escores correspondentes às perguntas que os compõem (KEINERT *et al.*, 2004).

O IQVSA de 2003 equivale a 0,57, fato que o qualifica como insatisfatório, uma vez que resultados satisfatórios devem atingir, no mínimo, 0,66. Dentre os elementos pesquisados, o que recebeu a pior avaliação da população foi o lazer (0,30), junto com a qualidade do ar (0,35), sendo que o poder aquisitivo foi avaliado em (0,49), reduzindo a média de qualidade de vida do morador de Santo André. Ainda, ficaram abaixo da média as condições de habitação e moradia (0,62), educação (0,60) e trabalho (0,57). Finalmente, na ponta oposta aparecem os indicadores de serviços de saúde e trânsito (0,86), serviços básicos de saneamento e infraestrutura (0,82) e segurança (0,75) (KEINERT *et al.*, 2004).

O IQVSA incorpora o fator trânsito como correlato à qualidade de vida do cidadão e o define como “o tempo que o entrevistado leva para se locomover na cidade e o grau de influência desse fator em sua rotina” (KEINERT *et al.*, 2004). Para o engenheiro e sociólogo Vasconcelos (2017), o trânsito é um conjunto de todos os deslocamentos diários, feitos pelas calçadas e vias da cidade, e que aparece na rua na forma da movimentação geral de pedestres e veículos. Adicionalmente, Araújo *et al.* (2011) complementam que a realização da função social do trânsito passa pelo atendimento às demandas dos seus participantes por acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. O trânsito não se refere apenas ao tempo de deslocamento, como incorporado no IQVSA, mas a diversos outros elementos na qualidade da locomoção dos cidadãos.

Keinert *et al.* (2004) destacam a contradição da percepção da população em Santo André em relação à variável trânsito pois, apesar de esta ter sido considerada a mais satisfatória, juntamente com a saúde, grande parte dos cidadãos entrevistados relatam perder tempo considerável nos deslocamentos. Os autores discorrem sobre a possibilidade de que as pessoas tenham incorporado o tempo excessivo de deslocamento em seu cotidiano, alterando a percepção sobre tal aspecto. Keinert *et al.* (2004) ressaltam que um dos resultados da pesquisa foi o fato de que as pessoas que mais perdem tempo no trânsito são pertencentes às classes A e B (com renda familiar superior a 10 salários mínimos e com Nível Superior de escolaridade). Tal conclusão representa a ineficiência do trânsito em Santo André como elemento que assegure a função social da cidade.

**Quadro 11 – Índice de Qualidade de Vida de Santo André**

Variável	Peso	Caracterização
1 – Serviços básicos de saneamento e infraestrutura	0,82	Ocorrência de interrupções ou problemas com o fornecimento de água e energia
2 – Condições de habitação e moradia	0,62	Avaliação e grau de satisfação do entrevistado em relação às suas atuais condições de moradia
3 – Trânsito	0,86	Tempo que o entrevistado levou para se locomover na cidade e o grau de influência desse fator em sua rotina
4 – Serviços de saúde	0,86	Acesso a serviços públicos e particulares de saúde e avaliação do atendimento
5 – Trabalho	0,57	Características da ocupação do entrevistado e seu grau de satisfação com a função que exerce
6 – Educação	0,60	Grau de escolaridade do entrevistado, acesso de seus filhos à escola e grau de importância que atribui ao estudo
7 – Segurança	0,75	Ocorrências de roubos e agressões físicas, variação das taxas de homicídio e grau de percepção do medo em relação à violência
8 – Poder aquisitivo	0,49	Avaliação pessoal do poder aquisitivo da família e grau de comprometimento da renda individual
9 – Qualidade do ar	0,35	Avaliação pessoal da qualidade do ar na cidade
10 – Lazer	0,30	Avaliação pessoal e grau de satisfação em relação ao tempo que dedicou ao lazer no período que a pesquisa abrangeu

Fonte: KEINERT *et al.*, 2004.

O Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), apresentado pelo Observatório das Metrópoles, em 2013, sintetiza o bem-estar urbano para as principais regiões metropolitanas do Brasil – Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Grande Vitória, Manaus, Porto Alegre, Recife, RIDE-DF, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Para Ribeiro e Ribeiro (2013), representantes do Observatório das Metrópoles, o bem-estar urbano é a “compreensão daquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida, a serem providas e utilizadas de forma coletiva” – conceito próximo ao de qualidade de vida urbana.

Para atingir o objetivo proposto, o IBEU foi concebido em dois tipos: Global e Local. O IBEU Global é calculado para o conjunto das 15 metrópoles do país, o que permite comparar as condições de vida urbana em três escalas: entre as metrópoles, os municípios metropolitanos e entre bairros<sup>66</sup> que integram o

<sup>66</sup> A designação de *bairro* corresponde, neste estudo, ao que é denominado, pelo IBGE, de área de ponderação. A área de ponderação se constitui de um conjunto de setores censitários – a menor unidade territorial de coleta de dados durante a realização do censo demográfico – e se caracteriza por apresentar relativa homogeneidade demográfica e social; sempre que possível continuidade espacial; e, contiguidade municipal, ou seja, não ultrapassa o limite administrativo do município.

conjunto das metrópoles. O IBEU Local é calculado especificamente para cada metrópole, permitindo avaliar as condições de vida urbana interna a cada uma delas. (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013)

Segundo Ribeiro e Ribeiro (2013), foram analisadas cinco dimensões: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais urbanas; atendimento de serviços coletivos urbanos; infraestrutura urbana. Cada dimensão é composta por um conjunto de indicadores, como ilustrado no Quadro 12, a seguir, construídos a partir do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010.

**Quadro 12 – Índice de Bem-Estar Urbano**

Variável	Indicador	Descrição
1 - Mobilidade urbana	Tempo de deslocamento casa-trabalho	Proporção de pessoas que trabalham fora de domicílio de residência e retornam do trabalho diariamente no período de até 1 hora
2 - Condições ambientais urbanas	Arborização no entorno	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui arborização
	Esgoto a céu aberto no entorno do domicílio	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno não possui esgoto a céu aberto
	Lixo acumulado nos logradouros	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno não possui lixo acumulado nos logradouros
3 - Condições habitacionais urbanas	Aglomerado subnormal	Proporção de pessoas que não moram em aglomerado subnormal
	Densidade domiciliar	Proporção de pessoas que moram em domicílio com até 4 residentes por dormitório
	Densidade de banheiro	Proporção de pessoas que moram em domicílio com até 4 residentes por banheiro
	Parede	Proporção de pessoas que moram em domicílio com material de parede adequado
	Espécie do domicílio	Proporção de pessoas que moram em domicílio cuja espécie é adequada
4 - Atendimento de serviços coletivos urbanos	Atendimento de água	Proporção de pessoas que moram em domicílios com atendimento adequado de água
	Atendimento de esgoto	Proporção de pessoas que moram em domicílios com atendimento adequado de esgoto
	Coleta de lixo	Proporção de pessoas que moram em domicílios com coleta adequada de lixo
	Atendimento de energia	Proporção de pessoas que moram em domicílios com atendimento adequado de energia

(continua)

Variável	Indicador	Descrição
5 - Infraestrutura urbana	Iluminação pública	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui iluminação
	Pavimentação	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui pavimentação
	Calçada	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui calçada
	Meio-fio/Guia	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui meio fio ou guia
	Bueiro ou boca de lobo	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui bueiro ou boca de lobo
	Rampa para cadeirante	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui rampa para cadeirante
	Logradouros	Proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui logradouros

Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO, 2013.

A mobilidade urbana é incorporada ao IBEU no indicador de deslocamento casa-trabalho. O próprio Observatório das Metrópoles (2014) reconhece que há uma deficiência por ele não se referir a outros elementos importantes da mobilidade urbana, a exemplo da sua qualidade, da segurança dos serviços prestados e da infraestrutura disponível. A equipe justifica tal carência pela não-existência de outras variáveis que pudessem refletir as condições de mobilidade urbana no censo demográfico. Logo, é perceptível que índices que utilizam apenas dados censitários não são totalmente efetivos na mensuração da mobilidade e acessibilidade urbana.

Diante do exposto, os resultados apresentados foram sintetizados em um quadro comparativo (Quadro 13), entre os quatro índices analisados.

**Quadro 13 – Quadro Comparativo de Índices**

	<b>IQVU-BH</b>	<b>IQVC</b>	<b>IQVSA</b>	<b>IBEU</b>
<b>Finalidade da elaboração / aplicação</b>	Critério objetivo do Orçamento Participativo	Elaboração de políticas urbanas	Compreender a percepção da população em relação a sua qualidade de vida	Difusão da produção do conhecimento e informações para governos, universidades, movimentos sociais, veículos de comunicação e sociedade civil
<b>Abrangência territorial</b>	Intraurbano: Unidade de Planejamento	Intraurbano: bairro	Cidade	Metrópole; municípios metropolitanos; intraurbano [bairro] que integram o conjunto das metrópoles
<b>Como se compreende a qualidade de vida</b>	Qualidade de vida que os atributos do espaço urbano oferecem ao indivíduo	Qualidade de vida do indivíduo na cidade	Qualidade de vida individual com base nas preocupações que afligem a população	Bem-estar que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida, a serem providas e utilizadas de forma coletiva
<b>Abordagem</b>	Objetiva	Subjetiva	Subjetiva	Objetiva
<b>Variáveis consideradas</b>	Abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos, segurança urbana	Habitação, saúde, educação, transporte.	Poder aquisitivo, educação, lazer, moradia, qualidade do ar, saúde, segurança, trabalho, trânsito, qualidade dos serviços.	Mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos, infraestrutura urbana
<b>Modo como elementos da mobilidade urbana compõem o índice</b>	Oferta de equipamentos de transporte e qualidade dos veículos	Variável transporte: frequência, acesso à rede integrada de transporte (RIT) e cumprimento das viagens	Tempo que o entrevistado leva para se locomover na cidade e o grau de influência desse fator em sua rotina	Tempo de deslocamento casa-trabalho e proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui pavimentação, calçada, meio-fio/guia, e rampa para cadeirante
<b>Modo como elementos da acessibilidade urbana compõem o índice</b>	Medida de acessibilidade: Facilidade de acesso aos serviços urbanos, considerada em diferentes hierarquias de prioridade	Não incorpora diretamente a acessibilidade	Não incorpora diretamente a acessibilidade	Não incorpora diretamente a acessibilidade

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

No que concerne à finalidade da elaboração e aplicação dos índices elencados, todos, de alguma forma, foram construídos para que pudessem ser utilizados como fundamento das políticas urbanas e estudos da área. O IQVU-BH merece destaque

nesse quesito, por ter sido construído para se tornar critério objetivo da distribuição mais equitativa de recursos do orçamento municipal, no Orçamento Participativo.

Em relação à abrangência territorial dos índices, os de Belo Horizonte e Curitiba são intraurbanos, fato que permite a construção mais precisa de políticas urbanas municipais, por subdividir o território da cidade em áreas homogêneas. Por outro lado, o índice construído para Santo André é apresentado de forma condensada para toda a cidade. Já o Índice de Bem-Estar Urbano, por ter sido construído sob a ótica da metrópole, incorpora as condições de vida urbana em três escalas: entre as metrópoles, os municípios metropolitanos e entre bairros que integram o conjunto das metrópoles. Nesse sentido, o IBEU se torna uma ferramenta que pode ser utilizada para políticas urbanas metropolitanas e municipais.

As diferentes abordagens – objetivas e subjetivas – integram entendimentos diferentes de qualidade de vida. Pode-se dizer que o IQVU-BH e o IBEU se aproximam por tratarem da qualidade de vida/bem-estar urbanos, por meio da abordagem objetiva. Já o IQVC e IQVSA tratam da qualidade de vida individual, recorrendo à abordagem subjetiva.

Quanto à mobilidade, o IQVU-BH e o IQVC consideram aspectos vinculados à rede de transporte, como a oferta de equipamentos e o cumprimento de viagens, ou seja, tratam diretamente da infraestrutura de transportes. No caso do índice de Santo André, a pergunta realizada aos entrevistados se relaciona ao tempo de deslocamento. Por fim, o IBEU incorpora apenas a variável deslocamento casa-trabalho, desconsiderando aspectos como a qualidade, a segurança dos serviços prestados e a infraestrutura.

Finalmente, o único índice, entre os quatro estudados, que considera - de fato - a acessibilidade no cálculo da qualidade de vida urbana é o IQVU-BH, trazendo a medida de acessibilidade como fator inédito e essencial, por compreender que o indivíduo não acessa apenas os equipamentos urbanos da Unidade de Planejamento em que reside. A possibilidade de circulação na cidade é ponto primordial para se alcançar o Direito à Cidade. A acessibilidade é, portanto, considerada em todas as variáveis do índice.

A atualização dos índices de qualidade de vida urbana é essencial para a avaliação das políticas urbanas existentes, a fim de que os gestores públicos tenham em mãos instrumentos técnicos que permitam a ampliação das políticas inclusivas. Da mesma forma, em um cenário no qual os gastos com transporte superam os

referentes à alimentação, o resultado final das avaliações de qualidade de vida é uma ferramenta a ser utilizada pela sociedade civil na luta pelo Direito à Cidade.

#### 4.2 UM ESTUDO DE CASO: O IQVU-BH

*O nome indicador começou em 1990, quando a ONU lançou o IDH. Quando o IDH apareceu para mim, foi um encontro, porque era uma coisa que eu sempre tive dentro de mim. Aí eu falei: Gente, o que eu queria fazer, a ONU está fazendo! (Nahas, 2020)*

A escolha do IQVU-BH como estudo de caso para a análise de uma possível vinculação entre o Direito à Cidade e a mobilidade urbana por meio de um indicador decorre do fato de que este busca avaliar não apenas a distribuição dos ônus e benefícios urbanos no espaço intraurbano, mas, sobretudo, porque incorpora a medida de acessibilidade em seu modelo matemático – fato que antecipa parte da discussão recente sobre mobilidade urbana. Construído do contexto dos experimentos pós-Constituinte, a concepção do IQVU apoia-se na noção de inversão de prioridades e vincula-se como instrumento de orientação no Orçamento Participativo (OP).

Em 2007, Yves Cabannes chamava a atenção para o fato de que, apesar da noção de inversão de prioridades ter se originado nos debates brasileiros, em cada cidade, por ele analisada, havia um entendimento próprio de seu agenciamento. Nesse contexto, o pesquisador francês destacava como referência a ser seguida a experiência do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) – indicador social publicado em 1996 e incorporado como critério objetivo para a distribuição dos recursos do OP de 2000. Para Cabannes (2007), esse índice seria capaz de garantir melhor articulação entre o OP e o ordenamento territorial, visto que possibilita uma “visão territorializada da exclusão, da pobreza e do bem-estar no município” (CABANNES, 2007, p. 36). Passados mais de 20 anos de sua implementação, o IQVU-BH continua sendo considerado como uma das principais

contribuições do OP de Belo Horizonte para o debate nacional e internacional (AVRITZER; VAZ, 2014. SINTOMER *et al.*, 2012).

As inovações trazidas por Belo Horizonte, como a construção do IQVU como indicador de medida usado para assegurar a inversão de prioridades, a dimensão habitacional e a ênfase do OP como um instrumento de planejamento urbano são elementos que favorecem sua diferenciação em relação a Porto Alegre e, também, seu reconhecimento internacional. (OLIVEIRA, 2013).

A concepção de um índice para orientar a distribuição dos recursos do OP insere-se – e antecipa<sup>67</sup> – o que Koga (2011) nomeou como o alvorecer dos indicadores sociais intraurbanos nos municípios brasileiros. Poucos anos após a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-ONU/PNUD) – que sintetizava dimensões de renda, educação e saúde inicialmente apenas para as instâncias administrativas de país, estado e região –, diversas capitais brasileiras buscaram desenvolver métodos que permitissem visualizar a desigualdade intraurbana. Neste contexto, a partir meados dos anos 1990, testemunha-se a adoção de indicadores para avaliação de políticas públicas em diversos municípios brasileiros, como parte de um movimento que busca combinar a técnica à política.

A inovação do IQVU, no entanto, não se restringe apenas à sua incorporação ao OP nem ao caráter precursor de sua concepção no contexto brasileiro. Quando o comparamos a outras tentativas de se mensurar a qualidade de vida urbana, como as apresentadas no compêndio internacional organizado por Marans e Simons (2011) observamos que, 17 anos após a formulação do IQVU, o uso de GIS (TOMLINSON, 2007),<sup>68</sup> por exemplo, ainda era considerado uma novidade, uma tendência em expansão. Verifica-se também a existência de poucos índices de qualidade de vida urbana na primeira década dos anos 2000, sendo mais corrente o uso de indicadores sociais segregados – classificados como objetivos, subjetivos e ambientais. Ainda que o índice para avaliação da qualidade de vida em áreas urbanas proposto por

---

<sup>67</sup> Segundo Koga (2011), o primeiro indicador social intraurbano aplicado no Brasil seria o Mapa da Exclusão/Inclusão de São Paulo, publicado em 1996. Ainda que o lançamento deste Mapa com a combinação de quatro índices-síntese – Índice de Autonomia, Índice de Qualidade de Vida, Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Equidade – e 49 indicadores tenha sido coetânea ao primeiro cálculo do IQVU, deve-se salientar que o início do índice belo-horizontino precedeu em um ano àquele paulista. Segundo Koga (2011), o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo teria sido proposto no Fórum de Assistência Social de São Paulo, em agosto de 1994 e desenvolvido pelo Núcleo de Estudos em Seguridade e Assistência Social (Nespas) da PUC/SP.

<sup>68</sup> O GIS (Geographic Information System) é um sistema que cria, gerencia e mapeia todos os tipos de dados georreferenciados, integrando informações diversas para a elaboração de mapas (TOMLINSON, 2007).

Blomquist *et al.* (1988) seja precedente ao IQVU-BH, seu destino – a comparação entre áreas metropolitanas dos EUA – e sua composição eram muito distintos daquele desenvolvido em Belo Horizonte; não tinha a complexidade de congregar em um único índice 75 indicadores ponderados por uma medida de acessibilidade, combinando e espacializando dados de origens diversas em uma malha intraurbana.<sup>69</sup>

A despeito de seu reconhecimento internacional e de sua inovação, a produção bibliográfica sobre a concepção do IQVU pouco aborda os desafios e percalços, técnicos e políticos encontrados no processo de construção de um índice complexo como este. O objetivo, aqui, é, portanto, desvelar e discutir as incertezas, os reveses e as controvérsias que estiveram presentes ao longo do processo de elaboração deste índice pela equipe coordenada pela bióloga Maria Inês Nahas, e buscar entender as relações estabelecidas com o contexto político da gestão do prefeito Patrus Ananias e da implementação do OP em Belo Horizonte.

#### **4.2.1 Instrumentos para orientar a gestão democrática e participativa**

A construção do IQVU-BH insere-se no contexto político da vitória do Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT), à Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), em 1993. Segundo Bittar (1992), o “modo petista de governar” abre espaço para a participação popular e, desta forma, apresenta a inversão de prioridades como um compromisso com as áreas mais vulneráveis, que passam a receber maior visibilidade e aporte de recursos. De acordo com Junior (2001), no primeiro ano da gestão de Patrus, o investimento social ampliou de 64,14% para 76,37% do recurso total destinado a investimentos. Bezerra (2019) complementa que, na década de 1990, o PT buscou na gestão de diversos municípios brasileiros – como Belo Horizonte, Porto Alegre e Belém – promover a participação popular e a inversão de prioridades, com a preocupação em torná-las viáveis e executáveis.

Além da ampliação dos recursos investidos no desenvolvimento social, Patrus apresentou, em Belo Horizonte, a inversão de prioridades como uma oportunidade de participação efetiva da população na tomada de decisões da administração pública. A

---

<sup>69</sup> Blomquist *et al.* (1988) elaborou uma primeira proposta de índice de qualidade de vida para áreas urbanas a partir da combinação de dados do censo norte-americano de 1980 sobre salário, custos da habitação e comodidades (aspectos climáticos, cobertura de infraestrutura urbana, taxa de violência e relação professor- aluno), para comparar 253 áreas metropolitanas dos EUA.

avaliação que Nahas tem deste período coincide com as interpretações dos autores citados. A vitória de Patrus Ananias e o contexto de maior abertura às pautas sociais foram percebidos, por ela, como uma oportunidade para dar continuidade aos trabalhos que já desenvolvia, mas que não encontrava apoio nem lugar para seu aprofundamento.

*O Patrus venceu com o discurso da política de inversão de prioridades, porque como Belo Horizonte é uma cidade que cresceu a partir do funcionalismo público, a prioridade sempre foi a elite. A periferia sempre ficou para trás. Então a Prefeitura venceu com o discurso de que a periferia é prioridade. Essa foi a minha maior alegria, porque era uma coisa que estava em mim. Toda mobilização e qualidade de vida. [Nahas, 2020, grifo nosso]*

Ainda que Nahas tivesse proximidade ideológica com a gestão do PT, há uma lacuna a ser explorada entre a implementação da política de inversão de prioridades – que se viabiliza por meio do Orçamento Participativo, instrumento de gestão democrática e participativa – e sua contratação para a elaboração do IQVU. Curiosamente, ao se buscar um instrumento técnico para orientar a execução desta nova política pública em Belo Horizonte, combinam-se, em sua concepção, elementos de entendimento técnico-científico – os indicadores sociais – com outros que dependem da ação política e do engajamento, a participação popular direta nas Rodadas do OP. Para entender como se dá esta fusão na gestão Patrus, é preciso ir atrás daquele que foi o responsável por encomendar o estudo a Nahas: Maurício Borges Lemos.<sup>70</sup>

Ora, é necessário lembrar que Lemos, antes de se tornar secretário de Planejamento Municipal, em 1993, era professor e pesquisador do CEDEPLAR – centro criado em 1967, na UFMG, para abrigar, inicialmente, estudos em economia regional e demografia, voltados para a problemática de desenvolvimento nacional e regional. O CEDEPLAR foi, no período de redemocratização brasileira, um importante centro de difusão de conhecimento científico, absorvendo pesquisadores com perfis multidisciplinares e, muitas vezes, advindos da militância política. Esta fusão entre

---

<sup>70</sup> Economista e ex-professor do CEDEPLAR da UFMG, foi secretário de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte, de 1993 a 2003. Contratou a elaboração do IQVU, como veremos mais adiante, para que se tornasse critério objetivo do Orçamento Participativo.

aspectos técnicos-científicos, engajamento e ação política não apenas estava presente no CEDEPLAR como, também, é componente integrante do próprio entendimento da política pública como campo disciplinar. Frey (2000) destaca que no estudo da política pública há três dimensões presentes: (i) *polity*; (ii) *politics*; e (iii) *policy*. Entende-se que as instituições públicas (*polity*), o processo político (*politics*) e as políticas públicas propriamente ditas (*policy*) conformam uma rede interconectada e, portanto, não existem isoladamente. Este conceito da construção das políticas públicas no cruzamento entre a ação política e as instituições públicas transparece no depoimento de Lemos, para o qual a Prefeitura é percebida como instituição de atuação técnica a serviço da população.: “O vínculo entre o IQVU e o processo de planejamento, em especial o do Orçamento Participativo, teve a ver com o fato evidente de que a PBH era uma prestadora de serviços à população” (LEMOS, 2020, grifo nosso).

Neste sentido, compreende-se que, ao buscar uma ferramenta técnica para balizar a distribuição territorial de recursos, não se tratava de restringir o poder da ação política direta nas Rodadas, mas de viabilizar o OP como política pública: “Julguei que, por várias razões, especialmente políticas, um indicador com base técnica poderia nos ajudar no processo de Planejamento na Prefeitura” (LEMOS, 2020). A necessidade de um indicador técnico para orientar o processo político do OP é confirmada pela narrativa de Nahas:

*Não existia um critério objetivo de repartição dos recursos do OP. E essa imagem de pura disputa fazia com que, muitas vezes, uma obra ganhasse num determinado lugar não porque ela fosse mais importante, mas porque os que iam para reunião ganhavam. E então o IQVU foi construído para isso.*  
[Nahas, 2020]

A contratação de Nahas pela PBH para a elaboração do IQVU, portanto, surgiu de uma coincidência de interesses. Ainda segundo Lemos, “a escolha de Maria Inês [Nahas] foi uma escolha natural, já que há algum tempo conversávamos sobre a qualidade de vida diferenciada nos espaços urbanos” (LEMOS, 2020). De fato, ainda que sua pesquisa de Mestrado, realizada no CEDEPLAR, versasse sobre a questão do desenvolvimento rural, os estudos acadêmicos de Lemos direcionaram-se, nos anos 1980, para a urbanização e, mais especificamente, para a teoria da localização

(LEMOS, 1982; LEMOS, 1988). Por outro lado, o interesse pela qualidade de vida de Nahas precedia a sua contratação para a elaboração do IQVU-BH, tendo se manifestado já em meados dos anos 1980.

#### 4.2.2 Da parasitologia ao urbano

A trajetória intelectual de Nahas envolve interesses diversos que perpassam a parasitologia e o meio ambiente, e que estão embebidos em uma série de preocupações contemporâneas à sua história, como a Reforma Sanitária,<sup>71</sup> e em sua própria militância política iniciada no Movimento Feminino pela Anistia.<sup>72</sup>

O interesse de Nahas pelo espaço urbano foi despertado por um trabalho que realizou no Bairro Betânia, em Belo Horizonte (NAHAS, 2020), entre os anos de 1986 e 1987. O contato inicial com o local deu-se mediado pela prática docente; pouco antes de elaborar o projeto, Nahas tinha sido aprovada em concurso público e começou a lecionar Ciências e Biologia em uma Escola Municipal no Betânia.

Cabe registrar que o Bairro Betânia, nos anos 1980, ainda era uma região de ocupação recente em Belo Horizonte, tendo como fatos urbanos originais o Conjunto Habitacional Betânia, de 1974, e o início da ocupação do loteamento da Várzea do Felicíssimo, ao final dos anos 1960. A atuação de Nahas como professora no Bairro ocorreu coetaneamente às obras de abertura da Av. Tereza Cristina e de canalização do Ribeirão Arrudas na Regional Oeste, que ocasionou significativas remoções de ocupações urbanas situadas ao longo do vale.

Confrontada com a situação social e sanitária de seus alunos, Nahas, em sua dupla condição de docente do Ensino Fundamental e pesquisadora na PUC-Minas, decide aproveitar e adaptar ao Betânia a ideia de um projeto (não aprovado), que elaborara pouco tempo antes para um edital da PUC e cujo objeto de estudo inicial era a população do entorno do *Campus* Coração Eucarístico.

---

<sup>71</sup> Referimo-nos, aqui, ao movimento liderado por profissionais e militantes da saúde iniciado na década de 1970 e que, por meio da 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986) e da Constituinte, deu origem à fundação do SUS.

<sup>72</sup> O Movimento Feminino pela Anistia (MFPA) surgiu durante a Ditadura Militar no Brasil, em 1975, sob o governo do general Ernesto Geisel. O MFPA foi um movimento exclusivamente feito por mulheres que lutavam em favor dos atingidos pelo regime militar, com o objetivo de conquista da anistia. Em Belo Horizonte, o MFPA era coordenado por Helena Greco, primeira vereadora mulher eleita em Belo Horizonte (1982) e uma das fundadoras do PT na cidade. Nahas e sua mãe começaram a militar pelo MFPA em reuniões que aconteciam na casa de dona Helena Greco.

*Estando na PUC, apareceu uma verba chamada Universidade e Sociedade. Eu então concebi um projeto bem cartesiano, bem ligado na temática, de estudar a qualidade de vida fazendo vários exames de todas as naturezas: da água, exame químico, das pessoas, dos animais, fiz um desenho, um projetão... A ideia [inicial] era fazer um estudo da população do entorno da PUC. Aquela história de Universidade e Sociedade. Estudar a qualidade de vida desse ponto de vista, no entorno da PUC naquele momento. Esse projeto não foi aprovado, mas ficou escrito. [Nahas, 2020]*

Se o projeto precedente havia sido motivado pelo edital, o mesmo não ocorreu com o segundo. Para Nahas, a questão da qualidade de vida ligada às questões sanitárias parecia muito mais premente no Betânia:

*[...] essa coisa de trabalhar no Bairro Betânia mexeu muito comigo. Juntou a militância mais... [o olhar de pesquisadora], porque é uma periferia. É uma escola pública na periferia. E o contato com os alunos. Eu dava aula de 5ª até a 8ª série. Começava a perceber os meninos. [...] Isso me tocou muito, sabe? Ver como era a mentalidade, como eles viam o mundo, e a qualidade de vida. Essa coisa da qualidade de vida começou a me incomodar. Veio pela militância, veio pelo magistério, veio pela minha experiência com a área da saúde. [Nahas, 2020]*

O incômodo e a vontade de poder contribuir para a melhoria da qualidade de vida local fizeram com que Nahas fosse atrás do Departamento de Educação Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente. A gestão municipal, naquela época, era de Sérgio Ferrara (1986-1989, PMDB) e o secretário do Meio Ambiente era Iran Cardoso. Apesar de não conhecer ninguém na gestão municipal (NAHAS, 2020), Nahas resolveu escrever um projeto para viabilizar sua pesquisa no Betânia. Após numerosas tentativas frustradas de conseguir uma reunião com o secretário<sup>73</sup> e um ano de espera, Nahas teve finalmente sua proposta aprovada e pode iniciar sua pesquisa sobre qualidade de vida.

---

<sup>73</sup> “Toda semana marcava uma agenda com o Secretário de Educação e não era atendida” (NAHAS, 2020).

*Era uma ideia de estudar a qualidade de vida do pessoal do Betânia, com o objetivo de passar uma educação para o meio ambiente. Eu era professora concursada na Prefeitura e apresentei pra ele [Iran Cardoso] a proposta de fazer esse projeto na Secretaria de Meio Ambiente na Comissão de Educação Ambiental. Aí ele aceitou. Então eu saí da sala de aula e fui para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Lá, eu desenvolvi todo o projeto no Betânia. Peguei toda a literatura e fiz uma amostra inicial que era composta por 100 famílias. [Nahas, 2020]*

Com uma equipe de estagiários e três pesquisadoras da Comissão de Meio Ambiente, iniciou seu trabalho no Betânia. Realizou entrevistas em cinco regiões e um levantamento extenso de dados. A expectativa de Nahas era a de atrair a adesão dos moradores ao projeto pela garantia – que havia negociado com a Secretaria Municipal de Saúde – de uma consulta médica a todos os sujeitos da amostra do projeto de educação ambiental que se submetessem a exames de fezes e sangue e viessem buscar os resultados (NAHAS, 2020). No entanto, essa estratégia não funcionou. Na primeira reunião em que a equipe apresentou os dados do Bairro só apareceram 10 pessoas (NAHAS, 2020).

*Eu tinha uma ideia enganosa que se eu chegasse e apresentasse para eles todos os dados e informações da região, na mesma hora todo mundo ia levantar e começar a defender o seu meio ambiente. Mas de imediato não foi isso de jeito nenhum.*

*[...]*

*Preparei transparência, todo o material. Os estagiários todos foram. [...] E nessa época, para sistematizar os dados, não existia computador. A planilha era no chão. [Para analisá-la], ficava todo mundo ajoelhado. Vinham poucas pessoas nas reuniões, sempre as mesmas pessoas. [NAHAS, 2020]*

Foram diversas tentativas em locais distintos – escolas e igrejas –, além de estratégias advindas da militância, como a panfletagem em locais de muito movimento como, por exemplo, a saída da Missa aos domingos. Após diversas tentativas, agendaram uma reunião na sala dos Alcoólicos Anônimos, que conseguiu finalmente ter o alcance desejado.

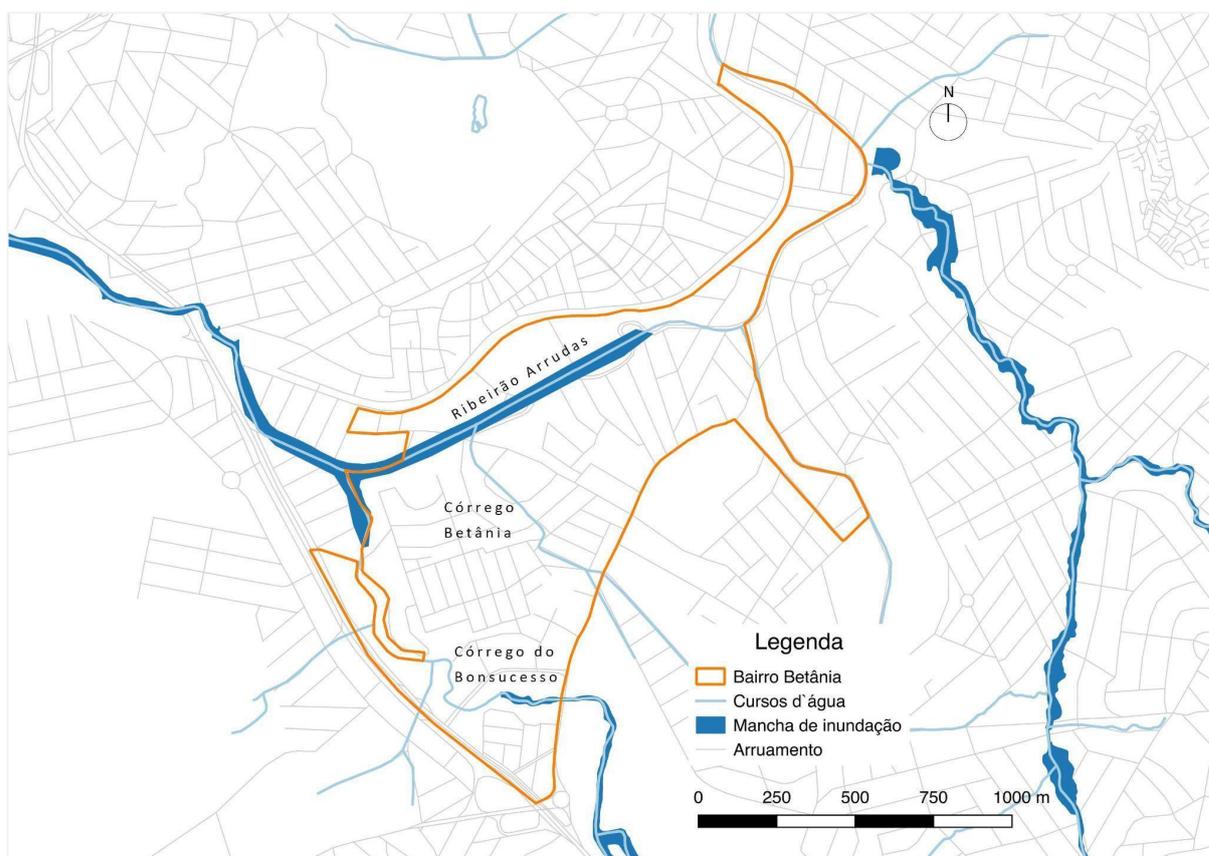
*Eu me lembro perfeitamente. Tinha chovido muito no domingo. Eu já tinha toda a minha estrutura, eu tinha opção de os estagiários fazerem desenho para mim, todo documento que eu distribuía para os moradores tinham uma logomarca que nós criamos que era um bonequinho chamado “Qualidade de Vida”. Tudo assinado pela Prefeitura. Quando nós chegamos nessa reunião, nós quase morremos de susto. Tinham 150 pessoas, um tumulto, uma falação. [...] Eu falei com a Ângela: Vamos guardar as nossas transparências, o negócio aqui está estranho. Aquele tanto de gente, um ambiente de falação, sabe? De muita agitação. Então nós demos a palavra para eles, ao invés de apresentar o trabalho.*

*[...]*

*Então no começo eu não falava nada do nosso trabalho, eu ouvia. Eu tinha um método, eu sou pesquisadora, eu queria seguir os passos. Mas eu resolvi guardar tudo e ouvir a população. [Nahas, 2020]*

A partir do momento que a técnica precisou ser, momentaneamente, deixada de lado, para ceder lugar à escuta da população, iniciou-se um processo participativo e de percepção das demandas dos moradores. Nahas relata que aquela reunião a fez perceber que havia uma região mais baixa do Betânia, onde os moradores sofriam com constantes transbordamentos do Córrego do Bonsucesso – Figura 7 – e que aquelas pessoas estavam ali atraídas por um panfleto da Prefeitura para apresentar as suas reclamações: “Teve gente que levou para essa reunião um vidro cheio da água com uma cobra dentro, que tinha entrado no banheiro quando a água fluiu.”

**Figura 7 - Hidrografia e mancha de inundação no Bairro Betânia**



Fonte: PRODABEL, 2011; elaborada pela autora, 2022.

Surge, portanto, a necessidade de mudança na metodologia e no foco do projeto: o estudo das populações afasta-se da parasitologia e aproxima-se do urbano. O início do engajamento dos moradores do Bairro Betânia trouxe ao projeto a necessidade de adaptação às demandas da população, momento no qual Nahas, mais uma vez, aproxima-se da técnica científica e implementa as comissões temáticas no processo participativo.

*E foi esse evento que fez o meu projeto dar certo, porque a partir daí eu levantei isso tudo, nós fizemos mais questionários, eu fui pessoalmente em várias casas, vi essa situação toda, e aí nós começamos a fazer reuniões. E a partir daí foi que eu tirei um grupo de moradores que estava mais empenhado, formamos uma comissão de moradores, e começamos a organizar comissões temáticas: comissão de meio ambiente, comissão de educação, comissão de saúde, para a gente sistematizar as reivindicações e levar para a Regional Oeste da Prefeitura. [Nahas, 2020]*

Este projeto, fundamental na trajetória intelectual de Nahas, possui diversas semelhanças com o processo de concepção do IQVU. O envolvimento social, territorial, político e educacional da pesquisadora com a comunidade do Betânia e suas principais reivindicações aguçou, ainda mais, seu interesse pela qualidade de vida e seu olhar técnico e multidisciplinar. Sua experiência neste projeto oportunizou o convite para ela compor o Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares da Pontifícia Universidade de Minas Gerais (PUC-MG).<sup>74</sup> A ideia inicial do Núcleo era desenvolver “um projeto que fosse uma espécie de continuidade do Betânia. [...] Aí eu comecei a procurar pessoas para apresentar essa ideia” (Nahas, 2020). Mesmo sem a clareza de que este projeto envolveria o trabalho com indicadores, a proposta já os incorporava, indiretamente.

*Ainda não chamava indicador. O nome indicador começou em 1990, quando a ONU lançou o IDH. Quando o IDH apareceu para mim foi um encontro porque era uma coisa que eu sempre tinha tido dentro de mim. Aí eu falei: Gente, o que eu queria fazer a ONU está fazendo!* Porque daí que começou a palavra indicador. Eu nem usava isso. Era “estudo de populações”, uma coisa assim. [Nahas, 2020, grifo nosso]

O IQVU era, entretanto, mais complexo e minucioso que o indicador da ONU. Em texto escrito durante a elaboração do modelo matemático do IQVU, a equipe responsável por sua concepção já se posicionava criticamente à construção de índices que se apresentam como um somatório de uma série de atributos, como o IDH:

Índices como o HDI (Human Development Index), elaborado pela ONU, podem ser considerados problemáticos, uma vez que, tomados como um somatório de muitas variáveis, tornam-se vagos e genéricos, apresentando-se como uma miscelânea de leis e propriedades distintas. (LEMOS *et al.*, 1995)

Ainda que inovadora, a proposta de pesquisa do núcleo da PUC, no entanto, só conseguiu fonte de financiamento e foi viabilizada quando Patrus Ananias tornou-se prefeito de Belo Horizonte.

---

<sup>74</sup> O Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares foi fundado no início da década de 1990, agregando professores e pesquisadores de diversas áreas, com o objetivo de promover trabalhos multidisciplinares.

*O PT ganhou a Prefeitura e eu conhecia muita gente, muitos secretários, por causa da militância. Então eu fiz um ajuste no projeto para adequar para Belo Horizonte. Ainda não era IQVU, era um estudo de dados das populações, alguma coisa assim. Então eu comecei a apresentar para alguns secretários que eu conhecia. E um deles falou comigo para apresentar para o Maurício Borges Lemos, que era o secretário de Planejamento, e tinha sido professor no Cedeplar da UFMG. Ele imediatamente gostou da ideia. [Nahas, 2020]*

Após a apresentação, a PBH contratou o Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares da PUC para a construção de um índice que se tornasse instrumento para o planejamento urbano municipal. Para tanto, parecia fundamental a intersetorialidade e o envolvimento de diversas secretarias. Lemos solicitou a Nahas, coordenadora do projeto, que o processo de construção deste índice envolvesse as secretarias municipais, cujos serviços ofertados fossem incorporados ao IQVU.

*Procurar outras Secretarias, entre as quais as da Saúde, da Educação e da Assistência Social, era uma atitude não apenas técnica, em busca da intersetorialidade, como também política, para lembrar para as corporações, que estavam muito fortalecidas por se tratar de um governo petista, que, em última instância, elas eram prestadoras de serviços à população. [Lemos, 2020]*

Assim, o Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares realizou todo o processo de concepção do IQVU, articulando com um grupo de 13 gestores públicos das 13 Secretarias da PBH. O processo de participação popular direta presente no OP – e que havia redirecionado os rumos da pesquisa no Betânia – não foi incorporado na concepção do IQVU, que contou com uma participação seletiva de técnicos da PBH. A decisão política foi justificada pela escassez de recursos e de prazo.

Este trabalho restringiu-se a consultas à Administração Municipal devido à necessidade de cumprimento de prazos de convênio e à escassez de recursos. Parece claro que a ampliação do universo dos consultados (associações de bairro, entidades assistenciais e mesmo a própria população) só viria enriquecer o resultado do trabalho. (LEMOS *et al.*, 1995)

As variáveis e pesos do IQVU foram definidos nas reuniões conduzidas por Nahas com a participação dos 13 gestores, seguindo a solicitação de Lemos. Utilizou-

se, para tanto, do método Delphi. Desenvolvido em órgãos associados à Defesa Estadunidense no início da década de 1950, durante a Guerra Fria, o método Delphi – cujo nome é uma referência ao *Oráculo de Delphos* (TUROFF; LINSTONE, 2002) – foi criado com o objetivo inicial de “obter um consenso fiável de um grupo de militares especialistas em defesa sobre possíveis ataques com bombas atômicas” (BOBERG; MORRIS-KHOO, 1992, p. 27). É um método que “busca facilitar e melhorar a tomada de decisões feitas por um grupo de especialistas, sem interação cara a cara” (OSBORNE *et al.*, 2003, p. 697).

*E quando a gente definiu o conjunto de variáveis, nós usamos uma técnica chamada técnica de Delphi que é uma técnica de consulta. Ela é originária da área ambiental, foi o Otávio que trouxe para o grupo. Eu aprendi com ele e já apliquei essa técnica várias vezes depois. Essa é uma técnica de diálogo de consulta a um grupo de pessoas, a distância e por escrito. Existe um grupo de juízes que não conhece quem está respondendo, e quem está respondendo não conhece quem vai julgar. [Nahas, 2020]*

Apesar de o método Delphi não ser originário da área ambiental, a principal referência utilizada pela equipe do Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares para fundamentá-lo, a partir de uma pesquisa de Mestrado intitulada “Condicionantes ambientais para o planejamento hidrelétrico em Minas Gerais: uma abordagem metodológica regional adotando o método Delphi”, publicada por Sollero, em 1992, e apresentada a Nahas por Otávio de Avelar Esteves,<sup>75</sup> responsável pela concepção do modelo matemático do IQVU.

O método Delphi é um elemento importante nesta construção. Por meio dele, sai-se do cara a cara e da escuta direta – tal qual realizado no Bairro Betânia – para um método que visa promover *consenso* sem a interação. Segundo Marques e Freitas (2018), o processo de implementação do método Delphi dá-se pelas seguintes etapas: (i) escolha do grupo de especialistas; (ii) construção do questionário 1; (iii) primeiro contato com os especialistas e convite para participação na pesquisa; (iv) envio do questionário 1; (v) recebimento das respostas do questionário 1; (vi) análise quantitativa e qualitativa das respostas; (vii) construção e envio do questionário 2 com

---

<sup>75</sup> Graduado em Engenharia Elétrica e mestre em Ciências Técnicas Nucleares, foi supervisor do Programa de Qualidade de Vida Urbana do Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares da PUC-MG e o responsável pela elaboração do modelo matemático do IQVU.

*feedback*; (viii) recebimento e análise do questionário 2; (ix) envio das seguintes rodadas de questionários, intercalando com as respectivas análises até se atingir o consenso; e (x) final do processo e escrita de relatório.

No caso específico do IQVU, três momentos principais fizeram parte da aplicação do método de Delphi: (i) o levantamento dos dados disponíveis nas 13 Secretarias Municipais que auxiliaram Nahas na construção da primeira lista de variáveis apresentada aos gestores, para aprovação da inclusão, ou não, de cada uma delas – Figura 8; (ii) uma segunda consulta sobre a inclusão das variáveis, apresentando o resultado do primeiro levantamento, para a definição final das variáveis incorporadas no IQVU – Figura 9; (iii) a consulta para definição de pesos das variáveis utilizando-se “uma planilha chamada comparação par a par, na qual você tem as linhas com as variáveis e as colunas também e vai cruzando uma com a outra” (NAHAS, 2020) – Figura 10.

**Figura 8 - Primeira consulta com o levantamento das variáveis disponíveis**

<b>1ª. CONSULTA - 09/06/1994</b>		
<p>Análise este elenco inicial de variáveis e dê a sua opinião sobre a inclusão ou não, de cada uma delas, na composição do IQVU-BH. A abrangência de cada variável (expressa pelos componentes entre parênteses) não está em discussão neste momento: os componentes são citados apenas para esclarecimento.</p> <p>Por isto, <i>opine somente sobre a inclusão ou exclusão da variável. Se desejar sugerir a inclusão de outras variáveis, faça-o na página seguinte.</i></p>		
VARIÁVEIS	Concorda	Discorda
1- Saúde (Medicina preventiva, curativa e saneamento)	( )	( )
2- Habitação (casa, apartamento, barracão, acampamento)	( )	( )
3- Educação (rede pública e privada de creches, pré-escolas, escolas de 1º, 2º, e 3º. graus e escolas especiais)	( )	( )
4- Transporte (transporte coletivo, condições de tráfego, transporte de cargas, de aluguel, veículos automotores, sistema metroviário, transporte rodoviário, aeroviário e ferroviário)	( )	( )
5- Infraestrutura Urbana (abastecimento de água, energia elétrica, serviço telefônico, saneamento, esgotamento sanitário, drenagem urbana, limpeza urbana, meio fio, sistema viário e lotes vagos)	( )	( )
6- Características Ambientais (áreas verdes, arborização urbana, poluição visual, poluição atmosférica e sonora, qualidade do terreno)	( )	( )
7- Cultura (equipamentos culturais, bibliotecas, museus, bancas de jornais, teatros)	( )	( )
8- Lazer/Esporte (clubes, cinemas, parques, praças, jardins, bares, boates, lanchonetes, quadras esportivas, campos de futebol, piscinas públicas, pistas de corrida, ciclovias, TV a cabo, etc.)	( )	( )
9- Serviços Urbanos (assistenciais, bancários, abastecimento, posto policial, correio, mobiliário urbano, serviços funerários)	( )	( )
10- Segurança/Violência (iluminação pública, áreas de risco, violência contra menores e mulheres, discriminação racial)	( )	( )
11- Emprego (pessoas desempregadas, menores que trabalham, trabalho feminino)	( )	( )
12- Canais de Participação (instituições profissionais, populares, religiosas, e assistenciais)	( )	( )
<b>PS: Se você quiser incluir outras variáveis, relacione-as na próxima página.</b>		

Fonte: NAHAS, 2002.

**Figura 9 - Segunda consulta para a definição das variáveis**

**2A. CONSULTA - 16/06/1994**

A relação abaixo expressa a porcentagem de participantes que, na segunda consulta, optou pela inclusão da variável, considerando também outras variáveis sugeridas na 1ª. consulta.

VARIÁVEIS PROPOSTAS	INCLUSÃO
SAÚDE	100%
EDUCAÇÃO	100%
INFRAESTRUTURA URBANA	100%
CULTURA	100%
TRANSPORTE	91,7%
CARACTERÍSTICAS AMBIENTAIS	91,7%
SERVIÇOS URBANOS	91,7%
HABITAÇÃO	83,3%
LAZER/ESPORTE	75,0%
SEGURANÇA/VIOLENCIA	75,0%
CANAIS DE PARTICIPAÇÃO	58,3%
EMPREGO	50,0%
DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	50,0%
SANEAMENTO	41,7%
SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA	33,3%
SISTEMA VIÁRIO	25,0%
DESPESAS COM EDUCAÇÃO	8,3%
DESPESAS COM SAÚDE	8,3%

Fonte: NAHAS, 2002.

**Figura 10 - Planilha de comparação par a par para definição dos pesos**

PLANILHA UTILIZADA PARA A DEFINIÇÃO DOS PESOS DAS VARIÁVEIS

Na planilha abaixo dê sua opinião, preenchendo os quadros em branco, através de comparação entre as variáveis correspondentes. Coloque:  
 (★): se considerar a variável à sua esquerda (da linha) mais importante que a outra (da coluna);  
 (-): se considerar a variável à sua esquerda (da linha) menos importante que a outra (da coluna);  
 (O): se ambas forem igualmente importantes.

VARIÁVEIS	Educação	Infra-estrutura Urbana	Saúde	Meio Ambiente	Direitos Humanos/Cidadania	Abastecimento	Serviços Urbanos	Esportes	Cultura	Transporte	Assistência Social	Habitação
Educação	0											
Infraestrutura Urbana		0										
Saúde			0									
Meio Ambiente				0								
Dir.Humanos/Cidadania					0							
Abastecimento						0						
Serviços Urbanos							0					
Esportes								0				
Cultura									0			
Transporte										0		
Assistência Social											0	
Habitação												0

Fonte: NAHAS, 2002.

Ao final da aplicação do método de Delphi, chegaram-se a 11 variáveis – (1) abastecimento alimentar, (2) assistência social, (3) cultura, (4) educação, (5) esportes, (6) habitação, (7) infraestrutura urbana, (8) meio ambiente, (9) saúde, (10) segurança urbana, (11) serviços urbanos – e seus respectivos pesos (Tabela 5). A definição dos

pesos das variáveis, especificamente, foi um aspecto que gerou controvérsias e demandou ajustes nos resultados obtidos pelo método Delphi para sua aprovação pelos gestores.

*Hoje, por exemplo, sempre que eu posso evitar definir peso, eu evito. Mas tem situações que não tem como evitar. Não dá pra colocar esportes e saúde na mesma balança. Então eles fizeram a votação dos pesos por aquele processo de planilhas de comparação par a par que está na minha tese. Depois vinha um vetor de pesos para cada um consultado, eu fazia a média e depois uma reunião com eles para mostrar como estava a ponderação antes de fechar, porque podia ser que eles não gostassem do resultado. E isso acontece. Isso aconteceu, nós fizemos ajustes no debate.*  
[Nahas, 2020]

Ao analisar os pesos que resultaram deste processo, verifica-se que, a despeito da inexistência da participação da sociedade na construção do IQVU, as principais pautas dos movimentos sociais coetâneos parecem ter sido consideradas pelos gestores. Destaca-se, em especial, a importância dada à variável *habitação*, superando inclusive os pesos da *infraestrutura urbana*, *saúde* e *educação*. Esta priorização transparece a importância dos movimentos sociais por moradia no cenário político de Belo Horizonte dos anos 1980 e 1990, bem como sua grande penetração na gestão Patrus, que culminou na criação do Conselho Municipal de Habitação, em 1994, e do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), em 1995, (BEDÊ, 2005).

A despeito do método Delphi, o processo não se deu, portanto, sem conflitos e sem a necessidade de adaptações e concessões. Para a construção de um pacto coletivo no índice, foram realizadas inúmeras reuniões entre Nahas e os gestores das Secretarias. Além da aprovação destes técnicos, todas as etapas passaram pela avaliação de Lemos. O adjetivo *urbano*, no nome do IQVU, por exemplo, foi uma demanda que surgiu das 13 Secretarias, visto que a bióloga até então o tratava como índice de qualidade de vida, conforme Nahas informou em sua entrevista-depoimento, em 2020.

### 4.2.3 As controvérsias da medida de acessibilidade

A definição de variáveis a compor o índice e de seus pesos na composição não explica, no entanto, integralmente, a fórmula de cálculo do IQVU. A oferta de bens e serviços de uma determinada região é modificada por uma medida de acessibilidade.

*Essa ideia [da medida de acessibilidade] é do Maurício [Lemos]. Vem dele como planejador, como economista, como alguém que conhece a realidade. É uma ideia fundamental, eu acho que este é o maior motivo de sucesso, vamos dizer assim, da ferramenta. E também é o que faz do IQVU uma ferramenta única. [Nahas, 2020]*

Ora, tendo estudado, ao longo da década de 1980, questões relativas tanto à teoria dos lugares centrais quanto à teoria da localização, não é de se estranhar que Lemos tenha apresentado como premissa para a concepção do IQVU a incorporação de uma medida de acessibilidade a bens e serviços ofertados à população. Por outro lado, a incorporação desta medida como ponderação de índice não deve ser entendida apenas dentro da trajetória intelectual do então secretário de Planejamento. Esta dialogava diretamente com a ideia de garantia de justa distribuição e acesso aos benefícios da urbanização da Proposta de Emenda Popular ao Projeto de Constituição apresentada pelo MNRU, em 1987:

Art. 1º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:  
I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.  
(MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987, p.1)

A medida de acessibilidade proposta por Lemos à equipe de elaboração do IQVU era entendida como uma correlação entre valores da oferta dos bens e a intensidade com que são utilizados pela população – tanto a residente no local, quanto aquela oriunda de outros lugares da cidade.

Nos estudos de planejamento urbano, era de ampla circulação, à época, o conceito de acessibilidade, cuja definição de Walter Hansen (1959) foi a primeira a incorporar a dimensão social nos estudos sobre transportes – visto que considerava o acesso a oportunidades, especialmente ao emprego. Nesta definição precursora, a

acessibilidade é o potencial de oportunidades de interação espacial, ou seja, é uma medida de distribuição espacial das atividades em relação a um ponto, ajustadas à habilidade e ao desejo das pessoas ou instituições, em superar a separação espacial. Ainda segundo Hansen (1959), o cálculo da acessibilidade é diretamente proporcional à oferta e inversamente proporcional à distância até o local onde a oferta se situa.

$$A_{1,2} = \frac{S_2}{T_{1-2}^x}$$

Onde:

$A_{1,2}$  é a medida de acessibilidade relativa na zona 1 de uma atividade ofertada na zona 2.

$S_2$  é o número de oportunidades localizadas na zona 2 para interação.

$T_{1-2}$  é a separação entre as zonas 1 e 2, expressadas em termos de distância física, tempo ou custo de deslocamento.

$x$  representa o efeito da separação  $T$  na possibilidade de interação entre zonas, também compreendido como fricção espacial.

O conhecimento técnico prévio de Lemos a respeito da acessibilidade foi determinante para sua compreensão como um complemento inevitável da lógica do IQVU e para o entendimento de que a qualidade de vida de uma Unidade de Planejamento não era restrita à oferta e à disponibilidade de serviços e equipamentos locais. Segundo Lemos (2020), no espaço urbano a interação acontece, em graus variados, entre todas as regiões, podendo diferenciar-se pela maior ou menor acessibilidade a bens e serviços das demais. “Assim, seu objetivo [ao propor a incorporação da medida de acessibilidade] foi o de dar consistência técnica à própria lógica do IQVU” (LEMOS, 2020). Essa representação atual coincide com o que já era defendido por Maurício Borges Lemos, Otávio Avelar Esteves e Rodrigo Ferreira Simões, quando ainda buscavam a fórmula adequada ao IQVU:

Não é correto ter uma visão espacialmente maniqueísta da oferta de serviços: o fundamental é que ela seja complementada pelo conceito de acessibilidade, tal que o indicador em questão reflita adequadamente, de forma combinada, a oferta local de serviços e o acesso à oferta não local. (LEMOS *et al.*, 1995)

Entretanto, a operacionalização do espaço urbano incorporando as especificidades da medida de acessibilidade dificultaram a sua mensuração, principalmente pela necessidade de se conceber um modelo matemático que considerasse a interação em graus variados, entre as Unidades de Planejamento. Foi necessário, por exemplo, fazer um levantamento minucioso de dados para o cálculo da medida de acessibilidade realizado pela recém-instituída Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTrans). O trabalho, que representou um dos primeiros desafios dessa Empresa, visava possibilitar o cálculo baseado no tempo de deslocamento e no tempo de espera, relacionadas apenas ao transporte coletivo, entre as Unidades de Planejamento.

Diversos são os pontos de convergência entre o cálculo da medida de acessibilidade do IQVU e o modelo matemático proposto por Hansen, em 1959. O primeiro a ser observado é o fato de que a oferta de serviços não necessariamente precisa existir na Unidade de Planejamento de residência do cidadão: nem todas as regiões possuem hospitais, o que não impede o acesso ao atendimento hospitalar.

Suponha-se a existência de dois bairros,<sup>76</sup> j e l, tal que a oferta do serviço i seja muito desigual entre ambos (por exemplo, maior em j do que em l). Certamente, esta oferta vai ser “socializada”, com muitos usuários de l recorrendo aos serviços de j. Por isso, um índice de qualidade de vida deve refletir três fatores, a saber:

- a) a deficiência do serviço i no bairro l;
  - b) o acesso da população de l à oferta de i no bairro j;
  - c) a socialização dos serviços de j com l, implicando certa perda para j.
- (LEMOS *et al.*, 1995)

Assim, o modelo matemático do IQVU corrige a oferta do bem ou serviço em uma Unidade de Planejamento com a medida de acessibilidade, a qual incorpora em seu cálculo – direta ou indiretamente – três elementos principais: (i) o caminho ótimo – distância física – entre os núcleos; (ii) o coeficiente de aumento da fricção espacial; e (iii) os pesos das ofertas dos demais bairros no índice do bairro. Juntos, estes elementos propiciam a construção dos índices setoriais e, posteriormente, do IQVU de cada Unidade de Planejamento.

$$I_{ij} = (a_{ij} \times L_{ij}) + [a_{il} \times L_{il} \times e^{-(k \times d_{jl})}]$$

Onde:

$I_{ij}$  é o índice setorial i no bairro j

<sup>76</sup> O termo *bairro* foi substituído por Unidade de Planejamento durante o trabalho, pois criou-se, na mesma época, a nova subdivisão territorial de Belo Horizonte, que passou a orientar o planejamento urbano.

$L_{ij}$  é a oferta do serviço  $i$  per capita no bairro  $j$ , normalizada pela oferta referencial

$L_{il}$  idem no bairro  $l$

$a_{ij}$  é o peso da oferta de  $i$  em  $l$  no índice de  $j$

$d_{jl}$  é o caminho ótimo no núcleo de  $j$  ao núcleo de  $l$

$k$  é o coeficiente de aumento da fricção espacial

$e$  é o número neperiano

Dentre estes três elementos principais, o *caminho ótimo* é um conceito bastante utilizado nas engenharias, relacionado à eficiência. No caso do IQVU, o caminho ótimo representa o menor deslocamento possível entre a demanda (em um bairro) e a oferta (em outro bairro) e que “deveria ser calculado pela determinação do caminho ótimo ‘geométrico’ (distância viária simples) entre a moradia e o local de oferta do serviço” (LEMOS *et al.*, 1995).

O cálculo, nesse caso, não poderia ser simplesmente uma análise geométrica, pois trata-se de uma cidade – em constante transformação – e não de uma análise laboratorial isolada e estática. As condições do tráfego, do tempo de espera e do tempo gasto nos deslocamentos não são lineares. Além disso, a multiplicidade de bairros, moradias e locais de oferta de serviços traz à tona uma diversidade de caminhos ótimos, cujo cálculo não é operacionalizável em um curto período de tempo. Diante dessas dificuldades técnicas, foi necessário abrir mão da proposta ideal e optar por uma “solução razoável” (LEMOS *et al.*, 1995), baseada na distância entre bairros a partir de núcleos fixos, utilizando dados da rede de transporte coletivo urbano,<sup>77</sup> tornando factível o cálculo dos caminhos ótimos. Contudo, a expansão do uso do automóvel individual para os deslocamentos diários nas grandes cidades gera uma distorção no resultado do IQVU em Unidades de Planejamento compostas por bairros de classe alta – extremamente dependentes do carro –, que tendem a apresentar índices mais baixos. Essa fragilidade dos dados da acessibilidade foi salientada por técnicos da Prefeitura na primeira reunião de apresentação do IQVU (ESTEVES, 2021), desvelando-se como uma das controvérsias da ciência em construção.

---

<sup>77</sup> Os dados referem-se apenas aos deslocamentos de ônibus, pois o metrô de Belo Horizonte, cuja operação comercial foi iniciada em 1986, possui baixa representatividade nos deslocamentos devido à pequena extensão e ao baixo número de estações. A incorporação destes deslocamentos no cálculo da medida de acessibilidade traria, ao modelo matemático, uma distorção dos resultados.

*O grande problema é que para calibrar a questão da acessibilidade a gente precisava dos tempos médios de transporte e essas informações eram sempre frágeis. Tinha que ter um levantamento cuidadoso feito pela Prefeitura, porque nem todos os acessos de uma unidade a outra eram feitos só pela rede pública de transporte. Às vezes, tem uma unidade do lado da outra que não tem uma linha direta de ônibus que as conecta. Então as informações ficam precárias. Teria que ter uma disposição e uma disponibilidade de fazer um levantamento, mesmo que fosse estimativo, olhando pelos principais corredores. [Esteves, 2021]*

O coeficiente de aumento da fricção espacial representa a segregação proporcionada pela ausência de acessibilidade e é retratado nas fórmulas de cálculo da medida como um atrito – conceito também utilizado por Hansen, exatamente para caracterizar um elemento dificultador. Ou seja, este coeficiente é inversamente proporcional à acessibilidade do cidadão aos equipamentos e serviços urbanos ofertados. Porém, cada variável possui um grau de importância para a qualidade de vida urbana – e algumas precisam estar mais próximas da residência, outras menos –, por isso, foi construído um “gradiente de variação da importância da acessibilidade” combinado com um “gradiente de rendas urbanas” (LEMOS *et al.*, 1995).

O gradiente de variação da importância da acessibilidade foi quantificado por um procedimento simplificado, que consiste na elaboração de uma tipologia de variáveis com quatro categorias de acessibilidade homogênea, processo que envolveu novamente a consulta aos especialistas por meio do método Delphi. Em sua tese, Nahas reitera que o modelo matemático utilizado para o cálculo do IQVU foi elaborado a partir de proposta preliminar de Lemos, posteriormente aperfeiçoado por Esteves e Simões, e apresenta brevemente a diferenciação das variáveis, no que se refere à acessibilidade:

*Ainda em relação à acessibilidade, adotou-se a hipótese de que serviços diferenciados possuem padrões diferenciados de acessibilidade. Isto porque alguns serviços requerem acesso imediato, ou seja, na própria moradia (como o fornecimento de água ou esgotamento sanitário) e outros podem ser ofertados mais ou menos distantes (como equipamentos esportivos e culturais). Assim, foram estabelecidas quatro categorias de acessibilidade,*

*tomadas como o tempo de viagem à velocidade média do transporte coletivo urbano de BH: imediata, próxima, intermediária e distante.*

[...]

*Na categoria “imediata” foram classificadas as variáveis: Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente e Segurança; na categoria “próxima”, Abastecimento e Educação; na “intermediária”, Serviços Urbanos, Saúde e Assistência Social; na “distante”, Esportes e Cultura. [Nahas, 2002]*

A influência das ofertas nos demais bairros foi incorporada no modelo de cálculo por pesos diferenciados, entendendo que a oferta situada no bairro em análise tem peso maior do que aquela localizada em outros bairros – variando em função da acessibilidade. Segundo Lemos *et al.* (1995), a mensuração dos pesos é diretamente proporcional à diferença entre os índices setoriais puros (antes da acessibilidade) nas duas áreas; e à acessibilidade a tal oferta vista a partir daquele ponto. Dito de outra maneira, a fórmula é proporcional ao produto da diferença entre as ofertas dos serviços nas duas áreas – noção de sentido dos fluxos de utilização dos serviços que indica se uma região é fornecedora ou consumidora de determinado serviço – pela acessibilidade da oferta considerada.

Trabalhar com a operacionalização do espaço urbano para transformá-lo em um índice não é tarefa fácil e, apesar da minúcia técnica, em diversos momentos aqui apresentados a equipe precisou adaptar os métodos advindos da engenharia e tomar decisões difíceis para que o cálculo do IQVU e, principalmente, da medida de acessibilidade, se tornassem factíveis.

#### **4.2.4 Embate político na incorporação do IQVU no OP**

Não apenas entraves técnicos marcariam a construção do IQVU. Construído para orientar a distribuição dos recursos do OP, este índice logo encontraria uma grande resistência política na sua implementação. No entanto, ao contrário do que se poderia a princípio imaginar, não partiu da sociedade civil organizada ou de lideranças populares participantes dos processos de rodadas dos OPs. O embate se deu internamente à própria estrutura da gestão municipal. Quatro anos separaram a conclusão dos primeiros cálculos do índice para todas as Unidades de Planejamento de Belo Horizonte e a sua aplicação nos OP. Curiosamente, a divisão espacial para

seu cálculo – e, implicitamente, para a distribuição dos recursos, mais do que complexidade e dificuldade de apreensão do índice –, pareceu ser o cerne das controvérsias.

A estrutura política brasileira passou por uma profunda reestruturação, principalmente entre as décadas de 1980 e 1990, com o processo de redemocratização. É no bojo das experimentações viabilizadas naquele período que se viabilizaram legislações democráticas que buscaram responder às lutas pela reforma urbana. Essa ampliação dos direitos das gestões municipais foi incorporada na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Belo Horizonte, de autoria de 37 vereadores e sancionada em 1990 – que teve Patrus Ananias como relator.

Precede à Carta Magna, que determinou a ampliação da autonomia dos municípios, e à Lei maior municipal, a reestruturação que trouxe transformações basilares no planejamento territorial de Belo Horizonte. O Decreto nº 4.523/1983, que criou as nove Administrações Regionais existentes hoje na cidade: (i) Barreiro; (ii) Oeste; (iii) Centro-Sul; (iv) Leste; (v) Noroeste; (vi) Nordeste; (vii) Pampulha; (viii) Norte; e (ix) Venda Nova. Criadas com o objetivo de desconcentrar e descentralizar a gestão municipal, desde sua regulamentação pela Lei Ordinária nº 4158/1985, as Administrações Regionais passaram a constituir uma “Unidade Orçamentária, à qual, específica e individualizadamente, o Orçamento Geral da Prefeitura de Belo Horizonte atribuirá recursos para o cumprimento de suas finalidade” (BELO HORIZONTE, 1985, art. 11). Cada unidade administrativa e orçamentária era responsável, entre outros, pela execução de obras de pequeno porte – tipicamente aquelas que depois caracterizariam muitas das conquistas das rodadas de OP.

Com a vitória petista na Prefeitura de Belo Horizonte, em 1993, o município passa a investir ainda mais em um processo de espacialização intraurbana do território, com o objetivo de observar e compreender melhor a cidade e as particularidades de cada cenário.

A regionalização, a utilização de uma escala que subdivide a cidade, potencializa a identificação das condições de vida em cada local, revelando a desigualdade espacial existente no interior do tecido urbano - em termos de disponibilidade e acesso a bens e serviços urbanos, sociais, culturais e econômicos - e apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos. A observação da diversidade existente entre as diferentes áreas geográficas da cidade facilita a análise e a avaliação de políticas públicas regionais. O conhecimento das diversas realidades dos territórios é um importante instrumento de definição de prioridades, subsidiando o planejamento da intervenção territorial das políticas públicas municipais. A gestão ativa do território significa que áreas vulneráveis, ou áreas “excluídas”, precisam ser

identificadas e ser objeto de políticas públicas específicas, voltadas para a redução das desigualdades sociais e para a melhoria da qualidade de vida. (NABUCO *et al.*, 2012)

Com o objetivo de criar um modelo de democracia participativa que ampliasse os mecanismos de participação popular nas tomadas de decisão e no acompanhamento das políticas públicas, a gestão municipal de Patrus Ananias cria, por exemplo, conselhos, comissões, o Orçamento Participativo e institui um processo de participação para elaborar o novo Plano Diretor. Para ambos os novos instrumentos – o de gestão e o de planejamento –, a divisão territorial em Regionais serviu como base de apoio inicial para a participação popular:

*A Lei Orgânica já trazia uma série de instrumentos que estavam sendo propostos pelo Movimento da Reforma Urbana. E quando o Patrus assumiu a Prefeitura houve a promessa de elaboração e aprovação do novo Plano Diretor. Então, começamos a pensar em formas de se criar o processo participativo. Existia uma corrida contra o tempo e, ao mesmo tempo, a necessidade de incorporar o processo participativo, o que foi um grande desafio. Nós criamos assembleias regionais e, posteriormente, assembleias sub-regionais. Nós criamos esse modelo de participação que depois foi replicado no Ministério das Cidades, na Conferência das Cidades. [Mendonça, 2020]*

A política de inversão de prioridades ampliou significativamente a participação e o envolvimento popular nas Regionais para a construção das políticas públicas e a definição do destino dos recursos orçamentários. O depoimento de Robson da Costa,<sup>78</sup> líder comunitário e participante do OP desde a sua primeira edição, ilustra bem a mudança na estrutura de poder que a implementação dessa política implicou. Na prática, transferiu-se o poder de barganha das mãos dos vereadores para as instâncias de decisão do OP.

*O PT ganhou a Prefeitura com o Patrus Ananias e logo em seguida teve o Orçamento Participativo. No começo era muito difícil, porque a política, o relacionamento entre o Poder Público e as lideranças comunitárias era na*

---

<sup>78</sup> Robson da Costa é líder comunitário na Pedreira Prado Lopes, uma das primeiras favelas de Belo Horizonte, e militante político do Partido dos Trabalhadores.

*verdade um toma lá dá cá. Por exemplo, você entrou na campanha política, apoiou determinado vereador e ele conseguiu se eleger e se ele fosse da base de sustentação do prefeito, aí você conseguia alguma coisinha. Coisinha pouca. Um remendo de tapa-buraco, um cano que estourava, a Copasa ou a Cemig vindo dar assistência. Coisas que são direito do cidadão. Mas naquela época, há 30 anos, na época da nossa luta, se você não estivesse do lado certo não conseguia nada. Aí veio o Patrus Ananias falando do Orçamento Participativo, que iríamos discutir uma parte do orçamento para ser investido em obra e quem iria resolver seria a comunidade, as lideranças teriam que fazer as assembleias e resolverem entre si para conseguirem as obras. No começo todo mundo estava com o pé atrás: “isso é política, isso não vai dar certo”, mas aconteceu uma coisa interessante. [Costa, 2021]*

Ora, as Regionais, que já eram entendidas como unidades orçamentárias e bases para uma gestão e planejamento mais próximo, na escala local, passaram a representar, na primeira gestão do PT, o lócus das decisões participativas. Neste contexto, amplificava-se e legitimava-se o poder dos gestores das Administrações Regionais.

Porém, a demanda de dados minuciosos para a elaboração do IQVU não permitia sua compreensão na escala regional, e exigia uma nova base territorial para a sua sistematização, que foi elaborada pela equipe técnica da Prodabel:

As demandas pela produção de indicadores espaciais necessários à elaboração do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) implicaram a revisão da base cartográfica disponível na Prodabel, para adequá-la como instrumento de planejamento e operação para o município. [...] Informações recolhidas por várias instituições têm alimentado o sistema [de informações geográficas da Prodabel]. [...] A definição da base cartográfica para a produção dos indicadores espaciais se deu a partir da análise das unidades espaciais que são utilizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte. (OLIVEIRA *et al.*, 1996, p. 22)

Diante do desafio de definir unidades geográficas que não fossem “muito pequenas para não induzir a fragmentação da leitura nem muito grandes para evitar a diluição dos dados,” as Administrações Regionais foram descartadas, visto que “uma mesma região abarca grandes diferenças demográficas, sociais, urbanas e econômicas” (OLIVEIRA *et al.*, 1996, p. 23). Nesse contexto, foi elaborada a

subdivisão do território urbano em 81<sup>79</sup> Unidades de Planejamento (UPs), incorporadas no Plano Diretor de 1996 e ilustradas na Figura 11, na página seguinte.

Mendonça (2020), ratifica que a criação dessa nova base e divisão cartográfica, no período de elaboração do Plano Diretor de 1996, teve como um de seus principais propósitos dividir o território em áreas homogêneas e criar indicadores que permitissem a distribuição dos recursos do Orçamento Participativo.

---

<sup>79</sup> Posteriormente, visando adequar as UPs aos limites dos Setores Censitários de 2000, duas UPs (Estoril/Buritis e Pilar Oeste) foram agregadas em uma única unidade, totalizando assim 80 unidades espaciais (NABUCO et al., 2012).



resistência política de seus gestores. O conflito explicitou-se no momento de apresentação do primeiro resultado do IQVU, em 1996, como relembra Nahas em seu depoimento:

*Quando o Maurício apresentou o IQVU pela primeira vez para os gestores, o índice alterava a lógica de distribuição de recursos entre as Regionais. E aí quem estava perdendo, comparando com a repartição anterior dos recursos, não aceitou de jeito nenhum. Algumas Regionais reclamaram que receberiam menos dinheiro que antes. Desses contatos iniciais do primeiro IQVU com os gestores eu não participei, foi a Secretaria de Planejamento que fez. Então, eu não presenciei. A primeira vez que o IQVU foi apresentado, ele foi julgado como lixo, ninguém queria. Era basicamente pessoal, não querer ganhar menos recursos. [Nahas, 2021, grifo nosso]*

Após um longo processo de elaboração – que demandou o envolvimento de diversos setores da administração municipal, a construção de novos dados, a sua compatibilização em uma nova base cartográfica georreferenciada, a elaboração de novas fórmulas –, o IQVU estava, finalmente, pronto para ser utilizado como critério objetivo do OP e, no entanto, encontrava como entrave justamente o alcance de seu objetivo final: a política pública. A quebra de expectativas esteve diretamente relacionada à ampliação do poder das Regionais na gestão do prefeito Patrus.

*Eu acho que também tem uma coisa de estranhamento por algo novo. Mas foi por isso que o IQVU não foi utilizado imediatamente, só depois. As pessoas que rejeitaram, num primeiro momento, foram de dentro da Prefeitura, das Administrações Regionais, que é quem seria afetado pela repartição de recursos. Os moradores nem conheciam isso. Na verdade, a própria Prefeitura também não conhecia direito, apesar de eu ter feito esse processo todo envolvendo as pessoas com um número imenso de reuniões. [Nahas, 2021]*

A implementação do IQVU e sua vinculação ao OP demandaria um processo ainda mais longo que aquele de sua elaboração. A resistência de gestores foi forte o bastante para retardar em quatro anos a utilização do IQVU como critério de distribuição de recursos, o que ocorreria apenas na primeira etapa do OP de 2000.

*Teve esse processo de rejeição, mas nós não desistimos e depois, quando nós retomamos a ideia antes de ele ser aprovado, eu dei vários cursos dentro da Prefeitura sobre o que era esse índice. Curso mesmo. O Maurício me pediu isso e eu dei cursos para várias Administrações Regionais, para várias Secretarias, várias vezes. [Nahas, 2021]*

Segundo Latour, as controvérsias ficam abertas enquanto os cientistas trabalham e a abertura da caixa-preta se torna exequível, “quando nos movimentamos no tempo e no espaço até encontrarmos o nó da questão, o tópico no qual cientistas e engenheiros trabalham arduamente.” Ao longo de quatro anos, Nahas teve um papel político mais do que técnico-científico – envolvendo um trabalho de mediação, diálogo, divulgação e formação dos gestores – e foi devido a sua luta e persistência que o objetivo final do IQVU foi alcançado.

#### **4.2.5 Fechando a caixa-preta**

Quando o entrave político parecia finalmente superado e o IQVU poderia ser aplicado no OP, surgia uma nova controvérsia que adiaria outra vez o fechamento da caixa-preta: a necessidade de atualizar o IQVU de 2000 com os dados de 1996, para viabilizar a comparação com o IQVU publicado em 1996 – cuja base de cálculo era de 1994. Seu acompanhamento periódico era condição imprescindível para que se viabilizasse como instrumento de monitoramento da qualidade de vida urbana e de avaliação dos impactos da política de inversão de prioridades em Belo Horizonte. Era fundamental, portanto, que o índice pudesse ser facilmente atualizado em curtos intervalos de tempo.

No momento em que não contava mais com o apoio de Maurício Lemos, visto que ele já não estava na Prefeitura, Nahas precisou refazer os cálculos e os problemas apareceram:

*Quando nós fomos entrar com os dados no modelo, vimos o problema do modelo. O modelo não estava funcionando como tinha funcionado antes. Isso daí eu posso dizer, se eu não fosse totalmente obsessiva como eu acho que todo pesquisador deve ser, tinha parado aí, sabe? Iria desmoralizar o IQVU completamente, mas eu não aceitei isso. Eu fui atrás do Maurício*

[Lemos], *mas ele tinha se mudado de Belo Horizonte. Não era mais secretário de Planejamento, mudou de rumo. Aí eu falei com o Otávio [Esteves] que sempre foi meu parceiro próximo, que era da PUC. Então o Otávio pacientemente reformulou o modelo.* [Nahas, 2020]

Para viabilizar o fechamento da caixa-preta do IQVU, fez-se necessário encontrar um meio simplificado de solucionar a problemática enfrentada e dar longevidade ao índice. Latour (2000) apresenta a figura do ator não-humano – máquina – como um elemento introduzido na construção da ciência como forma de aproximação da objetividade e tecnicidade. Para sair desta incerteza é imprescindível controlar o comportamento da ciência, “para tornar previsíveis suas ações” (LATOURE, 2000). O ator não-humano surgiu como solução para viabilizar a atualização periódica do IQVU. Esteves propôs a construção de um *software* de cálculo, “porque não era apenas entrar com os dados na planilha e obter um valor” (NAHAS, 2020).

*Isso foi fundamental, porque cedeu robustez para o cálculo e replicabilidade, para alcançar um resultado coerente. Foi só por causa desse software que nós conseguimos calcular uma comparação entre o IQVU de 1994, 1996 e 2000. Para nós, repetir o cálculo sabendo que a gente estava fazendo a mesma coisa e que era robusto foi fundamental.* [Nahas, 2021]

Ao ser, finalmente, implementado no OP de 2000, é curioso observar que, mesmo com a ausência de participação popular em seu processo construtivo, não houve insatisfação dos delegados do OP com o índice que alterava a lógica de repartição dos recursos disponíveis. Pelo contrário, o novo instrumento técnico aparece como inquestionável. Robson da Costa, ao ser perguntado se foi convidado a participar de alguma reunião em que se discutiu os critérios que seriam incorporados ao IQVU, declara:

*Não. Eu até entendo, eu acho que isso deve ser até norma internacional. Eu acho interessante esses critérios. Pode ser que esteja faltando alguma coisa aí pra aprimorar mais, mas eu acho muito bacana. Eu acho que foi um salto de qualidade dentro da discussão de Orçamento Participativo.* [Costa, 2021a, grifo nosso]

No momento em que o IQVU é descontextualizado do ambiente científico e político que lhe produziu e passa a ser representado como “norma internacional”, evidencia-se o fechamento da caixa-preta. Passa-se, portanto, à ciência-pronta, consistente e indubitável. Segundo Robson da Costa, os delegados do OP entendiam a incorporação do IQVU no OP, “como uma questão muito justa” (COSTA, 2021a) e que, apesar do desconhecimento sobre aspectos incorporados no cálculo do IQVU, a comunidade sabia do que precisava: “Principalmente moradia, saúde, educação e acessibilidade” (COSTA, 2021a). A maior resistência na aceitação do IQVU como critério objetivo fora, portanto, dos gestores regionais da Prefeitura de Belo Horizonte.

O processo da ciência em construção apresentado por Latour passa por momentos de incerteza, reavaliação e contestação, os quais são identificáveis na concepção do IQVU-BH em diversos momentos: inicia pelos reveses e mudanças de plano durante o trabalho de Nahas no Bairro Betânia, entre os anos de 1986 e 1987; passa pela decisão política, por parte da PBH, da participação seletiva dos gestores técnicos, excluindo os demais atores da sociedade civil; atravessa as indefinições e desafios complexos enfrentados para o cálculo da medida de acessibilidade e definição do modelo matemático do IQVU; encontra resistência política dos gestores das Regionais de Belo Horizonte e a dificuldade técnica de sua atualização no momento em que o índice tenta alcançar o seu objetivo final de se tornar o critério objetivo do Orçamento Participativo municipal.

Mesmo com o cenário político de democracia participativa favorável à participação popular nas reuniões e decisões do IQVU, processo compatível com o método Delphi, esse fato não ocorreu. Contudo, todos os desafios enfrentados pela equipe do Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares transformam, aos poucos, as controvérsias em caixas-pretas consistentes. A cada necessidade de diálogo, modificação, reavaliação e remodelagem do IQVU, ele foi se aproximando de uma ciência mais robusta. Isso se deve ao longo processo de construção do índice, que se prolongou por quase 15 anos – do Betânia ao OP –, fortalecendo o seu significado e aquele da política pública a ele associada.

A essencialidade dos indicadores para a abordagem técnico-científica das políticas públicas e o êxito do IQVU-BH fizeram com que Nahas fosse convidada pelo Ministério das Cidades para conceber o IQVU-BR. Apesar de não ter tido seus resultados finais publicados por razões políticas e, também por isso, não ter sido utilizado como instrumento técnico para fundamentar as políticas públicas, o trabalho

ficou amplamente conhecido e, nas palavras de Esteves, serviria para “evoluir absurdamente o IDH” (ESTEVES, 2021). Além disso, o interesse dos municípios no IQVU como instrumento técnico para lidar com a política culminou em trabalhos de consultoria de Nahas para as prefeituras de Porto Alegre, Vitória e Santo André, que desejavam construir instrumentos similares para as políticas públicas municipais.

### 4.3 UMA SÍNTESE DIFÍCIL

Ainda que os indicadores abordados neste Capítulo insiram a questão da mobilidade em um contexto mais amplo, correlacionando-a com o acesso aos benefícios urbanos, faz-se necessário retomar o ensejo de síntese sob a ótica dos conceitos de Lefebvre, Castells e Harvey. Como visto anteriormente, enquanto o primeiro autor aborda o Direito à Cidade como uma emancipação da classe trabalhadora em relação à produção da cidade pelo sistema capitalista – poder da obra e transformação dos espaços urbanos por aqueles que de fato habitam a cidade, Castells associa o Direito à Cidade ao acesso a serviços e equipamentos urbanos. Dos quatro índices selecionados para abordar a relação entre os indicadores sociais e a mobilidade urbana – Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH); Índice de Qualidade de Vida de Curitiba (IQVC); Índice de Qualidade de Vida de Santo André (IQVSA); Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) – o índice belo-horizontino é o único que traz o entendimento de que a circulação na cidade é ponto primordial para o acesso de toda a população a equipamentos e serviços ofertados pela cidade. Afinal, de que adianta existir a oferta se o acesso se restringe a poucos?

A definição do Direito à Cidade que transparece na legislação brasileira – híbrido construído a partir de Castells – parece, a princípio, traduzir-se de um indicador social que considera a oferta e o acesso a serviços urbanos. Neste sentido o IQVU, ao incorporar a medida de acessibilidade, apresenta-se como o índice que mais se aproxima deste entendimento do Direito à Cidade, dialogando com a ideia de garantia de justa distribuição e acesso aos benefícios da urbanização e com as pautas recentes dos movimentos sociais por mobilidade.

Contudo, a agenda dos movimentos sociais por mobilidade também se apoia na definição “harveyniana” do Direito à Cidade, para qual a participação ativa e democrática dos movimentos sociais urbanos – de forma autônoma às instituições de

planejamento – é ponto-chave. Desse modo, o IQVU assume uma posição dúbia. Ao mesmo tempo que seu processo de construção o afasta do Direito à Cidade, visto que foi concebido exclusivamente por acadêmicos do Núcleo de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares da PUC-MG e gestores das secretarias municipais, o emprego deste indicador no OP para a distribuição equânime, criteriosa e socialmente justa dos recursos disponibilizados o instrumentaliza na garantia do direito à obra, à transformação urbana.

Por outro lado, sob a ótica do Direito à Cidade lefebvreano, o acesso coletivo aos espaços urbanos não resume o Direito à Cidade. Para o autor, muito mais do que deslocar-se pela cidade, é fundamental combater a alienação das massas em relação à produção do espaço. Ou seja, a cotidianidade relacionada ao Direito à Cidade depende da apropriação dos espaços urbanos pela população de forma democrática. A ideia de mensurar a oferta e o acesso a serviços, por si só, vai de encontro às críticas de Lefebvre ao urbanismo. O Direito à Cidade transcende a compreensão objetiva e quantitativa, apresentando-se, em geral, como um conceito subjetivo e utópico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa Dissertação, foi analisada a imbricação entre a mobilidade urbana e o Direito à Cidade, explicitando e examinando as controvérsias e caixas-pretas presentes nessa relação. Para tanto, utilizamos da análise de conteúdo de publicações e planos, história oral, análise comparada e estudos de casos. As investigações realizadas indicaram, a todo momento, a fragilidade do elo entre técnica e política, cientificidade e pressão social que envolvem a construção das políticas públicas em mobilidade urbana.

Percebeu-se que, apesar da força do Movimento Nacional de Reforma Urbana durante o período de redemocratização brasileira que ensejou importantes discussões sobre o transporte e a dignidade da vida urbana e incorporou à legislação brasileira derivações do Direito à Cidade, o interesse científico pela relação entre o Direito à Cidade e a mobilidade urbana intensificou-se na virada para a segunda década do século XX, com a aprovação da PNMU, em 2012 e, sobretudo, com as Jornadas de Junho de 2013. Entre os anos de 2012 e 2013, a produção científica por mobilidade urbana associada ao Direito à Cidade tem a sua maior taxa de crescimento anual representativa, registrando 161%.

Tratado como uma reivindicação estratégica dos novíssimos movimentos sociais por mobilidade – nos quais se mesclam o ativismo e a atuação em ONGs –, o Direito à Cidade é abordado como um guarda-chuva das lutas urbanas e é, conceitualmente, compreendido por estes movimentos como uma amálgama entre os entendimentos de Castells, Lefebvre e Harvey. Observa-se uma tendência dos movimentos sociais por mobilidade urbana em compreender o Direito à Cidade como o direito de acesso à infraestrutura urbana e aos equipamentos coletivos – água, luz, escolas, hospitais, etc. –, aproximando-a da ideia de acesso aos bens e serviços urbanos da noção do Estatuto da Cidade. Em outros momentos, evidencia-se que o entendimento do Direito à Cidade pelos movimentos tangencia a abordagem lefebvrea da cidade como fruto de uma construção coletiva, da necessidade de uma mobilização social e das lutas por direitos no espaço público, e por espaços de debate e tomada de decisões pela população. A definição “harveyniana” do Direito à Cidade também aparece na agenda dos movimentos sociais por mobilidade, quando defendem a participação ativa e democrática dos movimentos sociais urbanos – de forma autônoma às instituições de planejamento – como ponto-chave.

A partir dessas constatações, passamos à investigação das “Caixas-pretas da mobilidade urbana: planejamento e indicadores”, com o objetivo de avaliar como o planejamento da mobilidade urbana no Brasil se situa em uma encruzilhada entre a demanda por mudanças em sua forma, agora passível de monitoramento por metas e indicadores, e do direcionamento – priorização dos transportes não motorizados – e a pressão por sua articulação ao Direito à Cidade. Pôde-se demonstrar que, apesar das reivindicações dos movimentos sociais pelo Direito à Cidade, os indicadores incorporados nos PlanMobs concentram-se nos deslocamentos e avaliam o acesso a benefícios urbanos. Mesmo quando os movimentos sociais por mobilidade compõem a instância de revisão dos indicadores – como no caso do PlanMob-BH – não há uma repercussão efetiva da noção de Direito à Cidade nos indicadores agregados. Ademais, a prática do planejamento da mobilidade urbana continua afastando-se das pequenas conquistas incorporadas nos planos e nas legislações brasileiras que poderiam almejar o Direito à Cidade; o transporte individual motorizado segue sendo priorizado em detrimento de outros modos de deslocamento.

Apesar da ausência constatada nos PlanMobs, elementos da mobilidade urbana são incorporados em índices utilizados no planejamento urbano que avaliam a qualidade de vida urbana e ressoam o entendimento do Direito à Cidade pelo MNRU. Nesse sentido, com a investigação de indicadores sociais no último Capítulo, buscou-se demonstrar as dificuldades inerentes na construção de índices-síntese. As controvérsias e caixas-pretas dos índices – em especial do IQVU-BH – demonstraram que, apesar da possibilidade de se quantificar, no primeiro momento, o Direito à Cidade do MNRU em um índice que considere a oferta e o acesso a serviços urbanos, a premissa da participação da população na construção desses instrumentos seria essencial para que se materializasse a noção de Harvey e Lefebvre. Por conseguinte, a incorporação do IQVU-BH como instrumento do Orçamento Participativo transforma-o em mecanismo para a garantia do direito à obra e, nesse sentido, aproxima-o do Direito à Cidade.

Ao longo dos capítulos dessa Dissertação foi demonstrado, portanto, a hipótese de que o planejamento da mobilidade se encontra numa encruzilhada entre a demanda, construída mediante o processo de sua institucionalização, de incorporação de indicadores consolidados com bases científicas e técnicas e, por outro lado, a pressão crescente dos movimentos sociais pela ampliação de sua abordagem sob a perspectiva do Direito à Cidade. Mais especificamente, explicitam-se os entraves e os

vezes constituintes desta equação: a pauta dos novíssimos movimentos sociais não é clara – em um breve percurso, verifica-se uma série de agenciamentos, vinculações a ONGs e instituições financeiras que ultrapassam o escopo desta pesquisa –; a construção de indicadores está longe ser um momento de neutralidade e decisões técnicas.

Acompanhamos as controvérsias em dois processos distintos de construção de indicadores: aqueles do PlanMob-BH e o IQVU-BH. No primeiro caso, quando houve o momento de revisão, constituiu-se um espaço de participação não-restritivo, o ObsMob-BH, do qual puderam participar todos aqueles que tinham interesse pela pauta da mobilidade. No segundo caso, a construção colaborativa foi restrita a um grupo seletivo e conduzida por um método que evita o confronto de ideias. Não obstante, a despeito da ampla participação que se teve dos movimentos sociais no primeiro caso, foi o segundo que buscou alternativas técnicas para mensurar o acesso a bens e serviços urbanos.

Ao longo do estudo de caso do PlanMob-BH, ficou claro que a participação da sociedade civil aconteceu apenas durante a sua “revisão política”, na IV Conferência Municipal de Política Urbana, em 2014, seis anos após o início de sua elaboração. Ainda mais grave é o fato de que a maioria das sugestões apresentadas pela população naquela Conferência não foram incorporadas no Relatório Final do PlanMob-BH (pós-revisão), publicado em 2017, pela BHTrans. Dito isso, recomenda-se: (i) que o processo de construção e revisão dos PlanMobs incorporem, em todas as suas etapas, a participação da sociedade civil de forma a atender a premissa apresentada na PNMU; e (ii) que, dentre os indicadores de avaliação e monitoramento dos PlanMobs, estejam aqueles que permitam mensurar a participação da sociedade civil em todas as etapas. Assim, será possível avaliar se os instrumentos de democratização e participação estão, de fato, sendo inseridos nos respectivos Planos.

É necessário assinalar também a decisão final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da BHTrans, instaurada pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, que culminou na aprovação do Projeto de Lei 160/2021, que extinguiu a BHTrans e criou a Superintendência de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte (SUMOB).

O resgate histórico apresentado nessa Dissertação comprovou a importância da BHTrans para o planejamento da mobilidade urbana municipal em função de sua excelência técnica, construindo propostas de vanguarda para as políticas públicas. Indaga-se, portanto, qual será o efeito prático da transformação da BHTrans, uma

empresa pública de economia mista, em uma autarquia vinculada à Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU) no planejamento da mobilidade urbana? Haverá uma descontinuidade de parte do trabalho que vinha sendo desenvolvido pela BHTrans? Muitas são as incertezas neste processo, que precisa ser acompanhado.

Um dos avanços recentes no que se refere à avaliação das políticas públicas em mobilidade urbana é a metodologia inovadora para a pesquisa Origem-Destino (OD) da Região Metropolitana de Belo Horizonte, baseada nos dados de telefonia móvel. Esta nova metodologia permite que a atualização da Matriz OD, que acontecia a cada 10 anos, ocorra com maior frequência. Contudo, há limitações na apuração de alguns dados que dependem exclusivamente da pesquisa domiciliar. Assim, a combinação de dados de telefonia móvel com aqueles coletados na pesquisa domiciliar parece-nos bastante razoável para uma gestão mais precisa das políticas em mobilidade urbana.

Quanto ao IQVU-BH, verifica-se que este índice antecipa parte da discussão recente sobre mobilidade urbana, ao buscar avaliar não apenas a distribuição dos ônus e benefícios urbanos no espaço intraurbano, mas, sobretudo, ao incorporar a medida de acessibilidade em seu modelo matemático. Os entraves técnicos e políticos enfrentados durante a construção do IQVU foram solucionados, um a um, pela equipe contratada. Ainda assim, o fechamento da caixa-preta do IQVU só acontece no momento em que ele é descontextualizado do ambiente científico e político que lhe produziu e passa a ser representado como “norma internacional” pelos delegados do OP. Vê-se que a construção do IQVU se aproxima do Direito à Cidade quando é empregado no OP para a distribuição equânime, criteriosa e socialmente justa dos recursos disponibilizados, que o instrumentaliza na garantia do direito à obra e à transformação urbana. Entretanto, este índice não representa integralmente o Direito à Cidade lefebvreano, por esbarrar nas críticas do autor francês ao urbanismo associado à oferta de bens e serviços.

A problemática fundamentada certamente não se esgota com a elaboração desta pesquisa. As descobertas que aconteceram ao longo da nossa investigação abriram novas possibilidades e questionamentos, tanto sobre o envolvimento dos novíssimos movimentos sociais no planejamento como em relação ao processo de construção de indicadores. O resgate da construção dos indicadores evidencia o baixo número de pesquisas multidisciplinares que buscam uma aproximação com as

necessidades dos atores envolvidos na criação, monitoramento e revisão das políticas públicas em mobilidade urbana.

É urgente ampliar as discussões e análises acerca da mobilidade como elemento-chave para a melhoria da qualidade de vida urbana, principalmente nas grandes cidades brasileiras. O material examinado neste estudo poderá servir, portanto, para investigações futuras que extrapolam o objetivo deste trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Nazareno Sposito Neto Stanislau. **Chega de enrolação, queremos condução**: movimentos reivindicativos de transportes coletivos em São Paulo, 1979-1982/83. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos, 1987.
- AGIER, Michel. **Antropologia da Cidade**: lugares, situações, movimentos. Graça Índias Cordeiro (trad.). São Paulo/SP: Editora Terceiro Nome, p. 103, 2011.
- ANELLI, Renato. Redes de mobilidade e urbanismo em São Paulo. Das radiais/perimetrais do Plano de Avenidas à malha direcional PUB. **Arquitextos**, São Paulo/SP, ano 07, n. 082.00, Vitruvius, 2007. Disponível em <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/259>>.
- ARAÚJO, Marley Rosana Melo de. *et al.* Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. **Psicologia & Sociedade**, Recife/PE, v. 23, p. 574-582, 2011.
- ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo/SP: Romano Guerra, 2010.
- AVRITZER, Leonardo.; VAZ, Alexander Nascimento. The emergence of the Participatory Budget and its expansion in Brazil: analysing the potential and limitations. *In*: DIAS, Nelson (org.) **Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide**, In Loco Association, p.165-176, 2014.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo/SP: Edições 70, 2011.
- BAUER, Raymond A. Social indicators and sample surveys. **Public Opinion Quarterly**, v. 30, n.3, p. 339-352, 1966.
- BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993 / 1996**. 2005. 302 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte/MG.
- BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 15.317**, de 02/09/2013. Institui o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte - PlanMob-BH - e estabelece as diretrizes para o acompanhamento e o monitoramento de sua implementação, avaliação e revisão periódica. Belo Horizonte/MG: SMGO, 2013.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.134**, de 18 de março de 2011. Institui a Política Municipal de Mobilidade Urbana. Belo Horizonte/MG: PBH, 2011.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 4.159**, de 16 de julho de 1985. Fixa área de jurisdição das administrações regionais criadas pelo Decreto Municipal nº 4523, de 12 de setembro de 1983, define sua estrutura administrativa, atribuições, cria cargos e contém outras providências. Belo Horizonte/MG: Prefeitura de Belo Horizonte, 1985.

BEZERRA, Carla de Paiva. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo/SP, n. 34, 2019.

BITTAR, J. **O modo petista de governar**. São Paulo/SP: Partido dos Trabalhadores/Diretório Regional, Teoria & Debate, São Paulo/SP, p. 324, 1992

BLOMQUIST *et al.* New Estimates of Quality of Life in Urban Areas. **American Economic Review**, v. 78, n.1, p. 89-107, 1988.

BOARETO, Renato. A política de mobilidade urbana e a construção de cidades sustentáveis. **Revista dos Transportes Públicos-ANTP-Ano 2008**, São Paulo/SP, v. 30, p. 31,2008.

BOBERG, Alice L.; MORRIS-KHOO, Sheryl A. The Delphi method: a review of methodology and an application in the evaluation of a higher education program. **The Canadian Journal of Program Evaluation**, v.7, n. 1, p. 27-39, 1992.

BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais**. 1986. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo-USP, São Paulo/SP.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF: Presidência da República/Senado Federal, 1988.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, Recife/PE, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

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

BRASIL. **Lei nº 12.587**, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília/DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL, Luciana Leão. Michel Pêcheux e a teoria da análise de discurso: desdobramentos importantes para a compreensão de uma tipologia discursiva. **Linguagem: estudos e pesquisas**, Goiânia/GO, v. 15, n. 1, p. 171-182, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. PlanMob, construindo a cidade sustentável. Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade, Brasília/DF: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. PlanMob. Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade, Brasília/DF: Ministério das Cidades, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. 1ª Edição. Brasília/DF, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília/DF: MP, 2010.

BRASIL. Projeto de Lei 5.788, de 1990. **Estatuto da Cidade**. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em <<http://limpezapublica.com.br/textos/Projeto>>

BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha. Territórios transversais. *In*: HARVEY, David *et al.* **Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo/SP: Boitempo; Carta Maior, 2013.

BRUNDTLAND, COMISSÃO. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum**. Universidade de Oxford. Nova Iorque/EUA, 1987.

BUCHANAN, Colin. **Traffic in towns: an assessment after twenty years**. Built Environment p. 93-98, 1983.

CABANNES, Yves. **Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo**. Uma síntese baseada nas experiências de Ariccia (Itália); Belo Horizonte/MG e Guarulhos/SP (Brasil); Bella Vista (Argentina) e Córdoba (Espanha). URB-AL, 2007.

CALDERÓN, Fernando; JELIN, Elizabeth. Classes e movimentos sociais na América Latina: perspectivas e realidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo/SP, v.2, n.5, p. 67-85, 1987.

CALTHORPE, Peter. **The next American metropolis: Ecology, community, and the American dream**. Princeton architectural press, [s.l.], 1993.

CARDOSO, Leandro. **Transporte público, acessibilidade urbana e desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2007. 232 f. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências da UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/ MG.

CARDOSO, Leandro. **Transporte alternativo: riscos e possibilidades**. Reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. 4ª edição. São Paulo/SP: Paz e Terra, 2009.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro/RJ: Paz e Terra, 1980.

CASTELLS, Manuel. **Luttes Urbaines**. Paris/FR: François Maspero, 1975.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro/RJ: Editora FGV, 2016.

COELHO, Helena Carvalho. **Os perigos e os usos táticos da institucionalização do Direito à Cidade mediante análise da pauta da mobilidade urbana (Tarifa Zero–BH)**. 2017. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG.

COMISSÃO EUROPEIA. **Cidades Europeias Sustentáveis. Relatório** - Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano, Direção Geral do Ambiente, Segurança Nuclear e Proteção Civil, Bruxelas, 1996.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro/RJ: Fundação Getulio Vargas, 2003.

COSTES, Laurence. **Henri Lefebvre: le droit à la ville: vers la sociologie de l'urbain**. Ellipses, [s.l.], 2009.

CURITIBA. **Lei nº 11.266**, de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Curitiba/PR: Câmara Municipal de Curitiba, 2004.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.566**, de 04 de maio de 2011. Dispõe sobre o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/ DF e dá outras providências. Distrito Federal/DF, 2011.

DOIMO, Ana Maria **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro/RJ: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

FERRARI, Celson. **Dicionário de urbanismo**. São Paulo/SP: Disal Editora, 2004.

FIX, Mariana; RIBEIRO, Giovani Espíndola; PRADO, André Doca. Mobilidade urbana e direito à cidade: uma entrevista com Lúcio Gregori sobre transporte coletivo e Tarifa Zero. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, Rio de Janeiro/RJ, v. 17, n. 3, p. 175-191, 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília/DF: Ipea publicações, n. 21, p. 212-259, 2000.

GOHN, Maria da Glória. A produção sobre movimentos sociais no Brasil no contexto da América Latina. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, Florianópolis/SC, v. 13, n. 28, p. 79-103, 2014a.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo/SP: Loyola, 2014b.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade urbana, Iniquidade e Políticas Sociais. **Políticas Sociais**, Ipea, Brasília/DF, p. 242-250, 2006.

GREGORI, Lucio *et al.* **Tarifa Zero: a cidade sem catracas**. Fundação Rosa Luxemburgo: São Paulo/SP, 2020.

HANSEN, Walter G. Accessibility and residential growth. PhD Thesis. Massachusetts Institute of Technology, 1959.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. *In*: HARVEY, David *et al.* **Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo/SP: Boitempo; Carta Maior, 2013.

HARVEY, David. The Right to the City. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 27, n. 4, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo/SP: Loyola, 1989.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedex**, Campinas/SP, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

INDOVINA, Francesco. La ciudad difusa. *In*: RAMOS, A. R. (Ed). **Lo urbano em 20 autores contemporâneos**. Barcelona/ES: Ediciones UPC, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017/2018: primeiros resultados**. Rio de Janeiro/RJ: IBGE, 2019.

JOUTARD, Philippe. Desafios à história oral do século XXI. *In*: FERREIRA, Marieta de Moraes; FERNANDES, Tania Maria.; ALBERTI, Verena. (org). **História Oral: Desafios para o século XXI**. Fundação Osvaldo Cruz/FGV, Rio de Janeiro/RJ, p. 31-46, 2000.

JUNIOR, Amaro da Silva. **Avaliação dos programas públicos com participação social: análise da gestão participativa dos prefeitos Ruy Lage a Célio de Castro na PBH à luz do processo orçamentário**. 2001. 186 F. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais - Gestão das Cidades). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo *et al.* **Pesquisa de Percepção da Qualidade de Vida em Santo André/SP, BIS**, Bol. Inst. Saúde (Impr.), São Paulo/SP, p. 43-44, 2004.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo/SP: Cortez, 2011.

KOOLHAAS, Rem; KWINTER, Sanford. **Rem Koolhaas: Conversations with Students**. New York/USA: Princeton Architectural Press, 1996.

LAGONEGRO, Marco Aurélio. **Metrópole sem metrô: transporte público, rodoviarismo e populismo em São Paulo (1955-1965)**. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo/SP.

LASSWELL, Harold Dwight. **Political writings**. Free Press, [s.l.], 1951.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo/SP: Fundação Editora da UNESP, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo/SP: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Writing on Cities**. Oxford: Blackwell, 1996.

LEMOS, Maurício Borges. **Espaço e Capital: Um estudo da dinâmica centro x periferia**. 1988. Tese (Doutorado em Ciência Econômica). Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

LEMOS, Maurício Borges; ESTEVES, Otávio de Avelar; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Uma metodologia para construção de um índice de qualidade de vida urbana. **Nova Economia**, Belo Horizonte/MG, v. 5, n. 2, p. 157-176, 1995.

LEMOS, Maurício Borges. **Urbanização, terceirização e espaço**. Belo Horizonte/MG: CEDEPLAR, 1982.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo/SP: Martins Fontes, 1981.

LUTAS DE TRANSPORTE. Correspondências para o movimento (CONAM)-W/3 São Paulo/SP. Disponível em <<http://www.cpvsp.org.br/upload/periódicos/pdf/PLUTRDF071987001.pdf>>

MACHADO, Paulo Henrique Battaglin. Curitiba, a qualidade e a vida. **INTERthesis: Revista Internacional Interdisciplinar**, Santa Catarina/PR, v. 1, n.1, p 4-29, 2004.

MAGAGNIN, Renata Cardoso; SILVA, Antônio Néelson Rodrigues da. A percepção do especialista sobre o tema mobilidade urbana. **Transportes**, Rio de Janeiro/RJ, v. 16, n.1, 2008.

MAINGUENEAU, Dominique. **Discurso e análise do discurso**. São Paulo/SP: Parábola, 2015.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. A vez do direito social e da descriminalização dos movimentos sociais. *In*: HARVEY, David *et al.* **Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo/SP: Boitempo; Carta Maior, 2013.

MANAUS. **Lei nº 2075**, de 29 de dezembro de 2015. Institui o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Manaus – PlanMob-Manaus – e estabelece as diretrizes para o acompanhamento e monitoramento de sua implementação, avaliação e revisão periódica. Manaus/AM, 2015.

MANGIN, David. **La ville franchisée**. Formes et structures de la ville contemporaine. Paris: Editions de la Villette, 2004.

MARANS, Robert W.; STIMSON, Robert J. (ed.). Investigating quality of urban life: Theory, methods, and empirical research. **Springer Science & Business Media**, [s.l.], 2011.

MARCUSE, Peter. From critical urban theory to the right to the city. **City**, v.13, n.2-3, p.185-197, 2009.

MARICATO, Ermínia. Direito à terra ou Direito à Cidade. **Revista de Cultura Vozes**, Petrópolis/RJ, n. 6, p. 405-410, 1985.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! *In: HARVEY, David et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil.* São Paulo/SP: Boitempo; Carta Maior, p. 19-26, 2013.

MARQUES, Joana Brás Varanda; FREITAS, Denise de. (2018). Método DELPHI: caracterização e potencialidades na pesquisa em Educação. **Pro-Posições**, Campinas/SP, v. 29, p. 389-415, 2018.

MELAZZO, Everaldo Santos. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, Presidente Prudente/SP, v. 4. n. 2, p. 9-32, 2010.

MERLIN, Pierre; CHOAY, Françoise. de l'article/du chapitre Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. **Presses Universitaires de France**, 1988.

MOSES, Robert (org.). Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo., **IBEC Technical Services Co/PMSP**, São Paulo/SP, 1950.

MOURA, Paula; SOUZA, Gisela. **Mobilidade como indicador da qualidade de vida urbana.** *In: XII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO EM URBANISMO*, São Paulo/SP, 2020.

MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA. **Proposta popular de emenda ao projeto de Constituição:** emenda sobre Reforma Urbana, Brasília/DF: Senado Federal. 1987.

MOVIMENTO NOSSA BH. **Observamos BH.** Disponível em <<https://nossabh.org.br/projetos/observamosbh/>>

MOVIMENTO NOSSA BH. **O que queremos.** Disponível em <<https://nossabh.org.br/o-que-queremos/>>

MOVIMENTO PASSE LIVRE – SÃO PAULO. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. *In: HARVEY, David et al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil.* São Paulo/SP: Boitempo; Carta Maior, 2013, p. 13-18.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado.** São Paulo/SP: Saraiva, 2000.

NABUCO, Ana Luiza; FERREIRA, Rodrigo Nunes; ALMEIDA, Maria Cristina de Mattos. Territórios de Gestão Compartilhada na cidade de Belo Horizonte: descrição da metodologia utilizada e perspectivas de uso da nova regionalização., **Anais do XV SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA**, Diamantina-MG, 2012.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. **Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intraurbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte.** 2002. 372

f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais). Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, 2002.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa *et al.* O índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte: Um processo de geração de indicadores sociais. **Cadernos de Ciências Sociais**, Recife/PE, v. 5, n.8, p. 88-109, 1997.

NARANJO, Florencio Zoido *et al.* **Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del território**. Espanha: 1ª Editorial Ariel, 2000.

NEGRI, João Alberto de. **O custo de bem-estar do regime automotivo brasileiro**. Brasília/DF: Ipea, 1999.

NIRENBERG, Olga. **Formulaciòn y evaluaciòn de intervenciones sociales**. Buenos Aires/ARG: Noveduc, 2013.

NOBRE, Maíra; BORGES, Jéssica; RENA, Natacha. Entre redes e ruas: Tecnopolíticas dos novíssimos movimentos sociais. **Revista Indisciplinar**, Belo Horizonte/MG, v. 6, n.1, 234–269, 2020.

NOBRE, Maíra; LOTT, Lygia; RENA, Natacha. A disputa pelo Direito à Cidade: narrativas e territórios. 2º SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBANISMO BIOPOLÍTICO. Belo Horizonte/MG, **Anais**, v. 1, n. 2, p. 432-457, 2018.

OLIVEIRA, Marcos Fontoura de. **Gratuidade no sistema público de transporte de passageiros em Belo Horizonte: privilégio ou instrumento de justiça social?** 2000. 208 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte/MG.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. 2013. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP.

OLIVEIRA, Sheila Martins de; SOUSA, Rômulo Paes; DAVIS JUNIOR, Clodoveu Augusto; AMARAL, Flávia Mourão Parreira do... O geoprocessamento na definição de unidades espaciais para o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU/BH). **Espaço BH**, Belo Horizonte/MG, v. 0, p. 21-25, 1996.

OSBORNE, Jonathan *et al.* What “ideas-about-science” should be taught in school science? A Delphi study of the expert community. **Journal of research in science teaching**, [s.l.], v. 40, n.7, p. 692-720, 2003.

POMAR, Marcelo. **Jornal Brasil de Fato**, 2013. Disponível em <<http://jubileusul.org.br/analises/artigos/fundador-do-mpl-fala-sobre-o-movimento-as-jornadas-de-junho-e-o-tarifa-zero/>>

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro: **Documentos**. Rio de Janeiro/RJ: Prefeitura do Rio de Janeiro, [2019].

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA. Belo Horizonte/MG – IV CMPU, 2015. Anais. Disponível em <[https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/cmpu\\_anais\\_ivcmpu.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2018/planejamento-urbano/cmpu_anais_ivcmpu.pdf)>.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte: **Relatório Final**. Belo Horizonte/MG, 2012. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/planMOBBH%20relatorio%20final.pdf>>

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte PlanMob-BH: **Relatório Diagnóstico**. Belo Horizonte/MG, 2017. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/Diagnostico%202017.05.08.pdf>>

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte PlanMob-BH: **Relatório Plano de Gestão da Demanda e Melhoria da Oferta**. Belo Horizonte/MG, 2017. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/>>

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte PlanMob-BH: **Relatório Plano de Implantação, Gestão e Monitoramento**. Belo Horizonte/MG, 2017. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/Plano>>

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte PlanMob-BH: **Relatório Síntese**. Belo Horizonte/MG, 2017. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/>>

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte PlanMob-BH: **Relatório Tendências**. Belo Horizonte/MG, 2017. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/>>

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Relatório Geral sobre o Cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte para 2016**. Belo Horizonte/MG, 2018. Disponível em <[https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/Relatorio\\_IQVU\\_2016\\_publicacao.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/Relatorio_IQVU_2016_publicacao.pdf)>

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Reuniões do Observatório da Mobilidade urbana de Belo Horizonte**. [diversas] Belo Horizonte/MG. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/participacao-popular/observatorio-mobilidade/reunioes>>

PREFEITURA DE MANAUS. **Plano de Mobilidade Urbana de Manaus - Volume I e II**. Manaus/AM, 2015. Disponível em <<https://www2.manaus.am.gov.br/docs/portal/secretarias/smtu/PlanMobManaus.pdf>>

PREFEITURA DE SALVADOR. Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Salvador: **Relatórios Técnicos**. Salvador/BA, 2017. Disponível em <<http://planmob.salvador.ba.gov.br/>>

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Plano de Mobilidade de São Paulo**. São Paulo/SP, 2015. Disponível em <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobs\\_p\\_v072\\_\\_1455546429.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobs_p_v072__1455546429.pdf)>

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano de Mobilidade de São Paulo: Anexo 01 – **Caderno de Mapas**. São Paulo/SP, 2015. Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/pdf/PlanMob/PlanMobSP-2015-Caderno-Mapas.pdf>>

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado PlanMob Curitiba: Anexo I - **Diagnóstico Acessibilidade**. Curitiba/PR, 2008. Disponível em <[https://ippuc.org.br/visualizar.php?dochttps://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312\\_001\\_BR.pdf](https://ippuc.org.br/visualizar.php?dochttps://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312_001_BR.pdf)>

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado PlanMob Curitiba: Anexo II a - **Diagnóstico Sistemas Viário, de Circulação e de Trânsito**. Curitiba/PR, 2008. Disponível em <<https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312002BR.pdf>>

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado PlanMob Curitiba: Anexo III - **Diagnóstico Transporte Coletivo e Comercial**. Curitiba/PR, 2008. Disponível em <<https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312003BR.pdf>>

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado PlanMob Curitiba/PR: Anexo IV - **Diagnóstico Transporte de Cargas**. Curitiba/PR, 2008. Disponível em <<https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312004BR.pdf>>

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado PlanMob Curitiba: **Proposta preliminar**. Curitiba/PR, 2008. Disponível em <<http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/es/informacion/banco-de-estudo-de-impactos/641-plano-de-mobilidade-curitiba/file>>

PRINS, Gwyn. História Oral. In: BURKE, Peter (org.) **A Escrita da História**. Novas perspectivas. São Paulo/SP: Ed. UNESP, p.163-198, 1992.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo/SP: Via das Artes, 2006.

REIS FILHO, Nestor Goulart.; TANAKA, Marta Maria. Saban.; SPOSITO, Maria Encanação Beltrão. (Org.). **Brasil: estudos sobre dispersão urbana**. São Paulo/SP: FAU-USP, 2007.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Índice de Bem-Estar Urbano**. São Paulo/SP: Letra Capital, 2013.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 45781**, de 03 de abril de 2019. Institui o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro - PMUS-Rio. Rio de

Janeiro/RJ2019. Disponível em <[https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/58128Dec%2045781\\_2019.pdf](https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/58128Dec%2045781_2019.pdf)>

RODRIGUES, Zulimar Márita Ribeiro. **Sistema de Indicadores e desigualdade socioambiental intraurbana de São Luis-MA**. 2010. 208 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP

SALVADOR. **Decreto nº 29.929**, de 06/07/2018. Institui o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Salvador - PLANMOB Salvador. Salvador/ BA, 2018.

SANCHEZ-CUENCA, Jordi. **Condomínios de baixa renda do Programa Minha Casa, Minha Vida: direito a que cidade?** 2019. 240 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novo dicionário de economia**. São Paulo/SP: Círculo do Livro, 1994.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí/RS, 2013.

SANTOS, Benjamin Jorge Rodrigues do. A qualidade no serviço de transporte público urbano. **Redes de estudo de engenharia e socioeconômico em transportes**, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia/GO, p. 1-12, 2005.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo/SP: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo/SP: Nobel, 1997.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo/SP: Hucitec, 1993.

SÃO PAULO. **Decreto nº 56.834**, de 24 de fevereiro de 2016. Institui o Plano Municipal de Mobilidade Urbana de São Paulo-PlanMob/2015. São Paulo/SP, 2016.

SÃO PAULO. **Decreto nº 54.058**, de 01 de julho de 2013. Cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT, no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes. São Paulo/SP, 2013.

SCARINGELLA, Roberto Salvador. A crise da mobilidade urbana em São Paulo. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo/SP, v. 15, p. 55-59, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo/SP: Congage Learning, 2010.

SECRETARIA DE TRANSPORTES DO DISTRITO FEDERAL. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno - PDTU/DF: **Relatórios Técnicos**. Distrito Federal/DF, 2010. Disponível em <<https://www.transporte.df.gov.br/relatorios-tecnicos/>>

SINTOMER, Yves *et al.* **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global.** Estudo Global, Coimbra/Portugal, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre/RS, a. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo/SP, v. 35, n.1, p. 93-109, 2016.

TOMLINSON, Roger. **Thinking about GIS: geographic information system planning for managers** (Vol. 1). ESRI, Inc. 2007.

TUROFF, Murray; LINSTONE, Harold A. **The Delphi method-techniques and applications.** [s.l], 2002.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara de. **O que é trânsito.** São Paulo/SP: Brasiliense, 2017.

VELOSO, Andre Henrique de Brito. **O ônibus, a cidade e a luta (manuscritos): a trajetória capitalista do transporte urbano e as mobilizações populares do espaço.** 2015. 285 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, Belo Horizonte/MG.

WHITAKER, Chico. Uma luta contra a desigualdade. *In:* GREGORIO, Lucio *et al.* **Tarifa Zero: a cidade sem catracas.** São Paulo/SP: Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

## ENTREVISTAS/DEPOIMENTOS:

AMARAL, Marcelo Cintra do. Depoimento. [20 de julho de 2021]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (1h40min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

COSTA, Robson da. Depoimento. [01 de junho de 2021a]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (1h07min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

COSTA, Tiago Esteves Gonçalves da. Depoimento. [13 de agosto de 2021b]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (32min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

DIAS, João Luiz da Silva. Depoimento. [13 de agosto de 2021]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (1h38min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

ESTEVES, Otávio de Avelar. Depoimento. [31 de maio de 2021]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (1h55min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

LEMOS, Maurício Borges. Depoimento. [05 de abril de 2020]. Belo Horizonte/MG: *Respostas enviadas por e-mail*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

MACIEL, Francisco de Assis. Depoimento. [03 de agosto de 2021]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (1h12min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Depoimento. [03 de abril de 2020]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (39min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. Depoimento. [15 de janeiro de 2020]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (1h25min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

NETO, Osias Baptista. Depoimento. [09 de maio de 2021]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (1h23min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

TAMPIERI, Guilherme Lara Camargos. Depoimento. [09 de julho de 2021]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (58min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

VELOSO, André Henrique de Brito. Depoimento. [19 de julho de 2021]. Belo Horizonte/MG: *Arquivo digital da gravação (1h01min.)*. Entrevista concedida a Paula Deluca de Moura.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

#### Título do Projeto:

#### **Mobilidade urbana e Direito à Cidade: controvérsias e caixas-pretas.**

Esta entrevista faz parte da pesquisa de mestrado que eu, Paula Deluca de Moura, estou desenvolvendo junto ao programa de pós-graduação da Escola de Arquitetura da UFMG sob a orientação da Prof. Gisela Barcellos de Souza. O objetivo geral desta investigação é verificar se os indicadores incorporados, direta ou indiretamente, nas políticas públicas são capazes de traduzir o imbricamento entre o Direito à Cidade e a mobilidade urbana. Tendo em vista a (i) sua participação direta na construção do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte, um dos principais índices estudados; ou (ii) o seu envolvimento na construção do planejamento de mobilidade urbana em Belo Horizonte, o seu depoimento é fundamental para o adequado desenvolvimento desta pesquisa.

A entrevista será semiestruturada através de tópicos que permitam a abordagem dos debates e eventos que constituem o objeto de estudo desta pesquisa a partir de sua experiência e de seu viés pessoal. O tempo previsto para a realização é de aproximadamente uma hora e meia; caso seja possível e/ou necessário, poderá ser agendado um segundo encontro. A transcrição de seu depoimento e o arquivo de sua gravação digital permanecerão arquivados sob minha responsabilidade.

O texto resultante da transcrição de seu depoimento comporá parte do corpus de análise da pesquisa cujo projeto acompanha este documento. Devido à relevância de sua participação na construção do IQVU ou na sua participação na construção do planejamento da mobilidade urbana em Belo Horizonte, é de suma importância a autorização de sua identificação junto a trechos de seu depoimento que sejam utilizados nesta pesquisa. A qualquer momento, no entanto, o(a) senhor(a) poderá retirar ou recusar este termo de consentimento, sem qualquer ônus ou penalização.

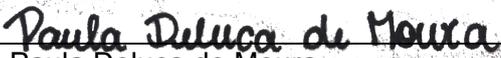
Por meio deste termo, garante-se também que a publicação da transcrição integral de seu depoimento ou sua anexação à dissertação somente ocorrerá se autorizada previamente pelo(a) senhor(a). Neste caso, a transcrição lhe será encaminhada para sua leitura e conferência, juntamente com a solicitação da autorização para publicação e/ou anexação.

Agradeço-lhe antecipadamente pela atenção dispensada e coloco-me à disposição para qualquer esclarecimento.

Eu, \_\_\_\_\_, após ter lido e entendido as informações e esclarecido todas as minhas dúvidas referentes a esta pesquisa desenvolvida por Paula Deluca de Moura, **CONCORDO VOLUNTARIAMENTE** em participar desta e **PERMITO A IDENTIFICAÇÃO DE MEU NOME JUNTO A TRECHOS DA TRANSCRIÇÃO DE MEU DEPOIMENTO** que sejam utilizados nesta pesquisa.

\_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
Assinatura do pesquisado ou impressão datiloscópica

Eu, Paula Deluca de Moura, declaro que forneci todas as informações referentes à pesquisa ao entrevistado.

 \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
Paula Deluca de Moura