

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ - UEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPA
CENTRO DE CIÊNCIA SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

THAIS RIBEIRO GOMES

A CONSTITUIÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
CAMPO DA MOBILIDADE URBANA: Uma leitura sobre o município de
Maringá

Maringá
2017

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ - UEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

THAIS RIBEIRO GOMES

**A CONSTITUIÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
CAMPO DA MOBILIDADE URBANA: Uma leitura sobre o município de
Maringá**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de mestre em Administração pelo
Programa de Pós-graduação em Administração, da
Universidade Estadual de Maringá.

Orientador:
Prof. Dr. William Antonio Borges

Maringá
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

G633c Gomes, Thais Ribeiro
A constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana: uma leitura sobre o município de Maringá / Thais Ribeiro Gomes. - Maringá, 2017.
166 f. : il., (algumas color.).
Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2017.
1. Administração Pública - Maringá. 2. Políticas públicas - Constituição de agenda. 3. Mobilidade urbana - Maringá. I. Borges, William Antonio, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 21. ed. 351.098162

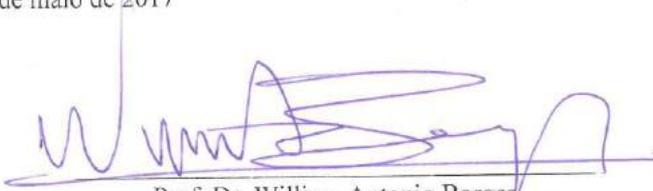
MGC - 002030

THAIS RIBEIRO GOMES

**A CONSTITUIÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
CAMPO DA MOBILIDADE URBANA:
uma leitura sobre o município de Maringá**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade Estadual de Maringá, sob apreciação da seguinte banca examinadora:

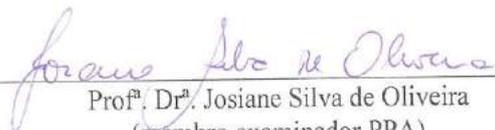
Aprovada em 22 de maio de 2017



Prof. Dr. William Antonio Borges
(presidente)



Prof.ª Dr.ª Márcia Regina Ferreira
(membro examinador externo convidado - UFPR)



Prof.ª Dr.ª Josiane Silva de Oliveira
(membro examinador PPA)

Demanda Social - CAPES

MARINGÁ
2017

AGRADECIMENTOS

Ao olhar para traz e ver que dois anos se passaram, me sinto cheia de alegria, alívio e saudade! Não posso deixar de agradecer às pessoas que me acompanharam, e muitas vezes, me pegaram pela mão, durante essa caminhada de busca pelo conhecimento acadêmico e pessoal.

Agradeço à Deus, por permitir que o meu entendimento e minha capacidade de abstração estivessem presentes tanto nos momentos difíceis, bem como nos grandes debates.

À minha mãe e ao meu pai, os quais me presentearam com a vida, sempre foram incentivadores e apoiadores na jornada dos estudos, sem mencionar, todo cuidado que tiveram comigo, além de me apresentarem a ética e os valores da vida.

À Clara, cria minha, por dar o amor mais puro e incondicional que provei na vida, sem nada em troca. Além de me colocar numa rotina, organizar meus horários e minha alimentação, mesmo sem saber o bem que me fazia/faz.

Ao meu irmão, que menos falando pouco, sempre me apoiou muito, instigando as melhores discussões em família.

À todo minha família, que de uma forma ou de outra, se fizeram presentes ou interessados em minha caminhada. Sobretudo, às minhas mecenas, Regina e Heloísa, que além do incentivo incondicional, acreditaram e acreditam no meu potencial.

À Mell, que chegou na metade do caminho do Mestrado, mas me apoiou quase como se estivesse ali a vida inteira, como parceira, como mulher e compartilhando comigo tanto os novos saberes quanto os cuidados com a cria.

Ao meu caríssimo orientador, Prof. Dr. William Antonio Borges, minha inspiração, por ter me guiado durante o Mestrado, pelos ensinamentos, pelas contribuições, e sobretudo, pela paciência, que ao longo do tempo, se tornou um grande amigo. À Prof^ª. Dr^ª. Priscilla Borgonhoni Chagas, que além dos seus ensinamentos, me mostrou que a vida não era só a academia e sempre acreditou no meu trabalho. À Prof^ª. Dr^ª. Márcia da Silva, que me apresentou a Geografia, de uma maneira tão humana e política, me fazendo crer na multidisciplinaridade e na empatia das pessoas. E, claro, por terem participado e contribuído, de forma tão inspiradora, na minha banca de qualificação.

A todos os professores do programa, que direta ou indiretamente, auxiliaram o meu crescimento profissional. Especialmente ao Prof. José Paulo de Souza, que foi uma grande inspiração para a vida docente, desde a graduação.

Agradeço aos amigxs queridxs que fiz no programa, no grupo de pesquisa e na Geografia. Tanto pelas discussões, debates e críticas construtivas, bem como pelas longas conversas, pelo café e pelo apoio nas horas mais difíceis. Gostaria de realizar um agradecimento em especial, aos amigxs que trabalharam mais diretamente comigo, Fábio, que já é quase um irmão, Hugo, o cara mais disciplinado que já conheci, e Júlia, pelo seu notável saber em língua inglesa e suas inquietações em todos os seminários, todxs me auxiliaram imensamente na realização do meu trabalho.

Agradeço às minhas amigas e amigos, da universidade, de fora dela e dos encontros da vida.

À CAPES, por ter me concedido a bolsa de estudos desde início do programa de mestrado, e a Universidade Estadual de Maringá, que foi minha casa e meu local de trabalho não somente durante o mestrado, mas desde a graduação, onde aprendi muito e cresci enquanto ser humano e profissional.

Agradeço, ainda, à todxs que xs entrevistadxs que participaram da minha pesquisa dando corpo ao trabalho e possibilitando a escrita da minha história, por meio de narrativas tão inspiradoras e instigantes.

E, por fim, agradeço imensamente a disponibilidade das professoras Dr^a. Márcia Regina Ferreira, pela disponibilidade de vir à Maringá e à Dr^a. Josiane Silva de Oliveira, por comporem a banca de defesa de minha dissertação.

Muito obrigada a todxs!

“...se antes de cada ato nosso, nos puséssemos a prever todas as consequências dele, a pensar nelas a sério, primeiro as imediatas, depois as prováveis, depois as possíveis, depois as imagináveis, não chegaríamos sequer a mover-nos de onde o primeiro pensamento nos tivesse feito parar.”
(José Saramago)

RESUMO

A vida nas cidades implica no deslocamento das pessoas no espaço, seja a pé ou por meio de veículos de transporte motorizados, por conta de necessidades sociais ou econômicas. A partir da década de 1960, com o intenso crescimento urbano no país, as regiões metropolitanas e várias outras cidades – sobretudo, as de médio porte - passaram a apresentar sistemas de mobilidade de alto custo e de baixa qualidade, impactando fortemente na vida das pessoas e nos custos econômicos e ambientais para a sociedade como um todo. Nas grandes metrópoles, o sistema de transporte revelou-se claramente insuficiente às demandas sociais e o descontentamento da população começa a ganhar corpo. Iluminando um poder público que não abordava tais questões nas agendas de governo. As manifestações populares ocorridas no mês de junho de 2013, no Brasil, conhecidas como Jornadas de Junho, trouxeram à tona além da corrupção, da falta de transparência em investimentos públicos, das tomadas de decisões incompatíveis às necessidades e realidades locais, a problemática da mobilidade urbana. É nesse momento, que a grande mídia e a sociedade passam dar mais importância à Lei 12.587/12, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, que determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana - condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas - prevendo, ainda, que estes planos priorizem o modo de transporte não motorizado e os serviços de transporte público coletivo, cobrando das gestões municipais e estaduais, mais efetividade com relação às políticas de mobilidade. Em face a esse contexto, o objetivo geral do presente trabalho é analisar o processo de constituição de agenda de políticas públicas, no campo da mobilidade urbana, no município de Maringá/PR, com foco na última gestão de governo que compreendem os anos de 2013 a 2016. Para tanto, o referencial teórico proposto aborda o ciclo de políticas públicas, os atores visíveis e invisíveis que nele se estabelecem, as diretrizes e leis que balizam a mobilidade urbana no país, e sobretudo, na cidade de Maringá. Além desses estudos, adotei o direito à cidade e a legitimidade democrática enquanto teorias complementares que auxiliaram o entendimento das narrativas acessadas. O trabalho foi desenvolvido a partir da perspectiva teórico-metodológica do Construcionismo Social, de modo a sustentar os enredos desta dissertação, por meio de narrativas auferidas com a aplicação de entrevistas, acesso a registros secundários, em diálogo com o referencial teórico que concernem ao meu campo-tema. Como resultado, entendo que a constituição de agenda no município de Maringá, se estabelece a partir de projetos desenvolvidos pela tecnocracia municipal (circunscrita pela SEPLAN e SEMOB), justamente no momento em que o poder público, como ator visível, anuncia as obras e busca encontrar os problemas que as justifiquem. Notadamente, isso ocorre na implementação de cada projeto, ou seja, quando se dá o início das intervenções urbanas é que a sociedade passa a lidar com a questão de mobilidade e a problematizar o que ganha vida no cotidiano.

Palavras-chave: Constituição de Agenda; Mobilidade Urbana; Políticas Públicas; Maringá.

ABSTRACT

Life in cities implies the displacement of people in space, whether on foot or by motorized transport vehicles, due to social or economic needs. Since the 1960s, with the country's intense urban growth, metropolitan areas and several other cities - especially medium-sized ones - have begun to present high cost and low-quality mobility systems that have a strong impact on people's lives and the economic and environmental costs to society as a whole. In large metropolitan areas, the transportation system has proved to be clearly inadequate to meet social demands, and population discontent begins to gain ground. Enlightening a public power that did not address such issues in government agendas. The popular demonstrations that took place in June 2013 in Brazil, known as Jornadas de Junho, brought to the fore beyond corruption, lack of transparency in public investments, decision-making incompatible with local needs and realities, the issue of the urban mobility. It is at this moment that the mainstream media and society started to give more importance to Law 12.587/12, known as the Urban Mobility Law, which establishes the towns the task of planning and executing the urban mobility policy. Displacements of people and cargos - also foreseeing that these plans prioritize the non-motorized mode of transportation and collective public transport services, charging for municipal and state management, more effectiveness with respect to mobility policies. In view of this context, the general objective of this master thesis is to analyze the process agenda-setting, in the field of urban mobility, in the town of Maringá/PR, focusing on the last government management that comprise the years of 2013 to 2016. To this end, the proposed theoretical framework addresses the cycle of public policies, the visible and invisible actors established in it, the guidelines and laws that guide urban mobility in the country, and especially, in the city of Maringá. In addition to these studies, I adopted the right to the city and democratic legitimacy as complementary theories that helped to understand the narratives accessed. The work was developed from the theoretical-methodological perspective of Social Construcionism, in order to sustain the entanglements of this master thesis, through narratives obtained with the application of interviews, access to secondary records, in dialogue with the theoretical reference that concerns my field-theme. As a result, I understand that the agenda-setting in the town of Maringá is based on projects developed by the municipal technocracy (circumscribed by SEPLAN and SEMOB), precisely at the moment when the public power, as a visible actor, announces the works and search problems that justify them. Notably, this occurs in the implementation of each project, that is, when the start of urban interventions is that society starts to deal with the issue of mobility and to problematize what comes alive in daily life.

Keywords: Agenda-setting; Urban Mobility; Public Policy; Maringá.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas	50
Figura 2 – Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon	62
Figura 3 – Categorias de atores	67
Figura 4 - Ante-Projeto para cidade de Maringá.....	83
Figura 5 – Exemplo de publicidade feita sobre a construção da cidade	84
Figura 6 - Zoneamento de Maringá - Lei n.º 1736/1983	86
Figura 7 - Frota municipal de veículos do município de Maringá/PR	89
Figura 8 – Modelo para um possível mapa ciclovário de Maringá	103
Figura 9 - Estrutura atual do CODEM	123
Figura 10 - Processo de constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana na gestão de 2013 a 2016, no município de Maringá.....	136
Figura 11 – Imagem do projeto do prolongamento da Avenida Itororó.....	141
Figura 12 - Mapa com a localização da Rua Cristal e da Avenida Alício A. Campolina que serão prolongadas.....	143
Figura 13 – Imagem do projeto do terminal intermodal	145
Figura 14 – Imagem do projeto dos corredores de ônibus da Avenida Morangueira	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Método científico	28
Quadro 2 – Registros primários	32
Quadro 3 – Registros secundários	34
Quadro 4 - Diferenças práticas entre os enfoques técnico, social e sociológico	74
Quadro 5 – Municípios elegíveis para o PAC Médias Cidades	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Divisão modal de viagens motorizadas, áreas metropolitanas	75
Gráfico 2 – Divisão modal de viagens motorizadas, áreas metropolitanas	75
Gráfica 3 – Crescimento da população e de veículos no Brasil e nas Metrôpoles	78
Gráfico 4 - Divisão modal, cidades com mais de 60 mil habitantes	116

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIM	Associação Comercial e Empresarial de Maringá
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CODEM	Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ipardes	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PNMU	Plano Nacional de Mobilidade Urbana
SEMOB	Secretaria de Mobilidade Urbana
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Urbanismo
SETRANS	Secretaria de Trânsito e Segurança
TCCC	Transporte Coletivo Cidade Canção
UEM	Universidade Estadual de Maringá

Sumário

PARTE UM

1. PROPOSTA DA DISSERTAÇÃO: TRAJETÓRIA NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO 15

1.1 INTRODUÇÃO 18

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 24

1.2.1 Delineamento da pesquisa 25

1.2.2 Contato com as experiências 31

1.2.3 Construção de histórias 35

PARTE DOIS

2. PRECEITOS TEÓRICOS 37

2.1 DIREITO À CIDADE 37

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS 41

2.2.1 Ciclo de Políticas Públicas 48

2.2.1.1 Constituição de Agenda 54

2.2.1.2 Atores Visíveis e Invisíveis 63

2.3 POLÍTICAS URBANAS 69

2.3.1 Mobilidade Urbana 72

PARTE TRÊS

3. MARINGÁ: UM BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA CIDADE E A CONSTRUÇÃO DA MOBILIDADE URBANA NESSE PROCESSO 82

PARTE QUATRO

4. NARRATIVAS SOBRE A CONSTITUIÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ: A POLISSEMIA DOS DISCURSOS 91

4.1 SETRANS 95

4.2 SEPLAN 98

4.3 SETOR DE TRANSPORTE COLETIVO DA SETRANS	109
4.4 CICLO NOROESTE	113
4.5 CODEM.....	121
4.6 OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES	125
5. CONSTITUIÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA MOBILIDADE URBANA, NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ	134
6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES E ACHADOS	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA	162
ANEXO 1: PLANO DE DIRETRIZES VIÁRIAS DE MARINGÁ	165

1. PROPOSTA DA DISSERTAÇÃO: TRAJETÓRIA NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

O meu primeiro debruçar sobre a escrita do projeto de dissertação aconteceu alguns meses após o início do curso de Mestrado em Administração, na Universidade Estadual de Maringá, em 2015. *A priori*, havia pensado em trabalhar com alguma temática acerca do empreendedorismo social ou algo que contemplasse a minha linha de pesquisa – Empreendedorismo, Mercado e Inovação – no sentido de atender aos objetivos propostos pelo programa de pós-graduação.

No entanto, logo no primeiro contato com meu orientador, deparei-me com o contexto de cidades, com o qual ele já trabalhava e possuía projetos que abordavam a formulação de políticas públicas e sua implementação no âmbito das cidades. Por meio da disciplina ofertada por ele – *Citymarketing* e Políticas Públicas – tive acesso a diversos autores como Harvey, Vainer, Leitão, Maricato, Rolnik, Arantes, Castells, Levefbre, entre outros que tratam do direito à cidade, bem como abordam o sequestro da coletividade humana na negação desse direito. Esses autores tocam no que se refere ao empresariamento do poder público e na mercantilização dos espaços urbanos, os quais denotam a negação do espaço de interesse público. Todo esse contexto conflituoso inquietou-me de tal forma que o cenário temático, em sua totalidade, que havia pensado para o meu projeto se desconstruiu.

O fascínio dos estudos críticos acerca das cidades me causou inquietações diversas, ora em relação à moradia, ora no que tange às apropriações dos espaços públicos, e, sobretudo, no que concerne à mobilidade urbana, ao acesso da população aos espaços que lhe são de direito. Nessa seara, os estudos acessados me permitiram compreender que as cidades brasileiras, ao longo do tempo, estabeleceram-se como um espaço de luta e de disputas pela constituição de territórios. Tratam-se de cidades extremamente desiguais e, em boa parte, sem infraestrutura na periferia, construídas ao longo da segunda metade do século XX para consolidação do modo de vida capitalista, calcado no modelo fordista de produção.

Essa produção do espaço da cidade, com vistas ao capital, está associado a problemas urbanos os mais diversos, sobretudo, àqueles cidadãos com menor poder aquisitivo, às mazelas sociais e às minorias silenciadas pelo poder público, em “parceria” com o poder privado, no que concerne a uma elite econômica. A mobilidade urbana se encontra como um dos pilares que sustentam o cerne do direito à cidade, bem como, está na agenda governamental e nos debates públicos que se perfazem pelas regiões metropolitanas brasileiras. O que me levou a lançar luz na mobilidade urbana foram, inicialmente, as Jornadas de Junho que ocorreram no

Brasil, no ano de 2013; e em segundo lugar, a maneira por meio da qual o direito à cidade inerente àqueles que a habitam é negado – desencadeando uma série de problemas sociais - à medida que a sociedade carece de acessibilidade, transporte e políticas que viabilizem um trânsito (ou um “transitar”) seguro.

Problematizar a mobilidade urbana e encampá-la como um problema social passível de emergir na agenda governamental, enquanto política pública, parece-me um assunto urgente a ser debatido – tanto na esfera acadêmica quanto fora dela - que não deveria ser negligenciado pelo poder público, tão pouco por aqueles cidadãos que dela dependem para transitar e acessar as cidades. No Brasil, a mobilidade urbana norteia-se pela lógica do transporte individual sem que haja preocupações maiores em oferecer um transporte público coletivo de qualidade que atenda à demanda populacional.

Dessa forma, constitui-se o tema que dá origem à minha pesquisa, por se tratar de uma questão que está na agenda de políticas públicas por meio das demandas sociais que ganharam força com o movimento social denominado Jornadas de Junho. Além do transporte coletivo, as manifestações encamparam outras pautas que seguiram na esteira da mobilidade urbana, ganhando visibilidade midiática.

No ano seguinte, portanto, passei a verificar dados e me aprofundar nas políticas públicas que balizavam a mobilidade urbana no Brasil, bem como as teorias que abordam tais elementos: políticas públicas, planos diretores, projetos de leis de mobilidade, atores que participam dos processos do ciclo de políticas públicas, entre os quais devo iluminar Kingdon, Secchi, Saravia, Tonella, Serpa, Saasa, Trevisan, Capella, Frey, Gomida, Vasconcellos, Xavier e outros que me permitiram compreender uma possível realidade que se estabelece na esfera pública.

O ciclo de políticas públicas passou, portanto, a integrar meu interesse e minha caminhada acadêmica. Sobretudo, a etapa de constituição de agenda de políticas públicas. Entender o porquê de um problema ser escolhido, em meio a tantos, instigou a minha busca pela compreensão da realidade política na cidade em que vivo, sobrevivo, trabalho, estudo e crio minha filha.

Percebo que, no decorrer de minha trajetória, as discussões que contemplam os problemas acerca da mobilidade, de certa maneira, assume um protagonismo no campo da Geografia, da Arquitetura e Urbanismo, havendo poucos administradores que se debruçam nessa tarefa. A proposta central, portanto, é que minha pesquisa olhe para tais problemas no sentido de pensar o futuro, entender os elementos que permeiam a discussão acerca da

mobilidade e os atores cujo as práticas acabam por construir as políticas públicas de mobilidade urbana, no município de Maringá.

Iniciei o processo de investigação não como uma pesquisadora dotada de pré-conceitos e perspectivas nas quais tentei/tentarei “enquadrar” meu “objeto”, mas sim como uma criança curiosa, uma jornalista inquieta, um ser humano sedento por descobertas – algumas ainda que pouco surpreendentes, infelizmente – quando se encontra na caminhada pela busca de conhecimento, seja ele advindo do saber científico ou popular.

O que escrevo aqui, enquanto mulher, administradora, usuária do transporte coletivo e recém-adepta ao ciclismo, articula-se com toda a problematização de minha pesquisa, não no sentido de encontrar ou propor uma verdade única acerca dos estudos realizados no campo da constituição de agenda de políticas de mobilidade urbana, mas buscando iluminar uma possibilidade – entre tantas outras – de enxergar uma realidade caótica que se perfaz na cidade de Maringá.

E quem sabe, com um pouco de pretensão, poder pensar em desdobramentos futuros e inspirações para novas caminhadas, que possam iluminar – ou não – a trajetória de jovens pesquisadores que decidem mergulhar a fundo nos problemas urbanos que acometem o cotidiano das cidades brasileiras.

1.1. INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana encontra-se no cerne do debate público da atualidade, inclusive daqueles concernentes ao planejamento das grandes cidades brasileiras, considerada um dispositivo fundamental da qualidade de vida, permitindo acesso ao emprego, à saúde e outras necessidades diárias. No cotidiano das cidades, a mobilidade tem sido acometida por diversos problemas oriundos de condicionantes históricas, como a falta de infraestrutura urbana, o sucateamento do transporte coletivo e pactos de poder entre setores público e privado da sociedade que se coligam promovendo o empresariamento do transporte público (GOMIDE, GALINDO, 2013; LIMA NETO, GALINDO, 2013; CARVALHO, 2010; RAQUEL, 2009; XAVIER, 2009; VASCONCELLOS, 2001).

O sistema de transporte urbano nas grandes metrópoles revelou-se claramente insuficiente às demandas sociais e o descontentamento da população começa a ganhar corpo. As manifestações populares ocorridas no mês de junho de 2013, no Brasil, conhecidas como Jornadas de Junho, trouxeram à tona a corrupção, a falta de transparência em investimentos públicos e tomadas de decisões incompatíveis às necessidades e realidades locais, entre outros problemas. Nesse sentido, o agravante que afeta as cidades de médio e grande portes, qual seja: o alto preço das tarifas de transporte público coletivo, associado a precariedade na prestação desse serviço. Diante desses movimentos, parte da sociedade passou a se questionar sobre quais são as reais deficiências que assolam esse importante setor de prestação de serviço público.

As cidades devem ser – no mínimo - seguras e sustentáveis para as pessoas que nela vivem, por isso, é preciso melhorar os recursos oferecidos. Ao passo que os meios de transporte são fundamentais para a dinâmica social das cidades, são também responsáveis por grande parte dos problemas urbanos. A política de mobilidade vigente no Brasil foi orientada pela lógica do transporte motorizado individual, de forma que a utilização de outros meios – ônibus, metrô, trens metropolitanos, bicicletas, entre outros – encontra-se demasiadamente prejudicada (RAQUEL, 2009; VASCONCELLOS, 2001).

Os sistemas de mobilidade ineficientes agravam as desigualdades sócio-espaciais e pressionam as frágeis condições de equilíbrio ambiental e social no espaço urbano. Em decorrência disso, a questão da mobilidade urbana se configura como um problema público circunscrito na agenda social e que se estabelece como uma demanda pública a ser acolhida pelos governantes. Faz-se urgente a construção e implementação de políticas públicas de mobilidade urbana do ponto de vista econômico, social e ambiental (CARVALHO, 2010).

Não se pode perder de vista, no entanto, que projetos pontuais emergem na agenda pública, ainda que timidamente. A grande questão para uma boa mobilidade urbana, portanto, é oferecer boas opções para as pessoas se locomoverem. É necessário que se tenha um espaço para os carros, para as pessoas, para as bicicletas e motocicletas, bem como oferecer bons ônibus e boas linhas de metrô, imprescindível para um bom deslocamento em um curto espaço de tempo, facilitando o acesso à cidade como um todo.

Nesse sentido, surge a Lei 12.587/12¹, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, que determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana - condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas - prevendo, ainda, que estes planos priorizem o modo de transporte não motorizado e os serviços de transporte público coletivo (LIMA NETO; GALINDO, 2013).

A aplicabilidade da lei contempla municípios com população de 20.000 habitantes, e é aí que lança luz ao município de Maringá. A sua sede, considerada uma cidade de médio a grande porte – pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - com uma população de 403.063 habitantes, de acordo com a última atualização do IBGE para 2016, encampa ações de mobilidade urbana que não são somente municipais, estendendo-se a projetos de nível estadual, seguindo uma lógica urbana metropolitana que abarca não somente o tecido urbano municipal, mas também de seu entorno.

Maringá se constituiu como uma área de concentração urbana com mais de 500.000 habitantes. De acordo com o IBGE (2015), são consideradas médias concentrações urbanas os municípios isolados e os arranjos populacionais acima de 100.000 a 750.000 habitantes. Ao todo são 77 municípios isolados, 80 arranjos populacionais e uma Primeira Integração de Arranjo Populacional², somando 368 municípios. Os arranjos formados por mais municípios brasileiros são "São José do Rio Preto/SP" e "1ª Integração de Presidente Prudente/SP", com 12, seguidos de "Ipatinga/MG" e "Criciúma/SC", com 10, e "Maringá/PR", com nove municípios, a saber: Floresta, Iguaraçu, Itambé, Mandaguaçu, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco, Sarandi e o próprio município de Maringá.

Considerando que Maringá se integra a um recorte territorial caracterizado como concentração urbana não nos pode escapar que a dimensão do problema da mobilidade precisa

¹ No dia 13 de Abril de 2012 entrou em vigor a Lei nº 12.587/12, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana. A Lei de Mobilidade exige a integração de políticas de planejamento e de mobilidade nas cidades brasileiras. Verificar a lei na íntegra na sessão que se refere às Políticas Urbanas.

² Consiste no agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais (IBGE, 2015).

se estabelecer. É sabido que a constituição de agenda de políticas públicas de mobilidade urbana, no município, contempla projetos amplos como terminal intermodal, construção de ciclovias e ciclo faixas, ferrovia de passageiros, entre outras formas alternativas de mobilidade – que serão explicitados e detalhados na Parte Três (vide a partir da página 85) - que não corroboram com a lógica do transporte motorizado individual. Entretanto, ao lançar luz nas estatísticas acerca da frota municipal de veículos, é possível verificar que Maringá/PR, assim como a maioria das cidades brasileiras, de acordo com a publicação PlanMob³, do Ministério das Cidades, é regida pela política de mobilidade vigente, orientada pelo e para o transporte motorizado e individual (BRASIL, 2007).

No sentido de problematizar questões acerca da mobilidade urbana, o papel da sociedade civil, junto ao poder público, é decisivo para constituição de políticas urbanas de mobilidade que contemplem todos os modais cabíveis na construção de um espaço urbano mais justo, sustentável e que, de fato, atenda à demanda da sociedade como um todo.

Buscando compreender o campo científico que se consolida acerca dessa temática, é pertinente lançar luz sobre a produção acadêmica referente ao mesmo para a obtenção de informações que possam nortear tanto a presente pesquisa, bem como pesquisas futuras. Nesse sentido, realizei - junto à disciplina de Seminários - um estudo bibliométrico com o objetivo de traçar o estado da arte das relações que se estabelecem para a constituição de agenda governamental no que tange a construção de políticas públicas urbanas de mobilidade.

Ao analisar diversos periódicos e jornais acadêmicos nacionais e internacionais, sobretudo, classificados nos níveis A2, B1 e B2, de acordo com o sistema Qualis da CAPES, além dos anais dos eventos da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), na área da Administração Pública e Gestão Urbana - tais como: Cadernos EBAPE, Organização & Sociedade, Revista de Administração Pública, Novos Estudos CEBRAP, Administração Pública e Gestão Social, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, URBE (Revista Brasileira de Gestão Urbana), *American Journal of Political Science*, *Public Organization Review*, *Public Administration and Development*, entre outros – foi possível o acesso a diversas publicações que encampam o debate entre movimentos sociais e poder público, de que forma esse conflito de interesses contribui para a construção das políticas públicas, sobretudo, das políticas urbanas de mobilidade.

A quantidade de artigos identificados demonstra que o tema – mobilidade urbana - faz parte das preocupações dos pesquisadores brasileiros, bem como dos internacionais, pois foi

³ Verificar dados na sessão que se refere à Mobilidade Urbana.

possível acessar uma quantidade relevante de material produzido nessa área do conhecimento. Em contrapartida, a constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana não tem sido uma problemática explorada nos últimos cinco anos – 2011 a 2015 – sobretudo, no que tange a abordagem das etapas pré-decisionais que constituem o ciclo de políticas públicas.

Alguns dos principais achados foram: “Engenharia urbana aplicada: um estudo sobre a qualidade do transporte público em cidades médias” e “Programa Estadual de Mobilidade Urbana do Governo do Estado de Pernambuco (PROMOB): políticas públicas inovadoras ou repetição das práticas realizadas no passado?”, ambos publicados na Revista URBE; “Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade?”, publicado na Revista Paranoá; “Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições”, publicado na Revista Sociedade e Estado; entre outros que também foram apropriados e utilizados nesse trabalho.

A discussão que se perfaz pelo campo da Administração Pública, contempla, de maneira mais abrangente, as etapas de formulação e implementação das políticas – em todos os entes federativos – sem se debruçar naquilo que seria a origem da política, isto é, sem lançar luz no surgimento do problema e a forma por meio da qual ele emerge na agenda governamental e ascende, posteriormente, enquanto política pública.

Partindo da problemática da construção de políticas públicas no campo da mobilidade urbana sob a ótica do direito à cidade, é salutar entender as articulações entre poder público e sociedade civil no sentido de responder a essas demandas sociais, e de que forma estes “dialogam” na constituição de agenda para formulação de políticas públicas urbanas, gerando não só a compreensão de conflitos e interesses que se perfazem nesse âmbito, mas também gerando um debate – sociedade x poder público – que por vezes é silenciado.

Em face desse contexto – a escassez de trabalhos acessados e as inquietações acerca da agenda no que tange à mobilidade - construo o problema de pesquisa do presente trabalho: **como se estabeleceu o processo de constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana, do município de Maringá/PR?**

O estudo em questão tem por objetivo geral, portanto, analisar o processo de constituição de agenda de políticas públicas, no campo da mobilidade urbana, no município de Maringá/PR, com foco na última gestão de governo que compreendem os anos de 2013 a 2016.

Diante do objetivo geral apresentado, coloco-me diante dos seguintes objetivos específicos com intuito de alcançar o que pretendo com o desenvolvimento desta pesquisa:

- 1) Descrever a trajetória histórica da construção de Maringá e localizar a mobilidade nesse processo;**
- 2) Entender a relação entre problemas e alternativas dentro da agenda pública de mobilidade urbana da gestão municipal;**
- 3) Identificar os atores (visíveis e invisíveis) envolvidos no processo de constituição de agenda, no campo da mobilidade urbana.**

A pertinência do trabalho repousa nas discussões acerca do problema da mobilidade urbana que, de certa maneira, são promovidas por geógrafos, arquitetos e urbanistas, havendo poucos administradores que se debruçam nessa tarefa. No entanto, vale destacar que no Brasil, a Administração Pública e os Estudos Organizacionais têm se ocupado do tema. Além disso, nos Estados Unidos da América, o Urbanismo se localiza no âmbito da Administração Pública, funcionando como um campo que se ocupa das ações governamentais de planejamento urbano. O Programa de Pós-graduação da EAESP/FGV é uma das instituições que tem trilhado um caminho bastante produtivo na elaboração de estudos acerca das políticas urbanas no campo da Administração Pública, contando com publicações pertinentes em anais de eventos, passíveis de acesso pelo Portal da Capes.

Essas leituras me possibilitaram, além do acesso ao conhecimento, perceber essa lacuna a qual me referi, no campo da Administração. A intenção de minha história, portanto, entre outros aspectos, é estabelecer um diálogo multidisciplinar, a partir da perspectiva construcionista social, que dê conta de compreender uma realidade, a qual concerne à constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana.

Nesse sentido, busco a partir de uma perspectiva política e social elucidar as ações governamentais que recebem mais apoio, bem como aquelas que recebem menos, gerando não só a compreensão do ciclo de políticas públicas de mobilidade, mas também permitindo que eu escreva aqui a minha história. Desse modo, uma contribuição está na construção de uma inteligibilidade de parte da realidade política brasileira no que se refere a constituição de agenda de políticas de mobilidade, por meio das lentes da Administração Pública.

Pretendo, por meio da construção dessa narrativa, avançar na compreensão do processo de constituição de agenda de políticas públicas, isto é, entender porquê um problema ascende a agenda governamental e outro não. Ao me deparar com as políticas públicas, na esfera governamental, tive acesso a agenda pronta, sem maiores justificativas. Os artigos encontrados via estudo bibliométrico (citados anteriormente) e outros textos dos quais me apropriei na construção desse trabalho, pouco ou nada falam acerca dessa parte do processo. O que, do meu

ponto vista, permite aos cidadãos entender muito do que é a esfera política brasileira – ainda que nesse momento olho somente para o município de Maringá – no que tange aos interesses e conflitos entre agentes que tem o poder de definição da agenda e da política que se originará a partir dela.

Algumas discussões bastante pertinentes – aqui utilizadas – iluminaram a problemática da mobilidade urbana no aglomerado urbano de Maringá, como é o caso da dissertação de mestrado em Arquitetura de Elise Savi, a qual versa sobre dois programas de mobilidade em curso no município de Maringá, no ano de 2013, partindo da ótica do direito à cidade e tocando no elo frágil da mobilidade urbana: o sistema de transporte coletivo. Embora, o trabalho seja de extrema importância e caro à minha dissertação, busco lançar luz nas políticas de mobilidade, avançando nesse sentido. Posso citar ainda outros trabalhos igualmente caros para a construção de minha narrativa, como alguns achados na Arquitetura (UEM) – Savi (2013), Cordovil (2010), Silva (2007), Neri (2012)– e outros nas Ciências Sociais (UEM) , como os artigos de Tonella (2013) e Rodrigues (2011), os quais lançam mão da compreensão do ciclo de políticas públicas, políticas urbanas e seus marcos legais, além de tocar nos problemas sociais que emergem das regiões metropolitanas brasileiras, entre outros.

O referencial teórico que sustenta o corpo do trabalho se debruça, em um primeiro momento, no direito à cidade, enquanto direito à vida, a construção de um novo espaço urbano mais igualitário e humanizado, pressupondo urgência na ruptura com a cultura da diferença e da segregação que se instaura nas cidades brasileiras, e por que não, trazendo à tona o direito à mobilidade urbana. Muitos problemas urbanos contemplados pelo direito à cidade foram narrados por estudiosos renomados, tais como: David Harvey (2001, 2015), Carlos Vainer (2011, 2015), Ermínia Maricato (2013), Otília Arantes (2011) e Raquel Rolnik (1995) só para citar alguns, com os quais trabalharei, no sentido de complementar minha análise, no desenrolar do trabalho.

A segunda parte versa sobre a constituição de agenda de políticas públicas urbanas de mobilidade buscando a compreensão desse processo, que é o foco do trabalho. Para tanto, a estrutura do referencial teórico está constituída em três partes que se desdobram e se articulam para dar conta da problemática proposta. A primeira parte refere-se à contextualização e conceituação de políticas públicas, com base em diversos autores, tais como Souza (2006), Laswell, Frey, Secchi (2011), Saravia (2006), Bucci (2013), Farah (2001, 2012, 2015), entre outros que abordam não somente o conceito de políticas públicas, mas suas diversificações e contextualização histórica. Além disso, busquei nesse capítulo explicitar como ocorre o ciclo de políticas públicas e quais são as suas etapas. O processo por meio do qual as políticas são

elaboradas (*policy-making process* ou *policy cycle*) e podem ser analisadas de acordo com as constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas políticas de cada fase.

A terceira parte do referencial teórico abordou a constituição de agenda de políticas públicas, com base no modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), o qual serviu de base para todo o trabalho. Os principais autores a serem tratados nesse campo são Kingdon (2003, 2006a, 2006b) Fuks (2000), Cobb e Elder (1995), e Secchi (2011), entre outros. Não obstante, no que tange a constituição de agenda, é pertinente abordar a participação e influência de atores nesse processo.

A quarta parte do referencial teórico se ocupou das políticas urbanas por meio dos estudos de Tonella (2013), Barboza (2007), Bernardi (2011), Souza (2014), Lima Neto (2013), Galindo (2013) e Vasconcellos (2001, 2005). Além disso, mais precisamente, tratei da mobilidade urbana, destacando o “transporte urbano” de uma forma mais ampla, abrangendo o conceito de todos os modais, além das preocupações “urbanas” no que se refere à acessibilidade.

No sentido de atender a essas preocupações, tramitam diferentes projetos de lei com a finalidade de estabelecer normas, diretrizes e princípios de início restritos a transporte coletivo evoluindo para uma abordagem mais geral e completa de transporte e mobilidade urbana, desde meados da década de 1990 (IPEA, 2012).

Quando se lança luz na problemática da mobilidade urbana, com vistas ao transporte coletivo e ao trânsito, os aspectos geralmente levados em conta são técnicos (custos, cálculos e construções) e sociais (contabilidade dos impactos sociais). O que pretendi verificar acerca do campo-tema que se construiu até o momento, é uma compreensão crítica ao olhar para mobilidade urbana e suas implicações, no que concerne ao processo de constituição de agenda, tomando como base todos os conflitos e interesses dos atores sociais que estão imersos nesse fluxo de tomada de decisão, no município de Maringá.

Ao estruturar este trabalho, a preocupação que tive foi em traçar um caminho por meio do qual a história que proponho contar construa uma inteligibilidade para o leitor. Isto é, uma compreensão da realidade na qual me insiro a partir de possibilidades de pensar, de ver, de ouvir com base nas narrativas acessadas. Para tanto, o enredo foi construído respeitando exatamente o movimento que se estabeleceu na construção do projeto de dissertação.

1.2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos pressupõem um embasamento epistemológico coerente com todo o aparato teórico que norteou o trabalho, no sentido de revelar a posição

ontológica adotada na pesquisa. Esta, por sua vez, é de caráter qualitativo, exploratório e descritivo (DENZIN, LINCOLN, 2006). Apresenta um recorte transversal – ao passo que analisará um período específico no passado, isto é, as gestões anteriores até a atual da prefeitura do município de Maringá – e transversal, pois aborda as relações que se dão no presente momento (COELHO; SILVA, 2007). Será enfatizado o momento atual da gestão municipal na constituição de políticas públicas no campo da mobilidade urbana, no entanto, sem perder de vistas as características e condicionantes histórias que foram estabelecidas nas três últimas gestões.

As relações que se estabelecem entre os atores inseridos no processo de constituição de agenda, no que se refere à mobilidade urbana, serão tratadas sob uma ótica relacional, de modo a construir narrativas que irão contar e recontar histórias, envolvendo as experiências dos atores envolvidos nesse processo, a partir da vertente epistemológica do Construcionismo Social. O contexto para emergência do discurso construcionista social aparece no movimento de ruptura entre a modernidade e a pós-modernidade, que será explicitado na sessão que segue.

1.2.1. Delineamento da pesquisa

Para delinear a pesquisa e localizá-la no campo epistemológico, parto da reflexão de Santos (2008) sobre a transição da ciência moderna para a pós-moderna, tocando ainda naquilo que Bordieu (2007) versa acerca da neutralidade das ciências rumo ao construcionismo social – vertente epistemológica que orienta meu posicionamento em face ao problema de pesquisa a ser investigado.

De certa maneira, o fato das ciências humanas abarcarem todas as relações humanas, à medida que o pesquisador se apropria de uma abordagem epistemológica que se apresenta como alternativa à investigação qualitativa, há uma aproximação aos saberes comuns, isto é, ao conhecimento produzido pelo senso comum. Santos (2008, p. 90) nos brinda com uma reflexão acerca do conhecimento do senso comum, argumentando que “o senso comum é conservador e pode legitimar prepotências, mas interpenetrado pelo conhecimento científico pode estar na origem uma nova racionalidade”.

Bourdieu et. al. (2007), ao tratar da aproximação das ciências aos elementos do senso comum, versa sobre o embate estabelecido acerca da neutralidade das ciências. Para o autor, a neutralidade da ciência é uma ficção, e continua:

“O conjunto de características que definem cada pesquisador, a saber, seu tipo de formação (científica ou literária, canônica ou eclética, acabada ou parcial, etc.), seu estatuto na universidade ou em relação à universidade [...], contribui para determinar suas possibilidades de vir a ocupar esta ou aquela posição, isto é, estas ou aquelas posições, no campo epistemológico” (BOURDIEU et. al., 2007, p. 90).

Entretanto, ao lançar luz sobre o conceito de vigilância epistemológica, Bourdieu et. al. (2007) a define como o princípio norteador da coerência e pertinência da construção da pesquisa, evitando a utilização de métodos prescritivos enquanto receitas prontas que pressupõe o enquadramento científico do objeto da pesquisa. O modelo cartesiano de se produzir conhecimento científico no âmbito da ciência moderna sofre, portanto, alterações e avança de modo a abarcar elementos que se estabelecem na ciência pós-moderna.

A ruptura da ciência moderna representou um salto qualitativo, como aponta Moscheta (2014), à medida que o avançar para a ciência pós-moderna pressupõe um salto ainda mais expressivo que contempla a possibilidade de narrativas, a polissemia de discursos e a construção social da realidade, culminando no salto do conhecimento científico para o senso comum e o caráter relacional imerso entre eles.

Para explicitar as diferenças entre os dois períodos históricos, Ibañez (2002) separa-os em duas dimensões - sociológica e discursiva - para fins de melhor compreensão. A primeira concerne ao desenvolvimento de tecnologias que, de certa maneira, impactaram o modo de viver da época em que surgem e possibilitam novas formas de conhecimento, como por exemplo, o surgimento da imprensa.

Na dimensão discursiva, a modernidade pontua que o pesquisador tem que, por tarefa, reproduzir um retrato fiel do mundo, isto é, pressupõe que há uma separação entre o sujeito e o objeto. Esse aspecto da ciência moderna implica em dizer que a realidade está posta e o acesso a ela deve ser neutro e imparcial, por meio do relato do pesquisador fazendo uso de uma linguagem clara e precisa (MOSCHETA, 2014).

Na pós-modernidade, o discurso científico é entendido como uma possibilidade discursiva. De acordo com MOSCHETA (2014), à medida que a ciência moderna produzia consensos, invalidando qualquer possibilidade de compreensão além daquilo que propunha enquanto verdade única, a ciência pós-moderna almeja a multiplicidade, o que recebe o nome de “dissenso”⁴. O discurso pós-moderno busca legitimar possíveis descrições de um mundo por

⁴ O termo dissenso significa oposição, falta de acordo, confronto, discondância. No contexto do construcionismo social, o termo pressupõe o entendimento da realidade a partir das controvérsias e disparidades existentes nas relações socialmente construídas, a medida que essa abordagem não busca estabelecer padrões para descrever e definir fenômenos.

meio do qual o pesquisador assume seu lugar e seu interesse face a sua pesquisa e expõe sua contingência.

Portanto, o Construcionismo Social, que tem sua origem na Psicologia Social, caracteriza-se como uma abordagem teórico-metodológica que:

“[...] coloca o conhecimento no centro desses processos de interação social. Sendo assim, enfatiza a riqueza dos múltiplos discursos, destacando o que acontece entre as pessoas em suas interações e como se dá a construção de sentidos nessas relações [...] Os discursos dos indivíduos a respeito de um fenômeno são tidos como caminho de análise do próprio fenômeno [...] é um caminho possível, no qual a realidade é vista como construída pelos sujeitos a partir de suas relações sociais” (MARRA, BRITO, 2011, p. 3).

Segundo Spink (2008), a abordagem teórico-metodológica construcionista social pretende superar a dualidade sujeito-objeto que norteava o olhar da ciência moderna, ocupando-se da apreensão de processos descritos pelas pessoas, por meio dos quais explicam ou compreendem o mundo em que vivem, incluindo sua própria ação.

Alguns pressupostos orientam a abordagem construcionista social, como argumenta Spink (2003):

- a) Sujeito e objeto são construções sociais, portanto, não existem independentes de seu sentido;
- b) A origem do conhecimento se movimenta ora para o mundo externo, ora para o mundo interno;
- c) O construcionismo não é sinônimo de relativismo, constitui um convite ao exame e à compreensão das construções sociais, desconstruindo as diferenças e formas de opressão que perpassam a vida social;
- d) Os métodos produzem visões de mundo que variam de acordo com o contexto de sua produção e o período sócio-histórico;
- e) O construcionismo social busca desvendar os sentidos atribuídos às experiências que ocorrem em determinados contextos, ao conceber o conhecimento como uma construção social.

Os primeiros autores a abordarem o processo entendido como a construção social da realidade foram Berger e Luckmann (2006), argumentando que a realidade se constrói socialmente a partir do senso comum, não sendo um privilégio de intelectuais, corroborando

com as reflexões de Santos (2008). Os autores pontuam ainda que o indivíduo é um produto social, que por meio da socialização constroem sua identidade que se perfaz em constantes movimentos de interiorização e externalização.

Mcnamee (2014) argumenta que existem mundos de pesquisa, diante do pesquisador, que mantém uma abordagem específica para a pesquisa baseada pelas suposições de cunho ontológico, epistemológico e metodológico. O que é aceitável em cada um desses mundos é construído e sustentado pelas partes interessadas, o mundo de pesquisa pode se apresentar, portanto, sob três perspectivas: o diagnóstico (quantitativo), o interpretativo (qualitativo) e o relacional (orientado para o processo) (MACNAMEE, 2014).

MÉTODO CIENTÍFICO Quantitativo tradicional diagnóstico prática baseada em evidência	ENTENDAMOS Qualitativo tradicional interpretativo	TRANSFORMEMOS JUNTOS Construcionista relacional
Provar	Entender	Mudar
Observar	Descrever/ interpretar	Cocriar
Pesquisador/sujeito	Pesquisador/participantes	Copesquisadores
Verdadeiro ou falso	Sentidos situados	Produzir novas sentidos
Verdade passível de descoberta e mecanismos de causa e efeito	Conhecimento contextualizado e múltiplas realidades	Produzir novas realidades
Estatisticamente válido	Autêntico para os participantes	Localmente útil/generativo
Generalizável e replicável	Possivelmente transferível	Local e histórico, coevolução
Descobrir a verdade	Expandir Insight	Gerar possibilidades

Quadro 1 - Método científico

Fonte: MCNAMEE, 2014, p. 109.

O que se observa no campo da Administração, é uma grande variedade no uso de metodologias nos trabalhos que foram acessados, sejam elas qualitativas, quantitativas ou com abordagens mistas. Diante dos questionamentos ao método positivista de se fazer ciência, o surgimento de novas perspectivas de investigações salta aos olhos do pesquisador, permitindo que das pesquisas emergjam novas abordagens e instrumentos metodológicos mais flexíveis.

Assim, como todas as abordagens metodológicas carregam em si suas limitações, as críticas que se perfazem acerca do construcionismo social, são dirigidas à pesquisa qualitativa. Os positivistas, muitas vezes, ainda alegam que as pesquisas qualitativas não produzem ciência, mas sim ficção. Entretanto, a competência de caráter qualitativo busca a experiência vivida e não a comprovação de uma realidade estável (DENZIN, LINCOLN, 2006). Isto é, uma verdade ou realidade única que venha a comprovar o fenômeno observado no qual o pesquisador se debruça.

Por outro lado, existem argumentos que contemplam possíveis críticas, principalmente no que tange a um relativismo absoluto. “Dizer que as realidades são socialmente construídas não é afirmar a possibilidade de construirmos o mundo e as pessoas da forma como quisermos [...] Depende do critério, um recorte do ‘real’ será feito”, argumenta Souza (2014, p. 67).

Souza (2014) trabalha com os cinco argumentos abordados por Gergen (1994 apud SOUZA, 2014) no sentido de responder a uma crise epistemológica com relação ao relativismo que o construcionismo social carrega em si, a saber:

- 1) Os termos por meio dos quais explicamos o mundo e a nós mesmos não são ditados pelos objetos estipulados por esses relatos, nada daquilo que tomamos como objeto exige algum tipo de descrição acerca de si e rejeita outra. Dizer isso, pressupõe ponderar a influência da subjetividade do pesquisador/cientista sobre aquilo que está sendo pesquisado. A relação sujeito-objeto é levada em consideração, sem haja uma separação entre eles;
- 2) Os termos e as formas por meio das quais alcançamos o entendimento do mundo e de nós mesmos são artefatos sociais, produtos de trocas históricas e culturalmente situadas entre as pessoas. Portanto, nossas descrições do mundo são oriundas das relações sócio-culturais, sofrendo influência, sobretudo, do contexto no qual estamos inseridos;
- 3) O grau em que uma dada explicação do mundo ou do eu é sustentada no tempo não é dependente de sua validade objetiva, mas das vicissitudes do processo social. Isto implica em desconstruir o conceito de utilidade social como parâmetro para avaliar

as explicações de mundo, à medida que ao empregar esse conceito como fundamental, toma-se a comprovação científica como o único caminho para a obtenção da verdade, descartando outras possibilidades de explicação, como as do senso comum. Esse argumento pontua, com efeito, que a partir do momento que as explicações do mundo se sustentarem pelas trocas sociais, a linguagem deixa de ser a representação fiel da realidade, e assume o papel de construtora de realidades sociais;

- 4) A linguagem deriva seu sentido dos encontros humanos a partir da maneira que funciona dentro dos padrões de relacionamento. Nessa perspectiva, a linguagem é a ação do mundo, determinado termo usado ao longo do tempo só fará sentido àqueles que estão familiarizados com sua utilização dentro de grupos ou relações sociais que se sustentam em determinado contexto;
- 5) Avaliar as formas de discurso existentes é avaliar padrões da vida cultural. Ao assumirmos que o mundo é construído socialmente, necessariamente, precisamos questionar tudo e todos. Para tanto, é necessário que tenhamos entendimentos comuns daquilo que observamos e julgamos, e conseqüentemente, cada julgamento é também uma construção social produzida contextualmente.

Por fim, é pertinente elucidar que “o discurso construcionista social é ontologicamente mudo, ou seja, não se preocupa em se aproximar do fenômeno e sim em saber como as pessoas constroem sentidos sobre ele e quais ações são possibilitadas a partir destes sentidos” (GERGEN, 1999). O discurso construcionista social, que adoto enquanto abordagem teórico-metodológica para o desenvolvimento de minha pesquisa, tem o intuito de construir uma (possível) realidade social e não uma representação daquilo que se vê/pesquisa.

Macnamee (2014), dialogando com Gergen (1999), aponta a possibilidade de construir novas realidades, entendimentos e crenças, cada vez que nos relacionamos com outras pessoas e com o ambiente. Com efeito, cria-se a possibilidade de ressignificação de novos elementos e novas visões de mundo, dando vozes àqueles que - historicamente - são silenciados. Quando uma pessoa se engaja em uma relação, ela traz consigo histórias prévias, posições já assumidas socialmente, convidando o interlocutor a sustentá-las.

Ao partir da premissa construcionista social, o pesquisador assume que suas perguntas de pesquisa são influenciadas pelo contexto discursivo e que seus achados influenciam diretamente a construção do campo-tema no qual se insere. Neste sentido, o pesquisador adota uma postura reflexiva, e não almeja uma neutralidade em se fazer ciência embuída de sentido

utilitário e funcionalista que lhe foi atribuído ao longo do tempo. Tendo a liberdade de fazer uso, entretanto, de ferramentas metodológicas empregadas – as que sejam mais adequadas - de acordo com os contextos discursivos com os quais se relaciona (GERGEN, 1999; CORRADI-WEBSTER, 2014; MACNAMEE, 2014; MOSCHETA, 2014; SOUZA, 2014).

Em face desse argumento, a defesa do construcionismo social enquanto abordagem teórico-metodológica se sustenta no sentido de ampliar as reflexões e possibilidades de entendimento acerca das relações que se estabelecem entre os atores no processo de constituição de agenda de políticas de mobilidade urbana. O que pretendo é construir uma narrativa inteligível, polissêmica e com possibilidades de ações, não descartando outras descrições e histórias acerca da realidade vigente, mas convidando o leitor a pensar (e repensar) diferentes práticas sociais, debater desigualdades e possibilitar novas formas de entendimento do contexto no qual estamos inseridos enquanto sociedade.

1.2.2. Contato com as experiências

Para a construção de minha narrativa em função de responder ao problema de pesquisa, trabalharei com registros primários e secundários. Na busca desses registros, insiro-me no campo-tema a fim de alcançar os objetivos específicos, os quais estão propostos no início do trabalho. O que denomino campo-tema está em consonância com os pressupostos de Spink (2003), naquilo que concerne ao que a ciência moderna chama de objeto de pesquisa, mas essa denominação vai além do que é um objeto. Para o referido autor, o campo não se restringe à delimitação físico-territorial, tão pouco ao ambiente físico-organizacional, mas envolve esses elementos em comunhão a imersão com as leituras prévias apresentadas, bem como os diálogos com os entrevistados e documentos levantados, isto é, os dados primários e secundários.

Segundo Borges (2013), essa inteligibilidade que vai sendo construída, avança rumo à discussão construcionista acerca da linguagem e da ação, o que contribui para a construção de um olhar para os horizontes e lugares como construções sociais, e não como realidades independentes. Dessa forma, o campo-tema é oriundo da compreensão dos elementos contemplados pela atividade científica, não o reduzindo a um único enquadramento.

Para que se possa compreender tais elementos, é necessário o acesso e contato com os mesmos. É por meio da coleta dos registros primários que se instrumentalizam em entrevistas não estruturadas, as quais coloca o entrevistador diante de questões que são levantadas pelos respondentes, pressupõe a interação entrevistador-respondente, e tem por objetivo maior o entendimento do problema em si, muito mais que a explicação do resultado final. Lembrando

sempre da importância de algumas questões éticas, como: proteção da identidade e privacidade dos respondentes; assumir a ética situacional; manter a veracidade; manter princípios de honestidade, justiça, respeito e bondade (FONTANA, FREY, 2005).

Os sujeitos da pesquisa que compõem o grupo a ser acessado para a obtenção de registros primários estão divididos em quatro grupos, a saber: poder público - Secretaria de Planejamento e Urbanismo, Secretaria de Trânsito e Segurança; a sociedade civil chamada “organizada” – CODEM e Ciclo Noroeste; os usuários/as do transporte coletivo (entendidos/as como a sociedade civil) e por fim, o Observatório das Metrôpoles, que se caracteriza como uma entidade epistêmica, isto é, conjunto de profissionais envolvidos na política pública segundo seus fóruns de discussão e centros de formação e pesquisa, de modo a compreender como acontecem as definições teóricas dos problemas a serem enfrentados, compreendendo seus valores e maneiras de abordar a realidade. O que caracteriza esses atores é o fato de que seu trabalho ter estreita relação com o conhecimento e com a formação intelectual enquanto instrumentos de constituição de agenda, formulação e implementação de políticas (CRUZ, 2010).

<i>Atores entrevistados:</i>	<i>Qtde de entrevistas:</i>	<i>Que lugar ocupa?</i>	<i>Experiências:</i>	<i>Como será foi a obtenção dos dados?</i>
Arquiteta atuante nos projetos de desenvolvimento urbano	1	Secretaria de Planejamento e Urbanismo	Identificação de problemas, proposição de alternativas/soluções e tomada de decisão.	Gravação, caderno de anotação de campo e transcrição.
Engenheira civil atuante na execução de projetos de transporte urbano	1	Secretaria de Trânsito e Segurança	Identificação de problemas, proposição de alternativas/soluções e tomada de decisão.	Gravação, caderno de anotação de campo e transcrição.
Arquiteto atuante na análise de projetos de desenvolvimento urbano	1	CODEM – Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá	Proposição de alternativas e soluções.	Gravação, caderno de anotação de campo e transcrição.

Administrador atuante no setor de transporte coletivo junto à empresa prestadora de serviço - TCCC	1	Setor de Transporte Coletivo - Secretaria de Trânsito e Segurança	Proposição de alternativas e soluções. Avaliação do sistema de transporte coletivo na cidade.	Gravação, caderno de anotação de campo e transcrição.
Coordenadora regional – Ana Lúcia Rodrigues	1 ou mais	Observatório das Metrópoles - Maringá	Identificação de problemas, proposição de alternativas/soluções.	Gravação, caderno de anotação de campo e transcrição.
Arquiteto membro da equipe técnica que coordena projetos	1	CicloNoroeste – Associação dos Ciclistas do Noroeste do Paraná	Identificação de problemas, proposição de alternativas/soluções.	Gravação, caderno de anotação de campo e transcrição.

Quadro 2 – Registros primários

Fonte: A autora, 2016.

O quadro acima ilustra de forma sintética a divisão dos registros primários, destacando os atores que foram abordados, os seus papéis dentro dos grupos aos quais pertencem, a maneira por meio da qual as entrevistas serão realizadas e a quantidade de entrevistas a que me proponho realizar junto aos sujeitos da pesquisa. Esses atores foram escolhidos com base no grupo que atuam na constituição de agenda governamental, portanto, são compostos por instituições que compõem o governo municipal.

Com relação à abordagem da pesquisa nas instituições que compõem a sociedade civil, foi utilizada, além das entrevistas, a técnica bola de neve – método qualitativo que estabelece um primeiro contato com um pequeno grupo de pessoas relevantes e é solicitado a eles que indiquem outros sujeitos que possam contribuir para pesquisa (BRYMAN, 2008) – de modo a se obter contato com membros que podem não aparecer, *a priori*, a partir das conversas com os presidentes dos conselhos.

Não obstante, foram realizadas dez entrevistas abertas junto aos usuários do transporte coletivo que transitavam no terminal central urbano, em determinados dias do mês de outubro do ano de 2016. No entanto, esses atores invisíveis foram ouvidos somente a título de sensibilização acerca do problema da mobilidade urbana, a partir de uma abordagem espontânea que pudesse servir como plano de fundo de minha narrativa.

Por outro lado, os registros secundários também foram acessados para compor o enredo de minha história. A origem desses registros coletados advém de materiais impressos, publicações online e de documentos oficiais de domínio público, a saber: Gazeta do Povo, O Diário, site da prefeitura de Maringá - documentos oficiais e diretrizes de projetos, site e publicações impressas do Observatório das Metrôpoles e do Ministério das Cidades.

Abaixo, segue o quadro 3 que apresenta a organização resumida das fontes dos registros secundários utilizados para o construir de minha narrativa:

<i>Fontes de registros secundários:</i>	<i>O que será verificado?</i>	<i>Mantém relação com qual ator/grupo (registros primários)</i>
Jornal Gazeta do Povo	Notícias referentes às políticas, projetos e ações de mobilidade urbana, bem como problemas de mobilidade e acessibilidade.	Todos os atores supracitados nos registros primários.
Jornal O Diário	Notícias referentes às políticas, projetos e ações de mobilidade urbana, bem como problemas de mobilidade e acessibilidade.	Todos os atores supracitados nos registros primários.
Site da Prefeitura de Maringá	Planos plurianuais, políticas, projetos e ações de mobilidade urbana.	Todos os atores supracitados nos registros primários.
Site/Publicações impressas do Observatório das Metrôpoles	Artigos referentes às políticas, projetos e ações de mobilidade urbana, bem como problemas de mobilidade e acessibilidade.	Todos os atores supracitados nos registros primários, principalmente com o grupo do poder público.
Site/Publicações impressas do Ministério das Cidades	Trabalhos referentes às políticas, projetos e leis de mobilidade urbana, bem como problemas de mobilidade e acessibilidade.	SEPLAN e SETRANS, via Prefeitura de Maringá.

Quadro 3 – Registros secundários

Fonte: A autora, 2016.

Em síntese, ao selecionar previamente os atores a contribuírem com a construção de minha história, a minha intenção foi a de auferir e significar os sentidos por meio das narrativas.

Por outro lado, à medida que a busca pelo sentido das narrativas vai se estabelecendo, foi necessário interpretá-las e não somente descrevê-las (PIORE, 2004). Nesse sentido, me coloquei no processo interpretativo como uma questionadora da realidade e inquieta com relação àquilo que se perfaz no âmbito das arenas políticas maringaenses, de modo a tentar identificar e desvendar os mistérios do processo de constituição de agenda.

1.2.3. Construção de Histórias

A construção de minha história foi contada a partir das narrativas que ouvi (e entendi) de cada ator, isto é, cada um dos sujeitos da pesquisa em uma reflexão relacional com os registros secundários obtidos por meio das fontes citadas anteriormente, em consonância e diálogo com os estudos pontuados e explicitados na revisão de literatura.

Em Marra e Brito (2011), o foco de análise é o momento de interação, nos processos de construção dos sentidos do cotidiano, em outras palavras, os pressupostos da abordagem construcionista social recai sobre a maneira pela qual cada indivíduo compreende as realidades nas quais estão inseridas, sobretudo, por meio das relações sociais que se estabelecem nesse contexto. Para que o discurso construcionista social se consolide enquanto tal, existe a necessidade do estranhamento do pesquisador, a adoção plena da perspectiva construcionista possibilita a compreensão do que não se apresenta explicitamente, ou seja, daquilo que é subjetivo (SPINK; FREZZA, 2004; MARRA; BRITO, 2011; SOUZA, 2014).

Ibañez (2001) e Spink (2003) consideram o construcionismo social como uma maneira de contar e produzir o mundo, tocando ainda na importância da narrativa na construção do conhecimento científico, a partir das realidades socialmente construídas. Isto é, a realidade pode ser entendida por meio da construção de narrativas e, sobretudo, pela significação de diferentes perspectivas (BRUNER, 1997 apud, BORGES, 2013).

Em diálogo com os autores acima, Moscheta (2014) pontua que a vertente construcionista empenha-se em legitimar as diferenças presentes nas descrições acerca do mundo em que vivemos, à medida que vai fazendo a crítica aos pressupostos científicos modernos, evitando a redução e a neutralização das diferenças. O Construcionismo Social, enquanto vertente epistemológica, pressupõe sempre o movimento, considerando que o que é significado, a partir da interação entre a linguagem – narrativa - e o coletivo – relações sociais dentro de um contexto, encontra-se em constante construção (IÑIGUEZ, 2002).

Portanto, a construção da realidade de uma maneira e não de outra, sugere uma maneira particular de identificar e compreender o mundo, e a análise das diversas narrativas corrobora no sentido de construir histórias a partir do discurso dos atores/sujeitos da pesquisa. Assim:

“[...] a postura de neutralidade dá lugar à postura de engajamento, pois, ao considerar que o conhecimento que produz não é neutro, o pesquisador se compromete com o que quer produzir. Entretanto, é importante destacar que tais construções não ocorrem de modo livre. Elas são circunscritas a um contexto histórico, cultural e social e precisam ser legitimadas pelo meio” (CORRADI-WEBSTER, 2014, p. 80).

Nessa direção, redigi neste trabalho a minha própria história, sem deixar de me posicionar e detalhando os enredos das narrativas contadas pelos atores que fazem parte do cenário construído acerca da mobilidade urbana de Maringá.

2. PRECEITOS TEÓRICOS

Diante da problemática de sustentar o direito à cidade, enquanto direito à vida, direito à construção de um novo espaço urbano mais igualitário e humanizado, bem como a base teórica que faz a mobilidade urbana emergir enquanto problema social que ascende à agenda, salta aos olhos a urgência na ruptura com a cultura da diferença e da segregação que se instaura nas cidades brasileiras.

As desigualdades econômicas e a dificuldade de determinadas regiões se inserirem na economia nacional, possibilitou a ocorrência de uma urbanização diferenciada em cada uma das regiões brasileiras. Porém, em todas elas, de modo muito precário diferentes aspectos se estabeleceram no que concerne: à mobilidade, ao acesso a serviços públicos e ao trabalho, ao saneamento, à habitação e ao emprego (MARICATO, 2013).

Na busca da compreensão do direito à cidade – entendido aqui enquanto um direito à mobilidade urbana - a teoria desenvolvida por Harvey (2011) me sustenta de forma complementar ao tecer a grande história a partir da polissemia das narrativas construídas pelos atores com os quais pude interagir. Problematizar a mobilidade à medida que esta assume um caráter de problema social, é imprescindível para o desenvolvimento do trabalho, e por sua vez, o direito à cidade me pareceu ser o aporte que mais sustenta mais fortemente as discussões que densenrolaram ao longo da pesquisa.

Outrossim, a ascensão dos elementos da mobilidade urbana à agenda de governo, as políticas públicas (*policy*), suas especificidades e, sobretudo, a fase do processo (*policy cycle*) que contempla a constituição de agenda, fez com que eu percorresse o caminho traçado por alguns autores que abordam a temática, destacando os principais preceitos teóricos, com intuito de construir um aporte que sustentasse o problema de pesquisa.

Nesse sentido, a pretensão da fundamentação teórica é uma construção inteligível e pertinente que pôde dialogar e corroborar com as narrativas dos atores visíveis e invisíveis no processo de constituição de agenda de políticas públicas, sobretudo, se alinhando fortemente com minhas escolhas metodológicas e epistemológicas.

2.1. DIREITO À CIDADE

Para dar início à discussão acerca do direito à cidade - suas implicações e desdobramentos - é pertinente resgatar um dos principais teóricos nesse campo, o filósofo e sociólogo marxista Henry Lefebvre, precursor na abordagem crítica acerca da questão urbana.

Para o autor, o ponto de partida da problemática urbana é o processo de industrialização, que posteriormente, estará atrelado ao processo de urbanização. A realidade social oriunda do processo de industrialização – que se justifica pelo crescimento e a planificação das cidades - pode ser chamada de sociedade urbana. Ele argumenta que o duplo processo industrialização/urbanização guarda em si a unidade e o conflito caracterizando um movimento dialético, o que culmina nas desigualdades que perfazem o âmbito das cidades modernas (LEFEBVRE, 2004).

Para que se possa compreender o cenário urbano devo pontuar o que vem a ser a cidade. A primeira definição em Lefebvre (2004, p. 56-57) marca que a cidade é a “projeção da sociedade sobre um local”, [...] “tornando-se centro de decisão ou antes agrupando os centros de decisão, a cidade moderna intensifica, organizando-a, a exploração de toda a sociedade (não apenas da classe operária como também de outras classes sociais não dominantes)”.

Seguindo a linha teórica marxista e dialogando com Lefebvre, a reflexão proposta por Harvey (2014) ao tratar do direito à cidade repousa sobre o seguinte questionamento: quem detém esse direito? Partindo do pressuposto de que a cidade é “a tentativa mais bem-sucedida do homem de reconstruir o mundo [...] ao seu próprio desejo” (PARK, 1967, p. 28 apud HARVEY, 2014), somos convidados a refletir acerca do direito de exercer o poder coletivo - seja moldar a cidade, repensar e reconstruir espaços urbanos - enquanto um direito humano negligenciado.

Harvey (2011) percorre um panorama histórico das revoluções urbanas e bebe na escola francesa marxista acerca do direito à cidade:

“O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada [...] Como a um século atrás, ainda que em novas condições, ela (cidade) reúne os interesses (aqueles que superam o imediato e o superficial) de toda a sociedade, e inicialmente de todos aqueles que a habitam” (LEFEBVRE, 2006, p. 116-117).

Neste âmbito capitalista, Harvey (2011) argumenta que o urbano se coloca como um elemento central, onde a produção da cidade leva a uma atualização do consumo, desenvolvendo novos caminhos para realocação de excedentes. Através da urbanização – assim como também propôs Lefebvre (2004) - o excedente de capital é absorvido em projetos de longo prazo; ou mesmo pela gentrificação, que lida com o excedente da mão de obra.

De certa maneira, os antigos centros das velhas cidades tornam-se centros de consumo, o núcleo urbano nada mais é que um produto de consumo de alta qualidade para turistas,

estrangeiros, suburbanos e outros que o acessam, assumindo um duplo papel: lugar de consumo e o consumo do lugar (LEFEBVRE, 2004).

Em consonância com a problematização do consumo na cidade - e esta, por sua vez, torna-se o próprio espaço a ser consumido - Arantes (2013) argumenta que a cidade se norteia pela lógica do “crescimento a qualquer preço”, por meio do qual a mobilização competitiva se faz permanente entre as cidades concorrentes. Não são oferecidos somente serviços de alta qualidade, produtos e bens culturais a serem adquiridos, o espaço da cidade, ela própria é um produto, cidade-mercadoria, objeto de luxo a ser vendido de acordo com a demanda vigente (VAINER, 2013).

Nesse sentido, é importante observar que as cidades além de serem governadas pelo poder público, que Lefebvre (2004) vai chamar de Estado, estão sofrendo, sobretudo, a ação do poder privado (Empresa). Embora esses poderes encarnem conflitos e diferenças, na administração da cidade, convergem para a construção da agenda e a implementação de políticas públicas, desencadeando a segregação sócio-espacial, entre outros problemas.

No que tange a relação aberta e direta entre o poder público e o poder privado, Vainer (2013) chama à atenção para o empresariamento da administração pública urbana que se organiza, por sua vez, a partir de um plano estratégico, assim como a lógica empresarial. Esse processo que culmina no funcionamento da cidade enquanto empresa é observado nos escritos de Castells e Borja (1996). Os catalães pontuam que “as grandes cidades são as multinacionais do século XXI”.

Harvey (2011) denomina a associação entre poderes públicos (locais, metropolitanos, regionais, etc.) e interesses privados (corporativos ou individuais) - acrescentando ainda formas organizacionais da sociedade civil (sindicatos, igrejas, ONGs, movimentos sociais, etc.) - de empreendedorismo urbano, o qual se tornou um importante movimento de promoção e administração do desenvolvimento urbano, por meio de coalizões com vistas à globalização neoliberal.

Uma vez desenvolvidos esses projetos urbanos na esfera pública, os interesses corporativos entram em cena com todo o aparato capitalista para modelar o processo de desenvolvimento urbano, seja em âmbito regional ou metropolitano. Dessa forma, o próprio Estado é submetido ao setor privado, comprometendo o direito à cidade daqueles que a habitam, e restringindo, assim, a cidade ao gosto de uma pequena elite política e econômica (HARVEY, 2013).

Para Harvey (2012), a qualidade de vida na cidade tornou-se uma mercadoria. O direito à cidade se confunde com o direito à vida e implica, por sua vez, na construção do espaço

urbano de forma mais igualitária e humanizada, com intuito de atender à sociedade e o direito coletivo, que diz respeito àquele que ali transita, faz uso, acessa e vive. A cidade enquanto obra coletiva pressupõe o protagonismo dos indivíduos no seu processo de transformação e resignificação.

Vainer (2011) observa ainda a linguagem da cidade de exceção se perfazendo no discurso hegemônico construído e difundido pelo interesse privado - em alinhamento com o poder público – materializando-se na cidade-espetáculo, seja via mega-eventos, seja via bairros luxuosos, e sobretudo, por meio da publicidade e do *Citymarketing*.

De acordo com o autor (VAINER, 2011, p.11), a cidade de exceção “é o lugar da democracia direta do capital”. A afirmação da cidade de exceção se concretiza enquanto regime urbano pós-moderno, com estratégias empresariais e competitivas, transformando a prática da exceção em regra, legalizando aquilo que não é legal, produzindo o espaço urbano submetido ao interesse privado, cujo funcionamento segue a lógica do mercado, do capital. Esse cenário provoca a despolitização no espaço urbano, produzindo uma cidade de exceção a serviço do interesse privado de diversos grupos, operando a partir das parcerias público-privadas, expandindo sobre todo o território urbano as regras do capital (VAINER, 2013).

À medida que os espaços públicos se perdem entre construções privadas e a cidade se constrói a partir de grandes vias que atendem à lógica do transporte individual, todo o acesso que deveria – em tese – ser público, via transporte coletivo, nega aos cidadãos uma possibilidade de exercer seu direito à cidade. Lefebvre (2004, p.77) argumenta que “[...] o uso maciço do automóvel (meio de transporte “privado”), a mobilidade (aliás, freitada e insuficiente), a influência do *mass-media* separam do lugar e do território os indivíduos e os grupos (famílias, corpos organizados)”.

As cidades vão se configurando enquanto mercadorias no sentido de atender a demanda daqueles que podem pagar por ela – seja por moradia, cultura, transporte ou lazer – e não a todos os cidadãos que nela habitam. A segregação urbana produzida nas cidades brasileiras se legitima por meio dos mitos e dos discursos hegemônicos que potencializam a desigualdade tornando o direito à cidade um elemento cada vez mais distante daqueles que deveriam ter acesso a ele.

Vainer, Arantes e Maricato (2013) buscam “desmanchar” consensos a partir de leituras sobre as cidades brasileiras, lançando luz sobre o planejamento urbano que se dá de acordo com a lógica de mercado, seguindo cada vez mais os manuais modernos de planejamento empresarial, para que assim, a cidade enquanto mercadoria/empresa consiga se estabelecer no mercado global competitivo para ser vendida àqueles que possuem capital para acessá-la.

Serpa (2009), dialogando com esses autores, elucida que o discurso oficial dos equipamentos públicos corrobora com as demandas sociais. No entanto, o que se observa no que tange à acessibilidade nas cidades brasileiras, é o benefício daqueles que possuem automóveis e tem condições de pagar por atividades de lazer que não são públicas. Portanto, esse direito negado ao cidadão pode ser compreendido como ações que não são formuladas pelo poder público, isto é, quais demandas não entram na agenda e por quê.

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Na década de 1980, com a redemocratização do Estado brasileiro, as políticas públicas passaram a ser instrumentalizadas nos municípios, e não somente em âmbito estadual ou federal. Como se fala de um campo bastante recente, no Brasil, é comum se deparar com a escassez de conhecimento acumulado na área (FARAH, 2001). Assim como pontua Mello (1999), o que se busca é a construção de um programa regular de pesquisa, no sentido kuhniano, envolvendo a comunidade de pesquisadores num movimento de pensar o conhecimento produzido, não somente uma acumulação linear desse conhecimento; diferentemente do que vem sendo feito em âmbito acadêmico.

No Brasil, a ação governamental pautada na linguagem de política pública decorre da mudança do sistema de governo (via Constituição 1988) e de base tecnológica e produtiva, tendo seu início na década de 1990. Num primeiro momento, por meio da flexibilização e descentralização dos processos produtivos nas organizações privadas, instrumentalizados por novas tecnologias. E, posteriormente, com a própria flexibilização e descentralização do setor público (sob a influência do setor privado), mas também em decorrência da crise do Estado Keynesiano – nos países centrais – e do Estado Nacional-Desenvolvimentista (nos países da América Latina), sobretudo por conta da ineficiência da conduta centralizadora oriunda da lógica do planejamento (SARAVIA, 2006).

A nova conduta governamental via políticas públicas, foi adotada por alguns países europeus, pelo Japão, pelos Estados Unidos e também pelo Canadá, com o intuito de responder as demandas sociais com maior eficiência, de modo a lidar melhor com as incertezas provocadas pela instabilidade ambiental, pelas rápidas mudanças oriundas do cenário econômico mundial e das inovações tecnológicas. No Brasil essa nova prática é posteriormente aplicada de modo muito particular, levando em consideração a relação intergovernamental na federação, dotada de três níveis de entes federativos (SARAVIA, 2006).

A origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo, isto é, do Poder Executivo, é o Poder Legislativo. No sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis. Entretanto, há políticas que se desenham enquanto programas de ação, em sentido estrito, como o Programa de Material Escolar, o Programa do Álcool, como decretos, portarias ou resoluções, resultados da atividade regulamentar do Poder Executivo (BUCCI, 1997).

De forma geral, a política pública é tudo aquilo que o governo vigente encampa enquanto ação, ou também, não ação. Podem ser conjuntos de programas, ações, diretrizes e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito para determinado segmento social. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações do poder público frente a alguma demanda pela qual se decide por “não fazer” qualquer movimento (FREY, 2000; SOUZA, 2006; SECCHI, 2012).

Nessa perspectiva das “não-ações”, Bachrach e Baratz (1962) pontuam que o não fazer nada, diante de um problema social, também pode ser considerada uma forma de política pública. A “não-ação” acarreta uma série de problemas não compreendidos pela sociedade civil, pois não há conhecimento dessa “prática” pública, ou seja, não é de conhecimento público. Entendo que enquanto não haja nenhum tipo de punição aos municípios, esses tendem a protelar ao máximo a solução de problemas sociais, tais como os que acometem a mobilidade urbana.

A definição mais comum, elaborada por Laswell (1936 apud, SOUZA, 2006), elucida que uma política pública implica em definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, os objetivos das políticas exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, no que tange às instituições que atuam com regras, o cenário político e as leis em vigor em determinado tempo histórico (SOUZA, 2006).

A política pública, segundo Peters (1986 apud SOUZA, 2006, p. 24), é definida como sendo “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. A partir do que Peters definiu como o termo políticas públicas, é importante frisar o papel dos governos que, segundo Souza (2006), além de servirem aos interesses de determinadas classes sociais – posição defendida por concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado – o Estado também atua de forma relativamente autônoma, com sua capacidade de intervir, formular políticas públicas e de governar.

Em diálogo com Souza (2006), Saravia (2006) argumenta que as políticas públicas podem ser compreendidas, ainda, como processos. Na concepção do autor, as políticas públicas se caracterizam por um fluxo de decisões públicas, no sentido de manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios com o intuito de modificar essa realidade, estabelecendo-se como um elemento de direção com a finalidade de estabelecer a equidade social. No entanto, em uma perspectiva mais operacional, elucida a seguinte definição:

[...] “poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ação ou omissões preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006 p. 29).

Corroborando com essa definição, Bucci (2013, p. 21) aborda também um viés operacional, afirmando que:

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...], visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.”

De acordo com Frey (2000), existem quatro tipos de políticas enquanto seu formato e seus efeitos de implementação. A presente pesquisa adere mais diretamente às políticas redistributivas, como sugere a sua própria caracterização:

- 1) **Políticas distributivas:** as quais apresentam um baixo nível de conflito dos processos políticos, pois apenas distribuem vantagens, caracterizadas por decisões tomadas pelo governo, que não levam em conta os recursos limitados, gerando impactos mais individuais que universais ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo;
- 2) **Políticas redistributivas:** atinge maior número de pessoas, impondo perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; de maneira geral, são as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e as de difícil encaminhamento são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade, fortemente com caráter conflituoso.

- 3) **Políticas regulatórias:** se pautam na formulação de ordens e proibições; são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse, trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os resultados no que diz respeito aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependendo da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e setores da sociedade, e por fim;
- 4) **Políticas constitutivas:** por meio das quais se determina a estrutura dos processos onde serão negociadas as três políticas citadas anteriormente, lidam com procedimentos ou políticas estruturadoras, isto é, determinam as regras do jogo e, conseqüentemente, a estrutura dos processos e conflitos políticos.

Secchi (2012) apresenta uma caracterização de políticas públicas um pouco diferente, variando-as de acordo com o seu nível de alcance. Isto é, as políticas podem oferecer diretrizes de nível estratégico, consideradas àquelas estruturantes; de nível intermediário ou de nível operacional. O autor afirma ainda que uma política pública pode abranger ou ser composta de várias políticas públicas, as quais são responsáveis por sua operacionalização. Em termos de mobilidade urbana, considero as políticas de nível estratégico fortemente ligadas a minha pesquisa, pois, os projetos executados oriundos dessas políticas são de caráter estruturante.

As políticas públicas tem origem nas respostas às demandas políticas relacionadas, em tese, a um problema público. Secchi (2012) conceitua problema público como a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. As demandas sociais podem variar de alcance, podendo atingir apenas os municípios ou estendendo-se para âmbito nacional.

De acordo com o referido autor, na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que vem a ser uma política pública. Isto ocorre devido as disparidades de respostas quanto aos seus principais questionamentos, podendo gerar arbitrariedade quanto a sua definição. Essas disparidades decorrem do fato da existência de teorias que consideram as políticas públicas monopólio de atores estatais, e em contrapartida, das teorias que defendem uma abordagem multicêntrica, as quais argumentam que as organizações privadas e não governamentais também podem operacionalizar uma política pública (SECCHI, 2012).

Na visão estadocêntrica, segundo Secchi (2013), a política pública se estabelece como uma ação do Estado (mesmo quando este toma a decisão de não fazer nada). O Estado corresponde ao conjunto de instituições no campo político e administrativo que organiza o espaço de um povo ou nação, contemplando toda a estrutura normativa e burocrática.

Para o Estado existir, é necessário que ele possua o seu próprio território e que exerça sobre este a sua soberania, isto é, o Estado deve ser a autoridade máxima na área a ele correspondente (BOBBIO, 2007).

Nessa perspectiva estadista ou estadocêntrica, as políticas públicas são consideradas monopólio de atores estatais, isto significa que atores não estatais podem até influenciar no processo de elaboração da política pública, no entanto, somente o Estado tem o privilégio de estabelecer e liderar esse processo. Há, em contrapartida, a abordagem multicêntrica, por meio da qual qualquer tipo de organização e/ou ator não estatal, em conjunto com o Estado, pode ser protagonista no estabelecimento das políticas públicas.

Nessa abordagem multicêntrica, o adjetivo “público”, atribuído à política, refere-se ao tipo de problema que se tenta enfrentar. Portanto, quando o problema é de caráter público, ou seja, aquele que concerne à população/sociedade – não se considera qual ator vai encampar o processo da política – a política recebe o nome de “política pública”. Diferentemente da abordagem estadocêntrica, que nomeia a política pública no que se refere aos atores por meio dos quais se dá o processo, isto é, atores públicos fazem políticas públicas.

No entanto, esta política pode se caracterizar como de Estado ou de Governo. Uma política de governo geralmente se estabelece como um programa, diferentemente de uma política construída como um Sistema Unico de Saúde, por exemplo, a qual se institui como política de Estado, aquele que se mantém quando da transição de governos. No entanto, toda política (mesmo sendo de Estado) é conduzida pelo governo. Isto se deve ao fato de o governo se caracterizar como condutor do Estado, logo, de suas ações, compreendendo os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – variando de tamanho podendo ser ele local, regional e nacional (BARBOZA, 2007).

Para a presente pesquisa, o governo que será verificado enquanto um ator visível (conceito que será explicitado na sequência do trabalho) é o local, isto é, o governo municipal de Maringá/PR, incluindo membros da prefeitura, da Secretaria de Planejamento e Urbanismo e a Secretaria de Trânsito e Segurança.

Para Bobbio (2007), as políticas públicas, na perspectiva estadocêntrica, para terem legitimidade, devem se estabelecer como uma decisão construída por meio de uma relação estreita entre Estado e sociedade civil ampliada. Entende-se por sociedade civil um conjunto de organizações cívicas que se juntam voluntariamente para fazer frente - ou problematizar questões sociais – ao Estado.

No entanto, de acordo com Bresser-Pereira (1995, p. 93), o “Estado é a forma através da qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tentam impor, sua vontade sobre o restante da população”.

A sociedade civil, segundo Boisier et al (1995, p. 3), é o “conjunto não institucionalizado de relações de caráter primordialmente econômico e de grupos e indivíduos que as levam a cabo”. Seguindo nesse entendimento, Bresser-Pereira (1995, p. 91) define, resumidamente, a sociedade civil como sendo “o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos”. Desta forma, as organizações da sociedade civil perseguem objetivos particulares de grupo e sua mobilização é harmonizada pelos seus atores sociais por meio da participação e mobilização, atuando em diferentes frentes de ação, distanciando cada vez mais do limitado papel de gerador da opinião pública.

Além disso, a sociedade civil também pode se relacionar com outros atores, como o Estado, por exemplo. Entre os exemplos dessa relação está que a sociedade civil vê a vida familiar, produtiva e econômica sendo reguladas pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995). O referido autor complementa, ainda, que essas associações não são as únicas que se estabelecem nessa relação Estado-sociedade civil, pois “a sociedade civil engloba todas as ligações estabelecidas que estão à margem do Estado, mas que exercem algum tipo de influência sobre ele” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 91).

Mesmo que nas democracias modernas o poder do Estado derive do povo, esta afirmação só é verdadeira “quando a própria sociedade civil é democrática, ou seja, quando ela está crescentemente identificada com o povo” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 92). Além disso, o autor argumenta que,

“o povo pode ser considerado como sendo o conjunto dos cidadãos detentores dos mesmos direitos; a sociedade civil é constituída pelos cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem. O Estado exerce formalmente o seu poder sobre a sociedade civil e o povo” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 92).

Dagnino (2004) destaca que esse processo democratizante – apontado por Bresser-Pereira (1995) - enfrenta um dilema que surgiu a partir da confluência de dois processos: a) um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas e b) um projeto de Estado mínimo que se isenta, cada vez mais, de seu papel de garantidor de direitos cuja estratégia de adoção desse

modelo neoliberal, proposto durante o Consenso de Washington, se deu com a eleição de Fernando Collor de Melo em 1989.

O que ocorre no Brasil a partir desse fato é que a política pública também pode resultar de uma ação construída pela sociedade civil, independentemente do Estado. Este é o entendimento da vertente que trata como política pública toda ação que se volta ao interesse público.

Para os referidos autores, um regime só é democrático se estiver submetido às regras que definem a democracia, quais sejam: a liberdade de expressão e a existência de eleições livres. As últimas compõem a forma institucional por excelência para resolver conflitos e garantir legitimidade aos governos, possibilitando governabilidade para que estes administrem o Estado. Além disso, o governo que dirige o Estado, precisa possuir não somente a legitimidade bem como o apoio da sociedade civil. Em contrapartida, para a sociedade civil ser democrática, deve pressupor que as contradições nela existentes não podem ser insuperáveis (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Portanto, a legitimidade democrática de um governo depende e varia de acordo com o apoio que este recebe da sociedade civil. Nesse caso, a legitimidade não diz respeito à garantia de representatividade para o povo, isto é:

“À medida em que a sociedade se torna democrática, a sociedade civil alarga suas bases e passa a incluir a classe média e, eventualmente, os trabalhadores. Quanto mais próximos forem entre si a sociedade civil e o povo, quanto mais igualitários forem os direitos políticos dos cidadãos, mais democrática será a sociedade civil” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 102).

De modo a compreender de que maneira as organizações não pertencentes ao Estado atuam junto ao governo, no que tange à constituição de agenda e formulação de políticas, Poulantzas (1978) pontua que “as leis e as políticas públicas são sempre o resultado da condensação do poder das classes ou fração das classes”, isto é, para o referido autor o Estado não é unitário, o poder é exercido pela fração mais hegemônica, ou pela aliança de várias frações de classes que o compõe. Nesse contexto, as alianças e conflitos perfazem o jogo político tornando possível a organização do Estado.

Mesmo que seguindo alinhamentos teóricos distintos, é possível estreitar o diálogo entre Poulantzas (1978) e Bresser-Pereira (1998) naquilo que tange à relações econômicas, políticas e ideológicas conduzidas por grupos/frações presentes no governo - e a execução de políticas

públicas que acabam por estrangular certas classes e beneficiar outras - cujo processo perpassa a sociedade civil, a burocracia privada e, sobretudo, o próprio Estado⁵.

Nessa seara, Santos (2002) afirma que não é suficiente conferir a estes grupos, classes ou frações de classes sociais estranguladas ou excluídas iniciativas revolucionárias, é preciso que lhes seja garantida uma participação efetiva da seguinte forma:

1) aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;

2) necessidade de uma combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas, e;

3) compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes, com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Santos (2002) argumenta, portanto, que ao não levar em conta esse elementos supracitados, há uma vulnerabilidade na participação, até a sua completa descaracterização. Isso ocorre ora porque há a “cooptação por grupos sociais superincluídos”, ora há uma “integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder” (SANTOS, 2011, p. 60). Corroborando com Poulantzas (1978), Santos (2011) coloca – em outras palavras - que o resultado desse processo é a transformação da participação em um processo de controle social organizado de cima para baixo, cujos interesses e atores hegemônicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre as “classes estranguladas”.

Dessa forma, abordo em seguida como se dá o ciclo de políticas públicas para que se compreenda de forma mais clara esse movimento, fazendo com que se possa visualizar algumas práticas que foram elucidadas anteriormente enquanto se falava nos atores que as realizavam.

2.1.1. Ciclo de Políticas Públicas

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) ou o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), corresponde, para Frey (2000), às várias fases de uma sequência de elementos do processo político-administrativo e pode ser analisado de acordo com as constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas políticas de cada fase, isto é

⁵ Bresser-Pereira enxerga a constituição do processo de políticas públicas por meio de três classes: a sociedade civil, a burocracia privada e o Estado.

[...] as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a “complexidade temporal” dos processos político-administrativos (FREY, 2000, p. 226).

Segundo Souza (2006), o ciclo da política pública é constituído pela definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Sobretudo, enfatizando a definição da agenda que implica numa série de questões acerca do que é ou não pertinente para entrar nesse processo.

Corroborando com Souza (2006) na mesma lógica, Saravia (2006) argumenta que o ciclo de políticas públicas envolve constituição de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de uma dada política. Entretanto, a quantidade de elementos abordados no ciclo de políticas públicas ou as terminologias utilizadas pelos autores tem fins didático-explicativos, que embora configurem uma sucessão de etapas, na realidade, não se colocam como um movimento linear, racional e estático.

Saravia (2006), bem como Kingdon (2006), discorrem que o ciclo de políticas públicas, além de compreender as etapas citadas, consiste num processo dinâmico caracterizado por um sistema de decisões públicas que tem como alvo realizar ações ou omissões, preventivas ou corretivas de modo a manter ou modificar a realidade da vida social.

Para Kingdon (2006), a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo, pelo menos, o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no legislativo ou decisão presidencial; e, por fim, a implementação da decisão tomada.

De acordo com Secchi (2011, p. 32), “o processo ou ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. O autor afirma que esse modelo pode ser visualizado a partir de sete principais fases, a saber: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.

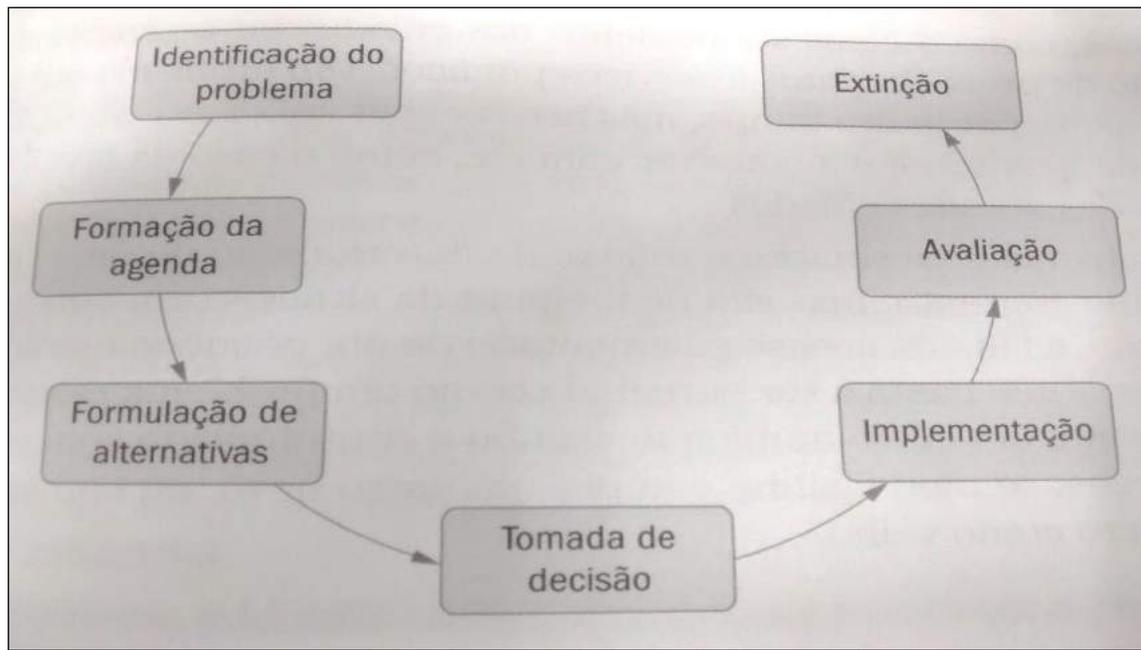


Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: SECCHI, 2010, p. 33.

Para Secchi (2011, p. 33), esse processo, apesar de apresentar uma utilidade heurística, “o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam”. Entretanto, essa complexidade não tira o crédito de sua utilidade, que se estabelece para “ajudar a organizar as ideias, fazer com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajudar políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (Secchi, 2011, p. 34).

Na etapa de identificação do problema público, ocorre a percepção da diferença entre aquilo que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Nesse momento, estão presentes alguns atores que se preocupam constantemente em identificar esses problemas, tais como: os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais, os quais encaram esses problemas como matérias-primas de trabalho; e somente serão estabelecidas ações concretas para resolução destes problemas se tais atores tiverem interesse em resolvê-los, além de lutarem para que tais problemas entrem em sua lista de prioridades. Isto é, a agenda (SECCHI, 2006).

Em contrapartida, para alguns autores, o primeiro momento do processo de política pública é a constituição de agenda, cujo objetivo é o de atribuir aos fatos sociais o *status* de problema público (Saravia, 2006, Kingdon, 2006; Fuks, 2000; Viana, 1996; Cobb, Elder, 1995). Em Kingdon (2006), a identificação do problema – além de outras ações que veremos a frente

- é parte integrante da constituição de agenda. A agenda contempla problemas que, em um dado momento, desperta a atenção das autoridades governamentais, bem como outras instituições fora do governo.

Seguindo a lógica de Kingdon (2006), Souza (2006) também enfatiza a definição de agenda, argumentando que é nesta etapa que são definidos os problemas a serem resolvidos ou não. A referida autora apresenta como os governos definem a agenda, a partir de três explicações. Na primeira possibilidade de explicação, o foco é o problema, isto é, os problemas somente entram na agenda quando os atores políticos assumem que devem fazer algo sobre eles. Já na segunda possibilidade de explicação, focaliza-se a política propriamente dita, pontuando como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. E, finalmente, a terceira tem como foco os participantes, cuja classificação é a seguinte: participantes visíveis, que compreendem os políticos, a mídia, os partidos e os grupos de pressão e os invisíveis, que compreendem os acadêmicos e os burocratas. Os participantes visíveis são responsáveis pela definição da agenda e os invisíveis, pela definição das alternativas.

Já, para Secchi (2011), a formação de agenda é a segunda etapa do processo, por meio da qual um conjunto de problemas relevantes toma forma de programa de governo. Windhoff-Héritier (1987 apud FREY, 2000) recorda que, problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de políticas públicas a partir do momento em que adquirem relevância do ponto de vista político e administrativo.

Com a entrada do problema na agenda, o esforço dos atores envolvidos no processo se volta para a formulação de alternativas e soluções que possam ser efetivas enquanto práticas que findem o problema. Nesse momento, leva-se em conta os custos e benefícios de cada alternativa, além do movimento de conflito que ocorre dentro da arena política – *policy arena* – por conta da pluralidade de ideias dos atores (SARAVIA, 2006; SECCHI, 2011; SOUZA, 2006; FREY, 2000).

Kingdon (2006), por sua vez, entende que a formulação de alternativas, bem como a identificação dos problemas são processos contínuos que ocorrem de forma simultânea. Em outras palavras, um problema, não necessariamente, precisa ser percebido para que alternativas e soluções sejam pensadas. Para o referido autor, o movimento que emerge da formulação de políticas públicas se estabelece por meio de fluxos que se tocam e se sobrepõem. Nesse momento, é possível traçar um alinhamento entre a abordagem construcionista social e os estudos de Kingdon (2003), à medida que ambos se caracterizam pelo movimento, ausência de linearidade e pressupõe uma reflexão relacional, assumindo um caráter subjetivo e não prescritivo.

No que tange a tomada de decisão com relação às alternativas disponíveis e a posterior formulação das políticas, é realizada a seleção e especificação da alternativa, seguida pela declaração, de modo a explicitar a tomada de decisão, bem como definir os objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006).

Por sua vez, Secchi (2013, p. 51) pontua que a tomada de decisão “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”. A dinâmica de escolha das alternativas - elaboradas na etapa anterior -, de certa maneira, ocorre de três formas marcadas pela presença de modelos.

Num primeiro momento, os tomadores de decisão ponderam os custos, benefícios e sustentabilidade na busca da melhor solução, a partir de modelos de racionalidade, a saber: a racionalidade absoluta (proposta por Jan Tinbergen) e a racionalidade limitada (proposta por Herbert Simon). Enquanto no primeiro modelo, a premissa de que “a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível” (SECCHI, 2011, p. 52), no segundo, por conta de os tomadores de decisão serem dotados de limitações cognitivas e informativas, eles acabam se limitando a escolher as opções satisfatórias e não necessariamente as ótimas. Estes modelos racionais acabam por obedecer aos passos apresentados pelo modelo ideal de *polycycle*.

A segunda forma por meio da qual a dinâmica de escolha de alternativas pode ocorrer é ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas. Esse modelo é proposto por Lindblom, e é denominada incremental, no qual a solução escolhida pode não ser a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses (SECCHI, 2011).

Dialogando com o referido autor, Saasa (2006) considera a existência de um consenso geral referente à ideia central de formulação de políticas públicas, embora inexista uma uniformidade quanto ao enfoque conceitual, consequência da heterogeneidade dos diversos campos de conhecimentos envolvendo um mesmo assunto.

Finalmente, na terceira forma ocorre o inverso do primeiro, isto é, os tomadores de decisão por já possuírem as soluções começam a procurar por problemas (SECCHI, 2011). O modelo inerente a este movimento é o de múltiplos fluxos – que será abordado na próxima seção do referencial - proposto por Kingdon (2003).

No que concerne à implementação, Saravia (2006) argumenta que esta é um esforço de planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros,

materiais e tecnológicos, pois contempla toda a preparação para pôr em prática a política pública, sobretudo, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. Embora a execução possa ser entendida como implementação, para o referido autor a execução se configura como um conjunto de ações com a finalidade de alcançar objetivos estabelecidos pela política, justamente por colocá-la em prática (BORGES, 2013, p.53).

Para Secchi (2013, p. 56), a importância desta etapa consiste em:

[...] “visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública. Mais do que isso, estudar a fase de implementação também consegue visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados”.

Os processos de formulação e a implementação de políticas públicas, portanto, caracterizam-se por um conjunto de atividades complexas, de modo que nenhum modelo de esquema único pode dar conta de esclarecer os vários fatores ativos em todas as situações envolvendo a política, sobretudo, nos casos onde as instituições não se estabelecem de forma consolidada (SAASA, 2006; FREY, 2000).

Já a etapa seguinte, a avaliação de uma política, consiste num processo deliberado de julgamentos acerca da validade de propostas para a ação pública, sobretudo, no que toca o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática. Segundo Secchi (2013, p. 63), a avaliação é a

“fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que o gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes”.

Secchi (2013) apresenta os três momentos da avaliação das políticas públicas, quais sejam: 1) avaliação *ex ante* (antes da implementação), 2) avaliação *in itinere* (avaliação formativa ou de monitoramento) e ; 3) avaliação *ex post* (depois da implementação). Além disso, segundo o autor, a política pública só será bem avaliada ao seguir um conjunto de critérios, indicadores e padrões. De acordo com o referido autor, os critérios mais utilizados são: economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade.

Para Caldas (2002), as diferentes formas de avaliação que constroem esse arcabouço teórico acontecem no processo de política pública sob o comando e o envolvimento dos diferentes tipos de atores políticos no subsistema político-administrativo. Embora existam

dificuldades inerentes à determinação do sucesso ou insucesso das iniciativas políticas, os estudos que contemplam a questão da avaliação de políticas públicas tenderam, fortemente, a se concentrar no desenvolvimento, na crítica e na redefinição das técnicas de avaliação administrativas formais.

Nesse sentido, Trevisan (2008), corroborando com os demais autores, aponta que a prática de avaliação pode gerar problemas para os governantes, executores e gerentes de projetos, ao passo que os resultados podem causar constrangimentos públicos. Da mesma forma, que os governos podem usar as informações e resultados das ações políticas para legitimar as próprias políticas públicas, o público, a oposição e a imprensa fazem uso destas para criticar os governos, no caso de insucesso.

Por fim, a última etapa do ciclo de políticas públicas - ilustrada na figura 1 - é a sua extinção. Vale dizer ainda, que nem todos os autores, que compõe o referencial teórico desse trabalho, abordam ou pontuam essa etapa. Entretanto, Secchi (2013) – autor que entende a extinção enquanto etapa final do processo - aponta que há uma causa possível para as políticas públicas se extinguirem, já que estas são criadas para solucionar um problema específico ou contextual. Mesmo tendo vigência determinada em lei, a política pública passa a não fazer mais sentido quando o problema se encontra solucionado.

A próxima seção do referencial teórico contempla o espaço para a discussão do processo de constituição de agenda, sobretudo, pelo pertinência de conceder maior visibilidade a esta fase, sendo ela o cerne do meu campo-tema e o elemento chave do objetivo geral do trabalho.

2.1.1.1. Constituição de Agenda

Para que as políticas públicas sejam formuladas, um caminho de processos deve ser percorrido: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas; a escolha final entre essas alternativas específicas – por meio de votação ou decisão presidencial -, e finalmente, a implementação da decisão. O que interessa e é caro ao presente trabalho, para a construção da fundamentação teórica, é o processo de constituição da agenda de políticas públicas. Para tanto, a definição do termo “agenda” é de fundamental importância. A concepção de agenda, em Kingdon (2007, p. 222), “é a lista de temas ou problemas que são alvo em um dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”.

Em Kingdon (2006), são conceituados três tipos de agenda, a saber: a agenda sistêmica, a agenda governamental e a agenda de decisão. A primeira é oriunda de ocasiões de

controvérsias políticas, isto é, conflitos que se estabelecem na arena política. A segunda compreende um conjunto de temas-objetos que são foco das atenções. À medida que a terceira abarca uma lista de assuntos, também constantes na agenda governamental, que são encaminhados para deliberação.

As questões percebidas pela maioria dos sujeitos como pertinentes à atenção pública compõe a agenda sistêmica, a ser colocada como matéria que compete à autoridade governamental. Os agentes políticos se mobilizam entorno de um problema público, compartilhando preocupações - seja por razões ou interesses distintos - para dar sustentação e criar a agenda sistêmica (KINGDON, 2006).

Cobb e Elder (1995), em perspectiva distinta, definem que as agendas podem ser de dois tipos: agenda política, a qual contempla um conjunto de problemas ou temas que a comunidade acadêmica entende como merecedor de intervenção pública; ao passo que, a agenda formal se constitui por problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar. Esta também é conhecida como agenda institucional.

Os autores afirmam, numa perspectiva sistêmica, que os eventos que estruturam a dinâmica social são indicados pelos *inputs*, que transformam o problema em um assunto público, e, por conseguinte, são reconhecidos pelos *outputs*, que se apresentam como a própria agenda, como resultado do processo, ou seja, a agenda política. Ao passo que a agenda institucional (ou formal), se configura como um conjunto de questões priorizadas por atores que tem o poder de decisão. Ela tende a ser mais específica por delimitar as questões da agenda política, deixando-as mais concretas, por meio da identificação das várias faces de um mesmo problema a ser considerado por um órgão de decisão (COBB; ELDER, 1995).

No intuito de compreender quais demandas entram ou não na agenda e o porquê, me apropriei dos estudos realizados por Kingdon (2006), Fuks (2000) e Cobb e Elder (1995), os quais abordam o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas, norteados pelas seguintes questões: por que alguns assuntos têm prioridade nas agendas enquanto outros são negligenciados? Por que algumas alternativas recebem mais atenção que outras? Pensar essa última questão consiste um dos elementos-chave do meu trabalho, um dos fios condutores da pesquisa para o entendimento da realidade a qual me deparo para trilhar o caminho que iniciei.

Seguindo essa lógica, no sentido de iluminar essas inquietações, Fuks (2000, p. 80) apresenta quatro questões centrais:

- 1) como certas questões conseguem transcender o âmbito da preocupação de pequenos grupos para alcançar a atenção pública?

- 2) De que forma as estratégias e os recursos dos grupos organizados, [...] seus interesses, demandas e valores interferem nesse processo?
- 3) Qual é o impacto das ações governamentais, especialmente quando elege prioridades e cria instituições que colocam o foco da atenção pública em determinados assuntos?
- 4) Em que medida o contexto sociocultural contribui para o sucesso ou fracasso de entrada de certos assuntos na agenda pública?

Para o referido autor, o reconhecimento da necessidade da existência de um assunto público – pelos atores influentes, tais como agentes governamentais e mídia - compreende o processo de construção de agenda, que contempla os seguintes elementos:

- Reconhecimento de assunto público;
- Conhecimento;
- Recursos (materiais, organizacionais e simbólicos);
- Contexto cultural;
- Organização do Estado e a Constituição.

Em contrapartida, Kingdon (2003) considera três fluxos decisórios por meio dos quais os participantes ou atores influenciam e formulam as agendas e alternativas: o dos problemas, o das políticas públicas e o da política. Esse modelo é denominado *Multiple Stream Model*, isto é, Modelo de Múltiplos Fluxos, no qual o autor lança luz nos processos pré-decisórios, quais sejam: a constituição de agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*).

Nesse sentido, de modo a aprofundar as bases teóricas acerca do processo de constituição de agenda e de construção de alternativas, para determinado problema social, trago ao diálogo a dinâmica do modelo proposto por Kingdon (2003), no que se refere à compreensão dos processos de formação de agenda governamental e os atores que se inserem nesse movimento.

O primeiro fluxo diz respeito à importância que é dada a alguns problemas e outros não. Nesse processo, são levados em conta os meios pelos quais os atores tomam conhecimento de determinadas situações ou condições e a forma por meio das quais essas situações são definidas como problemas. As situações ou condições podem ser compreendidas como fatos cotidianos, podendo caracterizar problemas de várias maneiras, e à medida que se tornam um problema, tem maiores chances de assumir prioridade na agenda. Isso pode ocorrer quando colocam em

cheque valores importantes, quando são comparadas a problemas internacionais, ou ainda quando são classificadas em determinada categoria, como por exemplo, a falta de transporte público que se enquadra nas questões que tangem à mobilidade urbana (KINGDON, 2006).

Dado o grande volume de questões sociais que emergem diante do poder público e a incapacidade de lidar com todas elas, a forma por meio da qual os atores que formulam as políticas públicas percebem e interpretam as condições que lhe saltam aos olhos consiste na determinante que eleva o *status* de uma condição social a um problema.

Por sua vez, Fuks (2000) define o que é um problema social corroborando com Kingdon (2003), a partir dos estudos de Spector e Kitsuse (1987 apud FUKS, 2000, p. 80-81):

“[...] definimos problemas sociais como as atividades dos indivíduos ou grupos empenhados em encaminhar demandas em relação a uma suposta condição. A emergência de um problema social depende da organização de atividades afirmando a necessidade de erradicar, melhorar ou mudar alguma condição. O problema central para uma teoria dos problemas sociais é explicar a emergência, natureza e continuidade de atividades reivindicatórias e as respostas que lhe são dadas.”

De acordo com Kingdon (2003), ao capturar a atenção desses atores, as condições se transformam em problemas, por meio de três mecanismos básicos: 1) indicadores; 2) eventos concentrados – *focusing events* – como crises, por exemplo; e, 3) *feedback*. Aqui, os indicadores contribuem para que condições se transformem em problemas, no sentido de evidenciar quantitativamente situações que demandam atenção. Já o grupo de eventos tende a reforçar a percepção ou atenção dada a um problema, não necessariamente o elevando à agenda. Por fim, o feedback de programas e ações governamentais consistem em mecanismos de monitoramento de gastos públicos, atividades de implementação, cumprimento de metas, reclamações de servidores, entre outros, que podem trazer à luz problemas que não foram percebidos pelos atores envolvidos no processo de formulação das políticas públicas.

Resumidamente, Kingdon (2006) pontua que situações podem se tornar problemas de três maneiras, a saber:

- 1) situações que colocam em cheque valores importantes, são transformadas em problemas;
- 2) situações se tornam problemas por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes;

3) a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés da de outra pode defini-la como um certo tipo de problema.

A definição do problema é fundamental à constituição de agenda, do ponto de vista da estratégia política. Capella (2005, p. 5) argumenta que “a forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting”. Essa escolha se dá por diversos motivos, à medida que o problema muda pela ocorrência de alguma crise, ora por qualquer alteração nos indicadores, as pessoas podem vir a se acostumar à determinada situação que era um problema. Além disso, o surgimento de antigas prioridades ou novos ciclos que mereçam atenção, acabam por conseguir a atenção dos atores.

Com efeito, o reconhecimento dos problemas é o passo mais crítico na constituição de agenda governamental, tanto naquilo que tange à dificuldade em definir o que deve ou não merecer destaque, quanto pela alocação de recursos públicos para seu atendimento (KINGDON, 2006).

O segundo processo na constituição de agenda de políticas públicas chamado de *policy stream* – soluções e alternativas - pressupõe a adoção de alguns critérios para selecionar as alternativas. No entanto, sua origem é bastante complexa, pois surgem várias ideias aleatórias que posteriormente, são adequadas em determinados padrões que possam viabilizar as propostas. É pertinente ponderar que por conta dessa complexidade, em algumas situações, a alternativa pode surgir antes do problema, isto é, existem “soluções” em busca de problemas (KINGDON, 2003).

A geração de ideias e alternativas é explicada pelo modelo de Kingdon (2003) por meio da analogia ao processo biológico de seleção natural. No modelo, as ideias são geradas nas comunidades (*policy communities*) e flutuam naquilo que o autor chama de “caldo primordial de políticas” – fazendo alusão ao caldo primordial de moléculas, na Biologia. Nesse movimento, algumas ideias sobrevivem, algumas se modificam e outras, são descartadas. A competição que envolve a seleção de alternativas se pauta na viabilidade técnica, acessibilidade de custos, aceitação do público e a recepção dos formuladores. Dessa forma, somente algumas alternativas emergem do “caldo” e tocam a superfície daquilo que será considerado, efetivamente, pelos participantes do processo decisório.

É pertinente lançar luz ainda nas comunidades - *policy communities* – que geram as alternativas e soluções em meio a esse fluxo, as quais são constituídas por pesquisadores, acadêmicos, servidores públicos, assessores parlamentares, grupos de interesses e analistas. Seu

papel é decisivo no que tange a difusão de determinada proposta quando esta é considerada viável, sobretudo, no sentido de sensibilizar e persuadir o público em geral para sua aceitação, via fóruns e audiências públicas. A difusão de ideias não representa uma visão consensual da comunidade política, mas de certa maneira, o reconhecimento de que algumas propostas e alternativas são, de fato, relevantes dentro de uma gama de possibilidades. Nessa perspectiva, Kingdon (2003) versa sobre a importância das ideias em seu modelo que muitas vezes exercem mais influência que os grupos de pressão, chamando a atenção dos cientistas políticos, sobretudo, para a escolha de alternativas no processo decisório:

“Political scientists are accustomed to such concepts as power, influence, pressure and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government” (KINGDON, 2003, p. 125).

Em face da centralidade das ideias no *Multiple Stream Model*, vale destacar a dimensão simbólica na compreensão do processo de formulação de políticas públicas, pressuposta pela abordagem de Kingdon (2003), por meio da aproximação ao campo das ideias, da argumentação, da discussão e do debate, afastando-se de técnicas formais e pragmáticas de solução de problemas.

No que tange ao pragmatismo presente na literatura que versa acerca da análise de políticas públicas (*policy analysis*), Majone (1989) – assim como Kingdon (2003) – adota uma abordagem não convencional, isto é, seu foco recai na política – poder, interesse, debates, conflitos, ideias – que permeia o processo de políticas públicas, distanciando-se dos pareceres técnicos e de um pensar cartesiano que se estabelece na análise convencional de políticas públicas.

Zahariadis (1995, 1999) avança no modelo proposto por Kingdon (2003), estendendo seus estudos pré-decisionais até a fase de implementação. Entretanto, é pertinente pontuar aqui que ao tratar das ideias, Kingdon (2003) em diálogo com Zahariadis (1999), as avalia de modo a elucidar seu impacto na produção das políticas públicas, em dois momentos:

*“Primeiro,[...] soluções são buscadas [...] não apenas com base na eficiência e no poder, mas também na equidade. Os argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais na formação da política pública, e não meras racionalizações a posteriori. Segundo, a ideologia política é [tida como] um ‘recurso heurístico’ em um mundo ambíguo e que muda rapidamente. Ela confere significado às ações ou fornece diretrizes para o *floor voting*, servindo*

também como um guia (impreciso) para a definição das questões [realmente] importantes. As idéias podem ser usadas pelos políticos não apenas para definir os outros, mas também a si mesmos. As pessoas, entretanto, não precisam ser motivadas exclusivamente pelas idéias. Empreendedores cujo propósito seja acoplar os três fluxos irão, ocasionalmente, enfatizar determinadas predisposições ideológicas para aproveitar oportunidades passageiras” (Zahariadis, 1999, p. 78).

Finalmente, há o terceiro processo na constituição da agenda chamado de fluxo da política que se constitui como um poderoso formador de agenda Independentemente de reconhecer um problema ou escolher uma alternativa, a dimensão política tem sua própria dinâmica e suas regras. À medida que o fluxo de alternativas e soluções se norteia pela persuasão e pela difusão de idéias, o fluxo da política se estabelece por meio um processo de barganha e negociação políticas, permitindo a construção de coalizações (KINGDON, 2003).

Nesse sentido, Majone (2006) argumenta que quando exercido por mais de uma pessoa, do poder de controlar a agenda podem emergir coalizões entre membros de um comitê responsável pela decisão ou entre grupos nas comunidades, que teriam condições de vetar a discussão de quaisquer elementos ou iluminar questões que fossem de seu interesse. Portanto, controlar a constituição da agenda significa determinar o que será discutido, decidido e posto em prática, estabelecendo-se, dessa forma, o poder de definir os rumos da ação pública em um determinado contexto ou meio social.

O governo pode provocar mudanças na agenda, bem como negociar com aliados em troca de apoio ou fazer uso de apelo eleitoral juntamente com grupos de interesse. Segundo Kingdon (2003), um dos elementos que exercem influência sobre a agenda governamental no fluxo da política é o humor nacional (*national mood*), caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas, por um período específico de tempo, discutem e compartilham as mesmas questões. Por meio do clima ou humor nacional, é possível compreender o porquê de algumas questões emergirem na agenda e outras serem descartadas, a partir da percepção dos atores envolvidos no processo decisório que podem vir a ressaltar algumas ideias com humor favorável e abrir mão de outras.

Além do clima nacional, o autor supracitado pontua outro elemento influenciador do processo composto pelas forças políticas organizadas, isto é, as forças exercidas pelos grupos de pressão. No cenário de Maringá, alguns grupos de pressão se estabelecem no âmbito das decisões acerca da mobilidade urbana, sobretudo, formado por comerciantes representados pela ACIM e CODEM, que se opõe a proposta de desenvolvimento sustentável do sistema de

trânsito apoiado no sistema de transporte coletivo, brigando para a manutenção da lógica do transporte individual.

Esses grupos organizados funcionam como uma espécie de termômetro no fluxo da política. A medida que há consenso dentro do grupo com relação à determinada proposta, o clima é fortemente apropriado para que haja uma mudança de direção. De forma que o contrário, ou seja, a falta de apoio dos grupos de pressão a alguma proposta, não implica necessariamente em seu abandono, mas na ponderação com relação aos custos que irão emergir do processo.

Há ainda, mais um elemento elucidado por Kingdon (2003), o qual consiste em mudanças dentro do próprio governo (*turnover*), tanto aquelas que dizem respeito à estrutura governamental, quanto às mudanças de gestão, composição, chefia ou empresas públicas. Em termos gerais, o início de um novo governo é o momento mais propício para que tais mudanças ascendam na agenda.

Além disso, os limites da jurisdição – campo de atividade de agências administrativas ou comitês parlamentares - quando afetados, implicam na inclusão ou exclusão de questões na agenda, variando de acordo com a sua localização jurisdicional. Assim, entre os elementos destacados no fluxo político, os maiores propulsores de mudanças na agenda governamental, segundo Kingdon (2003), são o humor nacional e as mudanças dentro do governo.

Capella (2005, p. 10) elucida a mudança na agenda – o processo de ascendência na agenda - apropriando-se dos estudos de Kingdon, da seguinte forma:

“Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.”

Portanto, a convergência dos três fluxos é denominada *coupling*. Kingdon (2003) argumenta que esse movimento possibilita a janela de oportunidade (*policy window*), a qual é influenciada, sobretudo, pelos fluxos de problemas e de política. Para que haja a mudança ou ascendência de uma questão na agenda, é necessário que os fluxos se toquem, culminando na abertura da janela de oportunidade. Assim, essa oportunidade de mudanças apresenta caráter transitório, pois no interior desses dois fluxos, eventos podem ocorrer de forma periódica ou programada, fazendo com que janelas de oportunidade se abram e se fechem.

Finalmente, Kingdon (2003, p. 179) traz no modelo de múltiplos fluxos, os *policy entrepreneurs*, isto é, os empreendedores que desempenham um papel fundamental na união

das soluções aos problemas e as propostas à dinâmica política, atuando no sentido de fazer com que os três fluxos converjam, sem perder de vista a abertura de janelas: “[...] *policy entrepreneurs are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidary benefits*”.

Souza (2007) dialoga com Kingdon (2003) apontando que esses empreendedores formam *policy communities*, ou seja, comunidades de especialistas – as quais são elucidadas pelo autor - que se dispõem a investir recursos na expectativa de retornos futuros em termos de políticas públicas; normalmente, esses empreendedores formam redes sociais para alavancar suas capacidades individuais. Para a autora, iniciativas de empreendedores políticos são capazes de convencer o governo de que algo deve ser feito em relação a um dado problema, por meio da divulgação de indicadores, pela ocorrência de desastres ou pela repetição dos mesmos problemas, ou ainda, pelo *feedback* que indica que a política atual não está gerando o resultado adequado.

A figura 2 apresenta um esquema que ilustra o modelo de múltiplos fluxos abordado por Kingdon (2003), de forma a marcar a convergência dos três fluxos, os elementos que os compõe, a abertura de janelas, o papel dos empreendedores, culminando na constituição de agenda (*agenda setting*).

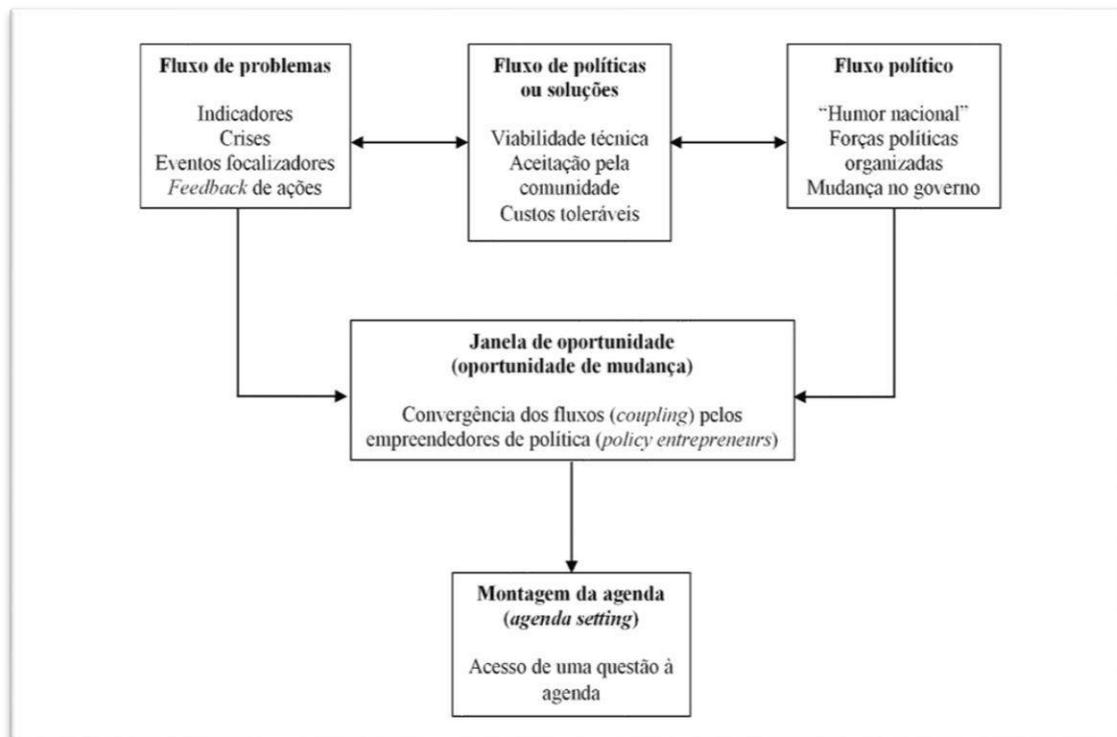


Figura 2 - Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon
Fonte: ZAPELINI, 2014, p. 800.

As dinâmicas dos três fluxos, segundo Kingdon (2006), tem vida própria. Entretanto, em alguns momentos elas podem se unir, e tal associação tem mais chances de constituir a agenda, contando também com a influência dos atores que participam dos processos.

Fuks (2000) – de maneira mais simplificada - aborda a definição da agenda a partir de dois processos: 1) como surgem novos assuntos públicos e por que uns (e não outros) ganham atenção nas arenas públicas e permanecem no debate; 2) que atores participam do processo de definição de assuntos públicos. O primeiro processo, portanto, se refere aos aspectos que fazem com que determinado assunto ou fato público se torne emergente na arena pública. A emergência dessas questões está muito mais ligada à dinâmica social e política, do que as suas condições de problemas, propriamente ditas. Ao passo que o segundo processo, de acordo com o referido autor, diz respeito a variedades de atores que podem se envolver nessa disputa para o estabelecimento da agenda. Embora haja atores de diferentes áreas, grupos ou instituições atuando no processo, é importante considerar que alguns deles têm vantagens evidentes sobre outros participantes do processo, dependendo da arena política na qual se inserem (FUKS, 2000).

De certa maneira, Howlett e Ramesh (2003) argumentam que para se compreender o processo de montagem de agenda, é preciso compreender de que maneira indivíduos e/ou grupos apresentam demandas ao governo, como este as responde, e vice-versa. Portanto, é necessário compreender os interesses materiais dos atores sociais e estatais, bem como os contextos ideológico e institucional, nos quais estão inseridos. Estes autores destacam o modelo de Kingdon, que, segundo eles, é uma abordagem sofisticada, baseada em estudos empíricos realizados no Congresso norte-americano que, de fato, dão conta de explicar o processo de constituição de agenda.

É pertinente, nesse momento, que se entenda a atuação dos atores imersos nesse processo, de modo a sustentar a construção de histórias que serão acessadas no decorrer de minha inserção no campo-tema.

2.1.1.2. Atores Visíveis e Invisíveis

No que se refere aos atores que integram o processo de políticas públicas, Cobb e Elder (1995) elucidam que a posição estratégica na sociedade de alguns grupos faz com que seus interesses prevaleçam. Sobretudo grupos compostos por formadores de opinião ou de classes elevadas, que possuem maior carisma ou valorização social diante do público em geral. Estes acabam por obter um acesso diferenciado junto ao governo.

Para Fuks (2000), algumas arenas se organizam restringindo a participação do grande público quando trata de fazer prevalecer o poder tecnocrático, por julgar ser do interesse de uma comunidade específica. O entendimento de arenas políticas consiste naquilo que o autor chama de unidades conceituais que podem ser usadas para analisar, prever e explicar o comportamento dos atores em situações de definição de políticas públicas.

Para Ostrom (2007), uma arena abrange sete conjuntos de variáveis: participantes, posições, resultados, relação entre as ações e os resultados, controle exercido sobre o processo pelos participantes, informações e custos e benefícios associados aos resultados. No entanto, existe uma tendência de essas arenas não darem espaço para o debate verdadeiramente aberto, com a pressão do público.

Em contrapartida, “considerando que a intenção dos atores é intervir de forma mais ampla possível no sistema de arenas de ação e debate público, a estratégia inicial para estes (...) é encontrar canais institucionais propensos a abrigá-los”, o que pode vir a reforçar sua presença em vários espaços públicos (FUKS, 2000, p. 82). Para o referido autor, a evolução do debate público se instaura com a interação de diferentes arenas. Mesmo que exista a tendência da maior parte dos assuntos se estruturarem em arenas específicas, as de maiores êxitos circulam pelos diferentes canais institucionais, ora se perfazem em fóruns, ora em audiências públicas, entre outros.

Pensando nesses atores, Kingdon (2006) versa ainda sobre os participantes que influenciam e determinam os problemas e alternativas para o estabelecimento de agenda. Esses participantes – segundo o autor supracitado – dividem-se em atores visíveis e invisíveis, ao passo que os primeiros recebem considerável atenção da imprensa e do público – incluindo presidente, assessores diretos, mídia, membros do Congresso - os segundos incluem acadêmicos, pesquisadores, consultores, funcionários públicos e grupos de interesse, burocracia e tecnocracia⁶ do poder público -, que se detém a formular alternativas, propostas e soluções com vistas aos problemas.

No modelo de múltiplos fluxos, Kingdon (2003, p. 23) elucida, ao tocar na figura do presidente, que: “*no other single actor in the politician system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies*”. Entende-se, dessa maneira, que o presidente é considerado, no modelo de Kingdon, o ator mais forte ou determinante na constituição de agenda, seja por manejar recursos institucionais, organizacionais ou recursos que detenham o comando da atenção pública. Entretanto, o controle

⁶ Em síntese, a tecnocracia é o governo exercido pelos técnicos, constituída pelo corpo técnico atuante dentro do poder público, que detém o saber técnico para elaboração e execução de projetos (SILVA, 2001).

das alternativas e soluções a serem levadas em conta no processo não cabe a presidência, o que faz com que este ator – embora seja fundamental no processo – não detém condições para determinar o resultado final de uma política pública.

Caminhando junto à figura do presidente, Kingdon (2003) lança luz na alta administração constituída por indivíduos nomeados por ele próprio – ministros e secretários-executivos de ministérios – também influenciam a definição de agenda no que tange a inserção de novas ideias e a focalização da atenção em determinada questão já existente. No entanto, assim como o presidente, estes não atuam sobre o processo de seleção de alternativas, sendo centrais no processo de *agenda-setting*.

Seguindo essa lógica, Kingdon (2003) chama atenção ainda para o Poder Legislativo, que por sua vez, é caracterizado como ator visível, pois além de exercer fortemente a sua influência na constituição de agenda, ainda influencia a geração e seleção de alternativas enquanto processo de formulação de política pública. O Legislativo possui recursos por meio dos quais desempenha grande influência no processo dentro do fluxo da política. Os atores do Legislativo estão constantemente em contato com outras figuras públicas e expostos à mídia, sobretudo, por meio de seus discursos e divulgação de textos que justificam suas atuações no governo. Além disso, esses atores visíveis têm acesso a informações mais generalizadas, diferentemente do que ocorre com atores invisíveis, os quais acessam e trabalham com informações especializadas e técnicas. Por fim, o Poder Legislativo conta com a estabilidade de vereadores, deputados, senadores e assessores, pois sua alternância no governo é menor que o daqueles que estão inseridos na alta administração, isto é, nos altos escalões da burocracia governamental, por meio de Cargos Comissionados.

Kingdon (2003) avança na constituição do grupo dos atores visíveis, pontuando ainda os partidos políticos e *campaigners* (ativistas), quem o autor denomina de “participantes do processo eleitoral”. A atuação destes grupos de atores visíveis pode elevar questões à agenda por meio de programas de governo, quando um novo partido assume o poder. Entretanto, isto nem sempre é possível por conta da direção da plataforma eleitoral. Por outro lado, os partidos políticos podem conseguir ascender questões à agenda por conta de sua liderança no Congresso.

Com efeito, a coalizão construída durante as campanhas políticas são de grande importância à constituição de agenda governamental, Kingdon (2003, p.62) ilumina sua relevância para um novo governo, naquilo que tange à agenda:

“As a part of attracting groups and individuals during a campaign, presidential candidates promise action on many policy fronts. Once in office,

it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations, partly because presidents and their close aides believe in their stated policy goals and want to see them advanced. But there is also at least an implicit exchange involved – support for the candidate in return for action on the promise. Politicians may feel constrained to deliver their part of the bargain, and supporters attempt to hold them to promises”.

Dessa forma, as promessas firmadas com as coalizões nem sempre são garantia de mudanças. Para tanto, é necessário que o novo partido ao assumir o poder, eleve as questões estabelecidas junto as coalizões à agenda governamental. Nessas coalizões de apoio estão presentes também os grupos de interesse – considerados atores visíveis – que se constituem como grupos ancorados pela indústria e comércio, grupos de determinadas categorias profissionais, grupos de interesse público, entre outros. A atuação dos grupos de interesse pode assumir caráter positivo quando corroboram com as mudanças nas ações de governo, ao passo que sua atuação torna-se negativa quando estes agem no sentido de restringir as ações governamentais. Kingdon (2003), no entanto, pondera que a atuação dos grupos de interesse assume caráter de influência somente quando somadas a um conjunto de fatores, sobretudo, com a participação de outros atores visíveis, tal como a mídia.

Finalmente, o último ator visível pontuado por Kingdon (2003) consiste na mídia, considerada um poderoso instrumento na formulação de agenda. Embora o autor pondere a ação midiática no que refere a sua influência na agenda, afirmando que esta transmite ao público as questões apenas posteriormente a sua inserção na agenda – como ocorre nos EUA onde realizou seus estudos – é possível entender que no Brasil, a mídia possa desempenhar um papel mais atuante nesse sentido.

Secchi (2010, p. 90), ao tratar da mídia e meios de comunicação em geral, elucida que:

“Problemas são mais facilmente percebidos pela população quando os meios de comunicação os exaltam. Problemas públicos recorrentes, mas adormecidos na atenção da população, como epidemias de febre amarela, a prostituição infantil ou o excesso de burocracia para abertura de empresas, revestem-se de importância no momento em que os meios de comunicação resolvem fazer uma insistente cobertura dos temas. [...] partidos políticos, agentes políticos e o governo são particularmente atentos à agenda da mídia, a fim de moldar suas próprias agendas, discursos e ações”.

Diferentemente de Kingdon (2003), Secchi (2010) aborda a miríade dos participantes do processo de políticas públicas categorizando-os em dois grandes grupos, a saber: atores governamentais e atores não governamentais, como ilustra a figura 3.

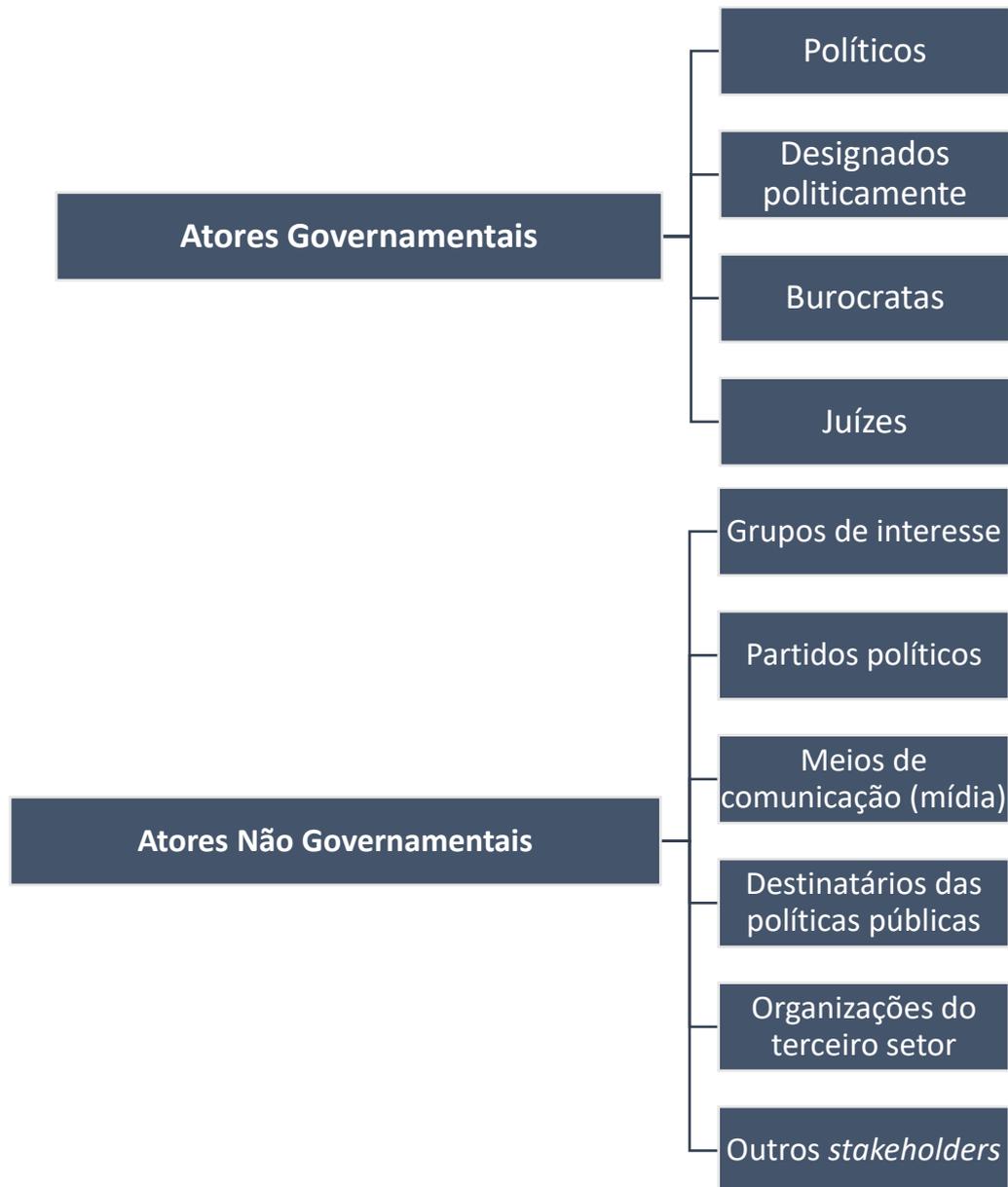


Figura 3 - Categorias de atores

Fonte: Adaptação de SECCHI, 2010, p. 79.

Kingdon (2003), ao estabelecer o status dos participantes – visíveis ou invisíveis – promove um debate que culmina no entendimento de seus papéis dentro dos fluxos que irão construir as políticas públicas, isto é, permite que conflitos, interesses e acordos sejam entendidos a partir da leitura sobre os atores que estão no processo. Já Secchi (2010) pontua as esferas sociais e políticas das quais esses atores emergem. Pelo fato da abordagem sobre os múltiplos fluxos de Kingdon (2003) destacar os atores no processo de política pública, o tomei para pautar a presente pesquisa, no intuito de iluminar a história sobre o processo de constituição de agenda de mobilidade urbana, no município de Maringá.

Com relação ao estabelecimento de agenda, os atores visíveis tem mais importância que os atores invisíveis, mas isso não significa que estes não possam incluir problemas na agenda. Kingdon (2007) afirma que muitas propostas – discursos, projetos de leis, audiências – são geradas pelos atores invisíveis.

O grupo de atores invisíveis, de acordo com Kingdon (2003), é composto por servidores públicos, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores, consultores e analistas de grupos de interesse. De maneira geral, como destaquei, esse grupo exerce maior influência no que concerne a criação e seleção de alternativas e soluções às questões sociais vigentes.

A participação dos servidores públicos está mais ligada a geração de alternativas e ao processo de implementação de políticas públicas do que a constituição de agenda propriamente dita. Segundo Kingdon (2003), os servidores se focam em propor alternativas e soluções e na administração de políticas já em vigor no governo, visto que a formulação de agenda parte da alta cúpula governamental e perpassa todos os níveis hierárquicos do aparelho público.

Assim, como os servidores públicos, os acadêmicos, os pesquisadores e consultores também atuam mais fortemente na elaboração de alternativas. Uma vez que ideias geradas na comunidade acadêmica são acessadas e disseminadas por atores visíveis durante o processo de *agenda-setting*. Esses atores invisíveis são convidados a opinar em comissões e fóruns, bem como suas propostas são consideradas pelos formuladores de políticas governamentais (KINGDON, 2003).

Por sua vez, assessores parlamentares vão atuar também com a geração de alternativas, no entanto, em maior grau por conta de sua proximidade hierárquica aos atores visíveis da esfera de governo. Bem como os analistas dos grupos de interesse (externos ao governo) geram soluções com menor grau de influência dentro do mesmo processo, por conta do seu distanciamento dos atores visíveis inseridos nessa esfera (KINGDON, 2003).

Para Fuks (2000), a sociedade civil encampa problemas sociais e é caracterizada como ator que se organiza, frequentemente, em arenas políticas específicas. Assim como nas proposições de Kingdon (2007), Fuks (2000) entende que a sociedade civil ora aparece via atuação direta, assumindo status de ator visível quando iluminada pela mídia, ora como ator invisível.

Portanto, a grande contribuição de Kingdon (2003) – e o motivo pelo qual seu modelo dá sustentação teórica ao presente estudo – é a de que o modelo de múltiplos fluxos assume uma lógica contingencial, rompendo com esquemas interpretativos deterministas. Capella (2005, p. 19-20) ao tecer a crítica com relação ao modelo, aponta que:

“A mudança na agenda depende da combinação de problemas, soluções e condições políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para mudança. Tomando esta perspectiva, umas das maiores vantagens do modelo é permitir lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas públicas”.

Nesse sentido, compreender o processo que se perfaz na constituição de agenda de políticas de mobilidade urbana no município de Maringá/PR pressupõe a adoção de um modelo fluído que não estabelece relações mecânicas entre problemas e alternativas, tendo em vista a presença de atores visíveis e invisíveis que atuam nesse processo a partir de diferentes interesses, tais como: Prefeitura Municipal de Maringá, Secretaria de Planejamento Urbano, Secretaria de Transportes e Segurança, CODEM, Movimento dos Ciclistas, Empresa Prestadora de Serviço do Transporte Coletivo, e por fim, o Observatório das Metrôpoles.

A minha história, contada no capítulo 5 do trabalho, contempla todas as narrativas oriundas dos atores que emergem dessas instituições, tendo como perspectiva o diálogo que se estabelece entre Kingdon (2003) e Capella (2005), além de buscar compreender os “possíveis” interesses por traz da constituição de agenda e da execução dos projetos de mobilidade urbana que se perfazem no município de Maringá.

2.2. POLÍTICAS URBANAS

As políticas públicas são caracterizadas por se voltarem particularmente aos processos de produção, reprodução, transformação e apropriação do ambiente construído, incluindo as infraestruturas, estruturas físicas, serviços e equipamentos urbanos, aos quais as práticas sociais se articulam e dos quais não podem ser separadas (ALVIM et al., 2006). Entende-se por ambiente construído um conjunto numeroso de estruturas físicas destinadas a sustentar o processo de desenvolvimento. Para compreender o que vem a ser o ambiente construído, Harvey (2011) o definiu como a cidade contemporânea que está sujeita constantemente ao processo de construção e destruição, permeada por processos econômicos complexos.

No sentido de garantir a prática de políticas urbanas, está disposto no art. 182 da Constituição Federal de 1988 – promulgada em face da intensa mobilização social que reivindicava a atenção do poder público para vários setores - que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público Municipal, objetiva o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (TONELLA, 2013).

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257 de julho de 2001) veio representar um passo importante na formatação de uma política urbana participativa e com controle social. Além disso, contempla um conjunto de instrumentos que, apesar de apresentar amplas pretensões as quais tocam na promoção da justiça social e urbana e o alinhamento dos planos nacionais, estaduais, metropolitanos e municipais, também tem sido manipulado pelo capital imobiliário, amparados pela gestão pública (SILVA, SAVI, ZAPA, 2011).

Quando Farah (2012) ilumina as políticas públicas no nível municipal é pertinente abordar a questão da ineficiência observada no funcionamento e adequação das políticas que vem da Federação, ou até mesmo, na capacidade de alocar conhecimento para elaboração de um movimento que alinhe políticas metropolitanas no nível municipal. Um dos grandes problemas brasileiros repousa na elaboração efetiva de políticas públicas que dão (ou que não dão) conta de problemas sociais municipais, principalmente acerca da mobilidade, por conta da falta de geração e mobilização de conhecimento para o planejamento territorial urbano.

Para tanto, nas cidades com população superior a vinte mil habitantes, é obrigatório um Plano Diretor, que opera como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Entretanto, foi somente por meio da Lei 10.257 de 2001, por meio do “Estatuto da Cidade”, que se estabeleceram as diretrizes gerais da política urbana e normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Este instrumento tem como objetivo garantir, por meio da Gestão Democrática (no artigo 20, Inciso II), a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (TONELLA, 2013). No Estado do Paraná, é compulsória a elaboração de Planos Diretores a todos os municípios, o que não se aplica a todos os estados do território nacional.

Retomando os direitos e deveres explícitos na Constituição Federal, é necessário destacar a importância do artigo 182 que estabelece a Política de Desenvolvimento Urbano, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. O Plano Diretor é o instrumento básico por meio do qual se implantou esta política urbana, em que as decisões que interferem no futuro da cidade, no futuro e na vida de cada cidadão estão amplamente asseguradas por lei.

Este artigo da Constituição Federal de 1988 permitiu a criação da Lei Federal nº10.257, em 2001, conhecida como “O Estatuto da Cidade”. Nele se estabelece que a função social da cidade e da propriedade urbana será estabelecida por cada município, respeitando sua individualidade, vocação, defendendo os elementos necessários para o equilíbrio entre os

interesses públicos e privados de seu território. Deve ser assegurado, pelo poder público o atendimento das necessidades de todos os seus cidadãos, garantindo-lhes qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento de suas atividades econômicas, segundo pontuam as algumas diretrizes do Estatuto (Lei Federal nº10.257, 2001):

1º - Em todas as decisões tomadas para o futuro da cidade, o interesse do coletivo deverá prevalecer em relação aos interesses individuais ou de um grupo;

2º - Em todas as fases do planejamento e da gestão da cidade, é importante garantir a participação da sociedade e atribuir a ela o papel de decidir sobre o futuro da cidade e da função social urbana, pois cada indivíduo deve ser responsável pela melhoria da cidade; e,

3º - As decisões pertinentes ao desenvolvimento dos municípios devem ser cuidadosamente planejadas e discutidas com a sociedade e tem valor legal o que está aprovado no Plano Diretor.

Boeira et. al. (2009), assim como Tonella (2013), toca no debate público acerca do Estatuto da Cidade enquanto marco legal para estabelecer práticas de políticas urbanas no Brasil. Medauar e Almeida (2004) apontam ainda que o Estatuto da Cidade é instrumento legal que tem por objetivo a combinação da gestão participativa com as premissas da sustentabilidade ecológica e econômica, introduzindo um novo conceito de gestão urbana, no sentido de ordenar melhor o espaço urbano, com proteção ambiental e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, a mobilidade urbana e o transporte.

O transporte, elemento central na construção da acessibilidade que permeia o espaço urbano, é um importante instrumento de direcionamento do desenvolvimento urbano das cidades. A mobilidade urbana bem planejada, com sistemas integrados e sustentáveis, garante não só acesso dos cidadãos às cidades, bem como proporciona qualidade de vida e desenvolvimento econômico, sobretudo no que tange ao direito de ir e vir no âmbito da cidade.

Portanto, tratar da mobilidade urbana como uma política pública urbana é associar, de forma eficiente e eficaz, ações integradas e integradoras que estabelecem regras e normas para o uso do solo, os transportes públicos motorizados e os meios de transportes não motorizados de deslocamento, e, sobretudo, o caminhar.

A Lei 12.587/12 institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em atendimento à determinação constitucional que a União institua as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes, além de tratar de questões da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade. A partir desse marco legal, a mobilidade urbana foi tratada de modo a sustentar a discussão desse estudo, sobretudo, elucidando sua definição, ações e diretrizes por meio das

quais o governo atua no sentido de elaborar uma agenda de políticas urbanas que contemplem o que está previsto pela lei.

2.2.1. Mobilidade Urbana

Nesse tópico, abordo a questão que norteia a problemática do trabalho. No Brasil, os principais problemas advindos do processo de urbanização que, em seu caso, está em estágio avançado são os resultantes da falta de planejamento urbano adequado. Um desses problemas emergentes é o da mobilidade urbana, principalmente, no que tange ao transporte coletivo.

A mobilidade urbana pode ser entendida como o “transporte urbano”, abrangendo o conceito de transporte e mobilidade em geral, além das preocupações “urbanas” que se estendem para todo o território municipal. Entretanto, sua definição mais ampla – e que será adotada neste estudo, apresenta-se da seguinte maneira:

“É um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infra-estrutura (vias, calçadas, etc.) que possibilitam esse ir e vir cotidiano. (...) É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade. (...)” (Anteprojeto de lei da política nacional de mobilidade urbana, Ministério das Cidades, 2005)

No sentido de atender a essas preocupações, tramitam diferentes projetos de lei com a finalidade de estabelecer normas, diretrizes e princípios de início restritos a transporte coletivo evoluindo para uma abordagem mais geral e completa de transporte e mobilidade urbana, desde meados da década de 1990 (IPEA, 2012).

A própria Constituição de 1988, visando o bem estar geral e o desenvolvimento da função social da cidade, afirmou a necessidade de adoção de políticas locais de planejamento urbano, que incluem a discussão sobre os meios e estruturas de transporte e circulação de pessoas (Art. 21, XX e Art. 182, CF). Diante disso, a Política Nacional de Mobilidade Urbana – instituída por meio da Lei nº 12.578, de 2012 – surge enquanto instrumento normativo fundamental à questão, traçando os principais aspectos, objetivos e diretrizes a serem observados pelo poder municipal.

Ainda pela sistemática constitucional, seria de competência Federal a definição dos parâmetros centrais a serem desenvolvidos pelos Municípios. Nessa seara, a política de mobilidade tem por função proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, isto é:

“[...] Essa mobilidade urbana sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam a priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. A Mobilidade Urbana Sustentável deve estar integrada às demais políticas urbanas, com o objetivo maior de priorizar o cidadão na efetivação de seus anseios e necessidades, melhorando as condições gerais de deslocamento na cidade.” (BRASIL, 2006a, p. 19)

No que tange à mobilidade, portanto, é necessário entender que ela é essencial para o crescimento ordenado das cidades, um dos elementos centrais da questão urbana. A visão da cidade como um organismo vivo remete à necessidade de se atender aos anseios de seus usuários, sobretudo, pelo fato de constituir um dos pontos primordiais no âmbito da cidade, isto é, a possibilidade de locomoção (ROLNIK, 2013). A mobilidade urbana entendida condição básica para o convívio humano e para a boa qualidade de vida urbana é imprescindível.

Por outro lado, Vasconcellos (2001) nos propõe uma reflexão interessante acerca da falta de interesse das autoridades pela problemática do transporte urbano, mesmo havendo tramitações nesse sentido. O primeiro fator com o qual o autor trabalha é o de que a oferta de transporte é entendida e vista como uma ação pragmática, que se baseia na engenharia, na construção e no gerenciamento. Outro fator é atribuído à visão sociológica sobre o transporte, que o enxerga enquanto instrumento e não com um fim em si mesmo, como acontece com a oferta de educação, por exemplo. O autor ainda elucida a razão pela qual engenheiros tratam o transporte e o trânsito puramente como assuntos técnicos, sem levar em consideração seus aspectos sociais e políticos.

Quando se lança luz na problemática da mobilidade urbana, com vistas ao transporte coletivo e ao trânsito, os aspectos geralmente levados em conta são técnicos (custos, cálculos e construções) e sociais (contabilidade dos impactos sociais). As características mais recentes acessadas sobre a mobilidade nas cidades brasileiras são apresentadas em estudos do Sistema de Informações da Mobilidade da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), referentes aos municípios com mais de 60 mil habitantes, como é o caso de Maringá, nos quais estão 70% da frota de veículos e 60% da população urbana do país.

Além das estatísticas e dados vislumbrados, pretendo ainda verificar como o campo-tema que vai se construindo, a partir de uma compreensão crítica ao olhar para mobilidade urbana e suas implicações. Para tanto, aproprio-me de um quadro explicativo, por meio do qual Vasconcellos (2001) faz uma diferenciação acerca do enfoque técnico, social e sociológico – o

qual encampa uma análise mais ampla das questões políticas, e de seu impacto objetivo, subjetivo e substantivo no âmbito da mobilidade urbana. Como fica explicitado no quadro 4:

Diferenças práticas entre os enfoques técnico, social e sociológico (exemplos)

Enfoque	Problemas	
	Acidentes de trânsito	Qualidade do transporte
Técnico	número de acidentes, por tipo de veículo	condições de circulação dos veículos
Social	acidentes, por veículo e por características das pessoas (idade, sexo)	condições de circulação dos veículos, com análise da quantidade de pessoas por modo de transporte
Sociológico	acidentes, por veículo, características das pessoas (idade, sexo), grupo e classe social, e papel desempenhado no trânsito	condições de circulação dos veículos e das pessoas frente às suas características sociais e econômicas e ao acesso às tecnologias de transporte

Quadro 4 - Diferenças práticas entre os enfoques técnico, social e sociológico

Fonte: Vasconcellos, 2001, p. 23.

É possível apontar a preocupação com o abuso do uso do automóvel elucidada pela literatura que versa acerca do transporte. Essa preocupação teve início em meados da década de 1970, especialmente no EUA, onde o questionamento do impacto do automóvel - e sua correspondente avaliação com relação à natureza – permeou o escopo das políticas de transporte. Entretanto no Brasil, desde o fim do século passado e início desse, observa-se a queda no uso do transporte público (de 68% para 51% do total de viagens motorizadas) e o aumento no uso do automóvel (de 32% para 49%). Essas mudanças estruturais tiveram enormes consequências nos gastos dos usuários, no consumo de energia e na geração de externalidades negativas, como a poluição, o congestionamento e os acidentes de trânsito (VASCONCELLOS, CARVALHO, PEREIRA, 2011). Segue abaixo dois gráficos produzidos pelo IPEA – pesquisa abrangendo áreas como São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza - explicitando essas transformações nos aspectos da mobilidade urbana em regiões metropolitanas brasileiras:

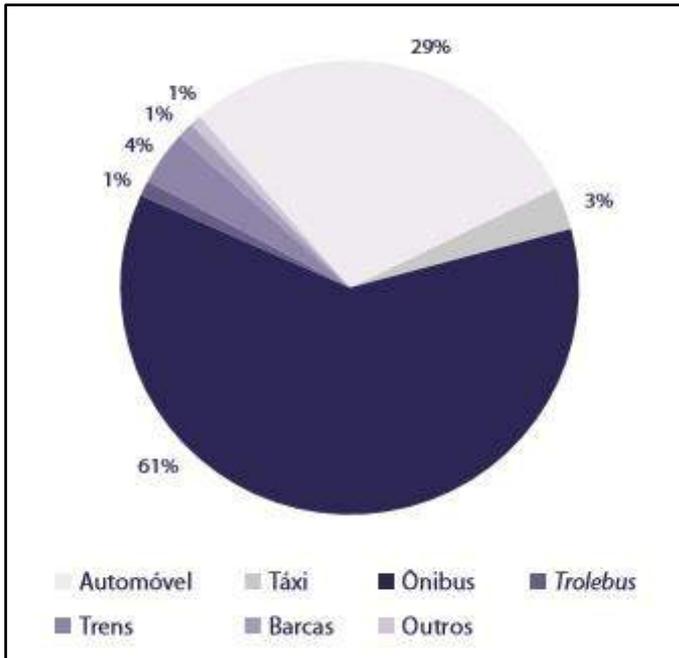


Gráfico 1 - Divisão modal de viagens motorizadas, áreas metropolitanas
 Fonte: Geipot, 1985 apud IPEA, 2011.

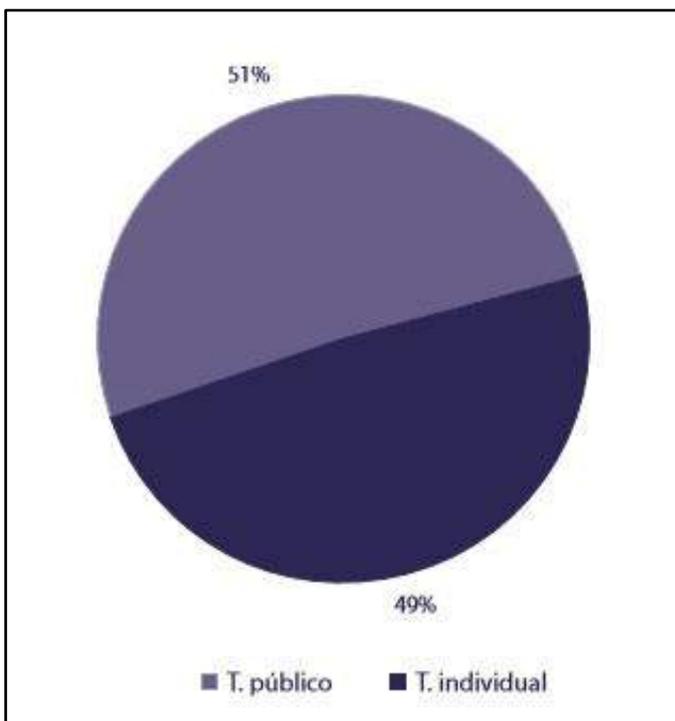


Gráfico 2: Divisão modal de viagens motorizadas, áreas metropolitanas
 Fonte: VASCONCELLOS, 2005 apud IPEA, 2011.

No Brasil, a “politização” do problema do transporte ocorre mais tardiamente com relação aos Estados Unidos e outros países europeus, e efetivamente, só aparece de forma legal junto ao Estatuto da Cidade, no ano de 2001, com a obrigatoriedade do desenvolvimento dos

Planos Diretores de Transporte Público para municípios brasileiros acima de 500 mil habitantes, apesar de haver outros projetos e inquietações que permeavam as arenas políticas anteriores a essa data (VASCONCELLOS, 2001; LIMA NETO, GALINDO, 2013). Apesar de ser possível observar nos gráfico apresentados, a força da lei não fez com que a realidade fosse influenciada de forma positiva, ao menos, não a curto prazo.

No entanto, o plano pressupõe mudanças e a valorização de modalidades alternativas de transporte, como Lima Neto e Galindo (2013, p. 2), ao ilumiarem a proposta de lei, chamam atenção:

“A denominação do plano é alterada em 2005, pela Resolução nº 34 do Conselho das Cidades (Conselho das Cidades, 2005), passando para Plano Diretor de Transporte e Mobilidade. Essa resolução ainda estabeleceu o conteúdo mínimo do PDTM, que dentre outros aspectos, previu a observância das diversas modalidades de transporte, respeitando as especificidades locais, a priorização do coletivo sobre o individual, os modos não motorizados e os pedestres”.

Nesse sentido, as cidades brasileiras passaram a ter um prazo para adequarem seus Planos Diretores de acordo com a nova proposta que atende à mobilidade urbana. No entanto, a exigência contemplava somente cidades com mais de 500.000 habitantes. No ano de 2012, a conquista obtida com o marco legal da mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012) implicou o desafio de desenvolver planos de mobilidade urbana para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes.

Dessa forma, o universo de municípios obrigados a desenvolver esses planos passou de 30, nos anos 2000 (os maiores de 500 mil habitantes) para 1.650, em 2010. O saldo anterior, levando em consideração as exigências antes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, demonstrou que após dez anos apenas 36% dos trinta (30) municípios (com mais de 500 mil habitantes) conseguiram se adequar às suas obrigações, ainda que em geral com fragilidades institucionais como a não criação de leis específicas para isso (LIMA NETO, GALINDO, 2013).

Apesar de muitos entenderem que a obrigatoriedade se dá apenas pelo tamanho da população, o rol de municípios obrigados à elaboração do plano de mobilidade é o mesmo dos obrigados à elaboração do plano diretor. Estes municípios são os relacionados no artigo 41 da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade). São incluídas, entre outras, cidades integrantes de regiões metropolitanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (Ministério das Cidades, 2013).

A Lei 12.587/2012 estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) de forma clara e objetiva, o que facilita a aplicabilidade nos casos concretos referentes ao assunto. Sua promulgação fornece segurança jurídica para que os municípios adotem medidas, sobretudo para priorizar os modos não motorizados e coletivos de transporte, em detrimento do transporte individual motorizado. Seguindo essa lógica, os projetos e investimentos nos municípios podem ser contestados judicialmente se não se adequarem aos princípios, diretrizes e objetivos previstos em Lei.

A PNMU está fundamentada nos seguintes princípios que tratam de conceitos abrangentes, no sentido de orientar a compreensão do texto da Lei, e ainda, podem servir como base para elaboração de novas normas acerca do assunto, a saber (Ministério das Cidades, 2013, p. 7):

- Acessibilidade universal;
- Desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- Equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- Eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- Gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Segurança nos deslocamentos das pessoas;
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- Equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- Eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

As normas e diretrizes estabelecidas pelo plano são uma contrapartida ao uso massivo do automóvel. Ribeiro e Rodrigues (2011) apontam que o ritmo de crescimento dos carros supera o da população, nos últimos 10 anos, na maioria das metrópoles brasileiras, onde a população cresceu por volta de 10,7% e o número de automóveis aumentou em 66% entre 2001 e 2010, resultado de um aumento em torno de 920 mil carros a cada ano. Como sugere o gráfico abaixo elaborado pelo Observatório das Metrópoles (2010):

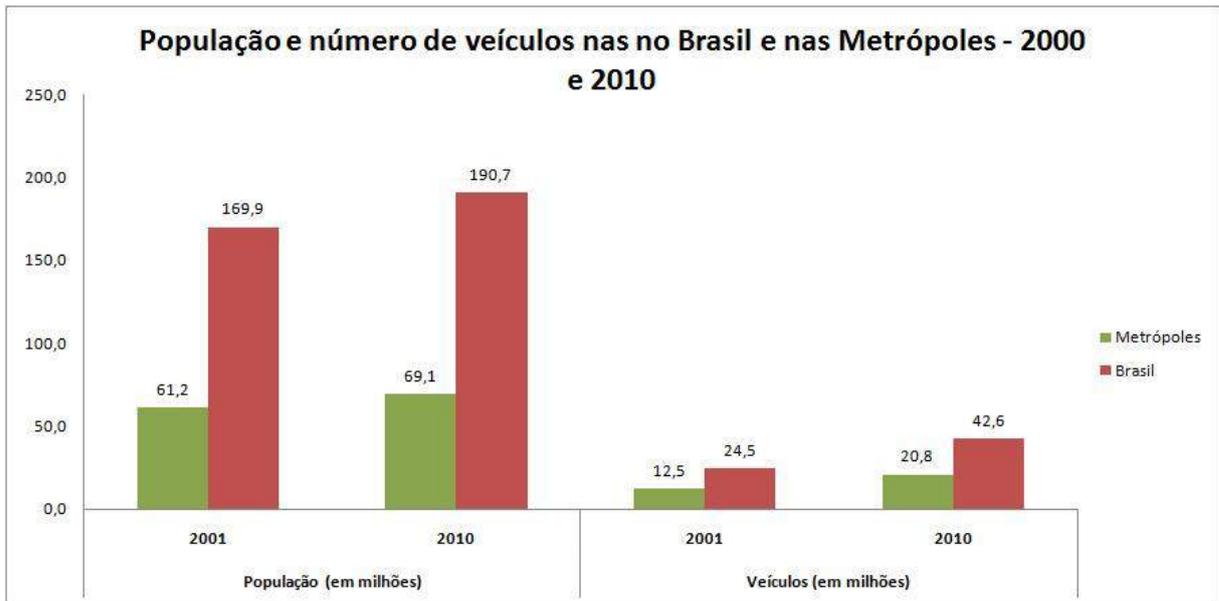


Gráfico 3 - Crescimento da população e de veículos no Brasil e nas Metrôpoles - 2000 a 2010

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2010.

Por sua vez, as diretrizes da PNMU se orientam a partir da necessidade de integração com as demais políticas urbanas e a priorização dos modos não motorizados e do transporte público coletivo justamente no sentido de minimizar o crescimento expressivo do número de automóveis circulando pelas ruas das cidades, quais sejam (Ministério das Cidades, 2013, p. 8):

- 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;
- Prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- Integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
- Incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
- Priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e
- Integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Finalmente, os objetivos da PNMU definem a visão de futuro para o país. A partir do comprometimento dos governos e sociedade para a implementação desta política, busca-se a redução das desigualdades sociais e o melhoramento das condições urbanas de mobilidade e acessibilidade. Os seguintes objetivos são (Ministério das Cidades, 2013, p. 9):

- Reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- Promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- Proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- Promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
- Consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Mesmo havendo toda a preocupação social atualmente acerca da mobilidade urbana, a lógica capitalista impera por meio do discurso hegemônico vigente no sentido de legitimar o uso do transporte privado, isto é, individual. No entanto, com o desgaste urbanístico, econômico e ambiental provocado por esse tipo de transporte, algumas inquietações se perfazem pela sociedade civil, que de certa maneira, pressiona as autoridades, por meio da criação de fóruns e movimentos sociais que se organizam em prol da mobilidade urbana (RAQUEL, 2009).

O último objetivo do PNMU vai ao encontro das inquietações que partem da sociedade civil, no sentido de propor uma gestão democrática para a construção da mobilidade. Em tese, o debate entre sociedade e poder público deveria emergir em todas as esferas públicas e no processo de constituição de agenda governamental, para que o cidadão fosse ouvido e as questões sociais iluminadas.

De acordo com o Ministério das Cidades (2013), a gestão democrática e o controle social são princípios definidos desde a primeira Conferência das Cidades, em 2003. A participação popular como base de constituição para as políticas urbanas está no reconhecimento de que o acesso e atuação social, no que tange a formulação de políticas públicas, é um direito dos cidadãos. O caminho para o enfrentamento da crise urbana está vinculado à articulação e à integração de esforços e recursos nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal - e à atuação dos diferentes segmentos da sociedade.

É importante ressaltar que a participação da sociedade não deve ocorrer apenas no final do processo, mas em todas as etapas do planejamento das políticas públicas, inclusive nas fases

iniciais de identificação das necessidades dos cidadãos, segundo a proposta e princípios adotados pelo Ministério das Cidades (2013). A presente pesquisa se propõe a verificar se, de fato, é esse movimento que tem ocorrido nas arenas políticas no município de Maringá/PR.

No sentido de realizar na sua plenitude a Lei de Mobilidade Urbana (a Lei Federal n.12.587/2012) e suas diretrizes, fica implicada a superação de uma série de entraves urbanos: a especulação urbana que mantém áreas intersticiais extensas; os processos de urbanização dispersa; os mecanismos de exceção dos planos diretores; as dificuldades em termos de custos públicos para desapropriações, etc.

O que compete aos municípios são o planejamento e a execução da política de mobilidade urbana, e ainda, organizar e prestar os serviços de transporte público coletivo, determinados pela Constituição Federal. A Lei da Mobilidade amplia e especifica tais previsões, atribuindo aos municípios o dever de gerir a política de mobilidade urbana e de regulamentar os serviços de transporte urbano. Além disso, a competência de capacitar pessoas é compartilhada com a União, e os municípios devem promover o desenvolvimento das instituições do setor como forma de fortalecer o sistema de mobilidade urbana. Embora cada nível de governo detenha suas atribuições específicas, o intuito é que os três – União, Estado e Município – atuem de maneira conjunta de modo a alcançar os objetivos supracitados, proposto pelo PNMU (Ministério das Cidades, 2013).

O artigo 23 da Lei elenca alguns dispositivos que podem ser usados pelo poder público local, como por exemplo: “Definição de faixas exclusivas para o transporte coletivo e para os modos não motorizados, como forma de distribuir de forma mais justa o uso do espaço físico das vias e privilegiar pedestres e ciclistas” (Ministério das Cidades, 2013, p. 20). O texto citado caracteriza, por exemplo, uma das ações propostas pelo governo em análise de Maringá (2013-2016), a qual contempla construção de faixas de ônibus coletivos e recebe o nome de Programa Pró-Transporte, incluindo as obras de mobilidade urbana nas avenidas Morangueira e Kakogawa, o qual foi abordado no capítulo 5 (vide página 144).

O poder público argumenta que se busca com essa ação é a maior eficiência da operação do transporte coletivo, com o aumento da velocidade média, economia de tempo, combustível e outros insumos, diminuir – conseqüentemente - os custos da operação possibilitando redução de tarifa aos usuários. E de certa maneira, priorizar os modos não motorizados de transporte que tendem a favorecer a utilização do espaço urbano pelo cidadão (KAYSER, 2013).

Este projeto é o carro-chefe dos que tramitam pelo governo municipal que foram aprovados pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) do Ministério das Cidades. Os resultados foram divulgados no Diário Oficial da União (DOU)

no mês de março do ano de 2013. Até o momento, nenhuma obra ainda foi concluída. As propostas estão divididas entre programas de transporte, pavimentação e saneamento e devem receber recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), entre outros fundos. No que tange à mobilidade urbana, e à temática que o trabalho se debruça, foram aprovadas melhorias no transporte público, pavimentação para a ligação entre bairros e obras de infraestrutura, como sistema de drenagem de águas pluviais, redes de abastecimento de água e coleta de esgoto. Os locais e valores das obras, no entanto, não foram especificadas pelo governo federal, estando a cargo do município.

Dessa forma, sigo na problematização do pano de fundo da pesquisa, isto é, a cidade de Maringá e seus elementos, no que tange a constituição de agenda para a formulação de políticas urbanas de mobilidade. O caminho, por mim construído, começa como a contextualização e caracterização da cidade de Maringá, destacando seu vínculo com o planejamento urbano para, em seguida, aprofundar a leitura sobre o processo de constituição de agenda de mobilidade urbana no município, na última gestão.

3. MARINGÁ: UM BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA CIDADE E A CONSTRUÇÃO DA MOBILIDADE NESSE PROCESSO

Para a melhor compreensão do campo-tema, é pertinente traçar um panorama histórico da cidade de Maringá de modo a elucidar a sua origem até os dias atuais, abordando a constituição do seu espaço urbano e de que maneira as políticas de mobilidade urbana estão tramitando na arena política municipal. Para tanto, lido aqui com o objetivo específico de descrever a trajetória histórica da construção de Maringá e localizar a mobilidade nesse processo.

A fundação oficial de Maringá é 10 de maio de 1947, quando a Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná (adquirida por investidores brasileiros, nos anos 1940, antes denominada como Companhia de Terras do Norte do Paraná em 1951) abriu um escritório na cidade, no cruzamento entre a avenida Duque de Caxias e a rua Joubert de Carvalho (a construção existe até hoje). Foi nessa data que a Companhia iniciou a venda dos lotes na região do Maringá Novo⁷.

O projeto da cidade de Maringá é datado de 1943 e assinado pelo engenheiro paulista Jorge de Macedo Vieira, adepto do conceito de “Cidade Jardim” - elaborado pelo britânico Ebenezer Howard - e responsável pelo projeto de inúmeros bairros de São Paulo. O traçado de Maringá foi desenhado com largas avenidas, canteiros que valorizavam o paisagismo e ruas que seguiam a inclinação natural do relevo o mais fielmente possível.

Inicialmente, o projeto já previa uma avenida que cruzasse a cidade de uma ponta a outra: a Avenida Brasil, de 7.450 metros (de acordo com dados da Prefeitura Municipal de Maringá). A preocupação com o meio ambiente e a qualidade de vida da população local também estiveram presentes no planejamento do urbanista, que desenhou dois “pulmões verdes” dentro da cidade (o Parque do Ingá e o Bosque II, este último que seria rebatizado, em 1983, como “Parque Florestal dos Pioneiros” pela Lei Municipal 1.649/83), para garantir a preservação da mata nativa, além de prever a manutenção da mata nos fundos de vale da cidade.

De acordo com Cordovil (2010, p. 74):

“Maringá desponta como exemplo de padrão urbanístico, vinculando-se ao ideário de cidade-jardim. Não foi sem propósito, portanto, que tal desenho foi traçado por Jorge de Macedo Vieira, que projetava, na época, vários bairros na cidade de São Paulo, além de outros no interior daquele estado e na cidade do Rio de Janeiro”.

⁷ Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/turismo/?cod=nossa-cidade/2>>. Acesso em: 15 de jul. 2016.

Um dado interessante é que Maringá foi construída rapidamente – em cerca de 4 anos – considerada um exemplo de criação de novos centros que encontrou na “integração a expressão de sua modernização” (CORDOVIL, 2010, p. 71), colaborando para a propaganda de cidade planejada, promovendo a sua imagem para atrair pessoas e investimentos.



Figura 5 - Exemplo de publicidade feita sobre a construção da cidade

Fonte: Acervo do Museu da Bacia do Paraná, CORDOVIL, 2010, p. 70.

Até os dias atuais, Maringá ainda é “vendida” como cidade planejada, bem como assumiu o título nacional de “cidade verde”, por conta da arborização e referências de cidade jardim, nas quais o projeto da cidade criado por Vieira se baseou. Por conta dessa herança, o discurso oficial do planejamento urbano e ambiental de Maringá reverbera aos quatro cantos do país, e é reproduzido até mesmo por aqueles que vivem aqui e sentem na pele que a realidade é um tanto quanto distante da propaganda maringaense.

Inicialmente, a cidade havia sido projetada para abrigar 200.000 habitantes em 50 anos, após 49 anos de sua fundação, em 1996, já se estimava em Maringá uma população de 270.000 habitantes. No início dos anos 2000, a população foi de 288.653 habitantes pelo IBGE. Atualmente, a população estimada pelo IBGE, par ao ano de 2016, é de cerca de 403.000 habitantes. O crescimento verificado e sua progressiva importância como cidade polarizadora de uma região agrícola e industrial bastante próspera, considerada ainda um centro de comércio

e serviços, estimularam a modificação e a ampliação da estrutura da cidade no intuito de consolidar sua função (CORDOVIL, 2010).

Com a elevação de Maringá à categoria de município em 1951, a configuração de espaços urbanos passou a ser normatizada pelas leis urbanísticas, as quais substituíram o controle que a Companhia tinha sobre o território da cidade. Com efeito, em 1959 foi aprovado o primeiro documento de controle urbanístico, o Código de Posturas e Obras, Lei n. 34/59. Apresentando características bastante rígidas e autoritárias, esse documento determinava o zoneamento e estabelecia as regras para o parcelamento do solo, bem como normas rigorosas do ponto de vista ambiental, mas apenas reconhecia como cidade a área implantada pela companhia.

Em Maringá, a diferenciação por classes se realizou no zoneamento, a partir da localização e do tamanho dos terrenos. Segundo Luz (1997, p. 138):

“[...] conforme as zonas iam sendo colocadas à disposição dos compradores, os seus lotes tendiam a ser valorizados em relação aos vendidos anteriormente. A localização em zonas residenciais previamente destinadas à população de mais posses levava também à elevação dos preços dos terrenos. Dessa maneira, o planejamento e o tipo de ocupação do espaço do núcleo urbano refletiram a filosofia da colonizadora, voltada para obtenção de lucros e implantação de uma cidade de modo empresarial, na qual se fazia notar a divisão de classes da sociedade capitalista”.

A divisão da cidade por zonas também foi contemplada pelo planejamento, de acordo com a função. A região central concentraria o centro cívico, a Zona 1 seria destinada ao comércio e à prestação de serviços, as Zonas 2, 4 e 5 seriam residenciais, enquanto as Zonas 3, 6 e 7 seriam zonas residenciais operárias, e assim por diante.



Figura 6 - Zoneamento de Maringá - Lei n.º 1736/1983

Fonte: TÖWS, 2013, p. 135.

Embora a cidade tenha ficado conhecida pelo seu planejamento, Töws (2015) recorda que isso não impediu a formação de bairros que fugissem à proposta de ocupação do projeto original. No sentido de “corrigir” alguns problemas ocasionados pela aprovação de loteamentos que, até aquele momento, não seguiram a lógica proposta pelo plano de Vieira, o arquiteto Nildo Ribeiro da Rocha elaborou, durante a segunda gestão do Prefeito João Paulino Vieira Filho, o Plano de Diretrizes Viárias de 1979, o qual sofreu algumas modificações ao longo das gestões que sucederam e segue anexo ao fim do trabalho⁸.

A hierarquização viária também está presente no projeto original de Vieira. De acordo com os desenhos existentes no manuscrito houve um cuidado do urbanista com as avenidas centrais, as avenidas complementares e as ruas de ligação, estabelecendo a diferenciação de classes marcada espacialmente (CORDOVIL, 2010).

O crescimento da cidade de Maringá está associado ao crescimento dos municípios de Sarandi e Paçandu, consecutivamente. Na década dos anos 2000, constata-se que os municípios que tiveram a maior taxa de crescimento, Sarandi (4,52% a.a.) e Paçandu (3,69 % a.a.), são respectivamente o 2º e o 4º mais populosos do aglomerado urbano de Maringá. Além disso, as

⁸ Vide anexo 1, página 164.

duas cidades, que se situam respectivamente nos limites leste e oeste do município de Maringá, sendo que Sarandi se encontra conurbada (por meio de bairros residenciais) e Paiçandu em processo de conurbação (por meio do setor industrial), cresceram num ritmo cerca de duas vezes maior que o da cidade-pólo, Maringá, e bem acima do crescimento experimentado pela 4ª cidade do aglomerado – Marialva (BORGES, 2004).

No contexto do aglomerado, Maringá foi a cidade que, proporcionalmente, menos cresceu demograficamente, embora tenha agregado mais habitantes do que as demais cidades da região. Os municípios de Sarandi e Paiçandu deixam perceber que no aglomerado urbano se constata um acentuado processo de periferização externa à cidade de Maringá (BORGES, 2004).

Ao ser caracterizada como uma cidade de médio porte, Maringá encampa ações de mobilidade urbana que não são somente municipais, estendendo-se a projetos de nível também estadual, seguindo uma lógica urbana metropolitana que abarca não somente o tecido urbano municipal, mas também de seu entorno, constituindo uma aglomeração urbana formada por 9 cidades, quais sejam: Floresta, Iguaraçu, Itambé, Mandaguaçu, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco, Sarandi e o próprio município de Maringá.

A constituição de agenda de políticas públicas de mobilidade urbana, no município de Maringá, na gestão analisada (2013-2016) contempla projetos como terminal intermodal, construção de ciclovias e ciclo faixas, ferrovia de passageiros – que estão entre os projetos contemplados pelo PAC2, citado no tópico anterior - entre outras formas alternativas de mobilidade que não corroboram com a lógica do transporte motorizado individual.

Esse período de 2013 a 2016, teve na gestão municipal o prefeito Carlos Roberto Pupin, candidato eleito do Partido Progressista. Pupin utilizou como plataforma política a continuidade ao trabalho de Silvio Barros, de quem foi vice-prefeito, na gestão anterior. Verri – candidato opositor (PT) - e Pupin receberam no primeiro turno 77,38% das intenções de voto dos maringaenses. O vice-prefeito chegou a ter a candidatura ameaçada depois de o TRE-PR (Tribunal Regional Eleitoral) indeferir o registro da sua candidatura no dia 19 de agosto. O motivo alegado foi que o candidato substituiu o atual prefeito de Maringá em seu cargo em abril deste ano, quando Silvio Barros se afastou temporariamente, e em abril de 2008, em mandato anterior. Entretanto, o recurso do PP foi acatado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e o candidato foi eleito prefeito da cidade de Maringá.

O Partido Progressista assume um engajamento conservador (direita), embora tenha sido aliado aos presidentes Lula e Dilma, na esfera da União. No âmbito local, entretanto, a gestão de Pupin se constituiu como oposição à esquerda.

Entre as propostas apresentadas por Pupin, estavam na agenda a de integração dos projetos de mobilidade urbana e o incentivo aos meios alternativos de transporte. Tais projetos culminaram nas políticas de mobilidade que se encontram em fase de projeto ou execução, a saber:

- Duplicação da Avenida Carlos Borges com ciclovia;
- Execução da Avenida Alcício Arantes Campolina nos trechos da Rua Esmeralda à Rua Cristal e da Rua Maria Teresa Bergamasco à Avenida Morangueira;
- Intersecções do Anel Viário Prefeito Sincler Sambatti com a Avenida Carlos Borges, com a Estrada Carlos Côrrea Borges e a Estrada São José;
- Intersecções da Rodovia PR-317 com as seguintes vias: Rodovia PR-323 e Avenida Arq. Nildo Ribeiro da Rocha, Avenida Marcelo Busíquia e Avenida Colombo;
- Duplicação e complementação da Avenida João Pereira;
- Execução da ciclovia e pista de caminhada na Avenida Dr. Gastão Vidigal;
- Revitalização e adequação da ciclovia da Avenida Pedro Taques;
- Revitalização e adequação da ciclovia da Avenida Mandacaru;
- Revitalização e adequação da ciclovia da Avenida Alziro Zarur;
- Ciclovia de ligação entre Maringá e Sarandi;
- Ciclovia no entorno do Bosque das Grevíleas;
- Replicação do modelo de rua acalmada⁹ implementada na Rua Mem de Sá por toda a Zona 2;
- Corredor de ônibus temporário da Avenida Dr. Alexandre Rasgulaeff;
- Complementação da Rua Ametista no trecho situado atrás do Hospital Universitário;
- Complementação da Avenida Guedner no trecho compreendido entre os bairros Parque Lagoa Dourada e Jardim Aclimação;
- Duplicação da Rua Mario José de Faria Ferraz no trecho entre a Avenida José Alves Nendo ao município de Sarandi;
- Programa Pró-Transporte que abarca os corredores de ônibus da Avenida Morangueira e Kakogawa, além da construção do terminal central intermodal (que contempla a reforma e ampliação do atual terminal urbano).

⁹ O projeto de rua acalmada tem por objetivo obrigar os motoristas a reduzirem a velocidade, inserindo tachões que diminuem a área da esquina.

Entretanto, ao lançar luz nas estatísticas acerca da frota municipal de veículos, é possível verificar que Maringá/PR, assim como a maioria das cidades brasileiras, de acordo com a publicação PlanMob, do Ministério das Cidades, é regida pela política de mobilidade vigente nas cidades brasileiras foi orientada pelo e para o transporte motorizado e individual (BRASIL, 2007).

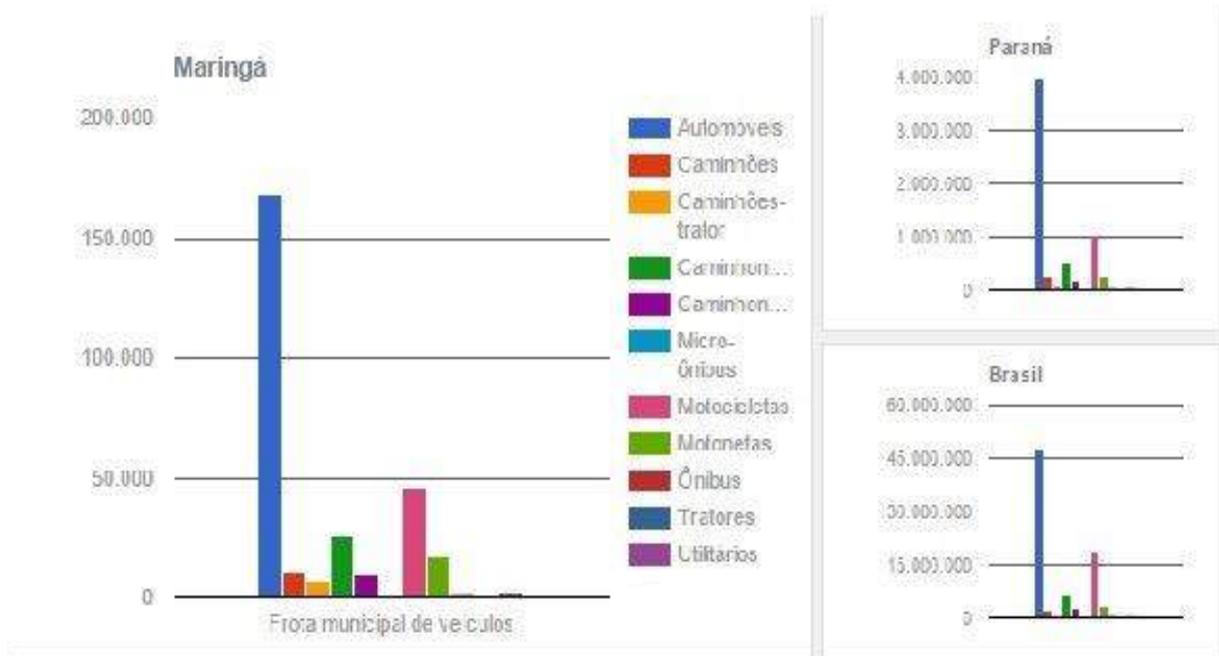


Figura 7 - Frota municipal de veículos do município de Maringá/PR

Fonte: DENATRAN, 2014.

De acordo com o relatório Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil (RIBEIRO, et. al., 2005), esta região de Maringá caracteriza-se por estar dentre as aglomerações brasileiras muito concentradas, isto é, a cidade-sede concentra grande parte das atividades e da população. Dentre estes municípios, segundo a pesquisa supracitada, apenas Maringá, Paiçandu e Sarandi, que hoje constituem uma mancha urbana, possuem alto nível de integração com elevado fluxo pendular e densidade demográfica.

Em 2010, a aglomeração urbana¹⁰ de Maringá – compreendendo três municípios, a saber: Paiçandu, Sarandi e Marialva – contabilizava uma população de 507.819 habitantes, equivalente a 4,8% da população do estado do Paraná (IBGE, 2010). Para Savi (2014), a

¹⁰ De acordo com o IBGE (2002), entende-se por aglomerado urbano a formação de áreas urbanas contínuas, compostas por um conjunto de cidades em processo de conturbação, que tendem a superar seus limites político-administrativos por meio da expansão territorial.

aglomeração formada por esses municípios, demandou a necessidade de políticas públicas, de projetos e de soluções integradas de desenvolvimento, ainda que os projetos sejam delimitados dentro de cada um deles, não dando conta de resolver por completo os problemas referentes à mobilidade por não apresentarem uma integração.

Segundo as diretrizes que regem o PNMU, os municípios devem planejar e executar a política de mobilidade urbana. Nos locais em que os serviços têm caráter metropolitano, os Estados ou um consórcio de municípios devem planejar a integração dos modos de transporte e serviços. Para isso, devem elaborar conjuntamente estudos e planos integrados de mobilidade urbana, o que implica justamente no pensar coletivo referido por Savi (2014).

Nesse sentido, Silveira e Cocco (2013) argumentam que para a atuação efetiva do poder público no âmbito da mobilidade urbana, é necessário que se entenda a realidade da cidade – sua conjuntura e formação social – chamando a atenção para elementos como a tarifa do transporte coletivo e a falta de infraestrutura urbana que atrelados ao aumento de crédito para aquisição de veículos individuais privados, são negligenciados e reduzidos à análises meramente técnicas que corroboram para a reprodução da precariedade da mobilidade cotidiana nas cidades brasileiras.

A cidade de Maringá não foge à regra, ainda que políticas e projetos estejam em trâmite dentro da gestão municipal. A sessão que segue inicia a minha história que foi construída a partir das experiências das narrativas (entrevistas com cada entrevistado) com as quais me deparei na imersão no campo. Não simplesmente por meio da integração dos enredos contados por cada indivíduo, mas sim partindo de uma releitura das diferentes versões (entrevistas) da história de cada experiência. De modo que pude construir a minha própria versão da realidade na qual me inseri, me inquietei e compreendi através da abordagem construcionista social, que culminou em uma nova possibilidade.

4. NARRATIVAS SOBRE A CONSTITUIÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ: A POLISSEMIA DOS DISCURSOS

A abordagem construcionista social, para a pesquisa social, permitiu-me perceber que as narrativas auxiliam no processo de construção de uma história, a qual, neste trabalho, é a que busca responder à pergunta da pesquisa: como se dá o processo de constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana, do município de Maringá/PR?

A imersão no campo-tema reservou algumas surpresas e inspirações, que ao serem relacionadas com a revisão de literatura, fez emergir um vasto campo polissêmico para a elaboração desse estudo. Escrever sobre a constituição de agenda de políticas públicas de mobilidade urbana originou uma narrativa que deve superar o discurso proferido oficialmente.

Começo a minha narrativa no sentido de construir um cenário de problemas, a partir de um simples caminhar pelo terminal de transporte coletivo, buscando uma sensibilização sobre a mobilidade urbana a partir de uma abordagem espontânea junto aos usuários desse modal de transporte.

Terminal central de Maringá, manhã de quarta-feira, por volta das 9 horas, é 26 de outubro de 2016, e eu começo a imersão no campo olhando as pessoas, observando o vai-e-vem dos ônibus, os motoristas que trocam de turno, os rapazes que vendem passes nas filas que se formam frente aos pontos de parada... Cumpro nessa manhã de quarta-feira - e em outros dois dias sucessivos - a “missão” de dar voz aos silenciados, seguindo um pressuposto, um elemento chave da epistemologia a qual me ampara – o construcionismo social – de criar a possibilidade de ressignificação de novos elementos e novas visões de mundo, dando voz àqueles que não são ouvidos ou vistos pela realidade da cidade. E assim começo a ouvir narrativas de experiências dos usuários e das usuárias do transporte coletivo de Maringá.

A primeira surpresa foi a variação de opinião dos usuários do transporte público de Maringá, que não se limitam a usar somente o transporte público – alguns usam bicicletas, outros de motocicletas, mas usam somente em caso de emergência - pois preferem ter uma “escapatória” caso o “busão não funcione” por algum motivo. Essa é parte da fala do Sr. Edvaldo, aposentado, de 62 anos, residente no bairro Jardim Aclimação, que diferente de alguns usuários está “até que satisfeito” com o transporte coletivo de Maringá. No entanto, tem uma moto na garagem compartilhada com o filho do meio, caso necessite para alguma emergência.

Assim, como Sr. Edvaldo, a Dona Elisabeth também não tem reclamações a fazer com relação ao transporte coletivo de Maringá e não tem nenhum outro meio de transporte

alternativo com o qual contar. No entanto, aposentada e moradora do bairro São Silvestre, fez alguns elogios não só em relação ao transporte – embora desconheça planos de mobilidade e outro elementos dessa temática – bem como se sente amparada pelos aparelhos públicos dos quais já fez uso.

Outros dois senhores – um aposentado e outro ajudante de pedreiro (mas querendo aposentar) – Sr. José e Sr. Roberto também acham o transporte coletivo razoável, pois “não tem muito ônibus, mas tem ônibus pros lugares que precisamos ir e o melhor é que velho não paga”. A fala de ambos, que de certa maneira, se alinha quando mencionam a gratuidade do transporte para pessoas idosas fere um pressuposto coletivo básico do direito à cidade, quando Harvey (2012) recorda que a cidade enquanto obra coletiva pressupõe o protagonismo dos indivíduos no seu processo de transformação e resignificação. Para o referido autor, o cidadão acaba por “sobreviver” com aquilo que lhe é ofertado pelo poder público, assim como afirmam parte dos entrevistados, “é pouco, mas é o que temos”, o cidadão não protagoniza o processo de transformação da cidade, tão pouco tem conhecimento de políticas, projetos ou quaisquer intervenções as quais dizem respeito a seu próprio bem-estar (ou mal-estar).

Primeiro dia em campo me deixa um tanto surpresa por ouvir a “satisfação com ressalvas” de algumas pessoas que ali se encontram, que fazem uso de um serviço público que, talvez, pudesse lhes oferecer muito mais do que se tem hoje e que seus pensamentos e experiências reforçam o discurso oficial, ainda que timidamente, ainda que não sejam ouvidos, nem para o apoio, tão pouco para a crítica.

Estabeleço-me no campo com a visão construída por meio de todas as vivências de cidade que tive, além das leituras que perpassam a bagagem teórica que venho carregando. Assumo uma postura crítica diante do que vejo, não somente em busca da construção do conhecimento, mas ainda no sentido de não ser enganada e manter minhas inquietações com relação ao que é “vendido” pelo discurso oficial do poder público.

Portanto, reafirmando o caráter de dissenso que se busca nas narrativas, deparo-me com Camila, desempregada e jovem, que não só acha o transporte coletivo maringense “terrível” como também tem comentários a fazer no que tange a mobilidade urbana, que evidenciam relações estreitas com algumas teorias acessadas:

“eu já tive carro e agora que tô a pé, tenho andando de ônibus, e nada aqui funciona. De carro, o trânsito não funciona, trava tudo, é muito carro pra pouca rua! De ônibus menos ainda, é a mesma quantidade de rua que não dá pros carros, imagine pros ônibus! Mas a coisa só piora, são poucas linhas, com poucos horários, pontos em péssimo estado de

conservação... Isso quando você não tem que andar quadras e quadras pra achar um ponto... Não sei quando a prefeitura vai entender a mobilidade como um problema público!” (CAMILA, 2016).

Ao iluminar a fala de Camila, é possível remetê-la tanto ao direito à cidade quanto ao modelo de múltiplos fluxos, por dois motivos: o primeiro, quando ela aponta os problemas enfrentados no âmbito da cidade, que de acordo com alguns autores – Rolnik, Vainer, Maricato – são negligenciados; o segundo, ao chamar atenção do poder público para algo que é entendido (nesse momento, por ela, Camila) como um problema público, ou seja, como algo que mereça a atenção do governo.

No entanto, como aponta Kingdon (2006b), nem sempre um fato social ascende a agenda governamental enquanto problema, é necessário muito mais que somente enxergá-lo como problema público. Na proposta de múltiplos fluxos de Kingdon (2003) aqui adotada, todo um movimento entre entendimento, política e clima devem se alinhar culminando na ascendência à agenda.

Outro detalhe importante, que não é de conhecimento popular, é que a literatura considera também as “não-ações”, isto é, as omissões, o “não se pronunciar” do governo, enquanto forma de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações do poder público frente a alguma demanda pela qual se decide por “não fazer” qualquer movimento (FREY, 2000; SOUZA, 2006; SECCHI, 2012). Pergunto-me: A prefeitura enxerga a mobilidade urbana como problema público? Os modais de transporte são contemplados na agenda de governo?

Vou embora nesse primeiro dia, pensando numa forma de oferecer uma nova possibilidade a pessoas que, muitas vezes, não vão entender que o “não fazer” representa uma política pública. Refletir sobre uma problemática palpável como a mobilidade urbana pode ser tarefa instigante para alguns, entretanto, bastante complexa (e difícil) àqueles que usam esse tipo de serviço. As inquietações ficam no papel e outras histórias começam a surgir...

Dia 27 de outubro, novo horário para observação e apreensão das experiências dos usuários, 7h da manhã e o terminal central é caótico. Quando penso em voltar em outro horário, permaneço firme com a primeira entrevista do dia, que é rápida e objetiva, assim como a pressa da jovem atendente do Supermercado Cidade Canção, Patrícia. Ela ainda não tem 30 anos, sua filha fica na creche – que foi difícil de conseguir vaga - do bairro onde mora e corre para não perder o ônibus, que já é o segundo do seu dia, e no total, são quatro ao fim do dia até chegar em casa entre ida e volta. Para ela, o transporte ainda é precário e lento, “e se tivesse dinheiro, ia comprar nem que fosse uma moto”.

A fala de Patrícia – assim como de dois outros usuários que tiveram respostas parecidas, Carlos e Mateus – elucida dois problemas bastante comuns e graves nas cidades brasileiras: a precariedade do sistema de transporte coletivo em grandes centros e a facilidade (e incentivo) de crédito para se adquirir um veículo motorizado individual. Silveira e Cocco (2013, p. 44) recordam que:

“Uma tarifa justa de transporte público coletivo – a qual foi o mote das manifestações de junho e julho – é crucial para a realização da missão do serviço de transporte em uma sociedade desigual como a brasileira, que é garantir o acesso universal às oportunidades presentes na cidade [...] uma parcela da renda cada vez maior dedicada ao pagamento de transporte (tarifas reajustadas acima da inflação) penaliza a população de baixa renda, o que significa que uma parcela menor dos recursos desse seguimento social é disponibilizada na aquisição de mercadorias-produto que mobilizam o efeito multiplicador interno e a geração de emprego e renda”.

Esse problema somado à facilidade de crédito para a compra de automóveis individuais são uma receita perigosa para a saturação e a insustentabilidade do trânsito nas médias e grandes cidades brasileiras, como se vê em Maringá. Os sistemas são, de maneira geral, falhos e insustentáveis, as infraestruturas precárias, o que gera a falsa ideia de que um carro/motocicleta resolveria seus problemas com a mobilidade como foi apontado por alguns dos entrevistados (Sr. Edvaldo, Sr. Odilon, Mateus e Ivete) que possuem algum veículo em casa - o que na realidade, acaba por piorar o cotidiano na cidade, em termos gerais.

Outro problema que se perfaz no cenário brasileiros das cidades que possuem mais que 60 mil habitantes, é que 38% dos deslocamentos são feitos a pé, segundo o IPEA (Brasil, 2012). Para Silveira e Cocco (2013), isso ocorre não pelo planejamento das cidades brasileiras (como é o caso das européias, ao contrário), mas por conta da restrição de acesso ao transporte coletivo visto o preço das tarifas e pela cobertura insuficiente da rede de transporte coletivo urbano, sem mencionar a (falta) qualidade ofertada pelos veículos disponíveis para esse tipo serviço.

Ainda na correria que se estabelecia pela manhã, no terminal, encontro Dona Ivete que faz faxinas sem contrato de trabalho. Ela é diarista há muitos anos e quando pode, pega carona com o marido para trabalhar. Porém, nem todo dia isso é possível por conta dos horários do casal, ela atende casas em quatro bairros diferentes e afirma que “é muito ruim andar de ônibus aqui em Maringá, porque os bairros mais longe quase não tem horário de ônibus e eu preciso vir bem cedinho pro terminal, acabo fazendo duas viagens e às vezes, chego na diária atrasada.” Em situação parecida, está Carlos, estudante da UEM que mora em um bairro periférico, bem distante da universidade, e pega dois ônibus para chegar no horário das aulas. A reclamação do estudante segue na mesma esteira de Dona Ivete: “Meu, é muito complicado pegar ônibus

porque são poucas linhas que fazem o trajeto que preciso, então tem que sair bem cedo e esperar muito tempo no ponto de ônibus. Sem falar no preço do passe que é absurdo com relação ao tamanho da cidade, né?”

Como argumentam Silveira e Cocco (2013), o problema do transporte coletivo não se restringe ao aumento das tarifas cobradas pelas empresas prestadoras do serviço. Existem singularidades locais e regionais que são determinantes, mas sempre devem ser relacionadas ao cenário macroeconômico. “O empresariado de transportes públicos por ônibus no Brasil congrega-se em uma classe organizada nacionalmente e com forte poder de pressão sobre os poderes públicos municipais, estaduais e quiçá o próprio governo federal” (SILVEIRA, COCCO, 2013, p. 07), o que gera um ciclo vicioso de permissões (precárias) de serviços prestados anos a fio pela mesma empresa, como é o caso da TCCC em Maringá, cuja manutenção prejudica principalmente a mobilidade e acessibilidade dos usuários. Trata-se de um monopólio do transporte coletivo, além das muitas irregularidades no âmbito da licitação por esse tipo de prestação de serviço.

As narrativas de pessoas tão diferentes, com profissões diversas e destinos tão díspares e mesmo assim, suas falas enquanto usuários vão se estreitando e se alinham entre o questionamento e o descontentamento. Ouvir esses usuários do transporte coletivo, como atores no cenário construído da cidade, e por sua vez, entendê-los enquanto atores invisíveis na constituição de agenda de políticas públicas no município de Maringá não condiz com uma realidade democrática, o cenário com o qual me deparei, as pessoas se quer tem noção do termo mobilidade urbana.

O discurso que reverbera a “cidade verde”, a “cidade planejada”, segundo Paula (1998) remete à ideia de preservação ambiental, de qualidade de vida e beleza urbana, sobretudo, carregando em si uma ideia de funcionalidade aliada ao planejamento. Nas ruas, não é bem isso que se vê, o sentido das narrativas acessadas está na contramão do discurso oficial reproduzido pela cidade e minha história segue para os atores visíveis que dão o tom ao ciclo de políticas públicas.

4.1. SETRANS

Secretaria de Trânsito e Segurança, é de manhã, início de novembro e já se tem os resultados das eleições municipais. Um clima de desconforto paira no ar, não sei ao certo se por conta dos resultados das eleições ou porque cheguei sem marcar horário, visto que levei um “chá de cadeira” ao telefone e resolvi “mostrar a cara” lá na secretaria mesmo.

Bem ou mal, deu certo. Fui atendida com prontidão! Não pelo secretário, é claro, mas por uma engenheira civil bastante solícita com a qual realizei a entrevista com êxito. Abro aqui um parêntese informando que por questões éticas, nomes não serão revelados, nem nessa sessão, tão pouco nas subsequentes. Apenas aponto o sujeito com o nome de sua profissão, facilitando também o entendimento de certos termos e falas que serão apresentadas.

Voltando a engenheira civil a qual me contou a breve história da SETRANS e em suas falas curtas mais pude apreender do “não dito” do que daquilo que foi dito explicitamente. A SETRANS, portanto, é responsável pela sinalização viária, estudo da circulação e fluxo – linhas, quantidades e planejamento - de ônibus, pois estes estão vinculados a secretaria, bem como onde se implanta corredores de ônibus, além da questão semafórica horizontal e vertical. Isto é, toda a regulamentação da via é feita pela secretaria. Segundo a engenheira “a sinalização não passa nada lá por cima”, fazendo menção à SEPLAN e a Prefeitura.

Quando eu pergunto se ela tem conhecimento de como são definidas as políticas de mobilidade urbana em Maringá, a resposta que obtenho é que “são definidas a nível municipal, é o município que decide as intervenções e daí ele corre atrás do que for preciso. Se vai ser BID, se vai ser Caixa, se vai ser verba municipal...” Há na fala da engenheira muito pouco explicitado, no entanto, é possível compreender muito da realidade vigente por meio daquilo que não foi dito. Ao dar prioridade para questões puramente econômicas na definição de uma política pública, a engenheira reafirma o alinhamento da gestão municipal ao mercado, ao capital, e essa foi uma das primeiras frases de sua narrativa.

Por meio de leituras e acesso a documentos oficiais, fica bastante claro o interesse econômico da gestão municipal em estabelecer políticas, diretrizes e projetos que contemplem o mercado, sobrando muito pouco esforço para movimentar projetos de cunho social, ou políticas com intuito de melhorar a qualidade de vida da população. A narrativa da engenheira vem corroborar com esse entendimento logo nas primeiras falas que se estabelecem em nossa conversa.

Ao trazer Kingdon para a discussão, quando este argumenta sobre o segundo fluxo que permeia a constituição de agenda, a difusão de ideias em meio ao processo de alternativas e soluções não representa uma visão consensual da comunidade política, mas de certa maneira, o reconhecimento de que algumas propostas que são relevantes dentro de uma gama de possibilidades. Entende-se possibilidades aqui a partir de aspectos que são de interesse do poder público, e a pergunta que faço é: o que é relevante ao poder público? Quais aspectos são levados em conta nessa gama de possibilidades? Decidi perguntar, e a resposta foi nesse sentido: “Esses debates são feitos na SEPLAN, talvez lá te informem melhor, porque esses projetos não é assim,

‘ah a gente quer otimizar tal lugar’, ele tem que ter uma série de coisas pra ser cumpridas e requisitos que demoram um pouco” (ENGENHEIRA, 2016).

Depois de ouvir isso, resolvo voltar para questões um poucos mais técnicas e econômicas, de certa maneira, as respostas são mais “satisfatórias”. Descubro que a SETRANS pouco opina durante a definição da agenda, tão pouco na formulação da política, após a realização dos projetos é que eles passam a ter nas mãos o que deve ser feito, isto é, a engenheira representa a burocracia e esta atua mais fortemente na implementação da política pública. Segundo a engenheira (2016)

“a SETRANS pega o projeto pronto, a gente faz a sinalização viária, faz a questão do fluxo de ônibus, porque os ônibus também estão vinculados a SETRANS hoje, né? A circulação de ônibus, como ele vai passar, qual é o volume desses ônibus, como vai ser toda a funcionalidade deles ali. Principalmente, onde se implanta corredor de ônibus, porque é o que tem que funcionar. Toda a regulamentação da via é feito por aqui. A sinalização fica por nossa conta!”

Ao passo que vou entendendo o funcionamento da secretaria e sinto que, de fato, ela (secretaria e engenheira) não atua diretamente no processo de estabelecimento de agenda, busco saber percepções que me façam ver a realidade a partir da ótica da entrevistada. Com relação ao meu caminho percorrido no referencial, trago Bresser-Pereira e a legitimidade democrática para dialogar com Harvey e o direito à cidade, ao abordar assuntos quanto a participação da sociedade civil nesses projetos e a opinião da engenheira com relação à mobilidade urbana e o transporte coletivo em Maringá.

A engenheira manda um sonoro “não” com relação a participação da sociedade civil na decisão das políticas ou abordagem dos projetos, mas volta atrás rapidamente e emenda:

“Quer dizer, tem assim, quando tem alguma audiência pública... Geralmente, tem que ter audiência pública pra fazer projetos pro BID, essas coisas aí precisa de audiência, então daí é convocado a sociedade civil, tudo certinho. [Pausa] Tem que ter, na verdade! Porque a audiência pública é obrigatório... O projeto não é aprovado sem audiência pública. O CODEM costuma atuar como representante da sociedade civil”. (ENGENHEIRA, 2016)

Ao afirmar que “a legitimidade democrática de um governo depende e varia de acordo com o apoio que este recebe da sociedade civil”, Bresser-Pereira não quer dizer que a participação pública é assegurada, tão pouco toca na questão da qualidade ou da intensidade dessa participação, entretanto, por meio dessa fala percebo que a sociedade civil não recebe a atenção que merece, ou que por força de lei, deveria merecer na arena de decisão das políticas

públicas. Nega-se, além disso, o direito à cidade e à participação na esfera pública ao passo que uma política de planejamento urbano só será mais participativa e democrática a partir do momento que os movimentos sociais e a sociedade civil forem introduzidos em práticas políticas pelos próprios atores visíveis e ainda, quando tradições locais forem resgatas nesse movimento, como propõe Santos (2011).

Posso afirmar aqui que a SETRANS se ocupa da operacionalização dos projetos de trânsito e não tem força sobre a constituição de agenda, ainda que alguns atores dentro da secretaria tenham influência direta e espaço na arena política da gestão municipal, como é o caso do secretário da SETRANS. Penso que o poder de agenda está nas mãos nas instituições subsequentes.

4.2. SEPLAN

Chego à “cúpula” do planejamento maringaense no que tange à mobilidade urbana, de acordo com a narrativa prévia. A SEPLAN, Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo, fica localizada no prédio da prefeitura e é constituída por engenheiros, arquitetos, administradores, técnicos em projetos e outros profissionais engajados no crescimento e desenvolvimento da cidade (pensando em termos econômicos).

Na SEPLAN, conversei com uma arquiteta formada pela UEM, com um alinhamento crítico bastante interessante e que muito tem a contribuir com a minha pesquisa. Ela me recebe com sorriso no rosto, disposta a falar e, de fato, diz muito sobre aquilo que não se perfaz no discurso oficial de “cidade planejada”.

A pergunta que não queria calar logo que iniciei a entrevista era se havia, efetivamente, um planejamento para a mobilidade urbana em Maringá. Sobretudo, que implicasse na definição de políticas públicas, por meio de um processo de constituição de agenda, no qual os profissionais competentes debatiam e propunham soluções e alternativas. Ouvi atentamente uma narrativa não muito satisfatória ao se pensar na cidade de Maringá – de médio porte com a quantidade de atribuições (positivas) que são feitas a ela – ainda que uma cidade jovem:

“Não sei se eu posso dizer que esse planejamento não existe, mas acho que um dos produtos dele seria o plano de mobilidade. E o plano a gente começou a fazer... Então a gente começou a fazer o plano, mas acabou não dando continuidade. E a gente tá fazendo o plano pela própria prefeitura. A gente começou a fazer aqui dentro, com os próprios técnicos, mas aí acabou ficando em segundo plano porque a gente teve umas outras demandas no final do ano, até por conta da mudança de prefeito que vai ter, né... Então a gente teve que

deixar em segundo plano, mas a gente quer retomar ano que vem. Então, a gente não tem várias políticas públicas nesse sentido, mas claro que algumas coisas a gente acaba fazendo, que pode ser considerado uma política de mobilidade, né... Mas acho que ainda de uma forma bem... Como eu posso dizer... Pontual assim, né... Não é nada muito coeso, muito pensado ainda” (ARQUITETA, 2016).

Tomando como base o trecho acima, é gritante a falta de organização do poder público de pensar não só um Plano de Mobilidade Urbana para o município, que carece de tal ação, bem como pensar a constituição de agenda governamental de mobilidade para que políticas públicas sejam criadas e executadas afim de sanar problemas simples que vão tomando proporções homéricas ao longo do tempo. Talvez seria ingenuidade de minha parte entender esse movimento da prefeitura enquanto falta de organização, acredito que o termo seria a falta de planejamento, advindo de relações desiguais entre os atores visíveis do processo e a população, nas quais a postura adotada pelo poder público assume um caráter reativo e não preventivo em termos de elaboração de políticas públicas. Como pontua Souza (2006), o Estado atua de forma autônoma, sendo muitas vezes – eu diria quase todas as vezes – intervencionista, não agindo no sentido de se resguardar diante de problemas previsíveis.

Outro ponto da fala supracitada que me deixou inquieta foi a ausência de um Plano de Mobilidade Urbana, que de acordo com a lei nº12.587/2012, deveria existir dentro do Plano Diretor, visto que Maringá tem mais de 20 mil habitantes. Segundo a arquiteta: “A política é de 2012, né? Então, abril de 2015 era o prazo final. Só que aí me falaram que saiu uma liminar pra prorrogar por mais 3 anos, acho que isso já foi aprovado em nível federal, então a gente teria mais um prazo aí pra terminar”. Essa última fala reforça a reflexão da falta de planejamento da prefeitura para com a mobilidade urbana. Lima Neto e Galindo (2013) argumentam que o saldo dos municípios que conseguiram se adequar às suas obrigações de realização do plano deixa muito a desejar. Ele se refere a primeira proposta de lei, lá nos anos 2010, que previa um Plano de Mobilidade Urbana somente para municípios com mais de 500 mil habitantes.

As políticas municipais de mobilidade urbana são orientadas pela política federal, mesmo que em partes. Não há, portanto, uma justificativa plausível para a não realização e implementação de um plano de mobilidade urbana, levando em consideração que o Portal Federativo do governo disponibiliza em seu site uma cartilha de elaboração do plano, abordando a gestão da mobilidade urbana e os meios de transporte, redes e infraestruturas, as quais o município deve tomar conhecimento. Além disso, a cartilha contém os procedimentos de

elaboração, a metodologia e todo o detalhamento do plano de mobilidade para que este seja implementado¹¹.

Diante da minha expressão de decepção com relação ao plano, a arquiteta continua: “O plano é uma política setorial, né... Primeiro, a gente fez da política de habitação, depois veio a política de regularização fundiária, mas Maringá não tem esse plano de regularização, mas a gente fez o plano de saneamento, daí veio a política de mobilidade, agora tem que fazer”, no sentido de justificar a ausência do plano, mas pontuando que este será realizado pela prefeitura, via SEPLAN, tão logo isso seja possível.

Avançamos na conversa e sua narrativa vai assumindo perspectivas interessantes a minha pesquisa. Primeiro, aparece o caráter econômico com o qual se trata todas as políticas, projetos e ações desempenhadas pela prefeitura, mesmo quando a pergunta não aborda nenhum elemento econômico, é imprescindível que apareça nas narrativas as questões acerca dos financiamentos, isto é, de onde vem o dinheiro para instrumentalizar as políticas:

“a gente tem o financiamento do BID e o financiamento do PAC Mobilidade para projetos vigentes, implementados pela política. O BID é aquele contorno ali da UEM, mas aí não acabou contemplando o transporte coletivo. E aí o PAC Mobilidade entra os corredores de ônibus, da Morangueira e da Kakogawa, é um recurso federal [...] O BID, por exemplo, financia abertura de avenidas, são vários projetos de avenida, foi feita agora a abertura da... Itororó... tudo bem que tem uma ciclovia, mas tem vários projetos de abertura de avenida. A Carlos Borges também tem um projeto... Todos do BID são aberturas de vias” (ARQUITETA, 2016).

Essa fala denota uma preocupação com a questão da mobilidade, destacando que quase nada existe além da abertura de novas vias, ou seja, o que privilegia o uso dos automóveis individuais. Pouco se fala na sociedade; pouco se pensa na qualidade de vida urbana, e menos ainda, na elevação do número de acidentes fatais; nas ampliações de estacionamentos em detrimento das áreas públicas de convivência; no alargamento de algumas vias de rodagem; e na frágil situação dos transportes coletivos, bem como o seu preço elevado.

Todos esses aspectos pontuados por Ribeiro e Rodrigues (2011) dialogam fortemente com Harvey (2011) ao apresentar alguns dos apontamentos trazidos pelo direito à cidade. A reprodução das desigualdades e acessos distintos aos serviços urbanos essenciais, são balizados pelas relações do poder público com o poder privado, cuja finalidade de definir as políticas públicas tem o único objetivo de manter o *status quo* de privilégios e atendimento de interesses.

¹¹ Cartilha de Plano de Mobilidade Urbana disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/cartilha-orienta-municipios-na-elaboracao-do-plano-de-mobilidade-urbana>.

O segundo ponto importante, diz respeito à atenção (e ação) dispendida para o transporte motorizado individual que salta aos olhos na cidade de Maringá. Ainda que muito sutilmente, a arquiteta (2016) afirma: “eu não consigo dizer que o foco é numa coisa maior, ou na outra. Talvez no transporte individual... Ele recebe mais atenção.” Na realidade, essa fala é só uma confirmação do que é se pode observar nas ruas da cidade, além dos próprios dados secundários que chamam a atenção para o poder público com relação a saturação das cidades por conta do uso massivo dos automóveis.

Ribeiro e Rodrigues (2011) argumentam que o ritmo de crescimento dos carros superou o da população na grande maioria das metrópoles brasileiras – Maringá e sua região metropolitana consiste em uma delas - onde a população cresceu por volta de 10,7% e o número de automóveis aumentou em 66% entre 2001 e 2010. Esse aumento totaliza uma quantidade de carros que gira em torno de 920 mil unidades a cada ano, em todas as regiões metropolitanas brasileiras.

De acordo com os referidos autores, a lógica da hegemonia do transporte motorizado individual se debruça nas

“vultosas obras rodoviárias fazem a felicidade real das empresas de obras públicas e das montadoras de automóveis. Também da coalisão de interesses que comanda a política macroeconômica, pois é mais um veículo para tudo acelerar e sacrificar em nome da manutenção de elevadas taxas de crescimento. A não realização da imperiosa e ainda possível Reforma Urbana neste momento, justificada pela infundada crença que o crescimento econômico ira resolver automaticamente os gargalos do apagão urbano, poderá impor pesadas perdas estruturais da capacidade produtiva das cidades suportando este crescimento” (RIBEIRO, RODRIGUES, 2011).

Pensando na questão dos interesses que regem a atenção dada a determinados aspectos da mobilidade e não a outros, convoco Kingdon (2003) para dialogar com o terceiro ponto a ser explorado na narrativa da arquiteta. Ao contribuir nessa perspectiva, o autor argumenta que os fluxos – de problemas, de soluções e de política – devem se alinhar para que haja a constituição de agenda. Lançando luz em Maringá, por meio da fala da arquiteta, é notável que os atores visíveis, inseridos no fluxo da política, decidem em consenso quais alternativas são viáveis, legitimando dessa forma a hegemonia do automóvel, que mais uma vez, corrobora a lógica do capital que permeia as cidades brasileiras, e Maringá não foge à regra.

Descubro que há cerca de dois anos, houve uma fusão de SETRANS e SEPLAN, pois o grupo de projetos do SETRANS veio para o prédio na prefeitura, junto a secretaria de planejamento e acabou ficando sob sua responsabilidade, mas até aí era só SETRANS. A

SEPLAN não se envolvia nos projetos assumidos pelo grupo, no entanto era considerada a “gestora” desses projetos. A SETRANS – após a separação - acabou assumindo questões mais pontuais e operacionais, como algumas intersecções de vias e sinalização de trânsito. Entretanto, o processo ainda se divide, ao invés de se unificar: quando o projeto de sinalização está sendo feito na SEPLAN, a semaforização, vem da SETRANS. É um tanto caótico todo esse processo, porém parece ao mero “telespectador” que tudo funciona como deveria dentro da secretaria, ou melhor, das duas secretarias e seus grupos de trabalho.

Assim como um clima de dúvida aparentava rondar a SETRANS, a arquiteta (2016) da SEPLAN me confirma a mesma expectativa com relação às eleições: “Agora não sei como vai ficar no ano que vem, por que não sei se você já ouviu falar da criação da SEMOB? É a Secretaria de Mobilidade Urbana, e aí hoje o que é feito aqui passará a ser feito tudo lá...”

O clima político, ou o que Kingdon (2003) chamou de “humor nacional” – que pode ser entendido nos três entes federativos – influencia diretamente a constiuição de agenda. Caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas, por um período específico de tempo, discutem e compartilham as mesmas questões, a troca de uma gestão por meio de eleições municipais explicita claramente um dos elementos que permeiam o fluxo político. É sob a influência do clima ou humor nacional, que se pode compreender o porquê de algumas questões emergirem na agenda e outras serem descartadas, a partir da percepção dos atores que podem ou não assumir um protagonismo tão logo quanto a nova gestão venha a assumir o poder. Nesse movimento de ruptura, muitas vezes, as políticas públicas tomam novos rumos, assim como foi percebido durante a realização da pesquisa de campo, em Maringá.

Nesse sentido, ao buscar mais informações, comparando o que vem sendo feito no âmbito da mobilidade urbana com as gestões anteriores, sou informada de que a SETRANS está estruturada há apenas quatro anos somente, tendo dedicado atenção específica ao Bairro Santa Felicidade por conta de sua reestruturação. Somente na última gestão assume caráter de secretaria de planejamento, efetivamente, ainda que de forma tímida – e diga-se de passagem, desorganizada – estabelecendo políticas e projetos que perpassam a gestão urbana. Entretanto, surpreendo-me em saber na narrativa da arquiteta que:

“na verdade, foi nessa gestão que tudo aconteceu... Que a mobilidade começou a ser discutida, aparecer na tv, e a *bike* começou a aparecer na tv, então tudo começou a vir à tona agora, recentemente, né... E aí isso acabou entrando na agenda também. E aí o que que a gente fez foi inserir a *bike* nos projetos que estavam em andamento. Então a gente via que ia ter, por exemplo, ali descendo a UEM ali, não tinha *bike* no projeto. E aí eu sempre falando ‘vamo por, vamo por’ e ‘não, não dá mais tempo’... Aí teve que mudar o projeto, aí

‘beleza, vamos colocar’! Sabe? Então assim, em algum projeto que já tava em andamento que era pra abertura de via, a gente conseguiu colocar. Então, meio que assim, ela ‘subiu’ na agenda dessa maneira... Porque ela ser colocada como uma prioridade isso não, por exemplo, ‘vamo tirar estacionamento pra fazer uma ciclo faixa?!’, nossa, jamais!” (ARQUITETA, 2016).

É pertinente abordar aqui duas perspectivas, o amadorismo do poder público naquilo que tange à mobilidade urbana e a janela de oportunidade (KINGDON, 2006b) que se perfaz para a inserção da bicicleta nessas políticas. A segunda perspectiva pode ser oriunda da primeira, mas acredito que as justificativas para “enfiar” a bicicleta como modalidade alternativa de transporte em projetos em andamento tenham raízes pouco mais profundas do que o que está visível aos olhos. A bicicleta está na agenda de outros municípios, o que constrange a política de mobilidade de Maringá, por meio da mídia, pois é um argumento fortemente sustentado alguns protagonistas do movimento de ciclistas, além de atores que participam dos processos decisórios na gestão municipal.

Apresento, a seguir, trechos da narrativa, contada pela arquiteta (2016) que dá suporte ao referido argumento:

“Acho que ela (a bicicleta) entra, mas entra ali por baixo do tapete assim, sabe? Pela porta dos fundos assim... Vai meio que na esteira do negócio, mas não é prioridade, ainda. A gente até tenta colocar alguma coisa que ligue, que tire estacionamentos, que se resolva de uma forma simples, mas aí esbarra! Acaba não indo pra frente! Mas a gente quer fazer o plano cicloviário, essa é a nossa meta pro ano que vem! Fazer um plano de verdade assim... Existe um mapa que a gente foi traçado e acabaram divulgando isso como plano, mas eu não considero como plano cicloviário.”

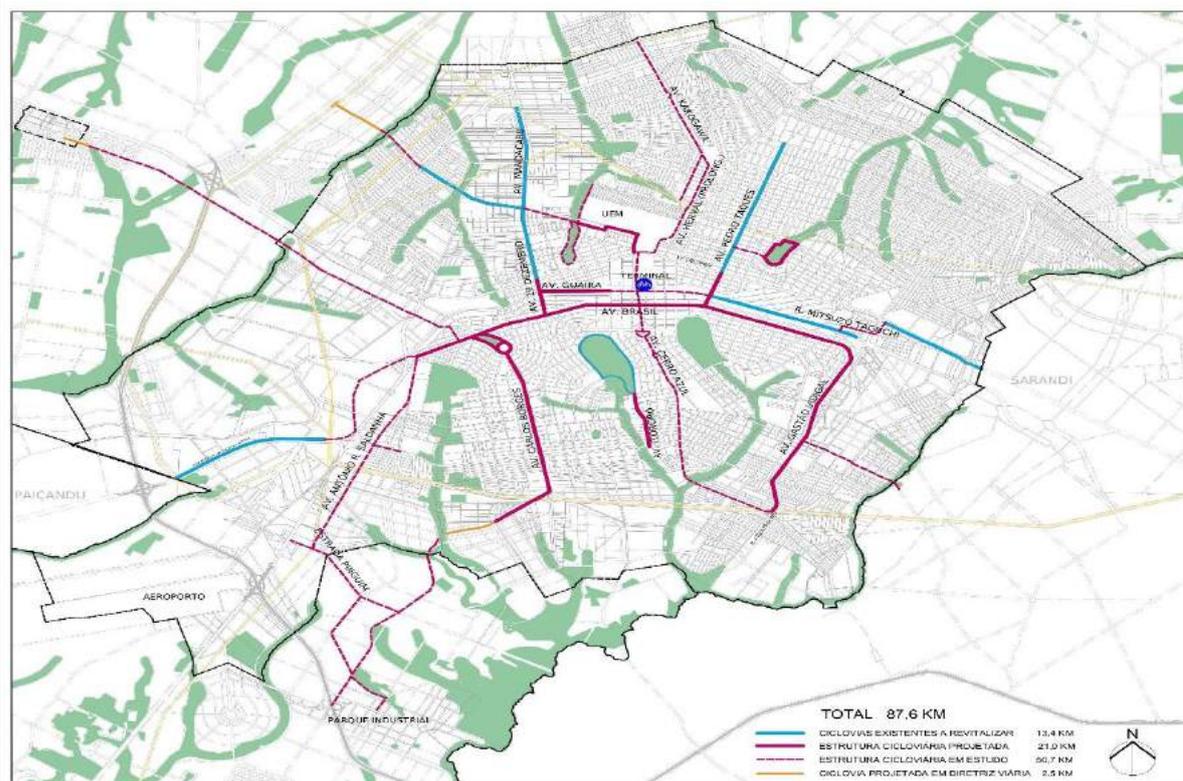


Figura 8 - Modelo para um possível mapa ciclovário de Maringá
Fonte: SEPLAN, 2016.

“A gente fez um encontro com o pessoal da UCB que veio pra cá, a gente fez reunião de ciclistas e daí a galera foi traçando no mapa, então tem todo esse material pronto e a gente precisa sistematizar isso pra transformar num plano. Aí dá pra considerar, né... Mas, por enquanto, a gente tem um mapa que a gente foi traçando, ‘ah, vamo fazer na Cerro Azul...’ ‘ah, na Cerro Azul seria legal’, sabe? A gente foi meio que pela lógica assim... Também não é muito difícil, né? Porque tem umas avenidas tipo a Cerro Azul que, pra mim, é muito claro que dá pra fazer uma ciclovia, que praticamente, já tem uma ciclovia pronta.”

Os dois trechos apresentados sustentam-se nos pressupostos da janela de oportunidade, como denomina Kingdon (2006b). Essa oportunidade de mudanças apresenta caráter transitório, pois no interior dos dois fluxos – de problemas e de política, eventos podem ocorrer de forma periódica, fazendo com que janelas de oportunidade se abram e se fechem. No entanto, essa prática narrada da inserção da bicicleta recai sobre os requisitos para a obtenção de financiamentos de obras de mobilidade urbana.

Elucidar essas práticas e pensá-las de forma crítica é meu dever, não só enquanto pesquisadora que vai lançando luz em descobertas para o acesso do leitor, mas também como usuária das ciclovias. Todas as organizações financiadoras – sejam elas governamentais ou não – apresentam uma série de requisitos aos quais as cidades devem atender para que a verba seja recebida, caso contrário, não há o repasse. Isso não ocorre somente com as ciclovias ou a

bicicleta que acabam por “entrar” nas políticas de mobilidade, bem como acontece com faixas de caminhada para pedestres ou delimitação de áreas verdes, que por meio do cumprimento de requisitos para a obtenção de verbas, tem a “entrada” garantida nas políticas públicas de mobilidade urbana.

É imprescindível que tais revelações sejam elucidadas, com o intuito de problematizar todo o jogo de interesses que permeia a constituição de agenda, até mesmo para que minha história seja construída no sentido de responder a pergunta de pesquisa proposta no início do trabalho. A ingenuidade ou ignorância, muitas vezes, pode iludir a sociedade que entende as ações encampadas pelo poder público enquanto benfeitorias. Entretanto, elas não mais são que o cumprimento de exigências ou meramente movimentos pontuais para um fim maior, o econômico. Eventualmente, as obras podem vir a dar certo, agregar valor a determinada região ou bairro da cidade, aumentando o valor de troca do espaço urbano, mas sem sentido de utilidade. O que convém explicitar é que esse não era o seu fim primeiro, o objetivo de sua execução.

As inquietações emergentes da narrativa da arquiteta vão saltando aos olhos a medida que ela vai tocando em assuntos pertinentes à mobilidade, como é o caso do transporte coletivo, que na narrativa da arquiteta surge como uma grande decepção ao se mudar para Maringá. Ela veio de uma cidade menor, há cerca de quinze anos, onde o transporte coletivo funcionava bem. De repente, ao tentar acessá-lo em Maringá, ela narra a experiência da seguinte forma: “Fui tentar andar de ônibus aqui e achei péssimo! Por isso que eu optei pela bicicleta e não largo mais, porque acho que é o melhor transporte. O próximo prefeito tá prometendo direcionar a mobilidade com foco no transporte coletivo, até tô preocupada com a *bike*, mas veremos, né...” (ARQUITETA, 2016).

O clima político ainda se estabelece como insegurança, uma dúvida que fica no ar quando se aborda a gestão que está por vir. Já o transporte coletivo, a medida que mais pergunto a respeito, mais reclamações chegam aos meus ouvidos. Entendo – por meio da narrativa acessada e da literatura – que muitas das dificuldades e problemas vigentes estão associados em parte às dificuldades do poder público municipal em alocar recursos contínuos para o subsídio ao setor, afim de garantir instituições de planejamento, gestão e fiscalização.

A medida que o transporte coletivo consome uma coletividade espacial e cuja eficácia depende, portanto, de uma distribuição racionalizada da população no espaço, a presença da gestão municipal sobre o planejamento urbano é imprescindível. No entanto, há a contrapartida do empresariado que detém a concessão para operar o transporte coletivo na cidade, cuja a garantia de uma taxa de lucro adequada para o capital de transporte deve ser assegurada, bem

como os recursos necessários à manutenção do sistema e as reais necessidades de subsídios (RIBEIRO, RODRIGUES, 2011).

Abordo ainda algumas questões acerca da participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas em Maringá, sobretudo, no que concerne a constituição de agenda e a história com a qual me deparo só corrobora as desigualdades e dificuldades que foram emergindo até o momento:

“Eu acho que a participação da sociedade é bem pouco ainda... Esses projetos que estão sendo feitos... Por exemplo, o da Brasil foi feito sem ouvir ninguém... O projeto oficial era o binário e depois a ciclovia acabou entrando ali e acabou virando projeto. Mas o projeto em si era o sistema binário. Foi feito o projeto e depois foi apresentado pra ACIM, sabe... Dos corredores também, foi feito o projeto, daí sei lá, foi feita uma audiência... Mas você vê que é assim, ele só foi apresentado. O que a gente tem feito com as ciclovias, a gente faz reuniões, assim, a gente fazia reuniões a cada 15 dias com a Ciclo Noroeste, mostrava cada ciclovia que a gente ia fazer, mostrava, discutia, apresentava tudo pra eles, mas só com relação às ciclovias... Porque a gente meio que foi inserindo isso na questão toda... Mas os projetos em si, pelo menos nessa gestão, é assim, é feito e depois mostrado” (ARQUITETA, 2016).

De acordo com Bresser-Pereira (1995), as organizações da sociedade civil – em tese - perseguem objetivos particulares de grupo e sua mobilização é harmonizada pelos seus atores sociais por meio da participação e mobilização, atuando em diferentes frentes de ação, distanciando cada vez mais do limitado papel de gerador da opinião pública. É importante pontuar também que sociedade civil pode e deve se relacionar com outros atores, como o Estado, e outras instituições. Entretanto, o cenário construído em Maringá não fomenta esse tipo de prática democrática.

O comportamento público no âmbito do diálogo com o governo deveria ser incentivado pelo próprio poder público. A sociedade civil, entendida como ator invisível, segundo Kingdon (2003, 2006a), no contexto maringaense, não atua e não assume seu protagonismo que lhe é direito e também, dever.

Uma das possíveis razões para a “não participação” na sociedade civil, enquanto ator invisível no processo de política públicas, pode ser a falta de informação, segundo a arquiteta (2016) argumentou que

“Não existe uma divulgação muito ampla de audiências públicas, eu vejo mais como ‘cumprir tabela’ do que apresentar pra sociedade... Acho que colocada no site... E assim, são convidados alguns órgãos, ACIM, CODEM... Por exemplo, na obra da Brasil teve bastante debate, o comércio participou, a

ACIM fez algumas reuniões... Pros ciclistas mesmo, tem a Ciclo Noroeste que é mais envolvida, a gente tem tentado fazer alguma coisa com eles pra envolver um número máximo de pessoas, né... Que é difícil também levar o ‘tiozinho’ que anda de bicicleta na Brasil, só se eu for entrevistar ele, se chamar ele ‘oh, vai ter uma audiência...’, o cara não quer nem saber... Acho que tudo começa com educação, né... De todo mundo... Às vezes, você vê uns ‘tiozinho’ bem velhinho andando fora da ciclovia e eu fico me perguntando ‘por que que ele tá fora da ciclovia?’... Anda na rua e é bem mais perigoso... Na Mandacaru até é compreensível, porque é tão ruim aquela ciclovia, aqueles sobe e desce lá, que andar na rua é mais confortável, mais prático”.

No recorte apresentado acima, entendo que a divulgação escassa das audiências públicas somente legitima o aspecto da desorganização e despreparo do poder público com relação ao planejamento urbano, da mesma forma, que pontuei anteriormente acerca da ausência de um Plano de Mobilidade Urbana, numa cidade com o porte de Maringá, é bastante controverso, pra dizer o mínimo.

Entretanto, há de se aprofundar nessa compreensão no sentido de pensar que não somente a falta de organização seja o motivo da prefeitura não querer a sociedade presente nas audiências públicas. Quando Bresser-Pereira argumenta que o governo que dirige o Estado, precisa possuir não somente a legitimidade bem como o apoio da sociedade civil, é um incomodo muito grande saber que esse “apoio” não acontece em Maringá, e não necessariamente pelo desinteresse da sociedade. Em contrapartida, para a sociedade civil ser democrática, além de contar com instituições estatais democráticas, deve pressupor que as contradições nela existentes não podem ser insuperáveis. A postura adotada pelo governo municipal acerca das audiências públicas – leia-se participação da sociedade – denota um caráter autoritário e excludente por parte do poder público para com a sociedade civil. Isso culmina em relações desiguais e precárias entre atores invisíveis – sociedade civil – legitimadas pelas práticas da gestão municipal, no que tange à constituição de agenda de políticas públicas.

Seguindo nessa esteira, preocupo-me em saber como se dá o processo de aprovação dessas políticas para a execução dos projetos e a arquiteta (2016) narra da seguinte forma:

“Passa pelas mãos de quem tá mexendo com cada projeto, que nem o pessoal da mobilidade que fizeram esses últimos projetos, da Brasil, etc... É que geralmente vem meio de cima pra baixo, o secretário quer fazer e... Existe um, existia um grupo de secretários e prefeito que meio que davam um “ok” pros projetos, mas é uma coisa que sai um pouco da nossa alçada, eles que decidiam. Mas o projeto é feito aqui, eles dão “ok” e é assim”.

A arquiteta, por ter uma base técnica, atua na burocracia do poder público, sobretudo, naquilo que diz respeito à formulação e implementação da política. Porém, insisto em saber o que seria “de cima pra baixo”, e ela continua:

“Do mercado, né?! O mercado dita as regras! Onde vai verticalizar, onde não vai... E daí a lei muda e acaba vindo pra gente a lei pronta, entendeu? Mas assim, a gente tem esperança, por isso a gente queria um secretario bacana de planejamento que a gente pudesse propor, enfim, sabe... Que a gente tivesse uma abertura maior pra propor as coisas... Que até agora a gente não teve muito isso...” (ARQUITETA, 2016).

Refletindo após a afirmação, apoio-me em Lefebvre (2004) ao observar que as cidades além de serem governadas pelo poder público, estão sofrendo, sobretudo, a ação do poder privado. Embora esses poderes encampem conflitos e diferenças, na administração da cidade, convergem para a construção da agenda e a implementação de políticas públicas, desencadeando a segregação sócio-espacial, entre outros problemas, como é o caso da lógica do transporte individual que impera solenemente sobre qualquer outra modalidade alternativa de transporte em Maringá.

Harvey (2011) suporta essa problematização ao lançar luz naquilo que chama de empreendedorismo urbano, isto é, a associação entre poderes públicos e interesses privados (corporativos ou individuais) - acrescentando ainda formas organizacionais da sociedade civil, o qual se tornou um importante movimento de promoção e administração do desenvolvimento urbano, por meio de coalizões com vistas à globalização neoliberal.

É possível trazer ainda para esse diálogo o fluxo da política, que segundo Majone (2006) quando exercido por mais de uma pessoa, tem o poder de controlar a agenda fazendo emergir coalizões entre membros de um comitê responsável pela decisão ou entre grupos nas comunidades, que teriam condições de vetar a discussão de quaisquer elementos ou iluminar questões que fossem de seu interesse. Portanto, controlar a constituição da agenda significa determinar o que será discutido, decidido e posto em prática, estabelecendo-se, dessa forma, o poder de definir os rumos da ação pública em um determinado contexto ou meio social.

Uma vez desenvolvidos esses projetos urbanos na esfera pública, os interesses corporativos entram em cena com todo o aparato capitalista para modelar o processo de desenvolvimento urbano, seja em âmbito regional ou metropolitano. Dessa forma, o próprio Estado é submetido ao setor privado, comprometendo o direito à cidade daqueles que a habitam, e restringindo assim, a cidade ao gosto de uma pequena elite política e econômica (HARVEY, 2013).

Por fim, considero que a displicência e a desorganização (ou será richa política?) imperam como elementos centrais na gestão municipal ao saber que não se faz uso de dados, materiais e estudos produzidos pelo Observatório das Metrôpoles¹², que são de extrema relevância não só a nível municipal, bem como englobam discussões a níveis estadual e federal. Quem perde é o município, e conseqüentemente, a população em geral, mas o fato é que não há justificativa para desviar o olhar do Observatório, mas sim fazer uso do que ele produz:

“A gente tem um problema aqui que o nosso geoprocessamento fica deslocado do planejamento. O nosso geoprocessamento fica lá na arrecadação, e a pessoa que cuida do geo, ela acaba mexendo com os dados do IBGE e tal, a definição das zonas... Mas a minha grande crítica quando eu falo que a gente acaba não fazendo planejamento é isso! Porque a gente acaba não se envolvendo com pesquisa e muitas coisas dos dados a gente poderia aproveitar. E a gente acaba não aproveitando porque a gente não faz pesquisa aqui. Eu sempre tô acompanhando a produção do Observatório, mas não serve pra gente, porque a gente acaba não utilizando. O material seria muito interessante até pra mão de obra, a gente não tem nenhum tipo de pesquisa nesse sentido, pra fazer projeto junto, fazer essa troca... Não tem nada! Não tem diálogo, existe mais uma guerra...” (ARQUITETA, 2016).

É assim que se finda a narrativa da Arquiteta da SEPLAN, mas fiquei aguardando ansiosamente o que se pode explorar para possíveis próximos capítulos.

4.3. SETOR DE TRANSPORTE COLETIVO DA SETRANS

Tento qualquer comunicação diretamente na empresa Transporte Coletivo Cidade Canção, mas é quase como marcar uma coletiva com o Papa. Pensei em desistir, porém descubro uma terceira via que não resolveu completamente o problema, mas iluminou parte do caminho. Consegui contato com o setor responsável, exclusivamente, pelo transporte coletivo da cidade, dentro da SETRANS.

É um dia bastante tranquilo em certa tarde quente de novembro e a SETRANS está quase vazia. Mais uma vez, chego sem avisar ou marcar horário e busco diretamente as pessoas que trabalham nessa área específica da secretaria, destinada aos cuidados do transporte coletivo. Quem havia me falado sobre esse setor foi a própria engenheira da SETRANS, no entanto, tentei num primeiro momento o contato direto com a TCCC.

¹² O Observatório das Metrôpoles será descrito e abordado detalhadamente ainda nesse capítulo, nas próximas sessões.

Após tantas narrativas negativas acerca da imagem do transporte coletivo vigente na cidade, a minha maior inquietação quando me deparo com o administrador do setor, é se existe uma preocupação com o transporte coletivo, ou seja, se há algum requisito mínimo a ser cumprido pela empresa responsável por essa prestação de serviço para que as políticas encampem ações efetivas nesse sentido, para que esse tipo de modalidade de transporte opere, ao menos, com segurança e dignidade.

O administrador é bastante objetivo em sua narrativa e vai tocando em diversas informações pontuais as quais me são interessantes ao longo da construção de minha história:

“No momento, só é feito pelo Ministério das Cidades. Eles mandam pra nós um formulário e a ANTT, que é o órgão nacional de transporte, ele faz o questionário de avaliação. Pra nós normalmente é enviada uma planilha uma vez por ano referente à avaliação. Nós como administradores do transporte coletivo, realizamos toda a avaliação juntamente com a empresa TCCC que é só prestadora de serviço. Normalmente, ela é uma planilha com várias perguntas sobre tudo, usuários, quantidade, qualidade, nível geral... Aí vem em torno de umas quinze a vinte perguntas, é respondido pela nossa gerência e enviado pra eles” (ADMINISTRADOR, 2016).

O trecho da narrativa citado acima é animador no sentido de demonstrar a preocupação do poder público com a prestação de serviço acerca do transporte coletivo. Curiosa, entro no site da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres – afim de encontrar relatórios de pesquisas, pesquisas de satisfação, regulamentação do transporte coletivo no Brasil, entre outros documentos que possam corroborar com a narrativa do administrador. Entretanto, a busca é pouco produtiva. De certo modo, as regulamentações e diretrizes que operam o transporte coletivo nas cidades brasileiras estão disponibilizadas aos usuários, no que tange à pesquisa de satisfação, a Agência só apresenta resultados com relação a transporte rodoviário e ferroviário e nada se encontra sobre transporte coletivo ou semiurbano.

Questiono, portanto, o administrador (2016) se existem pesquisas realizadas pelo município com os usuários do transporte coletivo, visto que uma avaliação respondida apenas com uma parte interessada – nesse caso, só o poder público e não a sociedade – não compreende a realidade como um todo. E ele narra:

“Sim, é feito pesquisa sim, normalmente sempre quando é relacionado ao sistema que a gente precisa fazer alguma mudança, que nem no caso um estudo, que nem agora a gente tá fazendo uma mudança lá na Morangueira, isso é passado pra empresa, a empresa vai fazendo assessoria junto do sistema de transporte pra passar essa resposta pro órgão” (ADMINISTRADOR, 2016).

A resposta dele me gera mais dúvidas que certezas, insisto se essas pesquisas são de fato realizadas com os usuários, ali na rua, no terminal urbano, com aquele trabalhador que usa ônibus todo dia para seus deslocamentos de casa-trabalho/trabalho-casa. Ele não sabe responder. Simplesmente, não sabe. A partir do recorte da narrativa no qual é abordado o caso de mudança, fica à critério da empresa prestadora de serviço realizar esse tipo de investigação, e algo me diz, que essa pesquisa não existe.

Como pesquisadora, não posso permanecer no campo da especulação, portanto, faço uma reflexão somente a partir da fala do administrador com base nos escritos de Santos (2011) quando este argumenta que deve haver compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes, com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros; é bastante contundente que esses participantes sejam o poder público e o poder privado, num processo por meio do qual o primeiro delega ao segundo uma avaliação de um serviço público.

Outrossim, o administrador narra como os projetos que contemplam o transporte coletivo são feitos. E o processo é basicamente como foi descrito, anteriormente, pela engenheira da SETRANS e pela arquiteta da SEPLAN. Na antiga gestão, havia uma equipe dentro da SEPLAN, que era composta por membros da SETRANS. A partir da nova gestão que finda neste ano, foi unificada a engenharia, portanto o desenvolvimento dos projetos são realizados na SEPLAN, restando a SETRANS a implementação técnica, toda a parte operacional. “Mas agora tá retornando de novo pra nós, porque nós mudamos de nome. Agora, nós deixaremos de ser SETRANS a partir do dia 31 de dezembro e vamos chamar SEMOB. A gente vai passar a ser Secretaria de Mobilidade Urbana”, afirma o administrador (2016) assumindo um semblante de satisfação. De certo modo, a ruptura que está por vir como um abalo no fluxo da política (KINGDON, 2003; MAJONE, 2014) – igualmente foi visto nas duas narrativas precedentes a essa – aparenta não gerar incertezas nesse setor de transporte coletivo.

Acerca da aprovação dos projetos dos projetos que contemplam o transporte coletivo, o administrador (2016) narra que:

“Esses projetos são aprovados assim, a gente tem a equipe técnica, né? Essa parte aí, que nem essa parte do tráfego, que tem dois engenheiros, mais a parte lá do SEPLAN que tem um engenheiro responsável, ele normalmente que inicia, passa pelo secretário (da SETRANS) e depois disso que eles começam... pra ver se tudo tá dentro do pedido. Mas nada assim, como se diz, é sem um responsável, um laudo técnico. Sempre tem que ter um responsável pra fazer esse pedido. E sendo aprovado aqui a gente faz a descrição.”

Esse trecho da narrativa ilumina a dinâmica problema/alternativa, no âmbito da constituição de agenda, emergindo as figuras dos atores que participam do processo. Os profissionais técnicos aparecem como atores invisíveis, sem poder de fato para fazer com que os problemas ascendam à agenda, embora muitos desses profissionais tenham consciência para tanto. O secretário assume o caráter de ator visível, ao ter em mãos o poder de decidir o que vai ou não virar uma política/projeto de mobilidade.

Há, ainda, um controle interno por meio do qual o cidadão pode acessar tudo que é feito, podendo solicitar o documento registrado e obter a informação que deseja (ADMINISTRADOR, 2016). Porém, essa acessibilidade da sociedade não constitui, efetivamente, uma participação democrática nos projetos ou decisões, muito menos naquilo que tange ao estabelecimento de uma agenda governamental. O mesmo ocorre com as audiências públicas, é necessário que haja junto ao SETRANS um pedido formalizado solicitando que a realização da audiência, o administrador (2016) completa que “sempre é possível desde que plantas e inícios e laudos técnicos, é que nem pesquisas pro público, sempre é, normalmente fica tudo disponível. Pelo menos, nunca foi negado que eu vi.”

Recaio, novamente, nas questões pertinentes a legitimidade democrática, crendo cada vez mais na postura autoritária que as narrativas vão tecendo acerca da gestão municipal de Maringá. O jogo da representação política, ou seja, o fluxo da política acaba por ter congelada sua capacidade de produzir dinamicamente as condições da única forma de legitimidade aceitável em nossos dias, ao passo que sofre influências diretas da hierarquia das diferentes classes, cujas práticas mais comuns são protagonizadas pela classe hegemônica, formada pelo alinhamento entre a elite econômica e o próprio governo municipal.

Nessa direção, os atores visíveis que se estabelecem no processo de constituição de agenda têm acesso a informações privilegiadas, diferentemente do que ocorre com atores invisíveis, proporcionando-lhes ascender questões à agenda por conta de sua liderança e formação de coalizões. Kingdon (2003), no entanto, pondera que a atuação dos grupos de interesse ou coalizões assumem caráter de influência somente quando somadas a um conjunto de fatores, sobretudo, com a participação de outros atores visíveis, além do poder público, como é o caso da TCCC que faz peso nas decisões acerca do transporte coletivo.

O administrador elucida em sua narrativas projetos que estão em execução na cidade, chamando a atenção para um deles, o que acaba por despertar meu interesse:

“Esse projeto do terminal é muito importante, porque em Maringá no horário do *rush* você não consegue andar... Estão terminando a Morangueira e os

terminais e o terminal central, que seria o terminal intermodal. É no mesmo lugar... Ele vai ser praticamente refeito de novo. Não tem nada assim, porque praticamente pelo que existe em Maringá atualmente, aquele lá tá muito ultrapassado... A gente não tava nem conseguindo mais acomodar os ônibus lá, tava muito pequeno para um número grande de viagens e ônibus que necessita para o transporte..." (ADMINISTRADOR, 2016).

O projeto supracitado pelo administrador, é no meu entendimento, a primeira grande política urbana de mobilidade realizada na cidade de Maringá, que efetivamente propôs e tem executado a ampliação do transporte coletivo de forma que venha agregar valor para a sociedade e sobretudo, para os usuários dessa modalidade de transporte. Mesmo que não se possa deixar de lado o objetivo de "aliviar o trânsito" e essa afirmação está fortemente alinhada à lógica do transporte motorizado individual, não se pode negar que algo está sendo feito para a obtenção de melhorias acerca da mobilidade urbana.

Ainda muito me incomoda detalhes das falas como: "porque em Maringá no horário do *rush* você não consegue andar..." Não consegue andar de carro, certo? A bicicleta anda em qualquer horário sem ocupar grandes proporções de espaço, só para citar um exemplo. Penso e me calo, escuto atentamente o final da narrativa do administrador, que cada vez mais exalta no projeto do terminal interurbano, as vantagens que serão auferidas para a fluidez do transporte individual. Contraditório! Prossigo para as próximas narrativas.

4.4. CICLO NOROESTE

A Ciclo Noroeste é uma associação de ciclistas do Noroeste do Paraná, sediada aqui em Maringá. Ela é uma associação nova, cuja abertura oficial foi só em 2015. No entanto, as ideias começaram em 2014, como fruto de iniciativas particulares de vários ciclistas e também profissionais ligados ao urbanismo, à engenharia, à arquitetura, que tinham interesse no assunto, discutiam e pesquisavam acerca da bicicleta como modalidade de transporte e mobilidade urbana. Esse grupo de pessoas costumava participar – porém sem aderir a um alinhamento, cada um defendia seus interesses individuais - das reuniões da Câmara de Vereadores, da prefeitura e das audiências públicas de projetos de mobilidade urbana. E sempre surgia a pergunta: "vocês estão aqui representando quem?" E era cada um por si. É aí então que essas pessoas têm a ideia de montar uma associação, baseadas no exemplo de Curitiba, onde se tem a Ciclo Iguazu. Com base nessa associação, é que a Ciclo Noroeste estabeleceu sua organização, seu estatuto e diretrizes para projetos cicloviários. A ideia do nascimento da associação veio paralela à

construção da ciclovia na Avenida Brasil, a qual gerou toda a discussão na cidade sobre a retirada do estacionamento central, se aquilo iria prejudicar realmente o comércio, se não ia, se era interessante ter as ciclovias mesmo não tendo muitos usuários. Desse modo, as pessoas passaram a dialogar enquanto participavam daquelas reuniões e eram sempre o mesmo grupo sem um órgão que os representasse. Decidiu-se, portanto, criar a CicloNoroeste, com cerca de 40 a 50 pessoas, que integraram a associação em seu início.

Essa é a narrativa contada por um professor do curso de Engenharia Civil, da UEM, membro da Ciclo Noroeste, atuante no corpo técnico que compõe o grupo e ativista da bicicleta em Maringá. Segundo ele, “o intuito principal é discutir a mobilidade urbana não motorizada, com o enfoque na mobilidade urbana sustentável, ou seja, mobilidade antiga que é o pedestre, o ciclista e também com suporte público, porque a cidade não tem esse enfoque” (PROFESSOR, 2016). E completa:

“Porque a nossa cultura do automóvel é muito forte, a gente depende muito dessa única matriz motora e essa dependência gera prejuízos financeiros, sociais (principalmente), urbanísticos. E aí a cultura da Ciclo Noroeste é participar das discussões, comentar o desenvolvimento de outras modalidades de transporte em equilíbrio com o automóvel, claro que a nossa principal bandeira, é a bicicleta, né, porque ela é, comprovadamente, uma boa ferramenta de mobilidade urbana para as cidades, ainda mais Maringá que é plana. A gente não tá num lugar muito arenoso, ou numa cidade medieval com ruas tortuosas e apertadas. A gente tá numa cidade plana, com ruas largas, com totais condições de aplicar outros modos de transporte, com segurança, qualidade, que não só o carro e a gente, no entanto, só dá prioridade para carro, desde que a cidade nasceu. Então, assim, a gente tá com o intuito de mudar esse foco, de mudar esse paradigma, tentar discutir, tentar trazer a bicicleta, trazer os pedestres, né, porque a gente tem calçadas ruins, também, problemas de conflitos de usos, má execução, enfim, acessibilidade, entre outras coisas, e é inegável que a gente está bem atrasado em relação a isso” (PROFESSOR, 2016).

Em minha história, portanto, entendo a Ciclo Noroeste enquanto sociedade civil, tomando a perspectiva de Bresser-Pereira (1995, p. 91) ao definir, resumidamente, a sociedade civil como sendo “o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos”. Desta forma, as organizações da sociedade civil perseguem objetivos particulares de grupo e sua mobilização é harmonizada pelos seus atores sociais por meio da participação e mobilização, atuando em diferentes frentes de ação. Como a mobilidade urbana é encampada no discurso da Ciclo Noroeste, ao atuar junto aos debates do poder público, promove a ascensão de problemas acerca

da mobilidade urbana à agenda municipal, ou, ao menos, tem a intenção de problematizar e questionar o uso abusivo de carros na cidade de Maringá.

A hegemonia do automóvel é ilustrada na narrativa do professor (2016), corroborando com Lefebvre (2004, p.77) ao argumentar que “[...] o uso maciço do automóvel (meio de transporte “privado”), a mobilidade, a influência do *mass-media* separam do lugar e do território os indivíduos e os grupos”, negando aos cidadãos uma possibilidade de exercer seu direito à cidade, quando todo o acesso que deveria ser público, via transporte coletivo, se estabelece em função do transporte privado individual.

Ainda, nesse sentido, o professor (2016) continua:

“A nossa cidade já nasceu num período em que a indústria brasileira já se voltava para o automóvel, nossa matriz modal já estava concentrando esforços único e exclusivamente o rodoviário de cargas e pessoas, enfim, ela nasceu nesse contexto. Então é natural que a gente tenha essa realidade hoje, porque o país ao longo dos anos 60, 70, 80 e 90 só direcionou esforços em cima disso, basicamente. E agora que a gente tá tendo uma certa discussão, mas ainda de maneira muito tímida, de mudança desse paradigma, dessa ideia de planejamento, né. E ainda sofre muito preconceito também, porque a sociedade imagina o carro como status, então a pessoa que usa transporte público, que usa a bicicleta para ir trabalhar, ou até mesmo a pé, ela se sente inferiorizada, o que é uma grande bobagem, mas é uma característica que se desenvolveu ao longo desses anos. Então, por isso é difícil você trazer isso para as políticas públicas de maneira intuitiva, porque isso vai mexer com o espaço já constituído, para você ter uma via que você constatou que tem demanda de ciclistas ou de transporte público e você quer tirar o espaço do automóvel, por exemplo, uma faixa de rolagem ou uma vaga de estacionamento, para construir um corredor ou para construir uma ciclo faixa, há uma comoção muito grande da comunidade, principalmente, imediata que está ali o comércio, por exemplo, de achar que aquilo vai destruí-los, de achar que aquilo vai ser um retrocesso, de que aquilo vai ser prejudicial, economicamente, para eles. No entanto, você tá tentando buscar alternativas que visam o bem social, né. A gente tem ocupado os espaços públicos de maneira equilibrada [...] então a gente devia equilibrar um pouco mais, não é banir o automóvel, é equilibrar as coisas, então, acaba daí nesse caso ficando difícil você realmente, trabalhar políticas de mobilidade urbana alternativas. O que acontece? As alternativas acabam sendo de incluir a ciclovia em, ou ciclo faixa, em projetos de maiores demandas”.

É em meados da década de 1970, especialmente no EUA, que a sociedade civil e o poder público iniciam o questionamento do impacto do automóvel e sua correspondente avaliação com relação à natureza e o esgotamento das cidades. Entretanto no Brasil, desde o fim do século passado e início desse, observa-se a queda no uso do transporte público (de 68% para 51% do total de viagens motorizadas) e o aumento no uso do automóvel (de 32% para 49%). Essas mudanças estruturais - apontadas Vasconcellos, Carvalho, Pereira (2011) - tiveram enormes

consequências nos gastos dos usuários, no consumo de energia e na geração de externalidades negativas, como a poluição, o congestionamento e os acidentes de trânsito.

Além disso, o desequilíbrio constatado no trânsito das cidades brasileiras, é gritante! A quantidade de automóveis individuais que está para ônibus, motos, bicicletas e pedestres é desproporcional, levando em consideração que um carro carrega muito menos passageiros que um ônibus ou um trem (5/40, aproximadamente), assim como é possível visualizar em dados do IPEA e da ANTP os quais acessei, como sugestão do professor. Nas áreas urbanas dos municípios com mais de 60 mil habitantes, são realizados por dia cerca de 148 milhões de deslocamentos. O gráfico 4 mostra que as pessoas fazem 35% dos deslocamentos a pé, 32% por transporte coletivo e 28% por automóvel. No transporte coletivo, os ônibus atendem a maior parte dos deslocamentos (84%).

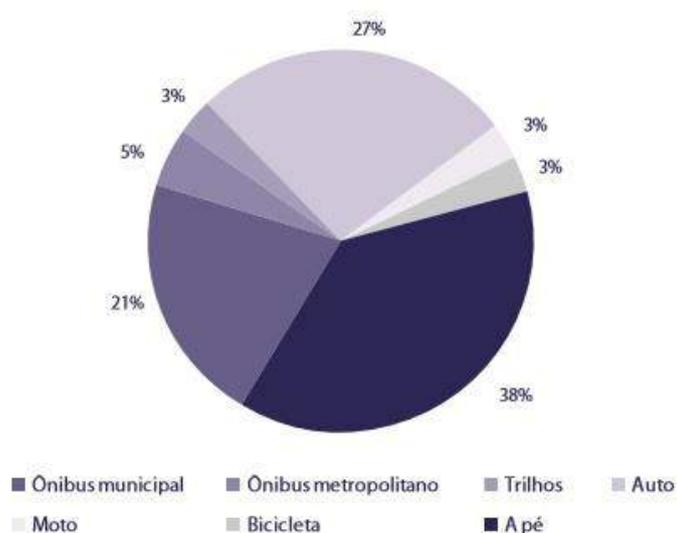


Gráfico 4 - Divisão modal, cidades com mais de 60.000 habitantes

Fonte: ANTP, Sistema de Informações de Mobilidade, 2007.

Nessa seara, o professor (2016) aponta que “cada um tem o seu interesse, o ciclista quer a cidade de um jeito, o motorista quer de outro, o usuário do ônibus quer de outro, o comerciante quer de outro, mesmo existindo argumentos que provem o contrário destas ideias únicas, fechadas, que cada grupo quer”. E de fato, é o que percebo ao tocar na polissemia das narrativas e diálogos com os quais me deparo. Trago à discussão Kingdon (2003) e sua abordagem acerca dos atores visíveis e invisíveis, para iluminar a Ciclo Noroeste enquanto sociedade civil. O autor pontua que os atores invisíveis são convidados a opinar em comissões fóruns e audiências públicas, bem como suas propostas são consideradas pelos formuladores de políticas governamentais e podem ser levadas à agenda. E é esse o movimento realizado pela associação.

No entanto, assim como foi narrado pela arquiteta da SEPLAN, o professor (2016) também pontua que

“Seria interessante se todos fossem ouvidos, mas aí acaba vencendo os interesses maiores, como os imobiliários, por exemplo, o mercado imobiliário, acaba, infelizmente, claro nos vivemos numa sociedade capitalista, é fundamental que isso, nessa organização-sociedade, aconteça isso, mas eu acho que a gente exagera um pouco, acaba deixando ele (mercado imobiliário) tomar quase todas as decisões, sendo que devia ter um certo equilíbrio aí, que a gente vê exemplos das cidades europeias [...] Por isso que para o poder público poder tomar decisões é fundamental pesquisas, planejamentos, enquanto a gente não tiver essas palavras que significam políticas no médio e longo prazo, dificilmente, a gente vai conseguir avançar muito, a gente só vai ter avanços pequenos, ciclovias construídas ou modificadas bem pontuais, uma aqui, outra lá, outra aqui, mas nada formando uma rede, nada conectado, tudo meio difícil de chegar, né”.

Nesse trecho da narrativa, tanto o direto à cidade quanto o modelo de múltiplos fluxos corroboram com a fala do professor (2016). No primeiro momento, quando o mercado imobiliário aparece enquanto ator visível com poder de constituição de agenda e definição de políticas, é possível perceber que a cidade não contempla um protagonismo do cidadão que a habita, mas sim daqueles que detém o capital, e em última instância, conseguem encampar ações de acordo com seus interesses.

O segundo ponto, ilumina a importância da convergência dos fluxos, daquilo que Kingdon (2003) chama de “caldo primordial de políticas” – que emerge no fluxo de soluções – e é fundamental para que se estabeleça uma agenda a partir de problemas pertinentes e soluções possíveis, sem planejamento e entendimento do contexto, não há como a agenda abarcar aquilo que de fato é um problema. Bem como sem haver o movimento dos atores – visíveis e invisíveis – ora em consenso, ora em conflito, não há como atender à necessidade real da cidade ou de sua população, ainda que isso ocorra muito pouco, na prática.

A polissemia das narrativas, muitas vezes, culminou num mesmo ponto, a falta de interesse do poder público – isto é, da prefeitura – em traçar objetivos e definir políticas públicas de mobilidade via acesso a dados e pesquisas com as quais se pudesse trabalhar de maneira mais efetiva. À medida que não se tem um planejamento, uma pesquisa de campo, ou material que norteie a ação política, o desenvolvimento de projetos atende às demandas pontuais e muitas vezes, nem se quer resolve o problema público.

Em partes subsequentes da narrativa do professor (2016) é explícito essa compreensão da prática do poder público:

“Esta matriz origem-destino, por exemplo, seria um dado ideal para a cidade, uma cidade como Maringá já merece esse tipo de dado, precisa disso. Uma cidade para ser mais efetiva, mais eficiente, ela tem que ter esse trabalho, senão o que acontece? A gente fica muito no ‘achismo’, né... Muitos políticos não querem isso porque isso não dá visibilidade, e aí as vezes você ouve ‘1 milhão e meio de reais para uma empresa vir e fazer um projeto desse Maringá’, pesquisar, entrevistar pessoas, fazer planejamento e o poder público acha caro, 1 milhão e meio de reais para um estádio em Maringá não é nada, mas acham caro investir nisso. Preferem investir em outras coisas, então, assim, é esse tipo de mentalidade que deveria mudar e este argumento foi utilizado em algumas épocas, nas discussões, nas reuniões que a gente batalhou na prefeitura, mas a resposta que a prefeitura deu para a gente, foi que a prefeitura não ia fazer, não ia investir nisso, porque era caro”.

“[...] como existe nos exemplos de projetos no Brasil de infraestrutura de mobilidade, de VLT, de corredor de ônibus que são elefantes brancos. Tem um monte por aí, né. E a gente tem que evitar isso porque hoje em dia, dinheiro também não é algo fácil, o país está passando por um tempo difícil e não pode gastar dinheiro, então, isso pode ser um exemplo de qual caminho seguir. O que a gente precisa é de matéria prima, gente trabalhando com isso e a matriz origem-destino, na minha opinião, e é a opinião de outros pesquisadores e até mesmo do Governo Federal na cartilha do Plano diretor dos transportes. Nesta revistinha, isso é uma das coisas primordiais, só que não é obrigada a fazer, e por isso os municípios acabam não fazendo isso”.

“Como cidadão, pelo que eu observava nas reuniões, a prefeitura não tinha boa vontade com o observatório, pela posição política da prefeitura e pelo pensamento da prefeitura em relação a oposição política do observatório. Porque o Observatório das Metrópoles ele não é do partido político, ele faz trabalhos que são trabalhos nas áreas que mostram a realidade das cidades, são pesquisadores sérios aqui da universidade e a prefeitura não via deste jeito. Então ela nunca teve boa vontade em receber os dados vindos do observatório. E são dados importantíssimos, inclusive, coloca em pauta dados de Sarandi, de Paiçandu, da região metropolitana. Não adianta nada a gente fazer uma pesquisa de destino e resolver o problema de Maringá e deixar essas cidades de fora. É ridículo fazer isso”.

“[...] penso que a SEMOB tem que trabalhar em parceria total com a SEPLAN, porque se essa separação ocorrer vai ter problema. Não adianta pensar mobilidade urbana e planejamento urbano cada um na sua. Não existe isso, não existe. E esse pensamento fez com que a gente também demorasse muito para entender a necessidade de fazer alguma coisa. Esse pensamento segregado. Então, assim, eu acho importante a SEPLAN continuar atuando, porque a SEPLAN toma as decisões a respeito do planejamento urbano e isso vai interferir diretamente na mobilidade, assim como decisões de mobilidade vão interferir no planejamento urbano, sem dúvida nenhuma [...] Com relação a gente, eles (a SEPLAN) tiveram essa abertura, o corpo técnico da prefeitura. Depois que saiu as decisões dali e ia para a parte política, que sai da esfera deles”.

São decisões políticas narradas, as quais fogem do entendimento da sociedade. O que demanda aqui é a geração e mobilização do conhecimento para problematizar e pensar as

alternativas, como propõe Farah (2012, 2015). São questões internas da prefeitura que dizem respeito ao fluxo de política e o cidadão tão pouco tem acesso. Entretanto, ao acessar as narrativas polissêmicas e a gama de dissensos que perpassam as decisões é possível compreender, mesmo que superficialmente, de que forma se dá não somente o processo de constituição de agenda, mas ainda como esses projetos são pensados e todas as interferências que sofrem pelo caminho até chegar a execução.

É pertinente elucidar novamente a maneira pela qual os interesses da população são solapados pelo movimento dos atores visíveis que tem poder de decisão na esfera pública, e de acordo com as narrativas aqui contadas, a esfera pública está impregnada do poder privado. De maneira geral, as audiências públicas contam com entidades representativas, como a UEM – que tem cadeira no Conselho de Planejamento de Gestão Territorial, o UNICESUMAR também - representando uma instituição de ensino superior privada, a ACIM, o CODEM, e outros grupos ocupam esses espaços de debates políticos.

A participação popular é demasiadamente importante, no entanto, muitas vezes as audiências públicas estão esvaziadas. Segundo o professor (2016), a audiência sobre o projeto do terminal intermodal que agora vem gerando uma série de problemas, nela foram apontados erros técnicos logo na encomenda do projeto, como erros projetuais entre outros. Foi realizada ainda uma audiência sobre o corredor da Avenida Morangueira que também passou por mudanças porque foram constatados alguns problemas técnicos. Não havia ninguém nas reuniões – nessas audiências públicas – “pouquíssimas pessoas estavam presentes”, como narra o professor (2016):

“nessa reunião também tinha sido apresentada o que a prefeitura faria com a demolição do terminal atual até a construção do novo. Ele teve que redistribuir as linhas do ônibus no centro da cidade onde as pessoas iam subir e descer, porque o terminal ia se espalhando enquanto estivesse em obras, nem o usuário do transporte coletivo estava lá para discutir ou pelo menos para saber o que vai acontecer”.

É importante problematizar e questionar a comunicação, sobretudo, por parte do poder público. Falta comunicação ou falta interesse? Além disso, não se pode deixar de iluminar questões acerca da legitimidade democrática, bem como abordar o direito à cidade e por fim, os fluxos da política, sob a ótica de atuação dos atores visíveis e invisíveis. No que tange à legitimidade democrática, é imprescindível que não apenas o poder público, ou seja, o Estado seja democrático, bem como a sociedade civil deve atuar junto dele no sentido de legitimar a democracia, em termos de decisão e de pensar formas alternativas que resolvam problemas

sociais. Ao tocar nos problemas, convoco o direito à cidade para que se possa refletir num protagonismo da sociedade civil enquanto ator – mesmo que invisível – presente nas arenas políticas.

A falta de interesse dos cidadãos somada à despreocupação (ou desinteresse) do poder público em tomar a melhor decisão para o bem-estar social, culmina em políticas públicas mal pensadas, projetos carregados de problemas que poderiam ter sido evitados e na maioria das vezes, em verdadeiros prejuízos à cidade, de forma geral. Não vou entrar aqui em termos culturais, ao lançar luz na falta de senso político do cidadão ausente nas decisões políticas, pois este não é o foco de minha história. No entanto, por meio de outras narrativas, essa questão acaba por aparecer na fala dos entrevistados, e esse questionamento pode ser um indício para futuros desdobramentos da pesquisa.

Aparece ainda na narrativa do professor (2016) um elemento importante abordado por Kingdon (2003) ao se debruçar nos atores visíveis e invisíveis: a mídia, e conseqüentemente, a sua atuação junto ao poder público. Embora haja esse embasamento legal, o qual obriga a prefeitura realizar as audiências públicas, a parte da comunidade nem sempre é efetiva em determinados assuntos. No entanto, quando a imprensa compra a ideia, a sociedade parece comparecer fortemente nos debates que se propõe. Kingdon (2003) considera a imprensa – ou a mídia em termos gerais - um poderoso instrumento na formulação de agenda, embora seja necessário ponderar a ação midiática no que refere a sua influência na agenda, pois esta transmite ao público as questões apenas posteriormente a sua inserção na agenda, é possível entender que, no Brasil, a mídia possa desempenhar um papel mais atuante nesse sentido, ao fazer emergir problemas que ainda não ascenderam à agenda.

Como narra o professor (2016) em relação a questão do lixo: “recentemente, discutido em audiência pública que lotou a plenária da câmara. Mas nem todos os assuntos isso acontece, e as vezes você tem lá mudanças do plano diretor, são coisas importantes, mas que a pessoa só vai se dar conta depois de decidido e feito e aí vão brigar, mas aí já é tarde, já está tudo feito”. Nesse sentido, Secchi (2010, p. 90) afirma que “problemas são mais facilmente percebidos pela população quando os meios de comunicação os exaltam [...] Partidos políticos, agentes políticos e o governo são particularmente atentos à agenda da mídia, a fim de moldar suas próprias agendas, discursos e ações”.

Ao cabo da narrativa, sou acalentada com boas notícias – até porque é importante lançar luz também nos feitos positivos – narradas pelo professor (2016), encampadas pela Ciclo Noroeste junto ao poder público. Em algumas iniciativas desse governo, como tardes de oficinas à sociedade, a associação participou com oficinas para manutenção de bicicletas,

educação no trânsito envolta do bosque no domingo à tarde, em parceria com a prefeitura que cedeu um espaço, no sentido de promover a conscientização. E o professor (2016) finaliza:

“como a gente ainda tá em amadurecimento, a associação tem ainda muitas coisas, teve também bicicleta nos planos que foi uma ideia encampada pela Ciclo que, na verdade, ela vem de um órgão maior que é a UCB, União dos Ciclistas do Brasil e aí eles criaram essa questão da bicicleta nos planos, né e aí as cidades iam se inscrevendo nos programas para que as prefeituras incluíssem de fato a bicicleta nos planos da cidades, aí em Maringá foi feito isso [...] O planejamento para 2017 a gente ainda tem que definir, vai ter uma reunião em breve sobre isso, sobre o que vai ser feito, a gente quer agendar também reuniões na SEMOB, na SEPLAN, até para a gente conhecer o novo secretário de SEMOB, apresentar a ciclo para ele, apresentar o que a gente pode contribuir, então, enfim, a gente tem as nossas próximas pautas que seriam essas e nos apresentar pro novo gestor que tá aí, né. Que é novo, né, tem outra cabeça e a gente precisa ver se vai ter abertura para a gente trabalhar com eles também, né”.

É importante ressaltar como foi a atuação da Ciclo Noroeste no âmbito da constituição de agenda, no campo da mobilidade, pois ainda que as ações encampadas pela organização sejam tímidas, esse movimento atribui a Ciclo o caráter de ator invisível no processo de constituição de agenda.

Enquanto pesquisadora, posso afirmar que vou acompanhar tais reuniões e debates no sentido de visualizar um desfecho no campo das políticas públicas, e como usuária da bicicleta, confesso que acompanho para saber, de certa maneira, se serei contemplada e ouvida como cidadã. Sigo com as narrativas feitas pela “sociedade civil”, se é que pode-se tratar o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá como sociedade civil a partir da história que segue.

4.5. CODEM

Para contar essa história, é pertinente retomar um conceito caro à minha narrativa: sociedade civil. Para Bobbio (2007), entende-se por sociedade civil um conjunto de organizações cívicas que se juntam voluntariamente para fazer frente - ou problematizar questões sociais – ao Estado. Segundo Boisier et al (1995, p. 3), é o “conjunto não institucionalizado de relações de caráter primordialmente econômico e de grupos e indivíduos que as levam a cabo”. Avançado nesse entendimento, Bresser-Pereira (1995, p. 91) define, resumidamente, a sociedade civil como sendo “o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos”.

Assumindo essas definições como base, sobretudo, a última cunhada por Bresser-Pereira, não consigo caracterizar o CODEM como “povo organizado”, tão pouco como “grupo social em que cidadãos estão inseridos”. E explico o porquê. O CODEM, nada mais é que o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá, e funciona como um braço da ACIM, que é a Associação Comercial e Empresarial de Maringá, com a qual não conseguimos entrar em contato. Basicamente, o Conselho é composto por membros advindos de toda sorte do mercado empresarial e do agronegócio, mas para não ser categórica, há no Conselho um membro da Universidade Estadual, somente.

O Conselho é um órgão criado pela Lei Municipal 4275/96. Tem caráter deliberativo e consultivo e tem como finalidade propor e fazer executar política de desenvolvimento econômico. É constituído por entidades representativas dos diversos segmentos organizados da sociedade. Sua estrutura conta com uma mesa Diretora, um Plenário e Câmaras Técnicas Setoriais. As atribuições do CODEM são exercidas em parceria com entidades da sociedade civil e poder público, destacando-se a Prefeitura Municipal, a ACIM - Associação Comercial e Empresarial de Maringá, o IDR - Instituto para o Desenvolvimento Regional e a FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná. O CODEM tem como características a participação voluntária, visão de futuro e planejamento, suporte técnico profissional, representatividade política apartidária, foco no desenvolvimento econômico, e representatividade da sociedade organizada¹³.

Talvez por ingenuidade ou construção social, muitos denominam o CODEM como ‘sociedade civil organizada’, o que, do meu ponto de vista, não condiz com a realidade do Conselho. Não há se quer representantes de bairro nesse seleto grupo da ‘*high society* maringaense’, tão pouco sindicalistas – com exceção de presidentes de sindicatos que comércio e supermercados¹⁴ – ou cidadãos usuários do transporte público, empregadas domésticas, servidores públicos ou qualquer outro membro que venha representar, de fato, o interesse do povo. Descarto, portanto, a nomenclatura usual de sociedade civil organizada atribuída ao CODEM por meio do discurso oficial. Pode-se dizer que ele integra a sociedade civil, só não pode, de forma alguma, representá-la exclusivamente.

¹³ Dados disponíveis em: <http://www.codem.org.br/site/index.php?sessao=0918dbfbeeiv09&id=1>.

¹⁴ Dados disponíveis em: <http://www.codem.org.br/site/index.php?sessao=b47ce559ecneb4&id=12>.



Figura 9 - Estrutura atual do CODEM
 Fonte: TOWS, 2015.

De acordo com o entrevistado membro do Conselho – o arquiteto (2016) - a atuação do CODEM se dá de modo cooperativo com o Poder Público Municipal, tendo como foco a visão de futuro da cidade, ou seja, o planejamento de longo prazo. Tendo isso em vista, temos contato mais frequente com algumas secretarias (como a Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Inovação e Desenvolvimento Econômico) exercendo uma participação de caráter consultivo, e sob demanda da prefeitura. E no que tange à mobilidade urbana, dentro da estrutura do Conselho, as questões técnicas referentes à mobilidade, geralmente, são encaminhadas à Câmara Técnica de Engenharias e Arquitetura. Mas, como narra o arquiteto (2016), não há nenhum tipo de ligação direta com os projetos encampados pela prefeitura.

Tomando como base a tese de doutorado de TOWS (2015), busco informações acerca do documento Maringá 2020 – caracterizado como um série de projetos que contempla todas as esferas da cidade propondo o seu crescimento -, pois além de Maringá possuir um conselho do empresariado para discutir elementos relacionados às áreas planejadas, houve uma evolução e necessidade de ampliação de diretrizes a serem perseguidas no âmbito do planejamento e

proposta de cidade realizada pelo próprio CODEM, também idealizador do *Masterplan*¹⁵. O arquiteto (2016) me corrige e continua sua narrativa:

“O documento Maringá 2020 já foi atualizado num novo documento, o Maringá 2030, entre os projetos apresentados em forma de desenho no documento, destacamos a urbanização da Zona 10, o Parque Tecnológico, o Aeroporto Industrial, Revitalização da Avenida Brasil, Centro Cívico, dentre outros. O documento também faz menção ao transporte coletivo ao propôr a integração entre vários modais, a fim de gerar um sistema de mobilidade mais sustentável, estratégico, e acima de tudo, viável. Este documento é público, e caso queira uma cópia física, basta buscar uma conosco”.

De acordo com algumas narrativas e outros trabalhos produzidos pelos cursos da Universidade da qual faço parte, é sabido que o CODEM – ao longo de sua existência – pouco ou nada contribuiu com relação à mobilidade urbana, sobretudo, acerca do transporte coletivo. A narrativa que acesso por meio da fala do arquiteto (2016) pouco informa sobre aquilo que desejo descobrir, na ânsia de poder trabalhar com dados mais palpáveis. Entretanto, busco compreender o “não-dito” naquilo que foi dito. Quando toco na questão de um possível envolvimento do CODEM com a TCCC – empresa licitada que opera o transporte coletivo em Maringá – a resposta que obtenho é categórica: “Não há nenhuma relação! Esta relação de contrato é de incumbência da Prefeitura, e não tivemos nenhuma demanda por parte deles para opinar sobre ou apoiar a parceria” (ARQUITETO, 2016). No entanto, é sabido por meio da mídia impressa, que existem financiamentos de campanhas envolvidas nesse processo, acompanhados de alguns escândalos, os quais não irei abordar em minha história.

Continuo nessa direção buscando iluminar minhas inquietações, tocando ora no transporte coletivo, ora no transporte individual e por fim no desenvolvimento da cidade, e novamente o arquiteto (2016) afirma de forma impessoal: “O Maringá 2030 transmite a visão do Conselho de que se faz necessária a criação de mecanismos para a redução gradativa de veículos utilizados como transporte individual, melhorar os sistemas de transportes coletivos e estimular o uso de transportes não poluidores”.

A leitura desse trecho da narrativa é quase um excerto de qualquer manual elaborado pelo governo federal sobre diretrizes do Plano Nacional de Mobilidade Urbana. O discurso oficial reproduzido na narrativa do arquiteto (2016) do CODEM é livre de vícios, está fortemente alinhado ao discurso hegemônico do crescimento a qualquer custo e não se contradiz

¹⁵ Plano Socioeconômico e Urbanístico até 2047 a serem realizados por duas consultorias internacionais, os quais darão sustentação às tomadas de decisões inerentes ao processo de crescimento socioeconômico de Maringá e região. Disponível em: <https://www.acim.com.br/portal/economia-maringaense/>.

com os registros secundários acessados nos sites, jornais ou documentos, cuja a análise foi realizada para a construção de minha história.

O CODEM – enquanto ator invisível, mas com poderes de ator visível – tem força na definição de projetos e diretrizes que são, de certa maneira, acatados pelo poder público. É por esse motivo que atribuo ao conselho o status de ator visível, segundo a conceituação de Kingdon (2003). Outro ponto a ser iluminado, é acerca da difusão de ideias no fluxo de alternativas e soluções, ao passo que esta difusão não representa uma visão consensual da comunidade política, mas o reconhecimento de que algumas propostas e alternativas são, de fato, relevantes dentro de uma gama de possibilidades. Nessa perspectiva, Kingdon (2003) versa sobre a importância das ideias, que muitas vezes, exercem influência por meio dos grupos de pressão, e esse movimento é observado na postura assumida pelo CODEM, que pode ser entendido como grupo de pressão alinhado ao poder público.

E, por fim, mas sem que a problemática da pesquisa se esgote, venho lançar luz na narrativa do Observatório das Metrópoles, contada pela socióloga que é sua atual coordenadora e que se coloca, categoricamente, na contramão da narrativa pautada no discurso oficial proferida pelo arquiteto do CODEM.

4.6. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

A rede Observatório das Metrópoles tem mais de 20 anos de existência, caracterizada como um instituto virtual, trabalha com as realidades metropolitanas brasileiras, considerando que existe um vácuo de pesquisa em relação ao território metropolitano, e sobretudo, visando a construção de conhecimento pra subsidiar discussões de construção de governabilidade metropolitana. De certa maneira, o território metropolitano no Brasil é órfão de políticas, seja uma metrópole ou a área metropolitana ou – até mesmo - as aglomerações urbanas não estão na agenda pública. Por outro lado, as regiões metropolitanas no Brasil se proliferam, porque, a medida que são os estados que as institucionalizam por meio das assembleias legislativas, estes as criam enquanto uma prática política apenas, de interesse político.

Nesse sentido, as instituições reunidas hoje no Observatório das Metrópoles vêm trabalhando de maneira sistemática sobre 14 metrópoles e uma aglomeração urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém, Santos, Vitória, Brasília e a aglomeração urbana de Maringá. O grupo conta com cerca de 150 pesquisadores e 59 instituições de campi universitários, governamental e não-

governamental, sob a coordenação geral do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro¹⁶.

O núcleo de Maringá, localizado dentro da UEM já completou 11 anos de existência. O que é um grande privilégio, ressalta a socióloga (2016) que narra sua história enquanto coordenadora do núcleo, pois havia uma resistência por parte da rede de que entrasse uma região metropolitana de caráter não metropolitano, pois, na verdade, Maringá se configura como uma aglomeração urbana, efetivamente, de acordo com o IBGE. Foi uma luta para que o Observatório fosse trazido para Maringá, com o apoio do Iparde – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (sediado em Curitiba), por meio de parcerias em pesquisa com a UEM. Na rede do Observatório não entram regiões metropolitanas que não sejam polarizadas por capitais de Estado, que estejam nessa hierarquia metropolitana mais considerada. Porque há, de fato, uma classificação de metropolização do Brasil, na qual são contemplados 7 tipos de região, e Maringá está lá no sétimo nível, como quase que a última, junto com várias regiões metropolitanas do interior de Santa Catarina, e com Londrina também, no último nível de metropolização.

A crítica tecida pela socióloga recai sobre a carência de se estabelecer políticas públicas efetivas por parte do Estado que contemplem as regiões metropolitanas brasileiras como um todo, as quais abrigam a grande maioria da população:

“temos 207.000.000 de brasileiros compondo a nossa população e tem mais da metade desses morando nas grandes regiões metropolitanas, né, morando nesses pólos médios que também configuram regiões metropolitanas que estão mais no interior do Brasil e portanto, concentrando grandes adensamentos demográficos, e conseqüentemente, concentrando a problemática social, ambiental, econômica, enfim, toda a ordem de problemas tá concentrado hoje nas regiões metropolitanas. Aí está toda a problemática urbana social reunida, todavia, não há instrumentos para governar essa metrópole, pra fazer a gestão desse território que enfrenta o limite do pacto federativo. Então nós temos um grande território que inclusive constitui praticamente todas as áreas metropolitanas, manchas urbanas maiores ou menores, imensas manchas urbanas nesse processo de conurbação, que todavia encontra o limite municipal em que cada ente municipal que é um ente federativo, portanto, com autonomia e sem possibilidade de fazer pactos, cooperativos, pactos associativos que reúnam mais de um município. Então, os problemas agregam de fato um conjunto grande de municípios, mas na hora de enfrentá-los os instrumentos existentes são muito precários” (SOCIÓLOGA, 2016).

¹⁶ Dados disponíveis em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=142&lang=pt#>.

A narrativa da socióloga dialoga fortemente com Farah (2012) quando esta ilumina as políticas públicas no nível municipal. A questão da ineficiência observada no funcionamento e adequação das políticas que vem da Federação, ou até mesmo, na capacidade de alocar conhecimento para elaboração de um movimento que alinhe grandes metrópoles no nível municipal é um dos grandes problemas brasileiros, essa lacuna repousa na elaboração efetiva de políticas públicas que dão conta de problemas sociais municipais e metropolitanos, principalmente acerca da mobilidade, por conta da falta de geração e mobilização de conhecimento para o planejamento territorial urbano.

Nessa sentido, a socióloga (2016) continua e argumenta ainda acerca da mobilidade urbana:

“Hoje tem inclusive só consórcios, consórcios intermunicipais são, praticamente, o único instrumento que existe pra se fazer gestão. Ainda assim, é mais pras grandes políticas, ou pras políticas setoriais urbanas, aí a mobilidade está contemplada, é possível fazer consorciamento pra pensar em lidar com esse processo que já integra principalmente pelo movimento pendular, pelo ir e vir das pessoas, integram diversos municípios, ou no mínimo, integram fortemente os municípios do entorno da uma certa região com pólo metropolitano, saúde tem aí experiências no Brasil, aqui também e não ultrapassa muito isso, o que mais é possível fazer com consórcio.”

É importante ressaltar que as diretrizes da PNMU se orientam a partir da necessidade de integração com as demais políticas urbanas, portanto, não só a mobilidade deve estar contemplada na agenda governamental das regiões metropolitanas, ou mesmo da cidade. E o Observatório das metrópoles desempenha um papel relevante, e sobretudo, bastante caro no sentido de lançar luz nas questões urbanas, que muitas vezes, não são consideradas pelo poder público.

É importante perceber que a despeito do *marketing* urbano da cidade – instrumentalizado via discurso oficial - que busca sempre construir para Maringá uma imagem como se fora extremamente diferenciada das demais, e na realidade, não é. De fato, os estudos mostram que Maringá se reproduz à mesma lógica de desenvolvimento urbano, de ocupação urbana de todas as cidades brasileiras, e ainda se consolida como um grande laboratório no que tange à novas experiências imobiliárias de realocação de capital, mesmo que caracterizada dentre algumas poucas cidades planejadas com ocupação urbana mais controlada.

Para construir a inteligibilidade com relação ao processo da ocupação e do planejamento urbano de Maringá, a fala da socióloga (2016) ilumina fortemente minha narrativa da seguinte maneira:

[...] “E você tem um planejamento nessas áreas, seja Brasília, seja Belo Horizonte, seja Goiânia ou Maringá, principalmente, em que o planejamento não foi... Se planejou pra ter como resultado o mesmo que as não planejadas tem. Então é, no mínimo, questionável isso! Isto é, um planejamento que produz desigualdade, que produz segregação, que produz injustiça urbana, que produz todas as mazelas que estão também nas áreas não planejadas... De fato, eu pergunto, planejamento do que e para quem? Estou localizando Maringá na rede [...] Assim como todas as regiões metropolitanas, uma ocupação em que ainda, apesar de esconder a muros fechados um pouco isso, você ainda tem uma ocupação que é centro-periferia, onde as áreas centrais são dotadas de infraestrutura com preços imobiliários substancialmente mais elevados, descendendo pras áreas médias e de qualidade urbanística média, até chegar as periferias de cada um dos pólos metropolitanos e depois, as periferias intramunicipais e as inter, aquela população que consegue morar nas áreas centrais nos pólos, mesmo nas periferias dos pólos, aí vão se dirigir aos municípios do entorno, e assim vai... De fato, uma ocupação que é muito impactante pra vida das pessoas, nos estudos todos, inclusive nos de Maringá, mostram que a concentração da atividade econômica e dos postos de trabalho estão nos pólos metropolitanos e as pessoas, por outro lado, são afastadas desses pólos por não conseguir pagar nem a moradia, nem a casa, nem sua locomoção. Então, ela vai morar longe, mas volta pra trabalhar e aí é a problemática da mobilidade, que é uma das mais graves hoje! O trabalhador está afastado do seu espaço de trabalho, da possibilidade de continuar reproduzindo a sua vida, e ele vai e vem fazendo esse movimento pendular. Essa é a realidade do Brasil todo, de Maringá, e com o agravante de que, paralelo a isso você esbarra no pacto federativo, em que o município é um território autônomo, portanto, o sujeito às vezes atravessa vários municípios pra chegar até onde ele tem que trabalhar e na maior parte dos municípios não tem integração, né, desses municípios pra ele fazer o processo de transporte... Se ele anda de ônibus, muita gente paga várias passagens, não tem um passe integrado que corresponda a integração econômica e social que já aconteceu. Essa é uma das grandes políticas que tem ser construídas pra consolidar esse processo de governabilidade desse território”.

Essa problemática – da estrutura da cidade, que conseqüentemente, culmina na mobilidade urbana – é fortemente encampada pelo direito à cidade. Obviamente, se o trabalhador pudesse, ele moraria aonde está o posto de trabalho dele, se o estudante pudesse, ele moraria aonde está a universidade, ou colégio que frequenta, mas ele não o faz não por opção, mas porque ele não consegue acessar a cidade em termos gerais, e sobretudo, a moradia. O governo, seja municipal ou federal, não tem respondido a essa demanda e aí, entra o Observatório no sentido de forçar e incentivar esse debate, no mínimo, com intuito de pautar essa discussão, para que no mínimo, essas questões ascendam à agenda.

Seja nos parlamentos estaduais, no congresso nacional, seja nos próprios municípios, é preciso fomentar e reconhecer que os problemas existem. E eles são reconhecidos por grandes diagnósticos, como os instrumentalizados pelos estudos produzidos dentro do Observatório.

Convido Kingdon (2003) ao diálogo à medida que este traz o fluxo de alternativas e soluções como um processo que se norteia pela persuasão e pela difusão de idéias bem como os problemas urbanos estão reconhecidamente, e cientificamente legitimados, não só pela vivência cotidiana das pessoas, mas ainda pelos dados e sistematização das informações que vão mostrar a profundidade dos mesmos.

No entanto, segundo Secchi (2011) – e Kingdon (2003) corrobora de certa maneira com essa perspectiva - a dinâmica de escolha de alternativas pode ocorrer ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas. Isto é, a solução escolhida pode não ser a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses. Como versa Kingdon (2003): o fluxo da política se estabelece por meio um processo de barganha e negociação políticas, portanto, nem sempre as políticas urbanas irão dar conta dos problemas mais visíveis aos olhos, seja por conta de interesses, ora de custos, entre outros aspectos que fogem à nossa compreensão, num primeiro olhar.

Num segundo olhar, buscando aprofundar a compreensão – no sentido de responder ao meu objetivo – desse processo de constituição de agenda municipal, faço uso, mais uma vez, da fala da socióloga (2016), ao confirmar a literatura acessada naquilo que tange ao fluxo da política ou ao “ajuste” que consensos:

“Diretamente, nunca ouve um diálogo ou uma presença na gestão municipal do Observatório, em nenhum momento até agora. Por que? Nós temos 11 anos, faz 12 anos que o mesmo grupo que está na poder, o projeto de cidade desse grupo não dialoga com o conhecimento produzido pelo Observatório porque não interessa a eles. Na medida que o projeto de cidade é a cidade voltada para os negócios, um projeto de cidade para consubstanciá-la como uma grande plataforma de atuação de investimentos, então, dentro desse projeto quando resta algum benefício pras pessoas foi efeito colateral de um grande negócio imobiliário... Ou a implantação de uma grande estrutura urbana... Seja o que for, o que tem em vista centralmente é o grupo imobiliário, ou grupo econômico ou grupo empresário que está sendo atendido com aquele investimento. Por vezes, acaba que ‘ótimo!’, foi uma via que atende a todo mundo, foi um equipamento social que atende a todo mundo, atende às pessoas, mas o objetivo primeiro não era esse. Então, conhecimento da realidade não interessa pra esse tipo de projeto, portanto, ele não dialogam conosco!

Não me deparo com essa reflexão acerca das políticas públicas de Maringá somente na narrativa da socióloga do Observatório, mas também na fala tecida pela arquiteta da SEPLAN. A compreensão de que objetivo primeiro da política implementada é para atender aos interesses do mercado e acabam, “sem querer”, atendendo a uma parcela da população.

Todos os projetos vigentes são grandes intervenções, que implicam em altos custos para os cofres públicos e diretamente no cotidiano da cidade e daqueles que a habitam, que a vivem ora no trabalho, ora no lazer, ora nos estudos. Todas esses projetos tem que ser apresentados, no mínimo, em audiência pública à comunidade. Portanto, o poder público cumpre com a lei. Entretanto, quando o governo não é democrático - é autoritário - como parece ser uma característica da atual gestão municipal, a questão da participação é posta de lado, ainda que a obrigatoriedade o faça fazer, então, é feito de qualquer jeito. O espaço aberto às pessoas é puramente contemplativo, essas pessoas que tem interesse em acessar as políticas e projetos devem ir às audiências ou reuniões e é isso. De maneira geral, o projeto é apresentado pronto, “só pra referendar” (SOCIÓLOGA, 2016). O que que pode ser diferente e deveria ser, para que se cumpra efetivamente aquilo que a lei define, é promover a participação efetiva da sociedade. Quem constrói a dinâmica da audiência é o gestor, quer dizer, só quando os governos são mais democráticos, os gestores mais democráticos, é que há, de fato, um processo efetivamente participativo. O que ocorre em Maringá, é a população comparecendo timidamente em escassas audiências públicas, apenas legitimando o processo por meio do qual o poder público viabiliza seu modelo de “planejamento urbano”.

“Agora, nós (do Observatório) participamos aí nessa esfera que todo gestor é obrigado a ampliar, nessa esfera pública ampliada definida na Constituição Federal de 88 que é a gestão democrática. Então, no âmbito da gestão democrática você tem os espaços participativos, as reuniões públicas, os conselhos gestores, as audiências públicas, e todas as possibilidades que a população deve sim se aproveitar ao máximo para ser ouvida.” (SOCIÓLOGA, 2016).

Outrossim, fica claro a questão da legitimidade democrática, instrumentalizada pela esfera pública ampliada, isto é, materializada por força de lei. Caso contrário, arrisco-me a dizer que a sociedade não seria “ouvida”, ou se quer, avisada dos projetos a serem executados. A obrigatoriedade da gestão democrática pressupõe os espaços participativos, as reuniões públicas, os conselhos gestores e as audiências públicas, o que torna o trabalho do Observatório pertinente e visível aos olhos da sociedade, em termos gerais.

A socióloga nos conta a história do Conselho de Planejamento de Gestão Territorial que faz a projeção de todo o desenvolvimento da cidade, todos os projetos, de certa maneira, tem que passar por esse conselho. Portanto, um conselho bastante caro e importante para a cidade, no qual a UEM tem cadeira com poder de voto e veto. A socióloga já foi uma das representantes da universidade dentro do conselho, justamente, no ano de elaboração do Plano Diretor de Maringá e conta:

“É aberto pra todos ouvirem, pra irem lá assistir... Mas nós ocupamos uma cadeira da sociedade civil, são 16 cadeiras, 8 do poder público e 8 da sociedade, a UEM tem uma cadeira dessa [...] A gente defendia a implementação efetiva do Plano Diretor, do Estatuto da Cidade, da função social da cidade, da gestão democrática e não é bem isso que eles defendem. Mas nós sempre fomos votos vencidos, mas tava lá pra constar em ata. Porque daí você constrói os anais da História, sabe, pra ir ficando consignado que não há um consenso em torno desse modelo de cidade, que há representantes que mantiveram a defesa daquilo que está inscrito nos marcos legais urbanísticos desse país [...] hoje, o Conselho Territorial é absurdo! Ele é composto inteirinho pelo poder público que até agora são componentes do mercado imobiliário, eles próprios, o secretário tal é loteador, construtor, dono de construtora, sempre teve envolvido. Os diretores mesmo estão envolvidos. Além disso, a sociedade é composta pelo Sinduscom, pelo imobiliário tal que é do CODEM, a sociedade civil hoje é inteirinha representada por agentes do mercado imobiliário e da indústria da construção civil e loteadora. Todo o Conselho! Com exceção da UEM!” (SOCIÓLOGA, 2016).

Nesse sentido, é importante observar que as cidades, além de serem governadas pelo poder público, que Lefebvre (2004) vai chamar de Estado, estão sofrendo, sobretudo, a ação do poder privado (Empresa). Embora esses poderes encampem conflitos e diferenças – no âmbito de Maringá, porém, à primeira vista, existem mais consensos que conflitos - convergem para a construção da agenda e a implementação de políticas públicas, desencadeando a segregação sócio-espacial, entre outros problemas.

Ao trazer Lefebvre (2004), para dialogar com ele, convoco Vainer (2013) no que tange a relação aberta e direta entre o poder público e o poder privado, quando o último chama a atenção para o empresariamento da administração pública urbana que se organiza, por sua vez, a partir de um plano estratégico, assim como a lógica empresarial. O poder público, em última instância, se submete ao poder privado solapando os espaços e equipamentos públicos aos interesse puramente mercadológico desse grupo de poder. Por meio da fala da socióloga (2016), esse movimento da arena política maringaense se torna explícito, sobretudo, na forma dos Conselhos que se formam para atuarem junto ao planejamento urbano municipal.

Ainda no que concerne ao direito à cidade, Harvey (2011) ilumina essa problematização na perspectiva do que chamou de empreendedorismo urbano, por meio do qual a associação entre poderes públicos e interesses privados, somados às formas organizacionais da “sociedade civil”, promove e administra o desenvolvimento urbano, servindo somente à hegemonia do mercado, sem nenhum objetivo de atender à demanda social. Sobra à população aquilo que foi sucateado, a precária infraestrutura periférica da cidade e quase nada de espaços públicos que desempenham sua função social.

Ao lançar luz na mobilidade urbana, a socióloga (2016) se alinha à minha reflexão e pergunta:

“O que a gente tem para uma cidade planejada, o que que Maringá tem? Uma infraestrutura viária, né, que garantiria um processo de mobilidade muito mais amplo incorporando muitos outros modais do que, infelizmente, a restrição ao automóvel, ao transporte individual. Então, de fato, é muito precário nesse sentido a qualidade da mobilidade, apesar dela ter a possibilidade, pelo menos, ela já tem uma infraestrutura muito interessante, mas ela tem uma qualidade muito precária, porque é uma cidade pro automóvel. E as cidades para o automóvel não são sustentáveis, você pode fazer minhocões em cima de minhocões, viadutos, estruturas viárias as mais sofisticadas, enterradas ou aéreas, ou no nível do solo, não dá conta! Se, de fato, 400 mil moradores em Maringá tiverem condições de ter um automóvel e usarem um automóvel mesmo, a cidade inviabiliza! Qualquer lugar inviabiliza! E a frota automobilística aqui já é muito grande, já é um por morador, porque as pessoas tem muitos carros. Primeiro, é preciso priorizar aquilo que o sistema nacional de mobilidade urbana define. Mobilidade, transporte coletivo prioritariamente, todo o processo de mobilidade tem que assegurar bem-estar para as pessoas, tem que garantir com conforto a custo baixo o "ir e vir" das pessoas. O pedestre em primeiro lugar e em segundo lugar o transporte coletivo, o cicloviário e por último, o transporte privado. Diante daquilo que prescreve os próprios marcos da legislação que assegura esses princípios todos, Maringá está muito aquém de poder ser considerada com alguma qualidade de mobilidade.”

E, de fato, assim como foi pontuado pelo professor atuante no corpo técnico da Ciclo Noroeste, a cidade é plana e a estrutura viária é interessante para que outros modais de transporte se desenvolvam no sentido de instrumentalizar a mobilidade urbana de forma mais efetiva e segura. Além disso, os custos para a construção de uma cidade pensada para os carros implicam em umas das formas mais caras de urbanização, elevando notadamente os gastos públicos, sem mencionar o aumento dos problemas urbanos acarretados pelo protagonismo desse modelo.

É pertinente pensar nas diretrizes estabelecidas pelo PNMU que contempla uma série de ações perfazendo todos os modais alternativos de transporte, sem ferir a segurança do pedestre, bem como não corrobora com o esgotamento da infraestrutura da cidade como o que ocorre com uso massivo do carro. Nesse seara, a socióloga (2016) pontua que:

“Os sistemas de metro são de infraestrutura e implantação mais cara, mas tem os sistemas de corredores exclusivos, os sistemas de BRTs, os sistemas VLTs, os pequenos trens de superfície, isso é fantástico. Isso tem que ser implantado em todas as cidades! A bicicleta, especialmente, pra terrenos mais planos é um modal que a cidade tem que ser recortada de ciclovia. Então não tem muito segredo, só tem falta de vontade política! As ciclovias aqui não contemplam... Bom, primeiro que não há um plano de mobilidade municipal, não tem!”

No entanto, esse pensamento ainda não se alinha ao *modus operandi* do poder público no que concerne à mobilidade urbana. O pensar numa cidade para o cidadão, em Maringá, se estabelece somente no discurso oficial enquanto fala reproduzida, entretanto, muito distante da realidade que se perfaz no contexto da mobilidade, da habitação, da segurança, da saúde e de uma gama de problemas urbanos característicos de uma cidade de médio porte voltada que se constitui a partir do interesse do mercado imobiliário.

O movimento que se estabelece para a constituição de agenda de políticas de mobilidade urbana em Maringá é permeado por interesses, que muitas vezes, foge ao entendimento da sociedade, no entanto, agora parece-me suficientemente iluminado nas narrativas por meio das quais venho aqui contar a minha história. Na busca de uma inteligibilidade que sustente a pesquisa e dê corpo à minha narrativa, lancei luz na polissemia de discursos os quais acessei e nas descobertas com as quais me deparei tocando em cada uma das narrativas que se perfazem no meu campo-tema.

E uso aqui, uma fala que não é minha, mas aproprio-me dela para salutar o processo de constituição de agenda de políticas públicas de mobilidade urbana com o qual me deparei: “vou te dar dinheiro, meu filho, mas você vai fazer ciclovias!” (SOCIÓLOGA, 2016).

A próxima sessão conta a grande história, a minha história, respondendo ao objetivo geral do trabalho: analisar o processo de constituição de agenda de políticas públicas, no campo da mobilidade urbana, no município de Maringá/PR, com foco na última gestão de governo que compreendem os anos de 2013 a 2016.

5. CONSTITUIÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA MOBILIDADE URBANA, NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

A minha história, colocou-me diante de um longo caminho através narrativas dos atores visíveis e invisíveis inseridos no processo de constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana. Tendo essas narrativas dos atores como pano de fundo, pude contar a minha história e além disso, respondo aqui ao objetivo geral do trabalho, qual seja: analisar o processo de constituição de agenda de política públicas, no campo da mobilidade urbana, no município de Maringá/PR, com foco na última gestão de governo que compreendem os anos de 2013 a 2016. Contudo, antes de brindar o leitor com o desenrolar dessa história apresentando os resultados ou o que pude alcançar com a pesquisa, é importante iluminar o contexto da transição de governo municipal com o qual me deparei.

Ao final do ano de 2016, mais especificamente nos meses de novembro e dezembro, quando realizei as entrevistas, o clima político estava tenso, confuso e a incerteza - com nuances de esperança - pairava no ar. Dentro das instituições as quais visitei, muitos estavam apreensivos com o que estava por vir e penso, que de fato, veio a mudança. Depois de, praticamente, três gestões consecutivas que “rezavam a mesma cartilha”, arrisco-me dizer que o governo que assumiu a gestão municipal mudou de cara, de partido e de paradigmas.

Convoco Kingdon (2003) para dialogar comigo no que tange aos elementos que exercem influências sobre a agenda governamental no fluxo da política. Um deles é o que o autor chama de clima ou humor nacional (*national mood*) - em minha narrativa, leia-se humor municipal - caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas, por um período específico de tempo, discutem e compartilham as mesmas questões. É por meio do clima que se pode compreender o porquê de algumas questões emergirem na agenda e outras serem descartadas (KINGDON, 2003).

A medida que os atores – principalmente, os visíveis - envolvidos no processo de constituição de agenda passam a ressaltar algumas ideias com as quais a nova gestão trabalhe com humor favorável, novos problemas ascendem à agenda e outros são postos de lado. Além de surgirem novas alianças e coalizões. Nesse sentido, coloco Zahariadis (1999, p. 87) em diálogo com Kingdon (2003), ao argumentar que: “o modelo teórico (de múltiplos fluxos) prevê, por exemplo, que a ideologia dos partidos políticos será um fator importante na elevação de questões para o topo da agenda [...]”.

Vale ressaltar, ainda, que foi apenas no governo de Carlos Roberto Pupin – a gestão na qual me inseri no campo – que surgem algumas preocupações com a mobilidade urbana, isto é,

as primeiras preocupações de acordo as diretrizes do PNMU. De acordo com as narrativas acessadas, essa preocupação não havia se manifestado nas gestões anteriores à 2013. Todos os projetos que contemplavam a mobilidade urbana se limitavam de abertura de vias com foco no transporte motorizado individual.

Tomando ainda como pano de fundo a transição na gestão municipal, por conta das eleições de 2016: no campo da mobilidade urbana, a principal mudança em termos estruturais no que concerne a elaboração de políticas públicas foi a criação da SEMOB, Secretaria de Mobilidade Urbana, que contempla todos os projetos vigentes com um corpo técnico especialista para pensar os problemas e alternativas nesse âmbito. Essa nova secretaria substituiu a antiga SETRANS, que se ocupava de atividades operacionais e técnicas concernentes à mobilidade urbana, como a sinalização de vias, por exemplo.

Em nova conversa com a Arquiteta da SEPLAN, que agora está na SEMOB, entendo que a nova gestão municipal conseguiu unificar o corpo técnico responsável pela mobilidade urbana. A SEPLAN que era a secretaria que pensava e elaborava os projetos na gestão municipal anterior, ficou responsável por outras questões da cidade, como o desenvolvimento territorial, habitação, entre outras. O grupo de profissionais da SEPLAN que atuavam na mobilidade urbana se deslocaram para a SEMOB, onde há um diálogo entre o “pensar” e o “executar” as políticas de mobilidade urbana em Maringá. O que antes era um processo completamente desmembrado, pois parte da definição da política se dava na SEPLAN e parte de sua execução, enquanto projeto, era operacionalizado na SETRANS, na atual gestão, o processo se dá no mesmo local com os profissionais trabalhando em conjunto no mesmo alinhamento.

Tendo mencionado a questão da transição da gestão municipal e uma das mudanças das quais influenciam diretamente a minha história, retomo a minha narrativa iluminando um achado da pesquisa: a constituição de agenda de mobilidade urbana no município de Maringá se caracteriza por um movimento híbrido e contraditório. O ciclo de políticas públicas tem início com a etapa de formulação da política e não com a constituição de agenda. Curioso? Me farei entender a seguir.

Devo dizer que minha intenção era começar a abordagem que aqui se segue a partir dos problemas que entram na constituição de agenda, mas só consigo iniciar a história de Maringá pelas soluções. Respondendo, portanto, ao meu objetivo: ao longo da pesquisa empírica, observo e constato que no processo de políticas públicas no campo da mobilidade urbana, não há uma alternativa alimentada pelo problema, no entanto, esta é alimentada pela qualidade de um projeto. Isto é, a gestão municipal - de 2013 a 2016 - não pensa no problema que deve ser

sanado, a prática é a elaboração de políticas ou projetos que tenham aderência aos recursos financeiros disponíveis, sejam eles municipais, federais ou internacionais.

O movimento realizado pelos atores no processo de constituição de agenda é, mais ou menos, da seguinte forma:

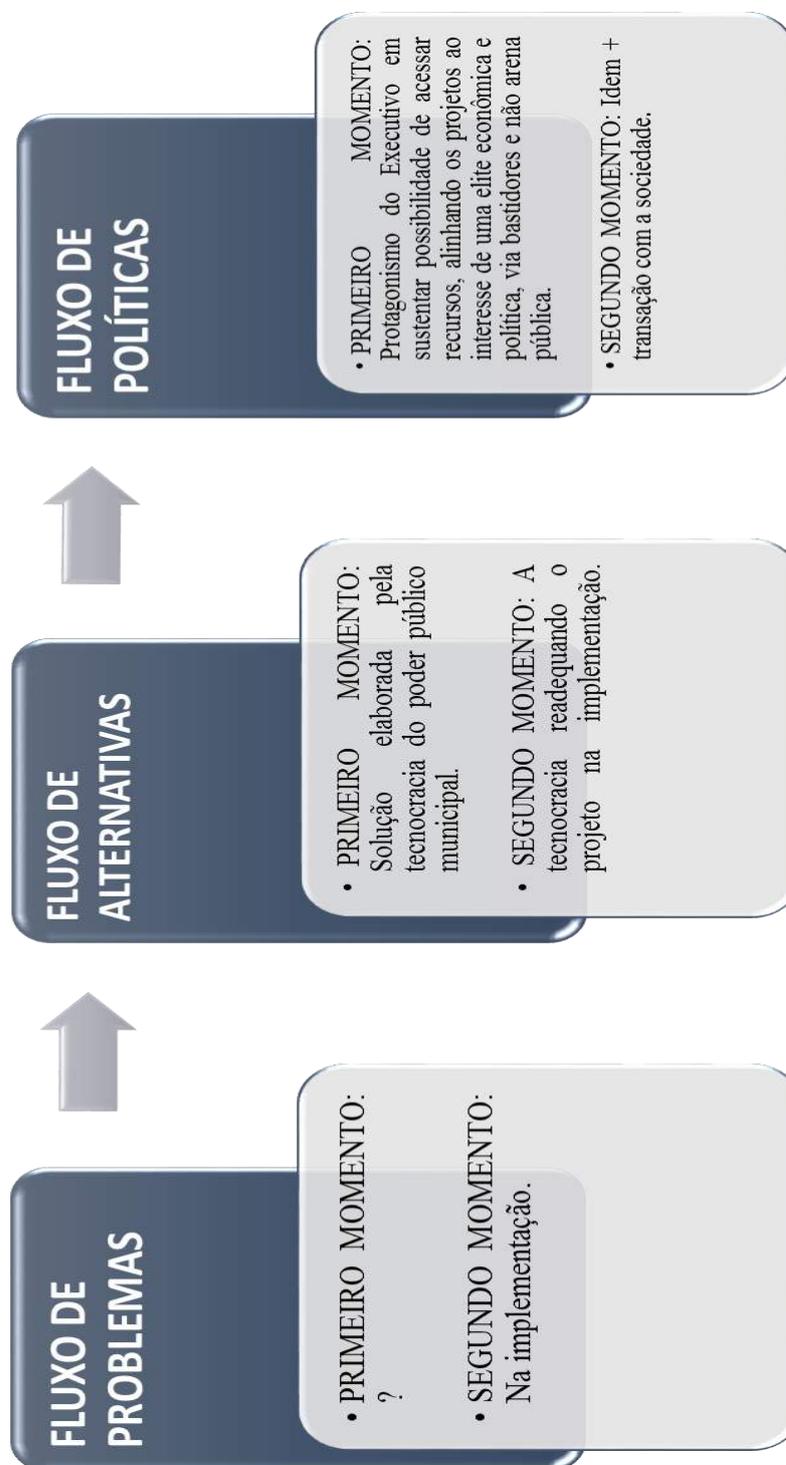


Figura 10 - Processo de constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana na gestão de 2013 a 2016, no município de Maringá

Fonte: A autora, 2017.

A figura elaborada acima ilustra o processo de constituição de políticas públicas em Maringá, a partir dos três fluxos – abordados por Kingdon (2003) – em dois momentos diferentes, para que fique mais didática a explicação na qual me debruço. Os três fluxos vão acontecendo simultaneamente, em um processo híbrido e complexo. Ao passo que, no primeiro momento, não há um movimento no fluxo de problemas, no fluxo de alternativas a solução já foi encontrado, isto é, a tecnocracia do poder público - responsável pela elaboração da política aderente a qualquer tipo de financiamento – está em ação com uma solução pronta. É pertinente dialogar aqui, com Zahariadis (1999, p. 87), quando este pontua que “[...] E prevê que burocratas tenderão a escolher soluções em vez de manipular a agenda governamental”. Bem como no fluxo de política, o Executivo – ator visível - enquanto protagonista nesse processo, sustenta a possibilidade de acessar recursos, alinhando os projetos aos interesses de uma elite econômica e política, sem que haja um debate na arena pública.

No segundo momento, em que o ciclo caminha para a implementação de agenda, o fluxo de problemas começa aparecer, pois há a necessidade por parte do poder público em justificar os projetos com base em problemas públicos, entretanto, não foi um problema que o definiu no primeiro momento. A tecnocracia do poder, portanto, vai readequando o projeto dentro do fluxo de alternativas, ao passo que o fluxo de política, passa a transacionar com a sociedade, pois neste momento, a sociedade é “apresentada” à política, isto é, ao projeto que será executado sem aviso prévio.

O projeto enquanto fim não tem por finalidade resolver um problema de mobilidade urbana, mas tão somente drenar recursos financeiros, e se constrói, sobretudo, a partir da tecnocracia da prefeitura. A política pública se perfaz em um projeto que atende aos requisitos da instituição financiadora, tão pouco levando em conta as reais necessidades da cidade, tem-se, portanto, as fontes de recursos assumindo o *status* de condicionantes dessas políticas de mobilidade urbana.

Por sua vez, é pertinente ressaltar quais atores – visíveis ou invisíveis – participam desse processo, quais “problemas” são resolvidos de fato e onde há o recurso que vai balizar o projeto. Para tanto, convido ao diálogo os autores que nortearam o referencial teórico e uso exemplos de alguns dos projetos vigentes da prefeitura de Maringá para ilustrar o que concebi como o “fluxo da política pública a partir da solução”, ou seja, os projetos são elaborados pela burocracia do poder público enquanto “requisito de financiamento”, tão pouco tem sua origem na constituição de agenda, menos ainda assumem um caráter social. Aí, entra-se numa seara de interesses tão vasta que mal saberia pontuar, mesmo tendo ouvido alguns “palpites” acerca desses aspectos, mas não cabe a mim entrar nesses termos, até para que meus entrevistados

sejam preservados. Se o objetivo da política pública é aderir aos requisitos de financiamentos para que a prefeitura acesse um recurso, o projeto que virá a ser executado pode servir a interesses os mais diversos, mas dificilmente, atender ao interesse público com vistas a resolver um problema público é seu objetivo primeiro. Entretanto, é necessário ponderar que a mobilidade urbana entendida como um problema público, ao ser contemplada via política/projeto, a gestão municipal, em última instância, atendeu ao interesse público.

Primeiro, ressalto novamente que tomo por base que o início do ciclo de políticas públicas se dá a partir do processo de constituição de agenda, cujo objetivo é o de atribuir aos fatos sociais o *status* de problema público, como pontuam Kingdon (2006), Fuks (2000), Cobb e Elder (1995). Tomando esse pressuposto em meu referencial teórico, posso afirmar que, em Maringá, essa etapa praticamente inexistente enquanto início do ciclo de políticas públicas.

Segundo, retorno ao modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), o qual enfatiza a dinamicidade no processo de constituição de agenda, reforçando a não linearidade dos fluxos. Nesse sentido, a constituição de agenda é oriunda de um problema, ou de problemas, os quais balizam o fluxo de alternativas e soluções. Mesmo Kingdon (2003) argumentando que, algumas vezes, pode ser que a alternativa preceda o problema em si, esse movimento – segundo o modelo do autor – é exceção, e não regra. Pois, o tratar do problema também precisa se estabelecer na ordem democrática, quanto mais respostas para ele. Além disso, no modelo de múltiplos fluxos, as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos – *policy windows* – são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. A junção destes fluxos, por sua vez, ocorre em momentos em que as janelas de oportunidade se encontram abertas. Essas janelas se abrem, sobretudo, a partir dos dois fluxos citados. Dessa forma, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo.

À medida que na gestão maringaense, não há na prática um fluxo de problemas – ao menos, por meio das narrativas, esse movimento de “se pensar no problema” não aparece – é possível dizer que as inquietações do governo são oriundas dos recursos disponíveis e não dos problemas ou fatos sociais que acometem a realidade urbana. O diálogo entre governo e sociedade civil ampliada parece não acontecer. Por exemplo, é de se esperar que as respostas sejam anunciadas pelo governo após fortes discussões iluminadas pela mídia, abordando os problemas. Do contrário, poderia ser como implementação de diretrizes já estabelecidas em um Plano de Mobilidade fortemente debatido. Porém, não é isso que prevalece em Maringá. Nem se quer existe um Plano de Mobilidade.

Quando Fuks (2000, p. 80) argumenta que “a emergência de um problema social depende da organização de atividades, afirmando a necessidade de erradicar, melhorar ou mudar alguma condição”, é imprescindível que o governo desenvolva uma política pública a partir dessa necessidade, ou que, no mínimo, os meios através dos quais um projeto foi elaborado e executado, justifiquem seus fins.

Ao realizar a crítica ao modelo de múltiplos fluxos, Capella (2005, p. 36) elucida que “a existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança”. Tendo em vista essa perspectiva, uma das maiores vantagens do modelo, segundo a autora, é permitir lidar com condições de ambigüidade e incerteza, o que é muito comum no ambiente político e outros modelos que por sua vez lidam com a constituição de agenda, e sobretudo, com o ciclo de políticas públicas não contemplam tais condições.

De acordo com Zahariadis (1999), as teorias mais tradicionais e normativas condenam como patológica e, geralmente, tratam como aberração uma situação na qual seus modelos não dão conta da realidade. Elementos como complexidade e fluidez são característicos no processo de formulação de políticas públicas, justamente pela dinamicidade do contexto político no qual o ciclo se estabelece. Os governos sofrem mudanças, os atores fazem e desfazem alianças, o contexto da cidade é acometido por diversos fatores os quais não são estáveis e a população sofre problemas que se alteram de acordo com o tempo histórico. Estabelecer uma estrutura fixa que possa dar conta de tal processo parece, ao meu ver, bastante constrangedor, no sentido de deixar escapar ao entendimento movimentos importantes para a compreensão de dada realidade.

Ademais, no sentido de manter esse grande diálogo entre os autores e continuar a contar minha história, Capella (2005) avança pontuando que a maior crítica a Kingdon (2003) se estabelece fortemente com relação a fluidez e nível de abstração que o modelo de múltiplos fluxos carrega em si, a ausência de mecanicidade entre as relações que emergem entre os fluxos dá o caráter de estrutura fluída ao modelo, contrariando fortemente os modelos deterministas presentes em abordagens de sistemas fechados. O que, de fato, não faria o menor sentido para a história que aqui vos conto tendo adotado o Construcionismo Social enquanto base teórico-metodológica.

Capella (2005) continua a tecer a análise crítica ao modelo, fazendo uso de outro autor – Mucciaroni (1992, apud CAPELLA, 2005) – que convido ao debate. Para ele, a ausência de uma estrutura mais rígida, além de tornar o modelo inviável para a previsão de mudanças na agenda, propõe uma explicação que caminha por entre uma sucessão de eventos fortuitos e

aleatórios. No entanto, embora o modelo consiga contemplar eventos acidentais, essa característica não reflete sua essência como um todo. Kingdon (2003, p. 207) afirma que “nem tudo pode interagir com tudo”. Existem momentos em que uma questão chega a um determinado fluxo e se tem maiores ou menores chances de convergência, nem todos os problemas são igualmente passíveis de chamar a atenção dos atores visíveis, bem como nem todas as alternativas são igualmente possíveis, e por sua vez, nem todos os eventos são igualmente prováveis no contexto do fluxo político.

A título de ilustração, começo a fazer uso dos exemplos das políticas de mobilidade de Maringá, para que a história assuma um caráter mais didático. O projeto já executado e finalizado do prolongamento da Avenida Itororó foi elaborado como uma política pública no ano de 2014 e finalizado somente no ano passado, 2016. Sua extensão vai desde a Avenida Juscelino Kubitschek até a Avenida Nildo Ribeiro e contemplou uma ciclovia, que entrou no projeto com muita insistência do corpo técnico da SEPLAN, que o idealizou naquela época. Seus recursos vieram do sistema de asfalto comunitário¹⁷, por meio do qual a obra pode ser financiada pela prefeitura e o pagamento será feito em parte pelas empresas instaladas no local, dividido em parcelas. A ideia dessa política municipal é viabilizar melhorias a baixo custo para estimular as atividades produtivas do município.

Esse exemplo dialoga fortemente com o aspecto de fluidez proposto por Kingdon (2003). Para que o sistema de asfalto comunitário, de fato, seja acatado e funcione, os proprietários dos terrenos/imóveis do local devem convergir com a prefeitura para que a política tenha continuidade e, nesse caso, levou o tempo de dois anos para que houvesse uma conversão dos fluxos.

É possível, apontar ainda, como atores invisíveis aqueles proprietários de terras e empresários que assumiram um protagonismo em influenciar o processo de decisão para estabelecer uma agenda de mobilidade, representados pela ACIM e pelo CODEM, que acabaram por representar, em última instância, a sociedade civil ou parte dela.

Abaixo, a imagem 3D do projeto de prolongamento da Avenida Itororó, fornecida pela SEPLAN, ilustra o que foi executado na avenida no ano de 2016:

¹⁷ O sistema de asfalto comunitário havia sido apresentado aos empresários pelo prefeito Silvio Barros em sua primeira gestão, durante os anos de 2005-2008.



Figura 11 – Imagem do projeto do prolongamento da Avenida Itororó

Fonte: SEPLAN, 2016.

Acredito que seja pertinente ainda, definir o modal de transporte que veio a ser contemplado por essa obra, que foi o transporte individual motorizado, assim como quase em sua totalidade se constituem os projetos vigentes em Maringá, os quais se estabelecem fortemente na abertura de vias e revitalização de avenidas¹⁸, que vez ou outra, introduzem alguns quilômetros de ciclovia ou ciclo-faixa. Com base nas informações acerca do prolongamento supracitado, posso afirmar que a ciclovia “entrou” no projeto, pois já “iam mexer na avenida mesmo” (ARQUITETA, 2017). Esse movimento, além de caracterizar uma falta de planejamento atrelado ao imediatismo no planejamento municipal, ilustra a abertura de uma janela de oportunidade, como ressalta Kingdon (2003, 2006). A ciclovia está na agenda de mobilidade contemplando um espaço muito coadjuvante, ela não assume uma funcionalidade enquanto modal de transporte, mas apenas é entendida como elemento que agrega valor no espaço criado.

Seguindo com os elementos que propus abordar, no que tange aos atores participantes do processo de constituição de agenda, trago ao diálogo Cobb e Elder (1995) que argumentam que alguns grupos ao estarem localizados estrategicamente na sociedade, como os empresários e proprietários citados no prolongamento da Avenida Itororó, tem seus interesses acolhidos,

¹⁸ Ver matéria “Avenida Cerro Azul é revitalizada e ganha ciclovia” no O Diário, a exemplo desse tipo de projeto, no qual a prioridade não abarca um problema social, mas a ciclovia acaba entrando na esteira da execução. Disponível em: <<http://maringa.odiario.com/maringa/2017/04/avenida-cerro-azul-e-revitalizada-e-ganha-ciclovias/2358716/>>.

mesmo porque o sistema de asfalto comunitário os coloca numa posição de decisão com relação a implementação e execução da política.

Segundo Fuks (2000), a diferença na acessibilidade aos tomadores de decisão são uma função da legitimidade relativa de vários grupos, salientando que só existe monopólio sobre a definição e, por sua vez, à execução, quando há consenso entre as elites que sustentam o debate político sobre determinado assunto, e isso ocorre no campo da mobilidade urbana em Maringá, quando os empresários, proprietários de terras e agentes imobiliários assumem o protagonismo não só na constituição de agenda, bem como nas etapas de formulação e implementação das políticas.

No sentido de ilustrar a fala de Fuks (2000), na qual o autor afirma que algumas arenas se organizam restringindo a participação do grande público ao se tratar do saber técnico, havendo uma tendência dessas arenas não darem espaço para o debate verdadeiramente aberto, com a pressão do público, ilumino as políticas de mobilidade com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – que encamparam diversas obras de mobilidade, sem a participação dos atores invisíveis na arena pública. O contrato com o programa do BID foi assinado pela prefeitura em 2010 e deve ser finalizado em 2018, contemplando diversas obras que priorizam, exclusivamente, o modal de transporte motorizado individual, o que denota ser esta uma prioridade histórica em termos de mobilidade, no município de Maringá. Um dos projetos executados com essa verba foi o da duplicação da Avenida Joaquim Duarte Moleirinho, obra que já foi concluída e justificada para melhorar o trânsito entre a área central e a região do Jardim Cidade Monções, reduzindo o fluxo de veículos das avenidas Cerro Azul e Carlos Borges. No entanto, o Ministério Público solicitou a paralisação da obra por conta da derrubada de cerca de 200 metros de mata nativa de um trecho do Bosque II. No desenrolar desse conflito, o juiz¹⁹ que julgou o processo – em julho do ano de 2014 - considerou ínfimo o número de árvores a serem retiradas, se considerada toda a área do Bosque II e considerou ainda que o trecho em questão está em um bairro altamente valorizado, com imóveis de alto valor de mercado, inviabilizando uma desapropriação de áreas particulares para a obra de duplicação da avenida.

No entanto, os interesses que perpassaram a obra estão para além do que foi divulgado na mídia. A título de curiosidade, contam-me uma história de bastidores que por detrás dessa obra havia um pequeno “detalhe”: a duplicação da avenida facilitaria o acesso a uma escola particular – conhecida pelo nome Saint Helena – cuja dona é uma deputada estadual. Afim de

¹⁹ Verificar publicações em “O Diário”, disponível em: < <http://maringa.odiario.com/maringa/2014/07/justica-nega-suspensao-de-obras-de-duplicacao-em-avenida-de-maringa/846908/>>.

preservar a fonte que cedeu essa informação, não revelo aqui seu nome, pontuando somente que essas informações são provenientes do âmbito da prefeitura.

Os primeiros projetos – incluindo o supracitado - foram executados somente em 2014, e os que ainda estão vigentes são o prolongamento da Avenida Alcício A. Campolina até a Avenida Moranguieira e o prolongamento da Rua Cristal até a Rua Padre Vieira. Os interesses que permeiam esses dois projetos dizem respeito, sobretudo, ao acesso a novos loteamentos. Problematicando esses projetos, via financiamento do BID, os atores visíveis que se estabelecem nesse processo de constituição de agenda, são: o prefeito da época, Roberto Pupin, e seu vice-prefeito, Claudio Ferdinandi, os vereadores Chico Caiana, presidente da Câmara (na gestão analisada), Belino Bravin e Luiz Pereira, os secretários municipais Laércio Barbão, do Planejamento; Ideval de Oliveira, Trânsito e Segurança; Adolfo Cochia Júnior, de Obras Públicas; e alguns representantes da imprensa local, que participaram de reuniões públicas. Com relação aos atores invisíveis, esses foram representados pelo Codem, Acim e Crea/Pr, tanto em reuniões públicas quanto no processo de execução das obras. Nota-se a ausência da sociedade civil nesse processo que deveria contemplá-la, no sentido de assegurar a legitimidade democrática.

Em seguida, a imagem do mapa de Maringá traz as localizações da Rua Cristal e da Avenida Alcício A. Campolina:

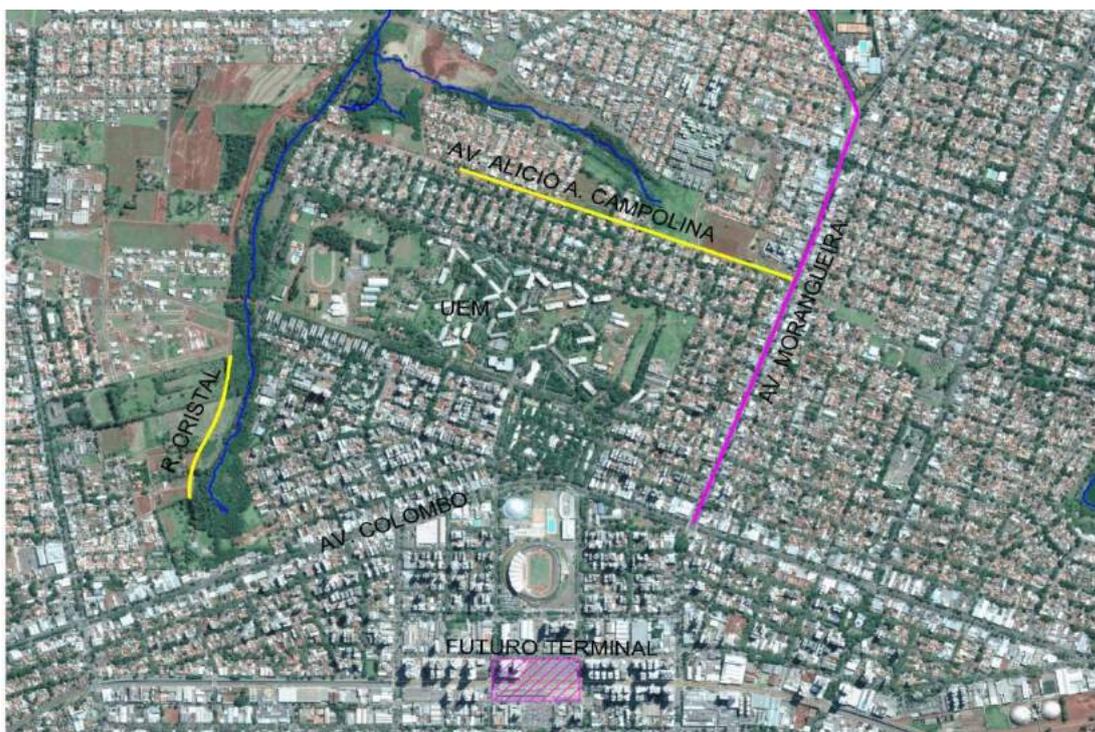


Figura 12 - Mapa com a localização da Rua Cristal e da Avenida Alcício A. Campolina que serão prolongadas
Fonte: SEPLAN, 2016.

Por fim, mas não para encerrar a minha história, verso sobre uma das políticas públicas mais emblemáticas - da última gestão - no campo da mobilidade urbana, no município de Maringá: o terminal intermodal e os corredores de ônibus da Avenida Morangueira – Avenida Kakogawa, projeto que recebeu o nome de Pró-transporte. Essa é uma longa história que teve início lá em 2012, no governo Dilma, quando o governo federal anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade Médias Cidades, cujo objetivo era melhorar o trânsito nas cidades com população entre 250 mil e 700 mil habitantes. Os recursos de R\$ 7 bilhões foram liberados por meio financiamento para 75 cidades médias selecionadas, ou para governos estaduais. Além disso, a então ministra do planejamento, Miriam Belchior, pontuou que os recursos eram direcionados para grandes soluções de transporte coletivo, o que não à toa definiu o modal da política da qual me refiro. Segue abaixo, a tabela com as cidades elegíveis pelo programa de financiamento:

Estado	Nome do município	Total da população IBGE	Estado	Nome do município	Total da população IBGE
SP	Santo André	673.914	ES	Cariacica	348.933
SP	Osasco	666.469	SP	Bauru	344.039
PE	Jaboatão dos Guararapes	644.699	AC	Rio Branco	335.796
SP	São José dos Campos	627.544	GO	Anápolis	335.032
SP	Ribeirão Preto	605.114	SP	São Vicente	332.424
MG	Contagem	603.048	RS	Pelotas	327.778
MG	Uberlândia	600.285	ES	Vitória	325.453
SP	Sorocaba	586.311	CE	Caucaia	324.738
SE	Aracaju	570.937	RS	Canoas	324.025
BA	Feira de Santana	556.756	SP	Itaquaquecetuba	321.854
MT	Cuiabá	551.350	SP	Franca	318.785
MG	Juliz de Fora	517.872	PE	Caruaru	314.951
SC	Joinville	515.250	PR	Ponta Grossa	311.697
PR	Londrina	506.645	SC	Blumenau	309.214
RJ	Niterói	487.327	BA	Vitória da Conquista	306.374
PA	Ananindeua	471.744	PE	Paulista	300.611
RJ	Belford Roxo	469.261	MG	Ribeirão das Neves	296.376
RJ	Campos dos Goytacazes	463.545	RJ	Petrópolis	296.044
RJ	São João de Meriti	459.356	MG	Uberaba	296.000
GO	Aparecida de Goiânia	455.735	PA	Santarém	294.774
RS	Caxias do Sul	435.482	PE	Petrolina	294.081
RO	Porto Velho	426.558	SP	Guarujá	290.607
SC	Florianópolis	421.203	PR	Cascavel	286.172
SP	Santos	419.757	RR	Boa Vista	284.258
SP	Mauá	417.281	SP	Taubaté	278.724
ES	Vila Velha	414.420	SP	Limeira	276.010
ES	Serra	409.324	MG	Governador Valadares	263.594
SP	São José do Rio Preto	408.435	PR	São José dos Pinhais	263.488
AP	Macapá	397.913	SP	Suzano	262.568
SP	Mogi das Cruzes	387.241	RS	Santa Maria	261.027
SP	Diadema	386.039	SP	Praia Grande	260.769
PB	Campina Grande	385.276	RN	Mossoró	259.886
MG	Betim	377.547	RJ	Volta Redonda	257.996
PE	Olinda	375.559	PR	Foz do Iguaçu	256.081
SP	Jundiaí	370.251	RS	Gravataí	255.762
SP	Carapicuíba	369.908	MT	Várzea Grande	252.709
SP	Piracicaba	364.872			
MG	Montes Claros	361.071			
PR	Maringá	357.117			

Quadro 5 – Municípios elegíveis para o PAC Médias Cidades

Fonte: Adaptado do Ministério das Cidades, 2012.

O projeto, enquanto política de mobilidade urbana, foi inscrito no PAC Mobilidade Médias Cidades no ano de 2015 e foi aceito, portanto, os recursos e a fiscalização advêm da Caixa Econômica. O projeto contemplava não somente o terminal urbano intermodal – o qual contempla dois modais de transporte, sendo um o coletivo e o outro sobre trilhos – mas também, os corredores de ônibus com a extensão de 4,5 quilômetros, que segundo o corpo técnico responsável por sua elaboração, decidiram aloca-los nas Avenidas Morangueira e Kakogawa. Com previsão para a sua conclusão em agosto de 2016, fica visível a todos que transitam pela cidade que o projeto não foi concluído, e por conta de diversos contratemplos, a nova data para conclusão da obra é em 2020. O projeto foi contratado junto à Borelli e Merigo Arquitetura e Urbanismo Ltda., de São Paulo, que fez consórcio com a Aeroservice – conhecida financiadora das campanhas políticas de gestões municipais anteriores. As duas imagens subsequentes apresentam o projeto 3D do terminal intermodal e dos corredores de ônibus ao longo da Avenida Morangueira:



Figura 13 - Imagem do projeto do terminal intermodal
Fonte: SEPLAN, 2016.



Figura 14 - Imagem do projeto dos corredores de ônibus da Avenida Morangureira
Fonte: SEPLAN, 2016.

Minha história vai se perfazer pelos contratempos, que além de importantes, são caros ao meu objetivo de trabalho. O primeiro contratempo que saltou aos olhos da população foi a falta de planejamento, assim como observado nas narrativas abordadas na sessão anterior, essa política de mobilidade teve início na gestão em meio a qual meu trabalho foi realizado, isto é, na gestão de 2013 a 2016. O objetivo dessa política era que os corredores de ônibus da região norte tivessem ligação com o centro da cidade, no entanto, as obras foram iniciadas em janeiro de 2016 e a etapa de pavimentação foi concluída e liberada ao trânsito no mês de dezembro, sem nenhuma sinalização, o que ofereceu riscos àqueles que utilizam essas vias.

É importante ponderar nesse exemplo que os corredores de ônibus, ao atenderem uma demanda de usuários, atende ao interesse público. No entanto, a questão é que essa política/projeto não foi discutida junto à sociedade. Não foi problematizada publicamente com a sociedade civil ampliada. E mais ainda, o problema não estava na agenda pública, esteve somente na agenda de governo – e é importante que haja essa distinção das agendas – já que este mobilizou a tecnocracia na elaboração do projeto. O projeto ascende à agenda pública a partir da mobilização para a obra, bem como ocorreu com outras intervenções ao longo do espaço da cidade, durante essa gestão.

Outra questão que chama a atenção é que, de acordo com alguns dos requisitos do PAC Mobilidade, a elaboração do projeto devia contar com – ao menos - um bicicletário no terminal central, e segundo a narrativa da Arquiteta (2017) da SEPLAN, esse elemento não apareceu no projeto, e mesmo assim, “ele foi aprovado para receber os recursos”.

Segundo o discurso oficial, mediado pelos jornais impressos²⁰, essa política – ou programa do governo municipal, como alguns preferem chamar – tem por finalidade a reestruturação do transporte coletivo na cidade. O que é bastante curioso, tendo em vista, que nas narrativas com as quais me deparei, o discurso que se ouviu foi o de “projeto para desafogar o trânsito”, e esse trânsito, na maioria das vezes, é entendido como o tráfego de automóveis individuais e motocicletas.

É pertinente pontuar ainda que não houve nenhuma pesquisa que norteasse as escolhas dos gestores para a colocação dos corredores de ônibus nas avenidas onde estes projetos serão executados, como foi lembrado pela Socióloga (2016) do Observatório das Metrôpoles. Ou ainda, algumas das poucas audiências públicas para a apresentação dessa política, em uma das quais estive presente, o projeto que trago aqui foi, literalmente, apresentado. E com bastante pressa, o gestor técnico responsável “lançou” as imagens à sociedade civil ali presente sem se quer abrir o debate ao público.

Além disso, a atual gestão que assumiu a prefeitura no início deste ano, buscou avaliar o projeto antes de dar continuidade, descobrindo duas graves inconsistências: na sondagem do solo/tipo de fundação e a não previsão dos alimentadores da Copel no Novo Centro. A sua correção implica no atraso, e ainda, custará cerca de R\$ 3 milhões a mais do que seu valor inicial de R\$ 24 milhões, que segundo a nova gestão municipal, sairão dos cofres públicos municipais. O que culminou numa CPI aberta pela Câmara dos Vereadores com o intuito de investigar o que foi feito – e o que não foi – pela gestão de Pupin, nos anos de 2013 a 2016.

Por sua vez, a relação entre problemas e alternativas dentro da agenda, bem como identificar os atores (visíveis e invisíveis) que atuam nesse contexto é o ponto principal para meu trabalho. Compreender o movimento de elaboração de alternativas/soluções para a criação dessa política e um projeto que tivesse aderência aos requisitos do PAC Mobilidade, diz muito sobre a gestão municipal em análise. Nenhuma pesquisa ou estudo foi realizado como relação aos trajetos percorridos pelos ônibus, tão pouco – ao menos pelo que se sabe – houve um debate entre poder público e sociedade civil para que a prefeitura construísse legitimidade as decisões

²⁰ Ver matérias em O Diário: < <http://maringa.odiarario.com/maringa/2017/02/ruas-que-cortam-a-avenida-morangueira-tem-sentido-alterado/2331042/>>.

e soubesse se uma obra tamanha teria aderência aos anseios da sociedade que se estabelecem no âmbito da mobilidade.

Sabe-se, entretanto, que a relação entre problemas e alternativas se constitui em uma via de mão única, na qual o fluxo de problemas é ignorado e a solução caminha no sentido da obtenção de recursos. Desse modo, o que prevalece é uma via de mão única, sem contrapartida, sem dar voz a sociedade, sem que haja planejamento.

Em síntese, como constituição de agenda pública entendo que seu início se estabelece a partir de projetos desenvolvidos pela tecnocracia municipal (circunscrita pela SEPLAN e SEMOB), justamente no momento em que o poder público, como ator invisível, anuncia as obras e busca encontrar os problemas que as justifiquem. Notadamente, isso ocorre na implementação de cada projeto, ou seja, quando se dá o início das intervenções urbanas é que a sociedade passa a lidar com a questão de mobilidade e a problematizar o que ganha vida no cotidiano. A mídia respalda dando voz a comunidade local e o poder público começa a responder, construindo a justificativa da intervenção, que se estrutura a partir do problema público que se busca resolver ou lidar. É evidente a inversão na dinâmica problema-alternativas. O que se tem é projetos (alternativas) em busca de problemas. O que justifica isso é o fato de o poder público se pautar na lógica dos recursos federais e de agências internacionais. Mais precisamente, fica explícito, no discurso de governo, que o mais importante é trazer recursos para Maringá, em detrimento da agenda pública construída com legitimidade democrática. No entanto, se houvesse planejamento democrático prévio, a legitimidade poderia ser assegurada, mesmo estando as ações em função da disponibilidade de recursos. Mas não há planejamento no âmbito da mobilidade!

Em outras palavras, é importante ponderar que a agenda de governo passa a ser construída antes do projeto, mas antecedendo a agenda pública (ou social). A agenda de governo se constitui em função de mobilizar a burocracia para formular projeto no intuito de acessar recursos federais e internacionais. Somente depois disso é que a solução, já amparada por recursos, ganha curso no diálogo com a sociedade, quando problematizado.

Outrossim, é pertinente pontuar a discrepância daquilo que é oriundo do governo federal em termos de políticas públicas e do que se faz no governo municipal. Não somente com relação a implementação da política, pois este não é o foco do trabalho, mas sobretudo, aquilo que tange aos requisitos de financiamentos, tendo em vista que isso foi um elemento central que apareceu nos achados da pesquisa. Porém, cabe ao governo federal constituir programas mais amplos para amparar projetos locais, desde que estes projetos sejam respaldados pelo diálogo com a

população em contexto subnacional, o que não se vê acontecendo na prática de modo efetivo. Há ausência de legitimidade democrática.

Para encerrar a minha história, com base nos pressupostos do construcionismo social, busco ressignificar a realidade na qual me inseri para a realização da pesquisa, pensar em possibilidades que modifiquem o *status quo*, ou que apresentem, sobretudo, novos pontos de vista para enxergar a cidade. Em um primeiro momento, as plataformas de financiamento poderiam exigir dos municípios e estados que desejam acessá-las toda uma explanação do “pensar o problema” junto à sociedade civil, além de solicitar somente os projetos aderentes aos requisitos exigidos. Seja via reuniões de conselhos, audiências públicas ou qualquer outra forma alternativa que a gestão possa assegurar a sociedade a legitimidade democrática.

Em outro momento, a falta de planejamento – leia-se a falta de interesse – pode ser sanada com o estabelecimento de grupos de trabalhos dentro das secretarias municipais que dialoguem de forma mais efetiva, como foi feito nessa gestão iniciada em 2017 com a SEMOB, fazendo uso de dados produzidos pelo IBGE e por organizações como Observatório das Metrôpoles que está aquém de partidos políticos e disputas ideológicas.

6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES E ACHADOS

A vida nas cidades implica no deslocamento das pessoas no espaço, seja a pé ou por meio de veículos de transporte motorizados ou não, por conta de necessidades sociais ou econômicas. A partir da década de 1960, com o intenso crescimento urbano no país, as regiões metropolitanas e várias outras cidades – sobretudo, as de médio porte - passaram a apresentar sistemas de mobilidade de alto custo e de baixa qualidade, impactando fortemente na vida das pessoas e nos custos econômicos e ambientais para a sociedade como um todo (VASCONCELLOS, 2002).

Dessa forma, o estudo das políticas públicas de mobilidade urbana, dos percalços e das externalidades a elas associadas, é fundamental para compreender sua influência na qualidade da vida urbana no país e para identificar até que ponto as ações do poder público podem – e querem – de fato, reduzir os problemas e melhorar a qualidade geral de vida e a eficiência da movimentação de pessoas.

As disputas político-partidárias, os interesses estabelecidos nas parcerias público-privadas, as desigualdades socioespaciais, as ocupações urbanas e usos do ambiente natural, enfatizam os desafios que se colocam à constituição de agenda de políticas de mobilidade urbana, para a conquista de um desenvolvimento mais justo e eficaz. Desafio este que não se restringe à Maringá, mas generaliza-se às demais cidades de médio a grande porte ao longo do território nacional. Além disso, em muitas localidades ganham um *status* metropolitano, como é o caso de Maringá, mas que não foi abordado neste trabalho. Portanto, meu estudo tem por objetivo geral analisar o processo de constituição de agenda de política públicas, no campo da mobilidade urbana, no município de Maringá/PR, com foco na última gestão de governo que compreendem os anos de 2013 a 2016.

Ao ler a história da gestão de Maringá no que tange à mobilidade urbana, fica evidente que o desinteresse do poder público, inscritos principalmente na SETRANS, instrumentalizaram práticas de gestão que mais funcionam enquanto reparação daquilo que já foi feito, do que como prevenção do que possa vir a acontecer, afim de fomentar uma mobilidade urbana efetiva e abrangente para a cidade. Isso ocorre por falta de planejamento! Atender a população ou mesmo estabelecer um diálogo junto à sociedade civil, aparentemente, não foi um aspecto que apareceu na história da gestão municipal com a qual trabalhei no sentido de construir a minha narrativa. Tão pouco, o caráter democrático que se espera de um governo foi percebido e disseminado nas narrativas que se perfazem nessa história.

Minhas escolhas epistemológica e metodológica pelo construcionismo social dizem muito sobre a Thais enquanto pesquisadora que aqui vos fala, a partir do momento em que assumo minha posição diante da realidade posta na busca de questionar e pensar possibilidades para que novas histórias emergjam dando luz a desdobramentos do que não foi percebido, daquilo que não foi dito ou que talvez, não tenha sido tomado como conhecimento ou saber. O entendimento da realidade a partir das controvérsias e disparidades existentes nas relações socialmente construídas, assumem o protagonismo de minha história a medida que essa abordagem não busca estabelecer padrões para descrever e definir fenômenos.

Tanto a problemática norteadora da pesquisa, quanto a definição dos sujeitos com os quais eu acessaria as narrativas – bem como os documentos acessados – foram delimitados com base em um alinhamento que julguei ser pertinente a partir das teorias escolhidas na constituição do corpo do trabalho. Penso que a caminhada que iniciei logo na entrada do mestrado – ao longo das disciplinas cursadas - me guiou para que o desfecho de minha dissertação ocorresse da maneira como se deu.

Antes de me debruçar na compreensão do processo de constituição de agenda de políticas públicas no campo da mobilidade urbana, em Maringá, à luz do modelo de múltiplos fluxos, do debate acerca do direito à cidade e da legitimidade democrática, não havia problematizado se a cidade planejava ou não o seu desenvolvimento em todas as esferas que a permeiam, como a habitação, o transporte, a saúde, a educação, entre outros elementos. No entanto, os problemas que as acometem sempre me inquietaram de certa maneira.

Os achados da pesquisa foram frutos de diálogos, tanto entre autores que me deram suporte teórico, bem como entre as narrativas acessadas que se movimentaram – ora se sobrepondo, ora se distanciando-, mas que se tocam ao longo da história, fazendo emergir uma inteligibilidade acerca do campo tema, por meio de minha história contada na sessão anterior.

Dois elementos, os quais eu se quer havia pensado, surgiram no decorrer da pesquisa. Um deles, bastante explícito, é a negligência do poder público – leia-se a falta de espaços para o exercício da democracia – com relação à participação da sociedade civil em assuntos que dizem respeito, sobretudo, à ela. A gestão democrática se perfaz enquanto lacuna, passível de ser explorada e precária, quase utópica, em termos de uma cidade do porte de Maringá, com uma gestão proferida como democrática, e mais ativa em prol da qualidade de vida.

O segundo elemento diz respeito à entrada de determinados problemas/soluções na agenda de governo, como foi narrado o caso das ciclovias que se quer fazem parte de um plano de mobilidade urbana e acabam na esteira de projetos em andamento para cumprir fins de lei na obtenção de recursos financeiros. Ao se aproveitar dessas janelas de oportunidade que se

abrem a partir dos fluxos – propostos por Kingdon (2003, 2006) – a gestão municipal veste a máscara do politicamente correto e dissemina o discurso da cidade planejada aos quatro cantos do país, na busca de investimentos imobiliários, vendendo a cidade enquanto produto.

Entendo que a pesquisa foi exitosa não no sentido de comprovar cientificamente algo que se busca como fenômeno, mas em termos de responder à pergunta que se estabelece com o problema de pesquisa, ao mesmo tempo em que tece uma crítica ao *status quo*, apresentando elementos para uma nova possibilidade de enxergar a realidade, da qual emerge a constituição de políticas públicas no campo da mobilidade urbana, em Maringá.

Olhar para uma realidade ou situação cotidiana no âmbito da cidade de uma perspectiva, faz com que a narrativa tenha refletida em si as lentes do seu observador. O que pretendi aqui é mostrar a minha via, meu olhar, a minha perspectiva, a partir da compreensão do processo de constituição de agenda de política públicas no campo da mobilidade urbana, no município de Maringá, fazendo uso das lentes do construcionismo social, com base em diferentes discursos auferidos com os interlocutores, por meio de entrevistas e teorias (múltiplos fluxos, direito à cidade e legitimidade democrática).

Acredito que a história construída nesse trabalho contribuí fortemente para a compreensão do contexto da cidade, em termos empíricos, no que concerne à mobilidade urbana e seus desdobramentos, enquanto coadjuvantes num processo de desenvolvimento urbano por meio do qual deveriam assumir um dos papéis de protagonista. A mobilidade urbana, entendida como elemento central que permeia a cidade, se perfaz, em Maringá, submetida a lógica do capital, no sentido de atender aos interesses do mercado, salvaguardando quase que exclusivamente o transporte motorizado individual. A título de exemplos, é importante apontar alguns projetos de aberturas de vias que tão somente denotam o que foi posto, tais como: as duplicações da Avenida Carlos Borges e da Avenida Joaquim Duarte Moleirinho, a execução da Avenida Alício Arantes Campolina nos trechos da Rua Esmeralda à Rua Cristal e da Rua Maria Teresa Bergamasco à Avenida Morangueira; a duplicação da Rua Mario José de Faria Ferraz no trecho entre a Avenida José Alves Nendo; entre outros.

No entanto, é importante pontuar que alguns projetos já estão sendo executados – atendendo ou não interesses específicos de alguns atores – contemplando o transporte coletivo, a bicicleta e o deslocamento a pé. Ainda que timidamente, atores invisíveis vão se alinhando em forma de grupos de pressão, a fim de mudar a realidade (im)posta pela gestão que agora se finda, com o objetivo de lançar luz à sociedade civil, de fato, àqueles que usam e (sobre)vivem na cidade. Como é o caso da Ciclo Noroeste e do Observatório das Metrôpoles, ambos com suas narrativas contempladas no trabalho.

À medida que algumas descobertas emergiram da polifonia das narrativas, algumas contribuições acadêmicas também se estabeleceram no campo-tema. Como a relação estabelecida entre o direito à cidade e o discurso hegemônico proferido pelo poder público em Maringá acerca da mobilidade urbana. O desinteresse no pensar em políticas públicas no campo da mobilidade sustentadas por pesquisas de institutos legítimos, a falta de diálogo entre poder público e sociedade civil, sustenta a ausência de uma postura democrática por parte da gestão municipal. Isto resulta na deficiência da legitimidade democrática, oriunda do caráter autoritário da gestão municipal, promovendo o silenciamento da sociedade civil enquanto ator invisível no processo de políticas públicas, reflito, então, no sentido de encampar um debate enriquecedor para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas e projetos que atendam/solucionem os problemas urbanos.

Para tanto, é imprescindível que haja um diálogo entre poder público e sociedade civil – e em Maringá, ele não existe – com intuito de atender todas as esferas sociais que devem ser iluminadas nas arenas políticas. Do ponto de vista teórico, a promoção desse diálogo sustenta a problematização de estudos acerca das políticas públicas, da legitimidade democrática e da participação de atores visíveis e invisíveis no processo de constituição de agenda. Da ótica prática, é pertinente encampar um retorno à sociedade civil, não só enquanto ator invisível na constituição de agenda, bem como parte interessada na tomada de decisões do poder público, as quais influenciarão diretamente no cotidiano da cidade.

Em outras palavras, um possível retorno do presente trabalho à sociedade civil, é por meio da divulgação de alguns achados da pesquisa por meio de projetos de extensão promovidos pela universidade, junto à comunidade local. Seja no formato de artigos, mesas redondas ou murais explicativos que conscientizem o cidadão do que vem sendo feito na agenda de mobilidade urbana e do que, de fato, pode ser feito. Pontuar e iluminar a distância daquilo que é “ofertado” à sociedade com relação àquilo que o poder público pode e deve fazer.

É possível afirmar que a pesquisa poderia render mais frutos, ou que mais diálogos pudessem ser cruzados para a construção de mais detalhes entorno da história. Entretanto, é salutar que barreiras vão emergindo ao longo do caminho do conhecimento a partir do momento que o pesquisador inicia seu caminhar. E comigo, não foi diferente. Alguns enfrentamentos com relação a busca dos atores – Gabinete do prefeito e TCCC - cujas narrativas eu gostaria muito de ouvir para contar uma história ainda mais rica em detalhes. No entanto, acredito que essas barreiras não tenham impedido que o trabalho fosse realizado de forma satisfatória, tão pouco influenciaram na resposta do objetivo de pesquisa.

A perspectiva polifônica da minha história com base em outras narrativas permitiu que esta fosse construída construída como uma possibilidade de entendimento da realidade com a qual me deparei. Possibilidades de se estabelecer, *a priori*, uma plano de mobilidade urbana, de se pensar em políticas públicas no campo da mobilidade a partir de interesses sociais (ainda que os privados venham na esteira, e não o contrário), de se contemplar a gestão democrática na prática municipal, de se compreender os fluxos que permeiam as alianças (e conflitos) entre os atores do processo, e mais. Mais desdobramentos e possibilidades cujas extensões são impossíveis de se findar numa humilde dissertação de mestrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, A. A. T. B. et al. **Desafios das Políticas Públicas no Brasil:** a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, v. 6, n. 1, 2006.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: _____; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-74.

BARBOZA, Jovi Vieira; QUINTEIRO, Wilson Luiz Darienzo. **Do plano diretor:** em face do meio ambiente artificial. Maringá: Projus, 2007.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade.** Petrópolis: Vozes, 2006.

BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização municipal e a política urbana.** Curitiba: Ibpe, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade.** São Paulo, Paz e Terra, 2007.

BOEIRA, Sérgio Luís; SANTOS, Adriana Clara Bogo dos; SANTOS, Alini Giseli dos. **Estatuto da Cidade:** aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, Jun. 2009.

BOISIER, Sergio et al. Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional. Santiago del Chile: ILPES/CEPAL, Documento 95/14, Serie Investigación, 16 de junio de 1995. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9663/S9500092_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BORGES, William Antonio. **A periferia decorrente da mobilidade centrada no trabalho: a questão no aglomerado urbano de Maringá.** Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.

_____. **Gestão metropolitana:** sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba. 2013. 250 f. Tese (Doutorado)-Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas-Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2013.

BORGES; William Antonio; SELA, Vilma Meurer. Cooperação Intergovernamental e Produção do Espaço Urbano: o alinhamento entre mercado, financiamento público, política eleitoral e obras públicas na cidade de Maringá-PR. In: ENANPAD – ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013, p. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2272.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2015.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.; PASSERON, J. **Ofício de Sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana. Caderno de Referência para a elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades. Coleção Bicicleta Brasil, v. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretariasnacionais/transporte-e-mobilidade/arquivos/Livro%20Bicicleta%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana. Caderno 1 Brasil Acessível, 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretariasnacionais/transporte-e-mobilidade/arquivos/Livro%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana. Caderno 2 Brasil Acessível, 2006.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana. Caderno 3 Brasil Acessível, 2008.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana. Caderno 4 Brasil Acessível, 2014.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana. Caderno 5 Brasil Acessível, 2014.

BRYMAN, A. **Social Research Methods**. NY: Oxford University Press, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. **Trabalho apresentado em XXIX Encontro Anual de ANPOCS**, 2005.

CARVALHO, Carlos H. R. de et al. A mobilidade urbana no Brasil. In: MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio (Orgs.). **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, v. 2, 2010, p. 549-592.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 45, p. 152-166, jul. 1996. Disponível em: <http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/79/20080626_as_cidades_como_atores.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 96-103.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. **Indicadores Econômicos de Maringá**. Maringá, 2015.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. **Construção Civil e Setor Imobiliário**. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=464a23b3e8n846&id=3>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CODEM: CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MARINGÁ. **Região Metropolitana de Maringá**. Maringá, 2016. Disponível em: <<http://codem.org.br/site/index.php?sessao=f10c370537n8f1&id=5>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A Aventura Planejada**: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR, 1947 a 1982. 2010. 640 f. Tese (Doutorado)-Programa de PósGraduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Luciana de Oliveira Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, Maurício Feijó. **Condicionantes Metropolitanos para Políticas Públicas**: Análise dos Transportes Coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009). 2010. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV – EAESP), São Paulo, 2010.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs). **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Jan/Fev. de 2001, Rio de Janeiro, p.119-143.

_____. **Análise de Políticas Públicas no Nível Municipal de Governo**. p.1-14, 2012.

_____. Administração pública e políticas públicas. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

FONTANA, A.; FREY, J. The Interview: from neutral stance to political involvement. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds) **The Sage Handbook of Qualitative Research**: Third Edition. London: Sage, 2005.

FREY, K. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, nº21, São Paulo, Junho de 2000, p. 211-255.

FUKS, Mario. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, jan./jun. 2000.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. **A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi.** Estudos Avançados, v. 27, n. 79, 2013, p. 27-39.

GUANAES-LORENZI, C. et al. (Org.). **Construcionismo social: discurso, prática e produção do conhecimento.** Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2011.

_____. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/davidharvey.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

HODDER, I. The interpretation of documents and material culture. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds) **The Sage Handbook of Qualitative Research: Third Edition.** London: Sage, 2005.

IBAÑEZ, T. **Municipiones para disidentes: realidad – verdad – política.** Madri: Editorial Gedisa, 2002.

IBGE. **Censo Demográfico**, 2010. Acesso em 02 de março, 2016.

_____. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**, 2015. Acesso em 10 de junho, 2016.

ÍÑIGUEZ, Lupicio. **Construcionismo Social e Psicologia Social.** In: MARTINS, João B., HAMMOUTI, Nour-Din El, ÍÑIGUEZ, L. Temas em análise institucional e em construcionismo social. São Carlos: RIMA - Fundação Araucária, p. 127-156, 2002.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea.** Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

_____. Como chegar a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas: coletânea.** Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

_____. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** New York, Harper Collins, 2003.

LEFEBVRE, Henri. In: _____. **Espaço e política.** Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008, p. 36-57.

LEFEBVRE, Henri. O direito à Cidade. In: _____. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008, p. 105-118.

LIMA NETO, V. C.; GALINDO, E. P. **Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? Mobilidade, Cidade e Território,** Paranoá, Brasília, v. 9, 2013.

MAJONE, Giandomenico. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.** Fondo de Cultura Económica, 2014.

MARICATO, Ermínia. Cidades e luta de classes no Brasil. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT (Org.). **Classes? Que Classes?:** Ciclo de Debates sobre Classes Sociais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Fundação Friedrich Ebert, 2013, p. 139-162.

MARRA, A. V.; BRITO, V. da G. P. **Construcionismo social e Análise do discurso: uma possibilidade teórico-metodológica.** Anpad, Rio de Janeiro, 2011.

MEDAUAR, O.; ALMEIDA, F. D. M. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10.07.2011.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MOSCHETA, M. dos S. A pós-modernidade e o contexto para a emergência do discurso construcionista social. In: GUANAES-LORENZI, C. et al. (Org.). **Construcionismo social: discurso, prática e produção do conhecimento.** Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014.

PAIVA JUNIOR, F. G.; LEÃO, A. L. M.; MELLO, S. C. B. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, set/dez 2011.

RAQUEL, Roberta. **A cidade ao alcance do cidadão: o uso da bicicleta como transporte em Florianópolis** (Dissertação de Mestrado). Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q; RODRIGUES, J. M. Da crise da mobilidade ao apagão urbano. Disponível em: < <http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/da-crise-da-mobilidade-ao-apagao-urbano/> >. Acesso em: 20 outubro de 2016.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

SAASA, Oliver. **A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão.** In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org) Políticas Públicas: Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. V2.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Um discurso sobre as ciências.** São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Milton. O espaço revelador: alienação e desalienação. In: _____. **O espaço da cidadania e outras reflexões.** Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011, p. 136-145. Disponível em: <<http://www.fundacaoulysses.org.br/uploads/acervos/15/pdf/1440003461-1398280172vol-03-milton-santos.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2016.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea.** Brasília, DF: ENAP, V.1, 2006.

SAVI, Elise; CORDOVIL, Fabiola C. de S. Da rua ao boulevard: a influência da proposta dos eixos estruturais lineares de Jorge Wilhelm no planejamento urbano de Maringá/PR. **Anais dos Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013.

SAVI, Elise. **Do direito à cidade e a mobilidade urbana: o caso da aglomeração urbana de Maringá/PR**. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Metodologia de Projeto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SERPA, A. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2009.

SILVA, Ricardo. Estado autoritário e tecnocracia. **Revista de Ciências Humanas**, n. 29, 2001, p. 93-114.

SILVA, Raimundo Nonato Sousa da; COELHO, Paulo Sérgio de Sousa. Um estudo exploratório sobre as metodologias empregadas em pesquisas na área de contabilidade no EnANPAD. **Revista contemporânea de contabilidade**, v. 4, n. 8, 2007, p. 139-159.

SILVEIRA, Márcio Rogério; COCCO, Rodrigo Giraldi. Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 79, 2013, p. 41-53.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/Dez 2006. P.20-45.

SPINK, Peter K. **O pesquisador conversador no cotidiano**. Psicologia & Sociedade, v. 20, n.esp, p. 70-77, 2008.

_____. **Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista**. Psicologia & Sociedade, v. 15, n. 2, pp. 18-42, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n2/a03v15n2.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

STEINBERGER, M (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Libri Editorial, 2013.

TONELLA, Celene. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. Sociedade e Estado, v. 28, n. 1, Brasília, jan./abr., 2013.

TÖWS, Ricardo Luiz. **Grandes projetos urbanos como reprodução da lógica do capital em Maringá (PR)**. 2015. 359 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michel Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP, Rio de Janeiro**, 42(3):529-50, Maio/Jun. 2008.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8, 1999, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: ENANPUR, 1999, p. 1-14. Disponível em: <www.ufrgs.br/napead/repositorio/objetos/edital19/gestaopoliticas/PLANEJAMENTO/planejamento%20MARX%203.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2015.

VASCONCELLOS, Eduardo A. **Transporte urbano, espaço e equidade**: análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Transporte e mobilidade urbana**. IPEA, 2011.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.1996.

VILELA E SOUZA, Laura. Discurso construcionista social: uma apresentação possível. In: GUANAES-LORENZI, Carla et al. **Construcionismo social**: discurso, prática e produção do conhecimento. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014, p. 49-72.

XAVIER, Giselle N. A. et al. A contribuição da sociedade civil para a inclusão da bicicleta no sistema de mobilidade urbana em Florianópolis/SC, 2009. Disponível em: <www.viaciclo.org.br/.../127-sociedade-civil-ebicicleta-em-fpolisviaciclo>. Acesso em: 29 de fevereiro, 2016.

ZAHARIADIS, Nikolaus. Ambiguity, Time and Multiple Streams. In: Sabatier, Paul. **Theories of the Policy Process**. Oxford, 1999.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

SEPLAN

- a) Existe uma Política Municipal de Mobilidade Urbana?
- b) Quais são os projetos de mobilidade urbana que estão sendo realizados atualmente em Maringá?
Explique cada um deles, por favor.
- c) Quais as políticas públicas mais importantes para a mobilidade urbana em Maringá atualmente?
E quais eram durante as duas últimas gestões?
- d) Como a Secretaria de Planejamento e Urbanismo atua no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas de mobilidade urbana em Maringá?
- e) Existe um setor específico ou um grupo de profissionais dentro da Secretaria voltado só para pensar a mobilidade urbana na cidade?
- f) Como a Secretaria avalia o transporte coletivo em Maringá?
- g) Além da prefeitura, a Secretaria se relaciona com outras instituições ou com a própria sociedade civil no que tange à mobilidade urbana de Maringá?
- h) Como a sociedade civil tem acesso e pode participar das decisões e projetos propostos pela Secretaria?

SETRANS

- a) Existe uma Política Municipal de Mobilidade Urbana?
- b) Quais são os projetos de mobilidade urbana que estão sendo realizadas atualmente em Maringá?
Explique cada um deles, por favor.
- c) Quais as políticas públicas mais importantes para a mobilidade urbana em Maringá atualmente?
E quais eram durante as duas últimas gestões?
- d) Como a Secretaria de Trânsito e Segurança atua no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas de mobilidade urbana em Maringá?
- e) Entre o transporte público e o automóvel qual é, na visão da Secretaria, o mais importante para o desenvolvimento da cidade?
- f) Como a Secretaria avalia o transporte coletivo em Maringá?
- g) Além da prefeitura, a Secretaria se relaciona com outras instituições ou com a própria sociedade civil no que tange à mobilidade urbana de Maringá?
- h) Como a sociedade civil tem acesso e pode participar das decisões e projetos propostos pela Secretaria?
- i) O uso da bicicleta está entre os/as projetos/discussões promovidas pela Secretaria?

CODEM

- a) O CODEM participa das decisões referentes às políticas públicas de mobilidade urbana em Maringá?
- b) Entre o transporte público e o automóvel qual é, na visão do CODEM, o mais importante para o desenvolvimento da cidade?
- c) O CODEM tem alguma relação com a TCCC ou já teve? Quando?
- d) Por que no projeto Maringá 2020, do movimento Repensando Maringá, não há menção ao transporte coletivo?
- e) E para o Masterplan, Maringá 2047, os transportes coletivo e cicloviário serão considerados?
- f) Existe algum setor ou grupo de pessoas do CODEM que está envolvido diretamente com a mobilidade urbana da cidade?

SETOR DE TRANSPORTE COLETIVO DA SETRANS

- a) Como a TCCC iniciou a sua história em Maringá? Quais foram os atores envolvidos?
- b) Como está a relação entre a TCCC e o poder público (Executivo e Legislativo) de Maringá?
- c) Quais são as interferências e entraves do planejamento e desenvolvimento das políticas públicas para a mobilidade urbana?
- d) De que forma a TCCC participa desse processo de estabelecimento de agenda de políticas públicas com relação à mobilidade urbana em Maringá?
- e) Qual a importância do Plano Municipal de Mobilidade Urbana para a TCCC?
- f) Qual a confiabilidade do usuário em relação a TCCC?

Observatório das Metrôpoles

- a) Como surgiu o Observatório das Metrôpoles e que papel ele desempenha em Maringá?
- b) O Observatório das Metrôpoles tem algum acesso ou participação no processo decisório de políticas públicas de mobilidade urbana em Maringá?
- c) Existe algum tipo de “consultoria” que é prestada à Prefeitura com relação ao andamento e implementação de políticas de mobilidade?
- d) Como recentemente a senhora se candidatou a vice-prefeita de Maringá, como observa a qualidade da mobilidade urbana na cidade (conforto, acessibilidade, estrutura e funcionamento do transporte coletivo)? Existe Política de Mobilidade Urbana no município de Maringá?
- e) A senhora tem conhecimento de quais são os atores envolvidos no planejamento e nas políticas públicas para a mobilidade urbana em Maringá?
- f) Quais são os principais problemas que a senhora consegue identificar na atual gestão com relação a Mobilidade Urbana? E os problemas que emergiram nas duas últimas gestões?

- g) Todas as políticas públicas com relação à mobilidade urbana são propostas e avaliadas em nível municipal de governo ou existem políticas que vem de outros níveis (Estado e Federação)?
- h) Como a senhora enxerga as práticas da prefeitura com relação ao transporte coletivo em Maringá?
- i) Como a sociedade civil e o Observatório das Metrôpoles têm acesso e pode participar das decisões e projetos acerca da mobilidade urbana?

ANEXO 1 – PLANO DE DIRETRIZES VIÁRIAS



LEI COMPLEMENTAR Nº 886.

Autor: Poder Executivo.

Altera o Anexo I da Lei Complementar nº 333/99, que dispõe sobre o Sistema Viário Básico no Município de Maringá.

A CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, ESTADO DO PARANÁ, aprovou e eu, PREFEITO MUNICIPAL, sanciono a seguinte

LEI COMPLEMENTAR:

Art. 1º. O ANEXO I - Diretrizes de Arruamento da Zona Urbana da Cidade de Maringá, da Lei Complementar nº 333/99, que contém diretrizes de arruamento para as zonas urbanas e para a zona rural do Município de Maringá, passa a vigorar na forma do ANEXO I da presente Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço Municipal Sílvio Magalhães Barros, 18 de julho de 2011.


Carlos Roberto Pupin
Prefeito Municipal

Rodrigo Valente Giublin Teixeira
Chefe de Gabinete


José Luiz Bovo
Secretário de Gestão

