



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

O URBANISMO SOCIALMENTE CONSTRUÍDO, A MOBILIDADE E A CIDADE DE DIREITOS:
PERCEPÇÕES A PARTIR DO TERRITÓRIO DE SANTA MARIA/RS

Adriano da Silva Falcão (CAU/UFN - PPGDR/UNISC) - adriarq@ufn.edu.br

Possui graduação em Curso de Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Maria (1998) e mestrado em Engenharia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005). Doutorando do Programa em Desenvolvimento Regional (UNISC - 2020) Bolsista

O URBANISMO SOCIALMENTE CONSTRUÍDO, A MOBILIDADE E A CIDADE DE DIREITOS:

Percepções a partir do território de Santa Maria/RS

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os momentos de distanciamento social oriundos de uma pandemia que se alastra mundo afora e as suas medidas de enfrentamento aprofundaram processos que instigam a repensar os entendimentos de cidades e o relacionamento com os seus espaços. Há muito se trata sobre essa questão das cidades para pessoas, na perspectiva de Jan Gehl (2013; GEHL e SVARRE, 2018), mas parece que hoje os olhos se abrem mais especificamente para essas necessidades primeiras dos indivíduos relacionadas aos seus processos de interação social, a sua justiça e a inclusão.

Nos conceitos desenvolvidos sob a tutela do Urbanismo Social percebe-se que a mobilidade, ampla e irrestrita, é a categoria sugerida como primordial para o entendimento destas cidades mais justas e inclusivas. Nessa perspectiva, a mobilidade, seja ela entendida como urbana ou, em sentido mais amplo, sistêmica (BALBIM, 2016), aparece como um importante elemento gerador e estruturador para a dinamização dos territórios.

Neste mesmo viés, a lógica do direito à cidade, nos moldes dos escritos de Lefebvre (2001) considera, assim como para o urbanismo social, a acessibilidade e a conectividade irrestrita dos moradores de territórios urbanos conceitos caros e prementes. Seria a percepção da importância dada ao tecido urbano, ao ambiente físico como um território de direitos, como um produto das relações sociais assim como seu próprio produtor (LEFEBVRE, 2013).

A estruturação da problemática se inicia através da descrição dos pressupostos que balizam e orientam a perspectiva do estudo. A argumentação que sustenta as intenções da análise se pauta por uma tríade teórica alicerçada pelo urbanismo socialmente construído (ISVIMED, 2014; LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2019; MACLEAN, 2015) e a cidade de direitos (LEFEBVRE, 2001) compreendendo suas correlações através do estudo da mobilidade urbana e, conseqüentemente, sistêmica (BALBIM, 2016). Esta vinculação temática parte do pressuposto que a mobilidade urbana se apresenta como um elemento estruturador de políticas públicas nas experiências do Urbanismo Social em distintos territórios e aparece como um princípio fundamental para a constituição do direito à cidade.

É este cenário que suscita ponderações sobre a atual política de mobilidade urbana pensada para as cidades. Considerando que é na escala da municipalidade, ou no próprio território, que se percebe as resistências às normativas (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2019) escolhe-se o centro urbano de Santa Maria/RS como foco empírico de análise. Também, esses fatores justificam a definição desta política urbana e a sua implementação como centro dessa investigação. Para tanto, intenta-se avaliar as políticas públicas de mobilidade urbana construídas na região central do Estado do RS, tomando como pressuposto as contribuições do urbanismo socialmente construído, o qual permitirá investigar associações, consistências, concepções e repercussões nos tecidos urbanos que se apresentam.

Ou seja, a ideia é confrontar as políticas públicas existentes e os seus resultados na condução do planejamento urbano local, sempre tendo como foco referencial o urbanismo social como abstração ideal na construção de cidades da contemporaneidade

O DIREITO À CIDADE PELA PERSPECTIVA DO URBANISMO SOCIALMENTE CONSTRUÍDO E DA MOBILIDADE

O primeiro ponto a ser considerado refere-se as bases teóricas alicerçadas no entendimento do estado da arte dos conceitos alinhados ao Urbanismo social e colaborativo, seu surgimento enquanto ideia e sua evolução. Estas investigações se concentram no campo das experiências surgidas nos diversos territórios latino-americanos, pois segundo Leite *et al* (2020) trata-se de uma questão crucial. Nesse sentido, argumenta que as cidades têm construído boas e importantes legislações que consideram essas premissas, entretanto não tem conseguido aplicá-las efetivamente. Estas considerações podem ser justificadas pelas falhas na continuidade ou em razão da falta de adoção de instrumentos efetivos que fomentem estas práticas.

Com base nesse mesmo autor é possível justificar que estudar o urbanismo social parte de uma grande demanda das cidades no sentido de garantir a força e autonomia dos pactos federativos nacionais, inclusive de financiamentos, para a promoção, construção e efetivação de melhores políticas públicas, ações e programas governamentais. Essa prática demandaria uma integração dessas políticas que agem no território incluindo a infraestrutura integrada, os planos de mobilidade urbana, acrescentados das facilidades de serviços sociais públicos e, mais ainda, a habitação (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2019). As experiências do urbanismo social em diversos contextos na América Latina têm, frequentemente, se caracterizado por ter uma base na agenda nacional, mas sobretudo, recaindo sobre a municipalidade os objetivos de vencer as desigualdades sociais dos territórios assim como a promoção da justiça social (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2019; MACLEAN, 2015). Trazer luz a estes conceitos e compreendê-los nas suas dimensões é um pressuposto ordenador desta análise.

Para o segundo ponto de apoio do tripé conceitual, esse debate não poderia ser distante do reconhecimento de justiça social e o direito à cidade (LEFEBVRE, 2001) pois intenta-se contribuir para a construção de sociedades mais justas, amplamente mais inclusivas e necessariamente mais sustentáveis. A mobilidade urbana além de ser um direito em si proporciona acesso a outros direitos e, dessa forma, se torna um atributo fundamental do planejamento (PEREIRA, 2014) que propicia e legitima o direito à cidade lefebvriana. Assim como a pauta do direito à cidade segue na ordem do dia desde os longínquos fóruns pela reforma urbana, na luta pelo urbano, a mobilidade ainda é tema central, assumindo um caráter estratégico e transformador que necessita ser revisitado, reconstruído e reivindicado (LEITÃO e FERREIRA, 2016).

Percebe-se que para Lefebvre (2001) considerar o direito à cidade manifestado, conforme dito, deveria ser necessário se reaver a relação entre o urbano e o cidadão enquanto essência da cidade. A mobilidade diz muito sobre essa relação pois, um dos grandes equívocos das políticas setoriais ligadas a essa questão está em não compreender suficientemente a vinculação entre cidade e complexidade (LEFEBVRE, 2001). Seria compreender profundamente

a interpenetração entre mobilidade e cidade onde ambas se recortam e se confundem aproximando-se da ideia de fato cultural (PEREIRA, 2014).

Corroborando as afirmações de Lefebvre, Pereira (2014) justifica que está muito presente nas discussões da contemporaneidade a dificuldade de se mover no território e o seu fato cultural, pois, “a mobilidade é um atributo do território e um direito do cidadão urbano “ (PEREIRA, 2014, p. 73).

Outro elemento a considerar no direito à cidade é que, no coração da Agenda Urbana (CAU/BR, 2016; ONU, 2004), verifica-se desejos prementes de inclusão dos diferentes grupos, de direitos coletivos, de habitar, produzir, usar cidades justas e sustentáveis, porém, a definição desses direitos, por si só, não garante a sua implementação. Cabe aos diversos atores repensarem-se enquanto participantes desses modelos reprodutivos de uma lógica predatória e discriminatória, que persistem e permanecem nas nossas cidades reproduzindo tecidos encharcados dessa crise urbana que tem origem na nossa própria forma de pensar e de se representar (ROLNIK, 2015).

O elemento de equilíbrio do tripé conceitual se insere no campo de discussão da mobilidade urbana como forma de construção de sociedades mais justas e inclusivas, ampliadas e sustentadas pela elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, os pontos de argumentação se constroem na necessidade de se renovar os sentidos de mobilidade como forma de possibilitar compartilhamentos nos tecidos urbanos. Esses elementos estão dispostos no discurso de diversos autores que destacam que a mobilidade é o instrumento fundamental para o combate da pobreza e da desigualdade nos territórios latino-americanos (BALBIM, 2016; BARBOSA, 2016; LEVY e DÁVILA, 2017).

Nas palavras de Ascher (ASCHER, 2010) a revolução urbana não seria gerada por uma cidade virtual, imobilizada e introvertida, mas o seu oposto, uma cidade que se move constantemente. Nas palavras do autor é possível vislumbrar muito bem articulada a mobilidade, aliada a acessibilidade e as noções de direito de acesso a cidade que se deseja. Os novos princípios do urbanismo são claros e diretos transmitindo um desejo premente e urgente, pouco observados em muitos dos territórios urbanos de nossas cidades. Quando Ascher (2010) fala de mobilidade também deixa claro a sua percepção de acessibilidade.

Apesar de não serem entendidas como sinônimos as palavras mobilidade e acessibilidade se associam em muitos momentos. Pode-se vê-las unidas no Léxico de François Ascher (2012) quando demonstra a sua visão dos novos compromissos urbanos em relação a acessibilidade tratando-a como uma questão essencial do urbanismo contemporâneo.

Caracterizar o significado de mobilidade centrado a sua relação com o direito à cidade é primordial para a discussão de sua importância nos tratamentos elementares vinculados as políticas públicas do urbanismo contemporâneo. Como visto, Ascher (2012) já a vinculava ao conceito de acessibilidade, entretanto, Balbim (2016) vai em sentido diverso a esta noção e desvincula o entendimento de mobilidade da ideia de circulação, acessibilidade, trânsito e transporte.

O que se percebe é que ambos os autores ampliam a relação de mobilidade aos conceitos de acessibilidade, assim como, diversificam as

dimensões dela mesma, traduzindo-a como uma mobilidade cotidiana, social, residencial, de trabalho e, também, simbólica (BALBIM, 2016). O importante é salientar a amplitude de entendimentos não somente em termos de circulação e acesso, mas também, sua compreensão sistêmica e em como estas dimensões serão capazes de influenciar e são influenciadas pela divisão social e territorial do trabalho e a representação dos modelos de produção que irão se representar e ser representados pelo espaço onde se inserem.

Deve-se considerar como premente a investigação do uso e da prática da noção de mobilidade sistêmica constituidora do elemento fundamental para as políticas públicas construídas para as urbanidades contemporâneas. É ela que vai atribuir o necessário valor aos fluxos urbanos de toda ordem e, ampliar esses meios, é o papel elementar dessas políticas (BALBIM, 2016). É dentro das políticas com esse fim que as sociedades invisibilizadas pelas novas lógicas de urbanidade tem a oportunidade de transpor escalas que lhes são impostas, que os mobilizam nos trânsitos sociais, urbanos e simbólicos diluindo as distâncias espaço-temporais (BARBOSA, 2016). A mobilidade na atualidade é fundamental para as redes de pertencimento e de apropriação dos territórios, ela surge de uma lógica de ruptura ou de mutação civilizacional onde “o marginal urbano, o excluído, é, em nossos dias, o ser bloqueado, o ser incapaz de se movimentar a grandes distâncias e regularmente” (CHALAS, 2007, p. 36).

Estas premissas são elementos marcadamente contundentes para a centralidade do estudo da mobilidade como prática e como política, mas ainda é importante ressaltar que a construção física e espacial, e mais premente, a discursiva, vão estar fortemente vinculadas aos meios de transporte nas categorias salientadas pelo urbanismo social (LEVY e DÁVILA, 2017).

Nesse sentido, essa suposição embasa a justificativa de ampliação da discussão no campo da mobilidade atingindo um patamar mais amplo, em uma perspectiva sistêmica e essencial, trazendo-a alinhada a construção de urbanidades contemporâneas. Essa dita mobilidade deveria estar vinculada não somente a elaboração de políticas públicas, mas também a sua efetiva implementação nos territórios.

Pretende-se nessa parte da análise trazer para a discussão a mobilidade urbana em diferentes perspectivas, entretanto focando sempre em sua centralidade no entendimento do direito à cidade assim como elemento integrante das categorias do urbanismo socialmente construído. O alinhamento final se dá no encontro dessa percepção com a sustentabilidade do território através da cidade compacta e conectada.

A CENTRALIDADE DA MOBILIDADE NA CIDADE DE DIREITOS

“A terceira revolução urbana não gera [...]uma cidade virtual, imóvel e introvertida, mas sim uma cidade que se move e se comunica, constituída de novas decisões de deslocamento das pessoas, bens e informação, animada pelos eventos que exigem a copresença, e no qual a qualidade dos lugares mobilizará todos os sentidos, inclusive o toque, o gosto, o cheiro” (ASCHER, 2010, p. 64).

As palavras do autor aparecem muito bem articuladas nas necessárias noções de mobilidade e de direitos de acesso à cidade desejada. Provavelmente, busque suas inspirações em Lefebvre (LEFEBVRE, 2001) quando sustenta que

o direito à cidade se manifestaria como um direito à liberdade, um direito a individualização na socialização e, mais ainda, estaria ligado diretamente ao habitat e ao habitar. Seria um direito à vida visto de forma renovada.

Para o mesmo autor um dos grandes equívocos das políticas setoriais que estariam ligadas a mobilidade urbana estaria em não compreender suficientemente a relação intrínseca entre cidade e complexidade urbana – ao seu uso, ao seu direito de acesso (LEFEBVRE, 2001).

Da mesma forma Pereira (2014) na sua exposição entre cidade, urbanismo e mobilidade urbana justifica que essa tríade é sustentada pela máxima de que a mobilidade seria um fato cultural. Essa discussão está presente hoje e o que sobressai é a dificuldade que temos de nos movermos pelo território, ao menos, de forma igualitária e justa. Nesse sentido é importante salientar que pode haver mobilidade sem transporte assim como transporte sem que isso resulte em mobilidade. Ao que parece essa forma de pensar remete a mobilidade sistêmica de Balbim (2016).

Importantes contribuições são trazidas por Santos Junior (2007 apud PEREIRA, 2014) quando diferencia os conceitos de cidade-direito e cidade-mercado. Em uma primeira abordagem, quando trata de mobilidade, diz que seria um direito encarado como problema de saúde e educação públicas, ou seja, um direito que dá acesso a outros. No seu oposto, a cidade-mercado estaria ligada a mobilidade encarada somente como produto e o usuário como consumidor. Essa, frequentemente, é a tônica dessa política pública. A cidade-direito, em seu oposto, resultaria de um Estado que tem o compromisso com essa produção de desigualdades. Para diferenciar essa dicotomia entre os usos da cidade, os seus direitos e suas desigualdades, propõe a ideia de hipercidadãos (aqueles que tudo podem e tem acesso) e os subcidadãos (os impedidos).

Dentro dessa visão de impedimentos surgidos pela acessibilidade traz-se Chalas (2007), conforme já mencionado, para sustentar que a mobilidade nas cidades surge de uma lógica de separação e ruptura civilizacional. Para tanto descreve as características do marginal urbano, excluído e bloqueado alinhando muito a própria ideia de subcidadão de Pereira (2014).

Corroborar-se contundentemente que este conceito de acessibilidade à cidade e seus direitos com as palavras de Ascher (2012) quando diz que mobilidade “[...] implica que nenhum obstáculo material, econômico, social, cultural ou jurídico possa privar cidadãos de uma parte potencial do urbano”. Ainda continua dizendo de outra forma, mas muito ligado a associação anterior de que estaria vinculado ao próprio Direito à Cidade “*passando pela sua acessibilidade e a mobilidade das pessoas e dos bens*” (ASCHER, 2012, p. 133) sendo constituinte de um elemento primordial do referido direito.

É importante salientar que emprega os termos de forma análoga e que acessibilidade urbana não poderia ser somente vista como em respeito às incapacidades funcionais dos indivíduos, mas de uma forma mais global e irrestrita. É através dessa perspectiva que se entende os elementos ligados a mobilidade aqui trabalhados.

Outro ponto a considerar é a visão de Barbosa (2016) que percebe a mobilidade inserida em uma visão mais estratégica na reprodução do urbano,

pois entende que é um momento decisivo de metamorfose nessa reprodução. Enxerga a mobilidade com especial significado na conexão entre a localização e a distribuição geográfica das ações fazendo importantes associações entre mobilidade e desigualdade na cidade. Essa perversidade que combina distâncias sociais e físicas é a mesma capaz de gerar desigualdades nas oportunidades de trabalho, acesso a bens culturais, de educação e lazer sendo medidas através de escalas urbanas desiguais de mobilidade. Na visão do autor é essa mesma mobilidade que se mostra elemento *sine qua non* para escapar das clausuras territoriais existentes no urbano.

Barbosa (2016) traz autores, já mencionados, que relacionam mobilidade e direitos. Henry Lefebvre (2001) quando afirma que o direito de transitar é tão importante quanto o de habitar e David Harvey (2009) quando fala das clausuras territoriais e do sentido de transitar como ação política para vencê-las. Esses posicionamentos reforçam as afirmações do autor que centraliza o debate contemporâneo da mobilidade como condição de apropriação e uso social do espaço urbano vinculando-o aos princípios de ir e vir, direitos essenciais garantidos na constituição, mas também ao direito de morar, trabalhar, e ainda, festejar e ser feliz.

Dessa maneira, a mobilidade é vista como prática socioespacial que garante a presença em distintos lugares, e ainda mais, trata-se da própria corporificação de direitos do cidadão. Por mais que desassocie mobilidade de acessibilidade retorna a questão quando repensa a mobilidade como uma possibilidade de construção renovada da cidade, a sua ressignificação e democratização, o aproveitamento integral do espaço público pelas condições de acessos irrestritos (BARBOSA, 2016).

Outras questões primordiais envolvendo mobilidade dizem respeito ao movimento, pois para Balbim (2016) movimentar-se é um elemento definidor do indivíduo e das sociedades na atualidade, ou seja, assim como dito, também concorda que mobilidade é um dos fundamentos do urbanismo moderno e contemporâneo. Para o autor além da base de discussão o termo ainda constitui o conjunto de possibilidades e constrangimentos que influenciam os movimentos das pessoas, de coisas, de ideias e valores, mesmo simbólicos. A mobilidade reflete a urbanidade de cada lugar, caracteriza os traços e traçados das cidades, assim como dá coesão a vida urbana.

É no momento que define a sua visão de mobilidade que mais aproxima a sua correlação com o direito à cidade, pois, para o autor a mobilidade essencial trata-se da vontade inerente ao ser humano de deslocar-se, de possibilitar novas visões de mundo, de explorar novos cenários, expandir suas próprias fronteiras, faz referência ao nomadismo essencial da espécie humana que a fizeram progredir, a mola do desenvolvimento. Nesse sentido, o seu oposto, o imobilismo está ligado a própria insalubridade, pois a essência está vinculada as determinações individuais, as vontades, as motivações, as esperanças, limitações e imposições, constrangimentos. A pouca mobilidade, reforçando, em vez de libertar, encerra (BALBIM, 2016).

Nessas percepções, limitar a mobilidade seria o mesmo que reduzir a percepção do indivíduo, obrigá-lo a contenção, forçá-lo a viver a cidade de deveres e não de direitos. Entende-se que mais que de direito, a mobilidade ampla e irrestrita, seria uma obrigação, pois sua impossibilidade ou baixa

mobilidade, seria decorrência de variados fatores que fixariam as pessoas aos lugares, limitando consideravelmente suas possibilidades, reforçando sobremaneira suas precariedades (BALBIM, 2016).

Nessas diferentes concepções da cidade de direitos pode-se dimensionar a importância que a mobilidade carrega na sua discussão e compreensão. Neste princípio básico ou categoria ligada a cidade parece estar o cerne da questão de um direito constituído, mas nem sempre permitido, lembrado e garantido pelos regramentos, normas e políticas que acontecem na urbanidade.

Cabe ainda uma aproximação a essa centralidade da mobilidade associada ao urbanismo pensado e construído sob a égide do social, ou seja, como as diferentes experimentações de urbanidades socialmente constituídas se amparam na essencialidade da mobilidade e da acessibilidade urbanas.

O URBANISMO SOCIALMENTE CONSTRUÍDO E A CIDADE CONECTADA

Nas primeiras décadas desse novo século chega-se à exacerbação das conclusões de Harvey (2014) onde percebia que já se estava vivendo em urbanidades extremamente divididas, muitas vezes fragmentadas em seus tecidos urbanos e nas ações e vivências cotidianas e, como se sabe, nas lutas territoriais com o fim de formar territorialidades (HAESBAERT, 2007), combatendo e conflitando na busca por espaço.

Todos esses elementos vão ser geograficamente definidos dependendo da sua localização em dado território, ou como argumenta Harvey (2014) dependendo do lado da pista no qual se vive e, mais precisamente, as possibilidades de consumo, nas mais variadas formas, a que se tem acesso. Nas lutas diárias de modificação dessas realidades surgem iniciativas combativas, representadas pelos movimentos sociais urbanos, aliados ou não as instituições do estado que buscam novos modelos para uma melhor representatividade na produção dos espaços urbanos.

Sob a perspectiva do urbanismo social ou colaborativo muitas podem ser essas peças de articulação, entretanto deveriam estar centradas nos atores sociais e agentes urbanos as ferramentas necessárias para essa construção embrionária no desenvolvimento das cidades. Talvez, em percepção particular, ainda se divise como grande empecilho para essas mudanças a crença, talvez irreal ou utópica, de desenvolvimento centrado na economia como fim, onde somente a massa da cultura global endinheirada poderia fruir dos espaços urbanos, mesmo que fragmentados e em constantes conflitos

Na visão de autores referenciais para a temática (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2019) a discussão tem seu lugar nos conceitos correntes do urbanismo social tendo ênfase nas políticas públicas e nos instrumentos urbanos inovadores com sentido de promoção a inclusão social e territorial dos diversos atores. O urbanismo social é considerado um importante aspecto da nova agenda urbana (ONU, 2004) no concernente a inclusão social, notadamente também, como uma nova forma de envolvimento das comunidades nos processos participativos de planejamento urbano.

Conclusivamente abordam os desafios percebidos nesse panorama de iniciativas culturais, ambientais e urbanas que combatem a redução das

desigualdades como sendo, acima de tudo, uma necessária agenda urbana. Em escala municipal apresenta tópicos analisados sob os aspectos institucionais, financeiros e urbanos, salientando as ferramentas das políticas urbanas, os instrumentos de financiamento, as abordagens de planejamento e os processos que integram a competência técnica com a participação da comunidade local, próprias dos processos decisórios democráticos ou uma fonte da transformação das cidades no Sul Global (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2019).

Contrariamente ao entendimento de urbanismo social como carregada de intenções e auxiliadas pelo discurso de boas práticas alguns autores se posicionam de forma mais cautelosa na aclamação das políticas solucionadoras de cidades. Na proposta de Montero (2020) é construído um pensamento ao oposto do discurso global pois considera as práticas do urbanismo social, encontradas a partir de Bogotá (CO), como partes de uma construção que denominou de *leveraging citie's logic*, ou em tradução livre, lógica de alavancagem de cidades.

Através de sua construção teórica é possível entender que enxerga o urbanismo social sob ao menos três (3) aspectos distintos: como uma forma de ampliação do poder da filantropia global, como uma estratégia de ação pensada em termos de *solucionism*¹, sendo este vinculado ao discurso neoliberal, e, por fim, o desenvolvimento centrado no território local como maneira de desviar a atenção dos problemas de ordem mundial. O autor sustenta que há muitos limites para estas práticas e que não possuem um quadro claro de ação, justificando que parece ser uma falta de vontade das organizações (*global philanthropy*) de intervir em fatores verdadeiramente estruturais e de múltiplas escalas que modificariam verdadeiramente a produção da degradação ambiental em escala mundial (MONTERO, 2020).

Outros autores que corroboram o discurso de Monteiro (2020) são Levy e Dávila (2017) quando sustentam, falando especificamente de Medellín (CO), que as transformações sentidas e vivenciadas pelo urbanismo social estão muito alinhadas ao discurso de cidades globais e refletiriam sobremaneira as aspirações da elite e seu modo de vida. Acreditam que, através do discurso, foi possível construir a ideia de cidadania inclusiva unificada ao mito da cidadania criado através da coalisão de forças das lideranças políticas, legais e econômicas. Entretanto, justificam suas resistências, concluindo que o planejamento percebido foi capaz de transformar e melhorar as mudanças transicionais e incrementais, mas não as mudanças estruturais de reprodução das desigualdades, pois estas são resultados de forças globais e não locais. Nesse sentido, as práticas modificaram só parcialmente a justiça social pretendida.

Uma outra maneira de perceber, mas alinhados a essa construção, está a percepção de Maclean (2015) que sugere que as transformações em termos de desenvolvimento urbano dentro dessa perspectiva social e colaborativa eram muito mais complexas que o termo “milagre” sugeria e envolvia. A autora sustenta que as mudanças constitucionais em nível nacional são resultado das

¹ No original *urban solucionism*, que em tradução livre se entende por solucionismo urbano e, na compreensão do autor é um termo cunhado para o referido artigo que traduz as contribuições da difusão das abordagens limitadas dos discursos de sustentabilidade, fazendo parte de um discurso reconhecidamente neoliberal e de transmissão de responsabilidades (MONTERO, 2020, p. 2267).

forças econômicas globais, constituído por um leque de organizações de base e movimentos sociais que se uniram a colaboração das elites econômicas e políticas locais. Dessa forma, justifica que somente as modificações sentidas nas lutas por poder permitiram os resultados conseguidos. Questiona então se houve realmente um “milagre”, pois no seu entender, não se podem isolar as intervenções como únicas responsáveis, mas é possível afirmar que o contexto político modificou.

Na construção de Maclean (2015) os interesses das elites locais coincidiram com os diagnósticos neoliberais de atração de investimentos transnacionais e, como resultado, se conseguiu implementar as políticas estruturais, colocando algumas cidades latino-americanas no mapa de investimentos globais.

O que se percebe é que a construção de um urbanismo socialmente construído ainda está muito permeada pelas políticas públicas engendradas a partir das experimentações colombianas e, muitas das vezes, se associam enquanto discurso e enquanto prática. Cabe então analisar especificamente os elementos que compõem este ferramental originado não na América Latina, mas especificamente, em território colombiano.

A MOBILIDADE NAS EXPERIÊNCIAS DO URBANISMO SOCIAL COLOMBIANO

Sem prescindir da lei de ordenamento territorial de 1997², as experiências do urbanismo colombiano já eram consideradas de âmbito local e municipal. Após essas assertivas legais por parte do Estado, as cidades vêm realizando grande esforço desde então, no caminho de criação de ferramentas que apoiem o planejamento dos territórios com foco nas iniciativas locais. No caminho dessas iniciativas, o Estado as consolida como práticas sociais, transferindo a responsabilidade pelo desenvolvimento aos municípios, confirmando a posição territorial local como a célula base de transformações sociais resultados de seus planejamentos urbanos. Para tanto o Estado nacional se retira dessas práticas e o desenvolvimento regional se resume as competências municipais que se estabelecem como prática pública de governança (DAZA, 1998).

Após o lançamento dessa marca de desenvolvimento territorial, a Alcaldia³ de Medellin buscava, através de sucessivos governantes municipais o cumprimento das leis de ordenamento territorial e a garantia de se seguir plenamente estas políticas com pensamento na continuidade dessas diretivas propostas. Há um reconhecimento da manutenção dessas políticas através das instâncias políticas de governança que elevaram a manutenção da cidade como modelo conhecido mundialmente, nos princípios desse século XXI, a categoria de cidades construídas através do urbanismo social, tendo inclusive como alcunha, o Milagre de Medellin (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2020); (MACLEAN, 2015).

No novo plano de ordenamento territorial colombiano (POT) de 2014 há um avanço no sentido de programar a cidade para uma nova abertura ou

² Lei de Desenvolvimento Territorial 388 de 1997 da Colômbia que transforma a responsabilidade de desenvolvimento urbano para os municípios **Fonte bibliográfica inválida especificada.**

³ Alcaldia visto como prefeitura – nomenclatura de governança local e municipal, diferenças entre Brasil e Colômbia.

acessibilidade extensiva a toda a população, demonstrando uma clara iniciativa inclusiva de uma população com graves problemas de mobilidade urbana, reduzindo os tempos de conectividade urbana. Estes elementos infraestruturais resultam em impactos positivos sobre a paisagem e no entendimento de comunidade. Esses impactos também puderam ser sentidos na queda significativa nas taxas de violência urbana desde e o início da adoção dessas ferramentas de planejamento urbano (OCAMPO, 2019; LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2020; MACLEAN, 2015). Na perspectiva dos autores o urbanismo social não se trata de um movimento ou de uma corrente de pensamento ou um modelo a ser seguido, mas sim de possibilidades de transformação urbana, vistas como uma sucessão de processos que são sentidos e percebidos através do tempo e não como ferramentas infalíveis que resolvem os problemas urbanos magicamente, pois mesmo nesse exemplo, é possível divisar resultados positivos e negativos.

O que se percebe nesses exemplos é como a inserção dessas políticas urbanas centradas no desenvolvimento humano está vinculado a uma crescente e necessária inclusão social, sendo possível referenciar a experiência da cidade de Medellín (CO) como positiva, muito embora não sendo uma cidade perfeita (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2020). Estas se demonstram como possibilidades de dar largos passos rumo a um desenvolvimento mais integrado e igualitário e, conseqüentemente, mais sustentável.

Diante do que se vem aqui defendendo, diversas foram as propostas que apoiaram esse crescente processo de cooperação urbana e vê-se que o principal objetivo das intervenções era conectar pessoas através de uma mobilidade efetiva e inclusiva. Estas ações transformam a cidade, dando maior legitimidade a população e, conseqüentemente, resultando em inversões da violência que se apresentava (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2020).

Dentro dessa mesma perspectiva os sentidos de pertencimento são reforçados e amalgamados por projetos de valorização cultural e dos saberes próprios das comunidades fragilizadas socialmente, assim como pela criação de equipamentos de articulação nos cerne dos problemas urbanos, as chamadas Unidades de Vida Articulada (EDU, 2020). Estes equipamentos, ligados a cultura, ao lazer e a atenção comunitária, recriam e potencializam os aspectos da convivência urbana e, também, auxiliam na reconstrução da cidade nas dimensões de Henry Lefebvre – o espaço percebido, concebido e, principalmente, vivido (LEFEBVRE, 2001).

Roldán (2013) aborda a questão mencionando que o urbanismo social é um exemplo de um processo de desenvolvimento articulado as demandas regionais, tendo como pano de fundo os entendimentos das demandas globais, onde se busca, com base nessa externalidade, uma governança de cidade normatizada, competitiva e produtiva, constituída por um conteúdo ideológico do discurso. Muito além de ser visto como um ferramental importante na condução da governança e do planejamento, a ideia de urbanismo social, também, pode ser vinculada a um pensamento de construção de um discurso que pode induzir comportamentos, legitimando ou não, os atores sociais, que se ligam a ideia de modelo de cidade e gestão de desenvolvimento.

Essas construções discursivas, ultimamente, permitem a cidade de Medellín conectar-se produtivamente aos entendimentos de cidades globais, da criação de mercados, ampliando as possibilidades de geração de riquezas,

culturais, identitárias e, por resultado, desenvolvimento, inclusive econômico. Na perspectiva de Maclean (2015) a cidade constrói esse discurso apoiado na cobertura da mídia internacional, assim como na literatura investigativa e nos círculos políticos, ou seja, ganhou espaço no novo marketing do país no mesmo caminho das cidades globais que a precederam (Barcelona, Bilbao, Curitiba). Esse discurso vem acompanhado de uma crença de que essas cidades estariam “livres” por intermédio das intervenções arquitetônicas e infra estruturais, o que as tornaria aptas a receber pesados investimentos internacionais, reforça a autora.

Esses elementos serviriam para uma revisão crítica dos processos de planejamento e gestão dos territórios onde, também, se compreendesse a função do discurso e da ideologia como elementos construtores de uma visão autorreferente. Esses se articulam aos modos de poder e controle, legitimando o modelo de urbanismo social, impactando significativamente nos processos físicos, espaciais, sociais e políticos da cidade.

Considera-se, com esses prognósticos, que o discurso seja um elemento inerente as práticas de planejamento e, por conseguinte, é possível percebê-lo em suas representações as dinâmicas de poder, controle e ordem.

Somado a esta perspectiva de construção do discurso ainda se considera o espaço urbano visto como instigador de uma percepção íntima do indivíduo que se transforma ao se deparar com a percepção coletiva na medida em que se comunica com a imagem urbana construída. Aqui o urbanismo social é visto como uma inovação metodológica no momento que transfere as possibilidades de planejamento de territórios, não mais centrado na visão tecnicista, mas com a participação da comunidade procurando novas maneiras de intervir nos espaços públicos frutos de uma dialética construtiva de participação e desenho (CONTRERAS-LOVICH, 2016).

A mesma autora denomina de uma dialética da representação que parte do ambiente humanizado. Essa noção de tríade seria percebida e explicada pelo entendimento da relação sujeito e objeto, ou seja, os estímulos do meio, os processos cognitivos, os processos de percepção conscientes e inconscientes, e os comportamentos, originados pelas ações e práticas sociais (CONTRERAS-LOVICH, 2016).

Percebe-se, também, que o foco central das políticas do Urbanismo Social tem sido a educação, não somente como formação comunitária, mas também com crescentes investimentos no apoio ao treinamento contínuo e como forma de quebrar barreiras aos acessos as oportunidades, onde os líderes da cidade tentam garantir uma maior inclusão das pessoas das comunidades (MACLEAN, 2015).

Conforme abordado, tanto as influências do espaço social concebido, ou em proposição, quanto a construção dos discursos, significativos no posicionamento de ideologias comunitárias, são importantes no aporte de possibilidades vinculadas ao urbanismo social, na tentativa de fortalecimento da coesão social que se retroalimenta destes mesmos fatores. Entretanto, há de se questionar se essas categorias são ferramentais consistentes de mudança social ou se se alinham a paleta de políticas públicas adotadas como boas práticas em nível mundial. Nesse sentido é necessário perceber que as proposições podem ter diferentes significados em cada lugar e as cidades do sul global, além de

muitos outros fatores, vão dialogar, também, com as informalidades, altas taxas de pobreza e desigualdades sociais quando pensarem em desenvolvimento integrado (MACLEAN, 2015).

O urbanismo social e colaborativo descrito pela Carta de Medellín (ISVIMED, 2014) corrobora todas as assertivas desenvolvidas para as cidades sustentáveis e participativas, entretanto é quando fala de cidades que se refere ao contraditório quanto ao desenvolvimento de cada aglomeração urbana da contemporaneidade.

O documento assume veementemente que se a cidade existe como tal, em suas fragmentações, contradições e complexidades de discursos, não deve ser encarado como problema e sim com a sua própria solução. Para tanto imputa-se que, a vida nas grandes concentrações urbanas não pode ser considerada anormal ou excepcional, pois é corrente e legítima, que a periferia é a cidade de hoje, que os territórios são reticulados, imbricados e, mais especificamente, que a mobilidade e a acessibilidades são os elementos primordiais do desenvolvimento urbano sustentável (ISVIMED, 2014).

Acatar as contrariedades e inconsistências que se apresentam, seja na forma de extensões, continuidades e dicotomias – “cidade x campo, cidade x periferia, formal x informal, local x global “ (ISVIMED, 2014, p. 169)– reconstrói a forma como se encara o problema sem se negar o caráter urbano e complexo das cidades da contemporaneidade, as metápolis de Ascher (2012).

Assim como trata da importância dada aos diferentes atores, também corrobora o princípio da equitatividade e a acessibilidade multiescalar como prioritárias para o pensamento sustentável. O plano estratégico é montado sobre 5 pilares fundamentais tendo como fio condutor a cidade educadora, epicentro de cultura e políticas sociais, confluindo para a sustentabilidade, o acolhimento, a integração e a acessibilidade (ISVIMED, 2014).

Conforme visto a ideia de urbanismo social e os documentos que direcionam o pensamento do urbanismo contemporâneo retratam em seus âmbitos a mobilidade como elemento crucial dos planejamentos. Tanto a mobilidade ora vista como acessibilidade, assim como mobilidade sistêmica e mais amplamente percebida. Mobilidade, cidade e sustentabilidade são associadas constantemente à garantia de direitos nos territórios contemporâneos.

A MOBILIDADE URBANA, SUA POLÍTICA E O TERRITÓRIO

Em se verificando as categorias de análise relacionadas ao urbanismo social entende-se que a mobilidade, percebida, analisada e compreendida em suas muitas dimensões se apresenta como categoria primeira no desenvolvimento através de sua articulação com as proposições da teoria. A mobilidade no território demonstra-se constituída por meio das políticas públicas e, dessa forma, conhecer os parâmetros que regem o entendimento de seu ciclo de construção compreendendo suas forças, complexidades e as influências que coexistem para a formação da agenda são necessários para apoiar a avaliação de sua implementação e efetivação.

A problemática surge e o que se pode avaliar, com base nos autores (MACHADO, 2019; PICCININI e MACHADO, 2018; RODRIGUES, 2016), é que

mesmo passado já muito tempo do Estatuto da Cidade (BRASIL SENADO FEDERAL, 2008), onde este se propunha principalmente à retomada da cidadania e da dignidade humana, garantida pela erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e centradas no desenvolvimento nacional, pouco se percebe realizado. Em sequência, o resultado dessas ações vinculadas aos planos diretores municipais não deixaram de ser na verdade versões regionalizadas que tentaram, e ainda buscam, se adequar as diferentes realidades, mas que não acompanham devidamente a efetiva aplicabilidade dos instrumentos que preconizam (MARGUTI, COSTA e GALINDO, 2020) somente adequando-se às exigências, mas longe de vencer a luta de direitos, justos e iguais, à cidade.

Historicamente é possível depreender que a mobilidade urbana no Brasil tem passado por muitas crises e desafios em relação a conformação de sua política pois, na conjuntura brasileira a mobilidade está muito vinculada as políticas e às lógicas do transporte e não, necessariamente, nas necessidades de deslocamento no território (RODRIGUES, 2016). E, nesse sentido, a amplitude da palavra transporte vinculada a mobilidade como chave para o desenvolvimento de cidades tem sido a responsável por muitas externalidades negativas apesar de, no Brasil contemporâneo, ter-se grande foco no problema da mobilidade urbana. Entretanto, por vieses equivocados, essas compreensões são geradas pela própria substituição do termo mobilidade por transporte (PICCININI e MACHADO, 2018).

O modelo periférico e a lógica da desordem que se estabelece em muitas cidades brasileiras resultado das circunstâncias centrais da sua urbanização (SCIFONI, 2016) vão se associar aos modelos rodoviaristas de produção da política de mobilidade implementados no país. Estes fatores podem ser demonstrados pela radiografia da marginalização da agenda nacional desde meados da década de 1950 (FAGNANI, 2016), permitindo perceber que a crise no setor é de natureza estrutural.

A exemplo de uma das maiores cidades do país, São Paulo/SP, a trajetória dessa política nacional que, em geral, negligencia aspectos da circulação urbana ditou a forma de circular na cidade através da fluidez e do protagonismo do automóvel. Noção esta implantada ainda no regime militar da década de 60/70 do século passado e perpetuada até hoje (REQUENA, 2018). Como exemplo, esses modelos são, costumeiramente, repetidos e reverberados pelo país.

Nesse sentido, deve-se melhor qualificar a crítica a esse modelo rodoviarista estabelecido, onde territórios populares e periféricos necessitam de maiores investimentos públicos, traduzidos em maior conexão e acessibilidade, para que haja uma superação das desigualdades arraigadas ao tecido urbano. Seria a superação da ideia de que os investimentos rodoviários e grandes obras de infraestrutura, normalmente vinculados a interesses elitistas, irão solucionar os problemas de mobilidade nas cidades (LEITÃO e FERREIRA, 2016).

A legislação brasileira sobre a política de mobilidade (BRASIL, 2012), que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), nasce na esteira dessas contradições e crises necessitando de uma profunda reflexão crítica quanto a sua conformação frente aos problemas estruturais promotores da mobilidade – espaço urbano regido pelo neoliberalismo, neoconstitucionalismo

e pela pós-modernidade - em um contexto de desigualdades estruturais (MACHADO, 2019).

Até os anos 2000 o país não apresentava uma política consistente no setor de mobilidade. Somente com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente com o surgimento do Ministério das Cidades (2001) e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU, 2004) é que vai se perceber um esforço para a sua concepção. Mesmo assim a PNMU é criada como uma legislação de princípios, diretrizes e objetivos vagos e amplos, sustentadas por um Estado mínimo que tende a delegar muitas responsabilidades. Dessa forma torna-se, em sua maioria, um instrumento que facilita as atividades privadas do transporte público coletivo (TPC) e onde predominam as ações voltadas as obras de infraestrutura (MACHADO, 2019).

São essas debilidades da política nacional que serão repassadas aos estados da federação e, as mesmas ausências - procedimentos, indicadores de monitoramento, financiamento e responsabilidades – serão sentidas na lógica de formulação das políticas locais e sem enfrentamento dos problemas estruturais das populações mais fragilizadas. Em geral, o texto normativo da PNMU é repassado às políticas setoriais apresentando uma tentativa de redução das desigualdades, de equidade, inclusão e participação social. Entretanto, a proposta tem ficado somente no discurso ideológico do Estado, sendo traduzido pelo direcionamento de ações no sentido da construção de um modelo de planejamento estratégico empresarial das cidades ideais, verdes, sustentáveis, inteligentes e acessíveis (MACHADO, 2019).

Essas contrariedades aparecem no momento de consideração das comunidades locais, nos projetos voltados aos seus interesses e, também, no momento de colaboração dos processos participativos. Ainda são resistentes os modelos unidirecionais e constituídos a partir das percepções estatais e vinculadas aos discursos de produção da cidade centrados no neoliberalismo vigente.

Apesar do panorama que vem se apresentando através de uma leitura rápida da conjuntura política atual, por intermédio do desmonte de estratégias públicas e ferramentas, o Ministério das Cidades, destituído de seu poder de ação nas últimas investidas governamentais, assegurava, minimamente, e apontava caminhos para uma regulação, mesmo que frágil, dos centros urbanos. Ainda assim as cidades persistem com alguma sobrevida, através de políticas públicas resistentes, que demonstram alguma vontade, mas talvez não a força necessária para modificar realidades.

Essas percepções vão ao encontro das avaliações de Machado (2019) quando da análise da PMU levando a conclusões de que a política deu maior ênfase as obras de infraestrutura viária não apresentando elementos para modificar o quadro atual de desigualdade. A legislação reforça princípios que dão sustentação a infraestrutura para veículos em detrimento do TPC, e, dessa maneira, as proposições vão perdendo expressão na soberania popular deixando de lado a oportunidade de contemplar ações de real inclusão social.

Esses pontos, além da problemática salientada, procuram levantar questões para a compreensão de como a política pública de mobilidade urbana, construída sob a tutela de normatizações dos programas governamentais, tem

sido concebida e implementada, verificando a maneira como se estabelece no território.

O CONTEXTO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NO TERRITÓRIO DE SANTA MARIA-RS

Analisadas essas maneiras de perceber os planejamentos integrados do social o artigo se propõe a investigar sob essa perspectiva o alinhamento do discurso de cidades integradas e suas representatividades. Seria a verificação de como a concepção de mobilidade urbana se apresenta na política pública construída e experienciada localmente. Nesse sentido, procura-se analisar elementos para o distanciamento entre o discurso contido nos marcos legais e as efetividades encontradas na urbanidade presente em Santa Maria/RS.

Para caracterizar o contexto da abordagem empírica, apresenta-se Santa Maria, na região central do estado do RS, como uma cidade média que é considerada ponto estratégico militar e geográfico do estado do RS (ROCHA, 2011). Na sua formação, em meados do século XIX, já apresentava relações de rede, através do comércio de bens e serviços, mesmo que mínimos, com os arredores (MARCHIORI e NOAL FILHO, 1997). O complexo desenvolvimento ferroviário, no final do século XIX, contribuiu de maneira efetiva para a construção desse processo de firmamento comercial, trazendo consequências marcantes para a formação urbana, entretanto, o processo de desmonte desse modal, na década de 1950, vai trazer consequências peculiares para o desenvolvimento do já então município (MELLO, 2010). Se até esse momento o desenvolvimento do tecido urbano se dava no sentido Norte-Sul, a limitação da encosta do Planalto Central assim como a inserção de importantes equipamentos no setor leste e oeste da cidade, na década de 1960, esse sentido de desenvolvimento vai mostrar-se inverso. Ou seja, se inicia uma tendência de modificação nesta direção contrariamente à demonstrada até então (SALAMONI, 2008).

Percebe-se que essas características auxiliaram para a construção de uma conformação espraiada com forte tendência de crescimento Leste-Oeste, categorizando áreas estigmatizadas pela exploração imobiliária gerando um padrão locacional e de segregação nos seus vetores opostos (ROCHA, 2011; FERRETO, 2018). No cenário atual, com a consolidação do projeto Travessia Urbana de Santa Maria (IPLAN, 2020), esse polo regional, com realidade monocêntrica e hegemônica (IPEA/IBGE, 2000), se estabelece e consolida muitos aspectos que orientam sobremaneira o sistema de mobilidade que se impõe no território (Figura 1).

Na busca por solucionar contradições no território e na sua mobilidade, a lei complementar da Política de Mobilidade Urbana (IPLAN, 2020) de Santa Maria foi conformada na esteira da Política Nacional – PNMU (BRASIL, 2012). Sob um processo histórico de problemas estruturais de mobilidade essa política urbana se constitui no país, porém parece sempre ter sido atrelada a um papel subordinado ao modelo rodoviarista implementado no Brasil, desde os Planos de Desenvolvimento de meados do século XX (FAGNANI, 2016; RODRIGUES, 2016). Este panorama recorrente não difere das características demonstradas localmente, entretanto, a política nacional, através de um discurso de cidade global e competitiva, estabelece que todos os municípios com populações

superiores a 20.000 habitantes deveriam construir seus Planos de Mobilidade Urbana até 2015 (PICCININI e MACHADO, 2018).

A região central, mais precisamente, o centro urbano de Santa Maria/RS é regido pela mesma cartilha, ou seja, apesar dos esforços realizados por autarquias como o Instituto do Planejamento (IPLAN) e, também, da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, a governança política e a condução dos planejamentos, não está alijada dos atores sociais que conduzem a costura dos tecidos urbanos. E ainda, muito menos, alheia as forças do mercado especulativo entranhado nos entendimentos de crescimento e desenvolvimento urbano da população como um todo.

Algumas tentativas foram realizadas no cumprimento da normativa proposta, entretanto, ainda muitos retrocessos e contradições são percebidos, conforme relatos da imprensa local (PMSM, 2019). Na mesma perspectiva, as grandes intervenções urbanas que cortam a cidade, com vias expressas, rótulas e viadutos impactantes (GAUCHA ZH, 2021), alcançam força de plataforma política para sua viabilização, apesar de aparentemente serem destinados a grupos específicos e centralizados. Dessa forma já é possível perceber que os muitos pressupostos que acompanhavam as normas originadas na política encontram-se distantes, ou ainda, a cidade imaginada na teoria, justa e igualitária, ainda não é possível visualizar na prática.

Cabe salientar que, com base na legislação criada (IPLAN, 2020), a municipalidade realizou estudos e planejamentos de mobilidade urbana para a cidade como um todo, entretanto, passados já alguns anos do lançamento das ideias inovadoras contidas na lei complementar, pouco se consegue divisar implementado no concernente a mobilidade. Em uma análise expedita dessa legislação percebe-se muito claramente o alinhamento de cidade pretendida com os discursos contidos nas ideias do urbanismo socialmente construído presentes em muitos planejamentos de cidades pelo Brasil e América Latina. Localmente há um esforço para a efetiva implementação de uma política de mobilidade urbana voltada a essas perspectivas sociais e colaborativas.

Das tentativas realizadas para a adequação das ideias planejadas e sua efetivação nos tecidos urbanos locais, o que se percebe ainda é um emperramento dos processos, como o fechamento de algumas vias para o trânsito de veículos. Percebe-se que os diferentes atores envolvidos ainda têm dificuldades claras em compreender a dinâmica urbana nesse sentido, pois se colocam, na maioria das vezes, contrários a estas iniciativas antevendo, conforme relatos na imprensa local, modificações negativas na frequência aos seus locais de comércio e serviços (PMSM, 2019).

Outro elemento a considerar nesses esforços de implementação dizem respeito ao Plano de travessia urbana de Santa Maria (IPLAN, 2020), composto por grandes intervenções realizadas através da inserção de rótulas, grandes viadutos e ampliação das pistas de rolagem da BR 287 e BR 158, que cortam a cidade. Parecem ser inovações que a todos impressiona pela grandiosidade e avanços no sistema de mobilidade. Entretanto, em visão bastante particular, essas intervenções ainda guardam perspectivas do planejamento monofuncional e modernizante que tanto caracterizaram as cidades em meados do século passado, esquecendo de colocar em pauta os maiores interessados nessas transformações urbanas.

Esses planos de travessia urbana na cidade (GAUCHA ZH, 2021), ao que se apresenta, parecem ser aceitos como evolução da urbanidade e festejados como elementos do progresso de Santa Maria. Nesse sentido, conseguiriam força de plataforma política no momento de sua viabilização, pois deixam transparecer os interesses dos atores que dominariam e condicionariam as decisões nesse centro urbano, porém, esses mesmos planos não deixam de ser destinados a setores específicos da sociedade.

Em um breve relato das experimentações de implementação da política no território é possível perceber as resistências, contrariedades e entendimentos de mobilidade. O discurso normativo apoia-se no ideário de cidades conectadas, integradas, justas e sustentáveis, conforme o panorama da construção nacional da ideia de mobilidade, entretanto, a força da política pública esbarra nas realidades construídas no próprio território de implementação, conforme será demonstrado a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A POLÍTICA E A SUA IMPLEMENTAÇÃO

Os aspectos aqui salientados buscam refletir sobre os elementos mais caros do urbanismo contemporâneo, o urbanismo socialmente construído e o direito à cidade, associando-os aos entendimentos de mobilidade. Entende-se enquanto princípio que o repensar da mobilidade é um conceito inerente a esses aspectos.

Além da contribuição para o debate da construção de sociedades mais justas e inclusivas a análise intenta colaborar com a construção de um campo teórico do desenvolvimento urbano e regional. O intuito era trazer para avaliação e aprofundamento, as experiências socialmente construídas em territórios latino-americanos e, principalmente, do sul global. Intentava-se, nesse sentido, ampliar a contribuição para o debate acerca do significado histórico processual do urbanismo social e colaborativo na construção de cidades orientadas pelo pressuposto do direito à cidade.

Além da relevância temática do direito à cidade aliado aos pressupostos do urbanismo socialmente construído e suas experimentações colombianas, é trazido para a discussão a mobilidade urbana, sua política e construção normativa na experiência brasileira. As suas influências internas e externas evidenciam os desafios para a formulação dessa política pública, assim como, as diferentes crises que se sucederam no seu processo de formação. Essa perspectiva evolutiva é finalizada com a problematização dessa temática no território de Santa Maria/RS, através da implementação da política pública setorial de Mobilidade Urbana oriunda desse processo.

A partir disso avalia-se, então, que as legislações existentes se fundamentam nesses pressupostos, entretanto, na construção da realidade os avanços alcançados, muitas vezes, são mais lentos e aquém do esperado por razões que se intentava compreender através dessas perspectivas analíticas.

No nível local, no caso da política setorial de Santa Maria/RS, o que se percebe é que os planos e projetos de Mobilidade Urbana para a cidade podem ter sido construídos sob os pilares do Estatuto da Cidade e tendo como base os princípios sociais e participativos das legislações anteriores, legislação federal e PNMU. Entretanto, paradoxalmente, contrapõem em muitos pontos esses marcos legais quando se efetivam nos territórios. Essa percepção se sustenta

pois, é na força localizada que reside a base de resistência dos instrumentos gerados sob essas premissas sociais e colaborativas (LEITE, ACOSTA, *et al.*, 2020).

A lei Complementar nº 098, de 10 de junho de 2015 que trata da Política de Mobilidade Urbana de Santa Maria/RS está atrelada a PNMU, sendo elaborada a partir de consultoria técnica do Consórcio IDOM Consulting e SINERGIA estudos e projetos LTDA. A Política Pública foi composta a partir dos relatórios técnicos dessas consultorias contratadas que tinham como objetivo apresentar um plano de atividades e um cronograma detalhado para o desenvolvimento do Plano de Mobilidade para a cidade. Nesse quesito é importante salientar a posição de Machado (2019) referente as consultorias e a elaboração de PMU quando justifica que as administrações públicas ficaram reféns destes especialistas. Mesmo assim, quase 70% dos planos de mobilidade realizados nos municípios brasileiros ficou a cargo dessas consultorias.

Através da compreensão destes fatores chega-se à contemporaneidade com a formação da agenda da política de mobilidade urbana municipal com a intenção de se implantar mudanças estruturais significativas na conformação atual do tecido urbano através dessa ferramenta. A PMU/SM, sob a tutela de normatizações dos programas governamentais, está sendo concebida e implementada em Santa Maria/RS. Nesse sentido é importante demonstrar a maneira como está se concretizando no território.

Considerando que se está muito acostumado a olhar para o planejamento de cidades e para os discursos que o acompanham, passa-se despercebido pelo fato de que é no momento da implementação que se amplia o nó conceitual. Esquece-se de olhar para o tipo de constrangimentos a que estão expostos os atores e os limites da política. Nesse sentido considera-se, também, que um plano de excelente qualidade, por si só, não garante sua efetivação. Deveria se sair da ideia do que deveria ser e encarar a realidade para compreender como é e porque é assim. Estas configurações irão surgir somente no próprio território de análise, ou seja, quando a norma encontra as realidades produzidas.

No seu corpo teórico PMU/SM traz muitos objetivos pretendidos, entretanto nos dois artigos que os compõem colocam como principal fator “propor atuações que garantam um sistema de mobilidade urbana com acessibilidade [...] meios de transporte sustentáveis sejam prioritários e majoritários (sic)” (IPLAN, 2020) assim como também estar em consonância com a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Apesar da generalidade apresentada pelos objetivos principais é nos específicos que focam nas melhorias de condições para as pessoas através dessas iniciativas.

Como se percebe os objetivos se focam na acessibilidade urbana e na ampliação de sistemas de transportes mais sustentáveis para a cidade para com isso ampliar o acesso da população aos diferentes serviços, ampliando o seu uso, determinado pela ampliação da qualidade oferecida. Nesse sentido questiona-se se o plano não deveria vir mais centrado na qualidade de vida das pessoas na cidade e nas suas conexões com todo o território, rural e distrital, assim como na melhoria da circulação peatonal e de uso dos espaços urbanos, ampliando as conexões e os direitos a participação com equidade e legitimação do direito efetivo à cidade.

Conforme impressões da política de mobilidade local relativo aos programas e projetos constitutivos da legislação percebe-se ser necessário fazer uma vinculação entre o planejamento realizado pelo Plano Diretor de Mobilidade Urbana (IPLAN, 2020) e os indicadores propostos e previstos pela lei e seus anexos.

Pode-se perceber, avaliando o seu conteúdo, que a política pública apresenta lacunas referente a sua eficácia, apesar de apresentar objetivos de ampliação, manutenção ou redução de critérios avaliados, não apresentando metas a serem alcançadas para serem consideradas eficazes. Em relação a eficiência pode-se perceber que há uma preocupação com a melhoria dos serviços oferecidos e, também, com a elevação da produtividade das diferentes dimensões apresentadas, mas não demonstraram futuros possíveis ou metas a serem alcançadas para a verificação da eficiência da política.

Dos aspectos avaliados pelos indicadores acredita-se que as maiores lacunas recaem sobre a efetividade da política pois não demonstra indicadores capazes de medir a produção de efeitos ou impactos positivos na comunidade, assim como, não aparecem parâmetros de comparabilidade entre a atual situação de satisfação com os serviços ofertados e o atual sistema de mobilidade com ampliação de impactos futuros sobre esses mesmos aspectos. Por fim, as dimensões humanas nas avaliações de políticas públicas são de extrema importância para a percepção da efetividade das ações e, portanto, as mais difíceis de verificar e mensurar, pois dependem de elementos quase sempre muito subjetivos, entretanto jamais devem ser desconsiderados quando da formulação de indicadores.

Retomando a questão inicial de que se está produzindo importantes legislações embasadas em pressupostos sociais e colaborativos, com claros objetivos de retomada do direito à cidade, entretanto, a aplicabilidade não está restrita ao discurso da normativa proposta. Parece estar muito mais ligada a compreensão, entendimento e, principalmente, a aceitação da complexidade urbana. A cidade de direitos é para todos, irrestritamente, ou não será nada.

REFERÊNCIAS

ASCHER, F. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

ASCHER, F. *Novos princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos. Um Léxico*. 3ª. ed. Lisboa: Livros Horizonte, 2012.

BALBIM, R. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: IPEA ITDP, 2016. Cap. 1, p. 23-42.

BARBOSA, J. L. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. *Cidade e Movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: IPEA ITDP, 2016. Cap. 2, p. 45-56.

BRASIL. LEI Nº 12.587, DE 3 DE JANEIRO DE 2012. *Presidência da República*, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 25 junho 2021.

BRASIL SENADO FEDERAL. *Estatuto da Cidade*. 3ª. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p.

CHALAS, Y. Cidades Contemporâneas. *Grifos - Dossiê Abordagens Geográficas*, Chapecó, p. 33-65, junho/dezembro 2007. ISSN 22 e 23.

CONTRERAS-LOVICH, H. N. La representación social del espacio público para el diseño y la gestión de territorios. *Revista de Arquitectura*, Bogotá, v. 18 nº1, p. 18-34, jan-jul 2016.

DAZA, J. C. D. C. Cinco fases do urbanismo na Colômbia. *Diário Territorial Urbano*, v. 1, n. 2, p. 20-22, 1998. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18838>>.

EDU. Nós. *Empresa de Desarrollo Urbano EDU*, 10 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.edu.gov.co/edu/nosotros>>.

FAGNANI, E. Mobilidade Urbana e Subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais. In: ALMEIDA, E. **Mobilidade Urbana no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 41-72.

GAUCHA ZH. GZH Travessia Urbana. *Gaucha ZH*, 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/ultimas-noticias/tag/travessia-urbana/>>. Acesso em: 26 junho 2021.

HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia - Revista do Programa de Pós Graduação da UFF*, Rio de Janeiro, v. IX nº17, p. 19-46, 2007.

HARVEY, D. *Espaços de esperança*. 3ª. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

HARVEY, D. *Cidades Rebeldes: do direito à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IPEA/IBGE. Centro-ocidental riograndense, Brasília, 2000.

IPLAN. Instituto do Planejamento de Santa Maria. *IPLAN Santa Maria*, 11 maio 2020. Disponível em: <<http://iplan.santamaria.rs.gov.br/index.php>>.

IPLAN. Plano Diretor de Mobilidade Urbana. *Instituto do Planejamento de Santa Maria*, 13 maio 2020. Disponível em: <http://iplan.santamaria.rs.gov.br/lista_mobilidade_urbana.php>.

ISVIMED. *Carta de Medellín - sobre o porvir humana das urbes do mundo*. Alcaldia de Medellín/Sétimo Forum Urbano Mundial ONU- Habitat. Medellín. 2014.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. Prefácio - A Produção do Espaço. *Estudos Avançados*, p. 123-137, outubro 2013. ISSN 27.

LEITÃO, K. O.; FERREIRA, J. S. W. O direito à cidade: para além de uma visão instrumental e pela dimensão espaço temporal da disputa pela mobilidade. In: ALMEIDA, E. *Mobilidade Urbana no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 33-43.

LEITE, C. et al. *Social Urbanism in America Latina. Cases and Instruments of Planning, Land Policy and Financing the City Transformation with Social Inclusion*. Cham: Springer Nature, 2019.

LEVY, C.; DÁVILA, J. D. Planning for mobility and Socio-Environmental Justice: The Case of Medellin, Colombia. In: ALLEN, A.; GRIFFIN, L.; JOHNSON, C. *Environmental Justice and Urban Resilience in the Global South*. New York: Palgrave macmillan, 2017. Cap. 3, p. 37-55.

MACHADO, L. *Avaliação ex ante da política setorial de mobilidade urbana brasileira e de planos de mobilidade urbana*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, 2019.

MACLEAN, K. *Social Urbanism and the politics of violence - the Medellin Miracle*. London/UK: Palgrave Macmillan, 2015.

MARCHIORI, J. N. C.; NOAL FILHO, V. A. *Santa Maria: relatos e impressão de viagem*. Santa Maria: Editora da UFSM, 1997.

MARGUTI, O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória Brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de estatuto da cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. *Repositório do Conhecimento do IPEA*, 25 abr. 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9155>>.

MELLO, L. F. D. S. *O pensamento utópico e a produção do espaço social - a cooperativa de consumo dos empregados da viação férrea do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Faculdade de Arquitetura - PROPUR/UFRGS, 2010.

MONTERO, S. Leveraging Bogotá: Sustainable development, global philanthropy and rise of urban solucionism. *Urban Studies Journal limited* 2018, v. 57, p. 2264- 2281, 2020.

ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030*. Kenya: United Nations Human Settlements Programme, 2004.

PEREIRA, E. M. Cidade, urbanismo e Mobilidade Urbana. *Geosul*, Florianópolis, v. 29, n. especial, p. 73-92, jul/dez 2014.

PICCININI, L. S.; MACHADO, L. Desafios para a efetividade da Implementação dos Planos de Mobilidade Urbana: uma revisão sistemática. *URBE revista brasileira de gestão urbana*, v. 10, p. 72-94, jan./abr. 2018. ISSN 1.

PMSM. Plano Diretor de Mobilidade Urbana. *Instituto do Planejamento de Santa Maria*, 10 jul. 2012. Disponível em:

<http://iplan.santamaria.rs.gov.br/lista_mobilidade_urbana.php>. Acesso em: 2020.

PMSM. Intervenção experimental na segunda quadra da Bozano, no Centro de Santa Maria, está suspensa. *Prefeitura Municipal de Santa Maria*, 15 maio 2019. Disponível em: <<https://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/18617-intervencao-experimental-na-segunda-quadra-da-bozano-no-centro-de-santa-maria-esta-suspensa>>. Acesso em: 25.09 2020 2020. VASCONCELLOS, Manuela.

REQUENA, C. Paradigma e mudança na mobilidade urbana. In: MARQUES, E. *Políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p. 227-252.

ROCHA, L. H. M. D. *Padrão Locacional da Estrutura Social [Tese] - Segregação Residencial em Santa Maria - RS*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina - Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós Graduação em Geografia, 2011.

RODRIGUES, J. M. Mobilidade Urbana no Brasil: crise e desafios para as políticas públicas. *R.TCEMG*, Belo Horizonte, v. 34, p. 80-93, jul/set 2016. ISSN 3.

ROLDÁN, S. M. Q. Discurso y Producción de Ciudad: un acercamiento al modelo del urbanismo social en Medellín, Colombia. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, p. 122-139, 2013.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALAMONI, G. F. *O crescimento urbano por extensão e suas repercussões morfológicas em estruturas urbanas - estudo de caso - Santa Maria/RS*. Porto Alegre: UFRGS/ Faculdade de Arquitetura/ PROPUR, 2008.

SANTA MARIA. Lei Complementar nº098, de 10 de junho de 2015. *Plano de Diretor de Mobilidade Urbana de Santa Maria/RS*, Santa Maria RS, 10 jun. 2015. Disponível em: <http://iplan.santamaria.rs.gov.br/lista_mobilidade_urbana.php>.

SCIFONI, S. Urbanização Brasileira e Mobilidade Urbana. In: ALMEIDA, E. *Mobilidade Urbana no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 23-32.