

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA E MEIO AMBIENTE

**“AQUILO QUE TE FAÇA ACELERAR A BICICLETA”: ATUAÇÃO
POPULAR NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE MOBILIDADE
URBANA EM QUEIMADOS (RJ)**

JULIANA GUEDES DA MOTTA SILVA

ORIENTADOR: PROF. DR. GUSTAVO GODINHO BENEDITO

RIO DE JANEIRO

JULHO DE 2024

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA E MEIO AMBIENTE

Monografia apresentada ao
Departamento de Geografia e Meio
Ambiente da PUC-Rio como
requisito parcial para obtenção dos
graus de Bacharel e Licenciado em
Geografia.

Prof. Dr. Gustavo Godinho Benedito

Departamento de Geografia e Meio Ambiente - PUC-Rio

Prof^a. Dr^a. Giselle Megumi Martino Tanaka

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR) - UFRJ

Prof. Me. Felipe Taumaturgo Rodrigues de Azevedo

Departamento de Geografia e Meio Ambiente - PUC-Rio

Prof. Me. Alexandro Souza de Amico

Departamento de Geografia - UERJ-FEBF

RIO DE JANEIRO

JULHO DE 2024

*Quero poesia que preencha o meu peito
Pra me provocar, pra entender o meu defeito
Uma poesia para fortalecer a meta
Aquilo que te faça acelerar a bicicleta
Cada um é o que sobrou de ontem,
o que juntou de tudo
Diretor, protagonista e roteirista do seu mundo
Vítima ou culpado, castigo ou recompensa
Esteja em nós o nosso reino,
perdoai-nos tanta ofensa.
(Qual é o rosto de deus? - Braza)*

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos deste trabalho são destinados à Geografia e a todos aqueles que me apoiaram para a conclusão desse curso.

Iniciei o curso de Geografia sem mapa para me guiar e com uma imaginação geográfica praticamente em branco. E esse espaço oco, vazio, em branco virou páginas e páginas de um capítulo que hoje se encerra. Porém, aqui também celebro quem me tornei. Não falo em quem me tornei com a prepotência de que agora tenho mais um diploma na mão, nem “alguém diplomado” pronto para mudar o mundo. Mas sim, falo quem me tornei porque fui tomada pela essência primordial da geografia: a produção de uma imaginação da realidade - da imagem do mundo - que é única, não porque ela é uma, mas porque em cada um de nós a imaginação é uma só.

Amar a Geografia é a bota no pé, o mapa na mão, os amigos que fiz, os lugares que conheci. A forma que enxergo o mundo e a forma que me enxergo no mundo. É ver rugosidades nas cidades, identificar a alienação do espaço e saber que estou do lado certo da história. Também imaginar um eixo de drenagem que corria por ali e o relevo que era por lá antes de eventos geológicos. É discutir se a cor do solo é vermelho, marrom claro, escuro, vermelho-amarelo ou bruno (e nunca tinha escutado falar dessa cor antes). É pintar um mapa até o lápis de cor acabar. É esquecer a caderneta de campo no meio da floresta, pedir para cantar o GPS e dançar forró na cidadezinha do interior. É também beber cachaça, correr de vaca e pular porteira de propriedade privada. É ter até vontade de correr encosta abaixo e perder o celular em meio ao pôr-do-sol. São trocas, amizades, paisagens e viagens.

E quantas perguntei, o que é o espaço? É só meio, condição e produto? Uma vez li que só compreendemos o que significa espaço apenas quando nos compreendemos no espaço, e isso só acontece devido às nossas relações dadas por ele e nele. Assim, não encerro a simples localização em si, nela mesma, mas sim em vários significados, práticas, identidades e relações que pelo espaço são vividas, produzidas e reproduzidas. E então gostaria de, em forma de agradecimento, relembrar os espaços percorridos e de onde, assim, posso me compreender.

Primeiro, o espaço que nos é dado assim que nascemos, a nossa família e a nossa casa. Para além de pai, mãe, avó e avô, reservo esse momento para um agradecimento àqueles que cuidam de mim desde pequeno.

Em segundo lugar, os espaços que a vida nos apresenta e presenteia com amigos, amigas, companheiros e companheiras que contribuem com essa jornada louca que é a vida.

Obrigada aos meus amigos pela pitada maior de loucura e por também celebrarem minhas conquistas.

Reconheço aqui todos os funcionários e servidores do campus da PUC-Rio que contribuíram para a nossa formação e essa compreensão. Em especial, aos professores que, além de ensinar, realizaram uma verdadeira troca sobre o que é a verdadeira Geografia.

Por fim, mas como peça essencial, cito aqui também os amigos de faculdade, que não tenho dúvida alguma que foram e são essenciais para a minha compreensão no espaço. Obrigada demais pelas trocas, conversas, aprendizados e conselhos compartilhados, por ajudarem a aguentar a dificuldade em fazer faculdade por 2 anos à distância. Por dividirmos o nosso pequeno espaço, Gnaisse, nossa verdadeira sala de aula íntima em que, muitas vezes, pudemos compreender melhor o que é o verdadeiro espaço do que nas próprias salas de aula tradicionais.

Espero terminar essa graduação na busca eterna de nos compreendermos no espaço, sempre com o sentimento de esperança e revolução em nós. Que os próximos passos sejam recheados do verbo esperar para que cada vez as narrativas contadas sejam eco das vozes marginais.

Obrigada por me formar, Geografia!

RESUMO

A discussão desse trabalho origina-se na necessidade de todos se moverem pela cidade. A garantia do direito à mobilidade é a prerrogativa inicial da conquista dos outros direitos sociais. Entretanto, sabe-se que o pleno locomover-se não acontece de maneira justa no espaço. Nesse sentido, a pesquisa busca a articulação e a análise empírica do planejamento urbano sobre a temática da mobilidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), em especial no município de Queimados. Para isso, objetiva-se inicialmente compreender o conceito de direito à cidade e o obstáculo da (i) mobilidade urbana na RMRJ como produtora da injustiça territorial. Em um segundo plano, pretende-se discutir as problemáticas do planejamento urbano modernista e as outras possibilidades de planejamento alternativo, que contem com a presença efetiva da população na sua elaboração. Por fim, reflete-se sobre três diferentes experiências de planejamento de políticas de mobilidade (Conectar Queimados, Agenda Queimados 2030 e Coletivo Pedala Queimados) que permeiam a participação da população em espaços convidados e inventados. Com isso, demonstra-se como as práticas realizadas no cotidiano são fonte para transformações sociais capazes de levar à justiça territorial. Esse trabalho também originou uma produção audiovisual sobre narrativas da Baixada Fluminense que ecoam a voz marginal.

Palavras-Chave: Mobilidade Urbana; Planejamento Urbano; Queimados: Participação Social; ; Justiça Territorial.

ABSTRACT

This discussion comes from the need for everyone to move around the city. Guaranteeing the right to mobility is the initial prerogative for achieving other social rights. However, it is known that full mobility does not happen fairly in space. This research seeks to articulate and empirically analyze urban planning on the subject of mobility in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ), especially in the municipality of Queimados. The aim is to understand the concept of the right to the city and the obstacle of urban (i)mobility in the RMRJ as a producer of territorial injustice. It also discusses the problems of modernist urban planning and other possibilities for alternative planning that include the effective presence of the population in its development. To this end, it reflects on three different mobility policy planning experiences (Conectar Queimados, Agenda Queimados 2030 and Coletivo Pedala Queimados) that involve the participation of the population in invited and invented spaces. Finally, it shows how everyday practices are a source of social change that can lead to territorial justice. This work also gave rise to an audiovisual production about narratives from the Baixada Fluminense that echo the marginal voice.

Keywords: Urban Mobility; Urban Planning; Queimados: Social Participation; Territorial Justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
Capítulo 1	
De pés atados: a (i)mobilidade urbana como injustiça territorial na RMRJ.....	16
1.1. A formação social da RMRJ: a relação entre a metrópole e Queimados.....	17
1.2. A injustiça territorial sob a ótica da mobilidade urbana.....	30
Capítulo 2	
As transformações espaciais planejadas: quem deve planejar a cidade?.....	38
2.1. Persistência da imobilidade em práticas de planejamento: mobilidade urbana enquanto apropriação.....	40
2.2. A participação social no planejamento urbano: construções alternativas enquanto possibilidade.....	50
Capítulo 3	
Novas possibilidades de planejamento: experiências de participação social em Queimados (RJ).....	62
3.1. O Plano Conectar Queimados.....	65
3.2. A Agenda Queimados 2030.....	75
3.3. A resistência da organização Pedala Queimados.....	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Principais redes de transporte dos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com destaque em Queimados

Mapa 2 - Área Metropolitana (área conurbada) do Rio de Janeiro: localização das estradas de ferro

Mapa 3 - Pessoas com local de trabalho em outro município (%)

Mapa 4 - Redes de transporte de massa, principais eixos rodoviários e densidade de empregos

Mapa 5 - Redes de transporte de massa, principais eixos rodoviários e renda média

Mapa 6 - Redes de transporte em massa e tempo médio de deslocamento

Tabela 1 - Municípios com maior demanda de passageiros pela SuperVia nos últimos anos

Figura 1 - Percentual de renda média comprometida com a compra de 44 passagens de ônibus municipais por mês

Figura 2 - Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação

Figura 3 - Intervenções para aprimorar a integração física do transporte coletivo

Figura 4 - Projeção da metodologia 3V'S no entorno da estação ferroviária de Queimados

Figura 5 - Linha do tempo com as ações de participação social para elaboração do projeto Conectar Queimados

Figura 6 - Municípios com Agendas Locais 2030

Figura 7 - Capa do Jornal Mais Baixada sobre projeto de bicicletas no condomínio Minha Casa Minha Vida

Fotografia 1 - Oficinas “Mobilidade nas Escolas”

Fotografia 2 - Exposição na Praça Nossa Senhora da Conceição

Fotografia 3 - Projeto PedalAr: aluguel de bicicletas compartilhadas em Queimados, RJ

Figura 4 - Faixa com atividades promovidas pelo Pedala Queimados na data de aniversário da Praça da Paz

Figura 5 - Muro com artes urbanas representando a história de Queimados

Fotografia 6 - Projetos voltados às crianças como forma de introdução às temáticas de mobilidade urbana por meio da bicicleta

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
C40 - *Cities 40*
CENTRAL - Central de Logística
CMEL - Conselho e o Fundo Municipal de Esporte e Lazer
DOTS - Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável
ERJ - Estado do Rio de Janeiro
GCD - Geração Cidadã de Dados
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITDP - Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento
LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMS - Organização Mundial da Saúde
ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat - Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir
PDTU - Plano Diretor de Transporte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
PIB - Produto Interno Bruto
PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urban
PM - Plano de Mobilidade
RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SEU - Unidade de Exclusão Social do Reino Unido
SETRANS - Secretaria de Estado de Transportes

INTRODUÇÃO

E tá difícil pontuar tudo o que está errado.
 Sonhando com melhora no ano seguinte, igualzinho fizemos no ano passado.
 São novos ciclos, os mesmos sonhos, no mesmo bairro,
 então vamos consertar a quebrada, para as nossas crias e nossas manas
 quando crescerem, gritarem “eu amo a Baixada”.
 A nossa missão neste plano nunca vai ser fácil, principalmente se viemos de uma explosão,
 porém, explosões na minha área me tornaram ágil
 e acenderam a minha chama para a revolução. [...]
 Tem muito “corre” pra correr e muita luta pra vencer.
 Comemore, mas se prepare também.
 Acontece que eles têm medo de formiga, mas as formigas nunca fizeram ameaça.
 As formigas estão muito ocupadas tentando se alimentar, outras só em estar vivas.
 Mas algumas daquela vida estavam cansadas
 e ao ver que não estavam sozinhas, começaram a se organizar. [...]
 Daqui pra frente vai ser diferente, na nossa mão pra garantir mais um janeiro
 e os mandados vão ter que ficar ligeiro,
 quem não pode com a formiga não atíça o formigueiro.

(DJ Dorgo, 2021)¹

O poema acima foi escrito pelo DJ Dorgo, produtor cultural e escritor, nascido em Morro Agudo, Nova Iguaçu, localizado na Baixada Fluminense. Sua recitação aconteceu em um evento promovido por organizações sociais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Junto com a organização que faz parte, o Instituto Enraizados², DJ Dorgo utiliza de letras de *hip hop* como ferramenta de transformação social. Para além de chamar atenção através da lírica, preza pela construção de uma sociedade mais justa e solidária por meio da articulação e mobilização do seu próprio território. Sua fala expressa a inquietude de uma população frente às hierarquizações urbanas promovidas pela apropriação de cidades, mas também expressa a resistência e a potência de uma sociedade organizada.

A inquietação do autor revela as mazelas da urbanização que segregam e hierarquizam lugares e cidadãos na cidade. O processo de propriedade da terra, tomado pela

¹ GUEDES, J. “A história que a história não conta: narrativas que aceleram a Baixada Fluminense”. *Youtube*. 2024. Disponível em: <https://youtu.be/Cz37lPJ_9fc> Acesso em: 21/07/2024

² O Instituto Enraizados, localizado em Nova Iguaçu, é uma organização de *hip hop* que nasceu no final dos anos 90 com a missão de utilizar as artes integradas do *hip hop* como uma poderosa ferramenta de transformação social. A abordagem é fortalecer a autonomia dos jovens, capacitando-os para a efetivação da cidadania e ampliando, por diversas perspectivas, o potencial dos territórios onde estão inseridos. Disponível em: <<http://www.enraizados.org.br/>> Acesso em: 18/07/2024.

neoliberalização da cidade, delimita as possibilidades de uso dos indivíduos. A crise vivida na vida cotidiana da cidade orienta urgências do dia a dia da população, como a moradia, o emprego, o transporte, a saúde e serviços públicos mínimos para a sobrevivência urbana. Essas questões desafiam a produção da cidade e questionam as políticas públicas e o planejamento. Tal contestação também cria possibilidades de questionamento por meio da ação de movimentos sociais que confrontam a limitação imposta e colocam o direito à cidade como ponto central. Estabelece, então, conflitos urbanos em torno da recorrente construção e reconstrução da cidade (CARLOS, 2005).

Ao concretizar o planejamento urbano como vetor de melhoria urbana, as contradições se aproximam da reprodução da sociedade no mundo moderno como momento de urbanização voltada ao desenvolvimento da cidade. O questionamento do planejamento espacial pela mediação do Estado se torna presente ao passo que se observa uma funcionalização do espaço da vida cotidiana, momento em que há um estranhamento e distanciamento da própria população. Frequentemente, os problemas urbanos são atribuídos à necessidade de planejamento, alegando a percepção de “falta de planejamento da cidade”, entretanto, o que acontece é a apropriação por parte de interesses de específicos agentes, como o Estado e o setor privado. Enquanto isso, a sociedade, além de cooptada, é reduzida a meros atores, eliminando sua ação como produtores da cidade (*Ibid.*)

A mobilidade urbana vem se configurando como esfera pública de disputa urbana política justamente pelo domínio e controle social das escalas de movimento, do ir e vir da própria população. Ela aqui é compreendida como o movimento de transitar, operando as possibilidades de atingir outros direitos essenciais à vida e, sobretudo, o direito à cidade, já que influencia nas possibilidades de apropriação e ocupação dos espaços públicos. Configura-se como vetor condicionante de aspectos objetivos e subjetivos, materiais e imateriais que influenciam a produção do espaço. A apropriação cotidiana do espaço se materializa por meio da circulação e da acessibilidade, independentemente do meio de locomoção, seja caminhar, usar bicicletas, veículos não motorizados, motos, automóveis individuais e transportes coletivos.

Ao presumir que o espaço público é a arena do dissenso, onde se manifestam conflitos e práticas sociais distintas, o ato de deslocar-se é entendido como um instrumento potencial de transformação e redução das desigualdades territoriais e sociais. Assim, suas características estão em constante conflito e sua disputa reflete a organização espacial e relações sociais estabelecidas, entendida como uma questão de classe e acentuada por questões de gênero,

idade e deficiência física (CACCIA, 2015).

Vista como uma prerrogativa imprescindível, a mobilidade também é disputada por arcabouços jurídicos. Em 1988 a Constituição Federal incluiu os transportes como diretrizes para o desenvolvimento urbano, enquanto dever do Estado. De acordo com o instrumento, a mobilidade urbana bem planejada, com sistemas integrados e sustentáveis, garante o acesso dos cidadãos às cidades e proporciona qualidade de vida e desenvolvimento econômico.³ A Lei 12.587/12 aprovou a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) que apresenta seus objetivos no Artigo 7º:

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;

II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e

V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

(BRASIL, 2012)⁴

Em 2015 o transporte também passou a ser considerado direito social na Constituição Federal.⁵ Assim, o transporte se junta aos direitos sociais já previstos ao cidadão, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. A expectativa de ter o transporte como direito social é justamente a ampliação justa de seu serviço como condição imprescindível à vida. Espera-se que a garantia desses direitos reduzam as desigualdades, promovam a justiça social e assegurem a dignidade humana.

Nesse sentido, a Geografia abre possibilidade para o aprofundamento desse debate ao pensar através de sua espacialidade, permitindo a construção da cidade enquanto produção histórico-social e o pensar a cidade enquanto prática sócio-espacial. A garantia ou não desses direitos, assim como suas dinâmicas, podem ser analisados na dimensão espacial da cidade, carregada de processos políticos e ideológicos. O espaço, então, é considerado um campo de

³ Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf> Acesso em: 18/07/2024.

⁴ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm> Acesso em: 18/07/2024.

⁵ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/09/transporte-passa-a-ser-direito-social-na-constituicao>> Acesso em: 18/07/2024.

constante interação e conflito entre dominação e resistência. Esta última frequentemente articulada por movimentos sociais que reúnem e potencializam suas contestações. Entendendo o espaço como arena social, a população e os movimentos sociais não apenas reagem às políticas impostas, mas também atuam como formadores e condicionantes das políticas públicas e privadas, mesmo que, muitas vezes, de maneira indireta e inconsciente (CACCIA, 2015; CARLOS, 2010).

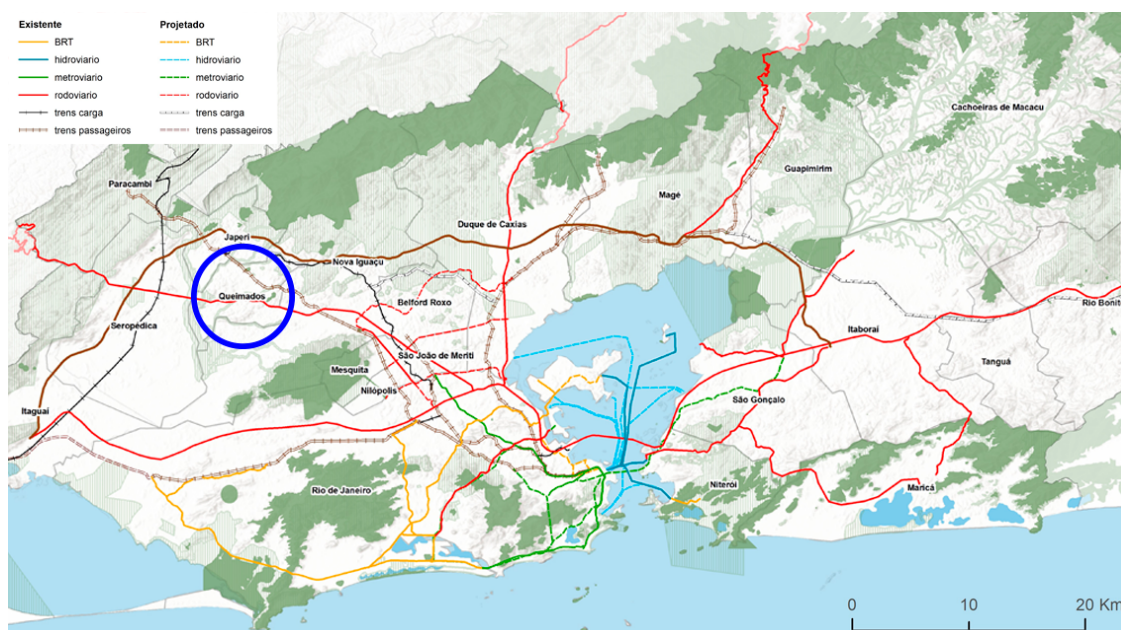
É por essa perspectiva que o presente trabalho busca a articulação e análise empírica do planejamento urbano no sobre a temática da mobilidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mais especificamente no município de Queimados. Para isso, objetiva-se compreender o conceito de direito à cidade e o obstáculo da (i) mobilidade urbana na RMRJ como produtora da injustiça territorial. Ademais, delinea-se discutir as problemáticas do planejamento urbano modernista e as diferentes possibilidades de planejar a cidade. E, por fim, discute-se experiências de planejamento permeadas pelo debate da participação social no campo da mobilidade urbana em Queimados.

Após identificar os elementos que compõem a presente pesquisa, é importante apresentar seu ordenamento. A pesquisa assume caráter qualitativo e de estrutura exploratória, valendo-se de centrais conceitos, como justiça territorial (LIMA, 2015), direito à cidade (LEFEBVRE, 1994), planejamento insurgente (MIRAFTAB, 2016) e escalas de participação social (SOUZA, 2001; ARNSTEIN, 1969). Os conceitos são ferramentas analíticas para correlacionar levantamentos bibliográficos, notícias, documentos e estudos de caso que tratam da temática do planejamento urbano. Assim, serão analisadas fontes primárias (legislações, políticas e relatórios), bem como fontes secundárias (artigos, publicações, matérias de jornais, blogs de habitantes, livros e documentários). O trabalho também contou com saídas de campo para Queimados e a participação em eventos promovidos por organizações da sociedade civil da Baixada Fluminense. A fundamentação teórica será feita com a literatura base do materialismo histórico-dialético no campo crítico da Geografia e do Planejamento Urbano Regional, além de análises empíricas comparativas entre si.

Esse trabalho estrutura-se em três capítulos. O primeiro capítulo traz a contextualização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro para entender a condução da injustiça territorial sob a ótica da mobilidade ao perpassar sobre a questão da metropolização. Para isso, a evolução urbana do Rio de Janeiro, baseada em Abreu (2022), é cerne para compreender a evolução dos processos sociais a partir da interiorização da linha ferroviária, que culminaram em dinâmicas hierarquizadas entre a metrópole e a RMRJ. Como

mencionado, o enfoque da análise se dará no recente município de Queimados, localizado a cerca de 55 km do centro da capital. (Mapa 1)

Mapa 1 - Principais redes de transporte dos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com destaque em Queimados



Fonte: Consórcio Quanta Lener, 2018 (adaptado)

Ao compreender as implicações da metropolização, a análise revela como a ausência do direito à mobilidade leva à exclusão social, conceituado como “pobreza de transporte”. Atenta-se para a relação direta entre a localização urbana, o tipo de transporte, o grau de mobilidade individual, o tempo de deslocamento e a renda da população. Enquanto que as classes de poder social mais elevado lutam para manter o espaço viário voltado aos automóveis sob a justificativa do desenvolvimento econômico, as classes com menor poder aquisitivo enfrentam as mazelas da mobilidade interregional. Então, entende-se que há uma territorialização dos direitos voltada a uma parcela específica do território e utiliza-se do conceito de justiça territorial proposto por Lima (2015).

O segundo capítulo aborda interjeições sobre o planejamento urbano, assim como as ideologias que acompanharam a temática da mobilidade urbana no Brasil e suas novas perspectivas. O planejamento, visto como dimensão capaz de amenizar injustiças espaciais, carrega a influência direta na produção e reprodução das cidades e tem papel ativo nas transformações espaciais a favor do automóvel como principal modo de locomoção. Assim, entende-se o processo do modelo modernista exportado como modo de urbanização e planejamento do território. Observa-se a interferência do “Estado planejador” e do

keynesianismo com a difusão de planos diretores e, posteriormente, a intromissão do neoliberalismo e o novo planejamento estratégico. Choay (1979) e Villaça (1998) contribuem para o panorama das principais diretrizes da mobilidade urbana, enquanto que Harvey (2005) e Dardot e Laval (2016) compreendem a nova razão neoliberal dentro do planejamento.

Ao constatar que a atuação do planejamento é impositiva, ou seja, determinada por agentes superiores carregados de poder, abordam-se novas possibilidades para pensar o planejamento a partir da lógica decolonial. Randolph (2007) questiona a chance de um planejamento contra-hegemônico e Miraftab (2016) abre o conceito de um planejamento alternativo, visto como subversivo, insurgente, radical ou conflitual. A participação social, então, passa a ser conceito chave para pensar as probabilidades de atestar a influência da população no espaço. Para isso, a escala de participação de Arnstein (1969) e a adaptação de Souza (2001) são utilizadas como proposta de classificação.

O terceiro capítulo tem o intuito de apresentar e analisar três diferentes experiências de planejamento no município de Queimados quanto à política de mobilidade urbana sob a ótica da participação popular. E, principalmente, as contradições que fazem parte da luta pela garantia de interferência na construção do próprio território. Os três casos apresentam propostas de participação social e realiza-se reflexões quanto ao grau de influência baseado em autores que propõem o protagonismo de atores não-políticos para a garantia do direito à cidade, como Tanaka (2017), Coli (2017), Vainer (2014) e Lefebvre (1991).

O primeiro caso apresenta o Projeto Conectar Queimados, plano de reestruturação do entorno da estação de trem, realizado em parceria entre o Governo do Estado e a prefeitura local com financiamento do Banco Mundial. A segunda experiência parte de uma proposta da Agenda Queimados 2030, proposta pela Casa Fluminense, com a disseminação de Agendas Locais em adequação à Agenda 2030 e os 17 ODS idealizados pela ONU-Habitat. Por último, o terceiro caso é uma proposta de pensar a organização Pedala Queimados como uma exemplificação de experiência de práticas alternativas que se aproximam do planejamento insurgente. Objetiva-se, então, refletir sobre um processo que visa elencar a luta pela democratização do planejamento urbano por uma outra racionalidade.

É por essa perspectiva que pretende-se considerar outros possíveis atores para o arranjo espacial dos fluxos da metropolização que permita diferentes dimensões para o sentido das escalas do movimento. É nesse contexto social de diferentes perspectivas que a mobilidade ganha significado conceitual e se inscreve na prática social, implicando seu reconhecimento como uma conquista no campo do direito à cidade. Para que isso aconteça,

não basta ter um planejamento que ofereça a democratização do serviço. É necessária justiça espacial, alcançada através de um planejamento realizado pelos próprios indivíduos.

Capítulo 1

De pés atados: a (i)mobilidade urbana como injustiça territorial na RMRJ

A movimentação de pessoas na cidade é marcada pelos interesses e conflitos estruturais que acompanham a formação social da construção do espaço urbano. Considera-se que a mobilidade é fundamental para a vivência dos indivíduos em sociedade, tanto para a garantia de seus direitos sociais, como para a própria autonomia de construção do seu próprio espaço. Entretanto, a realidade que se coloca na RMRJ contrária à acessibilidade da população, essencialmente da população marginalizada, fruto da evolução da sociedade fluminense. Como consequência, essa população convive com a opressão do espaço que lhe é imposta todos os dias ao locomover-se. Nesse sentido, este capítulo inicial aborda a formação histórica da RMRJ, com destaque para o município de Queimados, focado na análise do desenvolvimento da mobilidade urbana que culmina na injustiça territorial vivida por essa população.

A divisão político-administrativa do Rio de Janeiro acompanhou a evolução dos processos sociais, modificando-se de acordo com a importância política de grupos e classes sociais predominantes ao longo da história. A formação social do estado agrega notoriedade a ocupação do solo, baseada nos ramais ferroviários e na construção de vias de transporte que possibilitaram o fluxo de carga e pessoas. Não se pretende aqui limitar a complexa formação social ao sistema de transportes, mas sim destacar a influência da mobilidade neste processo.

O movimento de pessoas pelo ERJ tornou-se uma exigência social criada pela metropolização do espaço imposta pelas imposições do planejamento, que induziram os locais de acesso ao mercado de trabalho e ao próprio mercado precarizado de habitação. Junto a isso, a desigualdade no acesso aos serviços públicos enfatiza a dependência de deslocamentos. A má qualidade e a ineficiência do transporte público coletivo, aliadas às grandes distâncias na RMRJ, resultam na perda de tempo em deslocamentos, tornando as pessoas vítimas de um espaço opressor e destituído de justiça territorial (BARBOSA, 2014).

Para compreender esse argumento, no primeiro momento deste trabalho será apresentada a formação social da RMRJ, baseada em Abreu (2022). A história revela que a estrutura espacial da região em uma sociedade capitalista está associada às práticas sociais e aos conflitos existentes entre as classes urbanas. Isso reflete, então, na luta pelo domínio do espaço, marcada pela forma de ocupação do solo urbano durante a expansão do estado, alocando populações na cidade conforme o seu poder de compra. Assim, a organização do espaço tende a condicionar, assegurar a concentração de renda e o acesso a direitos na mão de

poucos que vivem no centro metropolitano. O enfoque de análise de estudo, no segundo momento, se dá no novato município de Queimados, emancipado de Nova Iguaçu no início da década de 1990.

O momento final apresentará termos e conceitos oportunos às consequências da concentração de serviços e interesses na metrópole devido à imposição do planejamento e do poder público, aliado ao deficitário sistema de transportes da RMRJ. O recente termo “pobreza de transporte”, iniciado por pesquisas da Unidade de Exclusão Social do Reino Unido (SEU), revela como a ausência do direito à mobilidade leva à exclusão social. Longe de ser uma questão isolada, a inacessibilidade a meios de transporte carrega consigo a injustiça territorial, conceito conhecido pelo geógrafo Ivaldo Lima.

O conceito de justiça territorial é defendido pela ampliação da democracia e da cidadania através do reconhecimento e efetivação dos direitos sociais, por meio de: i) reconhecimento e efetivação dos direitos sociais aos sujeitos territorializados e da territorialização dos direitos; e ii) concepção do território autônomo como sistema de influências. Assim, fica evidente que a mobilidade em territórios marginalizados, como Queimados, é um caso de injustiça territorial.

1.1. A formação social da RMRJ: a relação entre a metrópole e Queimados

A criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro vai para além de sua formalização e delimitação político-administrativa. Apesar da importância dos instrumentos urbanísticos legais, salienta-se aqui a relevância da formação social para compreender a evolução histórica urbana da cidade. Ela nos revela “a maneira pela qual os processos que, juntos, formam o modo de produção (produção propriamente dita, circulação, distribuição e consumo) são histórica e espacialmente determinados.” (ABREU, 2022, p. 24). Assim, pode-se considerar que a formação social elucida a história escrita no espaço⁶.

Apesar de não ser o cerne deste trabalho, a formação social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é essencial para compreender as principais dicotomias urbanas presentes nos dias atuais. Para isso, a breve análise inicia-se com o processo de ocupação dos municípios da Baixada Fluminense⁷ com a transformação capitalista da cidade do Rio de

⁶SANTOS, 1977, p.88 apud ABREU, 2022, p.24.

⁷ Em conformidade com Simões (2007), Baixada Fluminense é um conceito inexistente de consenso e de delimitação única. Entretanto, assumimos a definição em que concorde com um conceito geopolítico, sendo a Baixada Fluminense uma “[...] parcela da Região Metropolitana que engloba os municípios e distritos que fizeram parte dos antigos municípios de Iguaçu e sua vizinha Estrela, ou seja, os atuais municípios de Nova

Janeiro, enfatizando o município de Queimados. Em seguida, são analisadas as contradições da formação social, principalmente na questão da mobilidade na RMRJ. Presume-se que tais contradições, motivações e consequências desses processos ocupacionais atuais no espaço são movidos pelas lógicas do escravismo, devido à história colonial do nosso país, e do capitalismo, sem eximir dos prévios processos ocupacionais que ocorreram antes e imediatamente após a colonização portuguesa.

Em concordância com Abreu, os transportes coletivos são peças importantes na expansão e transformação da forma do espaço urbano, sendo o aparecimento dos bondes e trens essencial para a análise da mobilidade. Nesse sentido, dois momentos são dignos de destaque: o período anterior a 1870 e o período de industrialização. (ABREU, 2022).

O primeiro período inicia-se com o processo de ocupação da cidade do Rio de Janeiro a partir da região central, entre os morros que delimitavam o quadrilátero de concentração populacional e econômica, e que expande-se posteriormente para regiões mais afastadas, conhecidas hoje como São Cristóvão, Rio Comprido, Lapa, Catete e Glória. A proximidade com essas áreas era essencial para trabalhadores livres e escravos de ganho, que precisavam estar próximos ao centro para garantir o seu rendimento salarial. A partir do momento em que a cidade se expande e a distância entre o local de trabalho e habitação se afasta, a mobilidade se destaca como uma grande influência na ocupação territorial da cidade (*Ibid.*).

A expansão do Rio, na época capital do país, também refletia as condições produtivas, essencialmente do café, que seguiam as diretrizes de reprodução do capital nacional e internacional. Para o escoamento da produção cafeeira, em 1858, há a inauguração do primeiro trecho da Estrada de Ferro Dom Pedro II (atual Central do Brasil), ligando a freguesia de Santana a Queimados (Mapa 2), que possibilitou a ocupação das freguesias intermediárias ao centro com a nova oferta de transporte. Os trens e os bondes apresentaram-se como importantes indutores na expansão física da cidade, entretanto, eram controlados pelo capital estrangeiro e contribuíram para o padrão de acumulação do capital, beneficiando a aristocracia cafeeira (*Ibid.*).

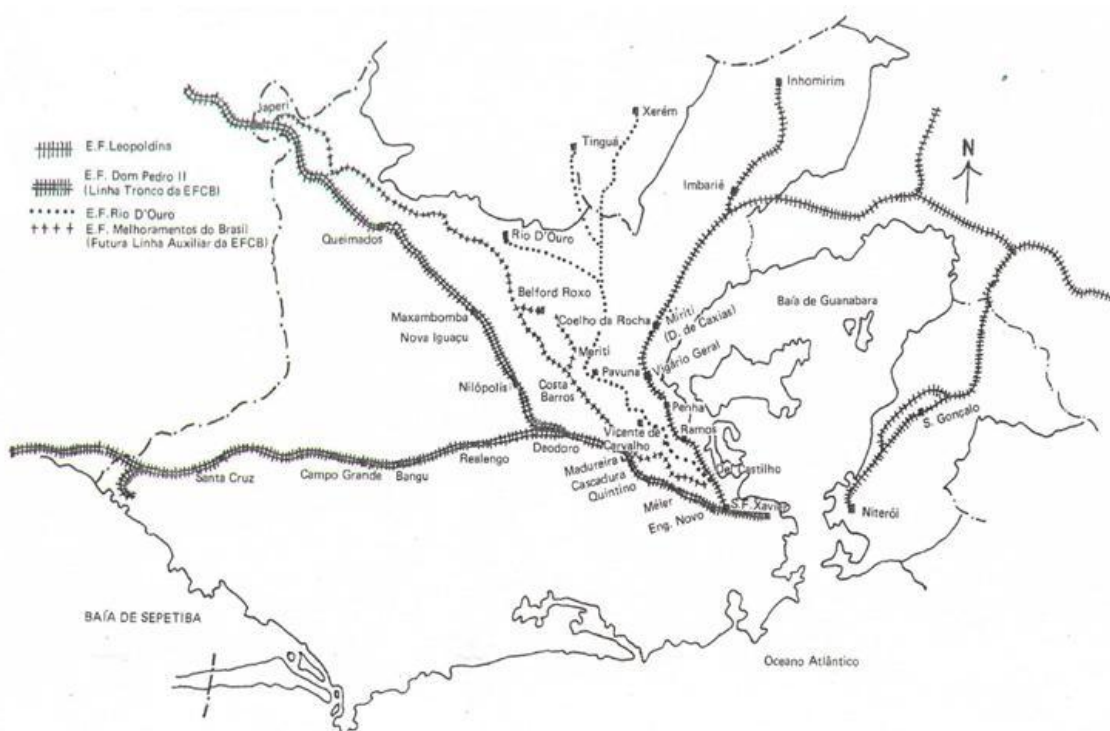
Nas primeiras décadas, a ferrovia não foi capaz de gerar urbanização por si só, pois servia apenas ao transporte de cargas. Enquanto isso, o transporte de passageiros começou a ser implementado gradualmente, com poucos horários, tarifas elevadas e frequentes atrasos. Mais tarde, com o aumento das funções da cidade, a criação de novos mercados de trabalho e

Iguaçu, Japeri, Queimados, Belford Roxo, Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias e o distrito de Inhomirim do município de Magé” (SIMÕES, 2007, p. 22). Ainda consideramos Guapimirim, Paracambi, Seropédica e Itaguaí como bairros pertencentes à Baixada Fluminense.

o crescimento populacional, a dicotomia centro-periferia se consolida e solidifica e, enfim, o transporte torna-se importante pivô.

Trens e bondes foram, sem dúvida, indutores do desenvolvimento urbano do Rio. Mas o caráter de massa destes meios de transporte tem de ser relativizado, como também devem ser relativizados os seus papéis frente ao ambiente urbano. É que trem, bondes e, mais tarde, ônibus só vieram ‘coisificar’ um sistema urbano preexistente, ou pelo menos um sistema de organização do espaço urbano, cujas premissas já estavam prontas em termo de representação ideológica do espaço e que apenas esperavam os meios de concretização. Em outras palavras, o bonde fez a zona sul, porque as razões de ocupação seletiva da área já eram ‘realidade’... Já o trem veio responder a uma necessidade de localização de pessoas de baixa renda e de atividades menos nobres (indústrias, por exemplo). (SANTOS, 1977, p.25 apud ABREU, 2022, p.59).

Mapa 2 - Área Metropolitana (área conurbada) do Rio de Janeiro: localização das estradas de ferro



Fonte: Abreu (2022)

O papel dos trens, por sua vez, foi responsável pela rápida transformação de freguesias mais afastadas do centro que, até então, se mantinham exclusivamente rurais. O processo de ocupação dos subúrbios foi tipicamente linear, onde localizavam-se as casas ao longo das ferrovias com maior concentração próximo às estações. A partir da ocupação linear, então, iniciou-se a ocupação radial com ruas e demarcações de lotes que se formavam na proximidade imediata (ABREU, 2022).

De acordo com Simões (2007), a área central da cidade também passou por transformações pela melhoria de seus serviços urbanos e de infraestrutura. Em seu entorno

imediatamente passou a morar a população pobre que não possuía condições de arcar com os custos de transportes, essencialmente em cortiços. Ao final do século XIX e início do século XX, os mais pobres também passaram a ocupar as áreas ao longo das vias férreas ou ir para as favelas. Já os bondes foram indutores do processo de urbanização para as freguesias mais próximas nas zonas norte e sul, voltada para o modelo de ocupação de ricos e da nascente classe média. Assim, “trem, subúrbio e população de baixa renda passavam a ser sinônimos aos quais se contrapunha a associação bonde/zona sul/estilo de vida ‘moderno’.” (ABREU, 2022. p. 77)

Nesse período, evidencia-se o padrão de atuação conjunta do Estado com o capital imobiliário, uma vez que as infraestruturas urbanas e o crescimento imobiliário conduzem interesses para o processo de ocupação da cidade. A concessão de linhas de bonde e a apropriação de lotes ao entorno acontecia de forma combinada entre os empresários, por exemplo. O Estado, por sua vez, participava ao conceder as linhas de bonde e o investimento na infraestrutura desses novos loteamentos em áreas estratégicas em detrimento de áreas já ocupadas pelos mais pobres. A partir desse momento, já é possível observar a expansão da mancha urbana do Rio de Janeiro em direção aos limites administrativos junto ao padrão de precariedade para os ambientes mais afastados, como é o caso da Baixada Fluminense (SIMÕES, 2007).

Seguido a esse período, o processo de industrialização também contribuiu para a expansão do tecido urbano para além das fronteiras do Distrito Federal, iniciando o processo de integração física da Baixada Fluminense à capital carioca. Sem espaço na área central da capital e em busca de preço do solo mais barato, as novas indústrias foram induzidas a se instalarem na periferia intermediária da cidade, além de estarem mais próximas ao eixo econômico Rio-São Paulo. O crescimento industrial da cidade do Rio atraiu, além de investimentos comerciais, mão de obra numerosa de estados mais próximos e, mais tarde, de estados mais distantes, principalmente do Nordeste. Esses novos migrantes contribuíram para o crescimento dos subúrbios e para a conexão física entre a Baixada Fluminense e a capital. Por exemplo, entre 1950 e 1960, o crescimento populacional de Nova Iguaçu foi de 145%, passando de 145.649 para 356.645 habitantes, de acordo com os dados do Censo. (ABREU, 2022).

O efeito multiplicador do crescimento industrial foi, entretanto, muito mais amplo, refletindo-se, por exemplo, na geração de inúmeros empregos no setor terciário; nas pressões exercidas sobre o poder público para a dotação de infraestrutura básica; na melhoria dos transportes intra e interurbanos; na proliferação das favelas pelos quatro cantos da cidade etc. Enfim, é impossível analisar o Rio de Janeiro nessa época e, principalmente, analisar o crescimento e densificação habitacional da área suburbana, sem que se dedique à indústria atenção especial. (ABREU, 2022. p. 131)

Em 1946 também foi inaugurada a Avenida Brasil, exemplo da associação Estado-Indústria, que pretendia abrir um novo eixo rodoviário entre Rio-São Paulo para propor vias menos congestionadas e melhorar o acesso para diminuir os custos de circulação. Além disso, foi estratégico para conquistar novos terrenos para o tecido industrial, já que a via rodoviária complementaria os trilhos da Central do Brasil. A inauguração da via demonstra a importância dos fluxos de transporte como estratégia de ampliação da produção e do fluxo comercial a cada época, como no caso da industrialização. Dessa forma, conclui-se que a gestão das escalas espaciais dos fluxos de transporte configura-se como dispositivos viabilizadores de empreendimentos, tornando-se condição para o modo urbano industrial e para a consequente reprodução do capital (ABREU, 2022; BARBOSA, 2016).

Ainda assim, apesar do interesse prioritário na ampliação do setor secundário, o trem continuou sendo o principal responsável pela anexação populacional da Baixada. A população empurrada para às margens da capital dispunha de um meio de transporte para acessar os principais postos de trabalho, facilitado por meio de tarifas unificadas e de subsídio oferecidos pelo governo. Desta maneira, em conjunto, induziram a marcha urbana que vinha se processando ao longo das vias e consolidando a expansão física da metrópole (ABREU, 2022).

Na sucessão histórica, a industrialização carioca, porém, não atraiu o investimento internacional desejado e não teve o sucesso esperado devido à permanência do pólo industrial do estado de São Paulo. Mesmo assim, a capital ainda atraía força de trabalho cada vez maior, ocasionando a explosão demográfica que deu início ao inchaço urbano da metrópole. A atuação do Estado com políticas habitacionais, então, se tornou imprescindível para assentar a todos os migrantes. Acrescido a isso, a transferência do Distrito Federal do Rio de Janeiro para Brasília, no período de JK, também contribuiu para a defasagem da cidade por deixar de ser capital do país orçamentária, além de uma grande inflação que levou a uma valorização do solo urbano, afetando o processo de expansão da metropolização (*Ibid.*).

O conceito de metropolização, abordado por Santos (1993), identifica uma dependência de outras áreas subjacentes com a metrópole. Esse processo da capital fluminense nos remete a uma manutenção do controle pela capital por meio de centralização, seja de decisões, investimentos ou de infraestrutura. Há, então, uma maior centralização na metrópole ao mesmo tempo que também há uma irradiação ideológica do pensamento metropolitano para as demais áreas, ou seja, o tempo sobressalente na sociedade é o tempo dos acontecimentos metropolitanos. Assim, apesar da relevante contiguidade territorial, a

proximidade física entre elas torna-se acessória frente ao conceito de metropolização. (SANTOS, 1993)

Ao passo que se expande a influência da metrópole, no caso do Rio de Janeiro, para regiões adjacentes, observa-se também uma “repartição com outros grandes núcleos de novos contingentes de população urbana” (SANTOS, 1993, p. 81). Por exemplo, o desenvolvimento de novos subcentros, como é o caso de Duque de Caxias e Nova Iguaçu. De acordo com Milton, há uma tendência à desmetropolização em que aparecem outros núcleos locais, diferente do processo de desurbanização. De fato, o que acontece é uma repartição com outros núcleos de grandes contingentes da população urbana, observando um movimento paralelo de metropolização e expansão urbana.

Esses processos de metropolização e desmetropolização ao mesmo momento causam a “dissolução” da metrópole, formado justamente pela dispersão e concentração da dinâmica territorial entre as relações econômicas e sociais. O que ocorre é uma concentração do controle da produção e, mais recentemente, da informação pelas cidades milionárias e a consequente hierarquização para com as demais áreas, atribuindo novas funções às cidades com diferentes tamanhos. A noção de centro e periferia se perde, enquanto que a lógica da hierarquia permanece, mesmo que as médias e grandes cidades aumentem o seu contingente populacional.

Assim, observamos uma expansão da mancha urbana carioca e uma complexificação dos processos de reorganização centro-periferia, fazendo com que núcleos urbanos assimilados pela conurbação e metropolização deixem de ser meros subespaços da metrópole. Há a emergência de espaços intrametropolitanos com certo grau de autonomia e poder de articulação com outros subespaços, mas que ainda se configuram dependentes da centralização da metrópole, seja melhor melhores serviços ou ofertas produtivas. E é assim que a RMRJ configura-se com uma hierarquia de subcentros, porém todos eles com forte vínculo com a capital fluminense.

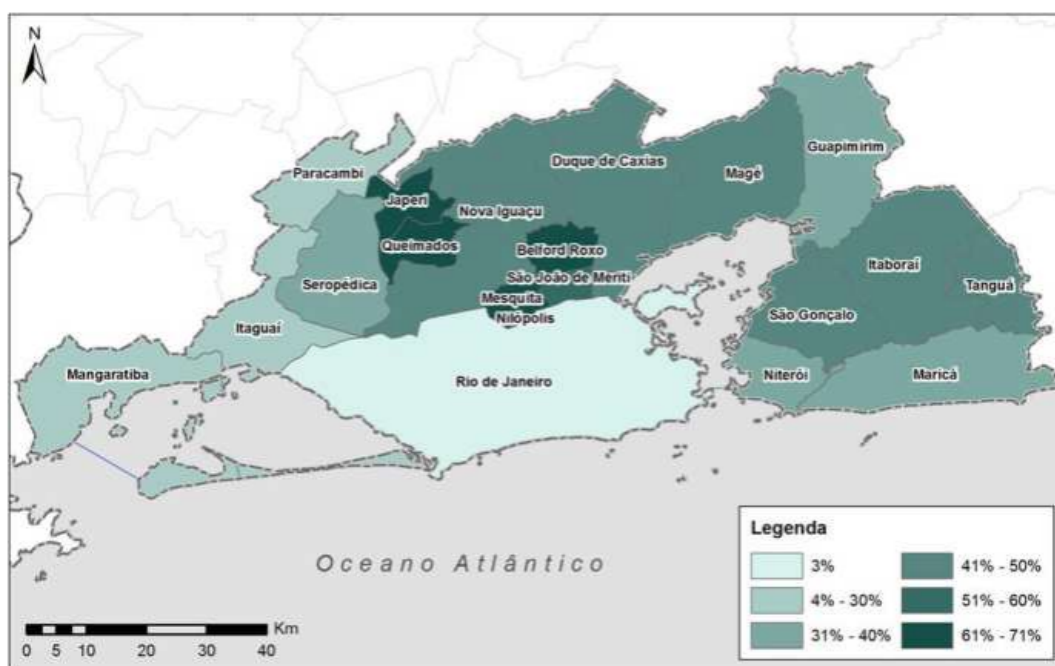
Dentro deste contexto, Abreu comprova que a expansão física da metrópole sentido Baixada Fluminense levou a três efeitos importantes sobre a estruturação do espaço: (i) desenvolvimento de subcentros funcionais entre o centro da metrópole e as áreas suburbanas; (ii) ausência de infraestrutura básica; (iii) política de retenção de fábricas com subsídio estatal (*Ibid.*).

O primeiro ponto, abordado anteriormente, enfatiza a criação dos subcentros provocados pelo processo de metropolização e desmetropolização. Enquanto isso, o segundo ponto destacado por Abreu também dialoga com o processo de hierarquização da

metropolização de Santos (1993), pois há diferença nos investimentos estatais da infraestrutura urbana da metrópole com as demais áreas marginais. Ausentes de serviços essenciais, ofertas de emprego ou equipamentos culturais, a população da baixada é incitada a buscá-los em outras áreas, seja nos subcentros mais próximos ou na própria metrópole. Tal necessidade de deslocamento para acessos básicos evidencia a importância da mobilidade intermunicipal por toda a RMRJ.

Assim, o crescimento tentacular da cidade e a concentração econômica de ofertas de emprego e serviços na capital aumentam as distâncias físicas entre local de trabalho e residência, exigindo deslocamentos maiores da força de trabalho⁸. É o que mostra os dados do relatório do PDTU (Plano Diretor de Transporte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro)⁹, em que mais de 60% dos habitantes de Queimados, por exemplo, trabalham em outro município (Mapa 3).

Mapa 3 - Pessoas com local de trabalho em outro município (%)



Fonte: Consórcio Halcrow-Sinergia-Sepila

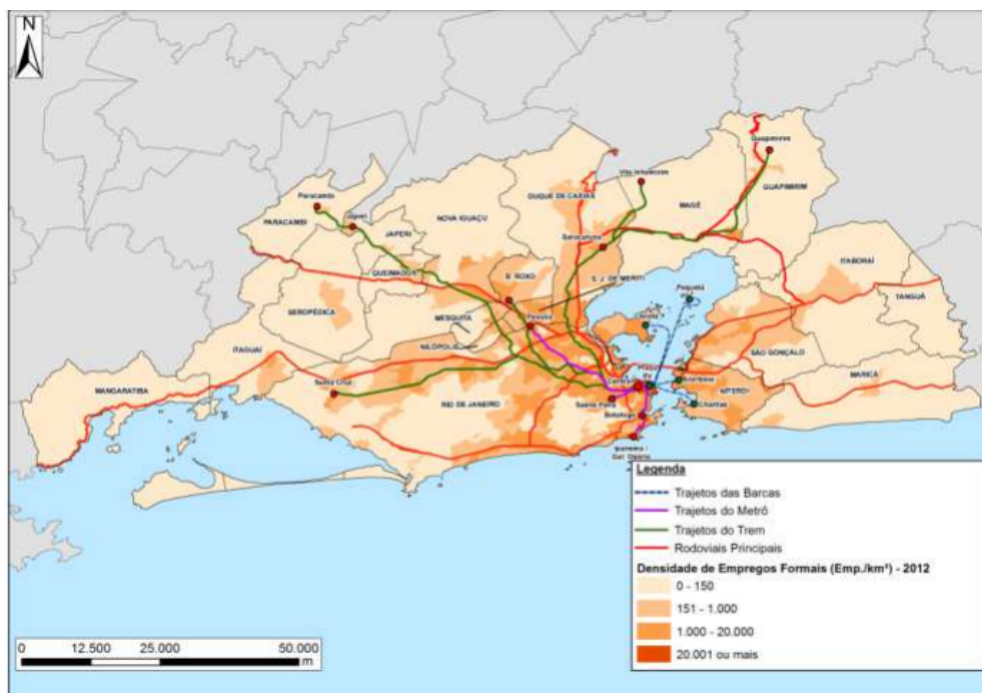
⁸Por muito tempo, autores imprimiram a ideia de “cidade dormitório” para caracterizar municípios com habitantes que exercem a migração pendular diariamente, saindo de suas cidades para a capital em busca de serviços, seja para trabalho ou estudos. Entretanto, há um esforço para retirar esse estigma, visto que há muitas vivências na cidade de origem, além de concentração local de bens e serviços. (MORAIS, 2016)

⁹ O Plano Diretor de Transporte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é um plano do Governo do Estado, mediado pela SETRANS (Secretaria de Transporte) e proposto pelo Consórcio HALCROW-SINERGIA-SETEPLA, lançado em 2015. Tem como objetivo principal fornecer políticas públicas ou medidas sobre o transporte e mobilidade urbana da RMRJ, assim como fornecer estatísticas operacionais e financeiras para o planejamento e avaliação de políticas públicas. Disponível em: <<https://www.central.rj.gov.br/pdtu>>. Acesso em 28 de dezembro de 2022.

Aliado à necessidade de locomoção intermunicipal para trabalhar, o Mapa 4 comprova a concentração de oferta de empregos na capital fluminense, indicando o fluxo da mobilidade diária da população conforme o uso do solo da RMRJ. Então, de acordo com Santos, o que há é um processo de “desconcentração concentrada”, em que as cidades irradiam, mas o centro de decisões permanece:

Seria arriscado pensar em modelo pronto: mais sensato, talvez, seria falar de tendências. O modelo [metropolitano] do Rio tende a ser o de uma metrópole de núcleo hipertrofiado, concentrador da maioria da renda e dos recursos urbanísticos disponíveis, cercado por estratos urbanos periféricos cada vez mais carentes de serviços e de infraestrutura à medida em que se afastam do núcleo, e servindo de moradia e de local de exercício de algumas outras atividades às grandes massas de população de baixa renda. (ABREU, 2022, p. 25)

Mapa 4 - Redes de transporte de massa, principais eixos rodoviários e densidade de empregos



Fonte: Consórcio Halcrow-Sinergia-Sepla

Assim, apesar do crescimento relativo de algumas cidades, isso não significa um processo autônomo de metropolização¹⁰. A expansão da metrópole para o interior por meio da dispersão populacional e industrial apenas a reforça no processo de centralização de poder e decisão. Ao passo que essa explosão acontece e a tomada de planejamento e atenção

¹⁰ Em forma de complemento, Lencioni distingue a metrópole e a metropolização. Enquanto a metrópole é a representação da cidade, a metropolização é a ação observada através da urbanização, carregado pela apropriação decorrente da ascensão do capitalismo. Assim, o processo de metropolização imprime ao espaço uma característica processual superior à ideia de cidade e afeta diretamente o cotidiano do indivíduo (LENCIONI, 1994).

permanece centrada na metrópole, há também problemas espaciais costumeiros, como poluição, degradação do meio ambiente, problemas de transporte, saúde, educação e etc (LENCIONI, 1994).

A continuidade da cidade propriamente dita é tal que, em grande parte, se torna impossível estabelecer limites entre as paróquias urbanas e as chamadas suburbanas. [...] Esses subúrbios não têm existência própria, independente do Centro da cidade; pelo contrário, a sua vida é comum e as relações íntimas e frequentes; é a mesma população que moureja, no centro comercial da cidade, com as que reside neste, sendo naturalmente impossível separá-las. (SEGADAS SOARES, p.169 apud ABREU, 2022, p.72).

Nesse contexto, Abreu (2022) destaca que o aumento da densidade populacional na zona sul aponta para a necessidade de diversificação da reprodução do capital na cidade, reduzido à questão urbana viária. Com o investimento no rodoviarismo iniciado na década de 50, a transformação considerada na época teve o comando do transporte individual, símbolo da concentração de renda que se intensificava no país, adaptando a cidade ao automóvel e seguindo os interesses da reprodução do capital da época. Enquanto o carro torna-se retrato do moderno, o transporte público coletivo é cada vez mais precarizado.

É nesse sentido que a mobilidade se destaca como importante campo de análise da atuação do Estado para se pensar o planejamento urbano da RMRJ, visto que os municípios ao redor da metrópole sofrem das mazelas da centralização da capital. Como bem destacado pelo autor:

Partimos da premissa, que se a estrutura atual da Área Metropolitana do Rio de Janeiro se caracteriza pela tendência a um modelo dicotômico do tipo núcleo-periferia, onde a cidade dos ricos se contrapõe àquela dos pobres, isto não se deve apenas às forças do mercado. Tal estrutura também seria função do papel desempenhado pelo Estado no decorrer do tempo, seja através da criação de condições materiais que favorecem o aparecimento desse modelo dicotômico, seja mediante o estabelecimento de política que, embora objetivando muitas vezes regular conflitos entre o capital e o trabalho, sempre acabaram sendo benéficas àqueles e em detrimento destes. (ABREU, p. 19, 2022)

Dessa forma, conclui-se que as contradições da ocupação do solo e a formação social do espaço na Região Metropolitana salientam problemáticas sobre o planejamento urbano realizado pelo Estado, essencialmente no que tange a locomoção de seus habitantes pelo território. O modelo segregador da formação social do entorno do Rio de Janeiro, então, ainda enfatiza grandes distâncias de locomoção percorridas para trabalho, além da precariedade do transporte público que impacta no cenário socioeconômico local e na acessibilidade às oportunidades profissionais, de serviço e de cultura para os moradores da Baixada Fluminense. Esses, então, ficam ausentes de confiança e disponibilidade dos principais transportes públicos inter e intramunicipais. É nesse sentido que a mobilidade torna-se ponto

central para a construção do argumento de (in)justiça territorial na RMRJ (COSTA, 2020 *apud* CORREA; GOMES, 2018).

Queimados, município conveniente ao estudo de caso deste trabalho, configura-se como um dos locais afetados pelas contradições da formação social da Baixada Fluminense. Localizado a cerca de 60 quilômetros do centro da capital Rio de Janeiro, é integrante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em características territoriais, Queimados possui cerca de 67 quilômetros quadrados e uma densidade demográfica de em média 1.850 habitantes por quilômetro quadrado, correspondendo aos 6 menores municípios do ERJ. Sua área urbanizada é de 27,69 quilômetros quadrados, ou seja, 41% de seu território. De acordo com o Censo IBGE (2022)¹¹, possui 140.523 habitantes e maior parte de sua população em idade economicamente ativa. Com um PIB per capita de R\$25.446, possui média salarial de 2,2 salários mínimos, provinda de 12% de sua população ocupada em relação ao total, sendo 39% dos domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (IBGE, 2022).

As terras que hoje compõem o município de Queimados, entretanto, pertenciam ao município de Nova Iguaçu - até então passou por configurações apenas de Distrito de Iguaçu. O processo de emancipação de Queimados ocorreu pela aprovação de um plebiscito em 1990, transformado na Lei nº 1.773, de 21 de dezembro de 1990, desvinculando-se de Nova Iguaçu. A origem de Queimados, então, inicia-se na busca pela autonomia política e a mobilização de um sentimento identitário pela sua população (FILHO; COSTA, 2019).

A história do município está fortemente vinculada aos processos históricos do nosso país e perpassa pelas terras ocupadas pelo cultivo da cana-de-açúcar e pelas lavouras de subsistência, que mais tarde também ficaram conhecidas pelos pomares de laranjas (como uma grande extensão das famosas plantações de Nova Iguaçu). Isso fez com que Queimados permanecesse essencialmente rural, com comércio incipiente e pouca população urbana alocada em casas ao redor da estação férrea. A construção de rodovias para o escoamento da citricultura e a conexão entre Rio de Janeiro e o Vale da Paraíba - importante região econômica de São Paulo -, como a Estrada Rio-São Paulo (1928) e a Rodovia Presidente Dutra (1950), também contribuíram para a construção de pequenos núcleos urbanos (SIMÕES, 2017).

Assim, os processos comerciais do cultivo foram indutores para que a formação social de Queimados estreitasse relações com as vias de transporte instaladas para o ir e vir

¹¹ Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/queimados/panorama>>. Acesso em 10 de dezembro de 2023.

produtivo. Fato que também contribuiu para a alocação industrial, como foi a fundação do Distrito Industrial de Queimados, localizado às margens da Rodovia Presidente Dutra, com o intuito nacional de decorrer certo “espraçamento industrial” (MORAIS, 2016). O Distrito é considerado um dos mais importantes do estado, pois está localizado próximo do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto de Itaguaí, Porto do Rio de Janeiro, além das principais rodovias estaduais (PREFEITURA DE QUEIMADOS, 2023).¹²

Contudo, apesar da alocação física das empresas do distrito industrial, poucas se articulam com a cidade de Queimados, na medida em que os indicadores de setores econômicos não apresentam significativos resultados nos setores auxiliares e complementares à atividade industrial. Nesse sentido, mais uma vez o processo de metropolização se evidencia devido ao afastamento entre as atividades econômicas comandadas pela metrópole e a vivência local. Segundo Simões (2007), é fato que as indústrias se aproveitam da política de incentivos fiscais para a instalação no distrito industrial e não geram devida contrapartida sinérgica com a população local.

O baixo grau de utilização de empresas locais para o atendimento de demandas nos setores complementares à atividade industrial se deve, em parte, à difusão das tecnologias de comunicação que permitiram, de um lado, a separação entre unidades produtoras e centros de gerência e decisão das empresas. Como praticamente todas as empresas instaladas em Queimados são filiais de grupos que possuem sede em outras cidades, são dessas que saem ordens e comandos e se localiza boa parte dos setores de recursos humanos, contabilidade interna e treinamento da mão de obra, proporcionando empregos de maior qualidade e salários mais elevados nesses locais e não em Queimados. (SIMÕES, 2007, p. 207)

Com isso, a população de Queimados serve a mão de obra barata em atividades econômicas de outros municípios, proporcionando uma grande movimentação na estação ferroviária de Queimados. Mesmo com a construção de rodovias e linhas de ônibus, a ferrovia continua sendo um dos principais meios de transporte entre Queimados e cidades vizinhas, principalmente o Rio de Janeiro. De acordo com dados da SuperVia¹³, a estação de Queimados recebe uma média mensal de 200 mil passageiros. Assim, demonstrado na Tabela 1, de 2021 a 2023 assumiu a sétima posição com maior número de passageiros embarcando dentre as 104 estações da frota ferroviária, sendo o segundo município com maior demanda (atrás apenas de Nova Iguaçu que possui uma população cinco vezes maior). Os dados da

¹²

Disponível

em

<<https://www.queimados.rj.leg.br/institucional/historia#:~:text=Ocupa%20uma%20%C3%A1rea%20de%20de,Nova%20Igua%C3%A7u%2C%20Serop%C3%A9dica%20e%20Japeri>> Acesso em 10 de dezembro de 2023.

¹³ A SuperVia é uma empresa concedida pelo estado do Rio de Janeiro a operar e administrar o serviço de trens urbanos na Região Metropolitana (Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Nilópolis, Mesquita, Queimados, São João de Meriti, Belford Roxo, Japeri, Magé, Paracambi e Guapimirim). Disponível em <<https://www.supervia.com.br/pt-br/quem-somos>> Acesso em 21 de maio de 2023.

SuperVia também apontam maior demanda entre os horários de cinco a oito da manhã e de quatro e oito da noite, o que demonstra o fluxo do movimento pendular para o trabalho em outras cidades devido às limitações do mercado de trabalho local. Abre-se espaço, então, para uma multiplicidade de relações sócio-econômicas estreitas entre mobilidade e a sobrevivência dos queimadenses (FILHO; COSTA, 2019).

TABELA 1 - Municípios com maior demanda de passageiros pela SuperVia nos últimos anos

	2021		2022		2023	
	ESTAÇÃO	QUANTIDADE	ESTAÇÃO	QUANTIDADE	ESTAÇÃO	QUANTIDADE
1	Central do Brasil	18.418.500	Central do Brasil	20.290.628	Central do Brasil	19.066.095
2	Madureira	5.227.399	Madureira	5.572.162	Madureira	4.982.492
3	Nova Iguaçu	4.473.936	Nova Iguaçu	4.640.068	São Cristóvão	4.008.923
4	São Cristóvão	3.823.478	São Cristóvão	4.447.978	Campo Grande	3.828.455
5	Campo Grande	3.750.785	Campo Grande	4.289.249	Nova Iguaçu	3.754.515
6	Santa Cruz	2.852.594	Santa Cruz	3.221.293	Santa Cruz	2.803.065
7	Queimados	2.828.333	Queimados	3.122.899	Queimados	2.793.249
8	Bangu	2.241.048	Bangu	2.591.399	Maracanã	2.385.228
9	Gramacho	2.218.883	E. Pedreira	2.564.955	E. Pedreira	2.273.955
10	E. Pedreira	2.207.371	Maracanã	2.469.205	Bangu	2.190.162

Fonte: SuperVia, 2024. Elaboração da autora.

Para além da dependência e da estreita relação com a metrópole e municípios ao redor, Queimados também ficou pejorativamente conhecido por ser considerada a cidade mais violenta do Brasil de acordo com o Atlas da Violência de 2018, com uma taxa de 134,9 homicídios por 100 mil habitantes, e a cidade mais violenta do ERJ no Atlas de 2019. Segundo o mesmo relatório, há correlação entre as condições de desenvolvimento humano e as taxas de mortes violentas, indicando a segurança pública como um problema estreito a populações com maior vulnerabilidade socioeconômica. A estruturação de uma política de prevenção social, focada nos territórios, torna-se a melhor alternativa para solucionar o problema da violência (IPEA, 2018).

Em resistência a ser julgado como um território violento, consideramos aqui que Queimados é, na verdade, um território violentado pela ausência de oportunidades e ações públicas que ofereçam condições básicas a sua população. Simões (2007), alerta para a carência material e infraestrutural provindas do descaso da prefeitura de Nova Iguaçu ainda quando Queimados configurava-se como seu distrito. A emancipação do município culmina

na promulgação da Constituição de 1988¹⁴ conveniente para o sustento do discurso que Queimados já era dotado de infraestrutura e economia suficiente para se autogerir. No entanto, questões básicas, como saúde pública, eram fonte de preocupação que permanecem até os dias de hoje. O julgamento que a emancipação resolveria todos os problemas não se sustenta, já que a autonomia tornou-se relativa à medida que os recursos financeiros continuam insuficientes para os municípios cumprirem suas atribuições. Assim, há uma obrigação de solicitação de recursos estaduais e federais, criando uma dependência econômica transformada em dependência política (SIMÕES, 2007).

O panorama apresentado, então, remonta Queimados a um município com heranças históricas de dependência política e econômica, assim como maior parte dos municípios da Região Metropolitana Fluminense e suas relações com a metrópole. Desse modo, sua recente gestão municipal trabalha na tentativa de um planejamento que remodele as mazelas da vulnerabilidade social de sua população. Enquanto isso, sua população busca novas formas de sobreviver e resistir.

1.2. A injustiça territorial sob a ótica da mobilidade urbana

Tem-se que a produção do espaço, entendido como meio, condição e produto, é influenciada pelas dinâmicas urbanas a partir de uma relação de oposição entre a dominação e a apropriação do espaço no mundo contemporâneo. Na medida em que a formação social da RMRJ revela hierarquias, a população é imposta a certos comportamentos “marginalizadores” das necessidades sociais e territoriais básicas. (CACCIA, 2015; SIMÕES, 2007).

Percebe-se então, que o valor do indivíduo e o seu poder político depende de sua localização geográfica, pois estar perto do “núcleo” significa ter acesso a bens, serviços, informações e mesmo aos agentes do poder, em geral localizados na sede ou centro do município. Assim, estar na periferia significa ser penalizado duas vezes, pois ‘a distância geográfica é duplicada pela distância política (...), é dispor de menos meios efetivos para atingir as fontes e os agentes do poder, dos quais se está mal ou insuficientemente informado.’ (SIMÕES, 2017, p. 57)

Nesse sentido, as questões da mobilidade revelam a interferência da circulação, ou de sua falta, na produção do espaço e na própria vida cotidiana e política da população. Isso porque em qualquer ação que um indivíduo realize, ele necessita do deslocamento,

¹⁴ A Constituição Federal de 88 é considerada uma Constituição Municipalista, pois cede mais poder aos municípios e direciona o valor de impostos municipais diretos. A dicotomia entre a descentralização municipal encontra-se “ora na criação das estruturas de efetiva participação popular e na democratização do poder local, ora se instala uma rede de proteção ao estado central e ao sistema capitalista com suas contradições, ao mesmo tempo em que se legitima politicamente desigualdades sociais e econômicas”. Esse movimento, entretanto, não trouxe a garantia de democratização dos órgãos, agentes e instituições. (SIMÕES, 2007)

colocando-se de forma transversal a todas as práticas sociais. O modo como as pessoas são submetidas a se deslocar nas cidades influencia diretamente no cotidiano urbano e individual, como também na qualidade de vida da população. Segundo, Vasconcellos (2012b), há seis objetivos principais que o planejamento deveria seguir ao garantir uma boa mobilidade: (i) fluidez; (ii) segurança; (iii) acessibilidade; (iv) nível de serviço; (v) custo do transporte; e (vi) qualidade ambiental (CACCIA, 2015).

Ao relacionar esses objetivos na análise do RMRJ, observa-se uma defasagem nas políticas de mobilidade do território, essencialmente sobre o transporte público coletivo. De acordo com Cássia (2015) “ao tratar da acessibilidade, da qualidade de serviço, o custo do transporte para cada modal e as externalidades ambientais associadas, a defesa do modelo atual de privilégios urbanos deveria ser problematizada como socialmente injusta, economicamente desigual e ambientalmente não sustentável.” (CACCIA, 2015, p. 98)

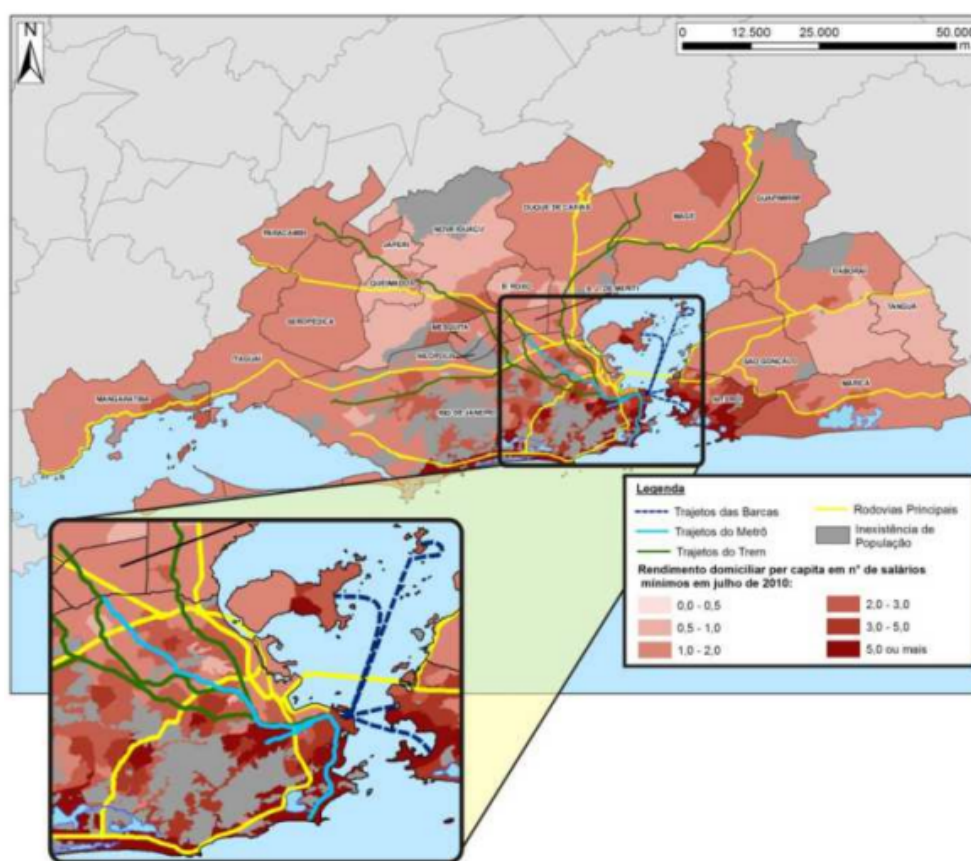
As condições da mobilidade tendem a acentuar e perpetuar as desigualdades sociais e territoriais, pois o espaço apropriado torna-se uma das formas de manifestação das possibilidades potenciais do indivíduo na cidade. Assim, não só a forma que se desloca, mas o lugar ocupado pelo indivíduo também é um indicador de sua posição social, ou seja, a mobilidade física também é uma condição da mobilidade social. Dessa maneira, a análise da mobilidade urbana na RMRJ é capaz de ser um indicativo importante para os processos de desigualdades socio-espaciais e, por assim dizer, de justiça ou de injustiça territorial, já refletidos pela produção espacial (*Ibid.*).

É válido enfatizar que não se trata aqui da mobilidade como isolamento do único problema urbano. Pelo contrário, pretende-se indicar as questões de deslocamento como pontos-chave para a acessibilidade, tanto aos serviços quanto às diversas dimensões do viver urbano. Para além, elas também se relacionam com outras adversidades da desigualdade social, elucidadas quando analisamos a divisão social do trabalho e o local de moradia dos indivíduos. Como assim se confirma:

[...] sobretudo nunca coloque isoladamente o problema do transporte. Conecte sempre como o problema da cidade, da divisão social do trabalho, e a compartimentalização que ela introduz nas diversas dimensões da existência: um lugar para trabalhar, outro para “habitar”, um terceiro para se abastecer, um quarto para aprender, um quinto para se divertir. A maneira como o espaço é arranjado dá continuidade à desintegração das pessoas que começam com a divisão de trabalho na fábrica. Ela corta uma pessoa em rodela, corta seu tempo, sua vida, em fatias, bem separadas de modo a que em cada uma você seja um consumidor passivo, à mercê dos negociantes, de modo que nunca lhe ocorra que o trabalho, a cultura, a comunicação, o prazer, a satisfação das necessidades e a vida pessoal podem e deveriam ser uma e mesma coisa: a unidade de uma vida, sustentada pelo tecido social da comunidade. (Gorz, 2005, p. 82 apud LOPES, 2010, p.3).

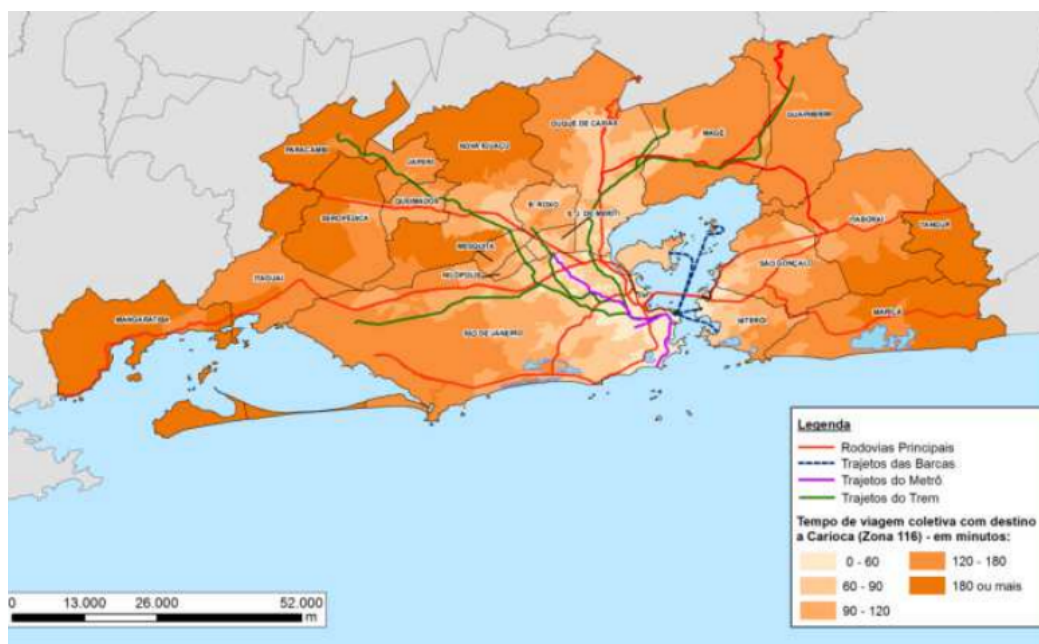
A relação entre renda, uso do solo e mobilidade é evidenciada no Mapa 5 ao relacionar a renda média e os principais eixos de transporte de massa na RMRJ. Habitantes de municípios à margem da capital possuem menor rendimento *per capita* em números de salários mínimos, de acordo com dados de 2010, em comparação com regiões mais próximas ao centro da RMRJ (sinalizados de vermelho escuro). Mostra, então, que populações mais pobres estão afastadas do núcleo da rede de serviços e trabalho, alocados na capital fluminense. Já o Mapa 6, demonstra que são essas mesmas populações que passam maior tempo em deslocamento diariamente. Moradores de Queimados, por exemplo, gastam cerca de duas horas e meia para chegar até a região central da metrópole.

Mapa 5 - Redes de transporte de massa, principais eixos rodoviários e renda média



Fonte: PTDU, 2015

Mapa 6 - Redes de transporte em massa e tempo médio de deslocamento

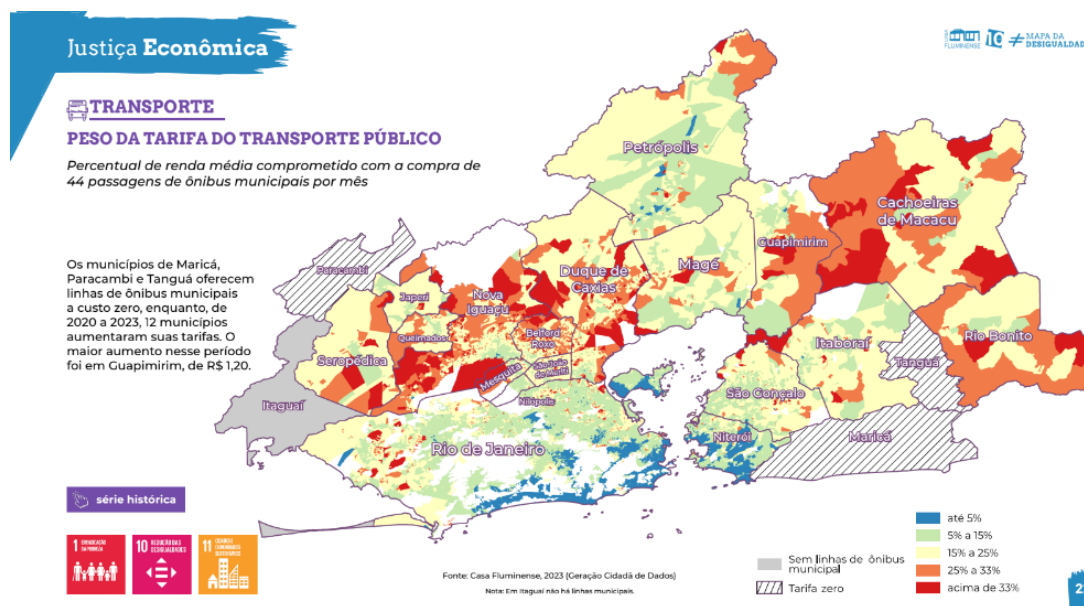


Fonte: PTDU, 2015

O Mapa da Desigualdade¹⁵ também revela que em Queimados 100% das mortes no trânsito são de pessoas negras, número que aumentou de 2018 a 2022. Enquanto isso, o percentual da renda média comprometida com a compra de passagens de ônibus também é maior em municípios mais afastados da capital. Moradores de municípios, como Queimados e Nilópolis, comprometem mais de 25% de sua renda média mensal apenas para locomover-se (Figura 1) (Casa Fluminense, 2023).

¹⁵ O Mapa da Desigualdade é uma publicação da Casa Fluminense que reúne um conjunto de indicadores socioeconômicos sobre os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir da análise de bases governamentais e empresariais e da Geração Cidadã de Dados (GCD), organizados pelas justças econômica, racial, de gênero e climática. A última edição foi lançada em 2023. Disponível em <<https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>>. Acesso em 15 de dezembro de 2023.

Figura 1 - Percentual de renda média comprometida com a compra de 44 passagens de ônibus municipais por mês



Fonte: Mapa da Desigualdade (Casa Fluminense, 2023).

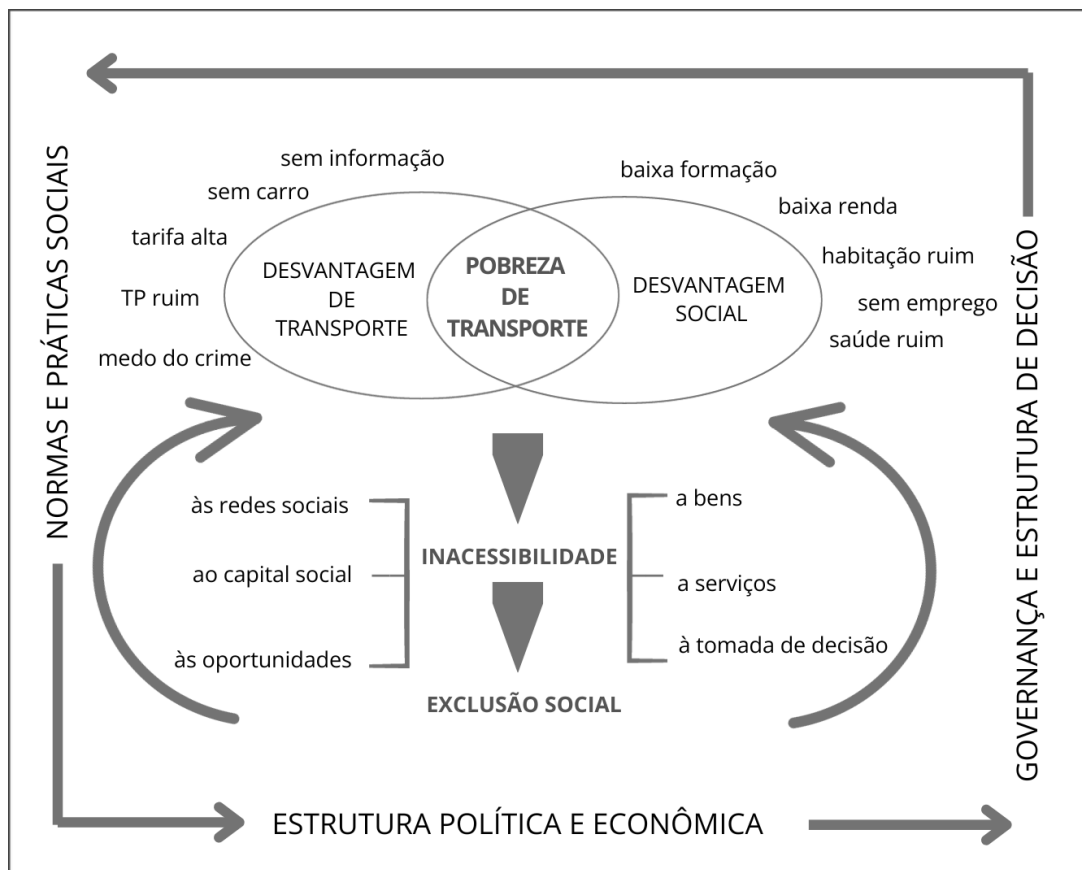
Nessa perspectiva, a Unidade de Exclusão Social do Reino Unido (SEU) lança estudos sobre transporte e exclusão social para contribuir na identificação de interrelações entre desvantagens de transporte e principais áreas ausentes de política social, como desemprego, baixa escolaridade, pobreza, etc. Objetiva-se a criação de um conceito de “pobreza de transporte” para descrever consequências sociais do transporte, como uma exclusão relacionada a ele (LUCAS, 2012).

A exclusão social por si é um conceito multidimensional que indica a falta ou negação de recursos, direitos, bens e serviços, além da incapacidade de participação, o que afeta a qualidade de vida dos indivíduos, a equidade e a coesão da sociedade. O uso dessa perspectiva para entender a “pobreza de transporte” é útil por relacionar especificamente esses problemas com valores, processos e ações de distribuição excludentes a indivíduos inibidos de participar de suas decisões e práticas políticas. Ela responde sobre igualdade de oportunidades de acesso a serviços essenciais e levanta questões sobre justiça redistributiva, ou seja, “até que ponto a política deve buscar redistribuir a riqueza do transporte no interesse da "equidade" ou "justiça". (*Ibid.*)

O Quadro 1 abaixo proposto por Lucas (2012) é uma tentativa de ilustrar algumas das interações fundamentais entre exclusão social e desvantagem de transporte para entender a construção do conceito “pobreza de transporte”. A definição desse conceito mais difundida hoje traduz que “pobreza de transporte” é:

[...] o processo pelo qual as pessoas são impedidas de participar da vida econômica, política e social da comunidade devido à redução da acessibilidade a oportunidades, serviços e redes sociais, em razão da mobilidade insuficiente, no todo ou em parte, em uma sociedade e em um ambiente construídos com base no pressuposto de alta mobilidade. (LUCAS, 2012, tradução livre).¹⁶

Quadro 1 - Diagrama ilustrativo sobre a relação entre desvantagens no transporte, desvantagem social e exclusão social



Fonte: Baseado em LUCAS, 2012. Tradução livre.

Há também características específicas do sistema de transporte que contribuem para a exclusão de determinados grupos que, em relação com a exclusão social, confirmam a

¹⁶ Tradução original: '[It is] The process by which people are prevented from participating in the economic, political and social life of the community because of reduced accessibility to opportunities, services and social networks, due in whole or part to insufficient mobility in a society and environment built around the assumption of high mobility' (KENYON, 2003, p. 210 apud LUCAS, 2012, p.100)

natureza multidimensional do problema. São eles: (i) exclusão física; (ii) exclusão geográfica; (iii) exclusão de serviços; (iv) exclusão econômica; (v) exclusão baseada no tempo; (vi) exclusão baseada no medo; e (vii) exclusão de acessibilidade. Ao associar-se aos dados analisados da RMRJ, indica-se que a Baixada Fluminense se configura como uma região destituída pela “pobreza de transporte” (CHURCH, 2000 apud LUCAS, 2012).

É fato, então, que as políticas de transporte configuram-se como um problema complexo, pois não são incidentes isolados. Fica evidente que o planejamento da acessibilidade ao transporte público relaciona-se com a integralidade às políticas e programas sociais, seja de uso do solo, habitação, saúde, ambiente ou bem-estar. Assim, a construção desse espaço provocativo à exclusão social indica a representação de espaços opressores capazes de referenciar certas injustiças espaciais. É nesse sentido que questões de justiça territorial, espacial, social ou ambiental aproximam-se dos estudos urbanos e correlacionam-se à mobilidade urbana.

O geógrafo Ivaldo Lima (2015; 2020) apresenta o conceito de justiça territorial como uma perspectiva de reconhecimento da legitimidade do outro e como um combate aos espaços opressores. O autor relaciona o conceito ao paradigma da complexidade pela ideia de Morin (2003), ao assumir que a complexidade baseia-se na busca de conexões, rejunções, vínculos e diálogos entre elementos separados e distintos devido à heterogeneidade. Ao vincular o paradigma da complexidade com o conceito de território e da justiça territorial, reconhece a necessidade de suas múltiplas dimensões (LIMA, 2020). Considera, então, o território como condição teórica capaz de relacionar o propósito da justiça, pelo nexo entre geografia e ética, ao expandir a compreensão do conceito à transversalidade sistêmica como produto condicionante social. Assim, “o território em si, concebido numa perspectiva integradora nos permite explicitar a integralidade mesma dos direitos sociais.” (LIMA, 2015, p. 64)

É conveniente as expressões de justiça espacial ou territorial e justiça ambiental para relacionar aos valores éticos como solidariedade, respeito e responsabilidade no processo de produção social do espaço e, por consequente, no bem viver dos cidadãos na cidade. Em um ambiente em que a opressão é predominante e o direito não é concedido, a exemplo do direito à mobilidade, a figura da injustiça aparece como um modo de existência.¹⁷

¹⁷ Salienta-se a diferença entre os termos de injustiça e desigualdade. Ao passo que a desigualdade é a diferença de grau, daquilo que é objetivamente mensurável e comparável, a injustiça é da ordem da diferença da natureza, do que é (inter)subjetivamente percebido e avaliado. Assim, vale a menção de que a transgressão refere-se à origem da injustiça, do como em que o espaço é pensado e construído, e não da pura desigualdade entre indivíduos (LIMA, 2020).

Desta maneira, identifica o objeto de pesquisa aqui posto como um problema espacial de justiça. Fala-se, então, no justo acesso da população ao direito de se mover. Mas, para além, fala-se também no acesso justo ao espaço, com o uso democrático do espaço, e também no efetivo direito ao espaço - que relaciona-se ao conceito lefebvriano de direito à cidade abordado nas próximas sessões. Portanto, a estrutura do debate é a realização da justiça sob a condição territorial, em que “a discriminação de direitos sociais (urbanos) e a perspectiva tanto de sua integralidade quanto de sua garantia e efetivação nos parece um caminho seguro na construção de uma cidade na qual predominem os espaços cívicos em detrimento dos espaços opressores” (LIMA, 2015, p. 65).

A rede de transportes metropolitana do Rio de Janeiro seguiu a lógica racional do planejamento voltado para a existência de automóveis e a prevalência de transportes individuais, tornando-se opressor àqueles destituídos da prevalência pública. Ao considerar a mobilidade como uma prática socioespacial, que permite a presença de sujeitos sociais a diferentes lugares como corporificação de direitos, debatemos aqui a inflexão territorial de investimentos públicos e a posição dos atores sociais da mudança de relações de poder socioespacial. Assim, não é apenas sobre a desigualdade da locomoção, mas do fato que a mobilidade de alguns grupos sociais significa enfraquecer e limitar a vida de outras pessoas, observando, por exemplo, a pobreza de transportes como uma injustiça social (BARBOSA, 2016).

A estrutura viária que hoje se define como rede de circulação é portadora da racionalidade hegemônica e agente modelador das relações socioespaciais. Assim, a orientação da sua materialização em termos complexos, como aqui descritos, é necessário para alcançar maior equidade na cidade para enfim alcançar maior justiça social (BARROS, 2022). Seguindo Barbosa (2016), a democratização desta mobilidade, na verdade, corresponde à construção renovada da cidade como obra compartilhada. Segue ao dizer que reivindicar a mobilidade significa também a democratização das condições de existência humana por aumentar as possibilidades de experiências inovadoras de sociabilidade por meio da própria população.

Desse modo, a abordagem sistêmica da mobilidade dá sentido às interrelações e interdependências de heterogeneidades, como direitos sociais que são, eles mesmos, constituintes da própria luta pelo espaço. Aqui a justiça territorial se destaca, pois a luta pelos direitos sociais como recurso político é também a luta por direitos territorializados e territorializantes, capazes de promover um espaço livre de opressões e hierarquias a fim do bem viver no urbano (LIMA, 2015).

Capítulo 2

As transformações espaciais planejadas: quem deve planejar a cidade?

No final do capítulo anterior, abordamos o conceito de justiça territorial como um viés importante para compreender a questão da mobilidade na RMRJ. Pressupõe-se, então, uma relação com a noção de “espacialidade da justiça” ao atribuir uma dimensão espacial à justiça e a capacidade de observar diferentes manifestações de injustiça no espaço. Ou seja, a “injustiça da espacialidade” remete às dinâmicas estruturais que produzem e reproduzem constantemente a injustiça pelo viés do espaço (LIMA, 2015).

A partir dessas provocações, o planejamento urbano, visto como a dimensão capaz de amenizar as injustiças espaciais, é colocado como central nesta análise, essencialmente sobre a repartição de serviços e as arquiteturas construídas na cidade. Ele pretende abordar amplamente as questões urbanas, como transporte, habitação, uso do solo, infraestrutura, energia, meio ambiente, etc, por meio de instrumentos legais e planos urbanísticos. É visto como uma disciplina para a organização e o desenvolvimento de áreas urbanas. Entretanto, não se pode negar o envolvimento político com diretrizes e estratégias a fim de orientar a produção e a reprodução das cidades, conferindo o seu teor ideológico.

No Brasil, o planejamento foi influenciado pelo movimento modernista a partir da década de 40 e até os dias de hoje podemos observá-lo no ambiente urbano construído. Sem dúvida, um dos principais símbolos desta vertente é o automóvel e toda a infraestrutura rodoviarista criada para atender aos cunhos imaginativos de liberdade que diziam propiciar. Ao passar do tempo, hoje o que se destaca é o impacto negativo do rodoviarismo ligado ao desenvolvimento da mobilidade nas cidades brasileiras, principalmente nas cidades às margens das metrópoles.

Diante das transformações espaciais a favor do carrocentrismo, a estrutura urbana planejada estabelece relações intrínsecas com as formas urbanas, “pois é a estrutura que estabelece, através de processos, as funções necessárias à realização das relações sociais, que por sua vez são viabilizadas por formas criadas ou adaptadas para esta.” (SIMÕES, 2007, p. 25). Assim, aproximando-se de Milton Santos, o que se tem são construções de formas urbanas (disposição física e arquitetônica) voltadas para estruturas (infraestrutura urbana, sistema de transportes) que prevalecem na circulação de automóveis nas cidades. Dessa forma, podemos dizer que é possível recorrer à análise do planejamento da mobilidade urbana e de sua acessibilidade para identificar os processos de desigualdades sócio-espaciais.

A racionalidade governamental e o investimento no simbolismo modernista do carro provocaram apropriações do espaço público que afastaram a democratização ao ato de deslocar-se pela cidade. É crucial questionar a defesa do atual modelo que favorece o automóvel ao discutir temas como acessibilidade, qualidade de serviço, custos de transporte em diferentes modalidades e as consequências ambientais associadas. Ao final, tem-se que os veículos privados são considerados socialmente injustos, economicamente desiguais e ambientalmente insustentáveis.

Diante dessa perspectiva, o capítulo atual pretende analisar como a mobilidade é refletida no espaço através de ações provocadas pelo planejamento urbano vigente e, por fim, como ela pode ser abordada por meio de outros planejamentos alternativos. Para isso, no momento inicial será abordado um panorama das principais diretrizes urbanísticas no Brasil junto ao planejamento imposto durante as últimas décadas. Choay (1979) e Villaça (1998) contribuem para entender as consequências do planejamento modernista e tecnocrático realizado “de cima para baixo”, com o zoneamento como forma de ordenamento territorial. Observando as consequências do planejamento ortodoxo, Jacobs (2000) inicia as críticas a esse modelo ao negar a existência de espontaneidade e diversidade nas cidades.

Em sequência, constata-se a influência do neoliberalismo com influência de práticas empresariais para a gestão de cidades. O Estado, então, cede a sua função reguladora do espaço público para que os interesses econômicos se materializem no espaço. Os Planos Estratégicos, pensados para ambientes corporativos, são incorporados por governos e pretendem pautar as principais estruturas urbanas, guiados sempre pelo interesse do mercado. Autores como Harvey (2005), Dardot e Laval (2016) são base para compreender as permanências do modernismo e a nova razão neoliberal como determinante para uma mobilidade urbana antidemocrática.

No segundo momento deste capítulo, abordam-se novas possibilidades para pensar o planejamento urbano por uma virada ontológica. A teoria decolonial e o questionamento sobre a modernidade abrem espaço para analisar o planejamento atual como hierárquico e colonialista, ao mesmo tempo que apresentam oportunidades imaginativas para almejar um planejamento urbano democrático e idealizado “de baixo para cima”. Então, questiona-se: como pensar em condições subversivas do planejamento? quais práticas podem ser consideradas progressistas e colaborativas do planejamento? como seria possível pensar em um projeto urbano contra-hegemônico?. (RANDOLPH, 2007)

O planejamento alternativo, visto como subversivo, radical, insurgente ou conflitual, é considerado uma das possibilidades para alcançar um urbanismo humano, em que a própria

população é parte ativa deste processo. Maraftab (2016) e Raldoph (2007) são utilizados como propulsores dessa ideia e contribuem ao levantar novos repertórios e práticas que propiciam um entendimento de justiça em sua totalidade.¹⁸

O conceito de direito à cidade de Henri Lefebvre é utilizado, uma vez que defende a ideia da construção dos espaços urbanos pelos próprios cidadãos, e não por políticas redistributivas oferecidas pelo Estado. Uma vez que a participação é considerada, Souza (2001) aparece com a sua escala de participação social para atestar processos em que a população é de fato considerada como influenciadora no espaço e quando é apenas manipulada.

2.1. Persistência da imobilidade em práticas de planejamento: mobilidade urbana enquanto apropriação

O planejamento urbano implementado no Brasil a partir de meados do século XX se aproxima da ideia-chave da modernidade, o modelo de urbanismo progressista. A cidade, assim, se aproxima da lógica fordista como um sistema determinado e padronizado focado na produtividade, mascarado por uma desculpa de melhoria de qualidade de vida. Inicia-se o objetivismo tecnocrático como princípio organizador dos enunciados dos problemas nacionais e da ação racionalizadora do Estado.

A pobreza deixa de ser concebida como inevitável e passa a ser vista como um obstáculo à modernização. Incorporaram, então, as políticas higienistas que caracterizavam a cidade moderna: reforma e demolição de áreas e edificações degradadas em condições sanitárias precárias, ampliação e redefinição dos limites da cidade com zoneamentos a partir de funções, e recusa de heranças do passado. Como estratégia, o discurso estatal aproxima-se da noção de justiça social enquanto questão nacional para defender uma política de valorização do trabalho como forma de ascensão social e cidadania para enfrentar a pobreza. Junto a isso, a intervenção racional do poder era vista como necessária. (MONTE-MÓR, 2006).

¹⁸ As diferenças entre os tipos de planejamento perpassa a origem conceitual de cada um deles. Enquanto que o planejamento dito insurgente e radical origina nos Estados Unidos, a proposta de planejamento conflitual é proposta por autores brasileiros. As diferenças entre eles são válidas de consideração, entretanto o que se propõe aqui é a possibilidade de um planejamento contra-hegemônico que reconheça as práticas cidadãs como formas de planejamento e proponha outras racionalidades para pensar o espaço urbano. O planejamento insurgente, especificamente, avança na teorização a outras formas de ação por meio de insurgências designadas de espaços de ações inventadas e, por vezes, criminalizadas.

Na mesma época da era industrial, a cidade foi arquitetada para atender às necessidades do tipo-homem industrial previsto na Carta de Atenas¹⁹: habitar, trabalhar, locomover-se, e cultivar o corpo e o espírito. Essa ideia torna-se hegemônica, significando uma padronização ao ignorar as determinações de cada local. Assim, o sistema de planejamento é fundado no conhecimento técnico, institucionalizado e afastado da práxis comunitária da própria cidade, para instrumentalizar o seu ordenamento territorial e controle estatal (CHOAY, 1979).

Em um contexto de crescimento populacional da RMRJ e a expansão dos municípios limítrofes, o urbanismo modernista foi acolhido na tentativa de ordenar e padronizar o desenvolvimento destes municípios. A separação entre moradia, emprego, lazer e circulação gera um distanciamento do indivíduo às suas necessidades urbanas, que o faz refém de meios de transporte e corredores contra o tempo da metrópole. O zoneamento é um vetor público importante para o planejamento urbano, seguido da lei de uso e ocupação do solo, já que determinadas áreas são limitadas a certas funções. Assim, acompanhando a evolução urbana do Rio de Janeiro vista no capítulo anterior, o morador da Baixada Fluminense é submetido às mazelas do planejamento modernista em seu cotidiano.

Concomitantemente à hegemonia deste tipo de urbanismo a partir dos anos 1930, o automóvel passa a ter notoriedade como nova máquina nascente do urbanismo. Villaça (1998) alega que o automóvel chegou para potencializar o processo de urbanização no Rio de Janeiro. A política prioritária e o orçamento municipal se voltaram como provedores da infraestrutura viária para o automóvel particular como meio de transporte. A elite, alocada em entre 3 km a 5 km do centro, mudou-se para loteamentos a cerca de 10 km de distância (consoante às políticas imobiliárias), enquanto que do lado oposto da cidade a massa de trabalhadores vivia sem a mesma intensidade de investimentos de infraestrutura viária, pública ou particular (LARA, 2016).

O investimento no rodoviarismo ganha mais notoriedade no governo de Juscelino Kubitschek com a ênfase à indústria automobilística. A indústria teve forte papel na cadeia de produção ligada à modernidade e aos ímpetus desenvolvimentistas e privatistas. A partir desse

¹⁹ A Carta de Atenas é um documento fundamental no campo da arquitetura moderna, elaborado durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) em 1933, realizado em Atenas, Grécia. Este congresso reuniu arquitetos renomados, incluindo Le Corbusier, Walter Gropius e Sigfried Giedion, com o objetivo de discutir e estabelecer princípios orientadores para a arquitetura moderna. O documento reflete a visão dos participantes sobre o urbanismo e a organização das cidades, enfatizando a necessidade de separação de funções urbanas, como habitação, trabalho e lazer e destaca a importância da funcionalidade, racionalidade e eficiência na concepção de edifícios e cidades. (IPHAN). Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>> Acesso em 16 de janeiro de 2024.

momento, o carro passa a ser um símbolo significativo da modernidade no Brasil. O incentivo à indústria automobilística representou um projeto de modernização sem incorporar uma parcela maior da sociedade, tornando-se um bem de consumo associado às elites e um feitiço para a população mais pobre.

A dimensão simbólica deste objeto de consumo foi importante para consolidar a estrutura social permeável a ele. O automóvel passou a significar uma possibilidade de distinção social vinculada ao poder e à liberdade anunciada pelo discurso carrocentrista, contribuindo para a consolidação do ideal modernista (LARA, 2016; CACCIA, 2015). Lefebvre ainda busca estabelecer uma relação dele com a cotidianidade²⁰, já que atua em múltiplos domínios (da economia, ao planejamento e ao discurso) e constitui um próprio sistema. Então, o próprio simbolismo ao redor do objeto estabelece hierarquias sociais e representa a máquina hegemônica na construção da mobilidade, além da identidade construída entre classe, arquitetura, modernidade e automóvel (LEFEBVRE, 1991).

De fato e na verdade não é a sociedade que o Automóvel conquista e “estrutura”, é o cotidiano. O Automóvel impõe sua lei ao cotidiano, contribui fortemente para consolidá-lo, para fixá-lo no seu plano: para planificá-lo. O cotidiano, em larga proporção hoje em dia, é o ruído dos motores, seu uso “racional”, às exigências da produção e da distribuição dos carros etc. (LEFEBVRE, 1991, p. 110-111)

O Estado é um dos maiores impulsionadores do incentivo ao uso do carro, seja pela políticas de subsídios, construção de infraestrutura viária, estacionamentos, isenções finais, facilidade de empréstimos ou pela própria sociedade através do fetichismo do consumo. O planejamento urbano brasileiro é desenhado em prol do papel central da indústria automobilística que privilegia classes com maior poder aquisitivo. Consequentemente, a adaptação das demandas de infraestrutura urbana ao carro extrapola os limites da esfera produtiva industrial e atinge diretamente a vida e o cotidiano das cidades. Mesmo que o ambiente construído seja público, apenas uma parcela da sociedade é capaz de utilizá-lo (CACCIA, 2015). Assim, os indivíduos sofrem pela apropriação espacial atribuída aos carros por meio do afastamento de atividades pelo zoneamento e a prioridade no desenho urbano a eles.

²⁰ A título de contextualização, Lefebvre defendia que as cidades produzidas pelo urbanismo moderno enfatizam as separações na estruturação espaço-tempo, pois molda o espaço e o cotidiano em prol de funções segmentadas, como trabalho, lazer, circulação, habitação, etc. Assim, examina como as estruturas sociais moldam e alienam as pessoas em suas atividades diárias, tornando importante a interação entre o espaço vivido e as estruturas sociais. A cotidianidade, então, reforça o aspecto repetitivo, homogêneo e fragmentário da vida moderna. Também enfatiza a dimensão simbólica, investigando como os significados e símbolos são incorporados às práticas diárias.. (LEFEBVRE, 1989).

Ao mesmo tempo, redes e sistemas de transportes são distribuídas heterogeneamente no espaço e tornam-se restritas e limitadas, principalmente nas áreas mais pobres e marginalizadas. Gasta-se maior tempo com locomoção, frequentes congestionamentos e com ausência de estímulo para o uso de outros tipos de modais (transporte coletivo, ciclovitário ou a pé; seja pela precariedade dos serviços ou má infraestrutura). Além disso, a questão ambiental também se torna latente com a emissão de gases de efeito estufa, da poluição sonora e do ar que acentuam as injustiças territoriais.

Fica evidente que há uma intenção política e econômica nessa política de transportes que beneficia alguns espaços urbanos, pois influencia nos próprios parâmetros de velocidade de deslocamento no espaço da cidade, ou seja, interfere na velocidade de deslocamento da própria lógica espacial. É por isso que “essas condições tendem a acentuar e perpetuar as desigualdades sociais e territoriais, já que uns chegam ‘antes’ de outros. Em decorrência das disparidades de mobilidade, o espaço apropriado acaba se tornando uma das formas por excelência da manifestação do poder” (CACCIA, 2016, p. 58). Assim, são reconhecidas as transformações das estruturas espaciais e sociais, condicionando e materializando a apropriação do espaço por meio da mobilidade urbana.

Os planos urbanos são os instrumentos formais para que o planejamento urbano se materialize e representam a concretização das estratégias por meio de metas, regulamentações e diretrizes para o ambiente construído. As intervenções urbanas, então, são ratificadas por planos que propõem articulações entre diversas dimensões urbanas e racionalizam a ação pública sobre a cidade. O principal plano municipal com as principais diretrizes é o Plano Diretor, obrigatório para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes após o Estatuto de Cidade de 2001.²¹ Os principais objetivos do plano diretor são: ordenamento territorial; sustentabilidade; melhoria de infraestrutura; estímulo à participação social; preservação do patrimônio cultural; e redução das desigualdades (ROLNIK, 2001).

Por sua vez, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), apresentada na introdução deste trabalho, também obriga a criação de Planos de Mobilidade (PM) para municípios com a obrigatoriedade do Plano Diretor. Os PMs devem ser integrados ao Plano Diretor e passam a ser exigidos como requisito para acessar recursos do governo federal para mobilidade. Como lei, deve priorizar primeiramente os atores mais vulneráveis, como modais ativos e a exclusividade de vias públicas para serviços de transporte público coletivo. A partir

²¹ O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Propõe uma articulação entre os três níveis de poder, ao mesmo tempo em que deixa definições e especificações a cargo do poder local, e abre uma perspectiva de participação para a população e grupos organizados.

daqui, nenhum projeto viário e urbanístico deveria ser implementado sem a devida preocupação com a segurança e a infraestrutura para pedestres, ciclistas e transportes coletivos (CACCIA, 2015).

Apesar de obrigatório, alguns municípios do Rio de Janeiro não possuem Planos de Mobilidade Municipal e nem Planos Diretores atualizados conforme a lei. De acordo com a Casa Fluminense (2023)²², dez municípios da RMRJ não possuem Planos Diretores atualizados, conforme a obrigatoriedade de atualização de 10 em 10 anos, dentre esses, seis estão localizados na Baixada Fluminense. O mesmo acontece com o Plano de Mobilidade, pois dezoito municípios da RMRJ não possuem nenhum plano publicado sobre mobilidade, nos quase doze na Baixada Fluminense. Por exemplo, Queimados, Duque de Caxias, Japeri e São João de Meriti. Esse fato nos faz refletir sobre até que ponto a obrigatoriedade de planos é garantia de direitos e serviços.

Um dos principais desafios das políticas de mobilidade é, justamente, sua integração metropolitana, visto que muitos municípios não preveem planejamento. De acordo com Caccia (2015), os principais entraves entre os governos municipais e estaduais são as disputas e divergências políticas. Segundo a Lei da Mobilidade, o governo do estado deve i) prestar serviços de transporte público coletivo intermunicipais; ii) propor política tarifária de incentivos a implantação da PNMU; iii) apoiar e integrar os serviços de áreas intermunicipais. Já o governo municipal tem a responsabilidade de: i) planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, além de promover a regulação dos serviços de transporte; ii) prestar os serviços de transporte público coletivo; iii) capacitar e desenvolver pessoas e instituições relacionadas à política de mobilidade urbana.

Assim, os conflitos de políticas de transporte entre diferentes escalas de governo influenciam diretamente umas nas outras e acabam refletindo no ambiente construído proposto pelo planejamento urbano. No jogo de poder e sobreposições políticas, municípios com maior número de habitantes e influência acabam sendo privilegiados.

Aos Estados cabe o papel de executor e regulador do transporte intermunicipal, em especial das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que exercem influências mútuas nas mobilidades locais. Um dos problemas desse planejamento se refere à autonomia dos municípios e a sobreposição dos serviços metropolitanos, que geram congestionamentos e conflitos com o sistema local de transporte público coletivo. Em virtude da falta de planejamento metropolitano integrado, os problemas da mobilidade intermunicipal acabam sendo repassados quase que exclusivamente para os municípios que polarizam e concentram as viagens resolverem, em geral capitais estaduais ou capitais regionais e cidades polos de empregos e serviços. Associado a isso temos os órgãos estaduais sucateados e com baixa capacidade de planejamento,

²² Casa Fluminense, Painel Climático, 2023. Disponível em: <<https://casafluminense.org.br/painelclimatico/>> Acesso em 25 de janeiro de 2024.

atuando mais como fiscalizadores do que executores de planejamento políticas articuladas. (CACCIA, 2015, p. 51)

Vasconcellos (2012) alega que o planejamento da mobilidade deve ser guiado por seis objetivos principais: a fluidez; a segurança; a acessibilidade (micro e macro); o nível de serviço; o custo de transporte; e a qualidade ambiental. Justifica, entretanto, que a intencionalidade dos planos existentes consideram apenas a fluidez e a segurança como elementos, ignorando dimensões políticas dos conflitos de circulação ao não considerar dicotomias sociais, culturais e econômicas.

E é isso o que se observa no planejamento racionalista implementado no Brasil com prerrogativa aos automóveis. A oferta de transportes para a população da Baixada Fluminense, por exemplo, é planejada em função da mobilidade efetiva ao garantir a reprodução social da mão-de-obra e atender prioritariamente ao deslocamento casa-trabalho, com poucos atendimentos direcionados ao lazer ou em finais de semana e feriados. Outro ponto notório é a base de dados e indicadores de transporte direcionados às pesquisas de origem e destino, que coleta informações para seguir planejando a cidade com dados de viagens pendulares. Caccia (2015) também argumenta que o planejamento atual é motivado a partir de deslocamentos já realizados, ignorando novas demandas e necessidades de desejos dos indivíduos.

Na grande cidade, há cidadãos de diversas ordens ou classes, desde o que, farto de recursos, pode utilizar a metrópole toda, até o que, por falta de meios, somente a utiliza parcialmente, como se fosse uma pequena cidade, uma cidade local. A rede urbana, o sistema de cidades, também tem significados diversos segundo a posição financeira do indivíduo. Há, num extremo, os que podem utilizar todos os recursos aí presentes, seja porque são atingidos pelos fluxos em que, tornando mercadoria, o trabalho dos outros se transforma, seja porque eles próprios, tornados fluxos, podem sair à busca daqueles bens e serviços que desejam e podem adquirir. Na outra extremidade, há os que nem podem levar ao mercado o que produzem, que desconhecem o destino que vai ter o resultado do seu próprio trabalho, os que, pobres de recursos, são prisioneiros do lugar, isto é, dos preços e das carências locais. Para estes, a rede urbana é uma realidade onírica, pertence ao domínio do sonho insatisfeito, embora também seja uma realidade objetiva. (SANTOS, 2007, p. 140 apud CACCIA, 2015)

Jane Jacobs (2000)²³ inicia a crítica a este modelo de planejamento ortodoxo modernista. A autora alega que as teorias urbanistas utilizadas para se pensar o sistema de

²³ As ideias de Jane Jacobs são frequentemente empregadas como um ponto de referência para analisar desafios e potenciais em cidades já estabelecidas e também como um guia para alcançar a visão de uma "boa cidade". Políticos de diferentes filiações partidárias fazem referência a Jacobs em seus discursos públicos quando discutem intervenções urbanas. Suas ideias são utilizadas tanto para argumentar em favor de intervenções governamentais nos espaços urbanos quanto para defender um Estado com funções mais limitadas. Assim, é possível encontrar uma variedade de justificativas políticas embasadas no pensamento de Jane Jacobs.

transporte é funcionalista e atrasada, pois nega a existência de espontaneidade e da diversidade. O urbanismo convencional implementado nas cidades e nos seus projetos de reconstrução das áreas públicas são idealistas, não se baseiam nas realidades concretas do cotidiano e por isso há nele uma perspectiva utópica, que não supre as necessidades essenciais – de viver e ser vivo - de seus habitantes. Assim, não os considerava seguros, interessantes, vivos ou economicamente sólidos.

Também dedica uma parte de seu principal livro “Vida e morte de grandes cidades” às críticas aos automóveis. De acordo com ela, os urbanistas estão focados apenas em solucionar o problema de congestionamentos e não olham para o dia a dia da cidade. As necessidades dos automóveis são colocadas em prioridade frente às complexas necessidades da cidade.

[...] as ruas são destruídas e transformadas em espaços imprecisos, sem sentido e vazios para qualquer pessoa a pé. Os centros urbanos e outros bairros que são maravilhas de complexidade compacta e sólido apoio mútuo acabam displicentemente desentranhados. Os pontos de referência são aniquilados ou tão deslocados de seu contexto na vida urbana, que se tornam trivialidades irrelevantes. A feição urbana é desfigurada a ponto de todos os lugares se parecerem com qualquer outro, resultando em Lugar Algum. E, nas áreas menos bem-sucedidas.. etc. (JACOBS, 2000, p. 378)

Assim, a autora afirma que as cidades não são pensadas sob o ponto de vista de quem a pratica cotidianamente. Deveriam, então, ser baseadas nas realidades concretas, pois seriam capazes de suportar o convívio social entre as pessoas, o que, efetivamente, seria o grande propósito de uma vida urbana. Seria não um olhar de cima da cidade, mas olhar a partir de quem está nas ruas. E questiona retoricamente: “como saber que solução dar ao trânsito antes de saber como funciona a própria cidade e de que mais ela necessita nas ruas? É impossível.” (JACOBS, 2000, p. 6)

A crítica abre caminhos, então, para a investigação de como os planos são realizados. Quando analisamos os planos em si e a sua implementação no território, observamos a intrínseca disputa entre o governo estadual e o governo municipal. Atrelado a eles, as empresas de consórcios de transporte público também entram em cena no jogo político. A mesma autora defende que o Estado abre mão de sua função reguladora de interesses públicos em prol de interesses econômicos e passa a aplicar territorialmente critérios de mercado. Dessarte, no momento em que a cidade é vista como um mercado e os planos urbanos são instrumentos que regulam esse ideal, a realidade social é ignorada e as camadas mais pobres são consideradas sempre como um problema a ser resolvido e como clientela eleitoral (CACCIA, 2015).

Em concordância com Maricato (2003), observa-se que os problemas de desordenamento urbano e má qualidade de serviços públicos não acontecem pela ausência de

planos urbanísticos, pelo contrário. O que há, na verdade, são políticas consonantes com interesses políticos locais e grupos específicos que facilitam questões particulares. O planejamento urbano, então, é usado como instrumento de dominação ideológica em que se oculta a cidade real e o mercado passa a dominar em suas mais diversas frentes, como no imobiliário especulativo e na mobilidade. Ao afetar a sociedade, os serviços e sistema de transporte expõem disputas de classe inatas às estruturas espaciais que acabam por reverberar hierarquias sociais.

Hoje, o que se observa é um afastamento do planejamento modernista, mas a persistência de algumas perniciosidades pelo planejamento público inspirado em lógicas empresariais. Autores como Laval, Dardot, Harvey e Ferreira, se apoiam no marxismo para falar sobre a ideologia da razão do neoliberalismo contemporâneo nas cidades e em seus planejamentos. Para isso, o neoliberalismo deve ser compreendido para além de sua prática econômica e mercantil, como também no campo da subjetividade e na forma de existência do homem contemporâneo. Pode-se dizer que este modelo institui uma racionalidade ao envolver uma nova visão de mundo que implica na reprodução contínua e necessária ao capital. O neoliberalismo se configura como um sistema normativo global e extrapola a sua lógica para todas as esferas das relações sociais, tornando qualquer alternativa muito difícil de ser realizada.

Descrevem a nova razão do mundo dotada de uma racionalidade que pretende estruturar e organizar a conduta do homem, tanto dos cidadãos quanto do próprio governante responsável pelo planejamento das cidades. Ela, então, se caracteriza por quatro pontos principais. O primeiro diz respeito ao projeto construtivista do neoliberalismo, afastando-se da ontologia natural de que ele é apenas a sustentação de políticas econômicas. O segundo aborda justamente a importância da concorrência por meio da desigualdade e a analogia empresarial que deve ser sustentada pelo Estado, sendo este um importante ator para a manutenção desta lógica. O terceiro inclui o próprio Estado na concorrência neoliberal, enxergando a si mesmo como uma verdadeira empresa que necessita construir-se seguindo as regras do mercado empreendedor. E, por último, a universalização escalar da normativa neoliberal que perpassa os limites institucionais e adere às relações entre Estado-indivíduo e entre indivíduo-indivíduo, inserindo a ideia empreendedora dentro da subjetivação do cidadão (DARDOT; LAVAL, 2016).

Este contexto abre pressuposto para analisar a deturpação do aparato público a favor da esfera privada, o que nos remete a garantia de direitos que deveria ser conquistada na esfera pública da sociedade. Essa construção nos faz refletir sobre a atuação estatal dentro da

própria construção de cidades e de seus planejamentos estratégicos. Uma vez que o cidadão é tomado pela razão neoliberal, ele se torna alienado às propostas do planejamento pensado por um mesmo Estado fadado a essa racionalidade, acreditando, por exemplo, na liberdade trazida pelo símbolo automobilístico. Porém, apesar da coerção neoliberal da maioria da sociedade, critica-se aqui a atuação do Estado no reforço das desigualdades sociais por meio do planejamento com a negação aos recursos essenciais e ao direito à cidade que inflamam as lógicas excludentes (*Ibid.*).

Esse movimento, entretanto, não acontece apenas na esfera local. Na verdade, há uma influência internacional de ideologias neoliberais pensadas por países mais ricos que coerem nas decisões urbanísticas, disseminando e legitimando as estruturas desiguais do poder.²⁴ As ideias, então, são revestidas de políticas, “não são concebidas de forma neutra, como finge a ciência, nem são pensadas no interesse de todos, como espera o humanismo moderno, mas, ao invés disso, políticas são feitas para servir aos interesses político-econômico dominantes (PEET, p. 3, 2007)”. Dentro desse sistema, o Estado atua de acordo com a governamentalidade proposta pela hegemonia neoliberal internacional, explorando a forma em que as autoridades do governo exercem seu poder em maior escala. É a partir de espaços modelos que as cidades do mundo periférico são persuadidas pela ideologia hegemônica pautada na razão neoliberal e materializadas metodologicamente pelo empreendedorismo, adentrando na produção do espaço urbano (PEET, 2007).

A lógica capitalista associada à descentralização política e às economias globalizadas permitiu que as administrações municipais negociassem diretamente com os capitais privados, nacionais e internacionais, para prover as condições exigidas para que estes realizem seus investimentos nas cidades (leia-se incentivos fiscais e condições de infraestrutura).

Essa provisão de condições favoráveis às incorporadoras aparece por meio dos argumentos da melhora da qualidade de vida para justificar liberalização do desenvolvimento urbano sob o argumento do “interesse comum”. Criando, assim, condições favoráveis e extremamente permissivas para a atração de investimentos dessa natureza. Entretanto, pelo fato das cidades não terem um “proprietário hegemônico”, uma vez que, mesmo tendendo a suprir prioritariamente as necessidades dos setores dominantes econômica e politicamente, é impossível ignorar as demandas das classes populares e outros setores sociais. (CACCIA, 2015, p. 66)

Harvey destaca o papel da urbanização na mudança social, uma vez que o espaço urbano construído nas cidades globais serve de exemplo para as cidades de diferentes países persuadidos pela racionalidade neoliberal. É válido salientar que essas cidades modelam e condicionam a lógica da acumulação do capital no tempo e no espaço, retro-alimentando a

²⁴ Ao se falar em globalização no planejamento urbano, atrela-se a influências de organizações internacionais, de bancos de investimento internacionais e também da paradiplomacia. Organizações como o ONU-Habitat, C40, BIRD e BID são alguns exemplos de instituições que parecem padronizar interferências globais no território. Os bancos financiadores, por sua vez, oferecem contrapartidas ao financiar grandes projetos urbanos.

mesma ideologia. Assim, a forma como o espaço é pensado no mundo passa a ser fundamental para o desenvolvimento do capitalismo. Isso porque o espaço não é apenas um produto construído pela lógica neoliberal, mas também é condição para que o neoliberalismo continue existindo.

É válido salientar que esses modelos de planejamento seguem a expansão da matriz racional do capitalismo, acompanhada da “ocidentalização do mundo” que influencia a síntese social, cultural, técnica e política dos países dominantes aos países dominados. O que predomina, então, é o conhecimento técnico das dimensões dos saberes modernos, que fragmentam os campos de conhecimento e articulam ações de poder com relações coloniais/imperiais. Assim, a hegemonia da classe capitalista é renovada pela segregação espacial planejada no urbano por meio de uma “força normatizadora” da intervenção estatal no espaço (RUA, 2007).

À guisa de conclusão, tem-se que o planejamento na esfera da mobilidade urbana regula, induz e cerceia movimentos que impactam negativamente o ir e vir de uma parcela da população nas cidades em prol da lógica racional neoliberal que invade as decisões políticas. Assim, pode-se dizer que “a cidade [construída desta forma] é excludente na escala macro, em função da hierarquização do espaço a partir da posição social atrelada à mobilidade possível e efetiva” (CACCIA, 2015, p. 45). Percebe-se, então, que a perpetuação desta estrutura de mobilidade é também uma manutenção da exclusão social.

Contudo, apesar de cerceados, os pedestres não se veem limitados em sentidos ou congestionamentos, desafiando as imposições dos urbanistas e traçando seus próprios caminhos de desejo e interesse. É por esse percurso que se propõe um tipo de planejamento direcionado às necessidades de mobilidade desejada pelas demandas reais do cotidiano. Reitera-se a participação democrática e o controle social para se pensar a cidade, propondo ações e enfrentamento de conflitos para planejar a mobilidade para além do governo.

É crucial que tanto o desenvolvimento do planejamento para a mobilidade urbana sustentável quanto a sua gestão ocorram por meio de processos participativos, nos quais sejam consideradas propostas que verdadeiramente representem a diversidade da sociedade. Essa abordagem não apenas facilita a viabilização de alternativas econômicas existentes, mas também promove a inclusão social, a acessibilidade e a preservação do ambiente.

2.2. A participação social no planejamento urbano: construções alternativas enquanto possibilidade

A “ocidentalização do mundo” materializada pelo planejamento urbano encontra contraposições de recentes teóricos na defesa da decolonialidade. Quijano (2002)²⁵ denomina padrões de imposições como “colonialidade do poder”, justamente a essa forma de dominação política de base intersubjetiva para além da conhecida colonização territorial. Interfere-se, então, em aspectos culturais de forma hierarquizada e desigual, integrando economia, política e cultura em um verdadeiro modelo civilizatório aos povos conhecidos hoje como “Sul Global”.

Rua (2007) abre o percurso para se retirar desse domínio e enfatizar outras dimensões de análise na construção do urbano. Assim, é preciso desmistificar a relação do desenvolvimento, modernização e ocidentalização nas práticas e visões dos países reféns à imposição que veem em si o subdesenvolvimento e o atraso. O movimento do planejamento rumo à modernização, então, tem o significado de “tornar-se mais ocidental” - justificado pelas rédeas de países hegemônicos neoliberais e das intervenções estatais. Desse modo, defende que:

Deveria deixar-se aos habitantes de cada lugar (em sua heterogeneidade social, econômica, cultural), em uma integração multiescalar que alcance o Estado nacional, o direito de decidir sobre as formas de vivenciar as suas territorialidades e de definir os padrões de sustentabilidade, escolhendo, assim, o seu modelo de desenvolvimento. (RUA, 2007, p. 171)

A sua defesa é pela construção e transformação estabelecidas pelos parâmetros de sustentabilidade cabíveis a cada sociedade, e não apenas uma reprodução de padrões de fora. É importante, então, uma ampliação do termo de sustentabilidade para que abranja os diversos elementos básicos exclusivos de cada sociedade. Por suposto, argumenta pela ideia de “sustentabilidades” e “desenvolvimentos” como produtos político-ideológicos e econômicos-sociais na busca de saberes sobre a natureza particular de cada lugar. Ao citar

²⁵Aníbal Quijano era um sociólogo e pensador humanista peruano contribuinte para estudos descoloniais e a teoria crítica. Foi fundador do Grupo Modernidade/Colonialidade junto com Walter Dignolo. Este grupo era uma rede de intelectuais radicais sobre as correntes pós-coloniais da Ásia e da África com uma proposta de “giro decolonial”. Atuante nos anos 2000, a tese do grupo destaca que as heranças coloniais se fazem presentes até os dias de hoje devido à influência pós-estrutural e pós-moderna, correspondidas em três categorias centrais: a colonialidade do poder, a colonialidade do saber e a colonialidade do ser. A sua principal obra “A Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina” foi escrita em forma de artigo acadêmico que baseou uma proposta epistemológica própria da América Latina para livrar-se das síndromes eurocêtricas. O artigo foi escrito no auge do neoliberalismo dos anos 90 e também conta com o fim dos regimes autoritários e ditaduras militares do Cone Sul. O autor acredita que esses eventos reforçaram o sistema de crenças das instituições europeias fantasiadas de modernidade das relações sociais. Assim, a social- democracia latino-americana, instaurada após o fim dos períodos ditatoriais, privilegiou as elites tecnocráticas e imperialistas voltadas para o continente europeu.

Escobar (1995), aponta que abordagens complementares podem funcionar como estratégias de ação: i) resistência de grupos locais às intervenções dominantes; ii) desconstrução do desenvolvimento em busca de um pós-desenvolvimento; iii) defesa das diferenças culturais como ação transformadora; iv) valorização de necessidades e oportunidades econômicas para além do mercado e do lucro (RUA, 2007).

É nesse sentido que Ortiz (2023) argumenta a favor de repensar o planejamento urbano a partir da virada decolonial nas ciências sociais. Seu artigo questiona como descolonizar a narração de histórias na teoria e na prática do planejamento, objetivando explicar as noções do pensamento decolonial latino-americano para reformular essas narrativas. Dessa forma, defende uma ressignificação capaz de levar a diferentes caminhos de uma reconstrução ontológica para uma estrutura de justiça epistemológica, gerando novas imaginações para se pensar o planejamento urbano.

A autora inicia seu argumento afirmando que a compreensão do planejamento atual é limitada em quatro maneiras: i) concentra-se em relatos individuais de planejadores tecnicistas em cidades do Norte-Global; ii) apoia a lógica extrativista do desenvolvimento urbano; iii) perpetua uma abordagem dualista entre emoção-razão e pessoas-lugar; iv) abstem-se sobre a violência epistêmica e a injustiça social do mundo que o planejamento é cúmplice na criação de cidades.

Neste lugar, a narrativa é entendida como um método e ferramenta para revelar as práticas de planejamento formal, além de ser um ato político que legitima a racionalização de investimentos na cidade. É ela que influencia na forma como o planejamento é feito e deixa evidente a violência epistêmica em uma cultura de planejamento que perpetua um poder e uma dominação específicos. Como, por exemplo, a construção de uma narrativa da liberdade trazida pelo automóvel e a defesa de investimentos infraestruturais voltados ao rodoviarismo, interferindo na dominação do espaço. Entretanto, ela também é a ferramenta capaz de co-construir narrativas a fim de expandir espaços democráticos, ou seja, a influência na forma de como o planejamento deveria ser feito.

A narração de histórias foi enquadrada como um modelo de planejamento - a forma como o planejamento é feito - e a narração de histórias como um modelo de planejamento - a forma como o planejamento poderia ou deveria ser feito (Van Hulst, 2012). O primeiro refere-se à narração de histórias como uma atividade importante e cotidiana que ocorre em todos os tipos de interações sociais formais e informais e que, lenta, mas continuamente, acaba entrando nos planos. No segundo, a narração de histórias é usada como uma "ferramenta", como uma co-construção de histórias como uma atividade democrática e inclusiva que oferece espaço para uma variedade de atores, todos com suas próprias experiências e emoções vividas. Isso permite que os atores compartilhem entendimentos sobre a situação em que se

encontram e o que pode ser feito. Além disso, permite novas opções nas quais eles não haviam pensado antes. (ORTIZ, 2023, n.p, tradução livre).²⁶

O que se tem, então, é a negação da legitimidade do cidadão para a própria construção da cidade, sempre priorizada por planejadores profissionais que seguem as narrativas coloniais de planejamento. “É por isso que os planejadores precisam de uma ‘ética de responsabilidade que reconheça as condições da pós-colonialidade’ e questione a ética normativa das teorias de planejamento” (ORTIZ, 2023, n.p., tradução livre).²⁷ Os espaços de reprodução da vida humana, ou seja, onde se realiza o cotidiano, são moldados de acordo com as dinâmicas hegemônicas e a concretização da vida da sociedade na construção do espaço não é mais considerada.

Não se trata mais de criar cidades, de desenvolver a rede urbana ou a urbanização em sentido restrito; trata-se de desenvolver condições metropolitanas que são imprescindíveis para a reprodução do capital, subvertendo toda a lógica urbana herdada e negando a cidade. (LENCIONI, 2006, p. 48)

É justamente essa negação à cidade, entendida como a limitação na construção do espaço pelo próprio cidadão, que nos remete ao conceito de direito à cidade de Henri Lefevre. Seguido por seus propulsores, David Harvey e Manuel Castells, esse conceito marxista é utilizado e bastante considerado até os dias de hoje, porém, muitas vezes é negligenciado pela sua principal premissa, a luta de classes.

A banalização do direito à cidade é observada quando utilizada pela instrumentalização de aprimoramento de políticas públicas desvinculadas da participação social. O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. [...] Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou o suporte desta realização. (LEFEBVRE, 1967, p. 116 e 117)

Por assim dizer, o conceito admite uma complexidade que é traduzida na universalidade dos direitos e cidadania do morador urbano que, para além da sua vivência na cidade, se institui como agente participante da produção do espaço urbano. Conhecido, então, como o direito que assume todos os demais direitos, Lefebvre, ao propor teses de uma ciência analítica da cidade, mais uma vez salienta:

Em condições difíceis, no seio dessa sociedade que não pode opor-se completamente a eles e que, no entanto, lhes barra a passagem, certos direitos abrem caminho,

²⁶ Tradução original: “*Storytelling has been framed as a model of planning – the way planning is done – and storytelling as a model for planning – the way planning could or should be done (Van Hulst, 2012). The first refers to storytelling as an important, everyday activity that takes place in all kinds of formal and informal social interactions that slowly but steadily finds its way into plans. In the second, storytelling is used as a ‘tool’, as a co-construction of stories as a democratic, inclusive activity that offers space to a variety of actors, all with their own lived experiences and emotions. These enable actors to share understandings of what their situation is and what can be done. Also, it allows for new options they had not thought of before.*” (ORTIZ, 2023, n.p)

²⁷ Tradução original: “*That is why planners need an ‘ethics of accountability that recognizes the conditions of postcoloniality’ and question the normative ethics of planning theories .*” (ORTIZ, 2023, n.p)

direitos que definem a civilização. Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiros desses momentos e locais, etc). (LEFEBVRE, 1967, p. 143)

É nesse sentido que a conceituação de direito à cidade se amplia para além do direito de viver na cidade, mas sim a um desafio contra a hegemonia neoliberal que propicia tal negação. De acordo com Harvey, então, a conquista pelo direito à cidade não é uma liberdade individual, mas sim uma liberdade coletiva que deve ser mobilizada pelo fenômeno das classes. Uma vez que o cotidiano revela os atos que concretizam a reprodução do capital, há de se pensar em uma alternativa para a produção do espaço por novas relações sociais alcançadas diante da superação do capital.

Nessa perspectiva, Lefebvre aborda o direito à cidade muito mais do que o direito à opinião e o direito ao voto, mas também como o direito à diferença, à informação, ao direito de idealizar outro projeto de cidade. Em suma, é a participação ativa do cidadão na produção do espaço e não da priorização do capital quando em mãos de um pequeno grupo de arquitetos. A luta pela conquista do direito à cidade, entretanto, não pode ser resumida a propostas locais, pois trata-se da luta de classes e de uma orquestra entre o urbano e o Estado. É necessário, então, repensar o urbano e as cidades de forma a ser um lugar democrático em que a sociedade funde-se no espaço e no tempo dignamente vivido (LEFEBVRE, 1986).

Ao se repensar em uma nova maneira para criação de cidades, Marcelo Lopes de Souza e Ermínia Maricato buscam novas concepções de planejamento alternativo que tragam a aproximação do conceito de direito à cidade por meio de instrumentos legais. Maricato (2000) apresenta argumentos como o Plano de Ação integrado com o Orçamento Participativo²⁸. Enquanto que Souza (2000) também prevê propostas para um novo tipo de planejamento que busque a justiça social ao atentar-se para a distribuição de investimentos públicos em infraestrutura em espaços que não são os mais ricos da cidade, expandindo as

²⁸ Maricato apresenta como argumento o Plano de Ação integrado com o Orçamento Participativo como motor de reversão na gestão das cidades. Orçamento Participativo colabora para o repensar do urbano, uma vez que busca distribuir rendas, melhorias e oportunidades. Isso porque essa dinâmica quebra com os monopólios de definição de investimentos de infraestrutura e serviços urbanos e bate de frente com o funcionamento da valorização imobiliária. Enquanto isso, o Plano de Ação atua na fiscalização do uso e da ocupação do solo, garantindo a ocupação não predatória do território e confrontando o controle urbanístico da propriedade sem uso. A autora alega uma fragilidade funcional quanto à fiscalização do processo de uso e ocupação do solo, alertando para a pouca importância dada ao controle efetivo, principalmente ao se retratar de áreas ambientalmente estratégicas. (MARICATO, 2000)

oportunidades e minimizando a segregação. Além disso, destaca a importância do IPTU progressivo no tempo como estratégia de instrumento legal²⁹.

Souza (2001) se debruça sobre novas alternativas de planejamento urbano que desafiem o modo de planejar racionalista e flexível, “que faça justiça à complexidade dos quadros de ação sócio-espaciais concretos” (SOUZA, 2001, p. 52). Dentro de um dualismo interativo entre o “espontâneo” e o “planejado”, o Estado não deve ser o único com a possibilidade legítima de criar. A produção do espaço urbano, então, deve se dar como um processo tomado pelos indivíduos livres.

A autocriação da sociedade e, nesse contexto, a produção do espaço urbano, deve, o mais possível, se dar como um processo do qual tomam parte indivíduos livres e lúcidos, o que depreende um olhar crítico sobre a tutela dos indivíduos por algo como um aparelho de Estado e sobre as usuais intransparências e dimensão autoritária das relações de poder (e do planejamento e da gestão da cidade) nas sociedades capitalista. (SOUZA, 2001, p. 53)

O que se observou ao longo do tempo, foi a tentativa de democratização da ação coordenada do Estado ao se abrir para incorporar elementos participativos na gestão e no planejamento de cidades. A iniciativa inicia-se na obrigatoriedade do Plano Diretor participativo a partir do Estatuto da Cidade em 2001 e observa-se com maior frequência na elaboração de Planos Estratégicos mais recentes nas principais metrópoles brasileiras.

O autor cria um quadro de “grau de abertura para com a participação popular”, baseado na escada de participação popular de Arnstein (1969) (Figura 2). A escala possui oito categorias que partem da pura manipulação dos indivíduos para o total controle do cidadão.

A coerção e a manipulação são consideradas situações de não-participação. A coerção é vista como uma repressão à população, quando ela é obrigada ou impedida a realizar alguma inferência espacial - como é o caso da remoção de favelas e posterior transferência para conjuntos habitacionais. Já a manipulação corresponde a situação de envolvimento da sociedade na qual ela é induzida a aceitar alguma intervenção mediante, por exemplo, uso de propagandas. Nesse nível, o Estado não pretende estabelecer um verdadeiro contato participativo, apenas utilizá-lo de outros meios para viabilizar uma intervenção já prevista com o intuito de demonstrar “fazer a sua parte”.

²⁹ Souza propõe a exigência de função social a todas as propriedades, limitando a especulação imobiliária, uma vez que a propriedade privada apresenta-se como um fator a ser contestado quando em busca da justiça social e uma cidade democrática. O IPTU progressivo no tempo, aumento da tributação quando não é possível fazer valer a função social da propriedade imobiliária, por exemplo, é uma das propostas de soluções legais. (SOUZA, 2000)

Figura 2: Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação



Fonte: Souza, 2001

A informação, a consulta e a cooptação são vistas como graus de pseudoparticipação. A informação acontece quando o Estado disponibiliza elementos explicativos sobre intervenções já planejadas com certo grau de “ideologia”, a depender do interesse político que se deseja transparecer. A consulta extrapola o grau de informação, pois a própria população é diretamente consultada. Porém, não há garantia ou comprometimento de que a opinião das pessoas serão consideradas no planejamento, muitas vezes por superioridade de argumentos técnicos. Por sua vez, a cooptação se estabelece quando são institucionalizados canais e instâncias permanentes de participação, seja pelo ingresso na administração pública de líderes populares ou de ativistas. No entanto, eles não possuem real poder decisório e arrisca-se uma domesticação e desmobilização da sociedade civil. Apesar de em um primeiro momento parecer vantajoso, a longo prazo observa-se ser um problema para a coletividade.

Por fim, a parceria, a delegação de poder e a autogestão são considerados graus de participação autêntica nos quais marcos político-institucionais podem efetivamente trazer esperança para a democratização do planejamento. A parceria se dá quando o Estado e a sociedade civil organizada colaboram em um ambiente de diálogo e transparência para implementação ou viabilização de uma política pública. A delegação de poder presume a abdicação de atribuições do Estado em favor da sociedade, apresentando elementos da

democracia direta. Além disso, é o nível mais elevado dentro da possibilidade do capitalismo e da democracia representativa. Esses dois graus são considerados uma co-gestão entre Estado e sociedade civil. Por último, a autogestão configura-se como o ir além, já que propõe uma sociedade basicamente autônoma, sem uma instância de poder superior. Aqui considera-se experiências e possibilidades efêmeras locais marginais e com maior ou menor impacto político de autogestão.

A partir desta escala, consideramos que os instrumentos de planejamento só adquirem real importância e validade quando são operacionalizados e implementados com monitoramento dos cidadãos. Doravante, a pesquisa volta-se para a busca da democratização da mobilidade urbana dentro do escopo do planejamento urbano de modo que haja interferência dos cidadãos. Assumimos, então, dois tipos de possibilidades de planejamento: o planejamento participativo e o que chamaremos de planejamento alternativo, a partir da escala de graus de participação previstos por Souza (2001).

O planejamento participativo, também chamado de planejamento comunicativo por alguns autores, é implementado a fim de diferenciar do planejamento tradicional e tecnocrático, conferindo-o uma nova identidade.³⁰ Com a participação popular, espera-se que o cidadão sinta-se mais responsável pelos resultados das políticas sociais e também contribua para minimizar certas formas de distorção. “Isto não é relevante apenas sob o ângulo do amadurecimento político da população; isso é importante também na medida em que, ao sentir-se mais responsável, a população irá cuidar mais e fiscalizar mais (por exemplo, evitando que o patrimônio público seja depredado)” (SOUZA, 2001, p. 334).

Tanaka (2017) acredita que a virada para o planejamento comunicativo (ou participativo) expressa-se em diferentes dimensões: i) rompe, em certa medida, com a responsabilidade exclusiva do Estado; ii) abandona a decisão sobre meios com fins determinados e a racionalidade da eficiência, abrindo espaço para formulação de objetivos durante o processo de debates; iii) volta-se a mediação de conflitos e interesses, exigindo circulação da informação irrestrita e assegurando uma ética do discurso.

Entretanto, apesar de considerar avanços com essa nova perspectiva, alguns riscos da participação popular foram pautados, como a ausência de politização. A forma com que as reivindicações populares aparecem são sujeitas à cooptação e clientelismo, pois os técnicos se

³⁰ A ideia ganha maior relevância no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que teve seu primeiro encontro em 1987, com o objetivo de promover a Reforma Urbana (direito à moradia, ao saneamento básico, saúde, educação, transporte público, lazer, entre diversos outros direitos do cidadão) através de movimentos populares, ONGs, instituições de pesquisa e associações de classe. Porém, é com a obrigatoriedade do Plano Diretor Participativo que se difunde. (TANAKA, 2017).

colocam como “mediadores” dos interesses populares. Assim, recolocam uma visão tecnicista sobre o planejamento, alegando que a população não possui conhecimento necessário para definir políticas públicas e reforçando a necessidade de técnicos, arquitetos e engenheiros para definir a criação do urbano (TANAKA, 2017).

Muitas pessoas, por comodismo, e apesar de uma usual desconfiança em relação à chamada ‘classe política’, podem achar ser mais fácil entregar o poder de decidir sobre assuntos que afetam a sua vida a políticos profissionais e especialistas, sem fazer ideia do quão funcional esse comportamento é para o sistema de dominação que, de um modo ou de outro, as prejudica ou pode prejudicá-las, ao tolher sua liberdade. (SOUZA, 2001, p. 335)

Miraftab (2016) defende a ideia de uma esquizofrenia do planejamento que se coloca ele mesmo à prova de sua democratização. A exemplo de casos sobre a mobilidade urbana, traz políticas de transportes eficientes que, na verdade, traduzem espoliação e expulsão. A autora cita um projeto de autoestrada em Mumbai que passou por uma fase de consulta à população. A proposta era a construção de 33 km de estrada sobre o mar, vias elevadas e túneis submarinos que prometiam reduzir engarrafamentos e níveis de poluição, além de trazer embelezamentos e paisagismo ambiental para aumentar a qualidade de vida. Porém, organizações salientaram que apenas 1% da população seria atendida com essa nova construção e destruiria a ecologia costeira e o sustento de comunidades tradicionais. Por sua vez, os planejadores cooptam a população para um megaprojeto em nome do “bem comum”, mas que apenas atenderia ao capital imobiliário.

No Brasil, a elaboração dos Planos Diretores Participativos também chega a conclusões parecidas, eles não rompem com a lógica instrumental tradicional, apenas criam uma ilusão de participação da população. O que se tem, na verdade, é apenas uma legitimação de um plano já idealizado pelo Estado e seus próprios interesses com uma pequena influência da sociedade. Essa pouca interferência é utilizada como discurso para publicizar democracia, igualdade e justiça; onde há, verdadeiramente, arbitrariedade, prepotência e injustiça (RANDOLPH, 2007).

Por outra parte, a participação da população [Art. 2, inciso II sobre gestão democrática] serve mais para a validação e legitimação sob o selo democrático de práticas definidas como desejáveis por setores hegemônicos. Pois, como soe acontecer, esta participação é passível de ocorrer ao nível das decisões táticas – referentes à consulta relativa à implementação de ações localizadas – como é o caso dos Estudos de Impacto de Vizinhança e Operações Consorciadas. Porém, esta participação não se faz ao nível das decisões políticas e estratégicas – nível em que é tomada a decisão de implementação destas operações. (RANDOLPH, 2007, p. 3)

Os obstáculos para a participação podem ser sintetizados em três, de acordo com Souza (2001): i) problemática da implementação - deficiências técnicas e organizacionais em

implementar as políticas participativas, seja por boicotes externos ou internos; ii) problemática da cooptação - deformação do sistema participativo por uma espécie de “convencimento” para eliminar oposições e críticas; iii) problemática da desigualdade - dificuldades para participação voluntária da população por condições de ausência de recursos (tempo, dinheiro para locomoção), fato que não é minimizado pelo próprio Estado. Assim, concretiza-se as escalas de não-participação e pseudoparticipação analisadas anteriormente na escala proposta pelo autor.

Há de salientar que houveram avanços teóricos, políticos e organizativos de movimentos sociais com experiências inovadoras, essencialmente em momentos de governos progressistas. Entretanto, “mesmo nos governos progressistas há uma relação ambígua de lideranças com governos, envolvendo cooperação, cobrança e cooptação. Espaços de participação estariam sendo largamente utilizados como espaço para ampliar influência e favores” (MARICATO, 2011, p. 153 apud TANAKA, 2017, p. 99).

Apesar desse reconhecimento, a participação em si pode proporcionar melhores chances de exercício da cidadania quando esse se aproxima mais da ideia de autonomia. A ideia de participação não tem nada de subversivo e é defendida até pela manutenção do *status quo* do planejamento heterônomo por não ser capaz de realizar uma transformação social. Por sua vez, a ideia de autonomia apresenta-se mais completa por não se prender apenas à integração de diferentes grupos.

(SOUZA, 2001, p. 335).

Inicia-se, então, a aproximação maior da ideia de planejamento com a perspectiva decolonial apresentada. Seria, nesse caso, uma nova compreensão com a extinção da “colonização” do cotidiano, de representações do espaço que expropriam a população de seus próprios territórios. Dessa forma, pretende-se que a população se aproprie dos seus espaços construídos no cotidiano e sejam por si só a própria a proposta de planejamento.

Sem defender aqui que esses espaços construídos no cotidiano devam ser intocados ou absolutamente preservados, eles não apenas merecem ser considerados nos processos de planejamento – como admite, ao menos no discurso, o planejamento participativo –, mas são constituintes para um planejamento que seja subversivo; ou seja, inverter ou subverter as relações tanto entre Estado e sociedade em geral, como entre planejadores e a população envolvida e afetada pelas possíveis medidas, em particular, esses espaços tornam-se condição e resultado dessa proposta de planejamento. (RANDOLPH, 2007, p. 9)

Tanaka (2017) apresenta diferentes propostas de planejamento, inicialmente denominadas de alternativas porque suas constituições são realizadas fora dos espaços tradicionais e institucionais do planejamento. Essas são previstas por grupos organizados,

assessorados ou não por planejadores profissionais, e têm em comum práticas de contestação do sistema econômico, do poder político e suas práticas de dominação, e do modo de produção do espaço urbano. As iniciativas são, então, consideradas autônomas com estabelecimento de escalas de base estruturadas na escala local. O que se tem é a atuação direta dos indivíduos para a ação política de um coletivo que prevê o cotidiano como seu principal pilar.

O planejamento de base local significa que os interesses, desejos, medos, da população local devem ser considerados; os recursos, técnicas e experiência dos planejadores profissionais devem ser postos a seu serviço, e serão eles seus beneficiários. Não se trata, portanto, de processos de participação, consulta, ou de informação da base local, mas da determinação do processo pelo grupo local organizado. (TANAKA, 2017, p. 239)

Para que esse movimento ocorra, é necessário que se proponha “um modelo diferente de racionalidade”, um outro tipo de ciência social. Boaventura Santos defende uma “reinvenção da emancipação social”, mas não seria possível seguindo a ciência ocidental pois essa defende a globalização neoliberal e o capitalismo global. Dessa forma, é necessária uma virada ontológica, para além da epistemologia, na teorização das práticas de planejamento - designados de subversivos, insurgentes, radicais ou conflituos (MIRAFTAB, 2016). Há, então, uma complexidade muito maior em considerar o planejamento alternativo frente aos usuais tipos de planejamento participativos, já que esse demanda “[...] uma nova consciência que libere as imaginações do planejamento. Isso requer descolonizar a imaginação do planejamento questionando suas assumpções hegemônicas” (MIRAFTAB, 2016, p. 364).

Espera-se, então, que o planejamento alternativo se oponha aos processos de formalização, abstração social e alienação e à aceleração do tempo por submissão dos espaços às sociedades dos países industrializados. Para isso, substitui a teorização do planejamento a outras formas de ação, que não apenas às sancionadas pelos grupos dominantes, mas sim às insurgências inventadas pela população que o Estado tende a ignorar (MIRAFTAB, 2016; RANDOLPH, 2007). “O planejamento insurgente desafia o confinamento e a conformação das ações dos cidadãos às normas do Estado democrático liberal e do aparato de mercado e também reconhece como os cidadãos podem usar essas normas para induzir uma ruptura e criar algo novo”. (MIRAFTAB, 2016, p. 369)³¹

³¹ “O planejamento insurgente provém de uma tradição radical anterior na teoria de planejamento, formulada inicialmente por Friedmann (2011) no final dos anos 1980, depois desenvolvida por Sandercock (1998), Beard (2002) e outros autores, que clamaram pelo reconhecimento das práticas cidadãs como formas de planejamento. O planejamento insurgente avança essa tradição ao abrir a teorização do planejamento a outras formas de ação, para incluir não apenas formas selecionadas de ação dos cidadãos e de suas organizações sancionadas pelos grupos dominantes, as quais designo de espaços de ação convidados; mas também as insurreições e insurgências

Assim, não é suficiente apenas alcançar os seus direitos individuais e o tratamento igualitário por meio de uma inclusão representativa. O que se deseja, na verdade, são outros tipos de inclusão autodeterminadas, na qual os direitos são reais e praticados. Garantir a universalização da mobilidade urbana como direito social é incapaz de trazer a totalidade da democratização desta política. Por essa perspectiva, não se espera que esses movimentos ofereçam um plano urbanístico, pois as próprias práticas criam repertórios que aumentam os limites da imaginação urbana (*Ibid.*).

Em resumo, a politização da imaginação e do futuro como um terreno de luta por justiça é chave, se vamos planejar um mundo mais justo, e um urbanismo mais humano. O potencial de insurgência para o urbanismo humano jaz na normalidade que ele interrompe e no novo senso comum que ele ajuda a criar (MIRAFTAB, 2016, p. 374).

Dessa forma, uma das principais características do planejamento alternativo é o seu funcionamento “de baixo para cima”. O planejamento nasce no território, como base dos grupos mais vulneráveis, ao invés de nascer “de cima” a partir de instâncias superiores com legitimidade do poder. A insurgência, então, torna-se um dos atributos para a composição de cidadania entendida como prática de comunidades marginalizadas, que se afastam da cidadania formal, e buscam exercer novas formas de apropriação da cidade a partir de suas próprias práxis. O que se espera, ao final, é o alcance integral da justiça territorial (HOLSTON, 1996; SANDERCOCK, 1998 apud TANAKA, 2027).

Ao pensar no planejamento urbano realizado de baixo para cima, abrimos o questionamento sobre qual seria o papel do planejador profissional, o que pode se entender técnico dentro da máquina pública. Sandercock (1999) defende a ideia de planejadores profissionais ocuparem os espaços institucionais aproveitando mandatos de governos progressistas para efetivamente gerar mudanças nas políticas públicas. Seu trabalho não pode ser negligenciado, uma vez que é necessário entender a condição estruturante e legal de como os recursos públicos são alocados. Ela, então, não nega o trabalho dos planejadores como mediadores e a importância de estratégias do planejamento racional e comunicativo, como forma de intervenção institucional com total visão à democratização.

O papel do profissional seria então de colocar à disposição seus recursos técnicos, com o cuidado de não impor seus valores ao grupo organizado, que deve determinar os meios e os fins da ação. Os planejadores são vistos como ativistas, mobilizadores, parte de movimentos sociais, construindo novas formas de ação em direção à transformação social. (SANDERCOCK, 1999 apud TAKANA, 2017, p. 230)

que o Estado e as corporações sistematicamente buscam colocar no ostracismo e criminalizar – que designo de espaços de ação inventados.” (MIRAFTAB, p. 368, 2016)

O que se espera, ao final, é pensar em outras possibilidades de planejamento que ultrapassem a ideia das imposições “de cima para baixo” a fim de garantir a democratização das próprias vivências urbanas. Ou seja, as ações realizadas no e pensadas para o território adquirem significado por meio da concepção de um futuro alternativo, conectado a uma visão de justiça e à invocação de um planejamento urbano mais humano que reinvente o futuro e abra possibilidades. É nesse sentido que no próximo capítulo serão analisadas diferentes ações que se propõem a esperanças alternativas para o planejamento do município de Queimados.

Capítulo 3

Novas possibilidades de planejamento: experiências de participação social em Queimados (RJ)

Tendo em vista as diferentes possibilidades de apresentação do planejamento urbano, a motivação agora volta-se à invocação de um planejamento que garanta a democratização de suas políticas. Ao perceber que as ações interferem na vida dos cidadãos de forma distinta, a vivência nas cidades torna-se um desafio para alguns indivíduos frente aos conflitos que os cercam. O viver na resistência ao planejamento está relacionado com a produção da cidade informal e da autoconstrução, da produção e da apropriação do espaço em linhas de desejo que subvertem os usos pré-estabelecidos, apropriação do espaço coletivo, etc. As pressões e manifestações das insatisfações aparecem de formas diversas, algumas explícitas, outras implícitas, simbólicas, individuais ou organizadas, em rede ou difusas. Tais manifestações, sejam quais forem, contribuem para subverter alguns conceitos e usos padronizados a fim de modificar suas concepções.

A participação popular nos instrumentos legais de planejamento é dada como prerrogativa de governos que dizem possuir escuta ativa e aproximação com o povo. Entretanto, em muitos casos há estratégias de cooptação que iludem e distanciam o cidadão da arena pública, contribuindo para a credibilidade e a desarticulação. Para Arnstein (1969), a participação acontece quando os “sem-nada” podem promover reformas sociais significativas capazes de compartilhar benefícios da própria sociedade. Para isso acontecer, é necessário que haja redistribuição de poder, pois a ausência do controle direto é apenas um processo vazio e frustrante. “A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas alguns. A participação vazia mantém o *status quo*.” (ARNSTEIN, p. 2, 1969)

Nessa perspectiva, o presente capítulo tem o intuito de analisar três diferentes experiências de planejamento voltadas à mobilidade urbana no município de Queimados. Em todas elas há a percepção de participação popular como centrais, assim como a presença de organizações da sociedade civil organizada e outros grupos. Isto posto, o objetivo aqui é identificar em qual posição essas participações estariam alocadas segundo a escala de participação e qual o grau de influência para a transformação social local. A atenção também se volta às dicotomias e relações intrínsecas entre os blocos que compõem a tensão permanente dos conflitos urbanos no campo do planejamento.

A primeira experiência a ser analisada é o Projeto Conectar Queimados, um plano de reestruturação do entorno da estação de trem do município, promovido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com a prefeitura de Queimados. O plano obteve financiamento do Banco Mundial e contratou um consórcio para a sua elaboração, formado por agentes da sociedade civil e do setor privado. A proposta, norteada por uma metodologia internacional, é baseada na promoção do transporte sustentável, na dinamização e geração de emprego e na inclusão social. A participação social foi considerada como princípio condutor do processo de elaboração, entretanto, interpretou-se que houve um processo de cooptação.

Para fundamentação teórica, Coli (2017) levanta a correlação entre a ideologia neoliberal e a percepção de inclusão dos cidadãos no planejamento urbano como forma de legitimação e hegemonia. Em momentos de consulta popular com propostas limitantes, o poder hegemônico se expande para além de políticas econômicas e vincula-se a certa alienação sobre a contribuição social. No mesmo sentido, Vainer (2001) ressalta o uso da cooptação do capitalismo e a adaptação do espaço urbano ao desenvolvimento econômico previsto em planos com metodologias globais distantes do local. O financiamento por agências internacionais, muitas vezes, possuem contrapartidas deslocadas da realidade que induzem políticas que privilegiam certos interesses. Essa proposta também é bem abordada por Farah (2008).

A segunda análise parte de uma proposta de Agendas Locais, promovida pela Casa Fluminense, que visa construir coletivamente políticas e ações públicas em um caderno de orientações a serem implementadas pelo poder público. O intuito da iniciativa é disputar políticas públicas prioritárias para o território que sejam pensadas por e para os cidadãos marginalizados pela metrópole do Rio de Janeiro. Atualmente, mais de doze Agendas Locais foram articuladas, inclusive a Agenda Queimados 2030. O ponto de inflexão dessa experiência perpassa pela adequação à Agenda 2030 idealizada pela ONU-Habitat e aos 17 ODS, instrumentos acordados por uma agenda internacional.

O delinear desta investigação passa por uma reflexão sobre as abordagens voltadas para o futuro do desenvolvimento sustentável que são materializadas na disseminação de políticas capazes de extrapolar fronteiras de forma incisiva. Assim, são levantadas inflexões sobre perda/ganho ao se envolver com discursos globais de influência direta local. Nesse sentido, as proposições sobre os processos de transferência, difusão e adaptação de políticas urbanas são marcadas pela complexidade de interações entre agentes, já escritas por Coli (2017). Vainer (2014) também alude uma discussão crítica sobre as condições que moldam a distribuição do conhecimento urbano do centro para a periferia global. Segundo ele, há a

projeção de remodelar as percepção no sentido de inventar cidades com usos do solo mais equitativos.

Os modelos e os guias de boas práticas também são previstos por Farah (2008) que alerta para a necessidade de trabalhos que estudem a eficácia das iniciativas de disseminação e a reflexão crítica sobre o papel dos diversos agentes. As viagens globais do planejamento urbano não são novidade, mas a reflexão sobre as recentes influências do globalismo ainda são embrionárias. Nesse caminho, valoriza-se as ideias traduzidas à realidade local, mas ainda pondera-se suas inflexões.

Por fim, o terceiro caso se propõe a analisar a Associação Pedala Queimados, uma organização localizada no município de Queimados (RJ) que tem como principal missão promover a transformação social através da bicicleta. Idealizada por Carlos *Greenbike*, o coletivo também esteve à frente nas outras duas experiências de planejamento, infringindo nos espaços em que era convocado como representante da sociedade civil, mas também em espaços inventados com provocações de atividades transgressoras quando localizadas na RMRJ. A bicicleta, nesse caso, é utilizada apenas como símbolo e uma possível porta de entrada para promover outras possibilidades de existência. Não obstante, a mobilidade urbana é usada como uma das principais frentes de atuação.

São levantadas três principais dimensões para pensar a atuação do Pedala enquanto protagonistas do planejamento urbano: a memória, o cotidiano e a resistência. Tanaka (2017) e Miraftab (2009) criticam o planejamento tradicional e pleiteiam a experiência de planejamento orientada pela ação coletiva de um sujeito político e autônomo que visa perturbar as relações de dominação por meio da consciência do passado e da imaginação de um futuro alternativo. Então, a ideia de insurgência surge na caracterização de práticas contra-hegemônicas, transgressoras e imaginativas na busca por uma inclusão autodeterminada, que não se funda na política representativa.

Nesse sentido, em mesma proposição como no capítulo anterior, Henri Lefebvre (1991) também contribui sobre a produção do espaço ao oferecer uma estrutura capaz de espacializar as resistências. As práticas sociais, vistas como associadas às experiências do cotidiano, configuram-se como meio de transgredir sobre as representações do espaço concedido por planejadores tecnocráticos e de propor contra-espacos na contenção de resistências observadas nos espaços de representação, no vivido. Essas construções possuem raízes nas experiências e articulações flexíveis, capazes de se adaptar a elementos imaginários e simbólicos. Com isso, acredita-se na possibilidade de aproximação utópica de uma autogestão com significativo controle cidadão e promoção do direito à cidade.

3.1. O Plano Conectar Queimados

A questão do transporte é detentora de significativas políticas públicas com o intuito principal de melhorar a experiência da mobilidade para os cidadãos. Como visto no capítulo anterior, dentro da lógica do planejamento urbano, a criação de planos é vista como instrumento formal capaz de concretizar intervenções urbanas e trazer positivas dinâmicas infraestruturais para a cidade. Entretanto, a partir das críticas levantadas, torna-se interessante investigar como os planos são elaborados, assim como sua implementação no território. Ao analisar o processo, observamos as intrínsecas disputas atreladas a ele, como os interesses políticos, os interesses externos e a participação da população, quando presente.

Em 2022, a Prefeitura de Queimados lançou o Plano Conectar Queimados - Plano de Reestruturação Urbana do entorno da estação de Queimados. O plano tem o objetivo de realizar intervenções em um raio de até 850 metros da estação ferroviária na região central da cidade. A proposta, pioneira em toda RMRJ, pretende que o município alcance um desenvolvimento territorial mais compacto, integrado e inclusivo baseado nos princípios de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS)³². Ele foi promovido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Transportes (SETRANS) e da Central Logística (CENTRAL), com participação direta da Prefeitura Municipal de Queimados e da concessionária de trens, SuperVia, e obteve financiamento pelo Banco Mundial.

A cidade de Queimados foi escolhida para o financiamento do Banco Mundial por ser uma importante centralidade no contexto da Baixada Fluminense e possuir alto contingente habitacional. Em termos de transporte, é a 2ª estação mais movimentada do ramal de Japeri, com cerca de 30 mil passageiros diários. Também possui significativo comércio varejista,

³² De acordo com o ITDP, DOTS é um conceito capaz de promover o desenvolvimento mais humanizado das cidades, com estímulo à mobilidade sustentável e maior equidade social no acesso aos serviços urbanos. Ele busca qualificar o transporte sustentável e o desenvolvimento urbano compacto, com orientação pela rede de transporte coletivo (especialmente de média e alta capacidade). Além disso, propõe uma distribuição mais equilibrada de oportunidades urbanas e a mistura de atividades complementares no interior dos bairros (habitação, comércio e serviços). Como resultado, espera-se a redução da necessidade de grandes deslocamentos pendulares diários e a maior adesão ao transporte sustentável, trazendo impactos positivos de vista ambiental, econômico e social para as cidades e regiões metropolitanas. Assim, os principais princípios de estrutura urbana são: conectar, criar redes densas de ruas e caminhos; adensar, otimizar a densidade de ocupação de forma correspondente à capacidade do transporte coletivo; misturar, estimular a mistura de usos do solo, a diversidade demográfica e de renda; e compactar, reestruturar as áreas urbanas para encurtar viagens casa-trabalho-casa. Já os princípios de mobilidade são: caminhar, criar bairros que estimulem as pessoas a andar a pé; pedalar, priorizar redes de transporte coletivo; transporte público, prover acesso a sistemas de transporte coletivo e qualidade, confiáveis e integrados a cidade; e mudar, aumentar a mobilidade regulamentando o uso de estacionamentos e de vias públicas por veículos individuais motorizados (ITDP, 2017). Disponível em: <<https://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-BR-DU-GUIADOTS-V2.3.pdf>> Acesso em: 14 de junho de 2024.

estabelecimentos de ensino e, principalmente, um distrito industrial com potencial de atração de empresas e geração de empregos. Por outro lado, como observado no primeiro capítulo deste trabalho, a cidade enfrenta problemas socioeconômicos e urbanos ocasionados pela evolução urbana da região, com baixos índices de desenvolvimento humano. Junto a isso, a implementação de rodovias próximas e o espraiamento da cidade levam a consequências negativas que escondem a importância da estação ferroviária como símbolo importante da identidade local e a prestação de serviços para a mobilidade urbana.

Para a elaboração do plano, foi contratado o Consórcio Conectar Queimados Consultoria, formado pela ATP Engenharia, EDUTEC - Educação e Tecnologia LTDA e ITDP Brasil. A ATP Engenharia é uma empresa de desenvolvimento de projetos, apoio e gerenciamento na execução de obras com foco em infraestrutura nas áreas de transporte (sistema viário urbano, mobilidade urbana, planos diretores de circulação e transporte, etc), arquitetura e urbanismo (planejamento urbano, planos de desenvolvimento integrado, requalificação urbana, etc), saneamento e meio ambiente, entre outros. A empresa possui sede no estado de Pernambuco e escritórios localizados em estados pelo Brasil, além de outros na África.³³ Já o ITDP, fundado nos Estados Unidos, é uma entidade sem fins lucrativos que promove o transporte sustentável e equitativo no mundo. A organização atua em conjunto com governos e organizações da sociedade civil para apoiar, desenvolver e ampliar políticas de transporte sustentável, além de identificar, documentar e disseminar práticas relacionadas a planejamento urbano e de transportes. Ela possui escritórios ao redor do mundo e um trabalho consolidado no Brasil sobre mobilidade urbana, operando junto a diversos órgãos públicos e organizações brasileiras³⁴.

Para superar as problemáticas encontradas, o plano prevê medidas baseadas em três fatores:

- **Promoção do transporte sustentável:** aprimoramento da acessibilidade e integração da estação de trem com outros modos de transporte (bicicleta, caminhada, ônibus), espera-se que a infraestrutura ao transporte ativo estimule padrões de mobilidade mais seguros, inclusivos e ambientalmente sustentáveis;

- **Dinamização e geração de empregos:** incentivo ao setor imobiliário e atração de novos negócios para o entorno com garantia de preservação dos existentes e de base comunitária;

³³ Disponível em: <<http://www.atp.eng.br/site/>> Acesso em: 14/06/2024.

³⁴ Disponível em: <<https://itdpbrasil.org/>> Acesso em: 14/06/2024.

- **Inclusão social:** melhoria dos serviços de infraestrutura para grupos mais vulneráveis no ambiente urbano, como pessoas de baixa renda, com deficiência, negros, mulheres, idosos e crianças.

Foram utilizadas metodologias internacionalmente reconhecidas sobre o tema do desenho urbano, em especial a publicação “Transformando cidades com o trânsito: a abordagem 3v”³⁵ do Banco Mundial. Essa metodologia diz contribuir para que decisores compreendam sobre conectividade, acessibilidade, qualidade do local e valores potenciais de mercado em torno de uma estação de transporte público. Dessa forma, espera-se que as cidades sejam capazes de identificar quais áreas da estação são boas para implementação do conceito DOTS, assim como quais tipos de desenvolvimento são mais adequados. Com essas abordagens, o plano propõe uma avaliação dos três valores (3v) das estações.³⁶

- **Valor de nó:** importância de uma estação na rede de transporte público com base no tráfego de passageiros, conexões e centralidade. Prevê, principalmente, a reformulação da estação ferroviária de Queimados, a integração física do transporte coletivo com a criação de dois terminais de integração e integração tarifária, e alterações no sistema viário (Figura 3);

- **Valor de local:** potencialidade de atratividade da área, como diversidade do uso da terra, disponibilidade de serviços essenciais, acessibilidade, tamanho das quadras urbanas ao redor, etc. As propostas do plano concentram-se em reformar as vias com infraestrutura para o pedestre e criar rede cicloviária e bicicletários;

- **Valor potencial de mercado:** valor de mercado não realizado das áreas da estação, é medido com variáveis de oferta e com variáveis capazes de influenciar a procura de terrenos. Esse é o valor com maior quantidade de propostas no documento, prevê reformas de espaços públicos para atração ocupacional e valorização do patrimônio histórico e cultural, indução ao adensamento construtivo, a intensificação de atividades econômicas com edificações de uso misto, regularização de vagas de garagem e captura de valorização imobiliária (aplicação da outorga onerosa do direito de construir - OODC)³⁷.

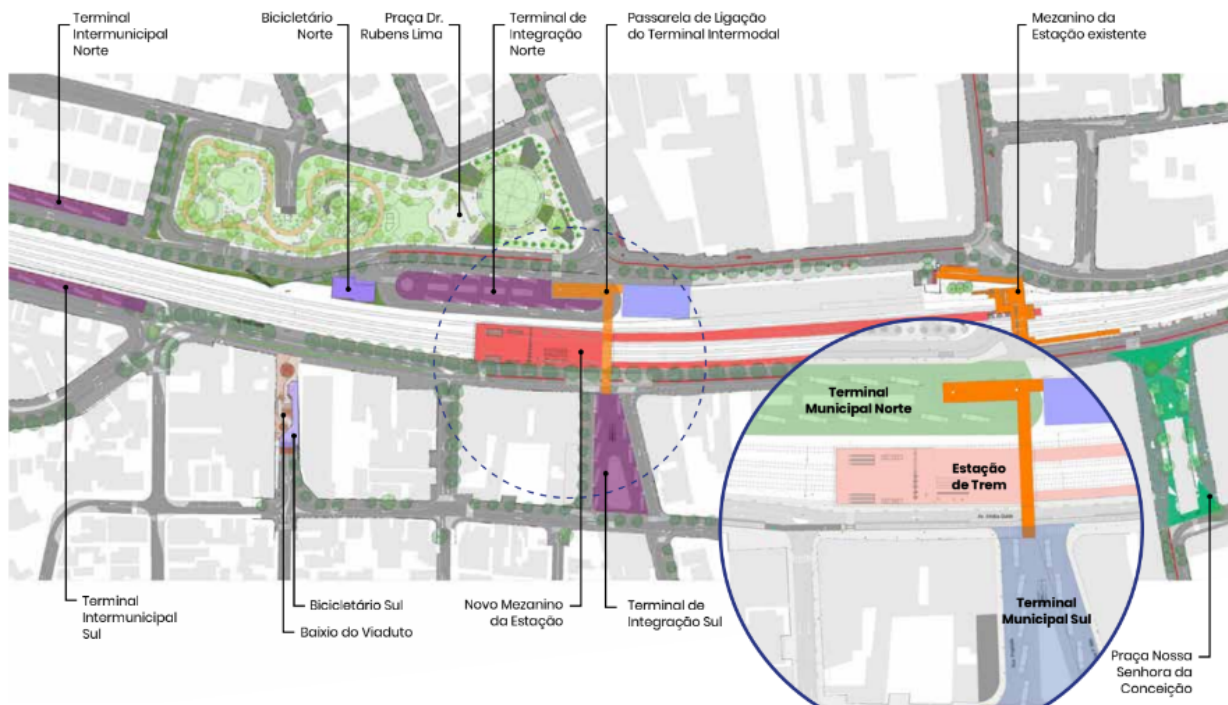
³⁵ Tradução original: “*Transforming Cities with Transit: the 3v approach*”

³⁶ Disponível em:

<<https://www.worldbank.org/en/topic/transport/publication/transforming-the-urban-space-through-transit-orient-d-development-the-3v-approach#:~:text=A%20new%20World%20Bank%20study.makes%20sense%20in%20each%20neighborhood>> Acesso em: 14/06/2024.

³⁷ A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é uma autorização concedida pela administração municipal que permite ao proprietário de um imóvel construir além do coeficiente de aproveitamento ou índice de aproveitamento básico definido por lei, mediante o pagamento de uma compensação financeira. Assim, empreiteiras são autorizadas a construir além do permitido com contrapartida financeira que deve ser “reinvestida” no local da construção para uso público e coletivo. Entretanto, apesar do incentivo ao adensamento e ao uso misto proposto pela OODC, nem sempre o “reinvestimento” acontece de forma adequada e o mercado imobiliário se beneficia pela ampliação construtiva. (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012)

Figura 3 - Intervenções para aprimorar a integração física do transporte coletivo



Fonte: Conectar Conectar, 2021

Dessa forma, o objetivo é identificar e solucionar potenciais desequilíbrios entre valores de nós, de locais e de mercado para criar novas oportunidades econômicas. A ferramenta fornece um quadro comum de avaliação para planejadores urbanos, de transporte e econômicos, facilitando as discussões necessárias para uma melhor integração econômica, do uso do solo e de transportes. Nessa perspectiva, o subsecretário responsável promete que a ideia é melhorar o atendimento das necessidades dos moradores, visitantes e trabalhadores que circulam próximo à estação, oferecendo rapidez, segurança e acessibilidade. Em entrevista, diz:

Pela qualidade dos trabalhos que vêm sendo apresentados e pelo profissionalismo da equipe multidisciplinar envolvida, esse projeto será reconhecido, sem sombra de dúvidas, como um divisor de águas para a mobilidade urbana, com ganhos reais em desenvolvimento e qualidade de vida da população a curto e a longo prazo” (BIANCHE, 2019).

Figura 4: Projeção da metodologia 3V'S no entorno da estação ferroviária de Queimados



Projeções divulgadas pelo Consórcio Conectar para o valor de nó, valor de local e valor potencial de mercado, respectivamente. Fonte: Conectar Queimados, 2021

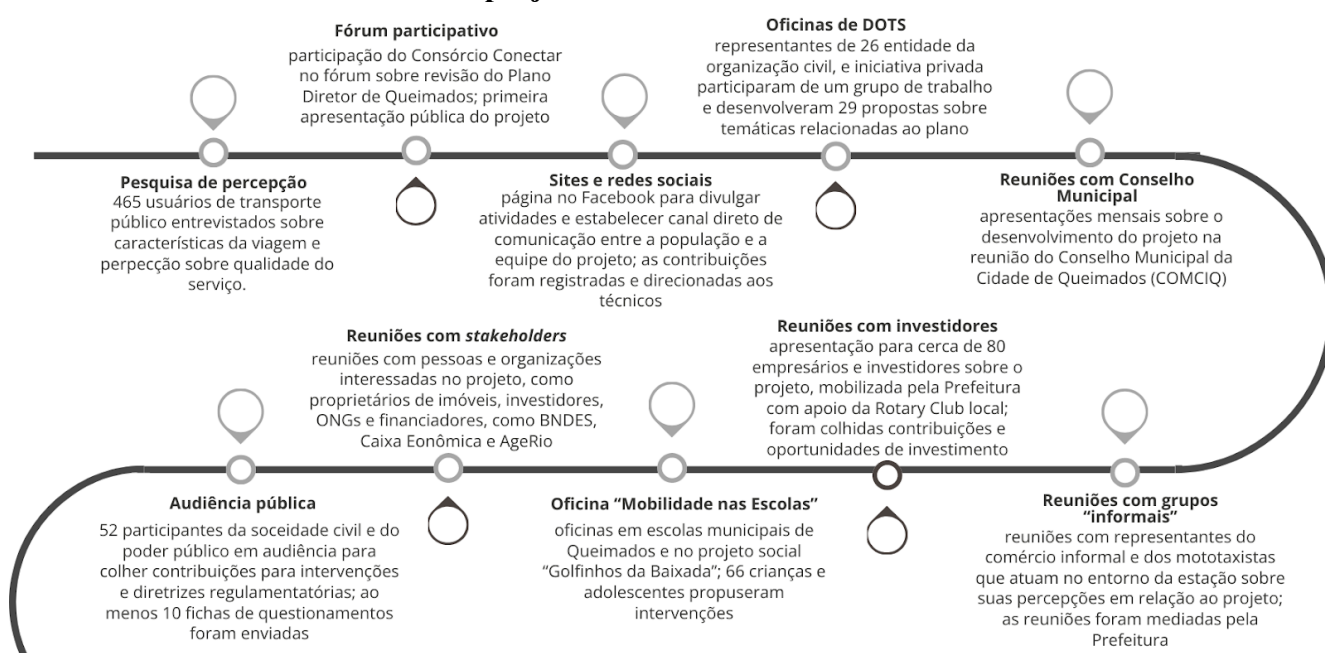
Para isso, o desenvolvimento do plano aconteceu em sete fases consecutivas: preliminar; diagnóstico; projeto conceitual; estudo de viabilidade; proposta de reestruturação; projeto básico e jurídica e financeira. Por fim, espera-se que os estudos prévios e as intervenções também oferecerão subsídios para que a Prefeitura de Queimados avance com a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e também para que seja utilizado como referência em outros municípios.

Para atingir tais objetivos, o plano contou com acompanhamento técnico de uma equipe multidisciplinar e a provocação da participação popular durante as fases iniciais. Segundo o documento, o diálogo com a população local permite conhecer as reais necessidades e “dá legitimidade às propostas desenvolvidas pela equipe técnica, pois as questões sugeridas ficam mais fiéis às demandas e expectativas dos principais beneficiários do plano, que são os moradores” (CONNECTAR QUEIMADOS, 2021). A partir dessa perspectiva, foram implementadas ações para a divulgação dos resultados parciais do trabalho e para a contribuição do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil (Figura 5).

Iniciada desde o início do projeto em 2019, o processo de participação social utilizou 10 diferentes metodologias, desde busca ativa até o uso de redes sociais. A rede social,

hospedada no canal *Facebook*³⁸, era utilizada como meio de divulgação de convite para novas reuniões e como registro com fotos de encontros passados. Na página também há compartilhamentos de matérias, artigos e vídeos sobre a temática de mobilidade urbana, realizados por organizações da sociedade civil. Atenta-se para pouca interação entre os usuários (cerca de duas mil curtidas) e comentários negativos de cidadãos que desacreditavam no projeto. Por parte da organização, há o direcionamento para que os cidadãos registrem suas contribuições no site oficial do projeto, entretanto o site encontra-se fora do ar, no momento da presente pesquisa³⁹. A página contou com postagens apenas até o início de 2021, não houve a divulgação dos dados coletados e, nem mesmo, do documento do plano finalizado ou da devolutiva sobre o andamento do projeto e obras.

Figura 5 - Linha do tempo com as ações de participação social para elaboração do projeto Conectar Queimados



Elaboração própria. Fonte: Conectar Queimados, 2021

As oficinas “Mobilidade nas Escolas” ocorreram em duas escolas municipais do entorno da estação ferroviária de Queimados. As atividades propostas enfatizaram os temas sobre espaço público e mobilidade (desenho urbano, promoção do espaço público saudável e vida comunitária, transporte ativo, etc) e sobre transporte público (condições de acesso dos usuários, integração física e transporte sustentável). O objetivo das oficinas participativas foi

³⁸ Disponível em: <<https://www.facebook.com/conectarqueimados/>> Acesso em 19/06/2024.

³⁹ Disponível em: <conectarqueimados.com.br> Acesso em: 16/06/2024

coletar subsídios para inspirar o detalhamento de intervenções voltadas à reestruturação urbana, ampliando o público-alvo já alcançado com as atividades anteriores. Ao total, 66 crianças e adolescentes com idades entre 3 e 17 anos participaram com a missão de serem “arquitetos por um dia” e propor soluções para a cidade. (Fotografia 1)

Fotografia 1 - Oficinas “Mobilidade nas Escolas”



Participação dos alunos para propostas de intervenção urbana. Fonte: Consórcio Conectar

As oficinas contaram com três representantes da ONG Pedala Queimados, dois membros do Consórcio Conectar e um representante do poder público municipal. No dia seguinte da elaboração, os mesmos organizadores montaram uma exposição na Praça Nossa Senhora da Conceição, próxima à estação de trem, para divulgação em local público para cidadãos em geral. A exposição contou com divulgação dos materiais do diagnóstico do plano, distribuição de “imagens-conceito” do projeto e exposição dos materiais produzidos pelos alunos nas oficinas “Mobilidade nas Escolas”. Além disso, também haviam cartazes em branco para sugestão de caminhos para implantação de ciclovias, cartaz para votação de propostas recolhidas nas oficinas e também cartazes em branco para sugestões em geral. (Fotografia 2)

Fotografia 2 - Exposição na Praça Nossa Senhora da Conceição



Participação aberta da população em espaço público. Fonte: Consórcio Conectar

Ao fim das atividades, o tema sobre mobilidade ganhou destaque com o uso da bicicleta como meio de transporte, além do reconhecimento de cidadãos que utilizam a bicicleta como meio de trabalho. Entretanto, foi relatada a vontade de possuírem carro próprio, evidenciando a continuidade do automóvel como objeto de desejo da sociedade e também como símbolo de ascensão social. Já no tema sobre espaços públicos, destacou-se a participação de crianças com propostas no espaço físico das praças, como lugares para brincar e parquinhos, enquanto que o público em geral relaciona o espaço a questões de economia, segurança pública, habitação, etc.

De forma geral, ao observar o processo de elaboração e construção do projeto Conectar Queimados, volta-se a algumas provocações explícitas no capítulo anterior. O financiamento por parte de agências multilaterais, como no caso o Banco Mundial, acaba por induzir a adoção de determinadas ‘inovações’ urbanas. Tal adoção, por meio de uma metodologia empregada pela agência de financiamento mundial, é revestida de interesses e contrapartidas que adentram na produção do espaço urbano pautada na razão neoliberal (FARAH, 2008).

A disseminação da metodologia dos 3v’s, apesar de ponderada à conjuntura do município de Queimados, assume importância relativa à imposição de estratégias externas ao local. Farah (2008) alerta para a influência exercida por agências multilaterais em países considerados do “Terceiro Mundo” pela dimensão de poder implícita em propostas

apresentadas como técnicas ou neutras. A estratégia de grandes corporações exerce grande influência sobre o espaço local, tanto pela disseminação de modelos quanto pelos instrumentos de gestão. O que acontece é uma hegemonia desses no local, influenciando a ação de organizações privadas e públicas. Assim, há uma imposição de modelos por meio de cooptação dos tomadores de decisão local na perspectiva do desenvolvimento.

Vainer (2001) também ressalta o uso do local para cooptação do capitalismo, esvaziamento do lugar e adaptação ao desenvolvimento econômico. A ênfase ao setor econômico e ao interesse privado, a partir da vertente metodológica de valor potencial de mercado do plano, evidencia os reais interesses neoliberais desta ligação direta entre o local e o global. Por assim dizer, o financiamento focado ao localismo pode ser utilizado como margem eleitoreira, além de enfatizar desigualdades de desenvolvimento entre regiões próximas. O autor, entretanto, aponta que há possibilidades de ganhos democráticos com o financiamento quando o processo é de “dissolução” e não apenas uma imposição localista.

A participação social, também presente no Conectar Queimados, se configura como um elemento central da administração pública e como uma “imposição” das agências de financiamento. O processo de participação da população exposto é ausente de redistribuição de poder e anuncia o grau de pseudoparticipação, como apresentado anteriormente. Logo, identificam-se práticas meramente de consulta ao cidadão e algumas iniciativas que garantem o acesso à informação, mecanismos de transparência e de controle social, mas que por si só não garantem a participação cidadã. Dentre as classificações de Arnstein (1969), a proposta de Queimados limita-se às escalas de informação, consulta e pacificação.

A página do *Facebook* Conectar Queimados é vista como uma iniciativa de divulgação aos cidadãos sobre o projeto, apresentando apenas informações sobre o diagnóstico e o desenho do projeto já realizado. O recorte dentro de uma rede social é limitante ao acesso dos cidadãos. Também não há o retorno aos participantes, pois não apresenta nenhuma devolutiva, assim como não há o resultado da contribuição por parte da população. Arnstein (1969) reflete que a ênfase na comunicação, geralmente, acontece pela via de mão única dos técnicos para os cidadãos, sem que haja um canal para o retorno e o diálogo entre ambos. Ele considera que os instrumentos de mão única são notícias da imprensa, panfletos, pôsteres, pesquisa de opinião e até mesmo reuniões informativas. Além disso, destaca o teor técnico dessas informações, distante do entendimento do cidadão comum. Sob essas condições, as pessoas têm pouca possibilidade de influenciar na ação que alegam ser para seu benefício, até mesmo pela divulgação tardia do projeto já desenhado previamente.

O processo restrito de consulta à população é explícito nas páginas do resumo executivo do projeto, quando assumem que o diálogo com os cidadãos dá legitimidade às propostas desenvolvidas pela equipe técnica. Os instrumentos considerados de consulta são pesquisas de opinião, assembleias de bairro e audiências. Dentro do contexto de Queimados, ainda soma-se as oficinas nas escolas municipais e a exposição realizada na praça referida. De acordo com o autor:

Quando os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, a participação permanece apenas um ritual de fachada. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões, quantos folhetos foram distribuídos ou quantas pessoas foram entrevistadas. O que os cidadãos conseguem em todas estas atividades é que elas ‘participaram da participação’. E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver ‘aquelas pessoas’ (ARNSTEIN, 1969, p. 6).

O momento para além da consulta ao cidadão também é importante, destacando a responsabilidade do poder público ao realizar uma pesquisa de opinião. Quando usados sem informações adicionais, as pesquisas de opinião não são consideradas indicadores válidos sobre a vontade da comunidade, pois há apenas uma “documentação” do que querem sem margem a outras possibilidades. Na maioria dos casos os desejos ficam restritos a revitalização de praças, espaços para brincar, implementação de ciclovias e bicicletários, partindo do pressuposto de algo pequeno. Na prática, os planejadores de transporte e trânsito continuarão criando ferramentas para promover a ideologia da modernização, estabelecendo uma nova infraestrutura de transportes e um novo espaço de circulação que sustente o tipo de desenvolvimento econômico e social almejado. Para além, também há uma geração de expectativa do respondente pela concretização do que foi pleiteado que não é suprida.

Por fim, a pacificação abordada por Arnstein (1969) assume ser grau de influência da população, mesmo que limitado. A estratégia é colocar algumas pessoas “confiáveis” em colegiados e conselhos como articuladores dentro de fóruns municipais e instâncias deliberativas das políticas urbanas que incluem poderosos locais. Aqui, considera-se a cooptação de algumas organizações da sociedade civil como o Pedala Queimados e o Golfinhos da Baixada que foram utilizados para aproveitar suas habilidades, conhecimentos específicos e articulação com a própria população. De maneira alguma pretende-se incluir as ONGs dentro dos interesses privados de agências de financiamento internacionais ou dos agentes de decisão estatal, apenas considera-se que o conhecimento territorial e o tempo de trabalho das organizações foi cooptado para atender aos interesses referidos.

Souza (2001) segue a mesma perspectiva ao defender que o esquema participativo é cooptado a ponto de “virar uma ferramenta de instrumentalização da sociedade civil por parte das forças públicas no poder de Estado, com a finalidade de eliminar focos de oposição e crítica e construir redes informais de suporte para se perpetuar no governo.” (SOUZA, 2001, p. 388). O envolvimento de organizações conhecidas no território e com alto grau de conhecimento sobre o assunto promove certa confiança ao cidadão. Entretanto, a elaboração do verdadeiro planejamento já está sendo efetuado pelos técnicos e secretarias existentes, restando à sociedade civil apenas a função periférica de controle e, no final, de aprovação do plano.

Ademais, não há nenhuma prioridade ou indício de continuidade da participação dos cidadãos no estágio seguinte de implementação. Na maioria dos casos, as instâncias públicas são vistas como as únicas implementadoras das intervenções urbanas, sem garantir algum tipo de influência nessa fase seguinte. Assim, em geral, as decisões do planejamento continuam sendo tomadas pelo corpo técnico das agências municipais (influenciadas por outras esferas) e ratificadas de modo formalizado pelos conselhos consultivos, a par da cooptação.

Ao passo que se observa a interferência de determinados interesses no planejamento, mesmo quando revestidos de participação social e discurso em prol da sustentabilidade, acredita-se haver um distanciamento do cotidiano que se multiplica e manipula o aspecto do vivido pela população. Suas interferências passam a acontecer no dia a dia do cidadão que apenas o concebe e o percebe com suas práticas espaciais experimentais com base nos pressupostos de interesses neoliberais homogeneizadores. Entretanto, Vasconcellos discute que apesar do Estado possuir poder dominante, ele não é absoluto na produção do espaço. Considera-se que o espaço é resultado de um processo dialético de produção em que há resistências contrárias à hegemonia materializada. Dessa forma, o que nos traz esperança é justamente o poder limitador do planejamento trazer consigo parcelas significativas de resistências. (VASCONCELLOS, 1996 apud CACCIA, 2015).

3.2. A Agenda Queimados 2030

O viver na resistência ao planejamento formal pode ser exposto através do olhar cuidadoso e valorativo ao dia a dia do território e da sociedade. A fim de propor outras medidas apagadas pelo poder público e autoridades, algumas organizações da sociedade civil buscam potencializar suas comunidades e disputar propostas de políticas públicas que apontem para a reconstrução. Assim, governos locais criam, planejam, orientam e destinam recursos públicos a ações potenciais para resolver problemas urbanos e garantir os direitos da

população. Nessa perspectiva, a participação da população civil no planejamento é apontada para além do caráter consultivo, mas propriamente em seu caráter de elaboração.

É nesse sentido que a Casa Fluminense⁴⁰ atua na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e constrói coletivamente políticas e ações públicas com foco na redução de desigualdades, no aprofundamento da democracia e no desenvolvimento sustentável. A Casa, a cada dois anos, acompanhando o ciclo eleitoral, publica uma agenda de possíveis ações a partir da definição das prioridades dos territórios e da sociedade civil como forma de disputar políticas públicas. Para a elaboração, conta com um diagnóstico qualitativo e quantitativo, levantamento de dados elaborados por organizações civis, como o próprio Mapa da Desigualdade apresentado do primeiro capítulo, e encontros com a população de forma online e presencial. A chamada Agenda Rio é publicada desde 2014 e no ano de 2024 publicou a sua sexta edição.

A partir da versão 2018, a Agenda Rio começa a acompanhar na escala local os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), criados através da Agenda 2030 idealizada pela ONU-Habitat, agência das Nações Unidas dedicada à promoção das cidades mais sociais e ambientalmente sustentáveis⁴¹. O debate internacional, conforme a projeção de aquecimento do planeta, definiu um horizonte do ano de 2030 como limite para ações de combate às mudanças climáticas. Assim, a Casa Fluminense passa a nomear seu instrumento de Agenda Rio 2030, assim como os países membros da ONU, e a aderir os objetivos estabelecidos no debate internacional, com o discurso da necessidade de ação local. As novas propostas, então, são carimbadas com os novos “selinhos coloridos” dos ODS propostos pela agenda internacional.

Nesse sentido, desde 2020 a Casa apoia a construção de Agendas Locais com organizações atuantes nas periferias da RMRJ com o projeto “Agenda Locais 2030: territorialização dos ODS em periferias metropolitanas”. A criação das Agendas Locais tem o intuito de propor políticas públicas estruturais e emergenciais utilizando a metodologia da

⁴⁰A Casa Fluminense é uma organização estruturada como associação civil sem fins lucrativos, autônoma e apartidária criada em 2013 por ativistas, pesquisadores e cidadãos com a visão de um Rio mais integrado. Busca afirmar uma agenda de política aberta à participação de todos e destinada universalmente a todo o território, sem priorizar as áreas centrais da capital fluminense. Assim, funciona como um polo de uma rede de pessoas e organizações dedicado a fomentar ações compartilhadas voltadas à promoção da igualdade, ao aprofundamento democrático e ao desenvolvimento sustentável no Rio, como uma “cidade metropolitana” em comum. Disponível em: <<https://casafluminense.org.br/a-casa/#quem-somos>> . Acesso em: 29/06/2024.

⁴¹ Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação em ações que vão desde acabar com a pobreza até a paz mundial, agrupados em 169 metas que devem ser atingidas pelos 193 países membros da ONU até o ano de 2030. Os ODS são produtos da Agenda 2030, pensados por países em encontros internacionais formais, que buscam frear e amenizar as problemáticas causadas pelas mudanças do clima. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>> Acesso em: 29/06/2024.

Agenda Rio, inspirada na Agenda Urbana global. Atualmente, há cerca de 20 propostas de Agendas Locais em territórios da RMRJ, sejam municipais, de bairro ou de favelas. Dessarte, espera-se que os grupos construam coletivamente suas visões de futuro para a melhoria das condições de vida dos seus moradores a partir de potencialidades e desafios territoriais (Figura 6).

Figura 6 - Municípios com Agendas Locais 2030



Georreferenciamento das 12 propostas de Agendas Locais, baseadas na Agenda Urbana da ONU, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Fonte: Casa Fluminense, 2022

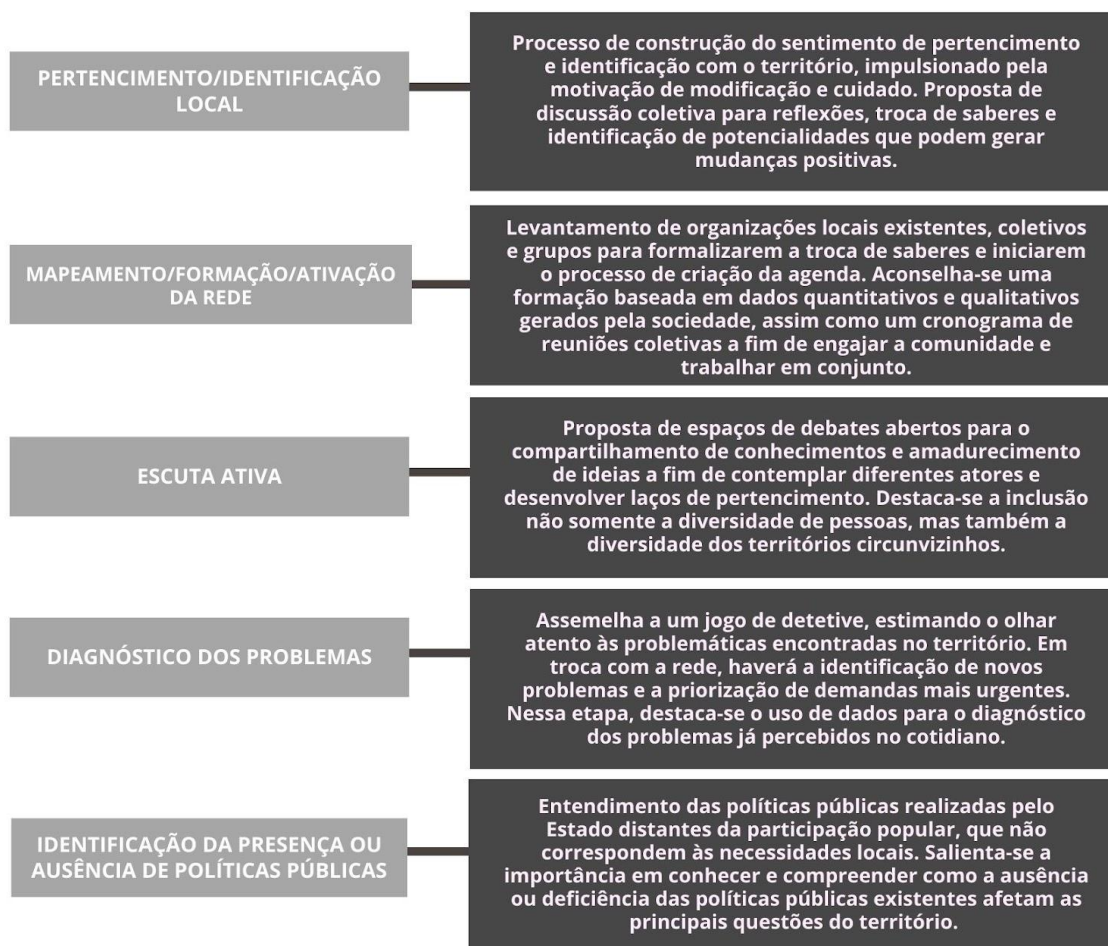
Em 2021, lança um Guia para Agendas Locais 2030⁴², com financiamento da União Europeia, a fim de divulgar a metodologia utilizada para a construção de uma agenda e incentivar a elaboração para diferentes territórios da RMRJ. O início da proposta metodológica destaca a importância do território na formação da identidade grupal/individual, para além do espaço controlado pelo Estado-nação, e a inviabilização dos moradores no processo de formação de seu próprio território. Aponta a escuta ativa como método imprescindível para a garantia da pluralidade de vozes na construção de uma agenda local a fim de evidenciar o papel crucial do indivíduo na sua construção e, consequentemente, de sua

⁴² Disponível em:

<[ps://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2021/06/01_GUIA_AGENDAS_versao-final-8.pdf](https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2021/06/01_GUIA_AGENDAS_versao-final-8.pdf)> Acesso em: 29/06/2024.

identidade. Assim, salientam a relevância de rodas de conversas abertas com reflexões críticas que retratam os reais anseios e desafios enfrentados pelos moradores.⁴³

A proposta da metodologia segue um ordenamento, entretanto, apontam não existir um ordenamento cronológico. Os pontos como guia devem levar em consideração a realidade do território. São eles:



Diferente da metodologia descrita no subcapítulo anterior proposta pelo Banco Mundial, o guia elaborado pela Casa Fluminense provoca o sentimento de coletividade e o cuidado ao apresentar propostas de possíveis intervenções urbanas. Sem nenhuma receita pronta, a organização pretende provocar políticas coletivas de incidência em diferentes territórios. Assim, espera-se que as Agendas Locais sejam uma ferramenta de incidência capaz de abrir diálogos com o poder público e encaminhar demandas identificadas pela escuta

⁴³ Alguns atores estratégicos destacados no Guia para Agendas Locais são organizações sociais locais, os artistas locais do rap, hip-hop ou da dança, são os grupos que se reúnem para andar de skate ou pedalar, são a velha-guarda de uma escola de samba local, são os professores das escolas do território, os agentes comunitários de saúde, os políticos locais. (CASA FLUMINENSE, 2021)

ativa e “permitir que todas as pessoas se sintam parte da mudança e transformação local com a progressiva redução de desigualdades sociais e territoriais” (CASA FLUMINENSE, 2021).

Queimados foi um dos primeiros territórios a produzir sua Agenda Local e é um dos exemplos de boas práticas apresentadas pelo guia. Lançada em 2020, a primeira edição da agenda queimadense foi realizada pela rede de organizações civis da cidade, composta pelo Golfinhos da Baixada, Pedala Queimados, Amapara e bxd_Qm2. Possui como lema a premissa “Reunindo ideias e convocando o compromisso para construção de uma cidade justa e desenvolvida!” e realiza propostas que valorizam o desenvolvimento sustentável, colaboram com a superação da violência e garantem o direito à cidade.

Segue com o alinhamento à Agenda Urbana e os ODS, além da Agenda Rio 2030. Por isso, apresenta influências de propostas para as pré-candidaturas municipais do ano de 2020. Gisele Castro, coordenadora do Golfinhos da Baixada, ressalta a intenção que o candidato eleito firme o compromisso de atender às demandas presentes na Agenda Queimados 2030 como forma de reconhecimento do trabalho e de comprometimento às sugestões da população. Além disso, afirma a intenção em estimular a participação da sociedade e a continuidade com o monitoramento das ações políticas do município.⁴⁴

A agenda, vista como uma tecnologia social, organiza pautas prioritárias para o território realizadas coletivamente em prol da sociedade. Ademais, identifica e cita a importância do acompanhamento das políticas nas esferas legislativas e executivas. Para que a população se envolva, possui um caráter para além de um plano, pois expressa suas considerações pela história da cidade, os hábitos culturais e as heranças, além de apresentar uma linguagem acessível e não-tecnicista. A valorização do cotidiano também é presente, já que valoriza as questões do dia a dia que precisam ser entendidas como tarefas cruciais da política pública.

A escuta minuciosa da população a partir das ações dos coletivos envolvidos foi um pilar importante para a construção da agenda. Apesar disso, não há uma descrição detalhada sobre como esses contatos foram realizados. A análise e coleta de dados também são demonstradas como de suma importância para a elaboração de múltiplos diagnósticos que foram utilizados, apresentam dados de expectativa de vida, saneamento e dados educacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Baseado nestes, acreditam que “a ação coordenada entre toda a sociedade pode desfazer todo o sofrimento real que está por trás

⁴⁴ A exemplo da Agenda 2030 da ONU, cidades da Baixada criam planos de ações a partir de sugestões da sociedade civil. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/a-exemplo-da-agenda-2030-da-onu-cidades-da-baixada-criam-planos-de-acoes-partir-de-sugestoes-da-sociedade-civil-rv1-1-24729038.html> Acesso em 30/06/2024.

desses números” (CONECTAR QUEIMADOS, 2021, p. 7). Apresenta, então, seis eixos temáticos:

- **Cultura e esporte:** criar o Conselho e o Fundo Municipal de Esporte e Lazer (CMEL);
- **Educação:** fortalecimento dos conselhos escolares, transparência e inclusão de cidadania ampla e participativa no currículo;
- **Emprego:** criar a agência municipal de trabalho;
- **Governo aberto:** atender todo o serviço público numa plataforma online;
- **Mobilidade:** Queimados integrada;
- **Saneamento:** proteger rios, prevenir enchentes e melhorar o abastecimento de água.

Analisaremos especialmente o eixo de mobilidade. A proposta de uma cidade integrada por meio da mobilidade também agrega a reflexão sobre a geração de renda a partir da ciclogística municipal, a consolidação do modelo DOTS e a aplicação de planos. Para justificar suas prioridades, apresenta as principais variáveis do diagnóstico do problema atual. A exemplo, as consequências negativas da concentração de empregos na capital do estado e a priorização do espaço viário voltada para o transporte motorizado individual, como altos índices de congestionamento, custos onerosos ao poder público, poluição do ar e qualidade de vida. Cita a recomendação da ONU-Habitat, sua agência inspiradora, para o uso da bicicleta como forma de assegurar o direito à cidade e corroborar para o equilíbrio do espaço urbano. Há o destaque para a bicicleta como um instrumento para solução de crises de grande escala (como a pandemia da Covid-19) e como vetor de histórias individuais impactantes, pois ela é capaz de ampliar acessos a postos de trabalho, educação, serviços, equipamentos culturais e de lazer de forma sustentável e integrada. Dessa forma, de acordo com os “selos” dos ODS, a proposta sobre mobilidade pretende contribuir para atingir as metas do ODS 1, ODS 3, ODS 7 e ODS 11.⁴⁵

O eixo de mobilidade é subdividido em 3 propostas. A primeira é sobre direito à cidade e visa promover a integração viária e tarifária, criar espaços para o diálogo e a participação de diferentes setores que vise democratizar o uso do espaço. A segunda aborda a superação da violência com a promoção de ciclogística e *Bike Tour* por meio da

⁴⁵ As definições dos ODS referidos são: ODS 1 - Erradicação da pobreza: erradicar a pobreza em todas as formas e em todos os lugares; ODS 3 - Saúde e Bem-Estar: garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ODS 7 - Energia limpa e acessível: garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos; ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. (ONU BRASIL) Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>> Acesso em: 03/07/2024.

regulamentação do uso da bicicleta como ferramenta de acesso à renda, do incentivo ao turismo rural sustentável e o fomento da agricultura familiar. Por fim, a terceira proposta é sobre desenvolvimento sustentável com a criação de políticas de carbono zero, apropriação de espaços públicos e ampliação da mobilidade urbana. As propostas apresentam uma série de ideias de forma geral, é notório não haver uma seletividade de prioridades. Tal notoriedade evidencia a quantidade de insatisfações e de possíveis melhorias sobre a mobilidade em Queimados.

Apesar do intuito da Agenda Local ser um compromisso assinado pelos candidatos ao poder executivo, não há nenhuma informação sobre ter havido alguma assinatura ou a concretização das propostas apresentadas. Não obstante, observa-se o engajamento neste instrumento construído integralmente pela sociedade. Há uma página no site “Petições da Comunidade” de coleta de assinaturas online para a população legitimar e apoiar o documento⁴⁶. Além disso, há também reportagens em grandes veículos de informação que noticiam a agenda elaborada pelos moradores de Queimados como uma agenda construída de forma coletiva pelo direito à vida e a superação do protagonismo da violência no território.⁴⁷

A nova disseminação das Agendas Locais na RMRJ provocadas pela Casa Fluminense, inspiradas na Agenda 2030 da ONU, apresenta variáveis dicotômicas válidas de consideração. Não se pretende aqui agregar juízo de valor às práticas existentes no território fluminense e, muito menos, deslegitimar as ações propostas. Vale apenas a consideração de certa “importação” de práticas urbanas representadas pelos ODS e pelas agendas internacionais, idealizadas por países centrais, que influenciam no planejamento urbano do chamado Sul-Global. É fato que os ODS são um marco fundamental para colaboração de uma agenda partilhada para enfrentar desafios que atingem a todos os países, entretanto, questiona-se a responsabilização e a transparência no que chamam de “desenvolvimento sustentável global”.

O primeiro ponto a ser considerado é sobre a importação de políticas urbanas. Coli (2019) apresenta que a difusão e circulação de ideias, teorias, modelos e práticas é uma característica da história do urbanismo e do planejamento urbano, porém após os anos 90 a

⁴⁶ Disponível em: https://secure.avaaz.org/community_petitions/po/moradores_de_queimados_faca_parte_da_agenda_queimados_2030/> Acesso em: 03/07/2024.

⁴⁷ PROJETO COLABORA, 2020. Disponível em: <https://projetcollabora.com.br/ods11/moradores-de-queimados-criam-uma-agenda-pelo-direito-a-vida/>> Acesso em: 03/07/2024. JORNAL EXTRA, 2020. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/a-exemplo-da-agenda-2030-da-onu-cidades-da-baixada-criam-planos-de-acoes-partir-de-sugestoes-da-sociedade-civil-rv1-1-24729038.html>> Acesso em: 03/07/2024.

expansão contínua da urbanização em escala mundial com o avanço da globalização neoliberal acontece de forma inédita. Governos de países centrais, consultores ou organizações internacionais protagonizam as transferências de políticas com formuladores locais e nacionais em redes globais de disseminação. Tais atuações são marcadas pela complexidade que envolve a importação de padrões de intervenção, apoiadas nas diferenças de poder quanto ao acesso às redes e aos agentes que delimitam, conduzem e legitimam ou deslegitimam a disseminação de certas políticas urbanas. Assim, de acordo com o autor:

Esses diferentes intercâmbios podem levar a relações conflituosas relativas às próprias formas de intervenção no espaço urbano, levantando questionamentos quanto aos discursos que apontam para a inevitabilidade na adoção de determinadas práticas territoriais que constituiriam os modelos consensuais de urbanização nos quadros do capitalismo contemporâneo. (COLI, p. 11, 2019)

Em contribuição, Farah (2008) reitera que a disseminação de políticas públicas é o “motivo condutor” de instituições e atores que estimulam a divulgação de inovações ou do que consideram as “boas práticas”, como forma de promover a reprodução de políticas bem sucedidas. Destaca que ONGs, agências multilaterais e outras instituições atuam junto com os níveis de governo a uma indução de reprodução de programas por meio da concessão de recursos condicionada à ação de determinados modelos. Ou seja, muitas vezes a possibilidade de financiamento condiciona padrões de ações, ocorrendo a disseminação em diferentes territórios. Como, por exemplo, ações que visam contribuir com as metas dos ODS ou que sejam classificadas como boas práticas tendem a possuir maior possibilidade de obtenção de recursos e assim há, conseqüentemente, maior adoção.

Dessa forma, a “importação” de modelos de planejamento urbano deixa de acontecer sob base voluntária, essencialmente em nações colonizadas dos países do Sul que dependem de investimentos e de técnicas para realização de projetos urbanos. De acordo com Coli, o urbanismo “colonial” ou “neocolonial” se apossa dos mecanismos de transferência, como a imposição, mais ou menos negociada, de práticas e os bloqueios de transferência técnica e social desses modelos, além da deslegitimação de soluções alternativas construídas dentro do próprio território. Por assim dizer, tais práticas também não são neutras, pois são concebidas em contextos econômicos, políticos e culturais distintos das cidades para as quais são importadas. Ignoram, então, as realidades e os problemas sociais e territoriais da periferia global, e propõem soluções deslocadas da realidade, mas que são apresentadas como boas práticas (COLI, 2019; VAINER, 2014).

Coli (2019), ao citar Ward (2000), defende que há um neocolonialismo construído no processo de ajuda externa e de instituições internacionais, como as Nações Unidas e o Banco

Mundial, que perpetua o fluxo unidirecional de ideias e práticas de planejamento dos países do Norte, “desenvolvidos”, para os países do Sul, “em desenvolvimento”. Segundo o autor, há uma tendência crescente de casos promovidos por esses organismos internacionais que desempenham papéis imprescindíveis em difusão de “soluções para o desenvolvimento” e um planejamento enraizado de termos ocidentais com premissas de políticas neoliberais. Assim, podemos identificar a Nova Agenda Urbana e as diretrizes do Acordo de Paris, propostas pelo ONU-Habitat, como imposições negociadas que limitam as oportunidades de participação local no processo de formulação.

Nunca antes os consultores internacionais desempenharam um papel tão central na concepção de estratégias urbanas e regionais, ou seja, na elaboração e difusão de "agendas" teóricas e práticas que moldam as práticas de ordenamento do território e de planejamento urbano. Por um lado, as agências e fundações de desenvolvimento estimulam e financiam a investigação sobre uma série de assuntos, temas e questões. Por outro lado, as agências de desenvolvimento nacionais ou multilaterais sugerem e apoiam formas institucionais de prática que refletem concepções e objetivos particulares de uso do solo e planejamento urbano. Isto é feito no contexto de um aumento generalizado da comunicação entre investigadores, académicos universitários e profissionais, que se movem entre os quadros institucionais nacionais e as agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa Habitat das Nações Unidas, entre outros (VAINER, p. 51, 2014, tradução livre).⁴⁸

Para além da disseminação de políticas, há um ponto a ser considerado sobre a implementação dos chamados ODS. Apesar de serem objetivos voltados a ações imprescindíveis, o desenvolvimento de seus indicadores foi realizado por comitês técnicos em uma tentativa de “metricizar” e “tecnocratizar” a agenda de desenvolvimento. O que acontece é um risco para o esvaziamento do conceito de sustentabilidade mascarado por uma suposta neutralidade de conhecimentos técnicos. Assim, os ODS podem ausentar as questões cruciais das responsabilidades e encargos desiguais dos desafios da sustentabilidade, escondidos em abordagens menos ambiciosas sem alterações significativas do sistema hegemônico (KUMAR et al., 2024).

Apesar da reconhecida relevância dos pontos apresentados, considera-se que os desafios contemporâneos, em especial os urbanos, são complexos e devem ser abordados de forma mais holística e multidirecional. Ao analisar a Agenda Local proposta pela Casa Fluminense, entretanto, observa-se o esforço crítico na adoção da agenda normativa e em não universalizar os objetivos, politizando suas propostas. Vainer apresenta:

⁴⁸ Tradução original: “On the other, national or multi-lateral development agencies suggest and support institutional forms of practices that reflect particular conceptions and goals of land use and urban planning. This is done in the context of a generalized increase in communication among researchers, university academics and professionals, moving between national institutional frameworks and multilateral development agencies such as the World Bank, the Inter-American Development Bank, and the United Nations’ Habitat Programme, among others.” (VAINER, p. 51, 2014)

Apesar dos desafios e das dificuldades, temos de acreditar nas possibilidades de uma epistemologia plural e na descolonização do conhecimento urbano. Para isso, as chamadas "melhores práticas" devem ser atiradas para o caixote do lixo da história e substituídas por diálogos múltiplos e abertos: diálogos entre investigadores, claro, mas também entre professores de estudos urbanos e planeadores e, talvez acima de tudo, entre cidadãos. Estes últimos, melhor do que ninguém, estão em condições de transmitir a sua experiência, não para que seja copiada, mas para que se torne uma inspiração para os outros, para os incitar a inventar novas urbanidades e novas formas de estudar as cidades (Ibid, p. 54, tradução livre).⁴⁹

Ainda que muito se questione sobre a adesão de agendas internacionais por organizações territoriais do terceiro setor, não há como negar a tradução das políticas para a realidade local. Weyland (2004, apud FARAH, 2008) reconhece a existência de redes de participantes (especialistas, prefeitos, ONGs, partidos políticos) que “traduzem” as informações recebidas, deixando de serem transmitidas diretamente do inovador aos receptores potenciais. Pode-se, então, haver um processo de disseminação dos modelos ao passar por uma “terceira parte” responsável por ampliar o horizonte de inovações trazendo experiências locais. Assim, ressalta a “atenção para potencialidades e limites da participação de atores externos, no processo de divulgação de informações sobre inovações que podem ser adaptadas à análise da disseminação de inovações em níveis subnacionais de governo” (FARAH, p. 118, 2008). Isso se dá, principalmente, pela convergência entre o problema tratado pelo programa inovador e a agenda de políticas públicas locais.

Dessa forma, não se pode negar haver esforço em desnaturalizar os processos de globalização que exploram os circuitos dos poderes globais. A mobilidade dos modelos de políticas garantem a natureza social em serem processos contínuos de tradução, intermediação, além de contextualização/descontextualização/recontextualização. Assim, a influência de atores sociais e políticos internos, principalmente dos movimentos sociais de cada localidade, desempenha um papel crucial na intervenção da construção da agenda e da formulação de políticas públicas locais, incluindo a seleção de alternativas de políticas e a busca de opções adaptadas. O processo interno da localidade adotante é essencial para a disseminação (COLI, 2019; FARAH, 2008).

Sobre tal adaptação, algumas destas experiências podem contribuir para o fortalecimento de novas teorias no campo do planejamento urbano que atestam a capacidade

⁴⁹ Tradução original: “*Despite the challenges and difficulties, we must believe in the possibilities of a plural epistemology and the colonization of urban knowledge. To do this, so-called ‘best practices’ must be chucked into the dustbin of history and replaced with multiple, open dialogues between researchers, of course, but also between urban studies professors and planners and, maybe above all, between citizens. The latter, better than anyone else, are in a position to transmit their experience, not so that it may be copied but so it may become an inspiration to others, to incite them to invent new urbanities and new ways of studying cities.*” (VAINER, p. 54, 2014)

de produção originária na periferia. A questão principal não é a recusa da produção do Norte-Global, mas sim do reconhecimento de seu caráter situado sob condições específicas diferentes das culturas de planejamento presentes nas cidades do Sul-Global. Não obstante, salienta-se a inexistência de um espaço neutro, em que as transferências ocorreriam de forma igualitária em um fenômeno contínuo e homogeneizado sem centralidades (COLI, 2019).

A análise de Kumar et al (2024), confere que os ODS podem fornecer um quadro positivo para as organizações locais se mobilizarem, criarem e se envolverem em decisões políticas, criando também painéis de avaliação normativos. Por outro lado, o foco nas métricas em dados gera uma nova oficina também criticada, pois com a “dataficação” do desenvolvimento corre-se o risco de consolidar preconceitos ou desigualdades nas prioridades com foco em resultados imediatos em detrimento de desenvolvimentos genuínos. Além da possibilidade de funcionarem como engrenagem sobre quem contribuiu para o financiamento, quem recebe e como. Assim, questiona:

O que precisaria acontecer, então, para criar um espaço genuíno para articular objetivos de desenvolvimento com diversas comunidades locais, e de formas que sejam sensíveis às interseccionalidades e às dinâmicas de poder? Como podemos envolver-nos em tais processos, ao mesmo tempo que permanecemos conscientes das críticas bem conhecidas da “tirania” da participação, da “captura da elite” e das complexas dinâmicas sócio-políticas em termos de gênero, raça, etnia, casta, classe, bem como do cálculo com histórias mais amplas de colonialismo? (KUMAR et al, p. 234, 2024, tradução livre)⁵⁰

Tais questionamentos são válidos e também merecem complexas reflexões, as quais não há pretensão de se esgotar neste trabalho. Além das ponderações sobre a disseminação de modelos de cidades, a questão da participação e da contribuição das organizações sociais ganha relevância quando analisamos os níveis de envolvimento da população nas decisões de políticas. O trabalho da Casa Fluminense e o apoio às Agendas Locais aproxima-se de um nível de participação relevante em que há a tentativa de estabelecer um contato de diálogo e transparência para a viabilização de uma política pública. Considerando as escalas de Souza (2001) inspirada em Arnstein (1969), pondera-se certa tentativa de conformidade com o grau de pareceria, sem, necessariamente, uma redistribuição de poder.

No momento em que o agente de poder local, como os prefeitos, assinam o compromisso das Agendas Locais, ele concorda em compartilhar o planejamento e as responsabilidades com os seus idealizadores. Ainda que não ocorra em plenitude, pois a

⁵⁰ Tradução original: “*What would need to happen, then, to create genuine space to articulate development goals with diverse local communities, and in ways which are sensitive to intersectionalities and power dynamics? How can we engage in such processes, while remaining cognisant of well-worn critiques of the ‘tyranny’ of participation, and ‘elite capture’ and complex social-political dynamics across gender, race, ethnicity, caste, class, as well as reckoning with broader histories of colonialism?*” (KUMAR et al, p. 234, 2024)

decisão de implementação ainda dependerá de ações exclusivas do poder executivo, valoriza-se a mobilização de uma sociedade civil organizada para disputar as políticas urbanas.

Ainda assim, certifica-se o caráter de “pensar grande” das organizações mencionadas, diferente das limitações que são apresentadas em práticas de pseudo-participação promovidas pelo Estado. Especificamente sobre a mobilidade, a última Agenda Rio 2030 publicada em 2024 levanta políticas de tarifa zero, diagnosticando um alto comprometimento de renda com o transporte por parte dos moradores da RMRJ. Para além de apresentar uma ideia promissora, por mais que primordial, expõe a seus leitores o passo a passo de como seria a realização dessa política, desde a elaboração de um decreto com previsão orçamentária, até a reestruturação de contratos das linhas de ônibus. Por fim, ao passo que também mostra exemplos de “boas práticas” de experiências territoriais brasileiras, justifica suas escolhas de seleção conforme critérios de relevância e tamanho das cidades, representatividade geográfica, transparência e indicadores de pesquisas realizadas.

A finalização deste subcapítulo não pretende encerrar a discussão. Considera-se que foram levantadas significativas informações e reflexões sobre viagens transnacionais do planejamento urbano que atravessam fronteiras urbanas e nacionais e são traduzidas em possibilidade de transformar distopias locais. No fim de contas, sabe-se que o lema da Agenda 2030 “não deixar ninguém para trás” não se concretizará apenas com modelações das cidades globalmente, mesmo que traduzidas à realidade local. Deveras, valoriza-se iniciativas que realmente transgridem às lógicas compulsórias do planejamento urbano neoliberal.

3.3. A resistência da organização Pedala Queimados

O espaço, transformado em território, é compreendido como um campo político, com relações de poder e saber manifestadas em discursos de dominação e resistência. Ao explorar mazelas sobre o planejamento urbano, o espaço torna-se também uma arena de práticas de contestação da influência do sistema econômico e social, do poder político, das práticas de dominação e do seu modo de produção e apropriação do próprio espaço urbano por instrumentos de planejamento. Inspirado em Rua (2007), então, questiona-se:

Como a concepção capitalista de espaço se combina ou se antagoniza com outras concepções de espaço? Como espaços de representação podem ser criados se opondo às representações do espaço hegemônicas? Como as resistências e conflitos, ao provocarem reterritorializações, promovem o desenvolvimento, sempre integrado à lógica territorial? (RUA, p. 161, 2007)

Entretanto, é nesse mesmo espaço que iniciativas autônomas se revelam e se tornam importantes vetores de resistência ao provocarem novas formas de territorialidades capazes de contestar a lógica normatizadora do planejamento urbano. É por essa concepção que se destaca a Associação Pedala Queimados, uma Organização Não-Governamental localizada em Queimados e criada em 2019 por Carlos Leandro de Oliveira, conhecido como Carlos *Greenbike*. O Pedala Queimados tem como missão promover a transformação social através da bicicleta com foco na geração de trabalho e renda, redução das desigualdades e promoção da cidadania. Seus objetivos iniciais são traduzidos em ser referência técnica e política na luta pela mobilidade urbana sustentável no município de Queimados e expandido à RMRJ.

Diante da complexidade das questões sobre mobilidade urbana, Carlos, sem possibilidade de arcar com os custos de passagens de transportes coletivos, pedalava cerca de 50 quilômetros entre Queimados e a região central do Rio de Janeiro para trabalhar até criar a organização. Seu intuito inicial era promover a prática de pedalar pela cidade de forma segura, por meio de reivindicações para construção de ciclovia e ciclofaixa. Entretanto, percebeu que a violência sofrida pela juventude preta e periférica de Queimados, em 2017 considerado o município mais violento do Brasil, assolava a população e não era possível falar apenas de ciclovias. Assim, seu objetivo não era mais lutar apenas por ciclovias, mas lutar pela vida.

Com esse intuito, ganhou uma captação destinada a realizar um mutirão para recolher bicicletas abandonadas em prédios e condomínios, reformá-las em projetos que ensinavam mecânica básica aos moradores e deixá-las para uso compartilhado dos moradores. O condomínio visado, entretanto, era considerado um dos mais violentos, o condomínio Valdariosa, conhecido por originalmente ser um projeto do Minha Casa Minha Vida que virou terreno de disputa entre o tráfico e a milícia local. Para Carlos, a bicicleta era apenas o pretexto para adentrar no território, mas o objetivo real era oferecer uma oportunidade e saída para os jovens por meio de oficinas de manutenção de bicicletas e atividades formativas e informativas. Por fim, o objetivo real passou a ser utilizar a bicicleta como meio de gerar oportunidade e reduzir desigualdades. (Figura 7)

Figura 7 - Capa do Jornal Mais Baixada sobre projeto de bicicletas no condomínio Minha Casa Minha Vida



Fonte: Jornal Mais Baixada, 2019.

O coletivo, entretanto, possui outras frentes de projetos sempre relacionados à mobilidade e à bicicleta. Em 2020, em meio à pandemia da Covid-19, houve uma expansão na promoção de bicicletas em todo o mundo como meio de locomoção sem risco de contágio. O Pedala criou o “Projeto PedalAr”, o primeiro sistema de bicicletas compartilhadas da Baixada Fluminense, como uma alternativa aos moradores. O projeto pretendia garantir o transporte rápido, sustentável, seguro e a baixo custo para os moradores de 5 bairros de Queimados com a possibilidade de alugar bicicletas por \$5 no plano diário. A organização se comprometia com a logística das bicicletas, a higienização conforme orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), e a manutenção constante. Além disso, inaugurou um espaço físico chamado PedalAr para o desenvolvimento socioambiental, reconhecido como um espaço de transformação social para trazer diálogo com a comunidade⁵¹. (Fotografia 3)

51

Disponível

em:

<https://pedalar2020.wixsite.com/website?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR2_zKhhlZCnDwjbr3AjOANYz0CWc9bLx0M1Bap11jVp_nxOe8Lh5hGWhe0_aem_NKmUnOO_j5d2mhdlyUSJVA> Acesso em: 11/07/2024.

Fotografia 3 - Projeto PedalAr: aluguel de bicicletas compartilhadas em Queimados, RJ



À esquerda, sede do PedalAr e do Pedala Queimados. À direita, bicicletas compartilhadas disponíveis para os moradores em local público. Fonte: Fotografia da autora, 2022 (à esquerda); Pedala Queimados, 2020 (à direita)

Para além desses dois projetos iniciais, a associação Pedala Queimados também promove ações como: caminhadas, pedaladas rurais e urbanas, palestras, seminários, debates, cursos de capacitação, entre outras atividades. Com essas ações, sua utopia é transformar a cidade de Queimados em uma cidade mais justa, igualitária e sustentável. Acredita também ser um modelo com potencial de expansão para outros municípios da RMRJ. Não se pretende aqui expor todos os projetos idealizados pela organização, porém, da mesma forma que há a importância em explanar as metodologias, metas e objetivos de planos urbanísticos, também valida-se a elucidação de alguns “projetos-meio” da ONG para chegar a sua finalidade principal.

Um deles é o “Projeto Anda Queimados: caminhadas na natureza” que visa fortalecer o turismo de base comunitária na Baixada Fluminense através de caminhadas e pedaladas pela região. Pretende, então, estimular o turismo rural sustentável, a valorização do território, o bem-estar e o lazer no meio rural da Baixada, além de fomentar a economia da agricultura familiar. Os encontros acontecem periodicamente, são divulgados pelas redes sociais e também contam com a parceria de algumas instituições locais. O passeio também tem caráter

formativo contando a história dos locais em que passam, valorizando o sentimento de identidade e reconhecimento do território ao abordarem a dimensão cultural.

Ao acreditar na transformação e na valorização do território, a contação de histórias também é levantada como condutor de sabedoria local aos moradores. Através da arte urbana, o Pedala Queimados promoveu o revivescer da conhecida Praça da Paz (Fotografia 4), em Queimados, que contou histórias por meio da arte de grafite nos muros da praça como meio de levar conhecimento e lembrança das pessoas que foram importantes para o município. A construção dessas narrativas relembrou a criação de Queimados e seus laranjais, ainda quando fazia parte de Nova Iguaçu, até personagens que são conhecidos por todos os moradores pela sua relevância na transformação local. (Fotografia 5)

Fotografia 4 - Faixa com atividades promovidas pelo Pedala Queimados na data de aniversário da Praça da Paz



Fonte: Fotografia da autora, 2022

Fotografia 5 - Muro com artes urbanas representando a história de Queimados



Fonte: Pedala Queimados, 2023

As crianças também são o público-alvo de algumas ações propostas pelo Pedala. O Projeto Cine Bike tem o propósito de debater questões ambientais através do audiovisual de

forma itinerante. A última edição ocorreu em via pública com projeção em muros de casas no limite do município de Queimados e Austin, local ausente de políticas públicas, como forma de contribuir para a transformação social em um território com várias potências. Já o projeto Bike de Cria é focado na primeira infância, com crianças entre 2 e 8 anos, e tem o intuito de proporcionar diferentes ambientes de socialização e ensinar noção de cidadania por meio da bicicleta. São utilizadas bicicletas doadas do tipo *balance* (sem pedal) para o uso das crianças que para além do uso lúdico, também são instrumentos de apoio ao desenvolvimento motor. Do mesmo modo, são organizadas rodas de conversa com metodologias infantis para trocar conhecimentos sobre a bicicleta, essa também é uma forma de introduzir debates sobre mobilidade urbana às crianças. (Fotografia 6)

. Fotografia 6 - Projetos voltados às crianças como forma de introdução às temáticas de mobilidade urbana por meio da bicicleta



Fonte: Pedala Queimados, 2024

A promoção dessas ações importantes para o território são formas de promover o desenvolvimento em seu puro conceito de desenvolver, provocando reflexões na população, oferecendo atividades lúdicas, aproximando os moradores de oportunidades de lazer e fortalecendo os potenciais locais. E, acima de tudo, para resistir. Nesse caso, a bicicleta é utilizada como ferramenta de aproximação e como meio para apresentar outros temas de debate, a exemplo do próprio planejamento urbano e a democratização de acessos por meio da mobilidade. Assim, considera-se que a organização realiza atividades insurgentes capazes de promover a amenizar as injustiças espaciais.

Fica evidente que as propostas apresentadas são respostas às opressões vividas diariamente pelos moradores de Queimados, representando uma luta pela transformação do presente. De acordo com Tanaka (2017), essa elaboração é muito presente em coletivos políticos populares, movimentos sociais com prática e análise política e grupos oprimidos que contam com um grupo técnico e profissional para compartilhamento de saberes. Sabe-se que, apesar da ONG Pedala Queimados não se configurar como agente pleno nessas considerações conceituais propostas pela autora, há elementos capazes de refleti-los como peça motriz de resistência aos conflitos urbanos da RMRJ (TANAKA, 2017).

Ao considerar os dilemas da mobilidade apresentados como um conflito urbano enfrentado pela população, o seu reconhecimento permite uma interpretação da realidade social contra a qual se deve lutar. Enfrenta-se, então, lutas contra-hegemônicas que visam contestar as práticas de forças de dominação, apresentadas nos capítulos anteriores, que determinam as injustiças territoriais. Nesse caso, deve-se considerar “o quanto as lutas urbanas devem identificar e se dirigir aos processos específicos e determinantes da produção do espaço urbano e distribuição da população no território, assim como nas relações entre o Estado, mercado imobiliário e fundiário, e bairros populares” (*Ibid.*, p. 255). Em consequente, a ação planejadora é motivada de maneira alternativa aos instrumentos formais também já apresentados.

Ao citar Beard (2003), Tanaka (2017) pondera como os grupos oprimidos adquirem habilidades, experiência e poder para iniciar propriamente o processo de planejamento. Para isso, retorna ao histórico das lutas sociais urbanas, que passa por momentos de repressão política, perseguições militares até chegar nas formas atuais, como a vigilância e controle pela violência institucional, representados por relações ambíguas entre grupos de poder e organizações populares. Tais representações são fundadas na cooptação, clientelismos e trocas de favores, em momentos próximos com as reflexões sobre as políticas de participação social aqui referidas. Para além, os grupos também adquirem habilidades pelo seu protagonismo na escala local e contestação política quando em estruturas de organização popular autônoma.

Esse panorama não é novidade para as cidades do Sul-Global, em que os próprios moradores são a principal força na autoconstrução dos bairros. O urbanismo proposto pelo Sul compreende as condições de vulnerabilidades urbanas multidimensionais, onde coexistem racionalidades conflitantes devido à história da região, e se concentra na crítica pós-colonial. É considerada a orientação ao planejamento decolonial como capaz de calibrar as geografias do conhecimento local, onde as práticas predominantes de intervenções nas cidades são as de

reparo, ocupação e manutenção. Reverencia, então, as histórias dos coletivos engajados nas práticas condizentes à realidade local frente às práticas importadas por um ordenamento global, contribuindo para o puro entendimento de desenvolvimento (ORTIZ, 2023). Souza também contribui:

Sublinha-se, adicionalmente, que o planejamento e a gestão urbanos não precisam (nem devem) ser praticados apenas pelo aparelho de Estado, ONGs e outras organizações da sociedade civil precisam se instrumentar e intervir mais e mais propositivamente, eventualmente implementando suas ideias sem o Estado, amiúde apesar do Estado e, quem sabe, contra o Estado, de planos diretores alternativos até experiências de gestão de cooperativas habitacionais. Justiça seja, a propósito, feita: em um certo sentido, a sociedade civil tem, há muito, praticado planejamento e gestão de seus espaços de vida, ainda que esporadicamente e o mais das vezes precariamente e enfrentando toda a sorte de obstáculos. Os pobres urbanos, particularmente, não esperaram que algum teórico os exortasse a produzirem suas organizações menos ou mais autônomas, a resistir a despejos e criar, via de regra sem qualquer ajuda, seus espaços de vida, de maneira comumente mais solidária e mais organizada em comparação com as elites e classes médias. (SOUZA, p. 86, 2003)

Assim, o sujeito do planejamento é a população organizada, reconhecida enquanto coletivo político, que defronta os conflitos sociais ao mesmo tempo em que ele mesmo é resultado do conflito. No caso em específico, a situação de ameaça e injustiça aos meios de transporte são fatores de mobilização local, conduzida por iniciativas autônomas de coletivos organizados para resistir e mobilizar pessoas que se identificam com a causa.⁵² O planejamento radical, então, vai para muito além das fronteiras profissionalizantes do planejamento, demonstrando como os desenvolvimentos comunitários urbanos ocorrem através das práticas cotidianas vivenciadas pelos cidadãos marginalizados e privados de seus direitos. Através do seu próprio desenvolvimento, estes atores são capazes de construir democracias profundas (TANAKA, 2017; MIRAFETAB, 2009).

O planejamento local, dessa forma, disputa práticas emancipatórias a um futuro alternativo. Isso implica em rupturas epistemológicas, uma vez que o tecnicismo é deixado de lado para que a prática contestatória, a visão empírica e outras múltiplas linguagens sejam agregadas. Sandercock valia como “epistemologias da multiplicidade” que também confrontam a opressão hegemônica. Essas são registros de histórias de vida de pessoas locais,

⁵² Tanaka (2017) questiona-se até que ponto as ações políticas contestatórias de manifestações públicas podem ser consideradas planejamento. A autora, apesar de não apresentar com conceito delimitado, atenta-se ao perigo de diluir demais a noção de planejamento. Assim, alerta que cabe considerar o quanto essas lutas contra-hegemônicas impactam os processos que determinam segregações espaciais e as injustiças territoriais das populações marginalizadas, ou seja, o quanto determinam na produção do espaço urbano, assim como nas relações entre agentes de poder (Estado, mercado imobiliário, etc). Sabe-se que a organização Pedala Queimados, apesar da forte mobilização local, ainda demanda intervenções mais propositivas e organizadas diretamente defrontadas com o Estado. Entretanto, reitera-se o papel embrionário por ser uma referência local com potencial crescente.

de organizações e práticas de planejamento radical e pluralista que expõem comunidades culturalmente diversas por meio de múltiplas linguagens. Espera-se, para além da ruptura epistemológica, que haja uma modificação ontológica afirmando um outro tipo de justiça e desenvolvimento, representada pela proposta decolonial (SANDERCOCK, 1998; MIRAFTAB, 2009)

São planejamentos feminista, indígena, dos negros, latinos, LGBT, e outras diversas experiências que confrontam exclusões sistemáticas de grupos oprimidos, seja no exercício do poder político, seja nas próprias representações e linguagens, igualmente instrumentos de dominação. Os espaços criados por tais práticas estariam abrindo caminho para a transformação social e para o alargamento do sentido de justiça social. (SANDERCOCK, 1998; 1999 apud TANAKA, p. 230, 2017)

A partir desse momento, identifica-se três importantes intrínsecas dimensões que caracterizam o planejamento alternativo: a memória, o cotidiano e a resistência. A reverência à memória e às múltiplas tipologias de linguagens são expressões explícitas (físicas ou simbólicas) de insatisfações, capazes de transgredirem epistemologicamente e alargarem o sentido de justiça social. Carlos, idealizador do Pedala Queimados, salienta a representatividade do corpo preto enquanto ciclista na cidade. Para ele, a sua presença diária em cima de uma bicicleta é um movimento de resistência no sentido de ser visto e lembrado para, até mesmo, ser incluído nos planos cicloviários⁵³. Ao passo que traduz as memórias locais em vivências de seu dia a dia, como o simples pedalar, também transgride à lógica hegemônica implantada.

A dimensão da memória é central a partir do momento em que o capitalismo neoliberal promove uma amnésia social coletiva. Sandercock (1998) utiliza do termo “historiografias insurgentes” para descrever as narrativas e histórias que emergem de sociedades oprimidas, confrontando as narrativas opressoras. Elas se concentram nas vozes e experiências de grupos marginalizados e oprimidos, destacando suas lutas, resistências e contribuições para a construção e transformação das cidades. Essa lógica vai ao encontro da proposta já trazida por Ortiz (2023) no capítulo anterior atrelado à “decolonialidade do saber”, propositiva quando abordamos contraposições às dinâmicas ocidentais hegemônicas. Ao trazer à tona essas histórias ocultas, questionam e subvertem as narrativas oficiais, promovendo uma visão mais pluralista e democrática do planejamento urbano.

A exemplo, a proposta da narrativa contada nos muros da Praça da Paz no município de Queimados por meio da arte urbana é uma forma de guardar a memória de figuras locais.

⁵³ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kJH-Cw6zCfs>> Acesso em 13/07/2024.

Para além, estimula as memórias coletivas e também historiciza os problemas enfrentados como uma forma de não apagamento da opressão. Assim, o planejamento insurgente valoriza as histórias orais das pessoas marginalizadas, como uma forma de conhecimento sobre o lugar e uma metodologia emancipatória. A memória, então, está no centro do processo identificatório e transgressor.

Oslender (2002) aproxima a dimensão da memória à orientação subjetiva da vida ao relacionar o desenvolvimento de sentimento de apego dos indivíduos a determinado local por meio de experiências e memórias. O autor destaca o conceito de lugar como fundamental para abordagens fenomenológicas que conectam a natureza do relacionamento das pessoas com um lugar. O senso de lugar, portanto, expressa o sentimento de pertencimento de um indivíduo a determinado local e se torna motriz tanto para o fortalecimento da mobilização local quanto à persistência do resistir.

A orientação subjetiva, entretanto, deriva do próprio viver cotidiano no espaço. A segunda dimensão identificada traz contribuições ao considerar que o espaço é vivenciado na sua dimensão cotidiana e concreta, mas é planejado em uma perspectiva abstrata e distante da realidade vivida pelos habitantes. Os espaços cotidianos são ignorados na proposição formal, porém, são eles que carregam as “práticas sociais e espaciais que podem dar origem a formas substantivas de exercício de cidadania, do aproveitamento de outras fontes de informação e de uma orientação nova para práticas de planejamento” (RANDOLPH, p. 3, 2008).

Todavia, a dimensão do cotidiano sofre com as mazelas do planejamento tecnocrático neoliberal. Lefebvre (1974), então, identifica três momentos na produção do espaço: as práticas espaciais (formas como se gera, utiliza e percebe o espaço); as representações do espaço (espaços concebidos em saberes técnicos e racionais - racionalidade técnica ocidental); e os espaços de representação (espaços vividos, formas locais de organização - espaços de resistência). Essa tríade lefebvriana é combinada e intrínseca, pois não há como separar as representações das técnicas concebidas no espaço das formas de organização cotidiana do viver. Ao mesmo tempo em que o espaço carrega simbolismos e narrativas, próprios do cotidiano, ele também transmite mensagens hegemônicas do poder e da dominação, expressões do concebido que são impostas, muitas vezes, como única alternativa (RUA, 2007).

A importância do cotidiano para novas práticas de planejamento é uma forma de manter a heterogeneidade social, econômica e cultural, em integração multiescalar, sobre as

diversas formas de vivenciar o local. Assim, os habitantes de cada lugar devem ter “o direito de decidir sobre as formas de vivenciar as suas territorialidades e de definir os padrões de sustentabilidade, escolhendo, assim, o seu modelo de desenvolvimento” (RUA, p. 171, 2007). Nessa perspectiva, a valorização do cotidiano instiga transformações de ações diretas e oferece soluções locais para desafios locais. Isso porque, apesar do grande poder dos planejadores tecnocráticos, qualquer decisão política implementada é passível de resistência e transgressão. Em referência a Carlos *Greenbike*, mesmo que o seu corpo e o andar de bicicleta no dia a dia não sejam previstos pelos planos urbanísticos de Queimados, esse fato acontece e é representativo de uma luta pela existência (CACCIA, 2015).

Fica evidente, então, que a produção e apropriação do espaço também é gerada pelo deslocamento em linhas de desejos que subvertem os modelos arquitetônicos e usos pré-estabelecidos. As ações individuais, ou coletivas, se proliferam espontaneamente como resposta à insatisfação da configuração do meio urbano. Assim, a produção do espaço urbano é sempre contrabalaneada por micro poderes capazes de criar sua própria forma de consumo, interferindo, construindo e provendo seus próprios meios de circulação (*Ibid.*).

Em prévia, como visto anteriormente, o capitalismo neoliberal representado pelo planejamento carrega a cooptação por meio de inclusão na participação da população em decisões governamentais. Porém, esse processo também é utilizado por movimentos sociais para se posicionarem com práticas contra-hegemônicas. Nesse sentido, Miraftab (2009) divide em dois os espaços de atuação das organizações insurgentes: os espaços convidados e os espaços inventados. Os espaços convidados são os espaços institucionais, sancionados de participação cidadã, enquanto que os espaços inventados são os de contestação política que desafiam o *status quo*, onde se criam e fortalecem movimentos contra-hegemônicos.

A construção desses espaços acontece de forma simultânea - a perspectiva binária entre eles seria equivocada - pois não se excluem mutuamente e nenhum deles está associado a um conjunto fixo de indivíduos ou a um tipo particular de sociedade civil. Isso porque a natureza inovadora do capitalismo define o que quer que esteja à sua margem e incorpora o que possa considerar ameaçador a ele. O que é uma alternativa contra-hegemônica hoje, pode ser considerada hegemônica e tendência dominante em sequência. Dessa forma, os movimentos radicais necessitam de reinvenções constantes de seus espaços de ação através de diferentes práticas de ruptura e criação (MIRAFTAB, 2009).

Na disputa contínua entre esses dois espaços, os espaços inventados tendem a ser criminalizados, pois é neles que a luta política é fortalecida. São as manifestações políticas e culturais, a ocupação de praças e ruas e os protestos que buscam realizar pressão política para forçar agentes de poder a reconhecer a presença desses sujeitos que insistem em negar. Em permanente iminência de cooptação, as práticas insurgentes, para além de contra-hegemônicas, devem transgredir as falsas dicotomias entre os espaços convidados e inventados através de uma consciência historicizada e também devem ser imaginativas, no sentido de recuperar o idealismo por uma sociedade justa (TANAKA, 2017; MIRAFITAB, 2009).

A proposta do imaginar é considerada aqui como forma de resistência, contra o apagamento proposto pela modernidade ocidental das teorias urbanísticas e, conseqüentemente, contra as dicotomias entre o “centro e periferia” e “desenvolvido e atrasado”. Assim, o sentido da imaginação perpassa pela terceira dimensão, a resistência - por muitas vezes realizada na ingênua prática do cotidiano.

As resistências e a busca de territorialidades alternativas (que recusam a desterritorialização imposta pelas representações dominantes) têm sido sufocadas (quase sempre pela força), mas têm apresentado momentos de viva atividade, como no presente, se não cairmos na armadilha do antagonismo democracias ocidentais versus terrorismo. Há sempre uma relação dialética entre os processos globais de reestruturação do capitalismo com as resistências de nível local que, quase sempre derrotadas até o momento, têm antagonizado os modelos ocidentais de desenvolvimento. Essas resistências se dão nas nesgas do vivido das práticas espaciais cotidianas em oposição ao processo brutal e transescalar das transformações (desenvolvimento) criadoras de renovadas representações. (RUA, p. 13012, 2005)

O mesmo espaço das experiências sociais, então, é o mesmo espaço em que o conflito se desenvolve. O conceito de “espacialidade da resistência” de Lefebvre procura teorizar os impactos concretos do espaço nas ações dos movimentos sociais. Ao defender suas territorialidades, o espaço físico e material é elemento central no processo de resistência dos movimentos, localizado no que o autor chama de espaços de representação. Os espaços vividos enraízam-se nos elementos imaginativos e simbólicos de cada sociedade, se desenvolvendo constantemente em relação dialética entre dominação e resistência⁵⁴. Dessarte, “essas práticas espaciais estão associadas às experiências da vida cotidiana e às memórias

⁵⁴ Lefebvre ainda conceitua a criação de um “contra-espço” como um espaço articulado entre as multiplicidades de resistência com a política concreta do espaço. São, então, as “modernidades alternativas” produto da busca por um contra-espço, resultante da dialética entre as representações do espaço e os espaços de representação. É nessa dialética que os movimentos sociais tentam articular as necessidades do mundo da vida contra as representações dominantes do seu espaço. Dessa forma, é no contra-espço que a mobilização em defesa do lugar é organizada. (Oslender, 2002)

coletivas de modos de vida diferentes, mais pessoais e íntimos. Portanto, elas também têm o potencial de resistir à colonização de espaços concretos.” (OLENDER, 2002, tradução livre)⁵⁵

Nessa perspectiva, o deslocamento ativo pode ser considerado uma resistência e a bicicleta pode ser considerada seu símbolo. A resistência se dá a partir do momento em que as infraestruturas urbanas ciclovárias concentram-se em áreas centrais ou de lazer, mas que na realidade maior parte das pessoas que se deslocam por bicicleta fazem parte das parcelas da população de renda mais baixa - é o modal mais utilizado por famílias com até R\$760. O discurso de uso de bicicletas para benefícios socioambientais e de saúde, então, é restrito a uma parte da população, pois a utilização por pessoas marginalizadas se dá historicamente pela restrição orçamentária e pela baixa qualidade do transporte público (SÁ, MONTEIRO, 2014; CACCIA, 2015).

Para além, uma reportagem realizada pelo RJ TV denuncia o fechamento de bicicletários da SuperVia e a criação de espaços pagos para guardar as bicicletas. Indivíduos que realizam trajetos alimentadores até as estações de trem não possuem espaços seguros para guardar suas bicicletas. Sempre em propostas imaginativas (e de sobrevivência), a própria população criou bicicletários pagos ao redor das estações. Enquanto que os ciclistas já resistem ao realizar deslocamentos ativos em territórios marginalizados, eles também são coagidos a pagar para guardar suas bicicletas em espaços privados.⁵⁶

A bicicleta também pode ser interpretada em um panorama de mudança cultural, ambiental e social. Ela possui a capacidade de modificar costumes individuais que potencializam mudanças na sociabilidade, na vida comunitária e na democratização do espaço. O ritmo mais lento da bicicleta também possibilita uma outra dimensão de tempo (dado em contraposição ao congestionamento), modificando a relação das pessoas com o seu próprio ambiente ao vivenciá-lo a partir de outro ritmo. Há, então, a provocação pela ocupação do espaço por meios subversivos à lógica padronizada do planejamento neoliberal. Essa perspectiva é bem traduzida nas práticas insurgentes propostas pela ONG Pedala Queimados, como em seus projetos de compartilhamento de bicicletas e de atividades turísticas pela região (RAQUEL, 2014).

⁵⁵ Tradução original: “Por el otro lado estas prácticas espaciales están asociadas con las experiencias de la vida cotidiana y las memorias colectivas de formas de vida diferentes, más personales e íntimas. Por eso llevan también un potencial para resistir la colonización de los espacios concretos.” (OLENDER, 2002) Disponível em: <<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-115.htm>> Acesso em 14/07/2024.

⁵⁶ Reportagem transmitida pelo RJ TV no dia 17 de junho de 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/rj1/video/bicicletarios-da-supervia-estao-fechados-12683445.ghtml>> Acesso em 14/07/2024.

Ao reconhecer essa dinâmica, pondera-se o protagonismo da organização queimadense em propor a descolonização do espaço, transformando experiências cotidianas através da disputa de um futuro que garanta a justiça espacial. É a capacidade de abrir um horizonte de possibilidades, conferindo um sentido transformador às experiências e possibilidade de outras configurações. Em consonância, Caccia afirma que a ampliação dos meios de locomoção, contribuem para o estabelecimento de espaços públicos satisfatórios e para a aproximação da autogestão, garantindo o direito à cidade.

A ampliação da autonomia de deslocamento dos indivíduos, ou da efetivação da mobilidade desejada, por sua vez, que pressupõe espaços públicos mais qualificados, que permitam a circulação dos diferentes indivíduos e grupos sociais, também vai contribuir para o estabelecimento de espaços públicos com maior vitalidade, consequentemente mais seguros e apropriados para a diversidade da sociedade. [...] Democratizar a cidade é dar autonomia individual e coletiva para a população determinar os usos e a prioridade dos espaços públicos, sempre garantindo o livre acesso e a não discriminação de ninguém. [...]

Essa transformação das relações sociais estabelecidas nos espaços públicos, potencializada pela relação dialética entre a autonomia dos indivíduos e a apropriação dos espaços públicos não ocorre apenas no plano individual, ao contrário acontece no plano das relações coletivas. Esse movimento de retomada dos espaços públicos deve ser ampliado para o conjunto da sociedade, configurando um quadro de democratização da cidade, da ampliação da mobilidade, da autonomia do movimento, e consequentemente permitindo a efetivação do direito à cidade (CACCIA, p. 147, 2017).

À guisa de breve conclusão, a proposta analisada aproxima-se das escalas elevadas de participação no planejamento propostas por Arnstein (1969). Mesmo que ainda distante do controle pleno do cidadão, destaca-se o idealismo em busca de uma utopia que garanta aos moradores a responsabilidade pela definição das ações e aspectos gerenciais, capazes de negociar as condições sob as quais “externos” poderão introduzir mudanças. Considera que as experiências locais, mesmo que efêmeras, impactam positivamente em sentido à autogestão. Observa-se, então, um processo de planejamento que reconhece o imaginário popular em conceber condições alternativas, mesmo que ainda limitadas, como parte de um projeto de transformação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria limitante prestar as considerações finais deste trabalho ao objeto de estudo proposto nessas páginas. O processo de escrita de um Trabalho de Conclusão de Curso perpassa as reflexões solitárias de um pesquisador iniciante no seu campo de atuação, as palavras aqui digitalizadas, então, são reflexo de anos de estudo e dedicação à Ciência Geográfica. O processo de formação em Geografia vai para muito além das teorias e da formalidade de definição como Ciência, ele amplia os olhares e exerce uma formação individual e subjetiva capaz de modificar a forma que se enxerga o mundo. Apesar do olhar não ser determinista e intransigente, é perpétuo dentro da fluidez e contradição das dinâmicas espaciais.

A escala geográfica, por sua vez, aborda as escalas do fenômeno, da análise e da ação. Entendido como uma das formas de analisar um evento, qualquer interjeição estará intelectualmente dotada pela intencionalidade do que se quer investigar. Dessa forma, dentro da intenção, haverá continuamente a relação entre o sujeito e o objeto. A separação entre o processo individual de formação de uma geógrafa e sua pesquisa é impossível, pois estará sempre atrelada ao seu processo de reflexão. Assim, a proposta aqui é também uma auto-reflexão da forma em que enxergo e da idealização utópica da construção de um espaço que proponho e acredito a partir do meu olhar proporcionado pela Geografia. “Uma Geografia efetivamente humana é uma Geografia humana crítica e relevante, que pode contribuir para o próprio núcleo de uma educação humanista: melhor conhecimento e compreensão de nós mesmos, dos outros e do mundo que compartilhamos” (COSGROVE, 2012, p. 236).

Nessa perspectiva, os termos conclusivos deste trabalho são apenas uma das formas que encontrei como meio de “materializar” o olhar geográfico a partir também da minha própria mobilidade pela cidade do Rio de Janeiro. A mobilidade refere-se à possibilidade de mover-se, associado a toda infraestrutura necessária ao deslocamento. Mover-se, então, é atrelado à corporificação de transitar pela cidade, agregando a si vetores de conhecimento individual e também à garantia de outros direitos do cidadão. É fato a interferência do mover para o viver.

Ao entender a formação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, observa-se como a formação social elucida a história escrita no espaço. As diferentes dinâmicas de uso e ocupação do solo revela os conflitos entre as classes dominantes que propuseram lógicas opressoras a quem vive nas margens da metrópole. A influência do mercado imobiliário e dos interesses da industrialização, junto com a política fluminense, propuseram práticas sociais

penosas aos cidadãos que se marginalizam a fim de sobreviver na posse de um pedaço de terra para habitar. Assim, o processo de metropolização culmina na hierarquização do espaço e na imposição do tempo da metrópole no cotidiano de todos que moram sob sua influência. O trajeto longo entre o local de residência e o local do trabalho, as horas diárias no transporte coletivo, a lotação e precariedade do seu serviço, a grande quantidade de modais necessários, a ausência do tempo para o lazer, etc são consideradas algumas de suas consequências.

O termo pobreza de transporte explana a exclusão social vivida pelos moradores da Baixada Fluminense. Não se conclui aqui qualquer tipo de determinismo ou se pretende instaurar a mobilidade urbana como único vetor capaz de promover a melhoria de vida ou promotor de justiça territorial. Entende-se que ao longo do planejamento aqui analisado, a mobilidade foi vista apenas como dispositivo viabilizador de empreendimentos ou como serviço alimentador da força de trabalho da classe trabalhadora. Entretanto, ao discorrer sobre as dinâmicas territoriais da RMRJ, compreende-se que a mobilidade é capaz de contribuir para a promoção da possibilidade de autoconstrução do espaço pelo cidadão.

Outra inflexão a se considerar é sobre a antiguidade da questão da mobilidade como um problema social. A questão da mobilidade não é nova, mas foi e será sempre atual. A evolução urbana do Rio de Janeiro, aqui analisada, constrói um panorama histórico das adversidades ao locomover-se. Assim, não é suficiente apontar apenas para as dinâmicas de políticas públicas atuais como promotoras de um serviço de má qualidade. A atuação do Estado e seus interesses foi responsável pelas injustiças que foram inscritas no espaço ao longo do tempo por meio do planejamento. Nessa perspectiva, vale-se de um campo de disputa permanente com início longínquo que abre possibilidade de pensar em outras propostas de planejamento que rompam com as racionalidades que se fazem presentes na atualidade.

A temática do planejamento urbano nos coloca à prova da inquietação: há possibilidades de democratização da mobilidade através do planejamento? As reflexões sobre a democracia por meio do planejamento, até mesmo pela ausência de representatividade, é afastada ao atribuir a dimensão da cidadania e da justiça territorial, privilegiado-as. Mesmo que haja a ausência democrática, reflito sobre a possibilidade do planejamento realmente amenizar as injustiças espaciais.

A lógica de planos tecnocráticos realizados “de cima para baixo” ordenam o território a partir de práticas empresariais para gestão de cidades e certamente não são o meio para transformações sociais efetivas. Ainda, a integração política metropolitana da RMRJ é quase inexistente, pois há corriqueiros entraves políticos que impossibilitam a fluidez entre todo o

território. Pode-se ainda atribuir que as questões políticas e ideológico-partidárias entre os municípios e o Governo do Estado são intensificadoras da imobilidade dos cidadãos metropolitanos. Arelado a isso, as ideologias modernistas e neoliberais promovem transformações das estruturas espaciais e sociais que condicionam e materializam a apropriação do espaço distante do cidadão por meio da mobilidade urbana.

O desafio torna-se ainda maior com a chegada severa da razão neoliberal, pois ela se adapta constantemente, remodelando qualquer manifestação para si e implementando barreiras à resistência. Além disso, o Estado da lógica empresarial se cega a um mercado empreendedor capaz de alienar o cidadão às propostas de planejamento pensadas pelo setor público. Como, por exemplo, na crença de liberdade trazida pelo automóvel. O deleite trazido pelo neoliberalismo, então, passa por uma certa descrença na atuação do Estado enquanto idealizador e protagonista de políticas e abre margem para pensar em outras possibilidades de agentes - até mesmo como forma de resistência e salvação. Assim, atrelado a mais perguntas do que verdadeiramente respostas, acredita-se na possibilidade de outros tipos de planejamento e de outros agentes planejadores. Desse modo, o questionamento volta algumas casas e indaga-se: quem deve planejar a cidade?

Abro, então, a prerrogativa em pensar em um planejamento realizado “de baixo para cima”. Não se pensa aqui em outros agentes de planejamento como alternativa a um planejamento estatal que não deu certo, mas sim ao real direito de um indivíduo produzir o seu próprio espaço. A garantia de direitos, dessa forma, concede lugar à liberdade de criação coletiva e aproxima-se do caro conceito de direito à cidade. A partir do momento em que se entende o direito à cidade como uma luta de classes, considero que os atos revolucionários partem primeiramente de uma descolonialidade do saber e também do poder. Assim, a desmistificação epistemológica sobre o desenvolvimento é meio para atingir práticas de planejamento alternativas às hegemônicas.

A partir do momento em que se entende o aprisionamento a uma única forma de desenvolvimento, ações contra a colonialidade do saber promovem a justiça epistemológica e desmistificam a própria ideia de desenvolvimento. Se o intuito realmente é espacializar amplamente a justiça territorial, não há motivos para seguir com narrativas urbanísticas externas e deslocadas da realidade local. Esse processo de mudança ontológica, entretanto, é custoso já que estamos imersos em uma lógica neoliberal com alto grau de adaptação e persuasão. Nos instantes em que essa lógica é comprida, mesmo que raros, observamos que a liberdade coletiva sempre se destaca.

Se o automóvel foi visto como símbolo de motivação para se chegar ao “moderno”, o que se pretende com o título deste trabalho é trazer a bicicleta como símbolo da motivação para perspectiva decolonial e pós-moderna a fim de se chegar a utopia. “Aquilo que te faça acelerar a bicicleta” é, então, o motor principal de uma luta utópica.

O questionamento sobre quem deve estar a frente do planejamento das cidades também é realizado pelas próprias práticas neoliberais opressoras. Os momentos de participação popular por meio de questionários, formulários, pesquisas de opinião ou reuniões de participação não passam de uma “facilidade” de cooptação para dizer que os cidadãos foram consultados. A realidade é que nada muda, para além do mínimo reconhecimento sobre a importância do envolvimento da população, mesmo que ela seja usada para legitimar o que já foi delineado. Entendo que esse “tipo” de participação provoca dilemas com o sentimento de contribuição por parte dos cidadãos consultados de um lado e, de outro, a descredibilidade dos mesmos por não terem suas implementadas. Ainda, leva a certo afastamento da própria população em outras possíveis dinâmicas de interferências urbanas, contribuindo para a desarticulação e o pensamento de não-envolvimento em decisões políticas.

Porém, nesse contexto, a participação de agentes da sociedade civil dentro do maquinário público é um ganho relevante. As ONGs chamadas para participar do Projeto Conectar Queimados ganham um espaço de interferência maior, mesmo que ainda pequeno. Considero, então, que a presença em um espaço convidado, proposto com Miraftab, é uma objeção positiva de resistência interna às propostas de representação do espaço concebidas, proposto por Lefebvre.

Ao abordar sobre as Agendas Locais, propostas pela Casa Fluminense, aproximo de inquietações pessoais na reflexão entre o local e o global. Entendo que o estudo sobre a dinâmica globalista dos ODS no espaço urbano é recente e não há muitas bibliografias que retratam a interação de forma atualizada. Tentei aqui iniciar um caminho de análise, mesmo que ainda incipiente. A influência da globalização na urbanização de cidades e a proposta de cidades globais leva a se pensar em um possível neocolonialismo promovido pelos novos selinhos coloridos e pela Nova Agenda Urbana, mas ainda não há comprovação. Mesmo que potencialmente possam ser configuradas assim, o trabalho das organizações da sociedade civil é muito rico e significativo.

Outro ponto importante é a questão do financiamento. Viu-se aqui a interferência de agências internacionais por meio do financiamento, como é o caso do Banco Mundial. Entretanto, o aporte é extremamente necessário para organizações independentes, o que faz se abrir a adequação aos ODS pelo grande aparato financeiro. Assim, questiono sobre qual o

limiar entre a posição subserviente das organizações locais ao financiamento neoliberal internacional e a utilização do financiamento para propor ações que motivem a transformação social local. Acredito que os casos devem ser analisados caso a caso, sem a possibilidade de determinações homogêneas. A priori, defendo essas interferências traduzidas da agenda internacional mesmo que sejam consideradas reformistas.

Por fim, a menção ao Pedala Queimados é também uma forma de reconhecimento da potência dessa organização. Ela esteve presente em todas as experiências de planejamento aqui analisadas, em espaços convidados, em “espaços de tradução” e em espaços inventados. Ela não limita sua luta aos procedimentos judiciais de reivindicação ou apenas canais governamentais sancionados, mas sim usa os espaços formais quando vantajosos e desafia quando eles se mostram injustos e limitadores. Quando os canais formais falham, eles inovam criando alternativas para assegurar seus direitos de cidadania e lutar por uma cidade justa.

Tento uma aproximação das práticas sociais do coletivo a uma reflexão exemplificar de um planejamento alternativo. Entendo que não se encaixa nas dinâmicas conceituais sancionadas, mas não há como negar sua influência nas dinâmicas sobre memória, cotidiano e resistência a fim de quebrar a amnésia e propor uma liberdade coletiva. Assim, considero que trabalha com excelência para empurrar os limites de um espaço inventado e evocar um futuro alternativo que protagonize os espaços de representação lefebvrianos e que seja pela justiça espacial.

Considero que a organização pode se aproximar do planejamento como prática, pois inclui resistência, resiliência e reconstrução, como define Meir (2005). Resistência, pois não reconhece os planos existentes e reivindica o direito ao seu próprio; resiliência, pois luta pelos direitos civis ao utilizar instrumentos legais para reconhecimento e rompimento com a informalidade; e reconstrução, pois pretende trazer uma narrativa de discurso que protagonize a cultura local para o processo de planejamento.

Sobre a questão dos planos, em muitos casos de planejamento alternativo há a assessoria de grupos de pesquisa acadêmicos para a construção de um plano popular como forma de renúncia e propostas alternativas. Há muitos planos de planos populares, como o Plano Popular das Vargens, o Plano da Vila Autódromo do Rio de Janeiro, o Plano de Campos Elíseos em São Paulo, porém todos eles são focados em questões de habitação e uso do solo. Não se pretende aqui, de maneira alguma, denunciar a inclinação da ampla variedade de trabalhos sobre planejamento urbano e habitação ao relacionar as dinâmicas de valor do solo, mas percebo a ausência de estudos de planejamento e a proposta de planos populares em outros campos do urbano, como o caso da mobilidade urbana.

As inquietações propostas nessas páginas, certamente, não se limitam a essas palavras. Na verdade, questiono se apenas as palavras são suficientes para demonstrar as adversidades do planejamento urbano. Nesse sentido, o trabalho também deu fruto a um mini documentário intitulado “A história que a história não conta: narrativas que aceleram a Baixada Fluminense”.⁵⁷ O documentário busca ser apenas um “degrau porta-voz” para que os próprios moradores da Baixada possam contar a sua própria história e incorporar as vozes marginais e buscar, no que já existe, as potencialidades para a transformação do futuro. As falas do documentário são como uma pedagogia subversiva e retratam de forma mais contundente todo o poder da resistência vivida pelos moradores que tentou se demonstrar aqui.

⁵⁷ Mini Documentário “A história que a história não conta: narrativas que aceleram a Baixada Fluminense” Disponível em: <https://youtu.be/Cz37lPJ_9fc> Acesso em: 21/07/2024

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Mauricio de A. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 5. ed. [Rio de Janeiro]: IPP, 2022.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BARBOSA, J. et al. *Cidade e Movimento: Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano*. 2016.
- BARROS, G. T. Políticas públicas de transporte urbano na metrópole do Rio de Janeiro e sua (das) articulação: análise do Plano Diretor de Transportes Urbanos de 2015. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 9, n. 1, p. 54-78, Rio de Janeiro, 2022.
- BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF, 3 de janeiro. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm> Acesso em 18 de julho de 2024.
- CACCIA, L. S. *Mobilidade Urbana: políticas públicas e apropriação do espaço em cidades brasileiras*. Porto Alegre, 2015.
- CASA FLUMINENSE. *Agenda Rio 2030: movimento Rio por inteiro*. 2018. Disponível em: <https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Agenda-Rio-2030-v.2018.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2024.
- _____. *Agenda Rio 2030: prioridades para a década da ação*. 1ª ed. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2024/06/AGENDA-RIO-2030-CasaFluminense.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2024.
- _____. *Guia para Agendas Locais 2030*. GT Agenda 2030. 1ª ed. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2021/06/01_GUIA_AGENDAS_versao-final-8.pdf. Acesso em: 03 jul. 2024.
- _____. *Mapa da Desigualdade*. 2023. Disponível em <https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>. Acesso em: 15 dez. 2023.
- CARLOS, A. F. A. Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate. *GeoTextos*, vol. 6, n. 1, p. 179-189. jul. 2010.
- _____. La utopía de la “gestión democrática de la ciudad”. ScriptaNova. *Revista Eletrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidade de Barcelona. Vol. IX, núm. 194 (01). 2005
- CHOAY, Françoise. O urbanismo em questão. In: CHOAY, F. (Ed.). *O urbanismo: utopias e realidades: Uma antologia*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979. p. 1-56.

COSGROVE, D. A geografia está em toda parte: cultura e simbolismo nas paisagens humanas. In: CORRÊA, R. L.; ROZENDAHL, Z. (orgs.). *Geografia Cultural: uma antologia* (1). Rio de Janeiro: Eduerj, p. 219-237, 2012.

COLI, L. R. Difusão, Mobilidade internacional de políticas e perspectivas contra-hegemônicas: consensualismo, resistência e planejamento urbano - *InSitu*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 9-28, Jan./Dez. 2019.

COSTA, M. M.; ALCANTARA, D. Mobilidade na periferia metropolitana fluminense: transporte ativo posto à prova em São João de Meriti, RJ. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, e20190286, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190286>. Acesso em: 05 jul. 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas. *o&s*, v. 15, n. 45, Abril/Junho, 2008.

FILHO, Nilson Henrique de Araujo; COSTA, Cláudia Patrícia de Oliveira. *Queimados: imagens de uma cidade em construção*. 1ª ed. Queimados: Asamih, 2019.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADE1.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

GOLFINHOS DA BAIXADA, PEDALA QUEIMADOS, AMAPARA, BXD_QM2, CASA FLUMINENSE. *Agenda Queimados 2030: plano de desenvolvimento sustentável para a cidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Associação Casa Fluminense, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Nh_hETEj_uAZYICMqnunpJowP69frch8/view?fbclid=IwZ_Xh0bgNhZW0CMTAAAR176cfEPGTF8bTi8Je1fEyMdZVO9ljPqhjMoGcxSb3PCcRhXP748hdDX0o_aem_C--CqCy4oUxP_L40qTSL1A. Acesso em: 30 jun. 2024.

GUEDES, J. “A história que a história não conta: narrativas que aceleram a Baixada Fluminense”. Youtube. 2024. Disponível em: <https://youtu.be/Cz37IPJ_9fc> Acesso em: 21/07/2024

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Anna Blume, 2005.

IBGE. *Censo de 2022*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/queimados/panorama>. Acesso em: 10 dez. 2023.

IPEA. *Atlas da Violência 2018 - Políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros*. 2018. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acesso em: 18 dez. 2013.

ITDP. *Guia de Implementação de Políticas e Projetos de DOTS*. 2017. Disponível em <https://itdpbrasil.org/guia-dots/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

KUMAR et al. Development beyond 2030: more collaboration, less competition? *International Development Planning Review*, v. 46, n. 2, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.3828/idpr.2024.4>. Acesso em: 05 jul. 2024.

LARA, F. L. A arquitetura moderna brasileira e o automóvel: o casamento do século. *Cidade e Movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: Ipea, ITDP, 2016.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. *A nova razão do mundo – Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEFEBVRE, H. In: *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017.

_____. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação urbano-industrial do Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A de; SILVEIRA, M. L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC, 1994. p. 198-210.

_____. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, Catia Antonia da; GUICHARD, Désirée F.; OLIVEIRA, Floriano José G. de (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 41-58.

LIMA, I. A Complexidade da Justiça Territorial. *Ensaio de Geografia*, v. 4, n. 7, p. 50-70, 30 dez. 2015.

_____. Em favor da Justiça Territorial: o encontro entre geografia e ética. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 7, n. 2, p. 125-148, maio/ago. 2020.

LÓPES, G. N. *Embaralhando as pernas: diferentes visões sobre a bicicleta como forma de mobilidade urbana*. Rio de Janeiro, 2010.

LUCAS, K. Transport and social exclusion: Where are we now?. *Transport Policy*, v. 20. Transport Studies Unit, University of Oxford, 2012. p. 105-113.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. 2000. p. 136-188.

MIRAFETAB, F. Insurgent Planning: situating radical planning in the Global South. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, p. 32–50. Sage Journals. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473095208099297>. Acesso em: 13 jul. 2024.

_____. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais* (online), Recife, v. 18, n. 3, 2016.

MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ & CROCCO (Eds.). *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-85.

ONU HABITAT. Nova Agenda Urbana. *Habitat III: Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável*. 2022. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2024.

ORTIZ, C. Storytelling otherwise: Decolonising storytelling in planning. *Planning Theory*, v. 22, n. 2, p. 177-200, 2022.

OSLENDER, U. Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una "especialidad de resistencia". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, v. VI, n. 115, 1 jun. 2002. [ISSN: 1138-9788]. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-115.htm>. Acesso em: 11 jul. 2024.

PEET, Richard. Imaginários de desenvolvimento. IN: *Geografia Agrária: teoria e poder*. São Paulo: Expressão Popular; p. 19-38. 2007.

QUEIMADOS. *Conectar Queimados*. Sumário Executivo. Outubro de 2021. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2022/03/Sumario-Executivo-Queimados-PT.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

RAQUEL, R. A contribuição da bicicleta para a democratização das cidades. In: BELOTTO, José C. A.; NAKAMORI, Silvana; BRAND, Jorge; PATRÍCIO, Luiz C. B. (Org.). *A cidade em equilíbrio: contribuições teóricas ao 3 Fórum Mundial da Bicicleta*. 1. ed. Curitiba: UFPR, 2014. p. 43-48.

RUA, João. Desenvolvimento e Sustentabilidades: uma perspectiva geográfica. In: OLIVEIRA, M. P. de; COELHO, M. C. N.; CORRÊA, A. de M. (Orgs.). *O Brasil, A América Latina e o Mundo: espacialidades contemporâneas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, Anpege, Faperj, 2008. p. 387-400.

SALAT, Serge; OLLIVIER, Gerald. *Transforming the Urban Space through Transit-Oriented Development: The 3V Approach*. World Bank, Washington. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/26405>. Acesso em: 14 jun. 2024.

SANDERCOCK, Leonie. "Re/presenting planning histories". IN: *Towards Cosmopolis*. New York: Wiley, 1998, 33-56

SÁ, T. H.; MONTEIRO, C. A. Deslocamento ativo: mobilidade urbana e saúde. In: BELOTTO, José C. A.; NAKAMORI, Silvana; BRAND, Jorge; PATRÍCIO, Luiz C. B. (Org.). *A cidade em equilíbrio: contribuições teóricas ao 3 Fórum Mundial da Bicicleta*. 1. ed. Curitiba: UFPR, 2014. p. 304-309.

TAMANAH, J. T. Mobilidade urbana, planejamento participativo e insurgente. *V!RUS*, n. 24, 2022. [online]. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/papers/v24/646/646pt.php>. Acesso em: 14 jul. 2024.

TANAKA, Giselle. "*Planejar para lutar e lutar para planejar*": possibilidades e limites do planejamento alternativo. 2017. Tese de Doutorado - IPPUR/UFRJ.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: *IX Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, 2001. p. 140-151.

_____. Disseminating 'Best Practices': the coloniality of urban knowledge and city models. In: PARNELL, S.; OLDFIELD, S. (Orgs.). *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*. New York: Routledge, 2014. p. 48-56.