

PARTICIPAÇÃO E ENVOLVIMENTO DE ATORES SOCIAIS NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DE MOBILIDADE URBANA: O CASO DE OLINDA (PE)

Francisco José Vasconcelos de Andrade

Maurício Oliveira de Andrade

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC/ Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Enilson Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)/ PPGEC (UFPE)

RESUMO

Este trabalho se propõe a estudar a participação e o envolvimento de atores sociais na elaboração de planos de mobilidade urbana. Uma breve revisão da literatura relevante, enfocando base teórico-conceitual e melhores práticas, deu suporte à construção de um marco de referência para a análise de um caso empírico, qual seja o do município de Olinda (Pernambuco). Conclui-se que a experiência de Olinda resultou positiva, embora apresente limitações, e apontam-se iniciativas e práticas que podem apoiar a superação dos problemas encontrados.

ABSTRACT

This paper aims to study the participation and involvement of social actors in the elaboration of urban mobility plans. A brief review of the relevant literature, focusing on theoretical-conceptual basis and best practices, supported the construction of a reference framework for the analysis of an empirical case, that of the municipality of Olinda (Pernambuco). The conclusions reveal that the experience of Olinda is positive, although it presents limitations, and point out initiatives and practices that can support the overcoming of detected problems.

1. INTRODUÇÃO

Já é amplamente aceito que os planos de mobilidade urbana devem ser elaborados com foco em medidas que visem ao desenvolvimento sustentável; em caso contrário, as cidades não conseguiriam manter níveis aceitáveis de mobilidade por muito tempo (Amorim, 2019; ONU, 2016; Buzási e Csete, 2015, entre outros). Dentre os elementos estratégicos referenciados para dar suporte à elaboração de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUSs), destaca-se a participação dos atores sociais, ou *stakeholders* (ver, por exemplo, Magalhães *et al.*, 2018; Mansourianfar e Haghshenas, 2018).

As formas de inserção e de efetiva participação de *stakeholders* em processos de elaboração de PMUSs, assim como as provisões para que eles mantenham postura colaborativa e cooperativa ao longo do processo de implementação, monitoramento e posterior revisão dos planos são certamente um tema de interesse para a pesquisa. Nesse sentido, este trabalho se propõe a analisar como essa participação dos agentes sociais se deu, e quais foram os resultados alcançados, na elaboração do Plano de Mobilidade Urbana de Olinda (PE).

A segunda seção deste artigo define uma referência para ancorar essa análise, com base em autores relevantes para o tema. A seção 3 apresenta o caso a ser analisado, descreve o processo de participação e envolvimento de atores sociais, com base na documentação produzida pela coordenação do plano de Olinda (Olinda, 2018a; 2018b) e em entrevistas, realizadas em julho de 2019, com pessoas-chave na condução do processo de elaboração do plano (Karla Leite e Regilma Silva, respectivamente Diretora de Mobilidade da Prefeitura de Olinda e Secretária Executiva do plano), avalia os resultados em comparação com a referência teórica e tece considerações sobre alternativas de superação dos problemas encontrados. A quarta e última seção destaca as conclusões do trabalho e aponta considerações finais.

2. STAKEHOLDERS E CIDADÃOS EM PLANOS DE MOBILIDADE URBANA

A Lei Federal nº. 12.587/2012 (BRASIL, 2012), estabelece como princípio da Política Nacional

de Mobilidade Urbana (PNMU) “a gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação (...)” (Art. 5º, inciso V), reafirmando no Art. 6º, inciso V, que “consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana” é um objetivo da política. Na medida em que o plano local de mobilidade urbana é entendido como instrumento de efetivação da PNMU e deverá internalizar ao município os princípios e objetivos fixados em lei (Art. 24, *caput*), ressalta que a efetiva participação social constitui pré-requisito do processo de planejamento e gestão. Demonstra-se assim a importância de estudar como os processos de elaboração de planos de mobilidade têm lidado com a participação dos atores sociais.

2.1 Stakeholders

Segundo Freeman e McVea (2001), o termo *stakeholder* tem origem em 1963 e foi utilizado primeiramente para definir grupos cujo apoio fosse vital para a continuidade da existência de uma organização. Para Pouloudi (1999), o conceito passou, nos anos 1980, a ser utilizado em diferentes contextos, embora seu desenvolvimento mais consistente correspondesse à área de gerenciamento estratégico. É nesse âmbito que Freeman (1984, p.46) define *stakeholders* como grupos ou indivíduos que “possam afetar ou ser afetados pelo atingimento dos objetivos de uma organização” ou, de outra forma, que tenham ou possam vir a ter “envolvimento ou interesse nas atividades desenvolvidas por uma organização”. Para Donaldson e Preston (1995), os *stakeholders*, pessoas ou grupos, teriam legítimos interesses nos processos e em outros aspectos da atividade de uma corporação.

No contexto das políticas públicas, a presença dos *stakeholders* vem tomando forma a partir dos conceitos de “policy networks”, “policy arena”, “policy cycle” (Frey, 2000) e de suas aplicações em ambientes conformados pela necessidade de transparência, participação social e gestão compartilhada. Assim, para este trabalho, adota-se uma definição de *stakeholders* ancorada em Lindenau e Böhler-Baedeker (2014) e em Kahane *et al.* (2013): indivíduos, grupos ou organizações (presentes ou representados oficialmente) que têm (ou que se julga terem) um interesse coletivo a respeito de um plano ou projeto que possa afetá-los (ou a seus representados) ou que possa ser por eles influenciado.

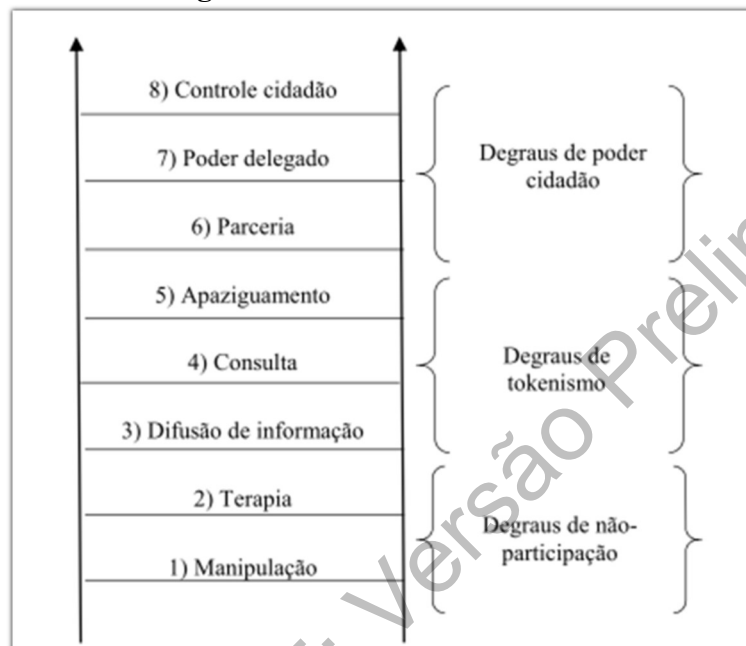
2.2 Participação social: o cidadão e o plano

A análise da participação dos atores tende a separar *stakeholders* e cidadãos, mesmo que essa diferença seja um tanto nebulosa. Kahane *et al.* (2013) se posicionam sobre tal separação com o argumento de que representantes de *stakeholders* também são cidadãos, e que todos os cidadãos também estão interessados nas medidas a serem implantadas. Porém ultimamente os autores continuam a utilizar essa divisão de conceitos, devido ao seu valor analítico-metodológico: embora haja sutis diferenças conceituais, o contraste entre cidadãos – que se presumem sem filiação – e representantes de instituições ou de grupos organizados tem sido utilizado em diversas práticas de participação social. Outro ponto trazido pelos autores é que existem diferenças importantes entre o que cidadãos e *stakeholders* trazem para o debate, bem como nos papéis que desempenham no processo.

Lindenau e Böhler-Baedeker (2014) definem que a participação de *stakeholders* trata do envolvimento de diversos grupos e organizações no processo de tomada de decisão em transportes. Por outro lado, a participação dos cidadãos é vista como fator de encorajamento para que indivíduos venham a participar ativamente do debate, fazendo-os parte do processo de tomada de decisão.

Quanto ao estudo da participação cidadã, Arnstein (1969) propôs uma tipologia de situações na forma de uma escada (“Arnstein’s ladder”), que busca retratar a essência da participação social em três distintos níveis e oito degraus ascendentes (ver Figura 1): não-participação (degraus de manipulação e terapia); tokenismo (difusão de informação, consulta, apaziguamento), e poder cidadão (parceria, poder delegado, controle cidadão).

Figura 1: A “escada” de Arnstein



Fonte: Traduzido e adaptado de Arnstein (1969)

Para Glass (1979), há cinco objetivos principais da participação social, a saber:

- troca de informações, com compartilhamento de ideias;
- educação, uma extensão da troca de informação;
- construção de suporte, que gera criação de um clima favorável devido a estas atividades;
- suplemento de tomada de decisão, atores sociais ajudando no processo de tomada de decisão;
- opiniões representativas, esforços para identificar diferentes visões sobre o tema em questão.

2.3 Efetivação do envolvimento de *stakeholders* e cidadãos

Estabelecida uma base conceitual para entender a necessidade de participação de cidadãos e *stakeholders* na elaboração de planos de mobilidade, uma discussão incontornável é aquela focada nas decisões e atividades que podem tornar efetivo esse envolvimento.

Um sistema de classificação de atividades amplamente utilizado no âmbito de políticas e planos de mobilidade urbana (CHALLENGE, 2016a), é o “informe, consulte, envolva, colabore, empodere” (IAP2 - International Association for Public Participation, 2014):

- informa-se o cidadão e os *stakeholders* sobre os resultados de todos os estágios do PMUS;
- consultam-se os interessados, suas propostas são ouvidas e há um retorno que deve mostrar se e como as propostas influenciaram a resolução do problema em questão;
- envolvem-se os cidadãos, o governo e os *stakeholders* em um trabalho integrado durante toda a elaboração do PMUS;
- a colaboração se dá pela cooperação da Administração com cidadãos e *stakeholders* na

resolução de problemas, estes últimos dando ideias e opiniões que precisam ser incorporadas na tomada de decisão final.

- a implementação das ideias desenvolvidas com cidadãos e *stakeholders* empodera estes grupos junto à Administração Pública.

CHALLENGE (2016a) aporta um conjunto de indicações para que se alcance o objetivo de envolver atores sociais no processo. Um elemento fundamental é a transparência, pois a sociedade não se sentirá atraída à participação se os objetivos do processo não forem claros e explicitados convenientemente. Um segundo aspecto é que aqueles *stakeholders* diretamente vinculados à problemática da mobilidade urbana (aqui destacam-se os gestores públicos locais, organismos metropolitanos e de outras esferas públicas, definidos caso a caso) devem ser os primeiros chamados a conhecer os pontos centrais do plano, já que sua adesão é fundamental para que se tenha uma visão sistêmica do problema. Em seguida, sugere-se que demais atores relevantes não tardem muito em ser integrados ao processo, garantindo-lhes que sua participação seja importante para a construção do plano, e não apenas para ratificar decisões sobre ações já anteriormente fixadas.

No que tange a experiências julgadas como exitosas, CHALLENGE (2016b) destaca:

- em Ghent, Bélgica, diversas maneiras de interação com os atores foram aplicadas, envolvendo debates abertos aos cidadãos, fóruns consultivos com *stakeholders* e um período em que se recebiam comentários, questões e reclamações a respeito do plano;
- um sistema *online* de comunicação foi desenvolvido em Brno, República Tcheca, aberto à participação de *stakeholders* e da população, organizaram-se grupos de trabalho que debatiam e propunham soluções que foram encaminhadas à Administração Municipal, a qual ficou responsável pela análise e eventual incorporação das propostas ao plano;
- em Amiens, França, cidadãos representando segmentos da sociedade foram convidados a participar de *workshops* e outras atividades, resultando em propostas destacadas para apropriação no plano, tendo em vista se originarem da participação popular;
- fóruns consultivos e outros eventos, com especialistas em mobilidade, foram realizados em Budapeste, Hungria, com a presença de representantes de mais de 120 instituições presentes na área metropolitana, gerando cerca de 1.250 propostas de aperfeiçoamento do plano;
- em Cracóvia, Polônia, foi destacada a importância dada aos atores políticos, autoridades e representantes de instituições públicas, na forma de reuniões com as autoridades e agências de transporte, com o fito de ganhar suporte político para a implementação das mudanças, também submetidas a consultas *online*, presenciais e em fóruns que estimularam a presença dos cidadãos, internalizando os aprimoramentos consistentes sugeridos no plano;
- a coordenação do plano de Timisoara, Romênia, foi alterada de sua formatação original para uma nova equipe com maior diversidade de visões e experiências, a qual intensificou a cooperação com *stakeholders* e abriu consultas específicas com uma centena de profissionais de transporte;
- por fim, a experiência de Zagreb, Croácia, assinalou a importância da participação de *stakeholders* em *workshops* dirigidos à discussão e estabelecimento dos objetivos do plano.

Lindenau e Böhler-Baedeker (2014) aportam ainda a experiência de cidades alemãs com oficinas de trabalho baseadas em problemas de mobilidade urbana, na busca de estabelecer um diálogo criativo e inovador em torno de soluções para problemas específicos e para as definições de diretrizes dos seus planos locais.

Tipos, objetivos e experiências examinados nesta subseção conformam estratégias para ampliar a participação cidadã e de *stakeholders* no processo de tomada de decisão. Sua aplicação, por certo, responde a um conjunto de razões para o envolvimento de indivíduos e grupos em processos de tomada de decisão no campo das políticas públicas. Na subseção seguinte, tal *rationale* é estruturado de formas a assentar a importância da participação dos atores sociais nesses processos.

2.4 Importância do envolvimento dos cidadãos e *stakeholders*

Kahane et al. (2013) apontam razões para envolver os *stakeholders* e cidadãos no processo de tomada de decisão. Dentre elas, podem ser destacadas:

- o envolvimento desses grupos traz legitimidade pública ao problema, agrega maior diversidade de ideias ao debate;
- *stakeholders* podem trazer ideias particulares que o cidadão comum não teria, podem ter influência em determinadas esferas políticas;
- cidadãos podem estar abertos a mudanças, advindas essas do que eles aprendem durante o processo;
- os cidadãos presentes no processo, contanto que sejam diversos o suficiente, também servem como uma pequena amostra de como a opinião pública está no tocante ao processo.

Segundo Lindenau e Böhler-Baedeker (2014), o conceito de participação pública para modelar os problemas de uma cidade não é um conceito novo. As autoras demonstram que existe uma variedade de casos em que se verifica que o debate gerou mudanças efetivas no planejamento proposto, sendo citado o projeto CH4ALLENGE, desenvolvido em cidades europeias.

O projeto CH4ALLENGE foi criado pela União Europeia: nove cidades se uniram a oito organizações com o objetivo de dar suporte a profissionais na melhoria do planejamento local de transporte local, com foco na elaboração de PMUSs. No relatório final do projeto CH4ALLENGE (2016b), afirma-se que as cidades possuem desafios e problemas a serem enfrentados que são únicos de cada uma delas, cada uma com diferenças contextuais, e que precisam ser enfrentadas com decisões corretas e sustentáveis. As decisões devem criar espaços urbanos vibrantes, promover crescimento econômico, e promover melhoria na qualidade de vida da população. Para CH4ALLENGE (2016b), a preparação de um PMUS é uma tarefa bastante complexa, requerendo um alto nível de integração e colaboração entre vários departamentos, redes públicas e privadas, operadores, assim como envolvimento de *stakeholders* regionais e os cidadãos.

É certo que, nesse processo colaborativo, podem ocorrer problemas. Kahane et al. (2013) e Lindenau e Böhler-Baedeker (2014) apontam alguns pontos ou barreiras em que radicam tais problemas potenciais, tais como: (a) falta de vontade política, de recursos financeiros ou humanos; (b) carências no planejamento relativo à maneira de organizar e realizar o processo de integração dos atores sociais na elaboração do plano; (c) a seleção dos grupos participantes pode não ser concordante com os objetivos de debate colaborativo; (d) cidadãos ou *stakeholders* podem ser reativos ou resistentes à flexibilização de opiniões ou interesses; e (e) *stakeholders* podem dominar o debate por serem diferencialmente poderosos no contexto em questão.

Há um elevado nível de consenso na literatura sobre a importância da adoção de medidas que visem incluir todos os atores sociais interessados nos debates e elaboração do plano ou da política, mas é relevante fixar que o processo de envolvimento deve estar bem cuidado e

planejado de formas a evitar a emergência de problemas.

3. O CASO DE OLINDA E SEU PLANO DE MOBILIDADE

O município de Olinda integra a Região Metropolitana do Recife, conta com 391.835 habitantes e registra uma densidade demográfica de aproximadamente 9,6 mil hab/km² (IBGE,2018). No momento, o Plano de Mobilidade Urbana do município teve sua elaboração concluída e encontra-se em trâmite na Câmara Municipal de Vereadores.

O interesse por este Plano para conformar a base empírica deste trabalho deriva do fato de a elaboração do Plano ter explicitado medidas para a participação e envolvimento de atores sociais, como bem indica o relatório final (Olinda, 2018a). A visão de cidade estipulada no Plano sintetiza o futuro desejado pelos habitantes, construído por meio de um debate que considerou múltiplas leituras e perspectivas, e que está presente nos objetivos, metas e prioridades a serem alcançadas. O relatório descreve como se realizou a participação dos atores sociais, incluindo apontamentos sobre como ela se modificou ao longo do processo de formulação do plano, demonstrando também como os resultados advindos das atividades com os atores sociais foram processados e incorporados.

O documento que configura a gestão do plano (Olinda, 2018b) sintetiza como foram identificados atores sociais mais interessados no plano de mobilidade do município, de acordo com a seguinte sistematização:

- instituições e órgãos responsáveis pela gestão pública da mobilidade em âmbito estadual, federal e metropolitano;
- instituições e órgãos responsáveis pela gestão pública de aspectos que se relacionam diretamente com a mobilidade no município;
- agentes privados que prestam serviços de mobilidade no município;
- entidades representativas de grupos de usuários e movimentos sociais com foco na mobilidade urbana;
- a população usuária do sistema de mobilidade urbana;
- programas e fontes de recursos existentes;
- previsão de que se incluam novos atores intervenientes quando da licitação de novos serviços de mobilidade demandados pelo PMUS de Olinda.

Além dos já citados documentos, foram realizadas entrevistas com pessoas chave do processo de elaboração do PMUS de Olinda, responsáveis diretos pela coordenação dos trabalhos, com vistas a levantar informações a respeito das ações realizadas no processo com respeito à participação dos atores sociais. Com essas informações disponíveis, partiu-se para uma análise crítico-comparativa do caso estudado. A referência de comparação foi estabelecida a partir dos resultados da revisão de literatura apresentada na seção 2 deste artigo, especialmente no que tange às melhores práticas para efetivar a participação de atores sociais em planos e políticas públicas.

Cumprе salientar, como já se afirma em CH4LLENGE (2016a), que a efetivação da participação de atores sociais em processos decisórios depende de características intrínsecas a cidades ou regiões. Logo, para recorrer a referências de processos singulares de êxito faz-se necessário que metodologias e processos de participação social passem por necessárias e inevitáveis transformações e adaptações para que alcancem sucesso em novas aplicações.

Com base em Rupprecht Consult (2014), foi elaborado um questionário de apoio às entrevistas em que as perguntas buscavam respostas diretas e não-opinativas. Tal decisão de método corresponde ao caráter de complementaridade das entrevistas a respeito da documentação do plano (Olinda, 2018a; 2018b): buscava-se nas entrevistas tão somente esclarecer detalhes não explicitados nos relatórios dos planos. Assim, foram as seguintes as perguntas incluídas no questionário:

- quais os principais atores?
- quais as principais contribuições desses atores?
- qual foi a estratégia de sua atuação?
- quais eram as expectativas da coordenação quanto a contribuição dos atores?
- houve algum problema imposto à coordenação derivado de ação dos *stakeholders*?
- quais lições foram aprendidas?

Além disso, buscou-se complementarmente que as entrevistadas fossem além da descrição das estratégias utilizadas para promover a participação, e incluíssem uma avaliação objetiva acerca do desempenho dessas medidas no sentido de efetivar o envolvimento dos atores sociais com o plano.

3.1 Identificação dos principais atores

Os atores sociais relevantes para o processo participativo na elaboração do PMUS estão indicados em Olinda (2018b), de forma prévia ao processo. Percebe-se que o rol de *stakeholders* é consistente com o reconhecimento do caráter sistêmico da problemática da mobilidade e, portanto, com a necessidade de pensar sistemicamente o plano.

Não obstante, o rol apresentado evidencia ausências significativas, com destaque para responsáveis municipais por setores como habitação, educação, saúde, cultura, lazer, entre outros, e para representações locais de comerciantes, provedores de serviços em geral, e especificamente escolas, faculdades, clínicas e hospitais privados.

Outro elemento significativo é o fato de o Plano de Olinda mostrar preocupação com a continuidade da participação social uma vez aprovado e em implementação, o que consta da seção referente ao plano de comunicação do PMUS (Olinda, 2018b).

3.2 Estratégias de fomento à participação e contribuições dos atores sociais

Quanto à participação de *stakeholders*, foi possível confirmar, tanto em Olinda (2018a) quanto nas entrevistas, que ela se deu por meio de fóruns técnicos e consultivos. Já a participação dos cidadãos se deu nos fóruns e também na forma de oficinas, realizadas por bairros do município. Fóruns e oficinas trabalharam suas contribuições segundo a tematização em: pedestres e ciclistas; infraestrutura; espaço público; carga e descarga; táxi e mototáxi; transporte público; transporte individual; e, por fim, participação popular.

Inicialmente, foram realizados fóruns consultivos com a finalidade de reunir diversos atores sociais para discutir as bases do planejamento da mobilidade e alinhar as propostas oriundas da gestão com as propostas de população. O fato de que a participação popular nestes fóruns consultivos não correspondeu ao que esperava a coordenação do Plano deu cabida à organização das oficinas: treze delas foram realizadas, no intuito de cobrir todos os bairros do município, de formas a ouvir a população para que fosse completado o objetivo dos fóruns consultivos.

Claramente, o apelo às oficinas corresponde à intenção da coordenação de buscar uma maior presença da população: as entrevistas informaram que essas atividades foram realizadas em colégios públicos, com o cuidado para que se iniciassem após as 19 horas, em caso de dias úteis, ou que fossem agendadas para finais de semana. Complementarmente, e sempre com o objetivo de deixar emergir mais facilmente as manifestações cidadãs, adotou-se o procedimento de acatar sugestões feitas por cartas.

Os resultados das oficinas foram, posteriormente, sistematizados em mapas matriciais (por bairro e tema), como mostra Olinda (2018b), destacando a intensidade com que uma mesma proposta se repete em uma oficina (o que caracteriza a significação do problema ou solução para o bairro) e no conjunto de oficinas (indicando a prevalência do problema ou solução para o município).

Com base nessa sistematização, as propostas originárias das oficinas foram revisadas em fóruns técnicos. Neles, retoma-se a presença dos *stakeholders* e de cidadãos, sendo essas atividades dirigidas ao processo de incorporação crítica das propostas da população ao documento técnico. Os encaminhamentos adotados nos fóruns técnicos, disponíveis em Olinda (2018b), foram então submetidos a fóruns consultivos que avaliavam a pertinência e consistência das proposições.

As principais contribuições advindas da participação popular, em parte devido ao formato de oficinas, estiveram vinculadas à identificação de problemas na escala do bairro. Por outro lado, cabe ressaltar que a aproximação de técnicos de planejamento aos problemas cotidianos da população aprimora necessariamente a visão técnica e estabelece conexões de suporte político ao plano, fator extremamente positivo no que respeita ao processo de sua aprovação e implementação.

No caso dos *stakeholders*, a mais efetiva contribuição – ademais dos aportes feitos à discussão em fóruns técnicos por visões distintas do plano – pode ser estabelecida na construção, sempre difícil mas necessária, de consensos por aproximações sucessivas a soluções negociadas ou por soluções compensatórias.

3.3 Expectativas da organização e dificuldades encontradas

Com base nas entrevistas, verificou-se que a coordenação do Plano tinha uma expectativa prévia de que a participação popular ajudaria a identificar e formular os principais problemas a serem abordados no processo de planejamento. Já com relação aos *stakeholders*, as expectativas eram mais focadas na possível contribuição para a construção das diretrizes do Plano.

Em outra vertente, a coordenação tinha a expectativa de que houvesse uma significativa participação popular no processo. Uma certa frustração quanto a essa expectativa levou à ênfase nas oficinas por bairro. Mesmo assim, e tendo em conta que houve uma divulgação significativa dos eventos (Olinda, 2018b), as entrevistas deram conta de uma participação da população menor que a esperada em uma parte das oficinas.

Houve também problemas no tocante à participação dos *stakeholders*, especialmente quanto a ausências reiteradas (chama atenção o caso dos representantes da Câmara Municipal) e substituição de representantes. Em ambos os casos, resulta naturalmente uma dificuldade de garantir a continuidade desejada ao processo.

3.4 Lições aprendidas

Nota-se, na documentação do plano e nas entrevistas, que os resultados conseguidos nas oficinas e na forma como eles robusteceram o plano deixaram a lição de que maior participação popular deve ser buscada. Para tanto, é preciso desencadear processos mais permanentes de inter-relação entre a população, de uma parte, e organismos gestores de mobilidade e – quando for o caso – a coordenação de processos de elaboração ou revisionais de planos de mobilidade, de outra. Uma excelente oportunidade para tanto é o processo de acompanhamento, monitoramento, avaliação e fiscalização do plano, conforme indica claramente a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Na sequência, o fato de ter havido alguma dificuldade em atrair cidadãos para as oficinas realizadas foi analisado nas entrevistas em função, principalmente, das estratégias de divulgação. Em que pese elas poderem ser aperfeiçoadas, cabe ressaltar a importância da fase de preparação para a elaboração (ou revisão decenal) do plano no que tange a mobilização social (Brasil, 2015), que é evidentemente facilitada quando o organismo gestor municipal já costuma ter a prática sistemática de diálogo com a população.

Quanto à participação de *stakeholders*, o processo de Olinda revela três elementos centrais: (i) a falta de integração dos setores da Administração Municipal; (ii) um certo desinteresse em colaborar na elaboração do plano por parte de atores fundamentais, como o Legislativo municipal; e (iii) a questão da integração entre a gestão da mobilidade e os interesses privados significativos no município.

É mais difícil, em uma primeira vista, lidar com esse grupo de problemas, mas a estruturação da governança do plano deve procurar adaptar práticas de sucesso aplicadas em outros casos. Em primeiro lugar, há que fazer constar que o plano responde a uma agenda municipal da prefeitura, de modo a que sua coordenação política deve ser organizada de forma transversal. Depois, o Legislativo, bem como Ministério Público e órgãos de controle externo do município, devem ser ativados desde o início do processo, constituindo-se em boa oportunidade para tal a realização de atividades relacionadas ao entendimento local da PNMU e a tradução de seus princípios, diretrizes gerais e setoriais, e objetivos às especificidades municipais. Por fim, o setor privado atuante no município deveria ser abordado a partir de estudos que apontem as repercussões do transporte urbano na eficiência da atividade econômica; o interesse na participação desse setor no plano estaria conectado à percepção da possibilidade de impactos positivos sobre o setor.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Analisando as medidas aplicadas em Olinda com as referências teóricas aqui adotadas, com as recomendações presentes na literatura e com os casos estudados na Europa, pode-se notar que as medidas adotadas por Olinda guardam razoável correlação com as práticas recomendadas.

Tanto a documentação do plano (Olinda, 2018a; 2018b) quanto as entrevistas atestam inequivocamente, no caso de Olinda, um foco claro na participação popular. Por outro lado, não há uma descrição clara de que estratégias foram usadas para obter envolvimento dos *stakeholders*.

Em termos gerais, no processo de envolvimento dos atores sociais, foram utilizadas algumas das técnicas defendidas na literatura discutida neste artigo. Contudo, o rol dos atores sociais

considerados não dá mostras de que tenha havido uma aplicação consistente de técnicas de mapeamento de atores: não transparece qualquer tipo de construção hierárquica estruturada, o rol registra ausências relevantes (já comentadas na seção 3) e certos grupos de atores tem uma redação pouco precisa (“grupos de usuários e movimentos sociais com foco na mobilidade urbana”; “aspectos que se relacionam diretamente com a mobilidade”, por exemplo).

Um outro elemento que merece ser destacado é o fato de que tenha havido uma participação popular, mas também de *stakeholders*, menor que a esperada pela coordenação do plano. A prática corrente nos organismos gestores de mobilidade urbana no Brasil, em que pese alguns exemplos dignos de nota como as Comissões Regionais de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte, é de manter um afastamento com respeito à população. Com tal tradição, perde-se a mobilização social permanente em torno da problemática, restando ações – até eventualmente intensas – esporádicas, de sucesso duvidoso, quando de processos mais amplos de participação social. Nesses contextos, a arregimentação de cidadãos para a participação e envolvimento em planos requer um trabalho de motivação pelo menos a médio prazo, sob pena de que a coordenação do plano se defronte com baixa presença da população quando convocada, independente até do esforço concentrado de divulgação de oficinas ou reuniões.

Apesar das óbvias diferenças, ocorre algo similar com respeito a *stakeholders* representativos de interesses menos difusos do que os da população em geral. A visão mais corrente neste caso é o da negociação em gabinetes, voltadas para problemas específicos (falta de vagas de estacionamento, questões pontuais de acessibilidade, entre outros) e nunca para uma perspectiva mais integrada, muito menos estratégica.

É importante salientar que a não-participação ou o não-envolvimento de *stakeholders* relevantes costuma resultar em um espaço de insurgência contra o plano, ou seja, a recusa em reconhecê-lo em seu papel de construção de consensos. Isso pode desencadear ações de influência negativa na instância legislativa, aqui agravadas pelo fato de que o processo de elaboração do plano não foi capaz de incorporar a Câmara de Vereadores de Olinda, como ficou destacado nas entrevistas. Outra linha de ação que fica à disposição daqueles interesses não representados na construção do plano é uma atitude sistemática de contraposição ou boicote à implementação de medidas que atinjam negativamente interesses não participantes do processo.

A conclusão relevante aqui é que, na situação de produção do plano, tanto para cidadãos quanto para *stakeholders*, cumpre à Municipalidade esforço maior de mobilização e de sensibilização, a partir de estudos que apontem limites e pontos de estrangulamento da mobilidade urbana, bem como descortinem claramente impactos negativos da ineficiência do sistema de mobilidade sobre cidadãos, empresas em geral, instituições públicas, enfim sobre a sociedade local. A provocação positiva poderia trazer bons resultados no que tange à participação de atores sociais, que devem ser instigados a participar e envolver-se como o plano, como em Amiens e Ghent.

Em paralelo, conste que as práticas de e-governo, como em Brno e Cracóvia, podem ser utilizadas em dois momentos. Por um lado, o processo de mobilização por meio de redes sociais, ou mesmo por páginas *web* consistentemente difundidas junto à sociedade, pode ser amplamente utilizado nas etapas de sensibilização e mobilização. Por outro, ao longo do processo de construção do plano, sem desmerecer as reuniões, oficinas ou fóruns presenciais, as mesmas mídias podem dar lugar a audiências públicas virtuais, apresentação de propostas, prestação de contas sobre o desenvolvimento do plano, entre outras situações.

Numa vertente mais teórica, buscando reconhecer uma posição adequada para o plano de Olinda na tipologia de Arnstein (ver Figura 1), pode-se enquadrá-lo nos degraus definidos como “de tokenismo” (a prática de fazer crer que uma organização lida corretamente com pessoas ou problemas, quando na verdade não o faz), entre o nível de “consulta” e o de “apaziguamento”. Neste caso, os atores sociais são ouvidos mas não tem efetiva interferência nas decisões, que permanecem restritas ao conjunto de decisores públicos. Assim, as sugestões recolhidas durante as oficinas de trabalho ou em fóruns consultivos foram analisadas posteriormente por um grupo de especialistas, e eventualmente incorporadas às propostas do plano em sua versão final.

Quanto aos objetivos propostos por Glass (ver subseção 2.2), a experiência de Olinda teve um êxito relativo. Embora com algumas limitações, pode-se verificar da narrativa dos documentos do plano e das entrevistas que houve compartilhamento de informações e ideias, embora de forma um tanto segmentada. Isso deixa em entredito o alcance do objetivo educacional em termos gerais, ainda que o processo tenha tido muita significação para aqueles que estiveram presentes em todos os seus momentos.

Parcialmente, alcançou-se a construção de suporte social para o plano, restando o acompanhamento da tramitação na Câmara de Vereadores para que se ateste a extensão política desse suporte. Por outro lado, não se pode afirmar conclusivamente que os atores sociais tenham sido empoderados por sua participação nas tomadas sucessivas de decisão sobre o plano. Por fim, acredita-se que determinadas ausências no rol de atores sociais convidados à participação tenham estabelecido limites ao estabelecimento de diferentes visões sobre a temática. Nesse ponto, teria sido interessante a aproximação de forma radical, como em Cracóvia, Timosoara ou Zagreb, a distintas visões sobre o problema.

No que concerne ao processo de monitoramento do plano, a partir de sua definitiva institucionalização, consta da documentação de Olinda um capítulo específico para tal assunto. Nele, se estabelecem planos para se continuar a comunicação com os atores sociais, assim como recomendações para continuação da participação popular no processo de tomada de decisão. Embora omitindo aí o caso dos *stakeholders*, trata-se de iniciativa bem positiva, restando que se equacionem os problemas de mobilização e sensibilização para tal.

De modo geral, a avaliação do caso de Olinda é que se trata de uma experiência positiva no sentido da participação de atores sociais em planos de mobilidade urbana, com possibilidade de ser difundida em escala nacional, sempre com visão crítica e alertando para os problemas de transferência estrita de práticas e soluções. Podem ser considerados elementos positivos: o esforço da coordenação do plano em convidar atores sociais para que se integrassem ao processo; a iniciativa de considerar as opiniões e propostas da sociedade, internalizando-as à elaboração do plano; e a convicção exposta nos documentos e nas entrevistas a respeito dos aperfeiçoamentos trazidos ao plano pela contribuição de *stakeholders* e cidadãos.

Como recomendações para futuros estudos, entende-se que a extensão das análises a outras cidades seria a mais importante delas. Em paralelo, é preciso debruçar-se na construção de metodologias para a análise, ainda que isso possa trazer certas dificuldades à comparação entre estudos distintos. Também se julga importante acompanhar como as medidas e os níveis de participação se comportarão ao longo do processo de monitoramento e avaliação de PMUSs.

REFERÊNCIAS

- Amorim, I. (2019). *Avaliação do potencial de planos de mobilidade urbana para o desenvolvimento sustentável de cidades e regiões metropolitanas*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco. Recife.
- Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. AIP Journal, July, p. 216-224.
- Brasil (2012). *Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012*, Brasília.
- Brasil (2015). *Caderno de referência para elaboração de planos de mobilidade urbana – Planmob*. Ministério das Cidades. Brasília.
- Buzási, A. e Csete, M. (2015) *Sustainability Indicators in Assessing Urban Transport Systems*. Periodica Polytechnica Transportation Engineering, v. 43, n. 3, p. 138-145.
- CH4ALLENGE (2016a). *CH4ALLENGE Participation Manual: actively engaging citizens and stakeholders in the development of Sustainable Urban Mobility Plans*. Disponível em: <<http://www.sump-challenges.eu/kits>>. Acesso em 15 de junho de 2019.
- CH4ALLENGE (2016b). *Addressing key challenges of sustainable urban mobility planning*. Disponível em <<http://www.sump-challenges.eu>>. Acesso em 15 de junho de 2019.
- Donaldson, T. e Preston, L. (1995). *The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications*. Academy of Management Review, vol. 20, n. 1, p. 65-91.
- Freeman, R. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Pitman, Massachusetts.
- Freeman, R. e McVea, J. (2001). *A Stakeholder Approach to Strategic Management*. Darden Business School Working Paper No. 01-02, University of Virginia.
- Frey, K. (2000). *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, n.º 21, p. 211-259.
- Glass, J. (1979) *Citizen participation in planning: the relationship between objectives and techniques*. Journal of the American Planning Association. 45 (2), 180-189.
- IAP2 - International Association for Public Participation (2014). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. Disponível em: <<https://www.iap2.org.au/>>. Acesso em 04 de julho de 2019.
- IBGE (2018). *População estimada em 2018*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em 15 de junho de 2019.
- Kahane, D., Loptson, K., Herriman, J., Hardy, M. (2013). *Stakeholder and citizen roles in public deliberation*. Journal of Public Deliberation. vol. 9 (2), Artigo 2.
- Lindenau, M. e Böhler-Baedeker, S. (2014). *Citizen and Stakeholder Involvement: a precondition for sustainable urban mobility*. Transportation Research Procedia, volume 4, 347-360.
- Magalhães, I., Meira, L., Santos, E. (2018). *Elementos estratégicos de políticas públicas sustentáveis capazes de transformar a mobilidade das cidades brasileira*. XXXII Congresso de Ensino e Pesquisa em Transporte – ANPET 2018. Anais [...]. Gramado: ANPET.
- Mansourianfar, M. e Haghshenas, H. (2018). *Micro-scale sustainability assessment of infrastructure projects on urban transportation systems: case study of Azadi district, Isfahan, Iran*. Cities, v. 72, p. 149–159.
- Olinda (2018a) *Plano diretor de mobilidade de Olinda – Relatório final*. Disponível em: <<https://www.plamob.olinda.pe.gov.br/>>. Acesso em 18 de junho de 2019.
- Olinda (2018b) *Plano diretor de mobilidade de Olinda – Plano de Gestão*. Disponível em: <<https://www.plamob.olinda.pe.gov.br/>>. Acesso em 18 de junho de 2019.
- ONU (2016) *Mobilizing for development. Analysis and Policy Recommendations from the United Nations Secretary-General's High-Level Advisory Group on Sustainable Transport*. Nova York.
- Pouloudi, A. (1999). *Aspects of the Stakeholder Concept and their Implications for Information Systems Development*. Proceedings of the 32nd Annual Hawaii International Conference on System Sciences.
- Rupprecht Consult (2014) *Guidelines. Developing and implementing a sustainable urban mobility plan*. Disponível em <<http://www.trt.it>>. Acesso em 20 de Junho de 2019.