

AValiação DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANOS DE MOBILIDADE URBANA A PARTIR DE INDICADORES: IMPORTÂNCIA, LIÇÕES E BOAS PRÁTICAS OBTIDAS

Guilherme Corrêa Lopes Monteiro

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil
Universidade Federal de Pernambuco

Enilson Medeiros dos Santos

Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil (UFPE)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

RESUMO

A avaliação da participação popular em políticas públicas é um tema que se tornou particularmente importante na área de transportes no Brasil no século 21, devido à aprovação de Leis Federais que mencionam explicitamente a obrigatoriedade de envolver a sociedade na elaboração dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana. Considerando-se este requisito fundamental, esta pesquisa teve como objetivo avaliar como a sociedade civil foi inserida dentro do Plano de Mobilidade de Olinda/PE, utilizando-se de indicadores de participação segundo a teoria de valor de multiatributo com base na análise de decisão multicritério. Os resultados mostram que embora a experiência tenha tido aspectos positivos que merecem ser replicados, o envolvimento da população ainda não alcançou um nível satisfatório, o que possibilitou a apresentação de um rol de lições e boas práticas que podem ajudar gestores e formuladores de planos a melhorar a incorporação da sociedade civil em planos futuros.

ABSTRACT

The evaluation of popular participation in policies is a topic that has become particularly important in transportation research in Brazil in the 21st century, due to the approval of Federal Laws that explicitly mention the obligation to involve society in the elaboration of Municipal Urban Mobility Plans. Considering this fundamental requirement, this research aimed to evaluate how civil society was inserted within the Mobility Plan of Olinda/PE, by using indicators of participation according to the multi-attribute value theory based on multi-criteria decision analysis. The results show that although the experience has had positive aspects that deserve to be replicated, the involvement of the population has not yet reached a satisfactory level, enabling the authors to present a number of lessons and good practices that can help managers and plan-makers in improving the incorporation of civil society in future plans.

1. INTRODUÇÃO

A participação popular em políticas públicas é um tema que paulatinamente vem recebendo mais atenção ao longo das décadas. Desde os anos 60, por meio da força considerável de um número compreensivo de movimentos sociais (Biegelbauer e Hansen, 2011), diversas áreas do conhecimento como o meio ambiente, a educação, a ciência política, a saúde e os transportes (Marzuki, 2015) buscam compreender melhor o processo de envolvimento da sociedade em políticas públicas, majoritariamente partindo da premissa de que os cidadãos de certa localidade possuem um inerente direito ético e moral de, até determinado ponto, participar ativamente de planos de desenvolvimento que os afetarão consideravelmente a curto, médio ou longo prazo (Arnstein, 1969; ONU, 2002; Everatt *et al.*, 2010).

Concomitantemente, a participação popular passou a ser vista como um critério essencial para o alcance do desenvolvimento sustentável (WCED, 1987; Lindenau e Bohler-Baedeker, 2014; European Commission, 2014), se tornando um dos pilares pelos quais governos, agências e formuladores de políticas precisam se apoiar para que o plano resultante seja considerado legítimo e democrático. Devido à visão positiva que a incorporação da participação geralmente possui, tanto na literatura vigente como no imaginário da própria população, diversos países também inseriram esta prerrogativa em seus documentos legais, protegendo o direito dos cidadãos para além da esfera filosófica da ética, o que constitui um passo extremamente importante para o fortalecimento da soberania da sociedade, empoderando a mesma (Banks,

2008; Morales, 2016). O Brasil é costumeiramente citado como um dos pioneiros deste processo por meio de sua Constituição Federal em 1988, que obteve um nível de envolvimento social considerado alto para os padrões da década. Anos mais tarde, o Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) reforçou as diretrizes gerais de desenvolvimento social das cidades por meio da gestão democrática e da democracia participativa, e, em 2012, após a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012), pode-se dizer que os direitos da sociedade em relação à participação em políticas públicas referentes à mobilidade são robustos e bem alicerçados no arcabouço legal. Apesar deste aspecto positivo, o grau de participação social em planos de mobilidade urbana é costumeiramente citado como insuficiente em diversos estudos realizados em planos já elaborados no Brasil (Andrade *et al.*, 2019; Leite *et al.*, 2019; Monteiro e Santos, 2021).

Desta maneira, este artigo se propôs a avaliar, por meio de indicadores, o quão a sociedade foi incluída durante o processo de elaboração do Plano Municipal da cidade de Olinda (PLAMOB), no estado de Pernambuco, utilizando-se da teoria de valor de multiatributo com base na análise de decisão multicritério. O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta seção introdutória, a pesquisa segue uma revisão conceitual a respeito dos pontos relevantes que permeiam a inclusão da participação social em planos de mobilidade urbana brasileiros. Em seguida, apresenta a metodologia utilizada na pesquisa aplicando-a ao estudo de caso. Por fim, debate os principais pontos que puderam ser obtidos com os resultados, elencando lições e boas práticas que podem ajudar gestores, pesquisadores e cidadãos a entender melhor a importância do processo de participação em políticas públicas.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Conceitos e objetivos da participação popular

A participação popular e o grau de envolvimento que uma sociedade deve ter no processo de tomada de decisão são amplamente debatidos em diversos campos do conhecimento. Apesar do contínuo apoio que esta prática recebe pela maioria da comunidade científica, o próprio termo “participação” é extremamente difícil de conceituar, pois diferentes atores tendem a defini-lo de maneira distinta (Uittenbroek *et al.*, 2019). A ideia de participação, segundo a teoria democrática, pode ser dividida em três modelos, de acordo com Biegelbauer e Hansen (2011): a teoria das elites, a teoria pluralista e as teorias da democracia direta. Na teoria das elites, a participação da sociedade é praticamente delimitada ao exercício do direito ao voto, e os cidadãos assumem um aspecto de *outsiders* do processo político, estando inseridos em uma configuração totalmente controlada de cima para baixo (*top-down*), onde as autoridades decidem o que será implementado de acordo unicamente com as decisões dos especialistas envolvidos (Oliveira, 2006). Já a teoria pluralista advoga por um maior nível de participação, sendo esperado (e, de fato, encorajado) que a sociedade se envolva no processo decisório por meio de organizações que a representem. Estas duas teorias combinadas formam a base da democracia representativa, que é a maneira tradicional de se desenvolver projetos e políticas públicas na parte de transportes e mobilidade urbana no Brasil.

Na contramão das duas teorias explicadas acima, a teoria da democracia direta exemplifica a principal corrente atual de pensamento, após ganhar tração nas décadas de 60 e 70 com a força dos movimentos sociais que marcaram a época (Biegelbauer e Hansen, 2011). O cerne desta teoria é considerar que todas as ações são políticas em sua natureza, e que, portanto, negar o acesso e o controle dos cidadãos a todas as etapas do processo deliberativo e, até certo ponto, da tomada de decisão, é um ataque à legitimidade democrática. Um dos objetivos a serem

alcançados, conseqüentemente, é o empoderamento do cidadão comum perante as elites tecnocráticas (Arnstein, 1969).

Devido a esta multiplicidade de interpretações, o debate em torno dos objetivos da participação popular tende a ser relativamente confuso. Glucker *et al.* (2013), em uma tentativa de elucidar estes objetivos por meio de uma extensa revisão de literatura, enunciaram nove objetivos e três fundamentos principais pelos quais o nível de participação pode ser enquadrado: o fundamento instrumental, o substantivo e o normativo, que serão utilizados na metodologia para responder à pergunta que resultou nesta pesquisa. Segundo Glucker *et al.* (2013), o fundamento instrumental é o nível designado para que o projeto tenha um caráter harmonioso e seja visto com legitimidade perante a sociedade. O fundamento substantivo adiciona mais uma camada de importância à participação popular, a categorizando como ponto essencial para a melhoria do processo decisório em políticas públicas, incorporando o conhecimento empírico de fontes advindas diretamente dos cidadãos (Otwong e Phenrat, 2017). O último fundamento, o normativo, caracteriza a participação como obrigatória para o aumento da democracia em um país, adicionando componentes de aprendizagem social, aumento do apoio e da transparência, que geram o empoderamento da sociedade ao emancipar grupos historicamente marginalizados e que sempre ficaram à mercê do processo decisório (Ran, 2012; Ot Wong e Phenrat, 2017).

2.2 Importância da avaliação da participação

A obrigatoriedade de incluir a sociedade no processo de elaboração de políticas públicas é um tema que encontra grande apoio na comunidade científica. Autores apontam a melhoria do planejamento (Marzuki, 2015), a necessidade da sociedade verificar se os seus desejos estão sendo considerados (Abelson e Gauvin, 2006; Everatt *et al.*, 2010) e o incremento da transparência e da aceitação à decisão (Runhaar, 2009; Schröter *et al.*, 2016) como razões para que a população seja envolvida direta e ativamente em todos os estágios do processo político e decisório, seguindo os preceitos e ideais de democracia direta (Biegelbauer e Hansen, 2011). Pode-se argumentar, portanto, que ao se envolver efetivamente com o processo de tomada de decisão, cidadãos se tornam membros saudáveis de uma democracia, pois participam de debates que frequentemente os obrigam a escutar opiniões e julgamentos de pessoas com diferentes *backgrounds*, culminando na oportunidade de compreender e aceitar visões distintas das suas enquanto buscam cooperar com as instituições envolvidas para a solução de determinado problema, o que instila um senso de bem-estar, aumento de transparência, credibilidade e gerenciamento do bem comum (Ran, 2012; Carreira *et al.*, 2016).

É necessário apontar, todavia, que a incorporação da sociedade neste processo não é uma visão unânime. Diversos autores argumentam que existem barreiras consideráveis que impedem (ou, ao menos, dificultam) a inserção da população de maneira enfática. Há uma preocupação tangível com a quantidade de tempo demandado pela inclusão da sociedade em todas as etapas do trâmite, com a efetividade e eficácia desta inclusão e com os custos elevados que invariavelmente existirão ao final deste processo (Rowe e Frewer, 2000; Hooghe e Dejaeghere, 2007; Marzuki, 2015). É exatamente a consciência destas atribuições, contudo, que demonstra a importância de estudar este processo e que impele pesquisadores a encontrar métodos de avaliação da participação popular que possam responder satisfatoriamente estas perguntas. Existem dificuldades intrínsecas, visto que não existem métodos universalmente aceitos (Cunningham e Tiefenbacher, 2008), tampouco existe uma definição global de como avaliar o sucesso ou o fracasso da participação no processo (Rosener, 1981; Conrad *et al.*, 2011) e o estudo da participação em políticas de transportes é relativamente diminuto se comparado a

outras áreas do conhecimento (Monteiro e Santos, 2021), resultando, na maior parte das vezes, na escolha de valores subjetivos como indicadores de mensuração.

Além das esferas ética e moral (ou seja, é vital que a população tenha voz e possa fazer parte de decisões que a afetarão significativamente), a importância da avaliação da participação popular é demonstrada ao se considerar a obrigatoriedade de incorporá-la em Planos Municipais de Mobilidade Urbana (PMMUs), tendo em vista a inserção de mecanismos de controle social nas diretrizes de políticas nacionais referentes à mobilidade urbana no Brasil. O Estatuto das Cidades de 2001 é claro neste sentido em seu artigo 40 ao legislar sobre a obrigatoriedade imposta ao Legislativo e ao Executivo de escutar a população a respeito da elaboração e monitoramento de planos e políticas públicas por meio de mecanismos como a audiência pública, além de garantir a transparência ao afirmar o dever da publicidade e acesso quanto aos documentos produzidos. 11 anos após a promulgação do estatuto, a Lei nº 12.587 instituiu em 2012 a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), que reforçou o arcabouço legal em torno do tema com os artigos 14 e 15, que versam sobre os direitos dos usuários de transporte, citando o direito que a população possui de participar do planejamento, da avaliação e da fiscalização da política local de mobilidade urbana, obrigando a inclusão de mecanismos de participação nos Planos Municipais. Também detalha os instrumentos pelos quais a população pode avaliar e fiscalizar os planos elaborados, citando novamente as audiências e consultas públicas. Apesar de poder argumentar-se que os mecanismos de participação são bem estruturados e apoiados nos documentos legais brasileiros, estudos iniciais indicam que este elemento geralmente não é capaz de garantir uma boa observância do envolvimento ativo da população em políticas públicas (Conrad *et al.*, 2011).

Considerando-se que um dos objetivos da PNMU é a melhoria do nível de deslocamento feito pela população, que depende diretamente do transporte para a realização de suas atividades cotidianas (Maia, 2015), é certamente relevante avaliar se o nível de participação da sociedade na construção destes planos respeita e está em consonância com as expectativas e orientações emanadas pelo Executivo Federal ao promulgar a Lei. A verificação do grau de participação também é extremamente importante para os elaboradores dos planos, pois existe uma necessidade latente de transformar a visão prosaica que estes tendem a ter do processo participativo, frequentemente vendo o envolvimento mais enérgico e exigente da população na tomada de decisão apenas como uma obrigação legal (Everatt *et al.*, 2010), ignorando que o intuito da participação é “desenvolver processos colaborativos baseados na confiança, cooperação e respeito entre os cidadãos e o governo local” (Cuthill, 2002), que podem ser interpretados como sinais de uma democracia forte e estável.

3. METODOLOGIA

Nesta pesquisa optou-se por uma ferramenta de avaliação de políticas públicas que integra medições relevantes de diferentes variáveis, utilizando-se a teoria de valor de multiatributo com base na análise de decisão multicritério. A pesquisa se dividiu em três etapas: a primeira se referiu ao método de análise formal documentária, onde os dados foram coletados por meio de documentos formais existentes. Estes dados foram retirados primariamente do relatório final de elaboração do Plano Municipal da cidade de Olinda (PLAMOB). A segunda etapa se deu após o levantamento dos documentos, e foi caracterizada por uma análise criteriosa dos indicadores mais relevantes acerca da avaliação da participação popular existentes na literatura, classificados posteriormente em atributos e subatributos e sendo de importância ímpar para a obtenção de um alto nível de participação em políticas públicas. Na terceira etapa, aplicou-se o

Índice de Participação Popular (PPI), desenvolvido por Brombal *et al.* (2017). Este critério foi criado para refletir os aspectos procedimentais de participação popular em Avaliações de Impacto Ambiental (EIA), e foram transpostos neste artigo para a avaliação da participação na área de Transportes e Mobilidade Urbana.

Parâmetros relevantes para cada atributo foram normalizados, convertendo-os em uma escala de quatro pontos, variando de 0,00 a 1,00, segundo a metodologia aplicada por Otwong e Phenrat (2017). Com base nesta abordagem, uma pontuação final de PPI menor que 0,33 indicaria um nível insignificante de participação, em consonância com a teoria das elites apresentada na seção anterior. PPIs entre 0,33 e 0,66 sugeririam que o processo de participação serviu principalmente a um propósito instrumental, onde a sociedade foi ouvida e a legitimidade do processo de elaboração não foi ferida. PPIs entre 0,66 e 1,00 adeririam a um fundamento substantivo, significando que o nível de participação obtido teria sido mais satisfatório, havendo um grau maior de envolvimento da sociedade durante o processo. Por fim, um PPI igual a 1,00 seguiria um fundamento normativo, o que representaria o mais alto nível de participação da população nesta escala, com o cidadão comum sendo efetivamente empoderado e elevado ao ponto mais alto de envolvimento dentro de uma política pública.

3.1 Apresentação dos indicadores utilizados

Os indicadores usados para a realização desta análise estão apresentados na tabela 1 abaixo, e foram retirados de uma criteriosa avaliação da literatura existente sobre o tema (Sewell e Phillips, 1979; Rosener, 1981; Glucker *et al.*, 2013; Brombal *et al.*, 2017; Otwong e Phenrat, 2017, entre outros), além de englobar diretrizes e objetivos que a Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Termo de Referência consideram indispensáveis para que a participação popular seja efetivamente contemplada nos Planos de Mobilidade.

Tabela 1: Indicadores de avaliação da participação popular utilizados

Indicador	Atributo	Subatributo	Métrica	Pontuação
Tempo	T1 – Fases da consulta	Participação foi contemplada nas três fases de formulação (Diagnóstico, prognóstico e elaboração em si).	Quantitativa	1,00
		Participação foi contemplada em duas fases.		0,66
		Participação foi contemplada em uma fase.		0,33
		Participação não foi contemplada.		0,00
	T2 – Prazo de duração da consulta	Duração ≥ 45 dias.	Quantitativa	1,00
		Duração ≥ 30 dias.		0,66
		Duração ≥ 15 dias.		0,33
		Duração < 15 dias.		0,00
	T3 – Disponibilidade de	Foi possível submeter alterações após a conclusão dos eventos de consulta.	Qualitativa	1,00

	alterações após o evento de consulta	Não foi possível submeter alterações após a conclusão dos eventos de consulta.		0,00	
Inclusividade	II – Inclusão dos <i>stakeholders</i>	Inclusão de <i>stakeholders</i> diretamente afetados, indiretamente afetados e não afetados.	Qualitativa	1,00	
		Inclusão de <i>stakeholders</i> diretamente afetados e indiretamente afetados.		0,66	
		Inclusão de <i>stakeholders</i> diretamente afetados.		0,33	
		<i>Stakeholders</i> não inclusos.		0,00	
	I2 – Contribuição igualitária dos <i>stakeholders</i> envolvidos	Foi dado a cada grupo de <i>stakeholders</i> a mesma importância durante o processo.	Qualitativa	1,00	
		Não foi dado a cada grupo a de <i>stakeholders</i> a mesma importância durante o processo		0,00	
	I3 – Consulta a grupos vulneráveis	<i>Stakeholders</i> e representantes de grupos vulneráveis foram envolvidos em consultas diretas durante o processo.	Quantitativa	1,00	
		<i>Stakeholders</i> e representantes de grupos vulneráveis foram consultados durante o processo.		0,66	
		Representantes de grupos vulneráveis foram consultados durante o processo.		0,33	
		Não houve consultas a <i>stakeholders</i> ou a representantes relacionados a grupos vulneráveis.		0,00	
			O acesso à informação foi fornecido por meio de ≥ 5 meios de comunicação.		1,00
			O acesso à informação foi fornecido por meio		0,66

Qualidade da informação	Q1 - Acessibilidade	de ≥ 3 meios de comunicação.	Quantitativa	
		O acesso à informação foi fornecido por meio de ≥ 1 meios de comunicação.		0,33
		Acesso à informação não foi fornecido.		0,00
	Q2 – Troca de informação	Houve troca de conhecimento entre os <i>stakeholders</i> com conhecimento científico/experiência e os leigos.	Qualitativa	1,00
		Não houve troca de conhecimento entre os <i>stakeholders</i> com conhecimento científico/experiência e os leigos.		0,00
	Q3 – Entendimento da informação	Uso de linguagem não-técnica, fornecimento de exemplos de impactos vistos no cotidiano, uso de ferramentas visuais.	Qualitativa	1,00
		Uso de linguagem não técnica e de ferramentas visuais.		0,66
		Uso de linguagem técnica.		0,33
		A linguagem utilizada foi de difícil entendimento para a população.		0,00
	Inserção do resultado das consultas no relatório final	N1 – Tipos de consulta	Foram realizados ≥ 3 tipos de consulta diferentes durante o processo (ex: encontros, workshops, fóruns).	Quantitativa
Foram realizados ≥ 2 tipos de consulta diferentes durante o processo.			0,66	
Foram realizados ≥ 1 tipos de consulta diferentes durante o processo.			0,33	
Não foram realizadas consultas à população.			0,00	
Foi fornecido <i>feedback</i> sobre todas as preocupações expressas pelo público em detalhe.				

N2 – <i>Feedback</i> fornecido à consulta	incluindo razões do porquê as considerações foram descartadas no relatório final (se este foi o caso).		1,00
	Foi fornecido <i>feedback</i> em detalhe para a maioria das preocupações.	Qualitativa	0,66
	Foi fornecido <i>feedback</i> em detalhe para apenas parte das preocupações.		0,33
	Não foi fornecido <i>feedback</i> .		0,00

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Otwong e Phenrat (2017)

4. CASO ESTUDADO

A cidade de Olinda é parte da Região Metropolitana do Recife, e conta com uma população estimada de 393.115 pessoas, além de uma densidade demográfica de 9.063,58 hab./km² (IBGE, 2020). O município é dividido em 32 bairros que são distribuídos em 10 Regiões Político-Administrativas (RPAs). O Plano de Olinda foi escolhido como objeto empírico de estudo por se enquadrar perfeitamente nos critérios de análise propostos nesta pesquisa, explicitando claramente em seu relatório final (Olinda, 2018) as medidas realizadas para se alcançar uma maior participação da população, a envolvendo diretamente durante o processo de elaboração.

5. RESULTADOS

Na tabela 2 abaixo são apresentados os resultados obtidos por meio da análise realizada, identificando a pontuação final por atributo e por indicador.

Tabela 2: Resultados do índice de participação popular (PPI) para o plano de Olinda

Indicador	Atributo	Resultado por atributo	Resultado por indicador
Tempo	T1	0,66	0,55
	T2	1,00	
	T3	0,00	
Inclusividade	I1	0,33	0,33
	I2	0,00	
	I3	0,66	
Qualidade da informação	Q1	0,33	0,66
	Q2	1,00	
	Q3	0,66	
Inserção do resultado das consultas no relatório final	N1	0,66	0,66
	N2	0,66	

Fonte: Elaborado pelos autores

Existem diversos aspectos que podem ser ressaltados após a obtenção destes resultados. Primeiramente, cabe salientar que em todos os indicadores o plano de Olinda obedeceu minimamente à obrigatoriedade da inserção da participação, com dois de seus indicadores (qualidade da informação e inserção do resultado das consultas no relatório final) alcançando o nível substantivo, que evidencia numericamente a preocupação mencionada no relatório sobre

a inclusão de setores variados da sociedade ao processo de elaboração. Os indicadores restantes (tempo e inclusividade) não foram avaliados de maneira extremamente positiva, tendo obedecido apenas o mínimo requerido (fundamento instrumental) para garantir a legitimidade e a observância do processo como um todo. Em segundo lugar, cabe analisar mais detalhadamente o resultado obtido por alguns atributos isoladamente, procurando identificar possíveis falhas na condução da elaboração do PLAMOB. O atributo I1, de inclusão dos stakeholders, chama a atenção. Após a consulta ao Plano de Gestão (Olinda, 2018), embora verifique-se que o rol de atores incorporados ao processo está em consonância com o demandado por uma questão tão complexa como a mobilidade, diversas ausências relevantes foram notadas, como a dos responsáveis técnicos pelo lazer, cultura e habitação, além de representantes civis de setores historicamente importantes para a cidade de Olinda, como comerciantes e provedores de serviços (Andrade *et al.*, 2019).

O atributo I2 também foi avaliado negativamente. O Conselho de Mobilidade Urbana de Olinda (CMU) é o responsável pelo acompanhamento e monitoramento do plano, possuindo natureza deliberativa e devendo ser composto tanto por membros das secretarias da prefeitura municipal quanto por representantes da sociedade civil (Olinda, 2018), totalizando 32 pessoas das duas categorias, 16 de cada. Apesar destes números iniciais indicarem uma paridade, dos 16 representantes da sociedade civil há apenas 1 de movimentos populares da cidade, que representam, teoricamente, segmentos da população que foram historicamente marginalizados em relação ao processo de tomada de decisão e que deveriam, portanto, receber uma atenção especial ao longo do desenvolvimento do plano. O arranjo utilizado neste processo pode ser um indício das existentes relações de poder, que implicam em mais peso ser atribuído às opiniões e aos interesses de quem possui mais recursos financeiros ou um conhecimento intrínseco do processo participativo, devido a uma educação prévia de melhor qualidade (Uittenbroek *et al.*, 2019).

Por fim, é necessário ressaltar que embora os atributos N1 e N2 tenham obtido uma pontuação relativamente alta, existem alguns aspectos que podem ser melhorados em experiências futuras. A realização de oficinas apenas foi considerada porque o primeiro fórum consultivo foi avaliado como insuficiente, e embora a vontade de incorporar a população por parte dos elaboradores seja meritória e alguns princípios da democracia participativa puderam ter sido implementados, é importante que haja o entendimento de que mais de um método de consulta precisa ser incorporado logo ao início do processo, visto que incluir a participação é algo extremamente complexo, sendo necessário estudar cada caso especificamente antes de atribuir um método de participação. A mudança repentina para a realização das oficinas após a verificação ínfima da participação no primeiro fórum consultivo é um indício de que este estudo criterioso não foi aplicado neste caso.

6. LIÇÕES, BOAS PRÁTICAS ADQUIRIDAS E RECOMENDAÇÕES

Ao analisar-se o caso de Olinda, é possível estabelecer que embora o PLAMOB tenha conseguido incluir a participação seguindo medidas adotadas em outros países mais avançados neste quesito, como a Alemanha (Schröter *et al.*, 2016), não se pode considerar que a população tenha sido efetivamente empoderada ou tenha sido colocada como um dos elementos centrais da elaboração do documento. A documentação do plano (Olinda, 2018), além de consultas a artigos que trataram do mesmo tema (Andrade *et al.*, 2019; Leite *et al.*, 2019) estabelecem claramente que houve grande iniciativa por parte dos formuladores da política de tentar incorporar os cidadãos locais ao processo de elaboração. No entanto, alguns problemas puderam

ser identificados e podem servir de alerta para municípios futuros que precisem elaborar planos de mobilidade, segundo as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Primeiramente, é importante que o documento especifique melhor qual foi o critério de inclusão dos atores. Uittenbroek *et al.* (2019) e Schröter *et al.* (2016) mencionam que esta etapa é absolutamente essencial para que se determine que nenhum grupo específico será dominante na tomada de decisão em virtude de possuir maior poder (financeiro, de informação, entre outros), evitando potenciais desigualdades. Este ponto é ainda mais influente no caso de Olinda, cuja principal atividade econômica é a de produção de serviços pessoais de baixo valor agregado, com 74,2% de sua economia proveniente deste setor. Além disso, possui 52,3% de sua população com renda de até dois salários-mínimos (Olinda, 2018) e é majoritariamente usuária do transporte público. Com este perfil socioeconômico, é extremamente relevante que o número de representantes de associações civis e movimentos populares do município seja mais robusto dentro do processo de tomada de decisão.

Em segundo lugar, a participação deve ser verificada em todas as três etapas do processo (diagnóstico, prognóstico e elaboração do plano em si), de acordo com o Caderno de Referência de elaboração de planos de mobilidade (Brasil, 2015). O plano de Olinda não incorporou a sociedade durante a fase de diagnóstico, que é caracterizada pela identificação dos problemas que os cidadãos de determinada localidade enfrentam para acessar as oportunidades contidas dentro do município. Durante esta fase também ocorrem o levantamento e sistematização dos dados pelos quais se permite ao gestor compreender e buscar alternativas para a melhoria da mobilidade local. O envolvimento da sociedade desde esta primeira etapa é vital para que a participação seja considerada significativa, permitindo que a população ajude a identificar os problemas e sugerir soluções. Com efeito, a inclusão dos cidadãos apenas em estágios posteriores da formulação da política é vista como um dos aspectos que tiram uma camada considerável de poder das mãos destes, pois é provável que decisões importantes já tenham sido tomadas anteriormente, restando à população aceitar passivamente as soluções já propostas (Howlett, 2009).

Apesar dos pontos negativos, merecem ser salientadas as boas práticas obtidas durante a elaboração do plano. A troca de informações entre os stakeholders e a população foi considerada positiva, em que pesem os contrapontos já apresentados na seção anterior. A participação nas oficinas obteve êxito, permitindo aos cidadãos acessarem as minúcias e detalhes que compõem um plano tão complexo quanto o de mobilidade. O prazo de duração da consulta também merece destaque, com o processo participativo ocorrendo em todas as 10 RPAs (Regiões Político-Administrativas) da cidade, englobando 13 oficinas durante os meses de abril, maio e junho de 2016 (Leite *et al.*, 2019). Ultimamente, esta pesquisa corrobora o resultado encontrado por Andrade *et al.* (2019), classificando a execução da participação popular dentro do plano de Olinda no nível de tokenismo da consagrada escada de Arnstein (1969). Embora a população tenha sido escutada e tenha participado da maior parte do processo de elaboração do plano, não se pode dizer que ela foi efetivamente empoderada, tendo em vista que embora a sociedade tenha feito ponderações e sugestões acerca do plano, estas foram levadas a um fórum técnico (Olinda, 2018), cuja viabilidade foi selecionada por especialistas sem que houvesse um maior nível de detalhamento do porquê as sugestões advindas da população não tenham sido acatadas.

Como recomendações para pesquisas futuras, seria importante que a análise a partir dos indicadores mostrados fosse estendida para outros municípios com planos de mobilidade já elaborados, em vista a estabelecer se as prerrogativas da participação popular contidas na PNMU estão sendo respeitadas, e em quais aspectos a condução dos formuladores do plano podem melhorar para que a população seja cada vez mais incorporada ao processo. O estabelecimento de novos indicadores relacionados ao monitoramento e acompanhamento dos planos também é válido, pois a participação se estende para além da elaboração do documento, sendo necessários mecanismos que permitam à sociedade verificar se o que foi acordado durante a etapa de elaboração está sendo cumprido.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE) pelo apoio financeiro dado a esta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abelson, J. e F. Gauvin (2006) *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence, and Policy Implications*. Disponível em https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/abelson%20and%20gauvin_assessing%20pp%20impacts_2006.pdf Acesso em 29/07/2021.
- Andrade, F. J. V.; M. Andrade e E. M. Santos (2019) Participação e Envolvimento de Atores Sociais na Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana: O Caso de Olinda (PE). *Anais do XXXIII Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes*, ANPET, Balneário Camboriú, v. 1, p. 473-484.
- Arnstein, S. R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224.
- Banks, A. (2008) Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities. *William and Mary Law Review*, v. 49, n. 4, p. 1046-1069.
- Biegelbauer, P. e J. Hansen (2011) Democratic Theory and Citizen Participation: Democracy Models in the Evaluation of Public Participation in Science and Technology. *Science and Public Policy*, v. 38, n. 8, p. 589-598.
- Brasil (2001) *Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001*, Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 01/08/2021.
- Brasil (2012) *Lei nº. 12.587, de 3 de janeiro de 2012*, Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112587.htm Acesso em: 01/08/2021.
- Brasil (2015) *Caderno de Referência para Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana*, Brasília/DF. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf> Acesso em: 30/07/2021.
- Brombal, D.; A. Moriggi e A. Marcomini (2017) Evaluating Public Participation in Chinese EIA. An Integrated Public Participation Index and its Application to the Case of the New Beijing Airport. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 62, n. 1, p. 47-60.
- Carreira, V.; J. R. Machado e L. Vasconcelos (2016) Legal Citizen Knowledge and Public Participation on Environmental and Spatial Planning Policies: A Case Study in Portugal. *International Journal of Humanities and Social Science Research*, v. 2, n. 7, p. 28-33.
- Conrad, E.; L. Cassar; M. Christie e I. Fazey (2011) Hearing But Not Listening? A Participatory Assessment of Public Participation in Planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 29, n. 5, p. 761-782.
- Cunningham, C. e J. Tiefenbacher (2008) Evaluating the Effectiveness of Public Participation Efforts by Environmental Agencies: Repermitting a Smelter in El Paso, Texas, USA. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 26, n. 4, p. 841-856.
- Cuthill, M. (2002) Exploratory Research: Citizen Participation, Local Government and Sustainable Development in Australia. *Sustainable Development*, v. 10, n. 2, p. 79-89.
- European Commission (2014) *Guidelines: Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*. Disponível em <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines> Acesso em 29/07/2021.
- Everatt, D.; H. Marais e N. Dube (2010) Participation...for What Purpose? Analysing the Depth and Quality of Public Participation in the Integrated Development Planning in Gauteng. *Politikon*, v. 37, n. 2, p. 223-249.
- Glucker, A.; P. P. J. Driessen; A. Kolhoff e H. A. C. Runhaar (2013) Public Participation in Environmental Impact Assessment: Why, Who and How? *Environmental Impact Assessment Review*, v. 43, n. 1, p. 104-111.

- Hooghe, M. e Y. Dejaeghere (2007) Does the ‘Monitorial Citizen’ Exist? An Empirical Investigation into the Occurrence of Postmodern Forms of Citizenship in the Nordic Countries. *Nordic Political Science Association*, v. 30, n. 2, p. 249-271.
- Howlett, M. (2009) Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, v. 42, n. 1, p. 73–89.
- IBGE (2020) *Panorama da Cidade de Olinda/PE*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/olinda/panorama> Acesso em 04/08/2021.
- Leite, K. D. C.; M. L. A. Maia e E. M. Santos (2019) Planos de Mobilidade Urbana: Avaliação Qualitativa da Participação Popular Em Conformidade Com a Lei de Mobilidade Urbana: O Caso do Município de Olinda-PE. *Anais do XXXIII Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes*, ANPET, Balneário Camboriú, v. 1, p. 521-532.
- Lindenau M. e S. Böhler-Baedeker (2014) Citizen and Stakeholder Involvement: A Precondition for Sustainable Urban Mobility. *Transportation Research Procedia*, v. 4, p. 347-360.
- Maia, A. A. (2015) *Importância da Audiência Pública Como Mecanismo de Participação Social em Projetos de Transportes*. Dissertação de Mestrado em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 165 p. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19268/1/2015_AlineAlmeidaMaia.pdf Acesso em 02/08/2021.
- Marzuki, A. (2015) Challenges in the Public Participation and the Decision Making Process. *Sociologija i prostor*, v. 53, n. 1, p. 21-39.
- Monteiro, G. C. L. e E. M. Santos (2021) Avaliação Qualitativa da Participação Social em Planos de Mobilidade Urbana de Municípios Brasileiros. *Anais do XXI Congresso Latino-americano de Transporte Público e Urbano*, CLATPU, Monterrey, v. 1, p. 862-872.
- Morales, E. M. (2016) *Empoderamiento y Transformación de Las Relaciones de Poder. Um Análisis Crítico de Los Procesos Institucionales de Participación Ciudadana*. Tese de Doutorado em Políticas Públicas e Transformação Social, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, ESP, 219 p. Disponível em: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/400078/emmlde1.pdf?sequence=1> Acesso em 28/07/2021.
- Olinda (2018) *Plano Diretor de Mobilidade de Olinda – Relatório Final*. Disponível em: <https://www.plamob.olinda.pe.gov.br> Acesso em 03/08/2021.
- Oliveira, J. A. P. (2006) Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes Versões e Práticas. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 2, p. 273-288.
- ONU (2002) *Community Participation in Local Health and Sustainable Development: Approaches and Techniques*. Disponível em https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0013/101065/E78652.pdf Acesso em 29/07/2021.
- Otwong, A. e T. Phenrat (2017) Comparative Analysis of Public Participation in the EIA Process for Thai Overseas Investment Projects: Krabi Coal Terminal, Hongsa Coal Power Plant, and Dawei Special Economic Zone. *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 35, n. 4, p. 325-339.
- Ran, B. (2012) Evaluating Public Participation in Environmental Policy-Making. *Journal of US-China Public Administration*, v. 9, n. 4, p. 407-423.
- Rosener J. (1981) User-oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation. *Journal of Applied Behavioural Science*, v. 17, n. 4, p. 583-596.
- Rowe, G. e L. J. Frewer (2000) Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology and Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3–29.
- Runhaar, H. (2009) Putting SEA in Context: A Discourse Perspective on How SEA Contributes to Decision-Making. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 29, n. 3, p. 200–209.
- Schröter R.; O. Scheel; O. Renn e P. J. Schweizer (2016) Testing the Value of Public Participation in Germany: Theory, Operationalization and a Case Study on the Evaluation of Participation. *Energy Research and Social Science*, v. 23, n. 1, p. 116-125.
- Sewell, D. e S. D. Phillips (1979) Models for Evaluation of Public Participation Programmes. *Natural Resources Journal*, v. 19, n. 2, p. 337-358.
- Uittenbroek, C. J.; H. L. P. Mees; D. L. T. Hegger e P. P. J. Driessen (2019) The Design of Public Participation: Who Participates, When and How? Insights in Climate Adaptation Planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 62, n. 14, p. 2529-2547.
- WCED (1987) *Our Common Future – The Brundtland Report*. Oxford University Press, Oxford (Reino Unido).