



MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE DE SÃO PAULO (2013-2023) (SESSÃO TEMÁTICA 8: MOBILIDADE URBANA E DIREITO À CIDADE)

Juliana Tiemi Tamanaha
UFABC | j.tiemi.t@gmail.com

Silvana Maria Zioni
UFABC | silvana.zioni@ufabc.edu.br

Sessão Temática 8: Mobilidade Urbana e Direito à Cidade

Resumo: Este artigo analisa o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte — CMTT do Município de São Paulo, entre 2013 e 2023. O principal objetivo é compreender qual o papel do conselho participativo na transição do paradigma rodoviário para o paradigma da mobilidade urbana sustentável e justa. O estudo, que resultou em uma dissertação de mestrado, iniciou com pesquisa documental, sobretudo com a leitura e sistematização de todas as atas de reunião do plenário do CMTT. Posteriormente foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os participantes das reuniões do período estudado. Para apoiar o entendimento dos acontecimentos narrados, foram utilizados arquivos de jornais, blogs, site, entre outras fontes documentais. O trabalho apresenta uma síntese dos pressupostos teóricos sobre mobilidade urbana sustentável e justa, participação social e conselhos participativos, enfatizando metodologias de análise dos efeitos da participação social. Os resultados mostram que o CMTT não consegue incidir de fato para que o poder público, especialmente pela transição para o paradigma da mobilidade urbana sustentável e justa.

Palavras-chave: mobilidade urbana; participação social; conselho participativo.

SUSTAINABLE URBAN MOBILITY AND SOCIAL PARTICIPATION: THE MUNICIPAL COUNCIL OF TRANSPORT AND TRAFFIC OF S ÃO PAULO (2013-2023)

Abstract: This article analyzes the Municipal Traffic and Transportation Council (CMTT) of the city of São Paulo, between 2013 and 2023. The main objective is to understand the role of the participatory council in the transition from the highway paradigm to the paradigm of sustainable and fair urban mobility. The study, which resulted in a master's dissertation, began with documentary research, especially with the reading and systematization of all the minutes of the CMTT plenary meetings. Semi-structured interviews were subsequently conducted with the participants of the meetings during the period studied. To support the understanding of the events narrated, newspaper archives, blogs, websites, among other documentary sources, were used. The work presents a synthesis of the theoretical assumptions on sustainable and fair urban mobility, social participation, and participatory councils, emphasizing methodologies for analyzing the effects of social participation. The results show that the CMTT is unable to effectively influence the public authorities, especially in the transition to the paradigm of sustainable and fair urban mobility.

Keywords: urban mobility; social participation; participatory council.

MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE Y PARTICIPACIÓN SOCIAL: EL CONSEJO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE S O PAULO (2013-2023)

Resumen: Este artículo analiza el Consejo Municipal de Tránsito y Transporte — CMTT del Municipio de São Paulo, entre 2013 y 2023. El principal objetivo es comprender el papel del consejo participativo en la transición del paradigma de la carretera al paradigma de urbanismo sostenible y justo. movilidad. El estudio, que resultó en una tesis de maestría, se inició con una investigación documental, especialmente con la lectura y sistematización de todas las actas del pleno de la CMTT. Posteriormente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los participantes en las reuniones durante el período estudiado. Para apoyar la comprensión de los hechos narrados se utilizaron archivos de periódicos, blogs, sitios web, entre otras fuentes documentales. El trabajo presenta una síntesis de supuestos teóricos sobre movilidad urbana sostenible y justa, participación social y consejos participativos, enfatizando metodologías para analizar los efectos de la participación social. Los resultados muestran que la CMTT es incapaz de influir realmente en las autoridades públicas, especialmente a través de la transición al paradigma de una movilidad urbana sostenible y justa.

Palabras clave: movilidad urbana; participación social; consejo participativo.

INTRODUÇÃO

O Conselho Municipal de Trânsito e Transporte de São Paulo (CMTT) foi criado em resposta às manifestações de 2013, conhecidas como Jornadas de Junho, motivadas pelo reajuste da tarifa do transporte público. Iniciadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), essas manifestações rapidamente se espalharam para outras cidades brasileiras. Embora o MPL já atuasse em várias capitais desde 2006, foi em 2013 que ganhou destaque nacional. Além da revogação do aumento da tarifa, as manifestações criticavam a falta de transparência na remuneração das concessionárias de ônibus, apontando para uma "caixa-preta".

Como resultado, cidades como São Paulo e Rio de Janeiro instituíram conselhos participativos de transporte, espaços onde participam poder público, operadores e sociedade civil para discutir políticas públicas. A ideia de um conselho de transportes em São Paulo não era nova; surgiu pela primeira vez em 1967, com a criação da Secretaria Municipal de Transportes e o Conselho Municipal de Transportes (COMUT) (São Paulo (mun.), 1967). Em 1990, a Prefeita Luiza Erundina propôs a criação do Fundo Municipal de Transportes e um novo conselho de transportes, mas a proposta não se tornou lei (São Paulo (mun.), Prefeitura Municipal de São Paulo, 1990). Já em 2002, durante a gestão da Prefeita Marta Suplicy, o Secretário de Transportes Carlos Zarattini instituiu o CMTT por meio de uma portaria, com representação do poder público, operadores e cidadãos eleitos (São Paulo (mun.), Secretaria Municipal dos Transportes, 2002). Segundo Josias Lech¹, as reuniões eram participativas, mas sem estrutura definida e com estabilidade jurídica limitada (Barbosa, 2018).

Foi somente em 2013 que o CMTT assumiu seu formato atual, instituído pelo Decreto Municipal nº 54.058/2013. Diversos ativistas elogiaram a criação do conselho, mas criticaram seu caráter consultivo, a ausência de representantes de ciclistas, e, principalmente, a falta de eleições para a primeira composição de conselheiros, que foi indicada. Somente em junho de 2014, quase um ano depois, que tomaram posse os primeiros conselheiros eleitos (CMTT, 2014). Ao longo do tempo, o CMTT foi ocupado por coletivos de cicloativismo, mobilidade a pé e outros setores, que questionavam o paradigma da motorização individual e trazem a mobilidade urbana sustentável e justa para o debate.

Este artigo busca avaliar o papel do CMTT em seus primeiros dez anos, verificando seu papel em influenciar a transição para o paradigma da mobilidade urbana sustentável. A hipótese é que o conselho tem incidência, pois a maior parte dos conselheiros está alinhada com temas de mobilidade urbana sustentável e porque há tradição de conselhos participativos na cidade.

O trabalho partiu de uma revisão bibliográfica sobre mobilidade urbana sustentável, participação social e conselhos participativos, delimitando o debate sobre a mudança de paradigma e a influência das questões sociais e ambientais no transporte urbano. O estudo de caso do CMTT envolveu a leitura e sistematização das atas das reuniões de 2013 a 2023, categorizando os temas abordados. Isso permitiu extrair informações sobre os principais temas e a propensão do poder público em discutir e acolher solicitações.

Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com oito representantes da sociedade civil e três do poder público, todos conselheiros em diferentes mandatos. As entrevistas mantiveram as identidades dos entrevistados em sigilo.

O artigo está organizado em 5 seções, além desta primeira introdutória: uma segunda seção apresenta os principais conceitos sobre mobilidade urbana sustentável, mobilidade justa e a transição de paradigma; a terceira seção conceitua conselhos participativos e apresenta as principais discussões sobre os resultados da participação em conselhos; a quarta seção analisa o caso do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte; e, por fim, a quinta seção retoma as principais conclusões e as recomendações para futuras pesquisas.

MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL E JUSTA

O novo paradigma de mobilidade urbana compreende a transição da abordagem tradicional de planejamento dos transportes, centrada no automóvel, para conceitos de desenvolvimento sustentável e equidade. O termo "desenvolvimento sustentável" surgiu em 1980, durante debates ambientais que criticavam as contradições do capitalismo, como a alienação entre sociedade industrial e natureza. O conceito ganhou força com o relatório "Nosso Futuro Comum" da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente em 1987, que argumentou que desenvolvimento sustentável não implica limites absolutos, mas limitações impostas pela tecnologia e organização social (Zhou, Laschefski, Pereira, 2007). As emissões de gases de efeito estufa (GEE) e a necessidade de reduzir o aquecimento global tornaram urgente a redução de emissões de carbono nos transportes urbanos. Nas cidades, o estilo de vida, urbanização espalhada, uso do solo e transportes são grandes contribuintes para grandes emissões de GEE, indicando a necessidade de mudança na forma de desenvolver cidades e transportes (Banister, 2011; Vasconcellos, 2021).

A nova abordagem, então, focaliza viagens a pé, de bicicleta e por transporte coletivo devido às menores emissões de carbono e ao custo reduzido para as pessoas, invertendo-se as prioridades em relação à abordagem tradicional, priorizando viagens a pé, por bicicleta e transporte coletivo nesta ordem. Viagens a pé e bicicleta passaram de "modos não motorizados" para "modos ativos", reforçando positivamente o conceito desses deslocamentos. No Brasil, essa mudança é refletida na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587 de 2012), que prioriza modos ativos e transporte coletivo sobre motorizados individuais, dissocia tarifa de remuneração das operadoras e tarifa pública paga pelo usuário, permite subsídios e promove integração entre desenvolvimento urbano e mobilidade (BRASIL, 2012).

Esse paradigma também critica a urbanização de baixa densidade e a separação de usos, que aumentam distâncias, tempo e número de viagens, promovendo dependência do automóvel e maiores emissões de GEE (Banister, 2011; Vasconcellos, 2021). Pesquisas mostram que cidades densas e com uso misto favorecem viagens a pé, bicicleta e transporte público, aumentando a eficiência e reduzindo congestionamento e poluição (Newman & Kenworthy

apud Vasconcellos, 2021). Com essas críticas chegamos ao conceito de Transit Oriented Development (TOD) ou “Desenvolvimento Orientado ao Transporte”. Segundo Ibrahim et al (2022), a definição mais comum é que o TOD trata do aumento de densidade populacional de bairros, da redução de congestionamentos, do incremento em acessibilidade e opções de transporte pelo uso do solo misto. O impacto esperado é que se reduza as distâncias e o tempo requeridos para viagens, se reduza a propriedade do carro em alguns domicílios e se crie uma comunidade mais agradável de se viver. O conceito foi aplicado em várias cidades no mundo, tendo casos em todos os continentes. No Brasil, o maior exemplo de sua aplicação é a cidade de Curitiba.

Outra crítica aborda o tráfego intenso de automóveis, que causa o 'efeito barreira', separando comunidades, transformando o uso do solo para funções que toleram o tráfego intenso, muitas vezes gerando sinistros de trânsito². Assim, se entendeu que a forma como o ambiente é construído influencia os conflitos e conseqüentemente ocasionado sinistros. Esses são a principal causa de morte entre homens de 15 a 44 anos e a quinta entre mulheres da mesma faixa etária. Em países em desenvolvimento, são a principal questão ambiental, mais impactante que a poluição (Vasconcellos, 2021). O tema ganhou atenção global com a Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2011-2020, lançada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial de Saúde (OMS), levando diversas cidades no mundo a adotarem medidas para reduzir mortes no trânsito (ONU Brasil, 2011). Essas críticas culminaram no conceito de “Visão Zero”, que preconiza políticas públicas que não tolerem mortes no trânsito e projetem vias com *traffic calming* (acalmamento de tráfego), priorizando a segurança para pedestres e ciclistas sobre a fluidez dos veículos.

Os impactos dos automóveis também trouxeram preocupações de saúde pública, com mortes, ferimentos e deficiências causadas por sinistros de trânsito; além de doenças cardíacas, pulmonares e câncer de pulmão, causadas pela poluição atmosférica (Saldiva, 2018; Vasconcellos, 2001). Um estudo da USP mostrou que, mantendo o nível de poluição de 2011, haveria mais de 246 mil mortos e 953 mil internações no setor público de São Paulo de 2012 a 2030 (Rodrigues et al., 2015). Somam-se a esses estudos, as pesquisas que mostram que o uso dos modos ativos e do transporte coletivo contribui para o combate ao sedentarismo (WHO, 2018).

Em resumo, na abordagem convencional de planejamento e engenharia de transportes, o foco era na dimensão física, nos veículos, na fluidez, na rua como estrada, na modelagem de viagens, no transporte motorizado, na segregação de pessoas do trânsito. Já no novo paradigma, o foco é na dimensão social das demandas por deslocamento, nas pessoas, na rua como espaço público, na hierarquia dos modos de transporte — colocando o pedestre e as bicicletas como prioridade e os veículos individuais e motorizados como modos preteridos, além do foco em uma perspectiva transversal, que considera as condições sociais e ambientais, além das funcionalidades do transporte (Banister, 2008; Vasconcellos, 2001). O novo paradigma também vai além da noção de “transporte sustentável”, que focava mais na

redução de emissões, colocando a noção de "mobilidade sustentável", que abrange sociedade, cidade, economia e bem-estar social (Magalhães et al., 2017).

Os autores Levy (2000), Vasconcellos (2000; 2001), Sheller & Urry (2006), Cresswell (2010) e Sheller (2018) discutem a importância crescente das questões sociais na mobilidade urbana, e, como o reconhecimento da mobilidade como uma atividade social e política aprofundou as análises e trouxe novas perspectivas ao planejamento de transportes.

Levy (2000) argumenta que a mobilidade pode ser um fato social, influenciando percepções de cidade e tempo através da velocidade, além da percepção de pertencimento através das redes. Vasconcellos (2001) destaca a entrada das questões sociológicas no planejamento de transportes a partir dos anos 1960 nos EUA, com a inclusão dos impactos sociais e ambientais nas análises de custo-benefício e a formalização da participação política no processo decisório. Ele também aponta críticas ao processo de planejamento de transportes, como a prioridade para a fluidez em detrimento da segurança e a negligência das questões de equidade e acessibilidade. Sheller & Urry (2006) criticaram as ciências sociais por serem "estáticas" e não considerarem a mobilidade, ressaltando como o controle sobre a mobilidade reflete e reforça estruturas de poder, como o impacto do automóvel sobre as subjetividades de gênero. Cresswell (2010) entende a mobilidade através de três aspectos: movimento, representação e prática. Ele traz contribuições sobre os estudos de como a mobilidade é corporificada e praticada no nível individual e da sociedade, por exemplo: a experiência de dirigir um carro pode ser libertadora, mas a do congestionamento não é.

Sheller (2018) introduz o conceito de "mobilidade justa", um conceito mais abrangente da transição de paradigma, que deve ser analisado em várias escalas, desde o corpo até o nível planetário. Desta forma, considera questões de racialização, gênero, idade, deficiência, sexualidade; o direito à cidade e à esfera pública; questões com as fronteiras (migrações, refugiados, escravidão); e a circulação justa de bens, recursos, energia etc. Para a autora, estes pontos são crises de uma origem comum — as mobilidades desiguais, e por isso, é necessário analisar como a governança e o poder sobre os deslocamentos resultam em padrões de mobilidade desiguais tanto para pessoas como para recursos e informações.

O paradigma da mobilidade urbana sustentável e justa, ao basear-se nas ciências sociais e questionar as relações de poder e controle, também questiona decisões excessivamente técnicas do paradigma anterior e indica a necessidade de trazer a sociedade civil para participar. Vasconcellos (2000; 2001) explicava que havia um mito sobre a decisão, dita como neutra, feita pelos técnicos e suas modelagens, mas que, na verdade, assumia premissas que representavam interesses da classe média ou da classe política. Por outro lado, para Vasconcellos (2000), não se tratava de invalidar as decisões tomadas por técnicos, mas que as decisões deveriam ser tomadas combinadas com o campo político e das demandas da sociedade.

Para Banister (2008), a participação é essencial, porque as mudanças em política pública exigem mudanças de comportamento da sociedade, portanto, devem ser construídas em conjunto e muitas vezes, a população precisa ser convencida a mudar. Brasileiro et al. (2021) se apoiaram na concepção do Comum (Commons) e no conceito de mobilidade urbana sustentável para propor uma redefinição do Estado na gestão da mobilidade, envolvendo atores sociais, baseado na ideia de “codecisão”.

Neste sentido, a construção de políticas públicas com participação social está alinhada e consonante o novo paradigma de mobilidade urbana sustentável e justa.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS RESULTADOS

A participação, como afirma Gurza Lavalle (2011: 33), é “um conceito fugidio”, pois é categoria da prática política de atores sociais, categoria teórica democrática com várias vertentes teóricas, e, procedimento institucionalizado. Para Gohn (2011: 16), a depender da época e da conjuntura histórica, pode aparecer “associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.” Segundo Demo (2001), a participação é tanto um meio quanto um fim; é um processo e uma conquista. Enquanto Moroni (2009) argumenta que a democracia participativa visa à universalização da cidadania, ampliando direitos e construindo a democracia cotidiana.

A noção de participação no Brasil emergiu nos anos 1970, durante a resistência civil à ditadura militar, com a sociedade civil buscando organização e autonomia para influenciar as ações do Estado. Esse movimento se relacionava com a Teologia da Libertação, que visa a emancipação social e política, tornando o povo protagonista de sua própria história. Assim, a participação passou a significar influência política nas decisões do Estado e governos, com foco na justiça social e promoção de políticas redistributivas (Gurza Lavalle, 2011).

Durante a redemocratização, a participação social foi essencial no processo constituinte, resultando na criação de formas híbridas de participação e conselhos em áreas como saúde, assistência social, criança e adolescente, e, meio ambiente. Experiências como o Orçamento Participativo e a participação no Sistema Único de Saúde ampliaram o envolvimento da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Instituições Participativas (IPs), que incluem Orçamentos Participativos, conferências e conselhos de políticas públicas, se tornaram espaços formais de deliberação com representantes do governo e da sociedade civil (Silva, 2018).

Os conselhos de políticas públicas, objeto desta pesquisa, são espaços paritários entre Estado e sociedade civil, podendo ter função deliberativa. Eles se diferenciam por sua composição plural, resolução de conflitos por diálogo e acordos, e capacidade legal de influenciar políticas públicas (Tatagiba, 2002). As IPs têm várias funções centrais: deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e publicizante (Avritzer, 2016). Nem todos os conselhos são deliberativos. No caso do CMTT, por exemplo, trata-se de um conselho apenas consultivo.

OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL

O histórico brasileiro tem grande influência para o CMTT por todo entendimento e ideários construídos no país sobre participação social. Nesta seção apresentaremos um breve panorama dos acontecimentos e de algumas análises.

As várias organizações comunitárias e movimentos sociais surgidas no Brasil, nos anos 1970, inspiradas ao ideário da “participação como emancipação” (Teixeira, 2020), vão se unir e se fortalecer em torno da luta pela inclusão de políticas urbanas na Constituição Federal de 1988, a exemplo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Também nesse período e uma das principais influências para o conceito de participação surgiu o Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, que permitiu aos cidadãos deliberarem sobre despesa de capital nas regiões onde vivem. A experiência foi tão exitosa que passou a ser implementada em diversas outras cidades por diversos partidos políticos diferentes (Avelino, 2016).

Nos anos 1990, organizações não governamentais (ONGs) tiveram um crescimento expressivo, principalmente nas regiões Sudeste e Nordeste, buscando ampliar a participação dos cidadãos nas políticas públicas. Teixeira (2020) descreve esse período como marcado pela “participação como deliberação”, quando se defendia que os movimentos sociais participassem de instâncias dentro do Estado e partilhar o poder de governar. Nesse período, os conselhos de políticas públicas municipais se fortaleceram como espaços de participação (Avritzer, 2009).

Com a chegada de Lula à presidência em 2003, os espaços participativos foram ampliados para o âmbito nacional. Isso incluiu o Plano Plurianual participativo, a criação de novos conselhos nacionais e a realização de conferências nacionais para estabelecer prioridades para diferentes ministérios. Cabe aqui destacar os espaços focados na política urbana: a Conferência Nacional das Cidades (criada em 2003), o Conselho das Cidades (ConCidades, criado em 2004), o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (criado em 2005) (Avritzer, 2009). Em 2009, o governo criou o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, com o objetivo de financiar a construção de unidades habitacionais em contexto da crise do mercado imobiliário internacional. O programa apenas inovou em conceder subsídio à população de baixa renda, demanda histórica dos movimentos sociais, mas era ainda insuficiente como política pública urbana. Uma pequena parte do programa, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades — PMCMV-E, foi destinada a atuar com entidades sem fins lucrativos com regimes de construção sob autogestão. Uma conquista dos movimentos sociais após as críticas de que o PMCMV se rendia ao mercado imobiliário (Avelino, 2016).

As análises dos anos 2000 focalizaram principalmente a efetividade dessas instituições participativas (aprofundaremos adiante), mas também iniciaram uma abordagem mais ampliada sobre as relações Estado-sociedade, abandonando a perspectiva de conflito e cooptação e inserindo a perspectiva de parceria e colaboração (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Tatagiba e Teixeira, 2021).

Os anos 2010 foram marcados por manifestações e protestos. Primeiro, os levantes populares contra as obras para os grandes eventos que seriam sediados no Brasil (Jogos Mundiais Militares de 2011, Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) mobilizaram-se contra violações de direitos, remoções forçadas e impactos sobre o ambiente urbano. Depois, pelas Jornadas de Junho de 2013, que já mencionamos na introdução desse trabalho (Avelino, 2016). A partir de então, as manifestações e protestos de rua mudaram de figura e as ruas passaram a ser ocupadas também por manifestações de classes média e alta e de direita.

Em 2014, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) foi lançada pelo governo Dilma Rousseff, consolidando a participação social como método de governo e reconhecendo as diferentes instâncias de participação. No entanto, a PNPS foi criticada pela imprensa e parlamentares, que alegaram que o governo buscava criar uma superestrutura paralela de poder (Silva, 2018; Almeida, 2017). Gohn (2019) avalia que a PNPS foi uma ação tardia, pois a partir de 2013 houve uma diminuição da participação institucionalizada e um aumento da participação popular nas ruas com conteúdo e sentido diferentes do que acontecia até então.

Os anos seguintes foram marcados pela desmobilização das instituições participativas pelos governos. Em 2016, após o golpe parlamentar da Presidenta Dilma Rousseff, o Presidente Michel Temer desmontou o Conselho das Cidades, e em 2019, o Presidente Jair Bolsonaro extinguiu a PNPS e alterou diretrizes de colegiados, com objetivo de deslegitimação da participação. Apesar de poucos conselhos terem sido extintos devido a uma liminar do STF, houve um esforço de alteração caso a caso (Bezerra; Rodrigues; Romão, 2022).

Com a volta do governo Lula em 2023, a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi convocada novamente, e o decreto que atacava a participação foi revogado no primeiro dia de governo. Isso marcou um retorno aos esforços de participação social e institucionalização das práticas participativas no Brasil. (Brasil. Ministério Das Cidades, 2024; Brasil, 2023)

A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS

Pesquisas sobre a participação institucionalizada no Brasil foram agrupadas em três momentos: ampliação da participação e denúncia da “não participação”, análise da efetividade das Instituições Participativas (IPs) durante os governos Lula e Dilma, e análise ampliada das relações Estado-sociedade e o arrefecimento da participação pós-2016 (Gurza Lavalle, 2011; Vaz, 2011). Nesta subseção, trazemos a discussão empreendida pelos analistas da efetividade das instituições participativas, em que nos basearemos a análise do nosso estudo de caso.

Avritzer (2011) chama de “efetividade da participação” tanto a capacidade deliberativa de uma IP quanto a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas. Contudo, avaliar essa efetividade tem um caráter subjetivo, pois os parâmetros podem variar, as experiências variam, as dimensões afetadas da relação Estado-sociedade podem variar,

produzindo diferentes resultados e efeitos. Portanto, há lacunas na avaliação dos diferentes impactos da participação. (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015; Avritzer, 2011)

Analisar a efetividade da participação é condição para avaliar avanços e limitações. Wampler (2011b) argumenta que se as IPs não produzem mudanças significativas, é improvável que os participantes continuem investindo nelas. Pesquisas revelam uma carência de evidências de que os conselhos estabelecem mudanças significativas em políticas públicas (Almeida; Cunha, 2011; Borba, 2011; Coelho, 2011; Tatagiba, 2002; Vaz, 2011; Wampler, 2011a, 2011b). Wampler (2011b) argumenta que os efeitos da participação são frequentemente incrementais e difusos, daí a dificuldade em mensurá-los. Já Avritzer (2011) afirma que as experiências não são homoganeamente deliberativas, mas há momentos mais fortemente deliberativos e momentos de menor deliberação. Gohn (2011) afirma que mesmo os conselhos deliberativos não possuem garantia de efetividade devido à falta de estruturas jurídicas que obriguem o Executivo a acatar suas decisões. Wampler (2011a) ressalta que a incidência é indireta, pois cabe ao ator governamental decidir se incorpora as recomendações da sociedade civil.

A literatura que analisou a efetividade das IPs fez por meio de diversos recursos metodológicos, em sua maioria por métodos qualitativos. Pires et al. (2011) sintetizaram estes trabalhos a partir de cinco categorias analíticas: (i) acesso, inclusão e representatividade; (ii) desenho institucional; (iii) deliberação; (iv) contextos e ambiente institucional; (v) atores, estratégias, capacidades e repertórios. Essas categorias se destinaram principalmente a analisar a qualidade do processo participativo e não são estanques entre si. Partiremos dessa categorização para trazer nos próximos subitens o conjunto de pesquisas que se basearam em métodos qualitativos e que também se valeram de categorizações similares (Almeida; Cunha, 2011; Almeida, 2017; Avritzer, 2011; Borba, 2011; Campos, 2011; Coelho, 2011; Cortes, 2011; Cunha et al., 2011; Faria; Ribeiro, 2011; Fonseca, 2011; Silva, 2011; Tatagiba, 2002, 2011; Vaz, 2011; Wampler, 2011a, 2011b).

Gurza Lavalle (2011) adverte sobre os desafios de relacionar mudanças em políticas públicas com a atuação das IPs, devido à "distância" entre causa e efeito. Segundo Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), até mesmo técnicas de controle que poderiam ser utilizadas para evitar associações espúrias são frustradas pela falta de variáveis independentes no campo da participação. Gurza Lavalle (2011), então, propõe três estratégias para abordar essa complexidade: destacar o valor intrínseco da participação, definir claramente os efeitos a serem verificados e evitar associar efeitos a causas remotas.

Acesso, inclusão e representatividade

Esta categoria analisa o acesso às cadeiras das Instituições Participativas (IPs), a composição, critérios de seleção e legitimidade dos conselheiros. Embora também possam ser categorizadas como parte do desenho institucional, preferimos destacar nessa categoria, pois permite uma análise conjunta com as formas de acesso.

Tatagiba (2002) identificou que a composição dos conselhos geralmente é fixada por lei ou normas, influenciando a distribuição de poderes. A representação governamental é feita por funcionários públicos indicados pela administração pública, enquanto a sociedade civil escolhe seus representantes entre as entidades. Geralmente há paridade entre representações. Porém, essa igualdade numérica não garante equilíbrio decisório, muitas vezes o Estado possui vantagem, seja pela ausência de discussões ou pela falta de poder de decisão dos representantes governamentais.

Cunha et al. (2011) e Faria e Ribeiro (2011) analisaram a representatividade dos conselhos a partir de três subcategorias: definição de entidades que tem cadeira no conselho, número de cadeiras para cada segmento e formas de definição. Conselhos com mais segmentos mostram caráter inclusivo, enquanto menos regras de entrada indicam abertura à renovação e diversidade. A legislação às vezes fixa quais entidades podem participar. Em alguns casos, a legislação fixa regras sobre quais entidades da sociedade civil poderão participar.

A legitimidade dos conselheiros é questionada devido ao distanciamento entre suas atividades e suas entidades. Vaz (2011) aponta que a representação por organizações específicas pode se distanciar do conceito tradicional de democracia participativa, pois não representam a sociedade como um todo. Avritzer (2007) sugere a noção de “representação por afinidade”, onde a legitimidade se baseia na experiência anterior com o tema, em vez de representar grupos ou indivíduos específicos.

Desenho institucional

Esta categoria analisa o grau de abertura à participação, focando em suas dinâmicas internas e regras. Segundo Faria e Ribeiro (2011), o desenho institucional pode ser um preditor do desempenho das IPs.

Podemos analisar esta categoria em três subcategorias, segundo Cunha et al. (2011), Faria e Ribeiro (2011), Vaz (2011) e Pires et al. (2011):

- A institucionalização dos conselhos — verificando tempo de existência do conselho, tempo em que o Regimento Interno está em vigor; existência de uma estrutura organizacional; frequência das reuniões obrigatórias;
- Os processos decisórios — normas sobre quem elabora a pauta, como ela pode ser alterada, quem pode alterar o Regimento Interno; quem pode ocupar a presidência e demais cargos;
- A publicidade das ações dos conselhos — divulgação das reuniões, das pautas, dos resultados das decisões dos conselhos, as regras sobre a frequência de reuniões.

Segundo Faria e Ribeiro (2011), quanto maior o tempo de existência, a presença de estrutura organizacional e a regularidade das reuniões, maior o grau de formalidade. As autoras também explicaram que se a pauta é construída coletivamente, há um indicador de

democratização; por outro lado, se a presidência é ocupada pelo poder público, fere o princípio representativo e indica a preponderância do governo frente aos demais segmentos. A subcategoria de publicidade das ações dos conselhos visa compreender como os conselheiros informam suas bases sobre o que é decidido.

Deliberação

Esta categoria examina como as Instituições Participativas (IPs) transmitem as demandas da sociedade civil, observando temas debatidos e decididos, o conteúdo e o alcance da deliberação. Almeida e Cunha (2011) desenvolveram quatro subcategorias para analisar a efetividade deliberativa:

- Quem institui e participa da deliberação;
- Os tipos de desigualdades que convivem com a deliberação;
- A influência do tipo de política e bem em disputa;
- O impacto da presença de conflito, autointeresse e argumentos estratégicos na deliberação.

Silva (2011) adiciona a necessidade de considerar em qual etapa do ciclo da política pública se está deliberando. IPs podem ser mais eficazes em fiscalização, diagnóstico de problemas, planejamento, alocação de recursos, formulação de propostas ou monitoramento da aplicação de recursos. Mesmo conselhos não deliberativos podem produzir resultados. Embora a deliberação seja importante, Cunha et al. (2011) ressaltam que os aspectos deliberativos por si só não explicam totalmente a efetividade dos conselhos.

Contextos e ambiente

Esta categoria parte do pressuposto de que a atuação das IPs é influenciada pelos contextos sociais, políticos e econômicos, portanto, é necessário observá-los para compreender o que acontece nos conselhos. Para Fonseca (2011), essas questões ajudam a explicar, por exemplo, instituições participativas centralizadas, não democráticas e que acabam por legitimar decisões governamentais. O autor, então, elenca cinco questões de análise:

- i) a criação da instância atende a alguma finalidade concebida a priori?;
- ii) quais atores têm interesses econômicos e políticos diretos nas decisões dos colegiados?;
- iii) há desigualdades de poder, de conhecimento e de acesso a recursos materiais e simbólicos pelos atores?;
- iv) como essas desigualdades são refletidas no processo participativo?;
- v) o contexto local tem tradição participativa e capacidade social e política para mediar adequadamente conflitos de interesse? (FONSECA, 2011: 162)

Cunha et al. (2011) explicaram que a afinidade dos partidos políticos com projetos participativos também influencia na efetividade. Wampler (2011b) também indicou examinar os interesses políticos dos atores governamentais, verificando se o governo eleito partilha de

um projeto político que procura ampliar a participação. Por outro lado, Wampler (2011b) e Tatagiba (2011) observaram que se os conselheiros estão incluídos no processo de decisão política, é provável que o papel de fiscalização não seja tão ativo.

Atores, capacidades e estratégias de atuação

Esta categoria leva em conta que o perfil, as características, as formas de atuação, os recursos, o conhecimento técnico e as bases sociais diferem e condicionam as conquistas, os aprendizados, os limites e as possibilidades nos espaços de participação. Estão incluídas nesta categoria tanto as influências do que ocorre em outras instâncias informais e as interações sociais como as ações diretas coordenadas com as ações dentro das IPs (Tatagiba, 2011).

Tatagiba (2011) focou sua análise em “compreender como os movimentos combinam a ação institucional com ações ‘radicais’ ou disruptivas e quais as implicações da atuação institucional para os movimentos” (Tatagiba, 2011: 175). A autora analisou os movimentos por moradia em São Paulo a partir dos seguintes aspectos:

- Estratégias de interação com o Estado: conforme o Estado se abre ou não à participação, a centralidade das estratégias pode mudar ou não para a ação direta (ocupações, protestos);
- O lugar que a participação institucional ocupa nas estratégias de ação do movimento;
- Estratégias de representação: quais foram as estratégias que os movimentos utilizaram para conseguirem incidir na política pública discutida no conselho.

Wampler (2011a: 48) adicionou a ideia de que uma parte importante da deliberação ocorre também fora da formalidade, em fóruns paralelos. Para o autor, as instituições participativas ajudam a formar “laços de solidariedade”, em que indivíduos com problemas semelhantes se conhecem e estabelecem estratégias de ações conjuntas. A arquitetura institucional também oferece condições para que os conselheiros desenvolvam laços com representantes do governo. Esses laços ajudam a criar alianças para viabilizar demandas sociais.

O CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE — CMTT

Nesta seção, vamos analisar a qualidade participativa do conselho e seus resultados, dialogando com a literatura sobre avaliação da efetividade apresentada na seção anterior; em seguida, faremos uma avaliação sobre o que foi discutido nas reuniões do conselho, focando o potencial de mudança de paradigma.

OS RESULTADOS DO CMTT

Antes de analisar o caso, apresentaremos algumas reflexões a partir de três ressalvas levantadas por Gurza Lavalle (2011). Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a análise dos resultados da participação do CMTT neste trabalho não visa questionar a existência dos espaços de participação. A participação é em si um valor a ser considerado, enquanto ampliação da democracia representativa. A última parte deste subcapítulo é dedicada aos aprendizados de articulação política, exatamente por seu valor intrínseco.

A análise a seguir não procurou fazer relatar com detalhes o que foi discutido nas reuniões, pois seriam diversos assuntos tratados, mas com resultados ou efeitos muito parecidos. Muitos relatos das entrevistas não serão aqui apresentados, assim como muitos assuntos registrados em ata. Para dar um exemplo, dentro do período analisado está a pandemia de Covid-19; no entanto, não faremos nenhuma menção a esse acontecimento, pois não houve mudanças em relação ao que já estava sendo relatado nos outros períodos. No esforço de síntese, foram escolhidos assuntos que fossem mais representativos para as categorias de análise.

Por fim, tentou-se evitar a “tentação da causalidade remota” (Gurza Lavalle, 2011) trazendo apenas os fatos que seguiram acontecimentos das reuniões do CMTT ou que foram de fato mencionadas nas entrevistas. Especial atenção foi dada para analisar os efeitos com relação à transição de paradigma, em que a “tentação da causalidade remota” foi maior. Para tanto, a análise tentou trazer outros elementos que influenciaram, além das relações Estado-sociedade civil. Também se tentou evitar relacionar os assuntos tratados a seus resultados no território.

Composição e formas de acesso

A composição do Conselho segue o Decreto Municipal nº 54.058 (São Paulo (mun.), 2013) e alterações de 2016 e 2021. Em 2013, o decreto previa apenas 13 membros para cada segmento; em 2014, subiu para 15 membros e em 2016, atingiu 21 membros para cada segmento. Os representantes dos órgãos municipais são indicados pelos titulares de cada órgão, os representantes da sociedade civil são eleitos e os representantes dos operadores são indicados por suas entidades. Cada mandato tem duração de dois anos e é permitida uma reeleição para os representantes eleitos.

De acordo com o decreto, os representantes da sociedade civil seriam eleitos com a realização de pré-conferências. Porém, não encontramos registros delas, apenas votações em formato presencial ou on-line. Também não conseguimos informações sobre como se deu essa alteração na prática. O fato de os mandatos não seguirem o Decreto traz uma fragilidade no acesso: as regras são dispostas em edital, conforme decide a comissão eleitoral — que por sua vez, é regulada pelo Regimento Interno do CMTT. No edital de chamada para as eleições de 2016 (CMTT, 2016), o candidato deveria comprovar estar ligado a uma entidade com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica — CNPJ relacionada ao tema e com endereço no

município. Já no edital de 2023 (CMTT, 2023a), o candidato também precisou comprovar estar ligado a alguma entidade, porém, por meio de publicações, ações, links ou participações em eventos e reuniões, sendo aceitos coletivos não institucionalizados. Na eleição que ocorreria em 2021³, houve um embate entre os conselheiros e o poder público a respeito de quais documentos deveriam ser apresentados pelos candidatos. Os representantes do poder público defendiam que os candidatos deveriam apresentar o Cadastro Municipal Único das Organizações Parceiras do Terceiro Setor — CENTS da PMSP e o CNPJ. Embora haja aprendizados a cada edital e a comissão eleitoral seja formada por representantes das partes, as regras do jogo são passíveis de mudança a depender de quem estiver na comissão eleitoral, inclusive com maior ou menor “burocratização” no processo de entrada.

O fato de o Conselho ser tripartite marca diferenças na atuação entre operadores e sociedade civil. Enquanto os representantes de taxistas e transportadores escolares, por exemplo, tinham objetivos de conquistas para a categoria de trabalhadores (algumas vezes, até com caráter corporativista); os representantes da sociedade civil tinham objetivos mais abrangentes, de conquistas mais equitativas. Isso foi identificado por representante do poder público: enquanto os ativistas pela mobilidade sustentável pensam na cidade como um todo, os taxistas e transportadores escolares estão pensando “no fim do mês”.

Inclusão e representatividade

As primeiras questões de representatividade vieram no decreto de criação do CMTT, como já mencionamos na introdução deste artigo. A principal contestação veio do MPL, que criticou a indicação dos primeiros conselheiros pelo Conselho da Cidade. A posição do movimento era que os conselheiros fossem tirados em audiências públicas. Como a prefeitura não acatou suas propostas, na primeira reunião do CMTT foi lida uma carta do MPL, em que foi divulgada a decisão de não participar do conselho. Destacamos alguns trechos da carta que trazem as questões de deliberação e representatividade:

Com maioria formada por representantes do empresariado e do poder público, não é possível garantir a participação popular. Isso, aliado ao caráter consultivo do Conselho, impede a gestão democrática: para se gerir é necessário ter o poder de decisão. A população deve decidir, não apenas ser consultada quanto à gestão do transporte público.

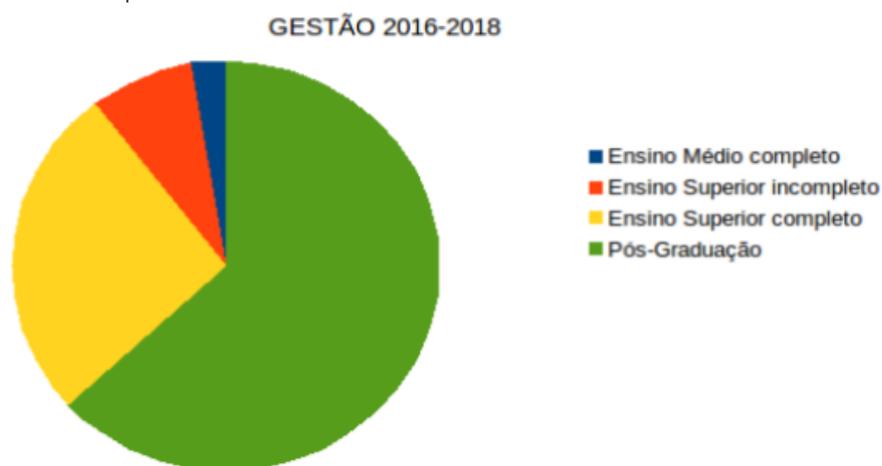
[...]

Mas como essa composição do conselho temporário poderia resolver as contradições colocadas pelo decreto do CMT? Nenhuma das organizações convidadas, incluindo o MPL, é capaz de representar realmente o conjunto da população que usa o transporte coletivo da cidade de São Paulo. São os usuários do transporte coletivo de cada bairro e comunidade que sabem dos problemas que sofrem diariamente no seu deslocamento. É a moradora do Jd. Ângela que passa mais de cinco horas por dia dentro de um ônibus apertado. É o morador do Grajaú que não consegue sair do seu bairro no fim de semana porque o trem está sempre em manutenção nesses dias. São todos aqueles que não podem pagar pela tarifa e, assim, não conseguem viver. Por que não são estes usuários que de fato decidem o funcionamento do

transporte público? É que, ao contrário da relação que a prefeitura diz estabelecer com a população, a relação com os empresários não é consultiva. São esses que realmente decidem como funciona o transporte coletivo. (MPL, 2013 apud MOBILIZE BRASIL, 2013)

Ainda sobre representatividade, Barbosa (2018), que também pesquisou o CMTT, perguntou aos conselheiros do mandato 2016-2018 sobre sua escolaridade, encontrando que a maioria tinha pós-graduação, sendo a maioria da área de engenharia ou arquitetura, ou seja, os representantes possuem alto grau de especialização e elitização do conselho, conforme Tatagiba (2002) já havia observado para outros conselhos.

Gráfico 1 - Conselheiros por escolaridade do CMTT - 2016-2018



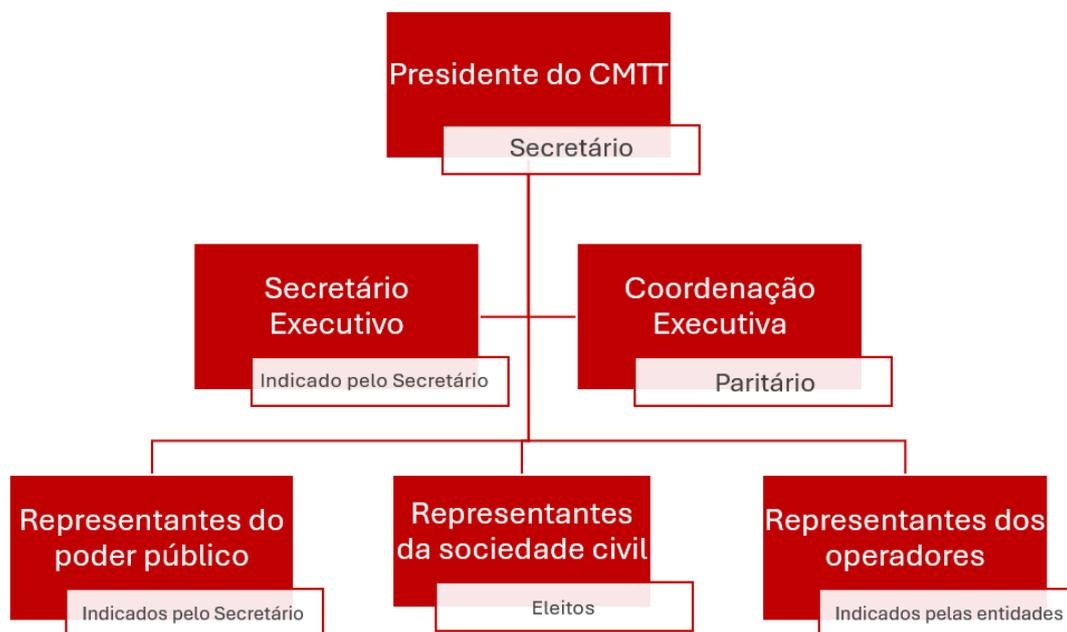
Fonte: Barbosa (2018: 197)

Em 2016 aconteceu um grande embate com relação a paridade de gênero. O Decreto Municipal previa que 50% das cadeiras do conselho fossem ocupadas por mulheres. Houve uma tentativa de burla do Decreto por parte do então Secretário de Mobilidade e Transportes Jilmar Tatto, aprovando em plenária a duplicação da quantidade de cadeiras, ficando um homem e uma mulher para cada assunto ou território. Isso gerou intenso debate dentro e fora do CMTT, levando os conselheiros fazerem uma nota de repúdio. A mobilização conseguiu reverter uma deliberação do conselho, que, na verdade, era uma interpretação equivocada sobre paridade de gênero (FREITAS, 2016a).

Por fim, identificamos os principais coletivos ou organizações que passaram pelo CMTT no período estudado: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor — Idec; Associação pela Mobilidade a Pé em São Paulo — Cidadeapé; Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo — Ciclocidade; Rede Butantã; Rede Nossa São Paulo; Greenpeace Brasil; Ape — Estudos em Mobilidade; Comissão Técnica de Mobilidade a Pé e Acessibilidade da ANTP; Pé de Igualdade; Sampapé; Corrida Amiga; Bike Anjo; Bike Zona Sul; Bike Zona Oeste; entre outros.

Estrutura organizacional

Figura 1 — Estrutura organizacional atual do CMTT



Fonte: elaboração própria, baseada no Regimento Interno do CMTT (São Paulo (mun.), 2020)

A estrutura organizacional sofreu algumas mudanças desde sua definição inicial. A criação da Coordenação Executiva se deu na transição entre a Gestão do Prefeito Fernando Haddad e a Gestão do Prefeito João Doria (final de 2016), como forma de assegurar que o CMTT e as políticas discutidas na gestão que terminava naquele momento pudessem continuar. A Coordenação Executiva, então, ficou responsável por receber as sugestões de pauta da sociedade civil e escolher quais eram os assuntos a serem abordados. A Coordenação Executiva, portanto, foi criada pelo próprio poder público que controlava a pauta pelo receio de que a nova gestão controlasse a pauta também. Nota-se que este não foi um embate compreendido pelos representantes da sociedade civil.

A Coordenação Executiva, então, reúne as propostas de pauta recebidas dos conselheiros e decide em conjunto qual será a pauta. Pelo que foi contado pelos entrevistados, em geral, as pautas são decididas pela sociedade civil e o poder público só opina se é possível trazer a equipe que cuida de determinado assunto. Até o final de 2023, a Coordenação Executiva funcionava de acordo com esta regra⁴. Entretanto, mesmo tendo a prerrogativa da pauta, percebe-se que os conselheiros tiveram que insistir algumas vezes para que algo fosse discutido:

Em todas as reuniões pontuamos a questão da acessibilidade e vocês nunca trazem quaisquer dados do que está sendo feito e não avançamos. [...] Nunca somos ouvidos e/ou levados em consideração. Existem muitas pessoas técnicas do conselho que participam dessa secretaria e que podem ajudar na construção dessa pauta. Outra coisa, é que enviei um e-mail há mais de um mês e até hoje não obtive nenhuma resposta sobre a questão do táxi acessível na cidade de São Paulo. (CMTT, 2020: 8)

Depois dessa reclamação em reunião, o CMTT teve a acessibilidade como pauta principal. Isso também ocorreu com assuntos como: o planejamento participativo das alterações das linhas de ônibus promovidas em dias de grandes eventos (carnaval, réveillon, shows etc) e a retomada da Rede Noturna de ônibus. No último caso, ficou claro nas atas e nas entrevistas que os representantes do poder público protelaram o assunto, porque não tinham força política: a Secretaria de Finanças havia cancelado o repasse de dinheiro para a Secretaria de Mobilidade e Trânsito.

A exemplo do que já foi encontrado pela literatura em outros casos, o CMTT concentra poder no Presidente, que é designado por legislação que seja o Secretário Municipal de Mobilidade e Trânsito. Segundo entrevista concedida por Josias Lech para Barbosa (2018: 102), isso ocorria para “a manutenção da legitimidade do órgão, evitando divergências entre grupos, caso houvesse uma rotatividade no cargo”. Muito embora não encontremos evidências de que os Secretários tenham se utilizado de funções que expressem essa concentração de poder, como por exemplo “emitir voto de desempate” ou “decidir *ad referendum*”, através das entrevistas pudemos observar que em alguns momentos houve assimetria de poder entre as partes, a falta de autonomia da sociedade civil, e, a necessidade da presença do Presidente para tomada de decisão do Conselho.

Outra parte da estrutura do CMTT são as Câmaras Temáticas, que são espaços participativos que ficam sob o Conselho, possuem regimentos próprios, eleições de parte dos componentes independentes e reuniões próprias (PMSP, 2023). As câmaras possibilitam discutir políticas e programas específicos e focalizados em cada segmento, deixando as discussões mais abrangentes para o plenário. Cada câmara temática foi criada conforme solicitações dos conselheiros e se destina a um tema específico, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 — Ano de criação de cada Câmara Temática

Câmara Temática	Ano de criação
da Bicicleta	2015
da Mobilidade a Pé	2015
do Serviço de Táxi	2015
da Motocicleta	2016
do Transporte Escolar	2017

Fonte: PMSP (2023)

Os conselheiros representantes dos temas de mobilidade a pé e bicicleta valorizam os espaços das Câmaras Temáticas. As Câmaras de Táxi e Transporte Escolar não tem regularidade nas reuniões e praticamente se esvaziaram. A Câmara Temática de Motocicleta possui registros de reuniões desde o final de 2018 com frequência mensal.

Desde 2015, os conselheiros pedem pela criação da Câmara Temática do Transporte Público, com reiterados pedidos a todas as gestões da prefeitura, no entanto, nenhuma gestão

atendeu. Isso demonstra mais uma vez a falta de autonomia do Conselho em relação ao poder público em decidir sobre sua própria estrutura.

O caráter consultivo

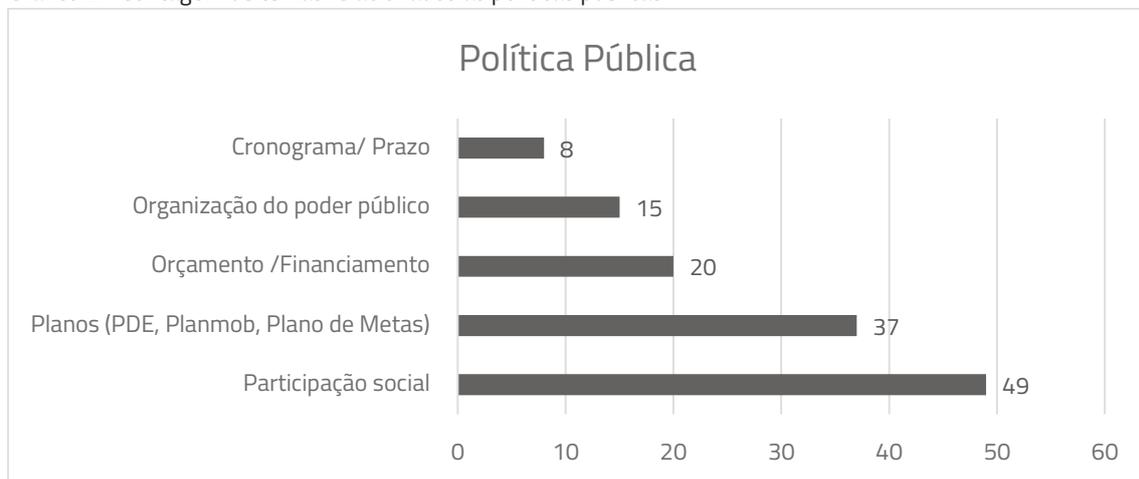
É importante ressaltar que o CMTT nunca foi deliberativo, é consultivo. Isso já rebaixaria os resultados da participação, mas os levantaram muitos questionamentos inclusive sobre o caráter consultivo, o que muitas vezes não se concretizou. Isso gerou inclusive um questionamento em ata em dezembro de 2023, quando um conselheiro mencionou que o conselho foi mais informativo do que consultivo.

Entre os entrevistados, também observamos que o conselho tem seu papel de acesso à informação, porém, muitas vezes não realiza seu papel de consulta. Isso foi verificado nas entrevistas com conselheiros de diferentes mandatos. Houve, então, em muitos momentos o rebaixamento de seu caráter consultivo para apenas um espaço de acesso à informação, uma vez que a “consulta” é feita depois de encaminhada implementação.

Assim como Avritzer (2011) observou que a efetividade deliberativa varia e há momentos mais ou menos deliberativos, podemos observar que o CMTT também teve momentos “mais consultivos” em seus primeiros anos.

Atribuições do conselho e política pública

Gráfico 2 - Contagem de temas relacionados às políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir do quadro de atas do CMTT

Ao observar a sistematização das atas de reunião, conforme o gráfico anterior, das 75 reuniões analisadas, 49 reuniões discutiram ou mencionaram questões sobre a participação social. Em geral, tratava-se de questionamentos sobre o funcionamento do conselho ou sobre a falta de abertura do poder público à participação social. Quase metade das reuniões discutiu ou mencionou questões relativas a planos, como o Plano Diretor, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, os Planos de Metas, Planos da Rede Cicloviária etc. Em menor número,

questões sobre orçamento e financiamento apareceram em 20 reuniões, a maioria como um questionamento pontual.

Com relação à fiscalização, os entrevistados relataram a importância do conselho para evitar retrocessos nas ciclovias. Por outro lado, houve momentos em que a fiscalização da sociedade civil não conseguiu se efetivar, como no relato abaixo:

[...] a gente convidou a Secretaria de Subprefeituras para apresentar como é que é feita a fiscalização de calçadas, que a minha hipótese, é de que não é feita, né? Tanto que só houve 300 e tantas multas de calçadas em São Paulo inteiro num ano. E a Secretaria nunca foi. E quem convida é a Secretaria de Mobilidade.⁵

Contextos políticos, sociais e econômicos

Os contextos políticos, sociais e econômicos influenciaram significativamente os resultados da participação no CMTT ao longo dos 10 anos analisados. Criado em resposta às Jornadas de Junho, o CMTT enfrentou questionamentos sobre o reajuste da tarifa de ônibus e a transparência dos pagamentos às concessionárias. Isso influenciou primeiramente na composição (que incluiu uma cadeira para o MPL) e nas atribuições dadas ao conselho (a apreciação da tarifa).

A afinidade das gestões da prefeitura e principalmente do titular da SMT com processos participativos influenciou a percepção dos conselheiros sobre a qualidade da participação. Houve uma perda de capacidade de escuta e peso político do CMTT ao longo dos dez anos analisados, com a presença do Secretário e do Prefeito diminuindo gradualmente. A gestão do Prefeito Fernando Haddad foi elogiada por sua abertura à participação, embora nem todas as discussões fossem abertas. A gestão do Prefeito João Doria mostrou menor disposição para participação, resultando em protestos dos conselheiros contra prazos curtos para consultas públicas. Entre 2022 e 2023 (na gestão do Prefeito Ricardo Nunes, a ausência do Secretário nas reuniões completou um ano, a ponto de os conselheiros fazerem um protesto em reunião: levaram um bolo de aniversário e cantaram “Parabéns a você” para sua ausência. Além disso, a perda de peso político do Conselho se deu também por enviar para as reuniões apenas funcionários que não tem poder de decisão e a falta de retorno sobre questionamentos.

De todo o contexto político ao longo dos anos, depreende-se que mesmo com o poder público mais habituado à participação, há dificuldades na incidência. Se a demanda da sociedade civil não converge com o projeto político de quem está à frente do governo, a incidência tende a ficar muito difícil ou quase nula. Quando, por outro lado, há convergência, a sociedade civil consegue incrementar o projeto político proposto. Conforme Barbosa (2018) já havia observado, a Paulista Aberta²⁸ foi uma proposta da sociedade civil, que não constava em Plano de Governo ou Plano de Metas e foi acolhida pelo então Prefeito Fernando Haddad. Entretanto, se o governo não é afeito à participação, mesmo se a ideia converge (e não o

projeto político), não há espaço para a sociedade civil. A evidência disso foi na implantação da Tarifa Zero aos domingos pelo Prefeito Ricardo Nunes, em que o CMTT nunca foi chamado para opinar.

Articulações, estratégias e repertórios

As articulações dos conselheiros se deram principalmente por uma rede de entidades. Em 2015, foi formado o grupo #OcupaCMTT, que reuniu 23 ativistas pelo transporte público e pela mobilidade ativa para uma campanha conjunta. A ideia visava ocupar o maior número de cadeiras e que não houvesse disputa entre os candidatos deste grupo. A ação conseguiu eleger 20 cadeiras no CMTT, incluindo titulares e suplentes para várias áreas como idosos, ciclistas, mobilidade a pé e ONGs. Durante os mandatos, o grupo também se articulava para eleger um representante na Coordenação Executiva, pautar a mobilidade urbana sustentável e realizar atividades conjuntas.

Disso surgiram outras articulações fora do Conselho com outras entidades. Em 2016, surgiu a campanha “Busão dos Sonhos” para a licitação da concessão de ônibus e a “Cidade dos Sonhos” para acompanhar as eleições municipais e o Plano de Metas. A partir de 2020, essa última articulação ganhou o nome Rede Mobilidade e Clima, com a Campanha Mobilidade Sustentável nas Eleições 2020, que visava pautar a mobilidade sustentável no debate eleitoral. A campanha incluiu uma agenda propositiva, cartilha, cartas-compromisso para candidatos e um termômetro para avaliar as propostas dos candidatos. A atuação em rede de entidades foi crucial tanto dentro do CMTT quanto na formação de agendas políticas. Além disso, os conselheiros usaram a mídia tradicional, ações na justiça, campanhas nas redes sociais, protestos de rua, abaixo-assinados e urbanismo tático (Figura 3). As ações diretas e a articulação com a mídia ajudaram a pressionar o governo em demandas que não eram atendidas pelo CMTT.

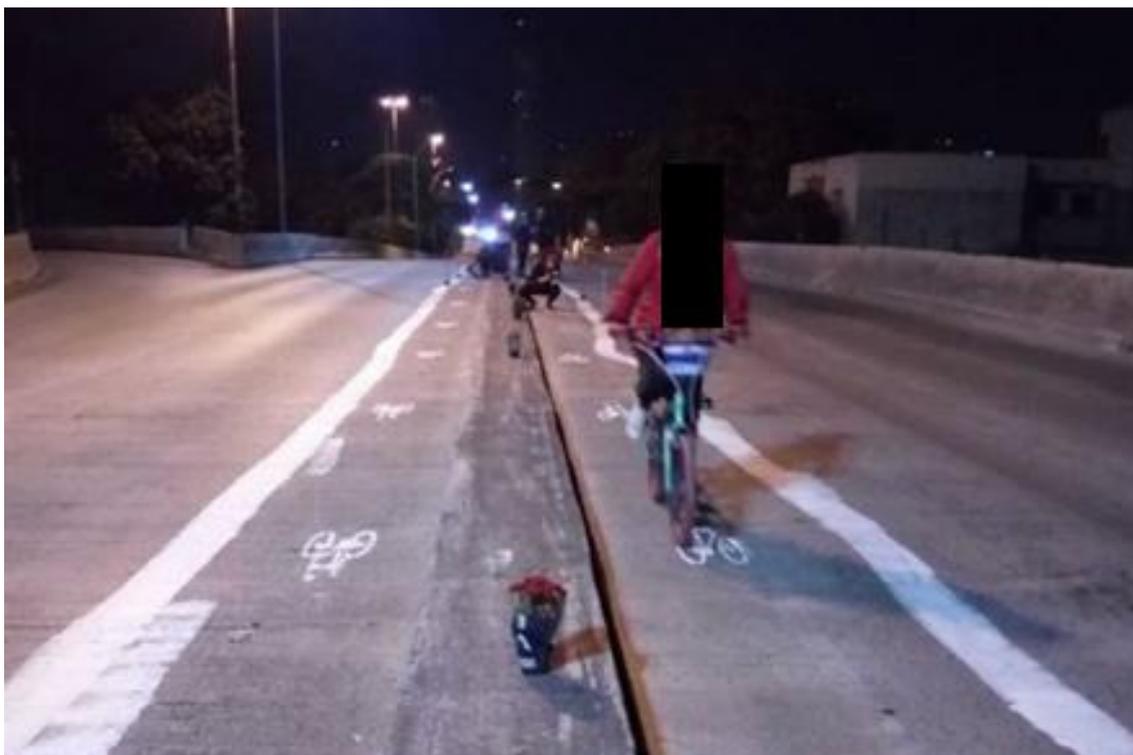
Muito embora as demandas só se efetivassem através de estratégias fora do CMTT, é possível verificar o Conselho como parte estrutural do ativismo. Como levantou Barbosa (2018), foi a partir da atuação no Conselho que conselheiros dedicados a mobilidade a pé decidiram fundar a Cidadeapé, em 2015. Da mesma forma, percebemos que a Câmara Temática da Bicicleta também ajudou a articular coletivos regionais de ciclistas: o Bike Zona Leste e o Bike Zona Oeste, criados em 2015; e, o Bike Zona Norte, criado em 2019. Mesmo quando conselheiros iniciaram sem vínculo com entidades, a atuação no CMTT os levou a representar interesses específicos, mostrando que o Conselho fomentou experiências de representação e organização.

Figura 2 - Campanha da chapa #OcupaCMTT



Fonte: (FREITAS, 2016b)

Figura 3 - Pintura da ciclofaixa clandestina no Viaduto Bresser em 2017



Fonte: Paulo Alves/Bike Zona Sul

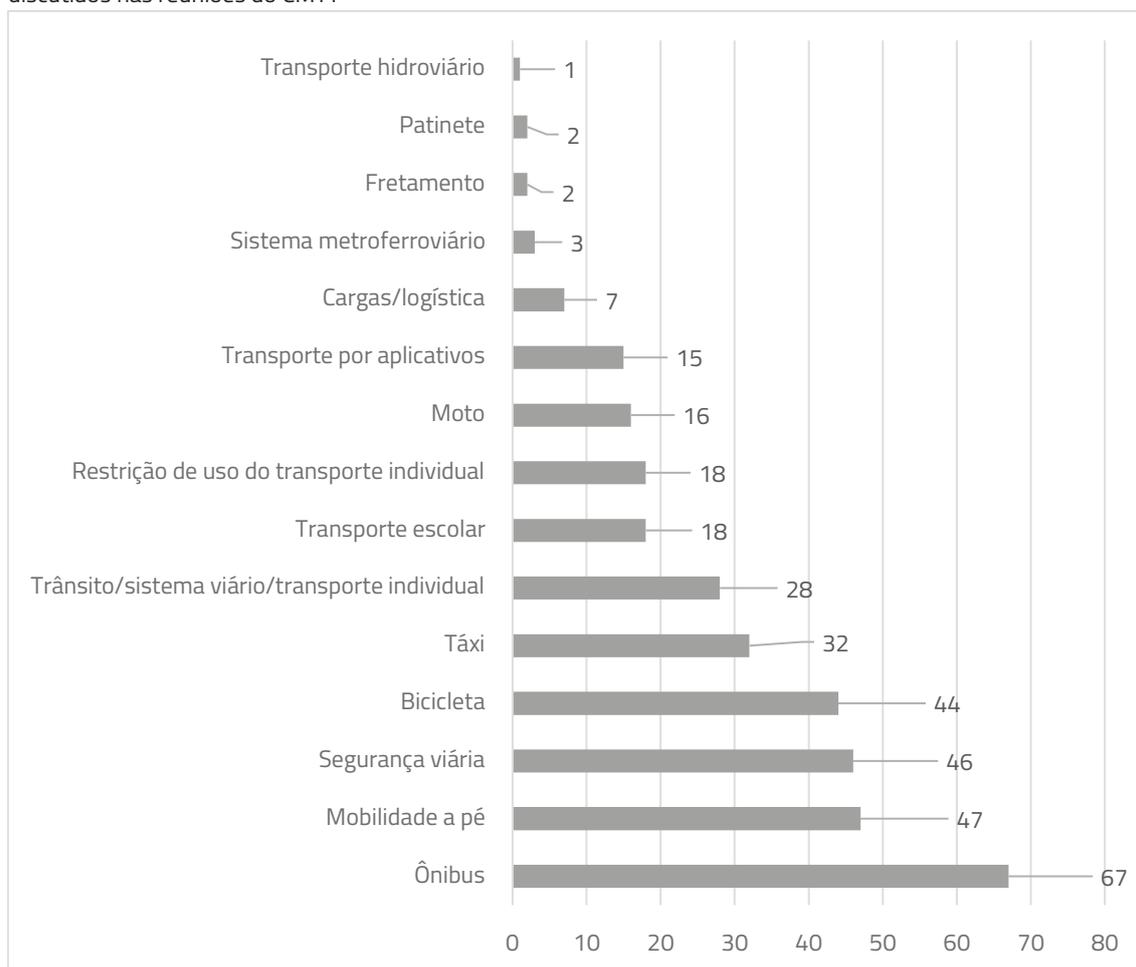
O CMTT E A TRANSIÇÃO DE PARADIGMA

Após a análise dos resultados do CMTT não é preciso justificar que o CMTT tem fraca incidência no poder público; especialmente com relação à transição de paradigma para a mobilidade urbana sustentável. Para além disso, enfatizamos a iniciativa dos ativistas no

tensionamento em favor da transição, apesar do poder público ainda ter visões do paradigma anterior.

Durante as reuniões, conforme o gráfico 3, encontramos uma predominância de assuntos relacionados à mobilidade urbana sustentável: das 75 reuniões, 67 pautaram ônibus, 47 mencionaram ou discutiram mobilidade a pé, 46 mencionaram ou discutiram segurança viária e 44 mencionaram ou discutiram bicicleta. Como a maioria das reuniões eram pautadas pela sociedade civil, percebe-se que há um tensionamento pela transição de paradigma.

Gráfico 3 - Contagem de temas relacionados à mobilidade urbana sustentável e justa entre os assuntos discutidos nas reuniões do CMTT



Fonte: Elaboração própria a partir do quadro de atas do CMTT

Os principais assuntos pautados foram relacionados aos ônibus, especialmente sobre as licitações da concessão dos serviços. Foram sete anos de debate, entre apresentações e suspensões dos processos de licitação, com debates entre poder público, sociedade civil, o Tribunal de Contas do Município e a Câmara Municipal. Os conselheiros tensionaram por maior discussão do edital de licitação (com audiências públicas regionalizadas), a comunicação prévia sobre as alterações de itinerários dos ônibus, as metas de redução de emissões, a redução no tempo de concessão de 20 para 15 anos, entre outros assuntos.

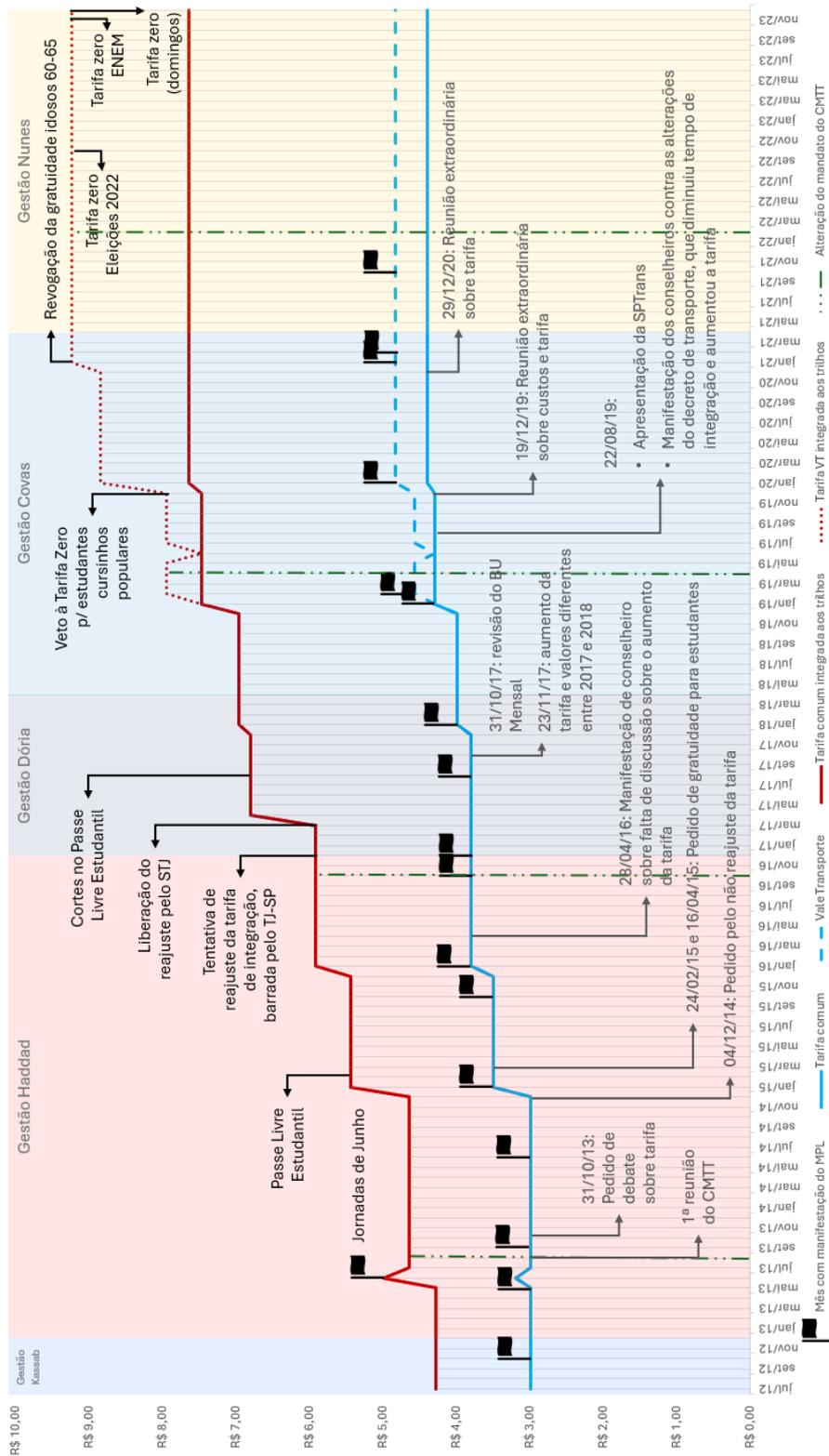
Apesar do tensionamento, ao finalizar o processo de licitação em 2019, não houve mudanças significativas nas empresas de ônibus em relação a 2013. O caso mostra o quanto o tema da transparência nos contratos do transporte público ainda é sensível para a cidade e o quanto mobiliza as instituições do poder público, as entidades da sociedade civil, além das próprias empresas do setor. As Jornadas de Junho ecoaram por anos nessa discussão.

Também ecoou nas discussões da tarifa, que podem ser sintetizadas na figura a seguir. A figura consiste em um gráfico construído com dados da São Paulo Transportes S. A. — SPTrans (São Paulo (mun.). SPTrans, 2024) sobre a evolução da tarifa de 2012 a 2023. Em azul e traço contínuo, a evolução da tarifa comum. Em azul e tracejado, a alteração ocorrida em 2019 do Vale Transporte — VT comum. Em vermelho contínuo, a evolução da tarifa integrada (ônibus e trilhos). Em vermelho pontilhado, o VT integrado. Os meses em que aconteceram manifestações chamadas pelo MPL foram indicados com uma bandeira (MPL São Paulo, 2024a, 2024b). Na parte de baixo da figura, indicamos as manifestações dos conselheiros dentro do CMTT sobre a tarifa do transporte público, inclusive tarifa zero. Na parte de cima da figura, estão os acontecimentos na cidade relacionados ao tema (CPTM, 2017; G1 São Paulo, 2017a, 2017b; São Paulo (mun.) Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, 2015). Em verde e tracejado, indicamos as transições de mandato dos conselheiros da sociedade civil.

Embora o CMTT tenha sido criado para discutir a tarifa, foram poucas as vezes em que isso foi feito. A começar pelo primeiro reajuste, no final de 2014, ainda na gestão do Prefeito Fernando Haddad. O terceiro mandato de conselheiros foi mais combativo e solicitou reuniões extraordinárias para tratar exclusivamente sobre o assunto, mesmo que nada pudessem deliberar. A pressão dos conselheiros não impediu nenhum aumento quando a Prefeitura teve a intenção, mas é possível verificar que a Prefeitura procurou meios de não chamar atenção para o aumento quando fez reajuste (reajustando o valor da integração ou restringindo o número de integrações) ou, então, a Prefeitura de partida anunciou não realizar nenhum reajuste, como foi o caso dos últimos anos (2021, 2022 e 2023).

Em 2022, o cenário político pela tarifa zero mudou com a campanha “Passe Livre pela Democracia”, empreendida por entidades nacionais, entre elas a Cidadeapê. Mais de 300 cidades adotaram a tarifa zero no segundo turno das eleições daquele ano, inclusive São Paulo. Com o sucesso da medida, o Prefeito Ricardo Nunes anunciou os estudos para sua implantação plena e no final de 2023, foi implantada a Tarifa Zero aos Domingos, medida que não passou por qualquer discussão no CMTT.

Figura 4 - Reajuste das tarifas, acontecimentos relacionados e atuação no CMTT



Fonte: Elaboração própria com dados de SPTrans (tarifas), MPL (meses com manifestação do MPL), atas de reunião do CMTT, PMSP (acontecimentos relacionados)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que este artigo aborda buscou compreender o papel do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT) de São Paulo em seus dez primeiros anos de existência, na transição do paradigma rodoviarista para o paradigma da mobilidade urbana sustentável e justa. O CMTT foi criado em resposta às Jornadas de Junho de 2013, e o novo paradigma traz preocupações com o desenvolvimento sustentável, saúde pública, questões sociológicas e justiça social. A experiência brasileira em instituições participativas, juntamente com análises de resultados e interações entre Estado e sociedade, pode contribuir para entender como a participação social auxilia na transição de paradigma.

O estudo do CMTT revela diversas limitações das instituições participativas em efetivamente influenciar políticas públicas. Foram identificados problemas como fragilidades no acesso, tentativas de barreiras e captura, elitização, falta de autonomia dos conselheiros da sociedade civil, e o rebaixamento do caráter consultivo do Conselho. Mesmo com a prerrogativa da pauta com a sociedade civil, a preponderância do poder público em relação às demais partes e a dependência da convergência de projetos políticos limitam sua efetividade. No entanto, houve aprendizados, conquistas, resistências e tensionamentos por parte da sociedade civil. Destacam-se a articulação em rede de entidades, que facilitou a eleição de conselheiros e as articulações em torno de propostas de candidatos ao executivo e legislativo.

Com relação à tarifa e às licitações da concessão do serviço de ônibus, houve tensionamentos por parte da sociedade civil em demandar discussões, mas as alterações estruturais não se deram exatamente através do conselho. Com isso, conclui-se que não há evidências de que o CMTT realmente influencie as políticas públicas de mobilidade urbana, refutando a hipótese inicial da pesquisa.

Este artigo não aborda o conjunto de informações tanto documentais quanto de entrevistas semiestruturadas que a pesquisa coletou, mas coletou informações tanto documentais quanto de entrevistas semiestruturadas, mas apenas parte das informações foi apresentada. Seria possível aprofundar a análise dos enfrentamentos dos grupos de ativistas e dos tensionamentos em torno da concessão de ônibus. Sugere-se uma análise mais detalhada das colaborações entre conselheiros governamentais e sociedade civil (analisando sobretudo seus repertórios de interação) e uma exploração maior da perspectiva da burocracia estatal frente à participação no campo da mobilidade urbana.

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.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 1, n. 94, p. 255–294, 2015.

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 109–124.

ALMEIDA, D. C. R. DE. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: A política nacional de participação social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 649–679, 1 set. 2017.

AVELINO, D. Cidade e Cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana. In: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: Ipea, 2016. p. 131–158.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27–54.

AVRITZER, L. Introdução - a qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 13–25.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BANISTER, D. The sustainable mobility paradigm. **Transport Policy**, v. 15, n. 2, p. 73–80, 2008.

BANISTER, D. Cities, Mobility and climate change. **Journal of Transport Geography**, v. 19, n. 6, p. 1538-1546, 2011.

BARBOSA, G. H. **O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT/SP): participação e mobilidade urbana**. Tese de Doutorado—São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2018.

BEZERRA, C. P.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. M. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: TATAGIBA, L. et al. (org.). **Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 37–64.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 65–76.

BRASIL. **Lei nº 12.587 de 3 de Janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Diário Oficial da União, pág. nº 1, Brasil, 3 jan. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 4 ago. 2024

BRASIL. Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasil, 2023.

BRASILEIRO, A. et al. A mobilidade sustentável como instituição do Comum: o desafio de sua inclusão na agenda das políticas públicas do Brasil pós- COVID-19. **Revista Transporte y Territorio**, n. 25, 30 nov. 2021.

CAMPOS, G. A. G. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 53–64.

CMTT. **7ª Ata de reunião ordinária do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte-CMTT. Ata de reunião ordinária**. São Paulo, PMSP/SMT, 20 jan. 2014. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ata-14-reuniao_1440429169.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022

CMTT. **Edital das Eleições dos Representantes da Sociedade Civil e Vagas Eletivas dos Prestadores de Serviço no Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT-2016**. São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/edital_2016_1463688006.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024

CMTT. **Ata de reunião extraordinária do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte — CMTT. Ata de reunião extraordinária**. São Paulo, PMSP/SMT, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/ata-14-reuniao_1440429169.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

CMTT. **Edital SMT/CMTT 001/2023. Abertura do processo eleitoral dos representantes da sociedade civil para o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - Biênio 2024/2026**. São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023a. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/mobilidade/Minuta_edital%20biennio%202024-2026_REV3.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2024

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 279–296.

CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 77–84.

CPTM. **Tarifa de integração de ônibus, CPTM e Metrô tem novo valor desde o último sábado.** Disponível em: <<https://www.cptm.sp.gov.br/noticias/Pages/Tarifa-de-integracao-de-ônibus,-CPTM-e-Metrô-terá-novo-valor-a-partir-do-dia-15-de-abril.aspx>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

CRESSWELL, T. Towards a politics of mobility. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 28, p. 17–31, 2010.

CUNHA, E. S. M. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 297–322.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 125–136.

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 159–170.

FREITAS, F. Nota de repúdio — O Conselho Municipal de Trânsito e Transporte e paridade de gênero. **Ciclocidade**, 11 mar. 2016a.

FREITAS, F. Neste sábado, vote na frente de mobilidade ativa para o CMTT. **Ciclocidade**, 15 jul. 2016b. Disponível em: <<https://www.ciclocidade.org.br/noticias/neste-sabado-vote-na-frente-de-mobilidade-ativa-para-o-cmtt/>>. Acesso em: 2 set. 2024.

G1 SÃO PAULO. Valores antigos das tarifas de integração voltam a vigorar nesta quarta em SP. **G1 São Paulo**, 11 jan. 2017a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/valores-antigos-das-tarifas-de-integracao-voltam-a-vigorar-nesta-quarta-em-sp.ghml>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

G1 SÃO PAULO. Estudantes protestam contra cortes no passe livre em São Paulo. **G1 São Paulo**, 24 ago. 2017b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/estudantes-protestam-contra-cortes-no-passe-livre-em-sao-paulo.ghml>>. Acesso em: 29 ago. 2024b.

GOHN, M. DA G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4ª edição ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, M. DA G. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Edição digital ed. Petrópolis: Vozes, 2019.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 33–42.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, 1 jul. 2016.

IBRAHIM, S. M.; AYAD, H. M.; SAADALLAH, D. M. Planning Transit-Oriented Development (TOD): A systematic literature review of measuring the Transit-Oriented Development levels. **International Journal of Transport Development and Integration**, v. 6, n. 4, p. 378–398, 2022.

LEVY, J. Os Novos Espaços da Mobilidade. In: BONNET, M.; DESJEUX, D. (org.). **Les Territoires de la Mobilité**. Paris: Presses Universitaires de France, 2000. p. 155–170.

MAGALHÃES, I. et al. Dimensões e medidas atribuídas ao transporte sustentável: de Brundtland a Banister. **XXXI Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte da ANPET**, 29 out. 2017.

MOBILIZE BRASIL. Sobre a formação do Conselho Municipal de Transportes. **Portal Mobilize Brasil**, 6 ago. 2013.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107–141.

MPL SÃO PAULO. **Passé Livre São Paulo - Página do Instagram**. Disponível em: <<https://www.instagram.com/passelivresp/>>. Acesso em: 29 ago. 2024a.

MPL SÃO PAULO. **Passé Livre São Paulo - Página de Facebook**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/passelivresp/>>. Acesso em: 29 ago. 2024b.

ONU BRASIL. **Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2011-2020 é lançada oficialmente hoje (11) em todo o mundo**. ONU Brasil, 11 mai. 2011. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/jiB8k>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

PIRES, R. R. C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 347–364.

PMSP. **Câmaras temáticas**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/conselho_1/index.php?p=215736>. Acesso em: 5 abr. 2024.

RODRIGUES, C. G. et al. Projeção da mortalidade e internações hospitalares na rede pública de saúde atribuíveis à poluição atmosférica no Estado de São Paulo entre 2012 e 2030. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 32, n. 3, p. 489–509, 1 set. 2015.

SALDIVA, P. Poluição atmosférica e imobilidade. In: SALDIVA, P. **Vida urbana e saúde: os desafios dos habitantes das metrópoles**. São Paulo: Contexto, 2018. p. 66–77.

SÃO PAULO (MUN.). **Lei nº 7.065 de 30 de outubro de 1967**. Diário Oficial da Cidade, p. 1, São Paulo, 30 out. 1967.

SÃO PAULO (MUN.). **Decreto nº 54.058 de 1 de Julho de 2013. Cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT, no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes**. São Paulo, 1 jul. 2013. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54058-de-01-de-julho-de-2013>>. Acesso em: 4 ago. 2024

SÃO PAULO (MUN.). **Regimento Interno do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte**. São Paulo, nov. 2020.

SÃO PAULO (MUN.). PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Projeto de lei nº 342, de 28 de setembro de 1990. Cria o Fundo Municipal de Transportes — FUMTRAN e dá outras providências**. São Paulo, 1990. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/memoria/processos-digitalizados/>>. Acesso em: 4 ago. 2024

SÃO PAULO (MUN.) SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRÂNSITO. **Regras do passe livre para estudantes**. São Paulo, 9 jan. 2015. Disponível em: <<https://capital.sp.gov.br/web/mobilidade/w/noticias/188214>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SÃO PAULO (MUN.). SECRETARIA MUNICIPAL DOS TRANSPORTES. **Portaria SMT nº 40 de 15 de maio de 2002. Institui o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte; Fóruns Regionais de Trânsito/Transporte**. São Paulo, 15 maio 2002. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-dos-transportes-40-de-16-de-maio-de-2002>>. Acesso em: 4 ago. 2024

SÃO PAULO (MUN.). SPTRANS. **Tarifas**. Disponível em: <<https://www.sptrans.com.br/tarifas>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SHELLER, M. Theorising mobility justice. **Tempo Social**, v. 30, n. 2, p. 17–34, 2018.

SHELLER, M.; URRY, J. The new mobilities paradigm. **Environment and Planning A**, v. 38, n. 2, p. 207–226, fev. 2006.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 233–246.

SILVA, S. P. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. **Texto para discussão - IPEA**, n. 2358, p. 1–44, jan. 2018.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47–104.

TATAGIBA, L. F. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 171–186.

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

TEIXEIRA, A. C. C. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. **Caderno CRH**, v. 33, p. 1–15, 2020.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. 4ª ed. São Paulo: Annablume, 2000.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2001.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte e meio ambiente: conceitos e informações para análise de impactos**. São Paulo: Annablume, 2021.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7p. 91–108.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011a. v. 7p. 43–52.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011b. v. 7p. 151–158.

WHO. **More Active People for a Healthier World: global action plan on physical activity 2018-2030**. Geneva: 2018. Disponível em: <<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/272722/9789241514187-eng.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. Introdução: Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos Socioambientais. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (org.). **A Insustentável Leveza da Política Ambiental**. [s.l.] Autêntica, 2007. p. 11–24.

¹ Secretário Executivo do CMTT durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad.

² O paradigma da mobilidade urbana sustentável ainda trouxe a mudança de nomenclatura de “acidentes de trânsito” para “sinistros de trânsito”, chancelada pela Lei Federal 14.599, que alterou o Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503 de 23 de setembro de 1997).

³ Não ocorreu em acordo entre as três partes por conta da pandemia.

⁴ Entrevista 1 [mar. 2024]. São Paulo, 2024. Entrevista 1.mp3 (47 min).

⁵ Entrevista 6 [mar. 2024]. São Paulo, 2024. Entrevista 6.mp3 (26min).