

ÁGORA
ÁGORA

MOBILIDADE URBANA, PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E INSURGENTE
URBAN MOBILITY, PARTICIPATORY AND INSURGENT PLANNING
JULIANA TAMANAHA

Juliana Tiemi Tamanaha é Arquiteta, mestranda em Planejamento e Gestão do Território e pesquisadora da Universidade Federal do ABC (UFABC). Estuda mobilidade urbana, participação social e políticas públicas, e realiza projetos urbanos de transportes. juliana.tiemi@ufabc.edu.br
<http://lattes.cnpq.br/4265751564869901>

ARTIGO SUBMETIDO EM 15 DE AGOSTO DE 2022

Como citar esse texto: TAMANAHA, J. T. Mobilidade urbana, planejamento participativo e insurgente. **VIRUS**, n. 24, 2022. [online]. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/papers/v24/646/646pt.php>. Acesso em: dd mês. aaaa.

Resumo

O artigo busca analisar espaços de luta e ações contra-hegemônicas no campo da mobilidade urbana: o Movimento Passe Livre — MPL e o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito — CMTT. A partir do método dedutivo, o artigo fundamenta-se na literatura sobre planejamento colaborativo, comunicativo e participativo, que indica que a participação social nem sempre consegue se contrapor ao poder hegemônico. Em muitos casos, os processos participativos reforçaram a injustiça social, uma vez que promoveram a legitimidade de decisões neoliberais. Os casos do CMTT e do MPL demonstram que as instituições participativas do Estado (espaços convidados) têm limitações e insuficiências para conter o poder hegemônico, havendo também a necessidade de ações fora do campo institucional (espaços inventados).

Palavras-chave: Participação, Tarifa zero, Movimentos sociais, Mobilidade urbana, Planejamento urbano

1 Introdução

Acontecimentos dos últimos anos deram ênfase para o campo da mobilidade urbana. As manifestações de junho de 2013 em todo o Brasil se iniciaram com uma reivindicação: a revogação do aumento da tarifa do transporte público, reajustada todo início de ano. Tais protestos deram destaque ao Movimento Passe Livre — MPL. No mesmo ano, a Prefeitura do Município de São Paulo instituiu o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito — CMTT, um conselho participativo. A partir do método dedutivo, o artigo insere estes casos no campo da mobilidade urbana no debate teórico de planejamento urbano e regional. Na seção 2, discutimos o planejamento comunicativo, colaborativo e participativo, bem como suas críticas e seus avanços. Na seção 3, contextualizamos o MPL e as manifestações de junho de 2013, tentando responder se estas ações concretizam as discussões sobre o planejamento insurgente ou subversivo. Na seção 4, apresentamos algumas das pautas do CMTT e as repercussões do conselho nas redes de ativismo por mobilidade urbana. Por fim, retomamos a literatura e os casos apresentados para as considerações finais.

2 O planejamento comunicativo e colaborativo e suas críticas

No campo do Planejamento Urbano e Regional, a teoria do planejamento comunicativo e colaborativo teve destaque entre os anos 1990 e foi amplamente aplicada no mundo com diversas interpretações, sendo inclusive recomendada pela ONU-Habitat (PIETERSE, 2008). Healey (2003) desenvolveu a ideia ao longo dos anos 1990, baseada na Teoria da Estruturação de Giddens, apesar de o planejamento comunicativo ser mais associado à Teoria da Ação Comunicativa de Habermas. Segundo a autora, o planejamento comunicativo foi um caminho que surgiu de sua experiência enquanto planejadora e pesquisadora, da referência sobre a qualidade das interações de Giddens, além de autores como Forester, Innes, Hoch e Baum – que também desenvolviam a teoria do planejamento comunicativo. O argumento central era que todo planejamento envolve alguma relação de interação e um processo de governança, e então, processos de discussão e suas traduções para processos institucionalizados deveriam ser considerados. Esta teoria, que depois se tornou o planejamento colaborativo, foi inspirada, segundo Healey, na percepção de que o planejamento é um processo interativo que ocorre em ambientes institucionais complexos e dinâmicos, formados por forças econômicas e sociais mais ampla, que estruturam — mas não determinam — essas interações. Além disso, o planejamento comunicativo e o colaborativo tomam como premissa a justiça social, a diversidade cultural e de valores que existem em ambientes locais. Para a autora, há múltiplas forças e lutas interagindo com criatividade no poder local e cita a América Latina como um exemplo de inovação nestas lutas (HEALEY, 2003).

A proposta trouxe várias críticas, especialmente por não se opor ao neoliberalismo. Ao contrário, o planejamento comunicativo e colaborativo reforçou o contexto neoliberal e as desigualdades sociais (MIRAFTAB, 2009; PIETERSE, 2008; PURCELL, 2009; RANDOLPH, 2007; entre outros). MirafTAB (2009) argumenta que os processos de participação cidadã em governos neoliberais acabaram por legitimar decisões do poder hegemônico através da percepção da inclusão, principalmente em cidades do Sul Global. Como o neoliberalismo se trata de um projeto ideológico, não atua através de coerção ou força, mas sim com um conjunto de valores, políticas e racionalidades para alcançar o poder hegemônico. Desta maneira, os governos preferem estabilizar as relações com os movimentos ao invés de usar a força contra ações contra-

hegemônicas. Como exemplo de procura por estabilização, estão as agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, que colocaram a participação cidadã como parte de seus mandatos institucionais e parcerias com ONGs (MIRAFTAB, 2009).

Extensa literatura documentou como essa rotinização da participação da comunidade despolitiza as lutas das comunidades e estende o controle do Estado dentro da sociedade. Atrair movimentos de base para as ONGs mantém o *status quo* ao estabilizar as relações Estado-sociedade (MIRAFTAB, 2009, p. 34, tradução nossa).

Pieterse (2008) demonstra que enquanto a ONU-Habitat concentrava seu discurso no combate à pobreza para a justiça social, equidade e cidadania urbana, defendendo o envolvimento da sociedade civil, o Banco Mundial trazia questões do planejamento urbano estratégico — de competitividade das cidades, baseada em interesses industriais, comerciais e financeiros, bancabilidade de projetos. O planejamento urbano estratégico é uma linha de pensamento do planejamento territorial que considera a globalização como fator decisivo para as cidades e foca investimentos dos escassos recursos em pontos críticos, priorizando grandes projetos urbanos. Porém, também se baseia na formação de consenso através da participação de agentes públicos e privados, desde o diagnóstico até a elaboração do plano (BORJA; CASTELLS, 1997). O que, na visão de Pieterse (2008), se tornava a participação de um pequeno grupo. As cidades do Sul Global que adotassem o guia do Banco Mundial acabavam adotando este tipo de participação. Então, o planejamento comunicativo foi amplamente adotado, porém, sob o planejamento estratégico e sob um Estado neoliberal. Entre a escolha de um projeto de infraestrutura que aumentasse a competitividade local e um projeto que atendesse a infraestrutura mais básica da cidade, a primeira é que era escolhida. Portanto, apesar da argumentação de que a comunicação seria suficiente para decidir em contextos de multiplicidades de grupos, o que Pieterse (2008) observou é que a escolha não pedia para o combate à pobreza das cidades.

Purcell (2009) criticou o planejamento comunicativo também pelo apoio à agenda neoliberal. O autor mostrou como as desigualdades já existem de partida e, então, o próprio processo se torna desigual. Além disso, o neoliberalismo procura ativamente cooptar e incorporar resistências democráticas, mesmo que não sejam favoráveis aos negócios, mas esta ação tem o sentido de legitimar o processo e criar estabilidade. Para o autor, não há intenção de Habermas ou dos planejadores que o seguem de reforçar o neoliberalismo, mas o fato é que isso acaba acontecendo. Raramente os setores de negócios ficam excluídos de um processo de decisão, mas há grupos excluídos de processos colaborativos. Como há uma aparência de inclusão, ninguém questiona que os grupos foram excluídos. Purcell (2009) também critica o grupo de planejadores que se afastam de Habermas para atuar no planejamento comunicativo. Como por exemplo, a autora Judith Innes, que argumenta que “por meio da deliberação, os participantes inventam novas soluções que não poderiam ter imaginado antes de se envolverem” e “para chegar a uma solução compartilhada, todos os participantes devem estar satisfeitos com o resultado”. Para Purcell, há possibilidade de legitimação dos dominantes. Além disso, a própria ideia de “*stakeholders*” (partes interessadas) ao invés de “cidadãos” já é uma neoliberalização, na medida em que coloca as partes interessadas com mais força do que um mero cidadão no processo. Frente a isso, Purcell (2009) defende uma alternativa com elementos radicais de democracia participativa baseada nas ideias de Henri Lefebvre do direito à cidade, e, apoiado em Laclau e Mouffe, defende uma mobilização contra-hegemônica por emancipação de grupos marginalizados.

Randolph (2007) também critica o planejamento comunicativo e colaborativo com base nas experiências brasileiras, decorrentes da participação popular nas políticas públicas, especialmente nos planos diretores. Com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, abrem-se a perspectiva de maior participação da população. Porém, a exemplo dos outros autores, observa que o processo participativo é uma forma de dar legitimidade a decisões favoráveis aos setores hegemônicos. Para o autor:

[...] o verdadeiro problema é que a maioria das concepções e realizações do planejamento participativo continua presa à tradicional lógica instrumental, técnica e, às vezes, burocrática do planejamento estatal (público). Não redefine significativa e mais radicalmente a própria relação entre Estado e sociedade (e contribui, assim, para a perpetuação do status quo) (RANDOLPH, 2007, p. 4).

Entretanto, Randolph (2007) considera que o planejamento colaborativo e comunicativo teve conquistas, como o de abrir caminhos de mediação e trazer formas para que o acúmulo de experiências de “poder comunicativo” tivesse alguma influência sobre algumas decisões. Mesmo sendo insuficiente, o modelo comunicativo de Habermas é essencial para que o planejamento possa cumprir sua “função subversiva”. Ressalta-se que, embora o Randolph tenha relacionado sua crítica ao planejamento comunicativo e colaborativo a partir das experiências brasileiras com planos diretores, estas são concebidas a partir da noção de democracia participativa, em que se considera a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão em Estados democráticos. O Orçamento Participativo foi um exemplo paradigmático, dentre várias iniciativas no período da redemocratização, que influenciou para que a política urbana fosse baseada em processos participativos. Planejamento urbano participativo e planejamento comunicativo e colaborativo dialogam e se fundamentam da mesma literatura, mas divergem na origem e nos caminhos que percorreram até sua prática em planejamento territorial. Enquanto Healey (2003) formulou o planejamento comunicativo a partir de sua experiência de planejamento urbano, a formulação do planejamento urbano participativo ocorrida nas experiências brasileiras adotaram o conceito mais amplo da democracia participativa, no contexto de redemocratização.

A experiência do processo participativo da elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2002 também foi analisada por Villaça (2005), que observou que apesar de todo o esforço pela participação, apenas grupos hegemônicos de fato conseguiam incidir no plano. Seja porque compareciam em maior peso às audiências públicas convocadas pelo poder público ou porque tinham acesso e conhecimento do conteúdo técnico, seja porque tinham acesso a outras formas de pressão como a mídia e a Câmara Municipal. Da mesma maneira que Purcell (2009) notou no planejamento colaborativo e comunicativo, Villaça (2005) observa que os grupos dominantes têm maiores condições de impor suas ideias de partida e assim, o processo participativo que tinha objetivo de luta pela justiça social não consegue promover isso devido à própria desigualdade no processo.

No Brasil, os governos petistas ampliaram a participação em diversas políticas públicas em âmbito federal, sobretudo à criação de conselhos e conferências nacionais. Embora hajam críticas sobre a forma como se dava esta participação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ROMÃO, 2021; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021), Maricato (2017) ressalta a importância das instâncias participativas para a política urbana:

Algum controle social sobre o Estado constitui uma experiência fundamental para o aprendizado dos movimentos, assim como também é importante ampliar as conquistas por demandas sociais. Ao contrário do que pensam muitos intelectuais que veem nisso um desprezível reformismo, as conquistas de reivindicações concretas imediatas são alimento essencial para qualquer movimento reivindicatório de massas. Mas é preciso entender o Estado em sua complexidade, especialmente numa sociedade como a nossa, patrimonialista e desigual. Seu poder de cooptação, e mesmo de corrupção, parece imenso (MARICATO, 2017, p. 70-71).

Além disso, a autora também ressalta as conquistas para a política urbana resultantes de processos participativos: o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, as Conferências Nacionais das Cidades, o Conselho das Cidades, o Programa Nacional de Regularização Fundiária, marco regulatório do Saneamento Ambiental (2005), Lei dos Consórcios Públicos, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Programa de Aceleração do Crescimento da Habitação e do Saneamento. Entretanto, reconhece que o acesso à terra, a aplicação dos mais importantes instrumentos do Estatuto da Cidade e a questão ambiental permanecem sem qualquer avanço. Assim, considera-se que a exemplo do que os pesquisadores concluíram a respeito do planejamento colaborativo e comunicativo, a experiência brasileira de participação nas instituições nacionais também encontrou limites de atuação frente ao poder hegemônico.

3 Seria o Movimento Passe Livre um passo para o planejamento insurgente ou subversivo da mobilidade urbana?

O Movimento Passe Livre (MPL) surgiu em 2005 no Fórum Mundial Social em Porto Alegre, inspirado nas experiências da Revolta do Buzu (2003) em Salvador e da Revolta das Catracas (2005) em Florianópolis. A Revolta do Buzu foi um protesto contra o aumento da tarifa, que reuniu 40 mil estudantes secundaristas em um processo de luta descentralizado e horizontal. Na época, isso foi acabou sendo apropriado por outros grupos, conforme o próprio movimento conta:

[...] entidades estudantis aparelhadas por grupos partidários se colocaram como lideranças e passaram a negociar com o poder público em nome dos manifestantes. Após barganhar meias concessões com os governantes, sem atingir a revogação do aumento, utilizaram-se todos os meios possíveis para desmobilizar a população” (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013, p. 14).

Neste contexto, o movimento que surge tende a se opor a aproximação do Estado:

Surge então um movimento social de transportes autônomo, horizontal e apartidário, cujos coletivos locais, federados não se submetem a qualquer organização central. Sua política é deliberada de baixo, por todos, em espaços que não possuem dirigentes, nem respondem a qualquer instância externa superior (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013, p. 15).

Qualquer grupo de ativistas pode se tornar o MPL, desde que se submeta à carta de princípios do movimento, que basicamente diz sobre a independência de Estado, partidos, até mesmo de ONGs, instituições religiosas e financeiras. O movimento, então se diferencia dos movimentos sociais constituídos anteriormente:

É assim, na ação direta da população sobre sua vida – [sic] e não a portas fechadas, nos conselhos municipais engenhosamente instituídos pelas prefeituras ou em qualquer uma das outras artimanhas institucionais - [sic], que se dá a verdadeira gestão popular. (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013, p. 16).

Porém, segundo Medeiros (2014), a posição de distanciamento do Estado e demais organizações não é radical. O movimento se relaciona com sindicatos, com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto — MTST (que tem relações com o Partido dos Trabalhadores — PT e governo Lula), além de se apoiar em parlamentares que defendam suas bandeiras ou que ajudem a libertar militantes de prisões arbitrárias. Além disso, o próprio movimento afirma se basear na política formulada pela gestão Erundina na prefeitura de São Paulo (1989–1992) (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013). O MPL também se diferencia dos movimentos tradicionais por sua organização interna:

Enquanto nos movimentos tradicionais a ação do militante é submetida à vontade coletiva, representada pela entidade e/ou pela direção, no MPL a ação direta é o vetor dominante, aquilo que vai estruturar o pertencimento e a identidade do militante pelo passe livre. (MEDEIROS, 2014, p. 115)

Embora o MPL atuasse em São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Distrito Federal, Recife e Porto Alegre desde 2006 com atos todos os anos, foi só em 2013 que o movimento ganhou destaque nacional. Para Medeiros (2014), o movimento ganhou amplitude por uma combinação entre a ocasião em que as prefeituras decidiram pelo aumento da tarifa com as imagens viralizadas de violência policial nos protestos. Segundo o autor, todos os anos o aumento da tarifa era dado entre dezembro e janeiro, já que os estudantes nesta época estão desmobilizados por não estarem no mesmo espaço. Naquele ano, por um pedido do governo federal, as prefeituras adiaram o aumento da tarifa para o final de maio e início de junho, que provocou o cenário ideal para o crescimento dos atos. Além disso, explica Medeiros (2014), as imagens da violência policial gratuita sofrida pelos jovens foram amplamente divulgadas nas redes sociais, o que gerou comoção e solidariedade.

Os primeiros atos de 2013 começaram em 27 e 28 de maio, mas o primeiro protesto que ganhou maior dimensão foi em 6 de junho. Em 17 de junho, o movimento ganha dimensão nacional, com protestos em pelo menos doze estados. No dia 19 de junho, os prefeitos de São Paulo e Rio de Janeiro revogaram os reajustes. No dia 20 de junho, aconteceram as maiores manifestações. A partir de 21 de junho, as manifestações continuaram, porém, com pautas diversas (MEDEIROS, 2014).

Além da revogação do aumento da tarifa, São Paulo, Rio de Janeiro e mais quarenta municípios instituíram conselhos participativos de transporte. Foi o pico de criação destes conselhos, como podemos observar na figura 1 a seguir.

Conselhos municipais de transporte criados por ano

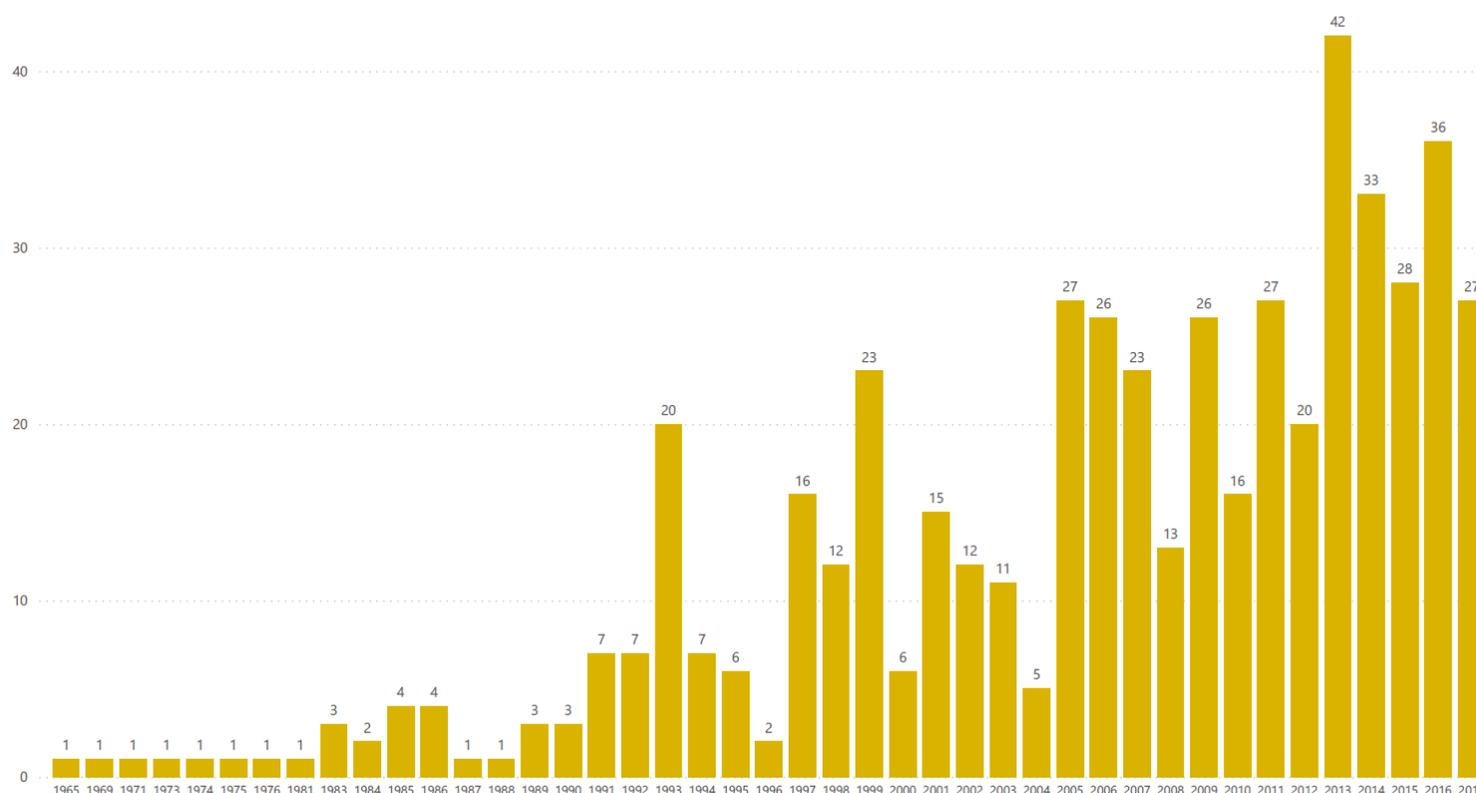


Fig. 1: Conselhos municipais de transporte criados por ano — dados do IBGE (2017). Fonte: Autora, 2022, adaptado de IBGE (2017). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>. Acesso em: 11 dez. 2021.

Entretanto, o MPL se recusou a fazer parte destes conselhos. Se, para movimentos sociais mais tradicionais esta seria uma oportunidade, para o MPL os conselhos representavam a antítese da gestão popular e da possibilidade de mobilização. De fato, o MPL tinha motivo para duvidar. O primeiro reajuste pós-criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (CMTT) de São Paulo foi encaminhado sem qualquer consulta aos conselheiros (GOMES, 2015).

Estes acontecimentos corroboram com Romão (2021) e Tatagiba e Teixeira (2021). Os governos Lula e Dilma tinham em sua estrutura a abertura aos movimentos sociais, promovendo conferências nacionais e recebendo no próprio corpo técnico do governo para participar da formulação de políticas públicas. Entretanto, esta abertura maior não foi suficiente para ampliar direitos e inverter a lógica neoliberal. Pelo contrário, dava legitimidade ao que o governo propunha, enquanto atendia setorialmente os movimentos sociais. Esta leitura também era feita pelo MPL já na mesma época dos acontecimentos.

A resposta dada pelas quarenta e duas prefeituras, com a criação dos conselhos participativos, veio na tentativa de estabilização do poder hegemônico neoliberal. Ação que não funcionou para garantir o controle sobre futuros protestos, já o MPL recusou a discussão no campo institucional e que as Jornadas de Junho deram voz ao conservadorismo, que passou a liderar protestos nos anos seguintes.

Romão (2021) afirma que a abertura aos movimentos sociais promovida pelos governos Lula e Dilma teria gerado uma “democratização além da conta”, não controlada pelo pacto lulista. Os novos movimentos, que se originaram em decorrência da manutenção da precariedade, já não estavam mais neste pacto. Entre estes novos movimentos estão o MPL, os Comitês Populares da Copa e os movimentos contra a construção das usinas de Belo Monte e Santo Antônio. A partir de 2013, o Movimento Passe Livre continuou seus atos a cada anúncio de reajuste de tarifa em São Paulo, sem nunca ter participado do CMTT.

Estes acontecimentos também corroboram com as argumentações de MirafTAB (2009), Pieterse (2008), Purcell (2009), Randolph (2007) e Villaça (2005). Entretanto, diferente do movimento, não é possível dizer que os autores refutam a participação da sociedade civil. Os autores atentam para os limites desta participação em enfrentar as injustiças sociais dentro de um Estado neoliberal. MirafTAB (2009) deixa claro a importância dos espaços institucionalizados. A autora cunhou

os conceitos de *invited spaces* (espaços convidados) e *invented spaces* (espaços inventados), a partir de experiências do Sul Global, como forma de avançar na luta por justiça social:

Espaços “convidados” são definidos como aquelas ações de base e suas organizações não governamentais aliadas que são legitimadas por doadores e intervenções governamentais e visam lidar com sistemas de dificuldades. Espaços “inventados” são definidos como aquelas ações coletivas dos pobres que confrontam diretamente as autoridades e desafiam o *status quo*. Os dois tipos de espaços estão em uma relação de interação mutuamente constituída, não binária. Eles não são mutuamente exclusivos, nem necessariamente estão afiliados a um conjunto fixo de indivíduos ou grupos ou a um tipo particular de sociedade civil (MIRAFTAB, 2009, p. 38–39, tradução nossa).

A formulação de Miraftab (2009) diverge da proposta do MPL, pois a autora reconhece que as instâncias formais também são ferramentas de luta dos movimentos sociais. Para a autora, as práticas insurgentes são fluidas entre os espaços convidados e os espaços inventados de participação, podendo fazer ações combinadas entre estes.

Se o MPL diverge do planejamento insurgente de Miraftab (2009), encontramos convergências com o planejamento subversivo de Randolph (2007). Em atividades recentes, o MPL desenvolveu mais uma ação direta: a disponibilização de ônibus gratuitos do centro de São Paulo a Cidade Tiradentes para cerca de cinquenta pessoas, com o mesmo itinerário que fazia um ônibus gratuito que existia nos anos 1990. Conforme apresentado na figura 2, a ação foi feita no dia 26 de outubro de 2021, Dia Nacional de Luta pela Tarifa Zero, dia que relembra a Revolta da Catraca de Florianópolis (LINS; LINS, 2021).



Passe Livre São Paulo

27 de outubro de 2021 · 🌐



::: UM GOSTINHO DA VIDA SEM CATRACAS - O BUSÃO TARIFA ZERO PRA CIDADE TIRADENTES

Ontem, no dia 26 de outubro, dia de luta pela Tarifa Zero, a volta pra casa depois do trabalho foi diferente. Pelo menos pras 50 pessoas que pegaram o Busão Tarifa Zero que saiu do Terminal Parque Dom Pedro e foi até a Cidade Tiradentes.

Foram dois mini-ônibus, em que todas as pessoas puderam ir sentadas com conforto e sem superlotação. Quem precisava, recebeu máscaras de proteção, quem queria descansar, teve espaço pra isso. E entre quem se animou mais, ficamos conversando sobre porque o transporte não funciona desse jeito todos os dias e como é com luta que a gente pode conquistar mudanças concretas!!

Foi um gostinho da vida sem catracas que queremos construir, uma prova de que outro transporte é sim possível. E ficou na cara que os governantes só não assumem isso porque preferem agradar os seus amigos empresários do que atender às nossas necessidades e desejos.

Foi pelo nós por nós que a Tarifa Zero voltou à Cidade Tiradentes 30 anos depois. Foi só um gostinho, mas saímos dessa experiência com mais ânimo e mais vontade pra seguir lutando até o fim de todas as catracas!

[#TarifaZeroJá!](#)
[#26Outubro](#)
[#CidadeTiradentes](#)
[#BusãoTarifaZero](#)

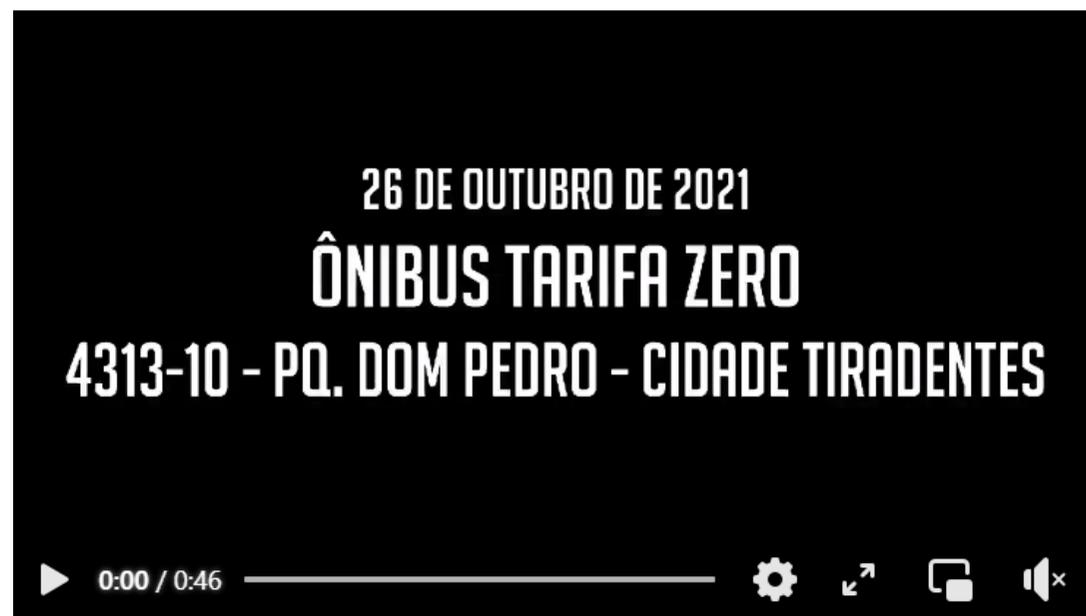


Fig. 2: Postagem do Movimento Passe Livre São Paulo sobre a ação. Fonte: MPL, 2021. Disponível em: <https://fb.watch/gxZeGeeeNc/>. Acesso em: 30 jan. 2022.

O próprio processo do planejamento subversivo precisa ser compreendido como uma das maneiras de realizar, na prática, a expansão do domínio tanto das experiências sociais já disponíveis (pela sociologia das ausências; aumentando o presente), quanto das experiências sociais possíveis (pela sociologia das emergências, retração do futuro). (RANDOLPH, 2007, p. 10)

O movimento colocou em prática a possibilidade de Tarifa Zero para mostrar através da própria vivência o que se pretende (experiências sociais possíveis) para superação de uma questão atual – o alto preço do transporte público (experiências sociais já disponíveis). Randolph (2008) também argumenta que existe possibilidade de realização da proposta do planejamento subversivo através:

[...] da busca, por parte dos habitantes das grandes cidades, pelo valor de uso dos seus espaços vivenciados e de sua defesa contra os efeitos de abstração que o capitalismo (financeiro) tenta impor progressivamente na medida em que avança na produção do espaço social (Lefebvre) (RANDOLPH, 2008, p. 11).

Na medida em que o movimento defende o direito ao transporte como um direito à cidade, está lutando contra os efeitos da abstração do capitalismo financeiro. Questiona a racionalidade do planejamento de transportes que coloca a tarifa como essencial para sua viabilidade; questiona a lógica das cidades, que se estruturam na desigualdade para promover espaços acessíveis e não acessíveis, barrados pelas catracas; e questiona a lógica da financeirização cada vez mais intensa do setor de transportes, que atualmente caminha para a privatização (entre parcerias público-privadas e concessões).

Por outro lado, essa ação se realizou com abrangência limitada, em apenas uma linha de ônibus diante de milhões de viagens diárias realizadas em São Paulo. Para transformá-la em política pública, é necessário debater orçamento e planejamento, além de realizar seu monitoramento — debate que deveria ocorrer em instâncias participativas, mas o MPL negou a participação. Neste sentido, há um limite também para esta ação contra-hegemônica, que não se realiza para além do questionamento da injustiça social.

4 O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo

O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT) foi instituído em 2013, como uma das respostas às manifestações das chamadas Jornadas de Junho, na gestão Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). Trata-se de um conselho composto pela sociedade civil (entre associações, ONGs e sindicato de trabalhadores), poder público (administração pública direta e indireta) e operadores de transporte (sindicatos de empresas e trabalhadores). De 2013 a 2021, foram feitas cinquenta e sete reuniões ordinárias e cinco reuniões extraordinárias, com atas disponíveis no site do conselho (CMTT, [s.d.]).

Alguns temas chamam a atenção pela raridade do debate. O orçamento, questão essencial para a realização de políticas públicas, só foi discutido na reunião de novembro de 2017 (CMTT, 2017), mencionado na reunião de agosto de 2019 como demanda de um fundo municipal de mobilidade (CMTT, 2019a), em julho de 2020, quando se discutiu os subsídios ao sistema da SPTrans (CMTT, 2020a), em dezembro de 2020 em reunião extraordinária sobre tarifa (CMTT, 2020b), em outubro de 2021 na apresentação da execução dos recursos do FUNDURB (CMTT, 2021). A “tarifa zero” só aparece registrada em uma ata de reunião, em dezembro de 2019 (CMTT, 2019b). Chama a atenção, porque Barbosa (2018) já havia detectado que embora o MPL não participe do CMTT, havia apoiadores entre os conselheiros que poderiam colocar o tema em pauta.

Apesar destes problemas e todas as questões apresentadas em literatura sobre os problemas da participação, há avanços promovidos pelo CMTT. Temas da mobilidade urbana sustentável, como segurança viária, mobilidade a pé, bicicleta, acessibilidade universal e o ônibus tiveram destaque nas reuniões do período.

Para Barbosa (2018), as manifestações de 2013 e a criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana em 2012 fizeram aflorar muitos grupos coletivos em defesa da mobilidade urbana sustentável, já que a maioria dos conselheiros havia participado das manifestações de 2013. A autora mostrou também que o próprio conselho fomentou a criação de uma associação por mobilidade a pé, o Cidadeapé, formado a partir de conselheiros que participavam individualmente. Assim, o

Conselho “criou experiências de representação e organização, produzindo lideranças que reconhecem os grupos e demandas que representam no órgão” (BARBOSA, 2018, p. 210), já que os conselheiros haviam participado das manifestações de junho de 2013 sem vínculos a movimentos sociais ou entidades, mas dentro do Conselho passaram a representar coletivos.

Os acontecimentos que seguem confirmam a observação. A mobilidade a pé e por bicicleta ganharam Câmaras Temáticas por demanda dos conselheiros, onde se ampliaram as possibilidades de incidência política dos grupos nestes temas, com representantes regionais e reuniões específicas. Dentro destas Câmaras Temáticas, as redes se fortaleceram e fomentou-se ainda mais a formação de coletivos, como os cicloativistas regionais: Bike Zona Oeste e Bike Zona Leste (criados em 2015) e Bike Zona Norte (criado em 2019). O coletivo Bike Zona Sul já existia desde 2010. Também é possível dizer que a existência do CMTT fomentou a organização em rede de entidades, que passaram atuar de forma conjunta, como na Campanha Mobilidade Ativa nas Eleições 2018. A campanha visava promover a mobilidade urbana nas eleições estaduais de São Paulo com uma carta-compromisso que poderia ser aderida pelos candidatos e candidatas ao Governo do Estado de São Paulo. Compuseram a rede algumas das entidades que participam do CMTT: Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo (Ciclocidade), Associação pela Mobilidade a Pé em São Paulo (Cidadeapé), Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e SampaPé! (REDE PAULISTA DE ENTIDADES E ASSOCIAÇÕES DE MOBILIDADE URBANA, s.d.).

Ainda em 2018, a Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo (Ciclocidade) e a Associação pela Mobilidade a Pé em São Paulo (Cidadeapé), realizaram o Painel da Mobilidade Ativa, que trazia dados sobre lesões e mortes no trânsito. Os dados públicos foram divulgados para embasar a articulação da sociedade civil para as audiências públicas sobre segurança no trânsito (ASSOCIAÇÃO DE CICLISTAS URBANOS DE SÃO PAULO; ASSOCIAÇÃO PELA MOBILIDADE A PÉ EM SÃO PAULO, 2018).

Como Maricato (2017) havia observado para as políticas urbanas nacionais, há conquistas sociais na participação. Do contrário, o Conselho não sofreria com tentativas de esvaziamento, como afirmou Barbosa (2018, p. 208): “Se não fosse pela persistência dos conselheiros e das suas entidades, empenhadas em lutar por melhorias nas políticas públicas de mobilidade urbana, o Conselho não teria reuniões em 2017”. Estas tentativas de esvaziamento seguem na esteira dos acontecimentos do país de crise da democracia e desmonte dos espaços institucionalizados de participação. Com a saída da presidenta Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores do poder em 2016, foram minguando as reuniões de conselhos nacionais e as conferências nacionais não aconteceram, até que em 2019, a Política Nacional de Participação Social foi revogada por Jair Bolsonaro. A resistência dos conselheiros e conselheiras pela continuidade das reuniões do CMTT foi, portanto, uma ação contra-hegemônica, porque não permitiu seu desmonte, apesar de todo o contexto favorável a ele. Neste sentido, é possível afirmar que, apesar de suas insuficiências, os processos participativos podem frear algumas das ações hegemônicas.

5 Considerações finais

As críticas ao planejamento colaborativo e comunicativo, bem como as reflexões sobre o processo participativo trazem um conjunto de argumentos que poderiam negar as práticas participativas. A construção de ações diretas fora do Estado pode ser uma superação dos limites das práticas participativas, como demonstra o Movimento Passe Livre em suas atividades. A disponibilização de um ônibus gratuito para demonstrar que “Tarifa Zero é possível” promove a vivência de uma política diferente da defendida pelo poder hegemônico, de cada vez mais privatização dos transportes. Podemos considerar estas ações como práticas de um planejamento subversivo, na concepção de Randolph (2007). Entretanto, o MPL invalida a participação em espaços institucionalizados por não acreditar que de fato sejam espaços contra-hegemônicos.

Mas é importante ressaltar todas as conquistas sociais que os processos participativos institucionalizados trouxeram, como destacou Maricato (2017). O Conselho Municipal de Transportes e Trânsito de São Paulo fomentou a organização de coletivos e entidades pela mobilidade urbana sustentável e criou redes de incidência política. Neste sentido, as práticas participativas podem não ser suficientes no combate à injustiça social, mas há conquistas até mesmo em um contexto neoliberal. Portanto, as teorias de planejamento colaborativo, comunicativo e participativo não devem ser invalidadas, mas sim reconhecer que há limitações e evitar “ilusões” – como Villaça (2005) colocou a respeito do processo participativo do Plano Diretor de 2002. Da mesma forma, há limitações nas ações contra-hegemônicas que negam os processos

institucionalizados, como visto na ação do MPL. Futuras pesquisas devem tensionar estas limitações, mobilizando também literatura sobre repertórios e ferramentas de ação dos movimentos sociais.

Ao transitar entre os “espaços convidados” e os “espaços inventados” do planejamento insurgente, reconhecemos as limitações dos espaços institucionalizados, ao passo em que reconhecemos as ações criadas pelos movimentos sociais como forma de planejar. Concordamos com Miraftab (2009), as lutas contra-hegemônicas se dão nos dois espaços.

Agradecimentos

Agradeço aos professores Silvana Zioni e Jeroen Klink pelas trocas que ajudaram no desenvolvimento deste trabalho.

Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, p. 325–357, 2014.

ASSOCIAÇÃO DE CICLISTAS URBANOS DE SÃO PAULO; ASSOCIAÇÃO PELA MOBILIDADE A PÉ EM SÃO PAULO. **Participe das audiências públicas sobre segurança no trânsito**. Disponível em: <http://mobilidadeativa.org.br/2018/10/30/participe-das-audiencias-publicas-sobre-seguranca-no-transito/>. Acesso em: 13 ago. 2022.

BARBOSA, G. H. **O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT/SP)**: participação e mobilidade urbana. 2018. 237 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

BORJA, J.; CASTELLS, M. Planes Estratégicos y Proyectos Metropolitanos. **Cadernos IPPUR**, v. 2, n. 1, p. 207–231, 1997.

CMTT. **30ª Ata de reunião ordinária do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito-CMTT. Ata de reunião ordinária** São Paulo PMSP/SMT, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=215735. Acesso em: 6 ago. 2022

CMTT. **46ª Ata de reunião ordinária do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito-CMTT. Ata de reunião ordinária** São Paulo PMSP/SMT, 22 ago. 2019a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=215735. Acesso em: 6 ago. 2022

CMTT. **48ª Ata de reunião ordinária do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito-CMTT. Ata de reunião ordinária** São Paulo PMSP/SMT, 13 dez. 2019b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=215735. Acesso em: 6 ago. 2022

CMTT. **51ª Ata de reunião ordinária do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito-CMTT. Ata de reunião ordinária** São Paulo PMSP/SMT, 21 jul. 2020a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=215735. Acesso em: 6 ago. 2022

CMTT. **Ata de reunião extraordinária do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito-CMTT. Ata de reunião extraordinária** São Paulo PMSP/SMT, 29 dez. 2020b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=215735. Acesso em: 6 ago. 2022

CMTT. **57ª Ata de reunião ordinária do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito-CMTT. Ata de reunião ordinária** São Paulo PMSP/SMT, 22 out. 2021. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=215735. Acesso em: 6 ago. 2022

CMTT. - CMTT. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=215735. Acesso em: 31 jan. 2022.

GOMES, R. Conselho de Transporte criado em 2013 reclama de ser excluído de discussão de tarifa. **Rede Brasil Atual**, Janeiro, 2015. [online]. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/01/conselho-de-transporte-criado-em-2013reclama-de-ser-excluido-de-discussao-de-tarifa/>. Acesso em: 28 jan. 2022.

HEALEY, P. Collaborative Planning in Perspective. **Planning Theory**, v. 2, 2003.

IBGE. **Base de Dados MUNIC**. Brasília, 2017.

LINS, M. P.; LINS, M. P. 26 de outubro é dia de Tarifa Zero. **Carta Capital**, Outubro, 2021. [online]. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/26-de-outubro-e-dia-de-tarifa-zero/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

MARICATO, E. Nunca fomos tão participativos - reflexões sobre os movimentos sociais urbanos. Em: MARICATO, E. (Ed.). **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2017. p. 68–74.

MEDEIROS, J. Breve história das Jornadas de Junho: uma análise sobre os novos movimentos sociais e a nova classe trabalhadora no Brasil. **História e Perspectivas**, n. 51, p. 87–117, 2014.

MIRAFETAB, F. Insurgent planning: Situating radical planning in the global south. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 32–50, 2009.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. Em: MARICATO, E. (Ed.). **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Carta Maior, 2013. p. 13–18.

PIETERSE, E. **City Futures: confronting the crisis of urban development**. New York: ZED Books / UCT Press, 2008.

PURCELL, M. Resisting neoliberalization: Communicative planning or counter-hegemonic movements? **Planning Theory**, v. 8, n. 2, p. 140–165, maio 2009.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento subversivo. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, p. 1-12, 1 ago. 2007.

RANDOLPH, R. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano regional - o caso brasileiro. **X Colóquio Internacional de Geocrítica - Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008**, p. 1-15, 2008.

REDE PAULISTA DE ENTIDADES E ASSOCIAÇÕES DE MOBILIDADE URBANA, s.d. . **Carta Compromisso com a Mobilidade Urbana Sustentável para São Paulo**. Disponível em: <https://compromissomobilidade.files.wordpress.com/2018/08/carta-compromisso-mobilidade-urbana-sustentavel-sp.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

ROMÃO, W. DE M. Relação entre Estado e movimentos sociais sob o lulismo. Em: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (Eds.). **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 119–140.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas: a controversa novidade dos programas associativos. Em: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (Eds.). **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 23–48.

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo(mimeo), 2005. Disponível em:
http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf . Acesso em: 1 jan. 2022.