

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS – UNISANTOS

LEONARDO BERNARDES GUIMARÃES

**POLÍTICA E DIREITO NA MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO  
DE SANTOS**

SANTOS  
2016

LEONARDO BERNARDES GUIMARÃES

**POLÍTICA E DIREITO NA MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO  
DE SANTOS**

Natureza: dissertação para conclusão e aprovação do programa de Mestrado da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS na área de Direito Ambiental.  
Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme.

SANTOS  
2016

LEONARDO BERNARDES GUIMARÃES

**POLÍTICA E DIREITO NA MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO  
DE SANTOS**

Dissertação apresentada como parte da exigência para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental, da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, na Faculdade de Direito, Campus Boqueirão, sob a orientação do Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme.

Aprovado em 25 de fevereiro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

Membro Nato

---

Profª. Dra. Flávia Piva Almeida Leite

Membro Titular

---

Prof. Dr. José Marques Carriço

Membro Titular

SANTOS  
2016

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus familiares, amigos, aos Professores Edson Ricardo Saleme, Norma Sueli Padilha e Dorothee Rüdiger por terem auxiliado pessoalmente, ou por meio de suas obras a desenvolverem minhas habilidades na pesquisa, bem como disponibilizado subsídios para a construção de meus artigos ao longo deste curso. Por fim, dedico esta dissertação à minha vó Neusa Martinho Bernardes, que faleceu durante o curso do Mestrado, mas que sempre apoiou as minhas escolhas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente aos meus amigos que graças a deus não são poucos, por aturarem o fato de em determinados momentos eu ter me distanciado para realizar este meu objetivo de desenvolvimento acadêmico. Agradeço aos meus familiares o apoio às minhas escolhas. Agradeço ao amigo e colega Henrique Perez Esteves por ter confiado em mim ao longo deste curso e ter ao meu lado desenvolvido pesquisa, além de me auxiliar em meu desenvolvimento pessoal. Agradeço ao amigo e colega Tawan Ranny por ter me auxiliado de igual maneira e por ter edificado as aulas com suas posições polêmicas. Agradeço ao amigo e colega Jonathan Percivalle de Andrade por ter somado esforços nesta empreitada e por ter abrilhantado alguns textos ao meu lado. Agradeço a todos os outros colegas que não cito diretamente, mas que de alguma forma me ajudaram durante esta etapa difícil. Agradeço ao meu orientador por ter me auxiliado em todas as etapas. Agradeço a todos que impuseram alguma dificuldade à concretização deste curso, sem vocês não seria metade do que sou e nem poderia ter o prazer de digitar este agradecimento.

- Namastê.

## **EPÍGRAFE**

“Você vê, mas não observa”.  
- Sherlock Holmes.

**RESUMO:**

Esta dissertação versa sobre dois aspectos fulcrais da Mobilidade Urbana no Município de Santos, sobretudo a lei e política que a cercam. Em razão do Direito não tratar conceitualmente de forma meridianamente clara a questão da política ou mesmo das políticas públicas que cercam o tema, socorre-se inicialmente de outro ramo, o das Ciências Políticas como forma de traduzir a Programa relacionado à mobilidade urbana. Independentemente deste fato, e pela intrínseca relação existente entre Direito e Política, completa-se os pensamentos com conceitos e sistemas propostos pela legislação vigente. Com viés prático objetiva-se dissertar acerca da teoria mais próxima da realidade, sempre sugerindo soluções que apresentem situações de ganho-ganho e que possibilitem o desenvolvimento sustentável do Município tendo em vista a relevância do tema para a sadia qualidade de vida proposta pela Constituição Federal seguida do Estatuto da Cidade, normas fundamentais criadas para a melhoria cidadina e seus munícipes. Além disto, o presente trabalho apresenta dados, levantamentos e estratégias contidas em documentos públicos como forma de embasar as soluções trazidas. Buscar-se-á aqui a imparcialidade ao demonstrar pontos positivos e negativos da política de mobilidade, não demonstrando preferências político-partidárias ou pessoais em relação às escolhas políticas e de políticos do Município.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mobilidade Urbana; Desenvolvimento; Sustentabilidade; Estatuto da Cidade; Direito Ambiental.

**ABSTRACT:**

This paper is to comment two aspects of urban mobility in the city of Santos, the law and policy that surround it. Considering that the law does not treat conceptually satisfactorily about politics and public policies surrounding the issue, rescues initially from another branch, that's the subject of political science as a way of translating PNMU. Regardless of this fact, and the intrinsic relationship between law and politics, here is considered thoughts and concepts or even thought systems proposed by law. This paper intends to comment how closer the theory of reality is close to the reader, always suggesting solutions that have win-win situations and enable the sustainable development of the city in view of the relevance of the topic to the healthy quality of life of citizens who studies, works and performs their daily activities within this beautiful city. In addition, this paper presents data, surveys and strategies contained in public documents as a way of basing the brought solutions. This paper also seeks to demonstrate impartiality strengths and weaknesses of the mobility policy, not demonstrating party-political or personal preferences that regards to policy and politics choices of the municipality.

**KEYWORDS:** Urban mobility; development; sustainability; the City Statute; Environmental Law.



## **ABREVIATURAS.**

ADIN – Ação Direita de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EMTU – Empresa Metropolitana de Transporte Urbano

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

TCU – Tribunal de Contas da União

UNB – Universidade Nacional de Brasília

VLT – Veículo Leve sobre Trilhos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 A MOBILIDADE URBANA COMO POLÍTICA.....</b>	<b>13</b>
1.1 UMA INTRODUÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS, COM ÊNFASE NA MOBILIDADE.....	13
1.2 TIPOLOGIAS (DIMENSÃO DE CONTEÚDO).....	20
1.2.1 INTRODUÇÃO E ASPECTOS DA PNMU SEGUNDO A TIPOLOGIA DE LOWI.....	20
1.2.2 TIPOLOGIA DE WILSON.....	31
1.2.3 TIPOLOGIAS DE GUSTAFFSON E BOZEMAN-PANDEY.....	34
1.2.4 OUTRAS TIPOLOGIAS E AS RELAÇÕES COM SEUS CICLOS.....	35
1.3 INSTITUIÇÕES, ATORES E SEUS PAPÉIS.....	37
1.3.1 INSTITUIÇÕES.....	37
1.3.2 ATORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS.....	45
1.4 PANORAMA GERAL SOBRE GOVERNANÇA E GESTÃO: CONCEITOS, APLICAÇÃO E OBJETIVOS SEGUNDO O TCU.....	50
1.5 A PNMU E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A MANUTENÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM MOBILIDADE.....	56
<b>2 INSTRUMENTOS DE DIREITO URBANÍSTICO-AMBIENTAL PARA OTIMIZAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA. ....</b>	<b>58</b>
2.1 A SUSTENTABILIDADE A SER ATINGIDA.....	58
2.2 PANORAMA CONSTITUCIONAL.....	58
2.3 DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO ESTATUTO DAS CIDADES.....	65
2.4 O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA COMO PREVENÇÃO E REMEDIAÇÃO AOS IMPACTOS NEGATIVOS NA MOBILIDADE URBANA.....	74
<b>3 ANÁLISE DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DE SANTOS.....</b>	<b>83</b>
3.1 A MOBILIDADE NO PLANO DIRETOR.....	83
3.2 O DIAGNÓSTICO CONSOLIDADO.....	89
3.3 DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS CORRELATAS.....	93
3.4 PROPOSTA DE PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA.....	100
CONCLUSÕES.....	107
BIBLIOGRAFIA.....	114

## INTRODUÇÃO

O presente estudo objetiva fornecer uma abordagem hermenêutica, sistêmica, analítica e sintética apresentar a mobilidade urbana no Município de Santos em sua dupla vertente, de um lado como política de outro como direito. Com o foco no desenvolvimento sustentável no sentido de se garantir uma sadia qualidade de vida aos moradores da cidade, ou que nela desenvolvam suas atividades, bem como na eficiência que pode ser alcançada do ponto de vista econômico e político.

Iniciando-se pela análise teórica exemplificativa da Política Nacional de Mobilidade Urbana, explorando algumas de suas características com o intuito de embasar as soluções propostas ao longo do trabalho, busca-se não questionar os axiomas das ciências políticas e do direito, mas apenas comentá-los com o intuito de alcançar os objetivos propostos, oferecendo-se algumas alternativas por meio da crítica à determinadas visões que existem acerca do tema.

Especificamente se analisa o foco principal da política, suas tipologias, o papel das instituições e de atores governamentais e não governamentais, com o intuito de delimitar sua atuação. Além disto, analisa-se a estrutura de governança e previsões de reinvestimento do superávit tarifário.

No capítulo 2, em uma conexão entre política nacional, situação local, sistematiza-se críticas e possíveis soluções com a introdução de institutos de direito urbanístico ambiental como forma de maximização dos objetivos da referida política, encontrados nos capítulos 1.

Para tanto se parte do panorama constitucional que abrange o direito ambiental e urbanístico, construindo-se uma interpretação possível de ser aplicada para análise e aplicação dos institutos que cercam o tema. Após analisa-se o instrumento maior que é o Estatuto das Cidades em busca de diretrizes e instrumentos para maximização dos resultados com foco nos instrumentos fiscais e tributários. No último tópico, por meio da análise de um instrumento específico, que é o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Por fim a análise da política local no capítulo 3 com foco no Plano Diretor, em seu Diagnóstico Consolidado e no Plano Municipal de Mobilidade, com intuito de se angariar subsídios bem como de expor as estratégias e anseios da Cidade na construção desta política. Além da política de mobilidade, analisa-se a política de habitação, saneamento básico e uso do solo, já que são interferentes diretas na consecução da política central. Esta análise de múltiplas

políticas urbanas acessórias é retirada da própria Política Nacional de Mobilidade Urbana, pois esta prevê expressamente a necessidade de o gestor público as levar em consideração quando da sua formulação e implementação.

## **1. A Mobilidade Urbana como Política**

### **1.1 Uma Introdução às Políticas Públicas, com ênfase na Mobilidade**

As políticas públicas não encontram originalmente sua base teórica no Direito. A bem da verdade, as conceituações originais sobre o tema refletem as estruturas teóricas de outro ramo das ciências sociais, cabendo, portanto, às Ciências Políticas a tarefa de desvendar seus conceitos, estruturas, formas de aplicação e as implicações dos processos utilizados.

Em uma revisão bibliográfica sobre o tema Celine Souza<sup>1</sup> (2006) atribui a Harold Laswell, Herbert Simon, Charles E. Lindblom e David Easton o status de “pais fundadores da área de políticas públicas”.

Ainda segundo a autora, a contribuição dos autores passa pela análise de suas múltiplas obras, iniciando-se por Laswell que em 1936 introduziu o conceito de análise de políticas públicas, o qual tinha por objetivo a conciliação entre o conhecimento científico teórico e a produção empírica dos governos. Além deste objetivo, também funcionava como forma de diálogo entre grupos de interesse, governo e academia.

Vale ressaltar que os trabalhos de Laswell não tinham como escopo unicamente o campo da política, mas invariavelmente dele surgiam e em maior ou menor grau a este se prestavam suas descobertas. Em um artigo denominado a Revitalização da Psicologia da Política é possível observar que as pesquisas de Laswell contribuíram para outros campos além da política, formando inclusive uma teoria para a área de Comunicação. Seus trabalhos no campo da comunicação tinham como objeto de estudo a “propaganda” de guerra e como ela influenciava as grandes massas.

Não para por aí o estudo da “influência”, já que em sua obra mais pertinente para o presente tópico nomeada de Política: quem ganha o que, quando e como; Laswell afirma, ainda no prefácio, que o estudo da política e de tudo que dela decorre diz respeito a habilidade do político em calcular as prováveis mudanças na influência e no “influyente”.

Continuando a linha do tempo das políticas públicas, Simon introduziu o “conceito de racionalidade limitada”, ou seja, todas as decisões tomadas por gestores públicos possuem

---

<sup>1</sup> Referencia-se inicialmente a pesquisa como um todo. Decanta-se seu trabalho nos parágrafos, fazendo uma breve introdução sobre cada pesquisador, buscando-se posteriormente a bibliografia pela fonte originária.

limitações em razão de variáveis como a falta de informação, escassez de tempo para tomada de decisão, interferência de grupos interessados na repercussão desta decisão, bem como os próprios fatores pessoais do gestor (linha teórica, interesse pessoal, afiliação a determinado grupo econômico, entre outros). O ponto importante da teoria de Simon é o fato de que estes empecilhos podem ser minimizados pela criação de estruturas que comportem regras e incentivos para modelar o comportamento dos gestores (em parte este é o papel do Direito).

Nas palavras de Simon (1999, P.94) ao falar sobre economia e genericamente sobre os “tomadores de decisão” afirma que:

“As pessoas devem considerar que os tomadores de decisão possuem habilidades limitadas para avaliar todas as possíveis alternativas de uma decisão, bem como lidar com as consequências incertas da decisão tomada. Uma teoria, para entrar em existência, deve estar firmemente baseada em conhecimento sobre o processo de tomada de decisão atual e real dos seres humanos”.

Neste diapasão pode-se considerar da teoria do comportamento administrativo de Simon que o ator público, ou o encarregado administrativo, mesmo com bases científicas e informações para a tomada de decisão, acaba sempre por atuar com uma razão própria, pessoal. Algo próximo desta abordagem no direito estaria a previsão de uma “discrecionalidade administrativa” para prática de determinados atos e o “livre convencimento motivado” na tomada de decisões judiciais. O segundo diz respeito à atuação do Estado-Juiz<sup>2</sup> não sendo importante neste momento para o estudo das políticas públicas pela abordagem aqui adotada, mas o primeiro traz uma importante característica das políticas públicas que é a possibilidade de escolha dentro de determinados parâmetros legais<sup>3</sup>.

Em contrapartida a proposta de uma racionalidade limitada, Charles E. Lindblom incluiu na equação da política pública as relações das diferentes fases do processo de criação e execução dessas políticas, bem como as relações de poder existente entre os atores envolvidos.

---

<sup>2</sup> A atuação do Estado-Juiz será analisada no tópico sobre instituições e atores.

<sup>3</sup> Pensamento proposto segue a estrutura orgânica do Estado Brasileiro, que inverte a lógica do princípio da legalidade permitindo a atuação do administrador público mediante a existência de lei autorizativa, bem como determina que nos casos permitidos, o agente atue dentro de parâmetros legais pré-estabelecidos.

Mais além, em um artigo de sua autoria Lindblom (1959, P.77-88) afirma que existem duas formas de se resolver um problema: pela raiz ou por ramo (por partes). O que ele afirma não contradiz Simon já que também parte da premissa que a totalidade da informação pelo tomador de decisões é algo inviável quando nos debruçamos sobre problemas complexos, sendo unicamente possível a abordagem “pela raiz do problema” em situações de menor complexidade.

Mas outro ponto de acréscimo à ciência das políticas públicas e também pertinente à abordagem aqui adotada é que Lindbloom integra na equação o fato de o administrador ter o conhecimento de políticas pretéritas, o que acaba chocando sua visão de mundo com a de um observador distante que realiza seus estudos baseados em teorias e em quadros atuais. Interessante destacar que em seu referenciado artigo, o cientista acredita que esse “choque” entre as visões sobre uma determinada política complexa pode resultar em ganhos para ambos os lados e em resultados positivo na própria política.

David Easton colabora para a ciência ao afirmar que as políticas públicas são sistemas nos quais são suas variáveis: a formulação, os resultados e o ambiente objeto para implementação destas políticas.

Sua contribuição pode ser observada pela leitura de seu artigo<sup>4</sup> (1969), no qual aborda a temática das ciências políticas por uma visão “pós-comportamental”. Deixa claro o autor que essa “guinada para o futuro” não exclui as heranças e conquistas advindas da abordagem comportamental. Contribui também para uma nova abordagem metodológica que em certo grau promova a especulação criativa sobre novos modelos políticos.

Sendo assim, os pais fundadores da área de Ciências Políticas traçaram um caminho sem volta, estabelecendo as bases fundamentais para que outros cientistas políticos pudessem avançar na análise e pesquisa da teoria e da prática desde a delimitação do problema político, do processo de construção, do ciclo, dos atores, até a tomada da própria decisão.

Em um cenário mais moderno e que leva em consideração o abordado anteriormente, Leonardo Secchi (2013, P. 1-2) ensina que políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, além do processo de construção e atuação destas decisões.

---

<sup>4</sup> Referencia-se o artigo por completo.

Ainda segundo o citado, qualquer definição sobre o que vem a ser uma política pública é arbitrária, pois não seria possível conceituar algo que responde a diversas questões de maneira tão diversa.

Em contrapartida, Celine Souza (2003<sup>5</sup>), agora em outra reflexão chega à conclusão de que o caminho adequado é responder as questões básicas propostas por Laswell: quem ganha o quê, por que e que diferença isso faz<sup>6</sup>.

Responder estas questões seria simples no caso da mobilidade urbana. Caso se especulasse, quem ganha são aquelas pessoas que se utilizam de meios de transporte, seja pela utilização de suas próprias pernas, seja pela utilização de um veículo particular. Eles ganham mobilidade porque, de alguma forma, a que lhes é posta disponível é insuficiente, e isso causa impacto na qualidade de vida destas pessoas.

Vejamos se estas afirmações encontram alguma contrapartida na realidade:

---

<sup>5</sup> Referencia-se o artigo inteiro.

<sup>6</sup> Obra original continha este conjunto de perguntas semelhante em seu subtítulo.



## Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei 12.587/2012

### Hierarquia segundo a Política Nacional de Mobilidade

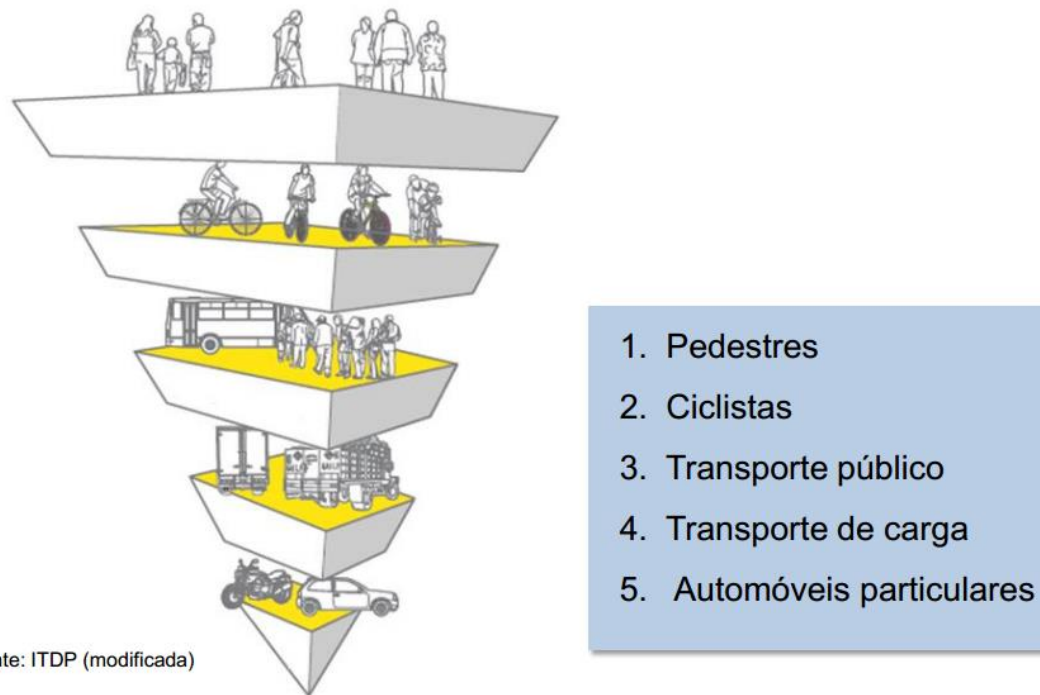


Figura 1 – Hierarquia Segundo a Política Nacional de Mobilidade Urbana

Fonte: BRASIL, 2015

O esquema acima se encontra em um trabalho sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana formulado pela UnB. Na figura tem-se uma hierarquia (formulada com base no artigo 6º, II da PNMU), ou privilégio entregue a determinado grupo em detrimento de outros grupos, sendo que é perfeitamente possível nela observar quem ganha: pedestres, ciclistas e usuários de transporte público terão preferência no tráfego em relação aos transportadores de carga e aos usuários de transporte particular.

Porque se ganha seria perfeitamente visualizável pela leitura de uma notícia jornalística no qual um determinado município prioriza e investe no uso de meios de transporte não motorizados como alternativa para a entrega de uma mobilidade eficiente (SPRESSOSP, 2014). No presente exemplo, tem-se um benefício ao bem público perfeitamente delimitado, bem como o atendimento a uma diretriz proposta pela própria lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Artigo 6º, II).

E que diferença isto faz? Isso seria perfeitamente visível pela leitura de Dossiê produzido por Erika Cristine Kneib (2012, P.71-78), segundo o qual uma das variáveis indiretas que impactam e são impactadas pela mobilidade urbana diz respeito à saúde da população. Em que pese todas estas informações trazidas, estudar uma política pública pelo simples conceito de Laswell é insuficiente.

A abordagem de Laswell não peca por sua objetividade, mas por carecer de patamares mínimos, estruturas teóricas um pouco mais robustas para se analisar efetivamente se uma política é ou não pública, se somente ações podem ser consideradas como políticas públicas ou se só a estratégia em si é política pública. Além do que, as perguntas em questão não respondem como fazer, o que fazer, quem deve fazer e somente deixam a ideia de não fazer (omissão dos formuladores de políticas públicas) implícita.

Pois bem, ao se observar novamente a opinião de Secchi se entende melhor a política de mobilidade urbana como algo um pouco mais concreto, que estabeleça ao menos parâmetros mínimos. O estudioso em questão o faz delimitando três nós conceituais sobre o evidenciado tema.

Em um primeiro nó conceitual o que se espera descobrir é se uma política pública é elaborada unicamente por atores estatais. A resposta segundo o cientista depende do encaminhamento teórico adotado, assim pode-se ter uma abordagem “estadocêntrica” que verifica se uma política é pública pela personalidade jurídica do ator que a produz; ou uma abordagem policêntrica, na qual se considera organismos privados atuando em conjunto com atores estatais nas chamadas “redes de políticas públicas”. Segundo essa segunda abordagem, mais condizente com a realidade nacional de relacionamento entre público e privado, poderíamos falar em governança pública, em atuação do particular do planejamento à implementação, bem como da abordagem do problema ao gozo dos resultados da intervenção.

Em que pese ser esta segunda abordagem mais condizente, Secchi entende que o Estado tem papel central, em razão da própria estrutura normativa que o cerca, de seu papel e função de prestador de serviços, de controlador de recursos naturais e de usuário exclusivo da força.

Continuando, Secchi estabelece em uma segunda ilação que não somente as ações constituem políticas públicas, sendo importante analisar as omissões. Retornando a figura proposta pela UnB e a analisando segundo este nó conceitual conclui-se que usuários de automóveis não serão alvo prioritário das intervenções para melhoria da mobilidade urbana, já

que existe uma hierarquia entre os grupos envolvidos, portanto, para com estes acontecerá uma série de omissões como, por exemplo, a não extensão de benefícios ou a ausência de práticas que estimulem o uso do transporte individual. A bem da verdade, estas omissões decorrem da passividade dos grupos alvos de uma determinada política pública, não tendo a conotação típica dada pela técnica do direito.

O terceiro e último nó conceitual proposto pelo estudioso reside na abordagem de uma política pública como sendo ou não exclusivamente de nível estratégico. Assim, caso um programa, plano ou projeto seja implementado, este não é considerado nem parte de uma política pública caso o conceito só admita como tal, aquelas consideradas de nível estratégico.

O inverso seria aceitar que são parte da política pública as políticas intermediárias e operacionais. Neste cenário teremos a inclusão de políticas regionais e locais, como aquelas destinadas à atuação de Estados e Municípios.

A título de exemplo se pode efetivar uma análise da estrutura normativa desde o topo da pirâmide (Artigo 182 CF) até as leis infraconstitucionais, fica clara a existência de uma macropolítica de desenvolvimento urbano formada por outras políticas estratégicas que também servem de operacionalização desta última: como a Política de Mobilidade Urbana (Lei 12.581/12), Estatuto da Cidade (Lei 10.2570/2001), a Política de Uso do Solo (Lei 6.766/79), de Habitação (conjunto de programas em diferentes níveis de governo) e saneamento (Lei 11.445/07).

Mas no seio da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana observa-se a existência de um instrumento específico, que é o Plano de Mobilidade Urbana (Artigo 24) e que este deve ser integrado com o Plano Diretor Municipal e Metropolitano (artigo 24, §3º), e que além de estar integrado a estes, deve também ser integrado a outras políticas de desenvolvimento urbano como “políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo” (Artigo 6º, I).

De certa forma, este traço da PNMU revela que planos diretores ou políticas que ajam de forma integrada com estes terão papel regulatório. Assim, observando esta característica e a relacionando com o terceiro nó conceitual proposto por Secchi, ao olharmos um plano diretor e observamos suas disposições estaremos diante de uma política intermediária de caráter regulatório.

Como exemplo de uma política estritamente operacional há uma iniciativa local entre o Município de Santos e uma empresa privada, a qual disponibiliza bicicletas sem custo por um

determinado período de tempo. O Projeto recebeu o nome de Bike Santos<sup>7</sup> e tem como objetivo de fomentar o uso de transporte não motorizado no município.

Assim, encontra-se, de forma parcial, a síntese do que foi até aqui abordado analisando o conceito jurídico de políticas públicas proposto por Maria Paula Dallari Bucci (2006, P.39) ao afirmar que:

“Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo de orçamento, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Em que pese a tentativa da estudiosa conceituar, ainda que juridicamente, o que vem a ser uma política pública, a visão de Secchi nos parece mais acertada, sendo arbitrário tentar limitar algo tão amplo e que trata de uma grande variedade de assuntos de formas tão diversas. Esta afirmação encontra ainda mais respaldo na realidade quando a confronta-se com a evolução teórica e estrutural da ciência política informada por Celine Souza e esmiuçada pela leitura e releitura das obras de seus pais fundadores.

## **1.2 Tipologias (Dimensão de Conteúdo)**

### **1.2.1 Introdução e Aspectos da PNMU segundo a Tipologia de Lowi.**

Secchi (2013, P.23-41) trabalha um capítulo em sua obra abordando os tipos de políticas públicas segundo alguns cientistas, dentre os quais cita Theodore J. Lowi, James Quinn

---

<sup>7</sup> Não se irá analisar a política em questão neste momento, sendo unicamente abordada como exemplo prático do alegado.

Wilson, William T Gormley Jr., Gunnel Gustafsson, Barry Bozeman e Sanjay K. Pandey alertam que podem existir problemas em tentar enquadrar uma determinada política pública, pois estas são limitadas em razão de três de suas características, sob o escólio do autor: “toda tipologia é reflexo de um reducionismo”, “tipologias que se baseiam em variáveis qualitativas que podem levar o analista a desconsiderar o meio-termo” e tipologias raramente conseguem abranger categorias analíticas mutualmente exclusivas e coletivamente exaustivas” (IDEM, P.32).

Como feito já mencionado neste trabalho, se buscará enquadrar a teoria das políticas públicas de forma a trazer a realidade por meio de exemplos concretos, em especial aqueles ligados com programas e ações locais, como forma de tentar enquadrar a Política de Mobilidade Urbana nas tipologias propostas. Contudo, em que pese a citação por Secchi de outras fontes tipológicas, este trabalho se concentrará nas três que influenciaram bastante a produção científica na política do Brasil e que são bem trabalhadas por outros pesquisadores, são eles Lowi, Wilson e Gustafsson.

A importância de se enquadrar uma determinada política pública em um tipo, ou uma multiplicidade de tipos estudados pela Teoria das Ciências Políticas reside no fato de que ao se estabelecer suas características pode-se observar a forma como uma determinada política deve ser aplicada, bem como as forças de coerção que esta exerce sobre uma determinada sociedade. Além disto, ao observarmos tipos em tese benéficos, pode-se também afastar determinadas interpretações que possam surgir e que desvirtuem a devida execução da política pública.

Inicia-se por Lowi (1964), cuja base fundamental de sua obra é a análise que o impacto da política pública causa na sociedade, ou pelo menos na análise do impacto esperado. Sua pertinência científica é notória, inclusive influenciando os outros dois autores analisados (Wilson e Gustafsson).

Esquema de tipologia proposta por Lowi estabelece que são quatro as formas pelas quais uma política pública pode ser observada, sendo elas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

Em um de seus trabalhos, há um esquema que simplifica a explicação que será dada adiante, vale ressaltar que além de caracterizar os tipos de políticas públicas, Lowi também informa sobre as formas de coerção que cada política impõe:

TABLE I  
TYPES OF COERCION, TYPES OF POLICY, AND TYPES OF POLITICS

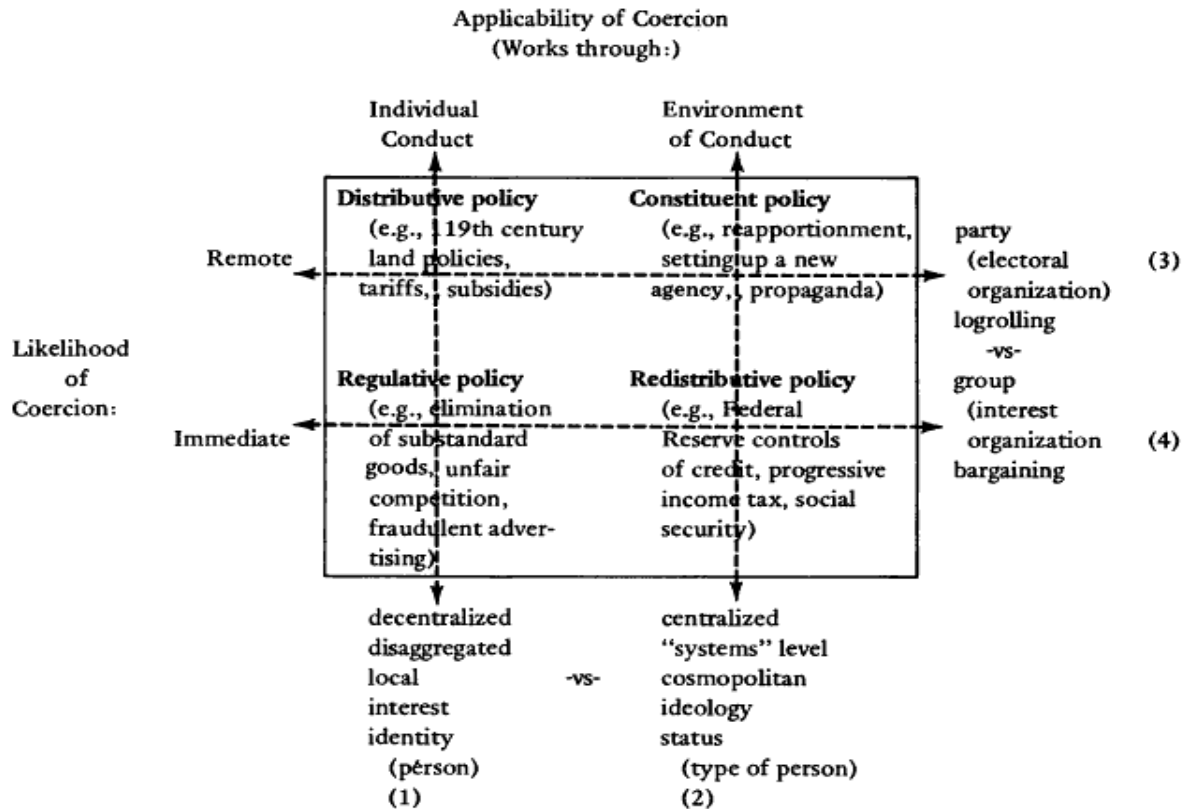


Tabela 1 – Aplicabilidade x Probabilidade de Coerção<sup>8</sup>

Fonte: LOWI, 1972, P.300

Para Souza (Op. Cit) são políticas distributivas:

“Decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Políticas públicas que

<sup>8</sup> Tradução livre: Tabela I, tipos de coerção, tipos de políticas públicas, tipos de políticas. Probabilidade de coerção x aplicabilidade da coerção. Quanto a probabilidade a política distributiva é remota relativamente à conduta individual e descentralizada, focada no interesse individual. A política regulatória tem probabilidade de coerção imediata quanto à conduta individual, mas também é focada na conduta do indivíduo como parte integrante de um grupo. A Política redistributiva é focada em grupos de interesse e está diretamente ligada a ideologias. Políticas constitutivas possuem viés político e dizem respeito à distribuição do Poder, ou a forma como este é obtido.

favorecem o clientelismo e o patrimonialismo, por exemplo, seriam exemplos de políticas distributivas”.

Investigando um pouco mais sobre o tipo em questão Lincoln Moraes de Souza (2010, P. 168) ensina que:

“No caso das políticas distributivas, somente por acumulação poderiam ser chamadas de políticas. Estaria suposto um impacto mais restrito, grande número de pequenos interesses organizados e a multiplicidade de participantes, recursos desagregados e no curto prazo é como se fossem ilimitados. Poderiam ser desagregadas em pequenas unidades e cada uma delas e suas decisões, funcionariam mais ou menos isoladas das outras.”

O exemplo proposto pela literatura é algo um tanto distante da realidade, importando em um em uma situação extrema na qual o indivíduo empregaria forças em uma proporção maior que seus ganhos, algo um tanto quanto inconcebível, mas não impossível.

Assim, não é possível enquadrar a mobilidade urbana como uma política desta natureza em razão de não podermos afirmar que ela atende a um pequeno grupo de interesse, ou que diga respeito unicamente à acumulação, ou que leve em consideração que os recursos são limitados. Muito pelo contrário, a política de mobilidade urbana ao estabelecer a hierarquia de privilégio com vistas a melhora social, desprivilegiando o transporte individual (grande número de pequenos interesses organizados) está colocada em uma posição extremamente oposta ao tipo proposto.

Aliás, vale considerar que a ausência de uma política de mobilidade, ou na prática de uma mobilidade que privilegie o transporte individual, acaba por produzir uma política distributiva que entrega o escasso espaço de trânsito a um número indeterminado de indivíduos de forma a atender interesses particulares em detrimento do bem comum. No caso, se isto ocorresse, em um determinado momento, o indivíduo empregaria mais recursos<sup>9</sup> do que

---

<sup>9</sup> Recursos e ganhos não foram empregados unicamente no sentido de gasto econômico direto x benefício econômico direto, já que a própria busca por uma mobilidade sustentável está fundada em também atender ao bem-estar social, e que deste sim, decorreria o bem-estar do indivíduo.

adviriam possíveis ganhos em razão do estilo de vida adotado, gerando assim um sistema insustentável.

Um exemplo concreto seria o de transporte de cargas no porto, em notícia jornalística (DIARIO DO LITORAL,2013) há uma situação na qual o congestionamento no acesso ao porto chega a marca de 32 quilômetros e como solução apresenta a necessidade de investimento em transporte ferroviário. Neste exemplo tem-se a busca pelo aumento da eficiência no transporte das cargas que passam pelo Município, tendo em vista que o espaço é limitado e que são necessários inúmeros veículos para se fazer um trabalho que poderia ser concentrado em um número reduzido de trens em comparação ao de caminhões, assim “economizando” espaço e gastos, além de melhorar resultados. Pela leitura da PNMU, não existe solução clara, deixando espaço para o bom senso do administrador para investimento no melhor modal de transporte.

Tentando entender o que vem a ser uma política redistributiva, Rogério Machado Limonti, Ursula Dias Peres e Eduardo de Lima Caldas (2014, P.397) analisando e exemplificando Lowi, afirmam:

“As políticas redistributivas, por sua vez, assemelham-se às políticas regulatórias na medida em que são generalizáveis e envolvem setores sociais mais abrangentes (e não são facilmente atomizadas). Neste tipo de política deve ficar muito evidente qual é o setor que arcará com o custo e qual é o setor beneficiário. Uma política de renda mínima para um grupo social vulnerável é distributiva. Uma política de renda mínima para o mesmo grupo vinculada à criação ou ao aumento de um imposto que incida diretamente sobre outro setor é redistributiva”.

Ainda sobre o assunto, mas em outra visão, Lincoln Moraes de Souza (Op. Cit) ensina:

“As arenas ou políticas redistributivas, estariam próximas da literatura elitista e com dois lados claros estáveis e consistentes, uma elite para cada um e com negociações possíveis. No longo prazo, a política governamental mostrar-se-ia redistributiva, pois a população pagaria mais do que receberia. Envolveriam grandes categorias de interesses privados, os conflitos entendidos em termos de classes e ligados às associações nas questões redistributivas e sem trabalhar diretamente com a conduta pessoal, mas o ambiente da conduta. A unidade



política primária seria a associação e na relação entre as unidades atuaria a associação de cúpula classista e a ideologia. Na estrutura do poder, estaria presente a elite conflituada (elite e contra-elite), estabilidade em relação à estrutura, no lócus de decisão sobressairia o Executivo e as associações de cúpula e na implementação a agência centralizada no topo (acima do bureau).”

Celine Souza (Op. Cit) também explica:

“O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento”.

Pela análise dos autores e sua concordância, temos que as políticas redistributivas criam grupos antagônicos, prejuízo para um com ganhos para o outro, trabalham o ambiente e não a conduta, uma ampla ideologia, trabalham além de uma determinada classe e as decisões seriam obra do Executivo e das associações mais próximas a ele.

É possível enquadrar a mobilidade urbana nesta categoria, mas sem encaixe perfeito. Senão vejamos:

- Existem grupos antagônicos quando analisamos a PNMU (Ex: Transporte não motorizado tem preferência sobre transporte motorizado).
- Existe perda concreta a curto prazo para determinado grupo (pessoas que se utilizam de transporte individual motorizado) e ganhos incertos para outro determinado grupo (pessoas que se utilizam de transporte coletivo motorizado, ou individual não motorizado).
- Em contrapartida, temos um sistema que prega pelo pluralismo, impondo a gestão democrática da mobilidade urbana, ou seja, diametralmente em oposição à descrição de uma política redistributiva.

- Uma outra característica que pode enquadrar esta política é o fato de teoricamente uma parte da população arcar com determinados custos (Ex: Os contribuintes de IPVA se utilizam de automóvel, enquanto os usuários de bicicleta são isentos deste tipo de contribuição pecuniária). Ou seja, quem investe não necessariamente tem retorno na medida de sua contribuição.

Além do sistema pluralista, ao se observar a característica de trabalhar o ambiente e não a conduta se faz necessário ressaltar que a mobilidade trabalha ambos. Em que pese sejam as ações voltadas para a construção de um ambiente propício para determinados meios de transporte, a conduta pessoal dos atingidos pela política pode sim ser objeto das ações governamentais, desta forma a colocando bem próximo de uma política regulatória, como se verá mais adiante.

Isto porque em muitos sistemas de mobilidade dificulta-se o uso de determinados meios de transporte e isto é feito como uma espécie de reforço negativo na continuidade de determinadas condutas. Senão vejamos o exemplo de Londres, no qual se cobra um pedágio urbano para se percorrer determinados trajetos, sendo que caso o motorista necessite se utilizar das vias comuns que percorrem o centro da cidade de Londres, este deverá desembolsar um valor que é cobrado não com intuito arrecadatório, mas de forma a reduzir a circulação de veículos.

Segundo notícia jornalística (FOLHA, 2013), a redução chega a 21%, pois se o motorista não pagar a taxa que chega a R\$36,00, poderá ser multado em R\$700,00.

Temos um recente exemplo de política redistributiva no Município de Santos, pois estendeu a gratuidade da passagem aos estudantes dentro de determinados aspectos (A TRIBUNA, 2015). Outro exemplo de redistribuição seria a gratuidade dada às gestantes, aos idosos e as pessoas com deficiência.

Continuando, as políticas regulatórias segundo Secchi (Op.Cit., P.25) são descritas como aquelas que “estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados”. Como exemplo o autor cita códigos e tráfego aéreo e códigos de trânsito, além de leis que interferem diretamente na conduta, como leis anti-fumo, leis para operação no mercado financeiro e códigos de ética.

Explicando um pouco melhor, Lincoln Moraes de Souza (OP. CIT., P.167-168):

“Já as políticas regulatórias, teriam estabilizado-se e estariam próximas ao pluralismo, haveria um processo político descentralizado e pluralista, as questões regulatórias apresentariam dinâmica instável e pluralista e a arena vinculada ao balanço do poder e não à sua separação. A base para a coalizão seriam os interesses comuns e muitos interesses e a multiplicidade de grupos organizados, o impacto mais individual, mesmo sem a capacidade de desagregar os itens indefinidamente como as distributivas. Com as leis sendo gerais, o impacto elevaria os custos ou expandiria as alternativas dos indivíduos privados. No curto prazo, as políticas envolveriam escolhas diretas para os agraciados e os indivíduos privados. A regulação constituiria obviamente um dos vários caminhos para o governo controlar a sociedade e a conduta individual, uma maior probabilidade da coerção ser descentralizada nestas políticas”.

Além do pertinente exemplo do código de trânsito, pode-se citar como exemplo a regulamentação do uso do espaço urbano para estacionamento em vias públicas, programa denominado “Zona Azul”.

No site da própria Companhia de Engenharia de Tráfego (2015) informa-se que em São Paulo:

“O estacionamento rotativo pago, denominado Zona Azul, foi criado em 30/12/1974, através do Decreto 11.661, com o objetivo de promover a rotatividade das vagas existentes, racionalizando o uso do solo em áreas adensadas, disciplinando o espaço urbano e permitindo maior oferta de estacionamento”.

Seguindo a explicação dada por Lincoln Moraes de Souza vê-se que a política de mobilidade urbana se enquadra bem nesta categoria, preenchendo boa parte dos requisitos descritos. Observe-se que:

- O Processo Político é descentralizado e pluralista: Artigo 2º da PNMU impõe a necessidade da gestão ser democrática, assim como o artigo 5º, V e o Art. 7º, V.

- As questões regulatórias apresentariam dinâmica instável: São diversas as formas de ser enfrentar a questão da mobilidade importando em uma série de fatores locais.
- Existe uma multiplicidade de grupos organizados: Seja por meio da sociedade civil organizada, seja por meio dos órgãos oficiais, seja por meio do setor empresarial.
- Aumento de custo e expansão das alternativas: Como observado no exemplo da cidade de Londres, aonde circular com veículo próprio torna-se caro e, portanto, são colocadas inúmeras alternativas de transporte.
- Regulação como forma de controle da sociedade: No caso o controle seria na forma como as pessoas se locomovem, ou como cargas são transportadas.
- Não desagregação: Os recursos são considerados limitados, portanto, existe a racionalização em sua utilização: Vários dispositivos como já vistos impõe ao Poder Público a gestão integrada da mobilidade com uso do solo, com políticas habitacionais e de saneamento.

Para se conectar a teoria ao texto da lei é interessante fazer referência ao artigo 23, III da PNMU que estabelece a aplicação de tributos nos serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, objetivando desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade. Nos termos do dispositivo deve haver vinculação da receita na aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público. O dispositivo é extremamente pertinente, pois incorpora de forma literal o conceito de política regulatória de Lowi.

O último tipo de política seria aquela denominada constituinte que se refere a repartição de competências e estruturas de governo. Este posicionamento é adotado por Rogério Machado Limonti, Ursula Dias Peres e Eduardo de Lima Caldas (OP.CIT, P.397). Nos informam que são “aquelas que visam a criação ou modificação da estrutura de governo ou das relações de poder e o estabelecimento de regras pela adoção de decisões públicas”.

É possível identificar os traços deste tipo de política pública na PNMU quando esta informa as atribuições de cada ente federativo. Segundo o artigo 16 da PNMU, são atribuições da União:

- prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei.
- contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei.
- organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo
- fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas.
- fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei.
- prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.
- A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.
- A União poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim, observado o art. 178 da Constituição Federal.

Segundo o artigo 17, são atribuições do Estados:

- prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal.
- propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
- garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal.
- Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

E por fim, no artigo 18 temos as atribuições dos municípios:

- planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;
- prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;
- capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

Como forma a trazer os citados artigos para uma realidade próxima, observa-se como reflexo da lei na realidade ação do governo federal que deve repassar verbas do PAC-2 (ATRIBUNA, 2014) para a construção do “Sistema Metropolitano de Transporte Público” que ligará via túnel Santos e São Vicente, atravessando a Zona Noroeste.

O exemplo de atuação do Estado de São Paulo poderia ser descrito pela exploração do projeto do VLT pela EMTU (2015).

Em Santos pode-se citar o desenvolvimento do sistema cicloviário, o qual é expressamente mencionado pelo Plano Diretor Municipal (Lei Complementar 821/2013), e posto em prática pela adoção de medidas, ou estudo para expansão de sua malha (conforme demonstrado por notícia jornalística de 24 de outubro de 2014 (CBN, 2014) que afirma haver estudos para expansão em 7 km a malha do sistema cicloviário em Santos).

É possível enquadrar a PNMU em três dos subtipos da tipologia de Lowi, pois ela é parte redistributiva, em boa parte regulatória e com características constitutivas. Se executada de forma errada, ou não executada, pode-se dizer que a omissão constitui uma política de mobilidade distributiva, tendo em vista o uso irracional do solo como se ilimitado fosse. Vale ressaltar que o caráter regulatório se destaca em sua composição, mas como bem nos alertou Leonardo Secchi no início deste tópico, ela se enquadra em mais de um tipo.

### **1.2.2 Tipologia de Wilson**

James Quinn Wilson é mais conhecido por sua contribuição na criação da “Teoria das Janelas Quebradas” (THE CRIMINAL REPORT, 2012) e por seus trabalhos na área de políticas criminais, mas a eles não se limita e acaba por criar uma base teórica sobre todos os tipos de políticas públicas. Como apontado por Secchi (OP. CIT., P.26) “essa tipologia de um lado corrobora a tipologia de Lowi e, de outro, a complementa”, o que faz com que seja interessante e pertinente aborda-la após as considerações trazidas sobre a tipologia de Lowi.

O eixo estrutural e sua comparação com a política de Lowi, segundo Érika Loureira Borba (2013, P.37) pode ser descrito como:

“A análise da política pública à luz desta tipologia está fundamentada nos critérios de distribuição de custos e benefícios e na abrangência de seus efeitos na sociedade. Nesta perspectiva, as políticas públicas se apresentam como clientelistas semelhantes à política distributiva de Lowi, por ser aquela cujos benefícios são destinados a certos grupos e os custos divididos por toda a sociedade; empreendedoras, onde os benefícios são direcionados à coletividade e os custos destinados a grupos sociais concentrados; e as

políticas majoritárias, como por exemplo, as políticas de educação onde os custos e benefícios recaem sobre toda sociedade”.

Agora, aprofundando um pouco mais o tema e analisando a própria obra de Wilson (2014, P.11) temos que uma política pública do tipo de “Grupo de Interesse” é aquela:

“Que confere benefícios para um grupo relativamente pequeno e identificável, além de impor custos para outro pequeno, mas identificável grupo. Por exemplo: quando o Congresso aprova uma Lei que impõe as companhias que entreguem um aviso 60 dias antes do fechamento de uma fábrica ou de uma demissão em grande escala, os sindicatos de trabalhadores apoiaram a aprovação da lei (membros que serão beneficiados), enquanto que os empresários (quem pagará os custos) se opuseram a ela. Problemas deste tipo tendem a gerar conflitos entre os grupos de interesses. Cada lado será tão fortemente afetado pelo resultado que terão incentivos para se mobilizar: os trabalhadores que podem ser demitidos terão interesse enquanto os líderes do empresariado que possuem medo do controle do governo sobre os seus investimentos terão um interesse econômico contrário”.

Continuando, ao tratar sobre Políticas Clientelistas (WILSON, P.11-12):

“Um grupo ainda menor, mas identificável terá os benefícios, contudo todo mundo, ou boa parte da sociedade pagará pelos custos. Em razão dos benefícios serem concentrados, o grupo que os recebe tem incentivo para se organizar e trabalhar para consegui-los. Mas em razão dos custos estarem difusos entre muitas pessoas, aqueles que arcam com estes podem não estar cientes ou serem indiferentes com os mesmos, pois per capita são baixos. A situação a seguir dá origem a política clientelista: o beneficiário da política é cliente do governo. Por exemplo: muitos fazendeiros se beneficiam substancialmente dos subsídios destinados à agricultura, porém um número



muito maior de consumidores de comida não tem ideia que o custo por estes subsídios é repassado mediante o aumento de impostos”.

Sobre Políticas Empreendedoras, Wilson (IDEM, P.12) informa:

“Em uma Política Empreendedora, a sociedade ganha todos, ou grande parte dos benefícios de uma política que impõe custos substanciais em um pequeno, mas identificável segmento da sociedade. Os sistemas de antipoluição e de dispositivos de seguranças para automóveis foram propostos como forma de melhorar a saúde e o bem-estar de todas as pessoas aos custos (a princípio) dos fabricantes de automóveis:”

Por fim as políticas majoritárias são descritas como “aquelas em que os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade” (SECCHI, P.27).

No universo tipológico de Wilson, pode-se afirmar que a política de Mobilidade Urbana possui características de política de grupo de interesse, acessoriamente de política empreendedora e de política majoritária. As razões para que enquadram a PNMU na política de grupo de interesses são as mesmas que a enquadram em uma política redistributiva e as que enquadram na política majoritária, elas se enquadram em uma política regulatória (em que pese ser necessário expandir a interpretação para se chegar a este fim). O que resta saber é se há dentro da PNMU traços de uma Política Empreendedora?

A resposta é negativa! Já não se encontra na PNMU dispositivo semelhante ao exemplo proposto por Wilson em sua obra. Em que pese a atividade de transporte ser regulada por outras fontes normativas (Ex: Resoluções da ARTESP) que acabam por satisfazer por completo o citado exemplo, estas são acessórias e complementares não dispendo diretamente sobre a mobilidade urbana, mas somente questões acessórias como segurança e bem-estar dos passageiros de transporte público, sendo que na própria política de mobilidade não se observa esse tipo de ocorrência.

### 1.2.3 Tipologias de Gustaffson e Bozeman-Pandey

Segundo Savio Raeder (2014, P.138) ao analisar a tipologia em questão, este afirma que “proposta de Gustafsson é baseada no conhecimento e na intenção dos responsáveis pelas políticas”. Neste modelo temos o conhecimento para a elaboração e implementação versus a intenção de implementar, funcionando da seguinte maneira (SECHI, 2013, P.29):

- Se o conhecimento estiver disponível e houver intenção de implementação, estamos diante de uma política real;
- Se houver o conhecimento, mas não houver intenção, então ocorrerá uma política simbólica;
- Se indisponível o conhecimento, mas houver intenção de implementação, então ter-se-á uma pseudopolítica;
- Se indisponível o conhecimento e não houver intenção para implementação então haverá uma política sem sentido.

Doravante se fará uma análise adaptando os exemplos dados pela doutrina. Seria exemplo de uma política simbólica “criação de um conselho de participação comunitário para aumentar a legitimidade das ações de uma prefeitura ou secretaria municipal (SECCHI, 2013, P.30)” sem que necessariamente suas contribuições fossem tidas como pertinentes. Aqui poder-se-ia colocar a obrigatoriedade da “gestão democrática” imposta pela PNMU como exemplo, já que boa parte das decisões acerca de acessibilidade e transporte em si são de cunho estritamente técnico e muito provavelmente um conselho de populares ou órgão equivalente pouco poderia contribuir.

O que leva ao segundo exemplo dado que é o da pseudopolítica, segundo a qual se resolveria problemas de trânsito “a partir de conhecimento não técnico”. O Exemplo dado pelo referenciado autor é exatamente algo que poderia ocorrer na prática, ao levar em consideração a opinião de usuários ao invés de estudos de engenharia de tráfego.

A política real e a política sem sentido são opostos extremos, sendo a primeira desejável (ideal) e a última indesejável, não restando grandes considerações acerca destas modalidades.

Em continuidade tem-se a tipologia em Bozeman-Pandey (2004, P.553) que se impõe como forma acessória, complementando a tipologia anterior. Neste modelo, os autores se debruçam sobre o conteúdo da decisão, questionando como o conteúdo afeta o tempo requerido para a tomada de decisão; como o conteúdo afeta quem participa; como o conteúdo afeta os critérios empregados na decisão e; como o conteúdo afeta a qualidade de informação utilizada no processo de tomada de decisão.

Destarte, a citada tipologia indica que há dois extremos de conteúdo, sendo um em sua maioria técnico e outro em sua maioria político<sup>10</sup>. No caso da Mobilidade Urbana de certo há tanto características técnicas como características políticas. Considerando o afirmado por Secchi (2013, P.31), há comparações com a política em Lowi e Wilson, afirmando que em políticas redistributivas ou de grupo de interesse, o conteúdo tende a ser mais político, bem como afirmando que em questões em que haja problemas orçamentários, estas tendem a ser mais técnica.

#### **1.2.4 – Outras Tipologias e as relações com seus Ciclos<sup>11</sup>**

Em que pese ter-se analisado de forma específica as tipologias descritas nos outros subitens deste tópico, outras tantas existem, em uma construção entre a relação de modelos e estágios e políticas públicas, Savio Raeder constrói uma tabela comparativa que nos serve de resumo do até aqui elaborado (itens 1e 2 do capítulo 1), bem como nos informa sobre outros tantos modelos não abordados. A seguir a tabela produzida pelo estudioso:

---

<sup>10</sup> “A análise da política pública a partir do conteúdo técnico e do conteúdo político, com enfoque na geração de conflitos, foi estruturada por Bozeman e Pandey”. (RAEDER, 2014, P.138).

<sup>11</sup> Não se estudará os ciclos das políticas públicas em razão da matéria ser de cunho eminentemente teórico, importando em forte especulação quando confrontado com a realidade; sua elevada abstratividade bem como da necessidade de estudos estatísticos. Contudo utilizaremos tabela encontrada em artigo científico que resumo a etapa (estágio) a qual se refere às tipologias, abordadas e não abordadas.

<b>Autor (A) ou Referência (R)</b>	<b>Modelo ou tipologia</b>	<b>Estágio da política</b>	<b>Foco</b>
Worthen <i>et alii</i> , 2004 (A)	Abordagens de Avaliação	avaliação	questões a serem resolvidas e principais atores
Baumgartner e Jones, 1993 (A)	<i>Punctuated Equilibrium</i> ("equilíbrio interrompido")	formação de agenda	estabilidade e mudança de agenda
Kingdon, 1984 (A)	Fluxos Múltiplos	formação de agenda	atenção do governo aos problemas
Sabatier, 1988 (A)	<i>Advocacy coalitions</i> ("coalizões de defesa")	formulação	grupos de interesse
Souza, 2007 (R)	Arenas Sociais	formulação	grupos de interesse
Dye, 2010 (R)	Teoria da Elite	formulação	poder de elite
Dye, 2010 (R)	Teoria dos Grupos	formulação	grupos de interesse
Cohen, March e Olsen, 1972 (A)	<i>Garbage Can</i> ("lata do lixo")	formulação	soluções procuram por problemas
Etzioni, 1967 (A)	<i>Mixed Scanning</i> ("sondagem mista")	formulação	combina abordagens racionalista e incrementalista
Buchanan e Tullock, 1962 (A)	Opção Pública	formulação	grupos de interesse
Dye, 2010 (R)	Teoria de Jogos	formulação	jogo racional
Bozeman e Pandey, 2004 (A)	Tipologia de Bozeman e Pandey	formulação	conflito entre conteúdos técnico e político
Lindblom, 1959 (A)	Incremental	formulação e implementação	poucas propostas
Tanza Börzel, 2008 (R)	Rede de Políticas Públicas	formulação e implementação	relações não-hierárquicas
Dye, 2010 (R)	Institucional	formulação, implementação	instituições governamentais
Easton, 1965 (A)	Sistêmico	formulação, implementação	interações-complexas
Gormley, 1986 (A)	Tipologia de Gormley	formulação, implementação	nível de saliência e de complexidade
Gustafsson, 1983 (A)	Tipologia de Gustafsson	formulação, implementação	conhecimento e intenção do <i>policy maker</i>
Simon, 1955 (A)	Racional	formulação, avaliação	avaliação de propostas
Wilson, 1983 (A)	Tipologia de Wilson	formulação, implementação, avaliação	custos e benefícios na sociedade
Lowi, 1964 (A)	Tipologia de Lowi	implementação	impacto na sociedade
Lasswell, 1956 (A)	Ciclo das Políticas	política pública em 7 estágios	tomada de decisão e política pública enquanto processo

Tabela 2 – Outras Tipologias e Ciclos.

Fonte: RAEDER, 2014, P.141

## 1.3 Instituições, atores e seus papéis

### 1.3.1 Instituições

Importa discutir as instituições que cercam a referida política pública em razão da necessidade de se descobrir e demonstrar os atores e seus papéis para que no subitem próprio se faça considerações acerca da Governança<sup>12</sup> aplicada à estrutura da PNMU, além de que há uma relação de causa e efeito entre as instituições e o desenvolvimento econômico como demonstra Adam Przeworski (2005<sup>13</sup>)<sup>14</sup>, Herton Castiglione Lopes (2013<sup>15</sup>) e Ricardo Abramovay<sup>16</sup> (2001) em suas diversas considerações, o que torna seu estudo pertinente a aqueles que irão aplicar políticas públicas.

Partindo à abordagem da matéria, importa destacar que se pode observar a dimensão espacial das políticas públicas tendo em vista duas grandes escolas, sendo estas integradas pelos institucionalistas e os neo-institucionalistas, esta segunda formada por três correntes (abordagens) como demonstrará Peter a. Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003).

O institucionalismo clássico é responsável pela visão de que o produto do jogo político cria regras formais “que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos” (SECHI, 2013, P.82). Vale ressaltar que grande parte da discussão que envolve o institucionalismo clássico (por seus pais fundadores por assim dizer) recai sobre direitos de propriedade e as instituições que os cercam, considerando as firmas como jogadores desses jogos, investindo ou retraindo-se conforme as circunstâncias e o Estado como estrutura imparcial. Em que pese essa característica dos autores clássicos estudados pelos pesquisadores da área, outros como Secchi ao tratar sobre o assunto nos deixa claro que não só sobre estes

---

<sup>12</sup> Principalmente os objetivos que devem ser alcançados, em especial o da necessidade de sustentabilidade.

<sup>13</sup> Trabalhado em seu contexto geral. Não há página específica.

<sup>14</sup> O artigo escrito pelo autor demonstra a existência de impactos mútuos entre as instituições políticas e o desenvolvimento econômico analisando de acordo com algumas variáveis e confrontando algumas óticas (Ex: primazia x endogeneidade, Marxismo X Neoinstitucionalismo, interferência da geografia local, etc...). Informa-se que ao se invocar o desenvolvimento econômico neste trabalho, o fazemos de forma a privilegiar sua forma sustentável.

<sup>15</sup> Trabalhado em seu contexto geral. Não há página específica.

<sup>16</sup> Trabalhado em seu contexto geral. Não há página específica.

tópicos recai a teoria institucionalista e que sua abrangência é maior influenciando diretamente no jogo político, por condicionar a atuação de seus jogadores.

No caso, as instituições seriam funções, competências, delimitações territoriais e outras regras constitutivas, bem como o próprio direito aplicável na solução de controvérsias.

Em que pese a existência de um institucionalismo clássico, também devemos sinteticamente trazer as vertentes da teoria neo-institucionalista, tendo em vista sua difusão no meio acadêmico e suas consequências para a análise prática da Política de Mobilidade Urbana.

Segundo a teoria neo-institucionalista o comportamento dos atores não é totalmente moldado pelas instituições, havendo necessidade de consolidação do aparato institucional, bem como a necessidade de estudo sobre as regras informais, como por exemplo: o hábito, as rotinas, as convenções, as crenças; em suma a cultura de uma forma geral.

De acordo com tal visão de mundo, e segundo Peter a. Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003) existem três correntes sobre a citada escola e que explica o resumo descritivo das teorias segundo Secchi. São estas: O Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Sociológico.

Aqui se indicam três passagens de seu artigo para explicitar o posicionamento da visão neo-institucionalista, iniciando-se pelo Institucionalismo Histórico:

“Como os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição? De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais”.

Passando-se ao Institucionalismo da Escolha Racional:

“Em primeiro lugar, esses teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais. De modo geral, postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos.

Em segundo lugar, os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo. Entre os exemplos clássicos, os mais conhecidos são o "dilema do prisioneiro" ou a "tragédia dos bens comuns", mas numerosas situações comportam tais dilemas.”

Terminando com o Institucionalismo Sociológico:

“O institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações. Esse movimento remonta ao fim dos anos 70, no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura. Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse etc., como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais

eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. Parecia-lhes que a forma organizacional dessas estruturas era praticamente a mesma, devido à racionalidade ou da eficácia inerentes a elas e necessárias para o cumprimento de suas tarefas. A cultura lhes parecia algo inteiramente diverso.

Contra essa tendência, os neo-institucionalismo começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma "racionalidade" transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades. Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas”.

Ou seja, o institucionalismo e neo-institucionalismo nos mostram as variáveis que precisam ser influenciadas para que seja possível atingir os resultados almejados. No caso da Mobilidade Urbana devemos observar o aparato institucional formal que esta por detrás desta política, após isso identificar os atores institucionais individuais (subtópico seguinte) para que seja possível moldar o seu comportamento, bem como modificar a cultura em torno de como se tratam as questões afetas a esta política pública.

Isto posto, passando a análise do contexto institucional, inicia-se por um ponto tratado no tópico, quando se falou sobre os modelos de políticas públicas, o exemplo concreto de regra formal conforme o conceito de instituição seria perfeitamente alcançado pela leitura dos artigos 16, 17 e 18 da PNMU, nos quais temos a repartição de atribuições entre os entes da federação dentro de suas respectivas funções.

Mas o conceito clássico de institucionalismo mostra um pouco mais que somente repartição de competências entre esferas de governo. Quando se indicam funções, por uma visão clássica do direito, estaria se afirmando em algo além da função executiva, também na



função judiciária e na função legislativa<sup>17</sup>. Por uma óptica mais contemporânea e específica sobre nossas instituições, também é possível falar em função do Ministério Público, função da Defensoria Pública e função do Tribunal de Contas, sendo que todas são funções constitucionais independentes ou órgãos de soberania, segundo a aplicação da teoria de Canotilho (2003, P.564).

Em que pese serem resumidamente estes a atuarem de uma forma ou de outra na construção de uma política pública, não basta sua identificação genérica, devendo-se pormenorizar alguns dos órgãos responsáveis e sua atuação quando pertinente. Observe-se, inicialmente, as atribuições dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Ao Legislativo Federal o poder dado é um tanto quanto amplo, vai desde a regulamentação de questões específicas no que diz respeito à atuação da União, a inclusão de novos dispositivos, a retirada de outros, a ab-rogação total da lei, ou sua modificação substancial. Além de legislar, poderá atuar na fiscalização do Poder Executivo na aplicação da lei conforme as atribuições descritas no Artigo 16 da PNMU, como por exemplo, fiscalizar a prestação de assistência financeira aos Estados. Em uma consulta mais específica a este órgão, poderíamos também identificar comissões<sup>18</sup> que viessem a atuar de forma específica na construção desta política pública (BRASIL, 2014)<sup>19</sup>.

O Legislativo Estadual e Municipal teriam atribuição idêntica conforme a atribuição dada à esfera específica. Em especial, vale destacar a atuação do Legislativo Municipal na aprovação de Plano Diretor que se valha dos princípios, diretrizes e atenda aos objetivos descritos nos artigos 5, 6 e 7<sup>20</sup> da PNMU. Chama a atenção a atuação dos municípios, pois o sistema normativo e o sistema infraconstitucional atribuem a ele a execução das políticas relativas ao desenvolvimento urbano.

---

<sup>17</sup> Não se irá abordar repartição de competência jurisdicional, repartição de atribuição do MP, da DPE e TC, mas somente o papel destas instituições na aplicação da PNMU, segundo a própria PNMU e a Constituição Federal, esta última quando pertinente por tratar de uma questão específica.

<sup>18</sup> A própria aprovação da PNMU quando de seu estágio de Projeto de Lei se fez por meio de comissão especializada.

<sup>19</sup> Em 7 de maio de 2014 a Câmara dos Deputados promoveu audiência pública para tratar sobre obras e investimentos de mobilidade urbana para a Copa do Mundo.

<sup>20</sup> Serão pormenorizados no tópico seguinte.

Em que pese exceções, basicamente todo o ordenamento acaba inexoravelmente determinando que os municípios se valham de instrumentos urbanísticos para atuar de forma a buscar o desenvolvimento urbano sustentável, como preceituam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Em específico, a PNMU determina a criação de um Plano de Mobilidade Urbana que siga também os seus princípios, diretrizes e objetivos, (podendo ser feito pelo Executivo até pronunciamento em contrário, já que a lei é omissa) bem como sua integração com o Plano Diretor e outras Políticas de Desenvolvimento Urbano, com as políticas habitacionais, de saneamento básico e uso e ocupação do solo.

O papel do Judiciário seria contrapeso, importando no controle da legalidade<sup>21</sup> e constitucionalidade quando provocado para tanto. Sem distinguir a competência de seus órgãos, vale destacar que este o faz sobre determinados aspectos, já que se pode vislumbrar sua atuação em demandas coletivas e individuais. No que concerne às demandas coletivas seriam contempladas diversas hipóteses, todas voltadas à aplicação da PNMU de forma adequada a seus propósitos. Individualmente falando, pode-se observar que a atuação do Poder Judiciário se estabelece principalmente como fonte de defesa dos direitos dos usuários previstos em seus artigos 14 e 15 quando houver a necessidade de solução de conflitos.

Pormenorizando, seriam estes<sup>22</sup>:

- Receber serviço adequado.
- Garantia de participação do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana.

---

<sup>21</sup> Contanto que haja respeito ao mérito administrativo.

<sup>22</sup> Em que pese uma das características da lei ser a modicidade das tarifas (Artigo 8º, VI), insurge-se contra sua demanda perante a justiça de forma individual, já que direito teria caráter coletivo por natureza. O artigo 15 da PNMU tem um caráter mais coletivo, contudo, caso o indivíduo seja impedido de participar por quaisquer razões, este também poderia acionar o Poder Judiciário para garantia do exercício de seu direito.

- Direito à informação, na forma de garantir que os passageiros saibam os pontos de embarque e desembarque, sobre itinerários, horários, tarifas e modos de baldeação com outros modais.
- Segurança e acessibilidade.

O que mais relevante, indubitavelmente, é o papel do Poder Executivo, diante da sua missão preponderantemente de atuar na aplicação da lei ao caso concreto, ou seja, executar a PNMU conforme suas próprias disposições, respeitando seus princípios e diretrizes para assim atingir os seus objetivos.

Em âmbito federal, pode-se citar como exemplo de instituição responsável pela execução da PNMU diante de suas atribuições, o Ministério das Cidades<sup>23</sup>, por intermédio de sua Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana, por exemplo, resumidamente nos aponta quando nos demonstra que:

“Os Programas Estratégicos e as Ações da SEMOB, integrados com as demais Políticas Urbanas, visam mudar radicalmente a atuação do Governo Federal, aliando-o aos Estados e Municípios para desenvolver e implementar uma Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, centrada no desenvolvimento sustentável das cidades e na priorização dos investimentos federais nos modos coletivos e nos meios não motorizados de transporte”.

Exemplos de ações e programas observa-se o proposto pelo PAC-2 Mobilidade Cidades Médias e Grandes, Pac-2 Pavimentação e qualificação das vias urbanas Pró-Transporte, Bicicleta Brasil e o Brasil Acessível.

Essas ações contemplam de forma direta o desenvolvimento da mobilidade. Contudo, deve-se também levar em consideração a parte da estrutura governamental que a atinge indiretamente. Como exemplo pode-se citar a redução do IPI (MELLO, 2010) chefiada pelo

---

<sup>23</sup> A estrutura orgânica da administração federal pode ser alterada, o descrito acima tem o condão de exemplificar e trazer a uma visão da PNMU voltada à realidade.

Ministério da Fazenda (CARTACAPITAL, 2011) para fomentar o crescimento da indústria automotiva e, por consequência a melhora da economia em tempo de crise. Este tipo de política mesmo indo ao encontro de determinados setores empresariais pode gerar impactos diretos na própria mobilidade<sup>24</sup>, já que estaria na contramão fomentar o uso do transporte individual motorizado.

Na esfera Estadual, como exemplo da atuação daquelas instituições, pode-se citar como um bom exemplo o PROMOB – Programa Estadual de Mobilidade Urbana em Pernambuco, chefiado pela Secretaria das Cidades daquele Estado. Dentro deste programa está previsto uma série de projetos, como a implementação de uma perimetral, criação de diversos corredores, projeto de navegação, mobilidade de pedestres via passarela em aeroporto. O que chama a atenção da atuação desta instituição, além das verbas oriundas do próprio tesouro, é a integração com os programas descritos quando tratamos da atuação da União por intermédio da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, como o PAC mobilidade, PAC COPA etc.

Um exemplo local da atuação do Estado de São Paulo em seu papel é a criação do VLT, parte integrante do Programa denominado Sistema Metropolitano de Transporte Público, que será doravante pormenorizado.

Passando ao Município, pode-se demonstrar seu papel por meio do diagnóstico consolidado sobre a Revisão do Plano Diretor Municipal, no qual a mobilidade possui um tópico próprio, junto de outras políticas correlatas previstas pela PNMU como partes necessariamente integrantes da mesma. Além dessa preocupação do Município em estudar e entender o problema para adotar correções e implementar medidas eficazes, pode-se demonstrar também a atuação desta instituição por meio de uma medida pontual, constituída na proibição de estacionamento em determinadas vias da cidade, como exemplo na Avenida Washington Luis, mais conhecida como “canal 3”.

Isto posto, por meio dos exemplos trazidos e da estrutura encontrada na doutrina sobre o tema é possível ter uma visão geral do papel das instituições na construção da política de mobilidade urbana. Outro ponto importante é que diante das considerações doutrinárias introdutórias do tópico, a visualização das variáveis de uma instituição não é plenamente

---

<sup>24</sup> Pode-se integrar esta variável ao caráter extrafiscal do imposto.

apresentada somente se observando o reflexo do conjunto de regras formais na produção das ações do Estado. Isso somente poderia ser analisado em consideração ao papel comportamental dos atores, bem como a interferência da cultura no processo. Vale ressaltar que não se encontram transparentes discrepâncias entre as informações prestadas de forma pública e noticiadas sobre as ações destas no que tange ao menos à mobilização e demonstração de vontade para com o assunto. Outro ponto importante de se destacar é que há outras políticas de mesmo nível de governo que acabam por interferir de maneira negativa na política de mobilidade, como o fomento por meio da redução do IPI de veículos automotores individuais, sendo, portanto, importante destacar a necessidade de omissão do Estado neste tipo de abordagem (HESSEL, 2014).

Fazendo alusão à subtópicos anteriores, aqui se teria exemplo de uma política distributiva que divide o prejuízo entre um número grande de pessoas, já que como se verá a maioria da população não utiliza transporte individual. Isso acaba por beneficiar um grupo diminuto, composto por indústrias específicas e pessoas de determinado poder aquisitivo, que acabam por utilizar a maior parte do espaço público em detrimento do todo. Assim, este é o papel das instituições: moldar o comportamento e influenciar a cultura.

### **1.3.2 Atores governamentais e não governamentais**

O papel dos atores, sejam eles partes integrantes da estrutura de governo, sejam eles parte integrantes da sociedade civil ou da iniciativa privada, são determinantes na construção e execução de uma política pública. Essa atuação determinante, segundo Secchi (2013, P.99) está diretamente relacionada com a “capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. Ionara Ferreira da Silva (2000, P.100) nos explica um pouco mais aprofundadamente e estabelece uma relação de causalidade entre atores e política resultante quando nos informa que:

“Quanto mais atores sociais ou institucionais fizerem parte do curso político, mais amplo ele será, sendo a política pública o resultado das relações estabelecidas entre eles. Logo, a política pública compreende um conjunto de

atores ou grupos de interesses que se mobilizam em torno de uma política; instituições, cujas regras de procedimento impedem ou facilitam o acesso de atores às arenas decisórias; processo de decisão, onde os atores estabelecem coalizões e fazem escolhas para a ação; e produtos do processo decisório ou política resultante.”

Isto posto, é de essencial importância deter quem são estes atores e para isto parte-se da interpretação de Tatiana Wargas de Faria Batista e Mônica de Rezende (APUD KINGDON, 2011, P.145) sobre o tema:

“Kingdon destaca atores governamentais e não-governamentais como participantes do processo decisório. Os atores governamentais são membros do próprio staff da administração (Presidente, Executivo e membros nomeados para exercer cargos públicos comissionados), parlamentares, funcionários do Congresso e integrantes do funcionalismo de carreira. Os atores não-governamentais são grupos de pressão ou de interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores, mídia, partidos políticos e opinião pública. Estes dois grupos são ainda subdivididos em atores visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que diretamente atuam na formação da agenda – o Presidente, os parlamentares, os partidos, a mídia – e que têm poder suficiente para estabelecer agendas governamentais; e os atores invisíveis aqueles que operam de forma indireta no processo político – os acadêmicos, os funcionários do Executivo e do Congresso -, atuando mais na produção de indicadores e nas alternativas de políticas. A ideia central é de que alguns atores são influentes na formulação da agenda governamental propriamente dita, e outros exercem maior influência na definição de alternativas de políticas. Com isso, o autor frisou que a formulação de políticas públicas está longe de representar um processo racional, onde os formuladores listam os problemas a serem enfrentados para que sejam elaboradas propostas ideais de solução. Em outra direção, mostrou que envolve uma convergência de fluxos e atuação de atores com recursos específicos de poder, além de momentos oportunos para sua proposição”.

Diante destas considerações iniciais, ao se buscar identificar os atores, claramente temos dois grandes grupos, formados por aqueles que estão no governo, e aqueles que não estão no governo. Secchi (2013, P. 101) separa estes em subgrupos, sendo os atores governamentais os políticos, os designados politicamente, os burocratas e os Juízes; e os não governamentais em grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, Think Thanks (acadêmicos, pesquisadores etc.), os próprios destinatários, organizações do terceiro setor e outros stakeholders como fornecedores, organizações internacionais, especialistas etc.

Neste subtópico, em específico, se dará ênfase aos atores não governamentais, pois de certa forma, ainda que haja a subjetividade da ação humana, a ação dos atores governamentais se confunde com a de suas instituições. Toma-se este rumo na abordagem em razão de ser inverificável a atuação dos atores sem que se dedique exclusividade ao estudo pormenorizado de cada um. Independentemente disto, será possível visualizar o elo existente entre as instituições, atores governamentais e não governamentais, já que a execução desta política não se faz sem a presença de ambos<sup>25</sup>.

Desta forma, ao trazer estas afirmações para uma realidade próxima, encontra-se no trabalho de Ivanice Schultz Veiga (2011, P.44) uma representação gráfica da interação entre diversos atores ligados ao tema, bem como uma explicação da interação destes diversos atores:

---

<sup>25</sup> O próprio panorama constitucional nos induz a esta ótica, já que por uma interpretação sistêmica do mesmo temos a gestão democrática por princípio, sendo a permissão e concessão do serviço de transporte por opção do Estado. A Lei da PNMU indica formas de se realizar isto, seja pela concessão ou formação de consórcios públicos.

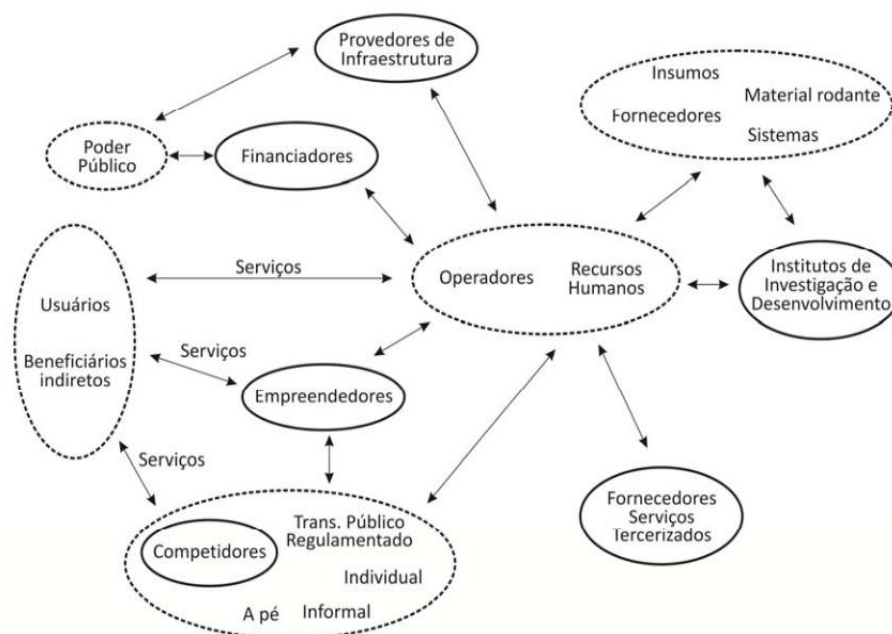


Figura 2 – Interação entre diversos atores

Fonte: VEIGA, 2011, P.44

Esta teia composta por diversos atores é um ponto de partida satisfatório, já que diante da obrigatoriedade da gestão democrática, a participação destes é de certa forma privilegiada, já que sua voz, opinião e crítica estarão presentes na construção e execução de projetos e programas.

Entre os atores existem os grupos de interesse (Lobby), que atuarão na defesa de seu status, ou buscando a expansão da participação dentro de determinado nicho. O setor empresarial é forte neste quesito, estando presente, pois é de seu interesse a concessão e permissão para exploração direta do transporte público. Além destes, ao analisar o tema sob a óptica de Schütz, fornecedores terceirizados e prestadores de serviço também são potenciais lobistas já que indiretamente recebem ganhos em razão da exploração desta atividade.

Os meios de comunicação são de extrema importância na construção da mobilidade urbana já que são os formadores da opinião pública e influenciam diretamente na ação de Governos e outros atores, pois estes buscam legitimidade e aceitação de usuários e outros beneficiados pelas políticas. Inclusive este trabalho é formado em boa parte por notícias que



exteriorizam a realidade do cotidiano, apresentando-se como fonte de exemplos práticos do conteúdo teórico abordado.

Os “Think Thanks” como Secchi menciona, são responsáveis pela produção e difusão do conteúdo formador da política pública. Como exemplo basta olhar o trabalho referenciado de Schütz em parágrafos anteriores que aborda e direciona o tema “Mobilidade” de uma forma a atingir o desenvolvimento sustentável. Além deste exemplo explícito, pode-se vislumbrar a atuação de cientistas políticos, arquitetos e urbanistas, engenheiros e outros profissionais e acadêmicos na produção de conhecimento e pesquisa especializada em mobilidade e transporte.

Os usuários e beneficiados também tem papel importante, já que exercem pressão pela crítica que fazem aos gestores quando suas decisões os atingem diretamente de forma negativa. Como exemplo importante a notícia que informa sobre a queixa de usuários de transporte coletivo cujo trajeto passa pela<sup>26</sup> “Ponta da Praia” (DIARIODOLITORAL, 2014). No caso o problema apresentado pode influenciar o tomador de decisão no sentido de rever ou alterar a medida anteriormente tomada.

A última categoria que se pode observar corresponde aquela dominada pelas organizações do terceiro setor, que são “organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo” (SECCHI 2013, P.117), o que as difere do setor empresarial é que estas buscam interesses fora do seu círculo interno, como por exemplo: interesses difusos (meio ambiente) ou interesses sociais (moradia, habitação etc.)

Este último ator tem relevância, pois é considerado com uma das peças chaves de estruturas horizontais de gestão, sendo constantemente parte da criação das políticas públicas. Atualmente não fica clara a existência na Cidade de Santos de grupo conhecido que defenda os interesses dos cidadãos neste campo das políticas públicas. Contudo, para não deixar o ponto sem exemplo, importante mencionar a realidade do Movimento Passe Livre com atuação em diversas capitais e regiões do país, que, além de ter participar de audiências junto ao poder

---

<sup>26</sup> “Com essa mudança nas linhas, os usuários que pegavam ônibus nas paradas da praia agora se encaminham para o ponto do Mercado do Peixe. Com isso, o tempo dos ônibus parados no local aumentou. Segundo o vendedor Darcy Gonçalves Esteves, muitas vezes os usuários têm que ir até o meio da rua para entrar nos ônibus, aumentando o risco de atropelamento e acidentes no local”.

público (METRO1, 2013), reivindica nas ruas a melhoria nos transportes, tarifas módicas e gratuidade diante de algumas situações (ESTADÃO, 2015).

Relembrando o subtópico anterior e completando o tópico em si, aquele tripé no do neo-institucionalismo verifica-se aqui a variável do comportamento e da cultura como interferências naturais no papel das instituições, os exemplos de atuação dos usuários e da sociedade civil organizada por meio de seus movimentos sociais dão conta de atender aos anseios teóricos.

Outro ponto interessante na construção e execução da política de mobilidade diz respeito à necessidade da gestão pluralística, tendo com uma das formas horizontais descritas pela doutrina a governança, que será estudada no tópico seguinte.

#### **1.4 Panorama Geral sobre Governança e Gestão: conceitos, aplicação e objetivos segundo o TCU**

Como há uma organização horizontal dentro da PNMU, toda organização depende das pessoas que nela laboram, bem como das relações formadas entre as instituições e stakeholders, um sistema de boa governança é fundamental. Para tanto, neste tópico, de forma descritiva e com caráter informativo, serão introduzidos alguns conceitos e termos técnicos de forma a demonstrar o papel desta ferramenta de gestão na execução de políticas públicas, em especial, na de mobilidade.

Inicialmente importante observar a existência de múltiplos enfoques de níveis de governança; contudo, para direcionar o presente tópico, utilizaremos a seguinte ideia como conceito, proposta por Alcindo Gonçalves (2005):

“A governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. Mas é inegável que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da idéia e da prática da governança”.

A presença da sociedade civil já está determinada na própria Lei por meio da gestão democrática, o que importa é entender como deverá o Poder Público agir em conjunto com estas e outros grupos de interesse como empresas prestadoras de serviço. Segundo o Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014, P.46) são funções da governança:

- Avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- Direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos;
- Monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Além destas, temos as seguintes mencionadas segundo relatório do Banco Mundial (IDEM, P.47):

- supervisionar a gestão;
- envolver as partes interessadas;
- gerenciar riscos estratégicos;
- gerenciar conflitos internos;
- auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade)
- e a transparência.

Mas não só, ainda se deverá observar que governança não anda sozinha, deve-se considerar ao seu lado os mecanismos de gestão. Este é o ponto de intersecção entre a lei e as práticas de governança aqui desenvolvidas. Segundo o citado manual, ao analisar as disposições do banco mundial, governança e gestão possuem objetivos distintos, mas complementares, sendo a primeira responsável pela efetividade e economicidade; e a segunda maior eficácia e a eficiência.

São funções da gestão:

- Implementar programas;
- Garantir a conformidade com as regulamentações;
- Revisar e reportar o progresso de ações;
- Garantir a eficiência administrativa;
- Manter a comunicação com as partes interessadas;
- Avaliar o desempenho e aprender.

Em representação gráfica presente no citado Manual (BRASIL, 2014, P.28), temos que a estrutura da governança e da gestão se entrelaçaria da seguinte forma:

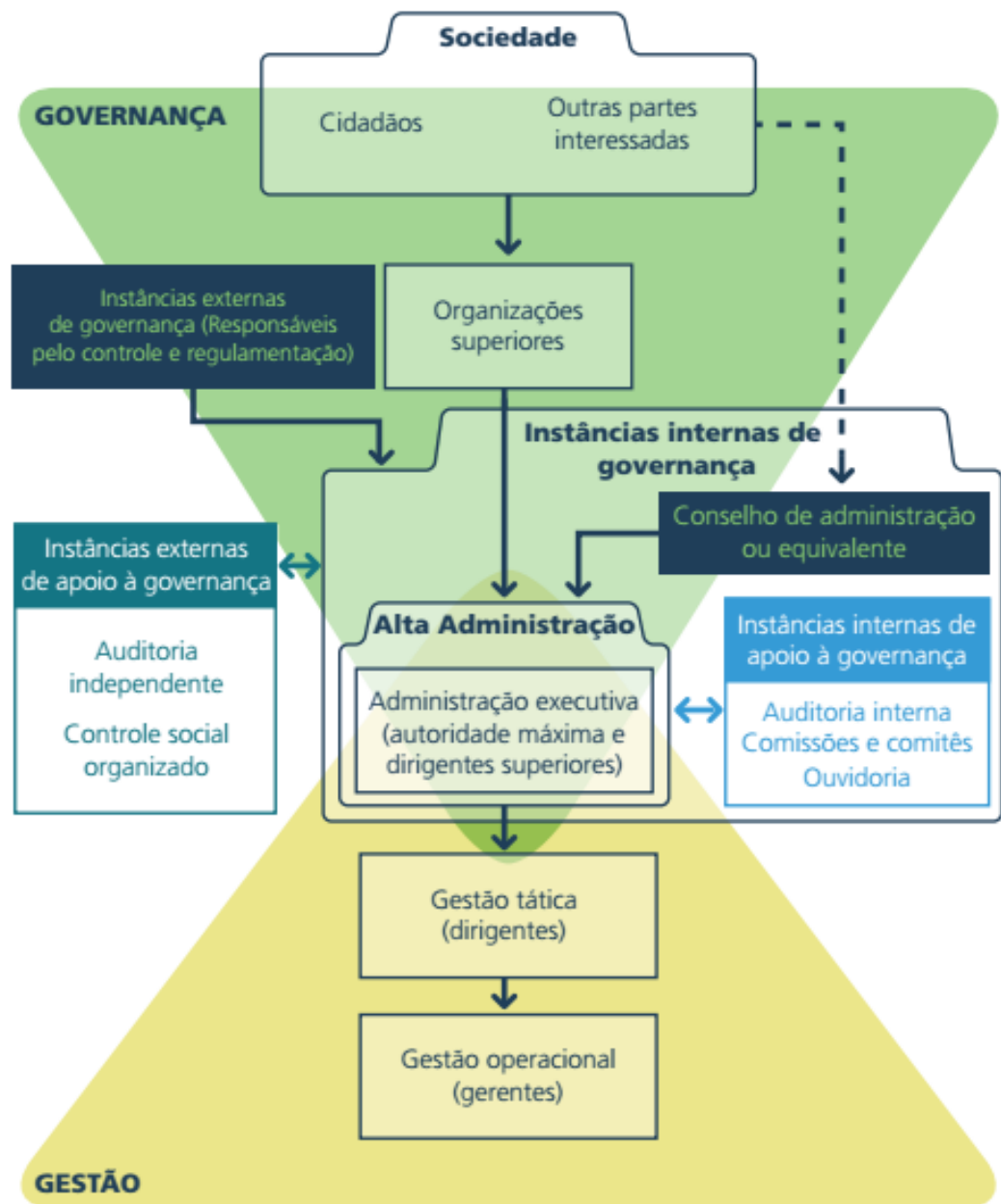


Figura 3 – Governança, Gestão e Participação.

Fonte – BRASIL, 2014, P.28

Os benefícios pela adoção correta dos preceitos apresentados, segundo a versão 2 (BRASIL, 2014, P.14) do Manual do TCU são os seguintes:

- Garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- Garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- Ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- Ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- Possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- Dialogar com e prestar contas à sociedade
- Garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos
- Promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- Definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade
- Institucionalizar estruturas adequadas de governança
- Selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- Avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- Garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos
- Utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados
- Controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável;
- Prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, e aceitáveis relevantes e compreensíveis).

Em que pese serem estes os benefícios pela adoção de uma boa governança e gestão, deve-se que buscar de alguma forma mecanismos para que seja possível esse bom

funcionamento da administração pública. Neste sentido, o TCU (IDEM) indica que existem 10 passos para se alcançar uma boa governança, sendo estes:

- Escolher líderes competentes e avaliar seu desempenho: “Ao selecionarem suas equipes de governo e corpo gerencial, governantes e administradores devem avaliar a idoneidade moral e a reputação dos candidatos; seus conhecimentos, habilidades e atitudes; sua experiência em funções de natureza semelhantes; bem como possíveis impedimentos e conflitos de interesse”.
- Lidere com ética e combata os desvios.
- Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas (nesta parte o passo a passo faz referência ao fluxograma de instâncias demonstrado previamente, parte integrante do referencial básico de governança).
- Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação
- Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas
- Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las
- Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações
- Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários
- Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização
- Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização

Dentro deste universo próprio da governança e gestão, o modelo de relação e prevalência é aquele denominado de principal-agente. Este modelo consiste na ideia de que as relações possuem um contratante e um contratado, sendo o primeiro o cidadão e o segundo a

gama de atores governamentais que deveriam prestar seu serviço em prol do principal (a lógica de aplicação é extraída do artigo 1º, parágrafo único da Constituição que afirma que o “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”). Secchi, contudo afirma existir um problema na adoção deste modelo que vai contrariamente aos anseios do compilado de funções, conceitos e benefícios que podem ser trazidos pela boa governança. Senão observe-se a visão seguinte (SECHI, 2013, P.118):

O problema implícito em uma relação entre o agente e principal é fazer que os interesses do principal sejam efetivamente levados adiante pelo agente. Nesse modelo, os interesses do agente nem sempre coincidem com os interesses do principal, e isso é um obstáculo para a efetivação da vontade do principal. Além da não conformidade de preferências, o modelo principal-agente aponta outro grande problema: a assimetria informativa. Nesse modelo, o agente possui claras vantagens de informação em relação ao principal.

O autor continua com exemplos, mas o que preocupa no modelo é a possibilidade de omissão de informações para com a população, algo que diante das diretrizes apresentadas pelo Manual do TCU é descabido, já que por quase todo seu texto, a transparência é essencial para que se possa existir atividades de controladoria, sejam estas internas ou externas. Além deste documento técnico produzido pelo TCU, o conjunto dos manuais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também traz em diversas passagens a transparência como elemento chave no controle da atuação estatal.

## **1.5 A PNMU e sua contribuição para a manutenção dos Investimentos em Mobilidade**

Neste diapasão é imperioso destacar um importante instrumento de manutenção do fluxo de investimento na citada política, que constitui o conjunto de diretrizes para a regulação de transporte público coletivo.



Neste trecho a citada Lei, além de um conjunto que garante a modicidade da tarifa, sua transparência, garantia de reajuste em períodos fixados e possibilidade de entrega de subsídio do poder público, há também a possibilidade de reinvestimento em caso de superávit.

Isto quer dizer que no caso de o poder público delegar a prestação do serviço a terceiros e eventualmente vier a ter superávit tarifário, a PNMU apresenta uma forma de investimento e reinvestimento no próprio sistema de mobilidade. Contudo, o instrumento é passível de críticas, já que sua interpretação pode ser feita como opção discricionária do administrador, senão vejamos pela leitura do artigo 8º, §6º da PNMU: “Na ocorrência de superavit tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana”.

Como se observa pela leitura do dispositivo, a expressão “determinados” não aponta para um sentido de obrigatoriedade, abrindo margem para a discricionariedade administrativa, fato que não está de acordo com a lógica proposta. Se no caso de déficit, se faz necessário a realocação de receita para subsídio à mobilidade, por que no caso de superávit seria escolha do administrador empregar o dinheiro em outra política? Não parece ser isso adequado, sendo necessário interpretar o dispositivo no sentido de garantia do investimento e reinvestimento na própria política de mobilidade urbana.

O presente modelo se aplicado da forma proposta poderá trazer ganhos, caso contrário apenas será letra morta, mantendo a atual política.

## **2. Instrumentos de Direito Urbanístico-Ambiental para otimização da Mobilidade Urbana**

### **2.1 A sustentabilidade a ser atingida**

O desenvolvimento sustentável pode ser analisado pela visão do pesquisador John Elkington (1997) com a sua teoria do “Triple Bottom Line of 21st Century Bussines” no qual se deve observar o tripé de sua formação e sempre levar em consideração o lado do meio ambiente, o lado econômico e o lado social.

A mobilidade urbana inserida neste contexto busca por sua natural evolução, melhorar as condições do meio ambiente pelo combate à poluição, a qualidade de vida dos usuários de transportes públicos e privados de baixo impacto urbanístico, melhorar a economia pela diminuição dos custos de locomoção, bem como pelo aumento de produtividade; e melhorar o lado social pela acessibilidade, disponibilidade e justiça no compartilhamento dos espaços públicos. Também se busca com o investimento em mobilidade a entrega de acesso aos meios de desenvolvimento pessoal de forma mais eficiente e menos desgastante.

Assim considerar-se-á o critério de desenvolvimento sustentável para fins deste trabalho, este que comunga com a teoria apresentada pelo pesquisador referenciado acima.

### **2.2 Panorama Constitucional**

A política trata da entrega do bem à coletividade, a análise de uma política em seu plano abstrato pelo seu planejamento apresenta como possivelmente será sua execução, e a análise do direito que a cerca pode apresentar formas de soluções de controvérsias, além de possibilitar seu efetivo cumprimento. O direito à mobilidade tem diversas facetas e sua construção parte em um primeiro momento da análise do panorama constitucional do texto normativo e da norma que efetivamente é extraída pelo interprete, para só então ser possível buscar a legislação que lhe retira validade, mas que garanta instrumentos para a sua eficácia.

Desta forma, a Constituição Federal pode ser visualizada em suas diversas dimensões, importando em um primeiro momento a sua dimensão política. Assim, pode-se dizer que a constituição é na verdade a primeira decisão política, aquela que fundamenta todas as atuações do Estado (SCHMITT, 2008, P. 46). Portanto, este documento político máximo outorga ao

Poder constituído unidade de atuação política e jurídica independentemente de aparentemente haverem conflitos em seu próprio texto.

Em que pese existir a visão de que a constituição é um documento político, fato é que desta pode se extrair normatividade (HESSE, 1991, P.24), seja pela validação dada aos atos praticados sob sua vigência (KELSEN, 1999, P.148-149), seja diretamente pela aplicação de seu texto na solução de casos concretos<sup>27</sup> como já vem sendo feito pelo Superior Tribunal de Justiça, como por exemplo, no julgamento do Recurso Especial 1114398 de 2009 que trata da aplicação da teoria do risco integral por previsão constitucional expressa no artigo 225 §3º da CF.

Outro ponto de grande relevância para o estudo do panorama constitucional é de que apesar da possibilidade de aplicação de seu texto para a solução de casos concretos, grande parte de suas normas possuem duas características marcantes, sendo estas a grande abstratividade e a grande generalidade de aplicação, o que pode inclusive ocasionar conflitos de normas de igual hierarquia, especialidade e temporalidade. As normas que seguem a lógica e abarcam em si as duas características mencionadas dá-se o nome de princípios, já aquelas em que há uma prescrição precisa da amplitude, chamam-se regras.

Importante visão sobre os princípios é a de que servem de norma orientadora para a atividade legislativa, bem como para a atuação do Executivo na persecução de políticas públicas, como a aqui estudada. Reconhecer isto significa dizer que o Estado também poderá se utilizar de princípios para atingir os objetivos propostos pelas políticas públicas específicas.

Desta forma, o conjunto de princípios serve de instrumento de descoberta da norma, do real sentido da prescrição do texto normativo pelo intérprete (GRAU, 2009, P.161-163), devendo este sentido encontrar consonância com o conjunto de normas oriunda das regras, sejam estas de natureza constitucional<sup>28</sup> ou infraconstitucional<sup>29</sup>.

No que se refere ao tema mobilidade há diversos trechos do texto constitucional que estabelecem normas estruturantes do Estado, como as regras de competência de atuação legislativa e executiva, até a aplicação de outras normas materialmente constitucionais como o

---

<sup>27</sup> Fato marcante no direito ambiental.

<sup>28</sup> Desta forma se estrutura o presente capítulo, primeiro descobrindo-se as normas de maior abstratividade e orientadoras, para então possibilitar a construção da aplicação das regras infraconstitucionais.

<sup>29</sup> Devendo obediência hierárquica à constituição.

conjunto do artigo 225 da Constituição Federal e o direito às cidades sustentáveis, encontrado no artigo 182 da Carta Política.

Portanto, essa construção do direito constitucional aplicável à política de mobilidade urbana possui um viés urbanístico-ambiental próprio do estudo de políticas afetas ao meio ambiente urbano. Quando do estudo da política no capítulo 1, como da política local no capítulo 3, várias das prescrições aqui descritas podem ser encontradas, seja pela fiel reprodução de alguns dos textos normativos, seja pela construção a partir das regras e princípios que regem este universo em particular.

A Constituição Federal não inaugura a preocupação com o acesso à cidade, ou o direito às cidades sustentáveis. Esta era uma das preocupações da Carta de Atenas de 1933, que já estabelecia uma série de prescrições sobre em quais eixos uma cidade deveria estar sobreposta. Também poderia ser utilizada como fonte para uma interpretação adequada à persecução dos objetivos da Lei nº 12.587/12. Interessante sobre o documento é que ele foi produzido dentro do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, sendo um importante acréscimo técnico e auxiliará a sustentação jurídica aqui apresentada<sup>30</sup>. Além disto, a referida carta apresenta uma correlação entre a cidade e o meio ambiente que apesar de existir como construção pela análise sistêmica da Constituição, não se apresenta efetivamente clara aquele intérprete que simplesmente consultam o seu texto.

Antes de se iniciar uma análise propriamente dita, vale destacar que toda solução ambiental deve considerar que o meio ambiente seja ele natural, do trabalho, cultural ou artificial possui no conteúdo de suas normas o dever de levar em consideração outros ramos da ciência, ao exemplo da biologia, da química, da física, da arquitetura e do urbanismo e engenharias, em razão de ser “o bem tutelado tão complexo e peculiar” (Sampaio, 2011, P. 280), ele acaba por atravessar “horizontalmente diversas áreas do conhecimento” (Sampaio, 2011, P. 280).

Começaremos pelo artigo 182 da Constituição Federal que informa que o papel da “política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

---

<sup>30</sup> Caso haja ofensa à Constituição pela adoção do padrão estabelecido pela Carta, dar-se-á razão jurídica ao estabelecido na Constituição Federal.

O presente artigo não pode ser lido sem acrescentar outro, o 225 que informa “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Além disto, deve-se também estabelecer que o desenvolvimento (econômico) a que se refere o artigo 182, é aquele sustentável e com fins sociais, conforme sua conjugação com o artigo 170, incisos III e VI da Constituição Federal.

Na presente norma são indicados critérios para sua criação e execução, sendo que a política é a de desenvolvimento urbano e seus dois objetivos são: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A norma produto dos três artigos em questão traz dentro de seu corpo quatro preocupações do constituinte: desenvolvimento econômico, atendimento pleno aos fins sociais, sustentabilidade e bem-estar da população.

A mobilidade sendo uma política setorial é apenas uma dentre tantas outras políticas para o desenvolvimento urbano e que em síntese preocupa-se com o direito fundamental de ir e vir (RECH, 2015, P. 125), bem como com a forma de acesso às cidades para que plenamente os seus habitantes possam viver com uma sadia qualidade de vida.

Esta sadia qualidade de vida que a mobilidade proporciona, diz respeito à saúde do trabalhador<sup>31</sup>, ao acesso à sua moradia<sup>32</sup>, a sua capacidade de desenvolvimento espiritual e material, com o acesso a sua educação, com sua integridade física e mental, bem como com o respeito a sua dignidade por meio da entrega da acessibilidade universal, disposto infraconstitucionalmente por todo o texto da PNMU e expresso na Constituição Federal pelo macroprincípio da dignidade da pessoa humana e por todas as passagens nas quais se faz menção a não discriminação de pessoas portadoras de deficiência física ou sobre a necessidade de sua integração com a sociedade.

Dentro dos documentos analisados, aquele de cunho mais abstrato apresenta melhor o “ideal” mobilidade, quais efetivamente são os objetivos, ou seja, qual a motivação que há e quais as razões que efetivamente levaram os administradores a tomarem tais medidas, sendo estas desde a entrega à saída qualidade de vida, ao acesso à cidade e seus benefícios. Os

---

<sup>31</sup> Horas in Itinere. Bem como a defesa do meio ambiente do trabalho.

<sup>32</sup> Artigo 6º da Constituição garante o direito mínimo à moradia.

documentos de cunho mais concreto, e que apresentam parte da realidade do Município enfrentam a questão de forma a solucionar os problemas levantados, por meio de soluções técnicas estudadas.

Assim, investir em mobilidade é buscar o combate às desigualdades sociais e na melhora do meio ambiente urbano, pois como defende Ermínia Maricato (2003, P. 152-153), as cidades são responsáveis pela segregação das diversas camadas sociais sejam por questões ambientais ou por questões urbanas que se manifestam pela exclusão política<sup>33</sup> daqueles que podem não ter condições de ter, ou serem impedidos de terem condições.

Senão vejamos a Carta de Atenas<sup>34</sup> que logo em seu início no item “a” já sustenta alguns dos diversos fatores defendidos até o momento:

“A Cidade é só uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região.

Raramente a unidade administrativa coincide com a unidade geográfica, ou seja, com a região. O recorte territorial administrativo das cidades pode ter sido arbitrário desde o início ou pode ter vindo a sê-lo posteriormente, quando, em decorrência de seu crescimento, a aglomeração principal uniu-se a outras comunidades e depois as englobou. Esse recorte artificial se opõe a uma boa gestão do novo conjunto. De fato, certas comunidades puderam adquirir inopinadamente um valor imprevisível, positivo ou negativo, seja tornando-se sede de residências luxuosas, seja acolhendo centros industriais dinâmicos, seja reunindo miseráveis populações operárias.”

<sup>33</sup> A autora retira de P. Demo uma expressão bem marcante: “Ser pobre não é apenas não ter, mas sobretudo ser impedido de ter, o que aponta muito mais para uma questão de ser do que de ter” (Demo, 1993, p. 2).

<sup>34</sup> A Carta de Atenas é revisada no período de 1998-2003 pelo Conselho Europeu de Urbanistas, e modifica substancialmente o seu núcleo. Outrora o documento previa a criação de áreas para cada “utilização específica”. Atualmente na revisão da carta, a “cidade coerente” presa mais pelo indivíduo e pela diversidade de aplicações que podem vir surgir ao longo do tempo. Diversos de seus novos princípios podem ser trazidos como viés interpretativo. Contudo, aparentemente a Política Nacional de Mobilidade já abarcou estas modificações. Outro documento interessante é a Carta do Novo Urbanismo, desenvolvida nos Estados Unidos, que também verifica a necessidade de mudança de paradigma frente ao Núcleo da Carta de 1933. Diversas prescrições encontradas também apontam para a necessidade de construção de uma cidade plural e que abarque os mais variados sistemas de transporte, respeitando as escolhas individuais, mas lembrando do problema da utilização excessiva de transporte individual motorizado. Desta forma, não citaremos durante o texto, pois a construção da interpretação acerca da aplicação da PNMU já cuida da necessidade de observância de seus princípios e, portanto, de certa forma já leva em consideração estes avanços. Independentemente disto, o Estatuto das Cidades em suas diretrizes aponta a necessidade de observância de alguns princípios que surgem da Carta de 33. Isto posto, trazemos aqueles que se acredita mais importantes, atentando o leitor para as considerações acima feitas e para o fato de que a construção desta interpretação utiliza uma pluralidade de documentos, presentes diretamente ou não no presente trabalho.

Esta forma de enxergar a realidade traz à tona as características encontradas no Plano Diretor do Município de Santos, na produção do diagnóstico consolidado e no respectivo Plano de Mobilidade Urbana. Por estes documentos observa-se a preocupação com as interferências de Santos na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) e de que a mobilidade se estende para além de suas fronteiras, os documentos falham parcialmente se postos à luz da Carta de Atenas, já que por exemplo não há análise de enfrentamento de questões interurbanas de forma aprofundada<sup>35</sup> (Por exemplo com São Vicente e Guarujá). Vale ressaltar que a construção do direito ambiental brasileiro há muito já se preocupa com as características transfronteiriças do meio (BENJAMIN, 2008, P.60) e com a necessidade de enfrentamento das questões de forma regional<sup>36</sup>.

Talvez a ausência de enfrentamento se deva à repartição de competências demonstrada no capítulo 1, ou seja, a questão iria além daquilo previsto para o Município executar. Contudo, o levantamento de tais questões poderia ser de grande valia caso haja a intervenção de outros entes, principalmente pelo fato de se produzir conhecimento detalhado sobre o assunto, para caso seja necessário questionar suas ações.

Essa perspectiva de que a competência seria invadida pode ser extraída do artigos 25 e 30 da CF, bem como dos artigos 16, 17, 18, 19 e 20 da Lei 12.587/12. Portanto, ainda que não atenda a um documento técnico auxiliar na produção da interpretação do direito à mobilidade, estaria de acordo com o sistema constitucional estruturante, bem como com a lei infraconstitucional que dele obtém validade e por ele está orientada.

Passando adiante na análise, a questão de que a política de mobilidade é uma política de desenvolvimento e que esta possui dentre suas características a redistributividade, localizada na Carta de Atenas que em seu item “b” afirma:

“Justapostos ao Econômico, ao Social e ao Político, os valores de ordem psicológica e fisiológica próprios ao ser humano introduzem no debate preocupações de ordem individual e de ordem coletiva. A vida só se

---

<sup>35</sup> Em que pese haver o levantamento das viagens realizadas para dentro e fora do Município.

<sup>36</sup> Para determinadas vertentes, a característica em questão deve ser vista do ponto de vista Global.

desenvolve na medida em que são conciliados os dois princípios contraditórios que regem a personalidade humana: o individual e o coletivo. Isolado, o homem sente-se desarmado; por isso liga-se espontaneamente a um grupo. Entregue somente as suas forças, ele nada construiria além de sua choça e levaria, na insegurança, uma vida submetida a perigos e a fadiga agravados por todas as angústias da solidão. Incorporado ao grupo, ele sente sobre si o constrangimento de disciplinas inevitáveis, mas, em troca fica protegido em certa medida contra a violência, a doença e a fome: pode aspirar a melhorar sua moradia e satisfazer também sua profunda necessidade de vida social. Transformado em um elemento constitutivo de uma sociedade que o mantém, ele colabora direta ou indiretamente nas mil atividades que asseguram sua vida que asseguram sua vida física e desenvolvem sua vida espiritual.

Desta forma, entender a mobilidade urbana como provedora de bem-estar e sadia qualidade de vida é entender que a dicotomia apresentada no item “b” da Carta de Atenas deve estar presente em nossas cidades. Assim, na aplicação da Constituição Federal e da Lei de Mobilidade (seja a PNMU, sejam as disposições do Plano Diretor ou do Plano de Mobilidade) o intérprete executor ou aplicador da norma deve entender que o sistema constitucional está dirigido ao atendimento da dupla faceta do individual e do coletivo.

A forma pela qual essa aplicação deverá ser entendida passa necessariamente pela priorização apresentada na PNMU em seu artigo 6º, composto pelas diretrizes de atuação como a priorização dos transportes públicos e dos transportes não motorizados, na mitigação dos impactos ambientais, etc. Sendo assim, a cooperação entre os indivíduos é determinante para o sucesso desta política, e em caso de conflito de interesses e direitos que eventualmente se apresentem em um determinado município, a solução deverá necessariamente passar pela fórmula apresentada: se o objetivo é garantir bem estar e sadia qualidade de vida, bem como ordenação territorial e desenvolvimento; a forma pela qual deve-se aplicar a Lei passa necessariamente pelo incentivo ao transporte coletivo e não motorizado, conseqüentemente desensentivando o transporte individual motorizado.

Algumas passagens nos outros capítulos demonstram a resistência daqueles que se utilizam do transporte individual. Independentemente disso, os documentos apresentados, mesmo aquele parcialmente apresentado dão conta de que a tendência de construção da política



passa necessariamente pela interpretação aqui elaborada, já que se dá bastante preocupação às modalidades de transporte que devem ser enfatizadas.

Outras passagens da Carta poderiam ser trazidas para complementação da vertente de interpretação e aplicação do direito constitucional aqui apresentada, mas a sua análise em pouco acrescentaria, já que todos os outros pontos apontam para a mesma solução.

Sendo assim, como conclusão do subtópico, o intérprete deverá saber que a vertente de interpretação de aplicação ou solução de conflitos deverá necessariamente entender que a Política de Mobilidade Urbana é uma política redistributiva, que todos são responsáveis pela sua concretização; que esta concretização necessariamente não serve somente a presente, mas também às futuras gerações; que esta interpretação deverá procurar garantir ordenação territorial, desenvolvimento econômico, acesso à cidade, bem estar físico e psicológico por meio do fomento às soluções coletivas e o desincentivo às soluções particulares observando-se as prescrições das ciências que envolvem a complexa teia ambiental, observando-se todas as peculiaridades regionais e locais na construção de uma solução efetiva, eficiente e eficaz.

Destarte, a análise da Constituição termina com a apresentação de duas formas de concretização segundo a interpretação dos artigos 182 e seu respectivo parágrafo único, sendo a primeira uma lei geral de diretrizes para o desenvolvimento e expansão urbanos, conhecida atualmente por Estatuto das Cidades, a Lei 10.257/01 e o Plano Diretor, sendo este já trabalhado no capítulo 3 de forma concreta.

### **2.3 Diretrizes e Instrumentos de Política Urbana do Estatuto das Cidades**

O Estatuto das Cidades, em consonância com a Constituição Federal se apresenta como uma lei geral que visualiza o ordenamento Urbano de forma a entregar desenvolvimento e qualidade de vida à população residente. Sua estratégia de baseada na criação de um documento único no qual se estabelece o planejamento da macropolítica de desenvolvimento urbano tem como pressupostos, diretrizes de atuação e instrumentos para sua concretização que “formam um plexo de normas que permitem o racional aproveitamento do solo urbano, planificando a vida em comunidade, dando à propriedade sua função social, com o objetivo de melhoria da qualidade do meio ambiente urbano, em todas suas dimensões” (SANTIN e MARAGON, 2008, P.91).

Independentemente das Diretrizes e instrumentos existentes dentro do Estatuto das Cidades, chamamos a atenção para a seguinte passagem de Nelson Saule Júnior (2001, P.14):

“Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor”.

Portanto, ainda que seja da competência da União a edição de normas gerais de direito urbanístico, aos Municípios cabem o grande papel de desenvolvedores das políticas urbanas. Sendo assim, os instrumentos e diretrizes abaixo apresentados e comentados, deverão ter como objetivo a concretização do disposto no Plano Diretor, que efetivamente é o instrumento técnico-jurídico para isto, devendo todos os instrumentos específicos estarem de acordo com a estratégia nele disposta. Este entendimento é seguido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade 147.807/06, na qual os desembargadores entenderão que a Lei de Zoneamento do Município de São Sebastião não poderia invadir competência que estaria restrita ao seu Plano Diretor.

Além disto, o Tribunal ainda deixou claro na ADIN 142.426-0 a necessidade de observância do Plano Diretor como instrumento central, inclusive pela adoção da política nele contida, dentro das diretrizes orçamentárias, planos plurianuais e orçamentos anuais. Sendo assim, deve-se entender e ler os instrumentos aqui trazidos como forma de concretização daquilo disposto no capítulo 3, já que o diagnóstico lá analisado serviu a produção do Plano Diretor e o Plano de Mobilidade Urbana deve obediência e integração para com suas prescrições.

No total são 23 diretrizes gerais que segundo, elencadas abaixo:

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

- Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
- Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.
- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.
- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.
- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; a exposição da população a riscos de desastres.
- Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.
- Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.
- Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar

os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

- Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.
- Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.
- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.
- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.
- Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.
- Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- Estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.
- Tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

O Município deve eleger entre as opções acima as mais importantes para a mobilidade urbana, deixando claro que as não comentadas possuem interferência direta ou indireta com a

política em comento. Aspecto de fundamental importância também é relacionar essas políticas na região metropolitana onde a municipalidade se insere.

No item de n.º 5 da lista de diretrizes trazidas, tem-se que a ordenação do uso do solo para se evitar polos geradores de tráfego quando da instalação de empreendimentos ou atividades sem que haja a correspondente infraestrutura de suporte. A observância desta diretriz é de suma importância para a concretização da PNMU, já que a prevenção à criação de empreendimentos que em sua natureza acumulem uma quantidade excessiva de tráfego importa na aplicação da lógica oriunda do direito urbanístico-ambiental de que os prejuízos advindos das atividades não podem socializados, devendo ser internalizados pela diminuição do empreendimento ou na garantia de contraprestação/compensação suficiente para sanar o problema gerado.

Esta diretriz tem direta ligação com a de n.º 9 que é necessário uma justa distribuição dos ônus e prejuízos oriundos da urbanização. Ao somar-se ambas as diretrizes temos uma verdade inconveniente no Município, já que não existe de forma transparente a efetiva comprovação de entrega de contraprestações em razão da construção de empreendimentos, ou se há, estas não são aproveitadas. Exemplos marcantes são os monumentais empreendimentos imobiliários em diversas localidades da cidade.

Confirmando o até aqui sustentado, segundo Isabel Cristina Eiras de Oliveira ao explicar as razões da diretriz apresentada (2001, P.9):

“Na busca da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, o poder público passa a atuar em sintonia com outro importante princípio do Estatuto da Cidade que é a recuperação de parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infraestrutura social e física realizados com a utilização dos impostos recolhidos – pagos por todos – que, até agora, vinham sendo apropriados, privadamente por parcela privilegiada da população. Aqui, mais uma vez, o Estatuto busca reverter o quadro encontrado com frequência em nossas cidades onde o comportamento, histórico e habitual, dos proprietários de imóveis urbanos ou de empresários imobiliários causa nocivos rebatimentos no tecido urbano e oneram a administração pública. Com a aquiescência do próprio poder

público, estes proprietários retêm áreas, como reserva especulativa, aguardando a crescente valorização da propriedade e se beneficiam diretamente com a implantação de infraestrutura”.

O elo entre esta diretriz com a de n.º 10 e conseqüentemente com a política de mobilidade está na viabilização da construção de políticas econômicas e tributárias para o apoio à iniciativas para entrega de bem-estar social. Assim de um lado, aqueles que causam impactos negativos ao empreender, devem apresentar contrapartida, ao passo que o poder público enfrentara a questão de forma mais direta, não necessariamente tendo que se preocupar com eventuais gastos decorrentes da socialização dos prejuízos.

Neste ponto, o comentado no capítulo 3 sobre os indicadores e metas de investimento do IPVA em curto, médio e longo prazo dão conta do atendimento da construção da política de mobilidade por uma atuação conjunta entre as Leis 10.257/01 e 12.587/12 contanto que se aplique sistematicamente as diretrizes apresentadas para maximização dos resultados.

A diretriz de atendimento às políticas prioritárias de saneamento abastecimento e tratamento de água é de suma importância pelos motivos apresentados no capítulo terceiro quando da análise do diagnóstico consolidado na construção do mapa das enchentes e a necessidade de investimento em políticas de drenagem, principalmente nas áreas menos abastadas. Deve ao menos existir planejamento apropriado para a remediação deles.

A diretriz que institui a necessidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por populações de baixa renda, observando as peculiaridades, normas e riscos ambientais também se apresenta como forte indutor de uma política de mobilidade plena adequada de forma a atender todos os municípios.

O Estatuto das Cidades disponibiliza para sua concretização algumas ferramentas urbanísticas separadas em categorias como: a) planejamento municipal, b) institutos tributários e financeiros, c) institutos jurídicos e políticos, d) planos nacionais, regionais e locais de ordenação e desenvolvimento econômico; e) planejamento de regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões e; f) Estudos de Impacto Ambientais e de Impacto de Vizinhança.

Os mais importantes diante da abordagem local são aqueles mais concretos como os referentes ao planejamento municipal. Seriam eles:

- Plano Diretor (Lei Complementar Municipal 821/2013)
- Disciplina do Parcelamento, do uso e da ocupação do Solo (Lei Complementar n.º 729/2011)
- Zoneamento Ambiental (Decreto Estadual 58.996 – Plano Diretor – Parcelamento do Solo e expectativa de Expansão, etc.)
- Plano Plurianual
- Diretrizes orçamentárias e orçamento anual
- Gestão orçamentária participativa
- Planos, programas e projetos setoriais (Futuro Plano de Mobilidade pode ser trazido como exemplo, regularização fundiárias e implementação de políticas habitacionais outro exemplo)
- Planos de desenvolvimento econômico e social (sem um documento específico)

Outros instrumentos imprescindíveis são os planos financeiros (plano plurianual, LDO e LOA) bem como fórmulas próprias de gestão participativa<sup>37</sup>, o zoneamento ambiental e os planos de desenvolvimento econômico e social devem ser considerados sob a ótica trazida no decorrer do desenvolvimento deste trabalho, sendo produzidos de forma a não conflitar ou impactar de forma negativa as características positivas até o momento abordadas.

Sobre os institutos de direito tributário e financeiro:

- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

---

<sup>37</sup> Há posicionamento entendendo serem diferentes gestão democrática e gestão participativa. Um haveria a possibilidade posicionamento e manifestação de ideias e contraideias, enquanto outro necessariamente haveria a participação da sociedade civil dentro de conselhos gestores.

- Contribuição de melhoria;
- Incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

Seria deveras interessante a adoção pelo Município de mecanismos de incentivos e benefícios fiscais e financeiros a empreendedores que disponibilizem práticas de mobilidade urbana sustentáveis, como a criação de estacionamentos de bicicletas ou que utilizem estas como meio de transporte principal da prestação de seu serviço<sup>38</sup>, ou ainda aqueles que disponibilizem serviços de apoio aos que queiram utilizar transporte não motorizado ou simplesmente caminhar, como banheiros com duchas, serviços de manutenção de bicicletas.

Alguns exemplos destes empreendimentos podem ser visualizados quando damos uma atenção para a Capital de nosso Estado, a cidade de São Paulo. Alguns empreendedores têm trabalhado em serviço de entregas com bicicletas e *scooters* elétricos e que tem por escopo “gerar desenvolvimento econômico enquanto melhora a qualidade de vida das pessoas ao seu redor” (CARBONZERO, 2015), outros nesta mesma toada apresentam um conceito multifuncional “de loja, oficina, café e “*park’n shower*” (ARO27, 2015), no qual criam uma típica “casa do café”, mas com serviços e praticidades para aqueles que utilizam bicicletas como a possibilidade de o usuário tomar um banho, cuidar da aparência ou mesmo tomar o seu café da manhã e aproveitar para consertar sua bicicleta(G1, 2014).

Outra espécie de benefício fiscal ou financeiro interessante seria aquele destinado às empresas que fomentem a utilização de transportes alternativos menos poluentes ao exemplo do que já vêm se espalhando em nossa Capital, o programa “Bike da Firma”. Este aplicativo oferece prêmios em um sistema simples de “quanto mais você pedala, mais você ganha<sup>39</sup>” (BIKEDAFIRMA, 2015) e que podem ser adotados por empresas que se tornam parceiras e oferecem os benefícios aos seus funcionários.

A lógica pela entrega destes benefícios é em razão da função social que a empresa vem prestando diretamente e indiretamente por meio de suas atividades. Desta forma, o incentivo

---

<sup>38</sup> Ex: Serviço de entregas.

<sup>39</sup> Interessante os dados trazidos pelo aplicativo. A Média por ciclista é de 37km com uma perda de 1850 Kcal, gerando uma economia de 80 litros de gasolina e a não emissão de 200 m<sup>3</sup> de CO<sup>2</sup>.



surge em uma dupla função: fomentar quem empreende de forma sustentável e incentivar aqueles que não empreendem desta forma com a possibilidade de competirem novamente de igual para igual com aqueles que recebem os benefícios.

Outro ponto positivo da aplicação de um sistema de incentivos e benefícios fiscais e financeiros é o fato o particular estar exercendo o papel que o Próprio Estado se atribuiu, participando ativamente da concretização das políticas públicas por ele planejadas e executadas, mas dispondo não de recursos públicos e sim de meios próprios, além de estar arcando com o risco da inovação trazida ao mercado.

#### Institutos políticos e jurídicos

- Desapropriação;
- Servidão administrativa;
- Limitações administrativas;
- Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- Instituição de unidades de conservação;
- Instituição de zonas especiais de interesse social;
- Concessão de direito real de uso;
- Concessão de uso especial para fins de moradia;
- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- Usucapião especial de imóvel urbano;
- Direito de superfície;
- Direito de preempção;
- Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- Transferência do direito de construir;
- Operações urbanas consorciadas;

- Regularização fundiária;
- Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- Referendo popular e plebiscito.

Vários destes institutos já foram trabalhados de forma mais concreta. Outros mesmo que indiretamente possam interferir em políticas correlatas à concretização da mobilidade, acabam por necessitar de uma análise caso a caso, não sendo possível abstratamente fazer alguma conexão direta entre eles e a política em questão. As limitações administrativas devem também ser estudadas, já que dentro desta categoria ampla, pode-se encontrar limitação ao direito de construir, com determinação máxima de andares, tornando-se assim um instrumento jurídico-político interessante caso seja do desejo do município prevenir construções e empreendimentos que venham a impactar no tráfego.

Entre os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, sem dúvida alguma, o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança são fundamentais, sendo o segundo por sua especificidade ao caso explorado, comentado no subtópico seguinte.

#### **2.4 O estudo de Impacto de Vizinhança como prevenção e remediação aos impactos negativos na mobilidade urbana**

Entre os instrumentos que se destacam, temos no Artigo 4º, Inciso VI, da Lei nº 10.257/2001 e seus parágrafos que nos apresentam o Estudo de Impacto de Vizinhança. Com arcabouço constitucional, esta modalidade de estudos urbanos-ambientais são importantes fórmulas de controle do uso conforme a função social da propriedade.

Vale ressaltar que nos termos do Estatuto da Cidade em consonância com a Lei de Mobilidade e o princípio democrático que rege o nosso Estado, o referido se apresenta de forma a contemplar a participação popular, já que o próprio §3º do Artigo 4º da Lei nº 10.257/2001 afirma que os instrumentos previstos no Estatuto que porventura demandem dispêndio de

recursos por parte do Poder Público municipal, obrigatoriamente devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Os objetivos deste instrumento passam necessariamente pela gestão do uso do solo, mas que mais assumem uma feição preventiva de impactos quando lido em conformidade com os ensinamentos de Raquel Helena Valési (2014, P.167):

“Nesse diapasão, podemos afirmar que o EIV caracteriza-se como instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo poder público a fim de evitar o desequilíbrio no desenvolvimento urbano e garantir condições adequadas de ocupação dos espaços habitáveis, objetivando a proteção dos interesses difusos dos cidadãos”.

E com o próprio Estatuto das cidades em seu artigo Art. 37 quando nos informa que:

“O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – Adensamento populacional;
- II – Equipamentos urbanos e comunitários;
- III – Uso e ocupação do solo;
- IV – Valorização imobiliária;
- V – Geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – Ventilação e iluminação;
- VII – Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural”.

Além de ser um instrumento de gestão público-jurídico, pois vinculante à função que lhe é dada pela Lei<sup>40</sup> e técnico em seu conteúdo, o estudo é determinante para o cumprimento do Plano Diretor. Por consequência também será em relação à estratégia de mobilidade urbana

---

<sup>40</sup> Artigo 36 da Lei 10.257/01.

adotada por um determinado município, já que age como instrumento específico destinada para este fim.

Esta afirmativa encontra respaldo quando acompanhado da leitura da autora Eliane Tomiasi Paulino (2011, P.6), a qual em uma abordagem envolvendo um estudo empírico em Londrina no Paraná, no qual em uma pequena passagem discorre sobre parte de sua dimensão técnica:

“Sendo assim, o EIV divide-se em três partes: caracterização do empreendimento, caracterização da vizinhança e avaliação do impacto do empreendimento na vizinhança, em correspondência com as variáveis mínimas anteriormente arroladas, na ausência de outras eventualmente existentes. Isso implica análise da relação existente entre o porte da obra, o local onde será implantada e a natureza da atividade, pois só assim sua área de influência será devidamente identificada”.

Nesse sentido, verifica-se que a lei prevê um instrumento de grande magnitude e com objetivos tão vantajosos do ponto de vista urbanístico-ambiental. Cumpre ao Estado deter em seu arcabouço legal previsões no sentido de albergarem ao máximo o número de variáveis que impactam negativamente na mobilidade dentro de um determinado território. Além disto, também deverá deter um corpo técnico capaz de identificar toda vez que acionado e diante do porte da obra e a natureza da atividade que se deseja instalar, todas as zonas de influências.

Esta lógica se baseia no fato de as políticas públicas se desenvolverem de forma horizontal. Sendo assim, uma política que pretenda induzir o município a edificar unidades habitacionais deve levar em consideração os impactos advindos da construção de cada unidade, já que a sociedade arcará com parte dos custos pela necessidade do desenvolvimento das políticas de infraestrutura e transporte necessárias para suportarem-nas.

Como visto anteriormente, uma característica do Município de Santos é a crescente verticalização, o que gera o aumento da densidade populacional e por consequência a necessidade de mobilização de munícipes destas e para estas localidades. Ainda que tenha plano diretor o Município não demonstra aplicar de forma adequada o instrumento em questão.

De qualquer forma, caso se demonstre necessário prevenir e empreender, o estudo também serve como meio para se aferir a compensação urbanística, mediante a análise dos impactos negativos diante dos critérios elencados.

Como é a Lei do Município que dita quais são as regras para a realização do Estudo, nos socorremos da LC 793/2013, alterada pelas leis complementares 869/2014 e 916/2015 que disciplina a exigência do estudo prévio de impacto de vizinhança e cria o atestado de conformidade de infraestrutura urbana e ambiental, no âmbito do Município de Santos.

O que é interessante no presente estudo, já que não é possível se verificar empiricamente cada um dos empreendimentos, é extrair a partir da análise das tabelas da própria Lei Complementar quais são e quais não são passíveis de verificação de impactos em suas áreas de influência.

No anexo I há uma série de empreendimentos e atividades que são elegíveis para realização do estudo de impacto de vizinhança. Sendo estes:

<b>Empreendimentos/Atividades (1)</b>	<b>Limites</b>
Loteamentos em geral, exceto as áreas de regularização fundiária e Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS – realizados ou não em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS <i>(Alterado pela LC 916/2015)</i>	Todos
Edifícios ou conjuntos plurihabitacionais, inclusive Empreendimentos Habitacionais de Mercado Popular – HMP, “flat-service” ou “apart-hotel”, exceto Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS – realizados ou não em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS <i>(Alterado pela LC 916/2015)</i>	N > 200

Empreendimentos Habitacionais de Mercado Popular – HMP – realizados na Área de Adensamento Sustentável Norte – AAS – Norte <i>(Incluído pela LC 916/2015)</i>	N > 400
Edifícios destinados à prestação de serviços	ATC > 20.000 m <sup>2</sup> ou ATT > 10.000 m <sup>2</sup>
Edifícios de uso comercial	ATC > 30.000 m <sup>2</sup>
Oficinas mecânicas, comércio e depósito de resíduos e sucatas metálicas e não metálicas (ferro-velhos), de materiais recicláveis (ecopontos) e atividades poluentes ou não relacionadas com a triagem, transbordo e reciclagem de materiais	ATT > 5.000 m <sup>2</sup>
Atividades portuárias e retroportuárias permitidas nas zonas portuárias e retroportuárias <b>(2)</b>	ATT > 20.000 m <sup>2</sup>
Edifícios de uso industrial	ATC > 10.000 m <sup>2</sup>
Clubes sociais e esportivos, centros de convenções e casas de espetáculos <i>(Incluído pela LC 916/2015)</i>	ATC > 20.000 m <sup>2</sup>
Presídios, Cemitérios, Necrotérios	todos
Helipontos <i>(Incluído pela LC 916/2015)</i>	todos
Atividades portuárias e retroportuárias desconformes	todas
Extração e/ou beneficiamento de minerais	

<p>Implantação e expansão de sistemas de serviços de utilidade pública, tais como, fornecimento de energia elétrica, gás natural, telecomunicações, tratamento e distribuição de água, tratamento e coleta de esgotos, transportes e obras viárias como viadutos, túneis e vias de trânsito rápido (<i>Incluído pela LC 916/2015</i>)</p>	<p>Implantação – Todos Expansão - Área &gt; 25% do sistema ou obra original</p>
---	---

Tabela 3 – Anexo I da Lei Complementar Municipal 793/2013

Fonte: SANTOS, 2015.

Como se observa por meio da análise dos valores encontrados no anexo I da Lei do Estudo de Impacto de Vizinhança, todos são elevados, permitindo assim a proliferação de inúmeros empreendimentos sem que haja qualquer análise dos impactos urbanísticos em sua área de influência, ou sem considerar que um projeto um pouco menor, mas que na prática causa impactos semelhantes aqueles que ultrapassassem os limites estabelecidos na legislação como indutores da realização do referido estudo.

Além disto, ainda há uma situação na qual inúmeros pequenos e médios empreendimentos somam-se como influenciadores negativos de uma determinada reunião sem que seja possível verificar e determinar a compensação, ou mitigação dos impactos urbanísticos causados.

Somando a este fato, temos o anexo II, que apresenta falta de sistematização, transferindo a responsabilidade de certificação para emissão de um atestado a outros órgãos, que mesmo em razão de atuar especificamente em cada área, não são capazes de apresentar uma visão global do empreendimento.

Empreendimentos/Atividades	Declarações		Manifestações	
	Concessionária de Água e Esgotos (Alterado pela LC 916/2015)	Concessionária de Energia Elétrica (Alterado pela LC 916/2015)	CET-Santos (Alterado pela LC 916/2015)	Órgão do Meio Ambiente (Alterado pela LC 916/2015)
Edifícios de uso plurihabitacional inclusive “flat-service” ou “apart-hotel” com mais de 80 (oitenta) unidades	X	x	X(1)	-
Edifícios de uso de prestação de serviços com mais de 3 (três) pavimentos ou com mais de 1.500 m <sup>2</sup> de área construída	-	x	x	-
Edifícios de uso comercial com mais de 1.000 m <sup>2</sup> de área construída	-	x	x	-
Edifícios de uso industrial com mais de 1.000 m <sup>2</sup> de área construída	X	x	x	x
Atividades portuárias e retroportuárias	X	x	x	x

X = Exigência da declaração e/ou manifestação

- = Dispensado da declaração e/ou manifestação

(1) Os empreendimentos Habitacionais de Mercado Popular – HMP – em Áreas de Adensamento Sustentável – AAS, com a produção até 199 (cento e noventa e nove) unidades habitacionais ficam dispensados da manifestação da CET- Santos (Incluído pela LC 916/2015)

Tabela 4 – Anexo II da Lei Complementar Municipal 793/2013

Fonte: SANTOS,2015

Agregando ao argumento, ainda é possível observar que a depender do empreendimento, nem todos esses órgãos atuarão, falhando ainda mais com a verificação das áreas de influência, já que uma ou mais das variáveis deixa de ser abordada.

No anexo III somos confrontados com o fato de que há diversas atividades e empreendimentos que não são “isentos<sup>41</sup>” da realização do estudo:

<sup>41</sup> Contudo, a manifestação da Secretaria de Meio Ambiente serve como condicionante à execução do projeto.



**Anexo III**

**Atividades ou Empreendimentos que independente do número de unidades, do número de pavimentos, da área construída e da área de terreno previstos no Anexo II, haverá exigência de manifestação técnica do órgão municipal do meio ambiente**

I. estabelecimentos destinados a atividades com música a exemplo de clubes e casas noturnas, chopperias, pizzarias, discotecas, restaurantes e bares;

II. estúdios de som;

III. templos religiosos;

IV. atividades recreativas, esportivas, sociais, culturais e de diversões; *(Alterado pela LC 916/2015)*

V. bufês;

VI. postos de serviços e de abastecimentos de veículos, lava-rápidos, troca de óleo;

VII. lojas ou depósitos de tintas e resinas ou de outros materiais tóxicos, químicos e inflamáveis;

VIII. comércio e depósito de resíduos e sucatas metálicas e não metálicas (ferro-velhos), de materiais recicláveis (ecopontos) e atividades poluentes ou não relacionadas com a triagem, transbordo e reciclagem de materiais;

IX. atividades de caráter industrial;

X. estabelecimentos educacionais;

XI. academias de ginástica;

XII. oficinas mecânicas e de funilaria;

XIII. clínicas veterinárias com internação de animais, hotéis de animais, entre outros em que houver a permanência de animais, "pet-shops"; *(Alterado pela LC 916/2015)*

XIV. marcenarias, serralherias e marmorarias;

XV. estabelecimentos que possuam fonte de calor não elétrica;

XVI. hospitais e maternidades;

XVII. centros de convenções. *(Incluído pela LC 916/2015)*

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial do Município de 15/01/2013, 22/12/2014 e de 29/12/15.

Tabela 5 – Anexo III da Lei Complementar Municipal 793/13

Fonte: SANTOS,2015.

De acordo com a análise deste anexo diversas destas atividades são de grande impacto a determinadas regiões, como templos religiosos, hospitais e de uma forma ampla atividades culturais, sociais, recreativas e esportivas. Ou seja, além de não verificar os impactos de empreendimentos que naturalmente recebem um grande número de pessoas e, portanto, que geram tráfego e a necessidade de utilização de equipamentos públicos de infraestrutura e transporte, ainda se tem uma hipótese suficientemente ampla, na qual, inúmeras atividades igualmente impactantes podem se tornar isentas da realização do referido estudo.

Desta forma, a estratégia adotada na criação da referida lei somente propicia um número bem restrito de hipóteses de incidência da norma, tornando as disposições estudadas anteriormente menos eficazes, pois soma-se muito pouco benefício pela adoção do sistema, já que por exemplo, basta eu criar uma série de empreendimentos que não se encontram no anexo I e II, a depender deste ainda não se terá a análise de algum dos órgãos previstos no anexo II e ainda poderei impactar negativamente a cidade, auferir os benefícios pela exploração deste e repassar todo o custo aos cofres públicos, seja porque não mitigar os danos, seja por não os compensar.

Ainda que referido estudo gere impacto financeiro negativo naqueles que pretendam empreender e que, realmente, nem todas as hipóteses devam atender ao EIV, fato é que os pontos apresentados pelo estudo dos anexos da Lei Complementar Municipal necessitam de reparos, para não possibilitar a grande quantidade de hipóteses não suscetíveis de análise de impacto, ou ainda que possibilite escolhas por parte do empreendedor, como não construir 1 unidade habitacional e se ver livre a realização do estudo mais economicamente gravoso.

### **3. Análise da Política de Mobilidade Urbana no Município de Santos**

#### **3.1 A Mobilidade no Plano Diretor**

As proposições tratadas em parte pelo direito e em parte pelas ciências políticas propostas no capítulo anterior devem recair criticamente sobre o caso em estudo, trazendo a teoria próxima à prática, por meio da análise dos documentos públicos oriundos da municipalidade de Santos.

O Plano Diretor do Município de Santos (SANTOS, 2013) e o Diagnóstico Consolidado para Revisão do Plano Diretor (SANTOS, 2013) demonstram a realidade atual do Município. Parecem ser em parte suficientes para explorar a mobilidade urbana no município como política pública. Sem prejuízo da análise destes, para se buscar algo mais concreto e que apresenta o planejamento específico dos pontos alvo; também se utilizará a proposta de Plano de Mobilidade Urbana, colocada para debates em meados de 2015.

Segundo o primeiro documento, que tem um caráter mais geral e abstrato do que técnico-científico, tem-se a mobilidade como uma das manifestações do desenvolvimento econômico sustentável, bem como um dos principais objetivos a serem perseguidos, posição esta acertada diante do papel da cidade no desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana da Baixada Santista.

Além de ser um objetivo geral, também é um objetivo específico quando o Plano Diretor trata pontualmente do desenvolvimento da área portuária, inclusive indicando a prevalência do transporte ferroviário e hidroviário sobre o rodoviário. Esta característica da política de expansão e desenvolvimento urbano é acertada quando ao menos prevê a necessidade de reestruturação dos modais de transporte utilizados para mobilidade das cargas no Município, já que em diversas situações há problemas de congestionamentos e caos logístico, gerador de prejuízos milionários para a economia. Na prática, nos termos informados pela mídia jornalística local, constatou-se uma perda de R\$ 115.000.000,00 (G1, 2013).

Outra passagem do Plano Diretor integra turismo e mobilidade, entregando participação à Secretaria de Turismo nas decisões sobre a infraestrutura e desenvolvimento dos equipamentos de turismo quando estes forem diretamente afetados. O pensamento recai no fato

de algumas das atrações turísticas como o “bondinho<sup>42</sup>” e os passeios turísticos de “seletivo<sup>43</sup>” utilizarem as mesmas vias que o transporte público e privado. É fundamental a exploração desse potencial turístico do Município, sobretudo para criação de empregos e geração de novas fontes de renda.

Adiante neste estudo, uma das formas de fomento encontradas pelo Município reside em seu apoio à pesquisa em todas as matérias por ele elencadas como objetivos, ou seja, o Município deseja investir em pesquisa sobre soluções em mobilidade urbana. Este ponto do Plano Diretor indica as intenções do legislador quando editou a própria Lei Nacional de Mobilidade Urbana, já que a participação do Poder Público no desenvolvimento urbano em relação à mobilidade somente poderá encontrar êxito a partir do momento no qual em que disponibiliza os meios para se alcançar estes objetivos. Neste ponto, aparentemente tem-se uma previsão vazia do Plano Diretor, pois não se tem notícia de qualquer espécie de fomento à pesquisa. É imperioso que o Governo Local reveja sua apatia relativamente ao assunto ou, pelo menos, demonstrar onde se encontra o fomento ao desenvolvimento por meio da pesquisa.

Esta apatia vai de encontro a outro dispositivo que determina ao Município adotar medidas que viabilizem a consolidação do Município e região como referência tecnológica nacional e internacional na área portuária, marítima, logística, de mobilidade urbana e de energias limpas. Na prática se não houver fomento aos meios que garantam estes resultados, nada acontecerá neste sentido, resultado em uma norma morta. De qualquer forma, caso o Município venha a entender que será necessário investir, deverá este fazer no polo tecnológico de Santos, conforme preconiza o artigo 142, II.

Um ponto importante do Plano Diretor do Município de Santos encontra-se em seu artigo 84, no qual prevê a criação do Sistema de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas, sendo estas partes integrantes da infraestrutura ambiental-urbana no Município. Tal dispositivo é de grande relevância, já que enxerga a cidade como meio ambiente, além de estar de acordo com a PNMU, a qual cita em diversas passagens, mas especialmente em seu capítulo V, sobre a sistematização das estruturas de serviços de transporte e acessibilidade.

---

<sup>42</sup> Atração turística no centro da cidade, saindo da Prefeitura e mostrando os pontos históricos em um passeio pelas antigas linhas.

<sup>43</sup> Ônibus de maior conforto que possui trajetos mais rápidos, passando por pontos comerciais de grande relevância.

A Previsão dentro do Plano Diretor se encontra acertada, sendo somente necessário a edição de um plano de mobilidade específico, mas que de acordo com informações obtidas no próprio site, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano já se prepara para lançar um Plano Municipal de Mobilidade Urbana que irá se integrar ao Plano Diretor agora estudado (SANTOS, 2015). Um comentário sobre tal fato se faz necessário, já que novamente há um acerto por parte do Gestor, que obedeceu desta forma a conjunção dos dispositivos contidos no artigo 24, todo do capítulo V supracitados, bem como a necessária integração das políticas de desenvolvimento, propostas pela Constituição e reiteradas pelo Estatuto das cidades.

A forma pela qual se reafirma o alegado passa pela análise dos artigos 85 e 86 do diploma em comento, os quais conceituam e especificam o que vem a ser este Sistema de Mobilidade. Segundo o artigo 85 seria aquele “definido pelo conjunto de serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações operacionais necessárias à ampla mobilidade de pessoas, bens, mercadorias e cargas pelo território municipal”, especificamente compondo estes o sistema viário e hidroviário, o sistema de transporte coletivo público e o sistema cicloviário.

Fato interessante é a atenção às ciclovias dada pelos gestores públicos, um ponto positivo encontrado no Plano Diretor, seja por esta passagem, seja por outras nas quais enaltecem abstratamente a importância de tal sistema. Muita resistência é encontrada no Município quando se trata de fomento ao transporte individual não motorizado pela criação da infraestrutura necessária, mas os benefícios à saúde de tal prática podem ser sentidos no dia a dia conforme defende Thais Mauad (2015, P. 19); bem como os benefícios de redução de transporte individual como demonstra a experiência de criação da ciclovia na Avenida Paulista que aumentou em 400% o número de ciclistas na região (MOBILIZE, 2015). Um exemplo de opinião contrária à instituição das ciclovias pode ser encontrado aqui:

“Um dos músicos eruditos brasileiros mais respeitados da atualidade, Gilberto Mendes, 88 anos de idade, opina sobre a ciclovia que está em construção na Avenida Ana Costa. Em entrevista para a revista Bike, ele diz que fazer ciclovias ao lado de palmeiras imperiais tira toda a majestade da avenida (UCHÔA, 2011).”

Além destes pode-se encontrar resistência também por parte das classes mais abastadas já que perdem o espaço público para transportes menos poluentes e mais eficientes em curtas e médias distâncias.

Ainda sobre o transporte por meio de bicicletas, o Plano Diretor trata do sistema cicloviário em seus artigos 99 e 100 ao conceituar o que vem a ser transporte por bicicletas<sup>44</sup> e prever a existência de equipamentos específicos como ciclofaixas, ciclovias e equipamentos urbanos como bicicletários e estações de integração com o sistema de transporte público. Neste último ponto um ponto deve ser levantado, já que o município detém um programa denominado “Bike-Santos”, uma parceria firmada com a Samba – Transportes Sustentáveis, no qual disponibiliza-se bicicletas públicas por um tempo determinado, sendo possível a utilização entre as estações disponíveis (MOBILICIDADE<sup>45</sup>, 2015)

O usuário deve se deslocar até uma estação, utilizar um aplicativo para destravar a bicicleta e depois devolve-la na estação mais próxima do local de destino. Este programa em particular se demonstra inovador e benéfico diante das práticas positivas de mobilidade urbana, contudo vem sendo alvo de crítico, tendo em vista reclamações de usuários sobre a manutenção das bicicletas disponíveis e problemas encontrados no aplicativo disponibilizado (DIÁRIO DO LITORAL, 2013)

Continuando na análise, parte do pensamento de que o público deve ser destinado ao público pode ser encontrado em outro artigo do Plano Diretor, o artigo 89, no qual afirma que “as prioridades para melhoria e implantação de vias serão determinadas pelas necessidades do transporte coletivo, pela complementação de ligações entre bairros e pela integração entre os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS”. Outro acerto, já que como visto em capítulo anterior, a política de mobilidade urbana deve privilegiar o transporte coletivo ao individual.

Em específico, alguns investimentos realizados são de importante destaque, como a construção do veículo leve sobre trilhos, o estudo para criação de eventual ponte/túnel de ligação entre Santos e o Guarujá, bem como no investimento federal para construção de um

---

<sup>44</sup> “O Sistema Cicloviário é caracterizado pela circulação de veículos não motorizados e movidos a tração humana, que devem ser articulados ao sistema de transporte coletivo Público e programas de incentivo ao uso de bicicletas como meio de transporte urbano”.

<sup>45</sup> Disponível em: <http://www.mobilicidade.com.br/bikesantos/sobre.asp>, acessado em: 9 de julho de 2015.

acesso mais rápido entre a Zona Noroeste e Leste<sup>46</sup> da Cidade. Alguns pontos negativos devem ser ressaltados, pois muitas destas obras de mobilidade foram prometidas há algum tempo, bem como outras apresentam atraso desnecessário, como no caso do VLT.

Passando adiante, nos artigos 90 e seguintes observa-se a característica regulatória da Política de Mobilidade Urbana, quando afirma que o Município regulamentará o estacionamento de veículos privados e de transporte fretado nas vias, o serviço de táxis e lotações, a implantação de vias destinadas ao trânsito de bicicletas, bem como a circulação de veículos transporte de cargas. Vários destes pontos já estão em vigor, como por exemplo, da zona azul, das localidades e horários nos quais caminhões podem circular em determinadas zonas, o fato de ser necessário alvará para exploração de fretados e permissão para taxistas. Estes pontos têm importância para realizar um controle sobre a conduta pessoal dos cidadãos, desmotivando-os nas práticas negativas.

Continuando o plano da cidade disponibiliza um capítulo para tratar de outras questões referentes ao estudado. Em seu artigo 123 afirma que “A Mobilidade e a Acessibilidade Urbanas compreendem instrumentos da política de desenvolvimento urbano de forma a integrar os diferentes modos de transporte e a melhoria da mobilidade e acessibilidade das pessoas e cargas no território do Município de Santos. A passagem não necessita de maiores comentários, pois está compreendida no até aqui tratado.

Contudo, o artigo 124 traz uma importante informação quando dispõe que a Política de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas deve atender ao previsto na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e na Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, consubstanciada na implementação e constante atualização do Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas”. Este dispositivo é importante pois apresenta que a política em questão é parte de um todo e deve ser compreendida com outras políticas setoriais.

Novamente o Plano Diretor encontra compatibilidade com a Lei 12.587/12, já que em suas disposições dispõe que a política de mobilidade deve levar em consideração e ser planejada

---

<sup>46</sup> Expressa previsão no Plano Diretor, no artigo 124, inciso XIV. “A Mobilidade e Acessibilidade Urbanas têm por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, de forma a: ... priorizar a construção do túnel de ligação entre Macroáreas Leste e Noroeste da Macrozona Insular do Município, por meio de articulações com o Município de São Vicente e demais esferas de governo”.

e executada conjuntamente com a política habitacional, a política de saneamento e a política de uso e parcelamento do solo, fato este reiterado pelo plano municipal em seu artigo 118. Porém isso foi esquecido na parte referente ao saneamento básico e somente mencionado indiretamente nas passagens nas quais menciona-se o uso e parcelamento do solo. Mais à frente verificar-se-á que em outros documentos como o Diagnóstico Consolidado e o Plano de Mobilidade, temos menções expressas sobre estes pontos não muito bem trabalhados no Plano Diretor.

Ainda que existam políticas sem nenhuma conexão, pode-se dizer que a intenção desta previsão é organizar e permitir o desenvolvimento de políticas públicas sobrepostas, já que as políticas mencionadas influenciam diretamente na mobilidade, já que quanto maior for a concentração de moradias, maior o número de pessoas se deslocando; quanto maior o número de pessoas, maior a necessidade de vias, de sistemas de coleta e drenagem para se evitar alagamentos. No que tange a comentários sobre estas outras políticas correlatas e interferentes, adiante falaremos em tópico específico (RODRIGUES E GUIMARÃES, 2015, P.137).

Na análise do Plano Diretor de Santos, no artigo 124 e seus incisos privilegiam-se pontos não tratados anteriormente, como o fato de existir expressa previsão da defesa do direito à saúde quando desenvolvemos a política de mobilidade no caso do inciso I, o desenvolvimento democrático do plano de mobilidade, conforme preconiza o inciso VII, fato este que está de acordo com o Estatuto da Cidade.

Redução do trânsito de veículos poluentes, conforme incisos VI e VII, integração e universalidade do transporte coletivo no inciso XIII; inserir, no âmbito do procedimento de regularização fundiária e urbanística, obras tendentes a proporcionar o acesso de veículos de transporte coletivo aos assentamentos o XIV. Importante destaque, já que normalmente nestas áreas temos deficiência de atendimento ao transporte público<sup>47</sup>.

Por fim analisa-se o artigo 125 e seu parágrafo único, os quais estabelecem:

“Art. 125. Lei municipal estabelecerá planejamento, monitoramento, fiscalização, fomento, execução, análise e reavaliação de instrumentos de mobilidade e comunicação universais, inclusive criação, atualização e divulgação dos índices de inclusão social e urbana das pessoas com deficiência.

---

<sup>47</sup>

Bem como de outros serviços públicos.



Parágrafo único. As definições de desenho universal e adaptações razoáveis, mobilidade e comunicação para os efeitos desta lei complementar são aquelas que constam da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de seu Protocolo Facultativo e da legislação federal”.

Em sua política maior o Município preocupou-se em privilegiar o social, por meio da análise dos dados de inclusão, intenção esta já percebida quando da análise do inciso XIV do artigo anterior. Além de privilegiar o social por meio da inclusão, também demonstra sensibilidade ao prever a necessidade de atendimento das demandas das pessoas portadoras de deficiência, que em virtude de suas dificuldades, vivenciam diariamente os males de uma estrutura deficiente no que tange a acessibilidade. A intenção pode ser reparada nos outros dispositivos analisados, bem como no inciso IV do artigo 124.

### **3.2. O Diagnóstico Consolidado**

O documento estudado contém dados diretos sobre a mobilidade e outros que dizem respeito às políticas correlatas, estudadas em subtópico próprio. Em um primeiro contato com a pesquisa (SANTOS, 2013, P.42) há dados interessantes acerca da evolução do quadro local, informando que as principais viagens para fora do Município são destinadas à Cubatão e à Região Metropolitana de São Paulo.

Em uma representação gráfica das viagens produzidas na região, temos o seguinte quadro que nos apresenta a quantidade de viagens produzidas e atraídas na região da baixada santista:

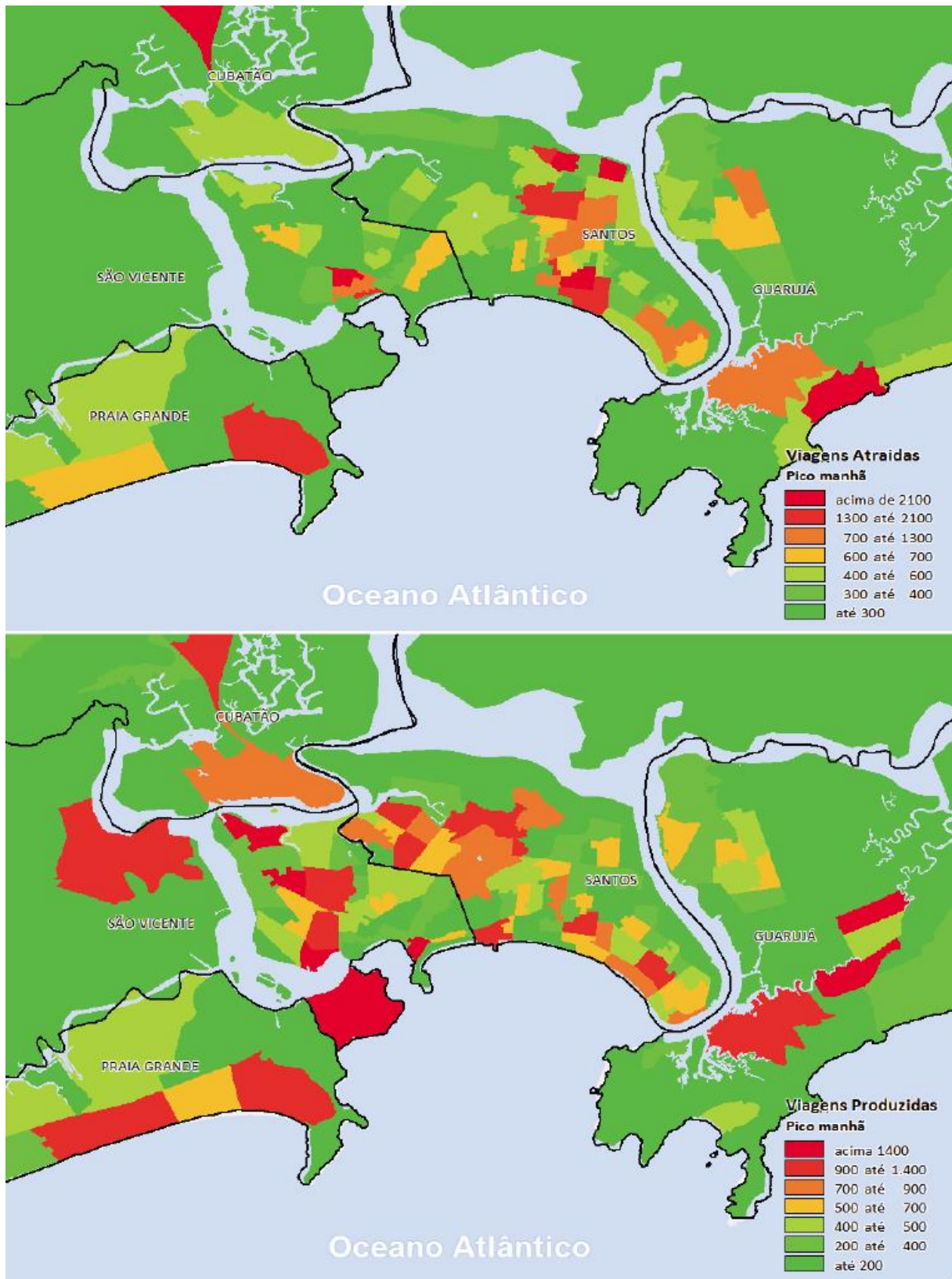


Figura 4 – Viagens Atraídas e Viagens Produzidas.

Fonte: EMTU, 2012.

Ao se estudar as informações dos quadros acima, verifica-se um fluxo mais ou menos elevado de veículos deixando o Município de Santos e um fluxo bastante intenso vindo, gerando assim uma demanda pelo sistema viário bastante elevada.

E o diagnóstico nos justifica essa “Crise da Mobilidade”, como decorrência lógica do aumento da frota motorizada individual, informando que houve um aumento entre os anos de 2008 e 2012 de 17.270 automóveis circulando no Município, o aumento de 2857 caminhões, o aumento de 13.176 motocicletas e o aumento de 8708 caminhonetas, culminando na diminuição de número de habitantes por automóvel de 3 para 2, na diminuição da frota de ônibus de 684 para 652 e no alarmante número de 1,6 veículos por habitante. Segundo levantamento noticiado, o crescimento da frota de veículos é o dobro do que na cidade de São Paulo (G1, 2012)

Nesse sentido, durante o período indicado, o Município de Santos caminhou na contramão de qualquer lógica de fomento às práticas sustentáveis de mobilidade, como reiteradamente citamos ao longo do trabalho. Ainda que a macropolítica econômica do período instigava o consumo de automóveis pela redução do IPI, a política local retraiu os investimentos em transporte público, invertendo completamente as intenções da futura PNMU. Outra crítica ao movimento do período é a de que, mesmo após a edição da Lei Nacional, manteve-se a continuidade do fomento à compra de veículos para uso individual, período este findado somente em 1º de janeiro de 2015 (veja outra fonte de referência, por favor), três anos após a mudança de paradigma lançada pela lei 12.587/12.

Em números absolutos, conforme o diagnóstico, 217.028 santistas deslocam-se para fora do Município todos os dias, enquanto Santos recebe aproximadamente 194.512 não-residentes diariamente. Estes dados demonstram um fluxo massivo de pessoas que se soma segundo o documento ao fato de tanto o porto, como o Polo Industrial de Cubatão serem responsáveis pelo aumento considerável da demanda rodoviária, já que a infraestrutura utilizada é destinada a ambas as modalidades de transporte (Op. Cit, P.43-44).

Dados que demonstram a piora da condição de mobilidade também podem ser observados quando o Município apresenta que o tempo de viagem entre 2007-2012 para aqueles que se utilizam de transporte público aumentou em 6 minutos, ao passo que diminuiu em 1 para aqueles que utilizam transporte motorizado individual.

Ademais, a partir dos dados levantados pela municipalidade, existe um trecho para se fazer destaque pelo fato de que mesmo a situação no período apresentado ter demonstrado uma piora, a oferta de transporte público é bastante significativa:

“Ao todo, a frota de transporte público conta com 300 veículos, em 40 linhas, que transita na cidade perfazendo 146.844 viagens por dia, em média anual. Os intervalos variam de 10 a 32 minutos e o percurso de 22.953.395,00 quilômetros, ao ano. O número de passageiros transportados anualmente é de 53.598.085, sendo destes, 13.045.095 gratuitamente, ou seja, 24,34% da população. Como o estímulo ao transporte coletivo ainda não é suficiente, a alternativa de parte relevante da população ainda é o transporte individual, se valendo da grande oferta de veículos e acessíveis condições de pagamento disponíveis no mercado” (Op. Cit)

Algumas considerações são necessárias, já que a pesquisa do diagnóstico é a abordagem quali-quantitativa para tomada de decisões do gestor, precedendo o Plano Diretor analisado do tópico anterior. Isto quer dizer que as mudanças devem aparecer e os resultados de melhora sentidos, após o início da implementação da política de mobilidade.

Algumas das medidas estão sendo tomadas, como a implementação de ciclovias por todo o Município, implementação de corredores exclusivos de ônibus em horários de pico, redução do espaço público para estacionamento, como a restrição imposta no Canal 3 para veículos estacionarem das 17h às 20h, prática já realizada em outros canais do Município.

Outras, contudo estão deixando a desejar, como a paralisação das obras do Veículo Leve Sobre Trilhos por questões alheias impostas por órgãos de controle (ATRIBUNA, 2015), que geram complicações do tráfego, bem como não trazem qualquer benefício, já que o único trajeto pronto é o de São Vicente (G1, 2015), que pouco pode trazer de novidade, caso sua continuação para Santos não fique pronta.

A diferença da execução desse projeto reside na interligação de diversos pontos estratégicos como a parte insular de São Vicente se conectando com a parte continental e permitindo a facilitação para chegada em Praia Grande, bem como a possibilidade destes passageiros serem beneficiados caso precisem se deslocar até o centro de Santos, ou realizar a

interligação junto da balsa para o Guarujá e vice-versa. Interessante figura sobre os anseios do referido projeto pode ser a seguinte:



Figura 5 – Trajeto no projeto original do VLT

Fonte: MOBILIZE, 2012

Na própria fonte da qual se extraiu a figura, segundo as expectativas dadas pela EMTU, o projeto já deveria ter sido finalizado em 2014, sendo que até esta data somente metade da etapa 1 está finalizada.

Outro ponto nevrálgico decorre do caos logístico imposto pelo mau aproveitamento de outros métodos de transporte de cargas, como já citado em outras passagens deste trabalho. Também poderia ser investido na ampliação da frota disponibilizada ao transporte coletivo e a implementação de medidas mais drásticas para reduzir a utilização do transporte individual, como a ampliação das zonas azul, a diminuição de possibilidade de estacionar veículos em locais de trânsito intenso, a instituição de pedágio urbano para se chegar ao centro.

### 3.3 Diagnóstico das Políticas Correlatas

Em consonância com o artigo 6º, inciso I da PNMU, o Município ao diagnosticar o uso e parcelamento do Solo Urbano, levou em consideração o que chama de “pendularidade”, ou seja, o deslocamento diário das pessoas para os centros de estudo, emprego e comércio.

A forma pela qual o uso do solo do Município se apresenta, demonstra uma grande concentração das atividades próximo a região portuária, na região do Gonzaga, na Rua Conselheiro Nébias e em outras Regiões do denominado Eixo Norte-Sul, o qual não compreende a Zona Noroeste. Segundo o documento já referenciado, há escassez de atividades ligadas ao desenvolvimento econômico, sejam elas de natureza comercial, prestação de serviços ou ligadas ao porto de alguma forma nesta porção da cidade.



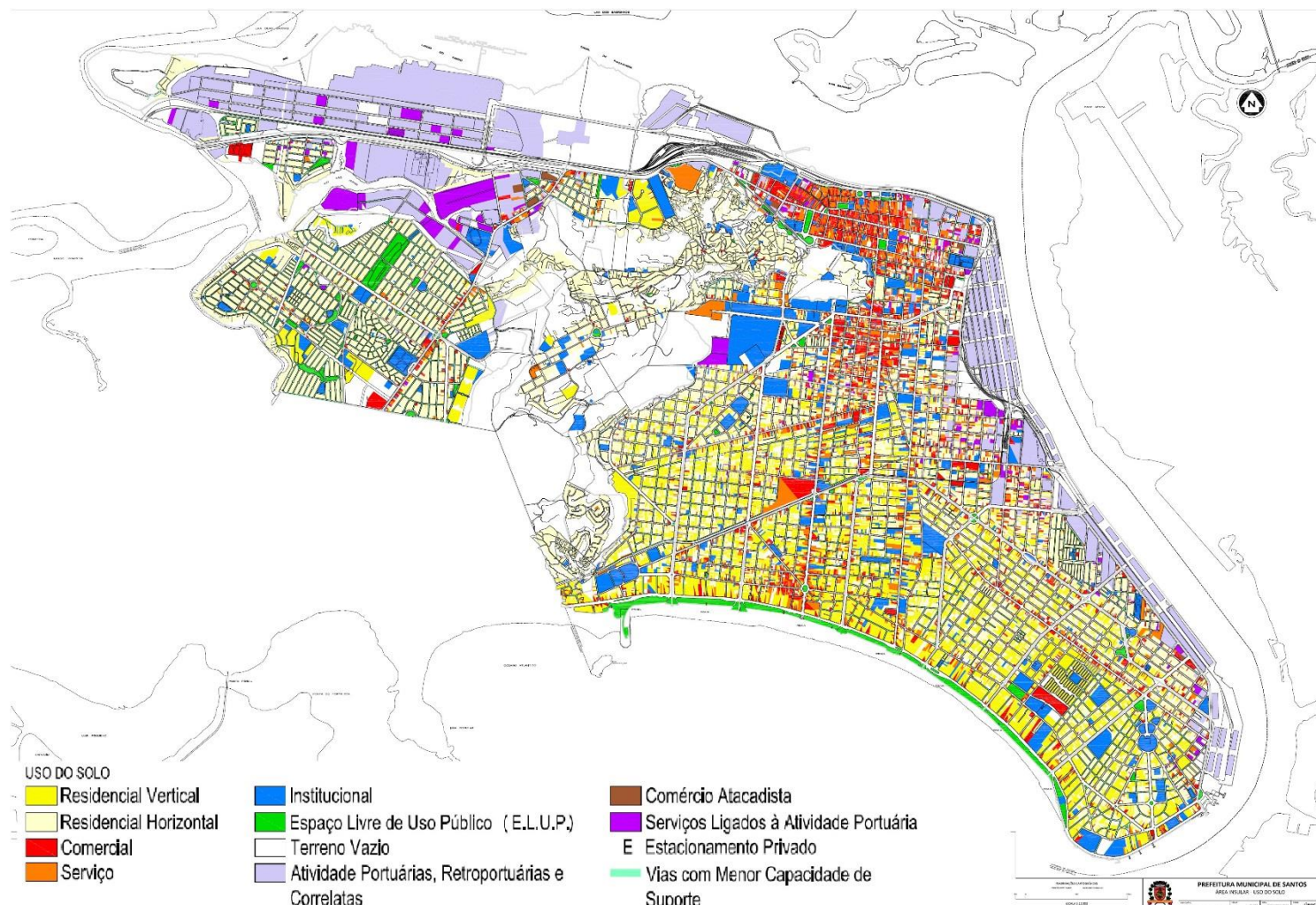


Figura 6 – Uso do Solo Área Insular<sup>48</sup>

fonte: SANTOS, 2013, P.36-37

A figura demonstra um fato contrário à estratégia de boa gestão da mobilidade urbana, quando apresenta a grande verticalização da urbe, compreendendo assim em um stress adicional das vias de acesso, já que se multiplica os domicílios e carros, sem qualquer contraprestação de investimento em infraestrutura de mobilidade. Além disto, também se observa que boa parte das vias possui pouca capacidade de suporte, agravando ainda mais a situação em horários de pico de movimento, por exemplo.

Mas somente esta representação seria incapaz de demonstrar a variável impactante, que no presente contexto seria o número de pessoas em razão de uma determinada área. O

<sup>48</sup> Para que fosse possível a leitura da legenda, realizou-se uma adaptação do arquivo original.

diagnóstico consolidado apresenta uma representação excelente da disposição do uso do solo no município e eventuais áreas de adensamento de tráfego:

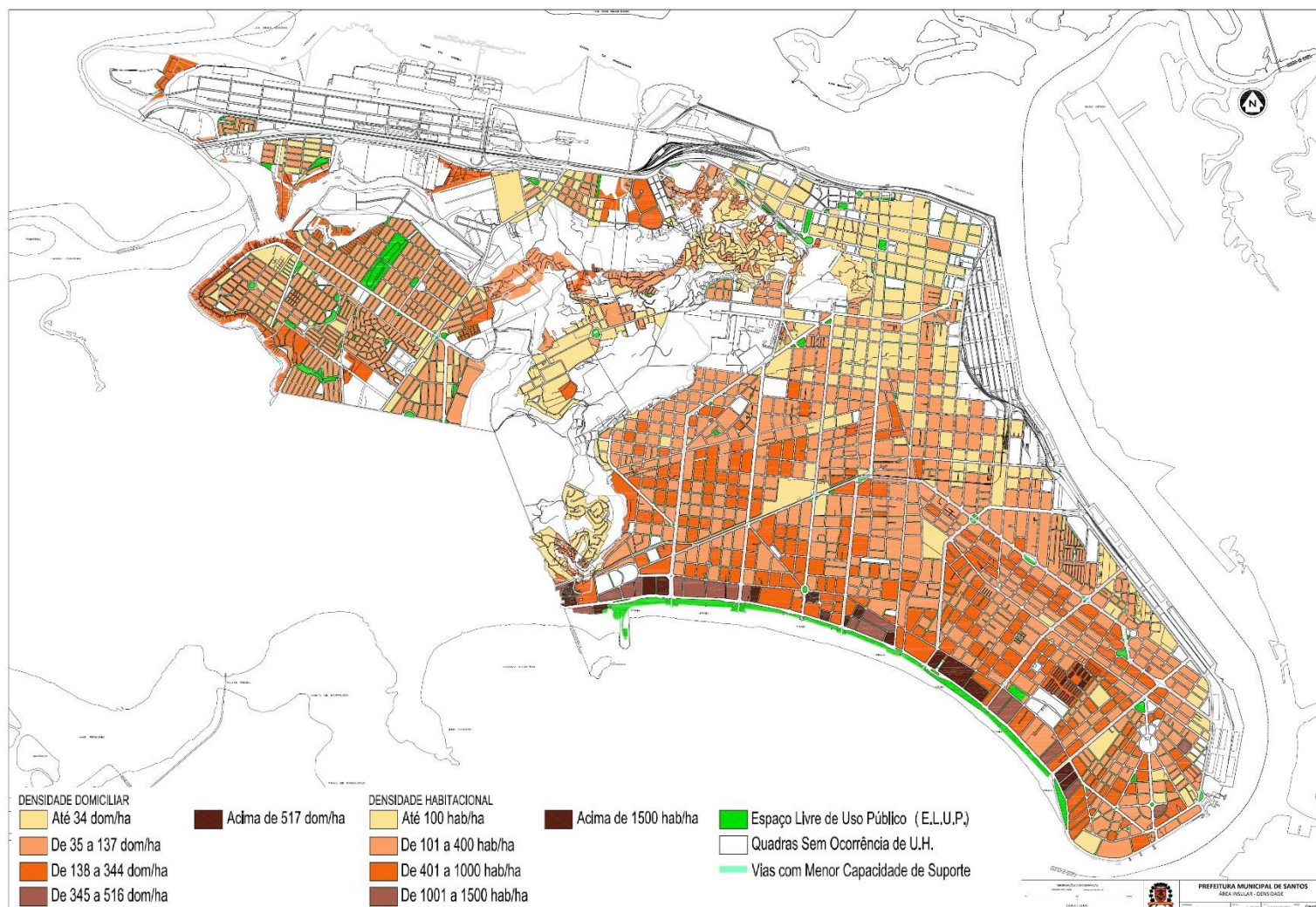


Figura 7 - Uso do Solo na Área Insular

Fonte: SANTOS, 2013, P. 39<sup>49</sup>

A análise sobre estes dados recaíra de forma a ser realizada em conjunto com os outros dois quadros apresentados, pois a soma de suas informações conta muito sobre como se apresenta o deslocamento dos cidadãos do Município de Santos, tendo em vista que de um lado temos aqueles locais de maior incidência residencial e de outros locais de maior incidência comercial, seja pela prestação de serviços públicos, seja pela prestação de serviços particulares.

<sup>49</sup> Para que fosse possível a leitura da legenda, realizou-se uma adaptação do arquivo original.



A disposição encontrada dos habitantes demonstra que a região do antigo centro é menos habitada, mas que demonstra um grande número de prestadores de serviços públicos e particulares, podendo-se assim a eleger como destino de muitas pessoas do Município. Além disso, a referida região serve de conexão aos serviços portuários e de suporte portuário, como empresas de logística e gestão de cargas.

Os outros pontos de grande circulação, como Gonzaga, Rua Conselheiro Nébias, Rua Carvalho de Mendonça seguem parcialmente esta lógica, já que como se é possível verificar, estes locais são cercados de zonas de grande densidade populacional, sendo, portanto, local de destino e de partida de muitas dessas pessoas.

Outro ponto interessante e que chama a atenção é o fato de que a Zona Noroeste mesmo possuindo uma supremacia das unidades habitacionais horizontais, apresenta uma densidade populacional bastante elevada e um número de unidades comerciais e de prestação de serviço diminuta, sendo assim um polo de viagens para outras zonas de maior exploração de atividades econômicas.

A Zona Noroeste por estar em parte distante dos destinos convencionais, possuir uma zona de acesso limitado e em parte carecer de obras de infraestrutura, tanto como ponto de partida, ou destino daqueles que lá regressam ou visitam, apresenta uma situação na qual o transporte, seja ele individual ou público naturalmente apresenta dificuldade para circulação.

Por exemplo, as ciclovias existentes na região da orla da praia e nas principais avenidas dos pontos comerciais não existem nesta região residencial, ou as linhas de ônibus que atendem as regiões centrais, em razão de terem que dividir espaço com veículos que sobem e descem a Serra do Mar ou de terem que enfrentar terrenos íngremes como nos Morros possuem dificuldade em atender os seus habitantes. Em que pese este fato, há investimentos e projetos para melhoria desta situação, como o já citado Túnel de Ligação entre as Zonas Leste e Noroeste, e a criação de malha ciclovária (SANTOS<sup>50</sup>, 2015).

Aproveitando as citadas regiões, outra política correlata que interfere diretamente na mobilidade urbana diz respeito à política de habitação, localizada no diagnóstico consolidado de forma bem detalhada. A apresentação da política em comento é interessante e mostra que mesmo havendo áreas em que há a necessidade de urbanização, regularização fundiária e entrega de moradias; aparentemente o Município detém poucas localidades em que há

---

<sup>50</sup> Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/?q=aprefeitura/secretaria/desenvolvimento-urbano/mobilidade-urbana>, acessado em: 9 de julho de 2015.

necessidade de grande intervenção, tendo em vista que a maior parte da área insular se encontra regularmente habitada.

Em que pese o número de áreas ser restrito, o número de intervenção relativamente a quantidade de habitações é elevado, chegando a 20770 moradias. Dentre estas temos uma divisão quanto à necessidade, que vai desde a regularização fundiária, até a remoção de famílias (em áreas de risco) para unidades habitacionais a serem construídas.

Chama-se a atenção para estes dados, pois a própria política em questão trata do assunto seguindo a lógica de necessidade de habitação com infraestrutura. No que tange à política de mobilidade, deve-se levar em consideração que seja pelo remanejamento destas pessoas para novas localidades, seja por sua permanência, os impactos no trânsito devem ser levados em consideração.

A lógica oriunda da própria PNMU e já trabalhada quando da análise da verticalização do Município, importa na execução de uma política que entenda os impactos gerados pelo aumento da densidade (no caso da realocação em áreas já consolidadas), ou no aumento da demanda pela prestação de serviços públicos de transporte (no caso da regularização e investimento em infraestrutura).

Desta forma, nas áreas dos morros e da zona noroeste em que há a necessidade de intervenção para entrega de moradia, regularização ou simples investimento em infraestrutura básica, há a necessidade do gestor municipal estrategicamente prever que nestes locais haverá um incremento na prestação de serviço público de transporte e que, portanto, haverá reflexo na própria política de mobilidade, devendo este impacto estar previsto tanto no Plano Diretor, como no próprio Diagnóstico Consolidado e no futuro plano de mobilidade.

Neste ponto criticam-se todos os documentos, já que não trazem explicitamente a correlação aqui apresentada, sendo imperioso no futuro rever esta estratégia. Não estão explícitas as formas apresentadas e parece haver falta de transparência em tais dados, mas que apresentaria uma visão correta no que diz respeito ao atendimento à PNMU.

Por último, analisa-se a política de saneamento, que interfere diretamente com a mobilidade ao passo que participa desta política além das obras de infraestrutura referentes a troca e instalação de tubulações (que podem ficar abaixo das vias), existem os sistemas de drenagem, que se não forem bem planejados podem não combater eventuais enchentes, acarretando em um caos de locomoção, como por exemplo já aconteceu em uma das principais

vias da cidade, a Nossa Senhora de Fátima que é responsável por boa parte do trânsito de cargas no Município (ATRIBUNA<sup>51</sup>, 2015).

Esta última política apresenta dados interessantes segundo o diagnóstico, pois 98% dos domicílios já estão ligados a rede de abastecimento e que 100% já está ligado à rede de esgoto, importando assim em obras mínimas no que tange a implementação de novos equipamentos.

Abaixo segue a representação gráfica disposta no documento para o presente estudo no que diz respeito as áreas de inundação dentro do Município:

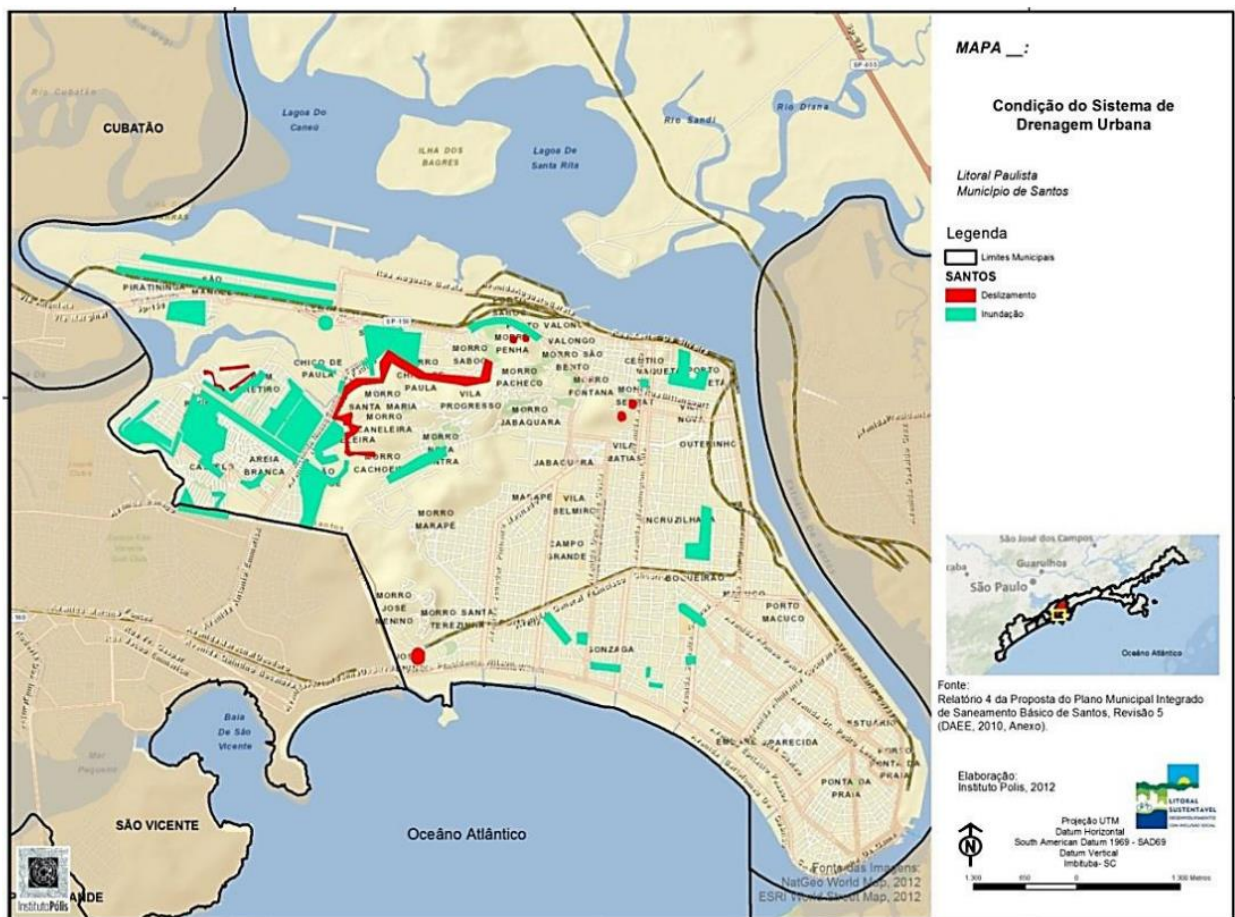


Figura 8 – Áreas de Inundação.

Fonte: SANTOS, 2013, P. 57.

Novamente áreas economicamente menos favorecidas apresentam maior vulnerabilidade no que diz respeito à execução de políticas públicas. Como se observa áreas

<sup>51</sup> Disponível em: <http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/cidades/chuva-alagamentos-e-transtorno-na-baixada-santista/?cHash=ec472b205baa38e943a13ed246216bf3>, acessado em: 16 de julho de 2015.

comerciais e de grande relevância econômica possuem poucos pontos de inundação, enquanto áreas residenciais como Chico de Paula e Areia Branca ficarão à mercê de novos investimentos.

Neste ponto as críticas são bem intensas já que boa parte das viagens das pessoas necessariamente passa por essas regiões, principalmente quando aliamos os dados apresentados com aqueles trazidos referente a densidade populacional.

Além disto, deve o gestor público deve estar ciente do que a ausência de uma política sólida de drenagem pode ocasionar, já que se aumenta o tempo de viagem, ou as impede por completo. Assim, em todas essas localidades mais um ponto de interferência negativa pode ser observado, pois soma-se a ausência de drenagem a precariedade das vias, da prestação de transporte público e a maior distância percorrida por estas pessoas, fatos estes que impactam no bem-estar destas populações, bem como na eficiência da cidade como um todo integrado.

Existe ainda outro fato que impacta diretamente na política em questão, já que a região tem apresentado um clima instável, inclusive impactando zonas que não são atingidas pelas inundações padrão. Exemplo disso é a enchente histórica ocorrida na Av. Pinheiro Machado<sup>52</sup> nos dias 22 e 23 de dezembro em 2014 (G1, 2014).

Sendo assim, ainda que haja limites para os sistemas em questão, o diagnóstico apresenta a necessidade de investimentos nas áreas referenciadas. O importante é focar que a PNMU, ao prever esta política como uma interferente direta, acertou e o fato de a prever impõe ao Município o dever de levar em consideração a política em comento, fato que está sendo feito com as ressalvas apresentadas neste subtópico.

### **3.4 Proposta de Plano Municipal de Mobilidade Urbana**

Um documento interessante de se tratar é o Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Contudo, a versão definitiva ainda está em fase de elaboração, havendo somente para análise um documento preliminar coordenado pela secretaria de desenvolvimento urbano de Santos, por intermédio de seu Grupo Técnico de Trabalho para Elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana – O GTT PLANMOB.

A primeira característica desse documento é separar política de transporte de política de mobilidade, já que a primeira seria apenas parte da segunda. As diferenças trazidas passam

---

<sup>52</sup> Que impediu o tráfego por todo o Canal 1.

por uma visão acertada de que a mobilidade e o transporte necessitam estar em plena integração com a cidade e que permitam acesso e oportunidades de promoção social, fazendo assim parte de um novo modelo de sustentabilidade urbana.

Em seguida o documento reafirma que o objetivo é o atendimento pleno aos princípios já comentados do artigo 5º da Lei 12.587/12, como a acessibilidade universal, o atendimento equânime dos cidadãos, eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana, segurança nos deslocamentos, dentre outros. Além disto, também reafirma as diretrizes e objetivos gerais da Política Nacional.

O que chama a atenção no referido documento são os indicadores e a separação de etapas para implementação de políticas concretas. Primeiramente sobre os indicadores, temos uma correlação interessante entre os objetivos e como se verifica o atingimento deles. De certa forma, estes indicadores buscaram em concreto verificar a aplicação da PNMU, bem como possibilitar a gestão pelo administrador, ou a correção de eventuais problemas encontrados no meio do caminho.

Sobre a implantação da mobilidade sustentável<sup>53</sup> os indicadores apresentados são: de redução da distância dos deslocamentos, redução da utilização de transporte individual motorizado, modicidade da tarifa, promoção de transportes coletivos. Isto deverá ser atingido com o aumento da parcela de viagens realizadas em transporte público, a pé ou de bicicleta; com o desenvolvimento a manutenção da infraestrutura para locomoção de pedestres e pessoas com mobilidade reduzida, permitindo a acessibilidade por meio de calçadas e travessias adequadas.

Também se deverá buscar a utilização de transportes menos poluentes, que os impactos dos veículos sobre o meio ambiente e a saúde pública.

No segundo indicador que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade da política, deve-se priorizar a adequação do sistema viário estrutural na efetividade da circulação, disciplinar a circulação de cargas no município de forma a superar a interferência no sistema viário intraurbano; estabelecer um sistema de transporte coletivo integrado, física, operacional e tarifariamente (idem).

Além disto deverá se incentivar a integração intermodal no transporte de cargas e de passageiros; garantir, nos planos de regularização fundiária e urbanística, o acesso de veículos

---

<sup>53</sup> Os eixos são o transporte, a saúde o meio ambiente e o direito à cidade.

de transporte coletivo aos assentamentos abrangidos; integrar os projetos e planos afetos à mobilidade urbana de pessoas e cargas àqueles dos municípios limítrofes e às diretrizes de mobilidade metropolitana e garantir a eficiência, eficácia, efetividade e qualidade na prestação dos serviços de transporte urbano (idem).

Alguns comentários são necessários quanto aos indicadores em comento, já que, por exemplo não há integração do transporte coletivo tarifariamente, exemplo disto é o reiterado VLT no qual será cobrado uma tarifa interurbana que é maior do que a do transporte local. Este fato poderá interferir negativamente caso o município deseje seguir o próximo indicador que é o de fomentar a integração intermodal, já que a limitação imposta pelo sistema, no mínimo gerará desafios logísticos para que se alcance o referido objetivo.

Contudo, os demais indicadores apresentados no plano apresentam um importante dado e supera críticas realizadas quando da análise do diagnóstico consolidado, já que por exemplo neste documento há explicitamente a correlação entre a política habitacional com a política de moradia e a preocupação deste grupo de trabalho em seguir passo a passo a formula proposta pela PNMU.

O terceiro indicador refere-se a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços e visa incentivar a iniciativa privada a viabilizar a implantação de projetos de mobilidade urbana<sup>54</sup>, garantir a contrapartida dos agentes públicos ou privados no que se refere às atividades e obras viárias e seus impactos negativos; regulamentar estacionamentos públicos e privados de forma a evitar o impacto na circulação urbana e garantir o uso equânime do espaço público; distribuição dos custos dos sistemas de transporte.

Este trecho do plano em específico é bastante animador, pois algumas das características defendidas pelo direito urbanístico-ambiental (objeto do capítulo anterior) estão previstas ao longo das disposições encontradas.

Por exemplo, ao garantir a contrapartida por obras públicas e privadas de suas consequências negativas poderá se permitir que haja melhora de circulação nas vias próximas de um grande empreendimento. Especificando mais o exemplo, caso haja a construção de um

---

<sup>54</sup> Característica de uma política empreendedora. Esta previsão é de extrema importância, já que pode viabilizar projetos como estações de bicicletas em comércios, estacionamentos e serviços àquelas pessoas que se utilizam de transporte individual não motorizado, ou que andem a pé.

imóvel que abrigue uma quantidade elevada de unidades habitacionais e estas impactem negativamente a mobilidade de uma determinada região, o município terá uma contrapartida<sup>55</sup> para investir em políticas destinadas a combater tal negatividade.

O quarto indicador é aquele que demonstra o compromisso para com a gestão democrática da mobilidade urbana e será atingido por meio da instrumentalização dos Conselhos Municipais, Organizações Sociais e Órgãos da Administração Municipal de forma a garantir a participação popular no monitoramento do Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

Ainda que existam vantagens de adoção do presente modelo e que existam diversas críticas acerca da gestão democrática, a previsão de instrumentalização de formas para participação dos cidadãos está de acordo com a Lei 12.587/12.

Após a revelação dos indicadores, o Plano apresenta a forma pela qual foi estruturado seguindo aparentemente uma sucessão de fases de planejamento. Em primeiro se estabelecem os princípios, para depois verificar as diretrizes passando a estabelecer os objetivos e os seus indicadores para então traçar metas de curto, médio e longo prazo.

Segundo as representações gráficas, o atual estágio de planejamento encontra-se no levantamento de dados para então se tomarem as medidas de implementação de políticas específicas.

A análise dos levantamentos apresentados será parcial, já que o documento não mostra com clareza todos os itens, fazendo destaques nos pontos que pretende mostrar e deixar em segundo plano aqueles que não pretende transparecer.

Iniciou-se com o indicador 1.1.10 e 1.1.11 que tratam da porcentagem da frota de transporte aquaviário municipal e equipamento relacionado com acessibilidade para pessoas com deficiência e da Porcentagem da frota de transporte público coletivo municipal com acessibilidade para pessoas com deficiência para qual foi estabelecido como meta de curto prazo (2,5 anos) 100% da frota adequada quanto à altura dos degraus, altura e anatomia dos balaústres, anatomia das roletas, dimensionamento dos bancos e largura de corredores, com padrões mais amigáveis para a terceira idade e 50% dos equipamentos urbanos de transporte público acessíveis e a manutenção de 100% da frota acessível; como meta de médio prazo (5 anos) 100% da frota adequada aos cadeirantes e a manutenção das conquistas alcançadas no curto prazo; e como meta de longo prazo a estabilização das conquistas de curto e médio prazo.

---

<sup>55</sup> Financeira ou em forma de compensação.

Para realizar estas metas o Município fará oportunamente dois levantamentos: da frota de transporte aquaviário municipal e equipamento relacionado (pontos de parada, estações), quantidade total e quantidade adaptada para pessoas com deficiência (identificar e mapear linhas) e planilha de dados; bem como Quantidade total de veículos de transporte coletivo e quantidade de veículos adaptados.

Continuando com os indicadores temos os itens 2.1.2 – percentual de vias pavimentadas e oficiais do município e 2.1.3 - porcentagem das áreas suscetíveis à deslizamento e alagamento, que pretende no curto prazo 100% das vias oficiais com algum tipo de pavimentação e redução de 50% das áreas alagáveis e suscetíveis à deslizamento nos aglomerados subnormais; como meta de médio prazo 50% das vias oficializáveis, oficializadas e com algum tipo de pavimentação e redução de 100% das áreas alagáveis e suscetíveis à deslizamento nos aglomerados subnormais; e como meta de longo prazo 100% das vias oficializáveis, oficializadas e com algum tipo de pavimentação e a redução de 100% das áreas alagáveis e suscetíveis à deslizamento nos eixos de transporte coletivo.

Logicamente como está na fase de levantamento de dados, este levantamento recairá sobre o total de vias urbanas (oficiais e não oficiais) e daquelas com algum tipo de pavimentação e das áreas passíveis de alagamento e a deslizamento sobre o total de áreas urbanizadas do município com a identificação dos aglomerados subnormais.

O próximo indicador tratado é bem interessante, pois prevê a utilização do IPVA e do investimento público. Os itens 3.4.2 e 3.4.3 tratam da porcentagem do IPVA repassada aos municípios aplicada nos modais coletivos e não motorizados e da porcentagem de investimento público por modo de circulação. Respectivamente temos como meta de curto prazo 30% de destinação ao fundo de mobilidade urbana para aplicação nos modais coletivos e não motorizados e prioridade de desembolso da verba aplicável aos modais não motorizados e coletivos. Como meta de médio prazo temos 50% de destinação ao fundo de mobilidade urbana para aplicação nos modais coletivos e não motorizados e novamente a prioridade de desembolso da verba aplicável aos modais não motorizados e coletivos. Por fim, como meta de longo prazo temos 80% de destinação ao fundo de mobilidade urbana para aplicação nos modais coletivos e não motorizados e a manutenção da estratégia de desembolso da verba aplicável aos modais não motorizados e coletivos.



Os levantamentos necessários serão o da aplicação do repasse do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) no município e o levantamento da dotação orçamentária e cronograma de desembolso da verba pública por modal.

O Plano de Mobilidade termina com representações do levantamento das praças (em correspondência aos itens 1.1.10 e 1.1.11 com as localidades das praças, dos pontos turísticos, das praças em que há paradas para bicicletas, estabelecendo quais serão alvo no decorrer do tempo para atendimento das metas de curto, médio e longo prazo.

O documento mostra ser incompleto. Algumas das informações apresentadas são muito edificantes no sentido de trazerem importantes características da abordagem do Município para com o assunto. Demonstração desta abordagem prática pode ser observada quando o Município se propõe em transformar a abstratividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana, do Plano Diretor, de parte do diagnóstico consolidado em uma apresentação de soluções concretas por meio da análise específica de diversos indicadores, estabelecimento de metas, levantamento de dados e plano estratégico de implementação ao longo do tempo.

Outra demonstração de compromisso para com a mobilidade decorre do direcionamento de receita do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores em frações que se elevam ao longo do tempo. Esta estratégia se colocada em prática trará uma importante inovação, já que permitirá o investimento contínuo e direcionado de uma verba pública que mesmo sem possuir direcionamento específico pela teoria tributarista, que (explicar melhor o item 56) demonstra lógica de aplicação, tanto do ponto de vista político quando enxergamos a PNMU como uma política redistributiva<sup>56</sup>, como do ponto de vista jurídico ao entender que a partir do advento da legislação urbanística geral<sup>57</sup> e da legislação urbanística específica como no caso da política nacional, temos a necessidade de garantia de investimentos de forma a consolidar políticas de Estado como esta abordada no presente trabalho.

Outro ponto marcante do Plano é o compromisso com a transparência como visto da análise das metas correspondentes aos indicadores 4.1.1 e 4.1.2 que aliado ao investimento das receitas do IPVA fecharia um ciclo por meio da possibilidade dada à população de controlar o

---

<sup>56</sup> Transferir-se há a arrecadação oriunda dos veículos particulares para estratégias públicas de transporte coletivo, por exemplo.

<sup>57</sup> Exemplo marcante é o Estatuto das Cidades.

nível do investimento e verificar, por exemplo, se as metas lá estabelecidas nos itens 3.4.2 e 3.4.3 foram cumpridas. Além de verificar se tais metas foram cumpridas, poderá também se verificar especificamente o atendimento dos diversos indicadores trazidos e a evolução da aplicação do dinheiro público na persecução das metas específicas e estabelecidas para cada qual.

Assim o cidadão poderá, por exemplo, exigir que um determinado ponto específico que eventualmente esteja em atraso, receba atenção; ao mesmo tempo que permitirá aos administradores do Município corrigirem eventuais problemas de gestão, ou mesmo apurar irregularidades de conduta pela ação ou omissão de agentes públicos e políticos.

Nesse sentido parece existir esforços concretos colocados em prática para solução de problemas urbanos recorrentes. Alguns pontos poderiam apresentar uma clareza maior, sejam referentes às representações gráficas nem sempre tão claras, seja quanto a seletividade daquilo que foi apresentado, como extensamente argumentou-se nos parágrafos anteriores.

Um ponto aparentemente negativo é o fato de isoladamente os documentos não serem capazes de demonstrar todas as interações necessárias à compreensão da referida política; contudo, ao se levar em consideração que a soma de todos, mesmo que parcialmente (por conta do Plano de Mobilidade) indica planos de planejamento e atuação que partem de uma abordagem abstrata e pouco densa, para uma visão mais concreta, parece ser possível de ser colocada em prática.

Esta visão mais específica, mais concreta, advém daquilo que parece uma abordagem de diversas variáveis desta política pública, apresentando assim uma forma de ordenação das competências do Município. Independentemente da existência de múltiplos pontos positivos, para que tal política seja efetivamente concreta, o Plano deverá sair do papel e entrar no cotidiano do cidadão por meio da efetiva implementação da política, atingindo-se assim os elogiados objetivos.

## CONCLUSÕES

A abordagem sintética, objetiva, hermenêutica e sistêmica conjunta entre política e Direito no que diz respeito à mobilidade urbana no Município de Santos revela que a estrutura que conceitua e orienta esta política pública possui uma fonte externa ao Direito, competindo às ciências políticas essa tarefa. Dentro deste campo de estudo, busca-se entender como as decisões são tomadas e qual a proporção de objetividade e subjetividade a compõe.

Parte do conteúdo de uma política pública é determinado por aqueles que influenciam a decisão e parte em razão de outras variáveis, como o papel das instituições, dos especialistas das áreas na qual esta vem atuar, bem como no fato do administrador possuir uma razão própria na tomada de decisão. As políticas pretéritas, ou sua ausência devem fazer parte do processo decisório, informando assim o que não funciona, para então, a partir das falhas proporem-se novas alternativas em busca de soluções.

Uma forma objetiva de se enxergar o papel que uma determinada política pública exercerá sobre uma determinada sociedade seria responder a três perguntas básicas: quem ganha o quê, por que e que diferença isso faz.

Ao tentar responder estas três perguntas sobre a política de mobilidade urbana encontram-se fórmulas que menos impactam o espaço público, já que utilizam de formas de transporte mais eficientes e que contribuem diretamente e indiretamente para uma sadia qualidade de vida. Analisando mais concretamente, a política de mobilidade urbana se desenvolve com participação do Estado e de atores estatais, restando a estes últimos o papel central. Outro ponto importante é analisar as omissões para com determinados setores, sendo estes transparentes, por exemplo, quando usuários de transporte individual motorizado não são alvo prioritário da política em questão.

Como forma de se estabelecer qual a orientação que a política de mobilidade urbana apresenta e que, portanto, deverá ser aplicada, deve-se estudar as tipologias a ela aplicável, dentro deste estudo específico a PNMU. Segundo a bibliografia consultada que separa as políticas em distributivas, constitutivas, regulatórias e redistributivas, a PNMU apresenta traços destas últimas duas, podendo se afirmar que dentro deste universo, esta seria redistributiva e regulatória, importando assim em uma política destinada a determinados grupos de interesse (pessoas que se utilizam de transporte público e individual não motorizado) e que deve possuir uma forte coerção sobre o comportamento dos indivíduos fomentando determinados

comportamentos (utilização destas modalidades de transporte), e desestimulando outros (utilização de transporte individual motorizado). A Política em questão também tem traços de constituinte, já que estabelece as diversas esferas de competência dos entes federativos participantes.

Mudando de tipologia, quando analisada sob outra óptica, deve-se buscar a relação entre distribuição de custos e abrangência dos benefícios, sendo a PNMU parte majoritária, já que em determinadas ocasiões os custos são concentrados em um determinado grupo e em outras os custos são concentrados na coletividade como um todo. Independentemente do custeio, a política apresenta benefícios para toda a sociedade pelos mesmos motivos apresentados quando do estudo dos tipos redistributivos e regulatórios. Contudo, um fato interessante é que como também apresenta uma forte polarização entre grupos de interesse bem definido, a política em questão demonstra grandes eixos de conflito, citando-se, por exemplo, a resistência de usuários de veículos automotores a presença de faixas exclusivas para ônibus e ciclofaixas para usuários de bicicletas.

Como a base para análise passa pela real intenção do administrador ao implementar a política, esta deveria estar atrelada a instrumentos constitucionalmente previstos para realmente se efetivar as funções sociais da cidade, previstas no art. 182 da CF. A política ainda apresenta características técnicas e políticas devendo, portanto, se adequar ao que prevê dos instrumentos normativos de fundamental importância na legislação municipal: o Estatuto da Cidade e a Lei 12.587, de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Como o foco central é a atuação do Estado, as suas instituições, seus atores e seus papéis devem ser protagonistas ativos no processo de aprovação, já que por meio destes será concretizada a política em questão. Nesse sentido, fica claro que as instituições são formadas por regras constituintes, regras de competências e delimitações territoriais que condicionam a atuação dos atores envolvidos. A análise em questão valida a abordagem local, já que a PNMU entrega aos Municípios a maior parte das ações de concretização e implementação da Política de Mobilidade Urbana por meio da construção de um sistema de princípios, diretrizes e objetivos a serem perseguidos, sem que este possa se olvidar estar inserido em uma região metropolitana, tal como o Município de Santos. Além deste fato, o estudo de três correntes do neo-institucionalismo apresenta que o jogo política também é formado pela cultura, os hábitos, as convenções, as crenças, que se apresentam como variáveis a serem consideradas e são alvo

de modificação pela aplicação das tipologias estudadas, já que parte da atuação recai exatamente no comportamento das pessoas.

Partindo-se da lógica de que instituições são formadas por pessoas e nestas efetivamente reside o poder de concretização de uma determinada política pública, nada mais justo que o produto desta política leve em consideração a vontade estatal e os grupos de pressão. Os atores estatais devem fiscalizar a aplicação dos princípios, diretrizes e objetivos da PNMU. Ponto marcante da atuação dos atores diz respeito à Gestão Democrática da Mobilidade, que deverá garantir a participação popular na construção de uma melhor política, contudo, a participação não necessariamente quer dizer vinculação, devendo a Administração continuar a se pautar pelos princípios, diretrizes e objetivos constantes na Lei Nacional.

Outra variável para uma boa construção e implementação da mobilidade diz respeito ao sistema de governança na qual esta está estruturada, já que sua lógica reside na construção de soluções para problemas comuns. Dentro deste cenário de governança da mobilidade, deverá o gestor avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros, bem como direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos, confrontando os dados com as metas estabelecidas, buscando sempre corrigir imperfeições e atingir os objetivos propostos em busca de eficiência administrativa. Tudo que relativamente for auditado, planejado e colocado em prática deverá demonstrar 100% de transparência prevendo a participação da sociedade em um órgão denominado Conselho de Administração ou semelhante, além de permitir a realização de audiências públicas nos casos previstos na legislação, como no Estatuto das Cidades ou na realização de um Estudo de Impacto de Vizinhança.

Nesse sentido, a política de mobilidade urbana deve garantir o investimento e o reinvestimento, utilizando-se dentre outros instrumentos a possibilidade de reaplicação do que a Lei 12587/12 chamou de superávit tarifário.

Entre os diversos elementos analisados a lei determina ser o plano diretor deve estar conjugado com as prioridades da região metropolitana em que está inserido. Esta fórmula de planificação abstrata deve informar a melhor maneira de se estruturar a política de desenvolvimento da mobilidade, incluindo seus objetivos, fórmulas de desenvolvimento da área portuária, meios de desenvolvimento de modais hidroviários e ferroviários. Outro ponto

acertado é prever integração entre política de desenvolvimento do turismo e mobilidade, já que temos atrações que utilizam as vias do tráfego normal. Como suporte e desenvolvimento técnico e científico, o plano diretor apresenta como forma de atingir este objetivo o fomento à pesquisa. Por ausência de dados em sentido contrário, imagina-se que a AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista está a par dos documentos analisados e da pesquisa realizada e está em busca de investimentos em mobilidade que se coadunem com os planos diretores dos nove municípios que a integram, sobretudo do Plano Diretor de Santos, que inclui como plano de desenvolvimento a consolidação do Município e região como referência tecnológica nacional e internacional na área portuária, marítima, logística, de mobilidade urbana e de energias limpas.

Ademais, o Plano Diretor apresenta preocupação com a questão da acessibilidade ao integrar sua previsão dentro do que chama de “Sistema de Mobilidade e Acessibilidade”. Nas previsões seguintes há a previsão de fomento ao desenvolvimento de infraestrutura objetivando especificamente a utilização de transporte público coletivo e transporte individual não motorizado, bem como a mútua integração entre estes, em perfeita consonância com a Política Nacional de Mobilidade Urbana e suas características identificadas no capítulo 1. Contudo, em razão de se manifestar como uma política de grupos de interesse, aqueles que não são afetados pela expansão destas modalidades apresentam resistência a inclusão, por exemplo, de bicicletas, ou a proibição de estacionamento em vias de grande circulação.

Nos termos determinados para composição de um plano diretor adequado a mobilidade deve ser pensada de forma a integrar bairros distantes dentro do Município, bem como integrar este a Região Metropolitana da Baixada Santista também se demonstra acertada, inclusive apresentado justificativa contundente no diagnóstico consolidado.

A previsão de regulamentação do estacionamento de veículos privados e de transporte fretado nas vias, o serviço de táxis e lotações, a implantação de vias destinadas ao trânsito de bicicletas, bem como a circulação de veículos transporte de cargas se apresenta acertada e está em consonância com a característica de política regulatória legalmente estabelecida.

Importante é também sublinhar que o artigo 118 da Lei do Plano Diretor de Santos indica a necessidade de a política de mobilidade urbana ser realizada de forma a integrar outras políticas correlatas e que interferem diretamente nos resultados desta, como de gestão do uso do solo, políticas habitacionais e políticas de saneamento básico, fato este em total consonância com a PNMU. No mais, o plano mestre de desenvolvimento do Município apresenta em seus artigos 124 e 125 diversas características já relacionadas, ou que apresentam alguns

instrumentos para concretização, destacando-se a passagem na qual se faz expressa menção à necessidade de atendimento às pessoas portadoras de deficiência física.

A partir dos dados apresentados verifica-se um intenso fluxo de pessoas que realizam suas viagens diárias para dentro e fora do Município, agravando a crise de mobilidade em razão do aumento da participação de transporte individual motorizado e diminuição da oferta de transporte público noticiado entre os anos de 2008 e 2012, culminando na aplicação de uma lógica inversa daquela necessária ao desenvolvimento da mobilidade. Observa-se assim que ao se confrontar estes dados com o Plano Diretor, este caminhou na direção de estabelecer estratégia de combate, devendo os resultados aparecerem na prática conforme sua execução.

Em termos de transporte público verifica-se necessária somente a otimização do serviço e disponibilidade de maior oferta. Ponto negativo é a paralisação das obras do Veículo Leve sobre Trilhos, que se posto a cabo conforme seu plano inicial, este seria capaz de levar uma conexão sem precedentes entre diversos municípios da região.

Como é da natureza do estudo da política de mobilidade, deve-se partir para buscar sua melhora também pela melhora das políticas correlatas anteriormente citadas: Habitação, gestão do uso do solo e saneamento. Neste ponto, o diagnóstico consolidado inicia sua abordagem por meio da análise do uso do solo.

Neste ponto, conclui-se o que a experiência cotidiana no Município ensina, sendo centros de serviços de apoio à indústria e polos de comércio a maioria dos destinos das viagens dentro do Município. Além deste fato, observa-se uma grande concentração de edifícios residenciais no entorno destes, agravando ainda mais eventuais problemas de mobilidade diante do adensamento populacional.

Áreas como a Zona Noroeste, em razão de não ter grandes centros de serviço e polos comerciais e ser uma região residencial bem caracterizada se apresenta como gerador de viagens para outras localidades. Diante do acesso limitado e dos acidentes geográficos que se colocam entre a Zona Leste e a Zona Noroeste, apresenta-se outro desafio para a construção da política de mobilidade urbana em Santos.

Fato interessante da análise do diagnóstico e que apresenta também um ponto de agravamento da crise de mobilidade surge do fato de boa parte das vias se apresentarem como vias de pouca capacidade de absorção.

Outro fato que impacta é a grande quantidade de moradias com necessidade de regularização fundiária e regiões em que há necessidade de estruturação da infraestrutura

básica. Nestas áreas, em razão das localidades menos favorecidas, da ausência de equipamentos públicos de apoio ao transporte, apresentam também um desafio a ser enfrentado no que tange a adequação à PNMU.

A última política é a de saneamento, que além de estar sobreposta pelas vias de acesso, tem um papel fundamental relativamente ao impacto causado pela ausência de sistemas de drenagem. Em que pese existirem focos de enchentes bem conhecidos e chuvas “extraordinárias” que trazem impactos pontuais à circulação de pessoas e cargas, o levantamento dá conta de que diante do quadro geral, investimentos serão realizados, principalmente na região da saída da cidade.

Ponto negativo desta política é encontrado em áreas residenciais como Chico de Paula e Areia Branca, que apresentam um foco de inundações em descompasso com o restante do Município, agravando ainda mais a situação da mobilidade nestas regiões.

No que tange a política de drenagem, interessante notar que as áreas mais afetadas são as menos abastadas e que o investimento deve se concentrar em remediar esta situação. Nas áreas onde há comércio e serviços os focos de inundações são menores, necessitando de menor intervenção. Como há interesse econômico da manutenção das presentes áreas, as intervenções também são necessárias para sanar os problemas de drenagem, contudo, diante da disparidade entre as regiões apresentadas, firma-se o entendimento de que o foco de investimento deva ser nas regiões mais impactadas e menos favorecidas.

O último documento analisado trata da política de mobilidade urbana do Município de Santos, um documento recentemente lançado em um formato exemplificativo e com informações parciais, já que ainda não se encontra pronto.

Os indicadores apresentados, mesmos que parciais, dão conta da estratégia sistêmica proposta pelo Município, a qual terá diversas frentes de atuação. Destaque para a previsão de investimento do IPVA em percentual crescente ao longo do tempo na concretização da Política de Mobilidade.

A Lei do Estudo de Impacto de Vizinhança no Município de Santos, mesmo com seus últimos aditamentos que pouco a modificou, encontra-se ainda defasada e prevê pouquíssimas situações em que se faz necessária a realização de tal estudo, prevendo uma espécie alternativa de autorização para inúmeros casos

Basicamente, quase tudo se encontra na exceção e somando-se isso às metragens encontradas no anexo I da Lei, quase nenhum empreendimento se torna elegível para a



aplicação do referido estudo. Outro ponto fundamental a ser observado por futura norma de revisão é o fato de que se podem criar inúmeros pequenos empreendimentos que impactaram como se um grande fosse e nenhuma espécie de compensação ou mitigação será exigida.

A previsão de número maior do que 200 unidades habitacionais se demonstra um absurdo diante de todo o esforço compreendido pelo legislador, pelo revisor do Plano Diretor, pelo editor do Plano Diretor e pelo grupo de trabalho para produção do Plano de Mobilidade Urbana, além de se encontrar em dissonância com tudo o que foi levantado do sistema constitucional e infraconstitucional.

Desta forma, é crucial e imperiosa a elaboração de uma nova Lei Complementar para criação de uma nova abordagem para realização de estudos de impacto de vizinhança, prevendo mais hipóteses de incidência, inclusive retirando-se das exceções os polos geradores de tráfego mencionado no anexo III da referida Lei.

Recomenda-se também que o Município apresente o Plano de Mobilidade Urbana ao Público mais rápido possível e que o coloque em execução também de forma a agilizar o processo de conquista demonstrado em seus indicadores e Metas. Recomenda-se que o plano seja realizado de forma democrática, analisando as reivindicações da população.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica**. ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro e ABRAMOVAY, Ricardo – Razões e ficções do desenvolvimento – UNESP/EDUSP – 2001. Disponível em: <<http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/Desenvolvimento.pdf>>, acessado em 13 de janeiro de 2015.

ARO27. **Quem somos?** São Paulo: 2015, disponível em: <<http://www.aro27.com.br/>>, acessado em: 25 de julho de 2015.

ATRIBUNA. **Chuva provoca alagamentos e transtornos à Baixada Santista: Santos e São Vicente registram alagamentos durante a manhã**. Santos: 2015. Disponível em: <http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/cidades/chuva-alagamentos-e-transtorno-na-baixada-santista/?cHash=ec472b205baa38e943a13ed246216bf3>, acessado em: 16 de julho de 2015.

ATRIBUNA. **Dilma anuncia verba para sistema integrado de corredor de ônibus e túnel**. Santos: 2014. Disponível em: <<http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/santos/dilma-anuncia-verba-para-sistema-integrado-de-corredor-de-onibus-e-tunel/?cHash=a709559236496afed3c887e4a2f5b86e>>, Acessado em: 27 de outubro de 2014.

ATRIBUNA. **Estudantes podem pedir gratuidade no transporte escolar**. Santos: Disponível em: <<http://www.tribuna.com.br/cidades/estudantes-podem-pedir-gratuidade-no-transporte-escolar-1.424386>>, acessado em 20 de janeiro de 2015.

ATRIBUNA. **Supremo manda retomar obras do VLT paralisadas em Santos: Com essa decisão, serão retomados os trabalhos no trecho da Avenida Francisco Glicério ainda hoje**. Santos: 2015. Disponível em: <http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/cidades/supremo-manda-retomar-obras-do-vlt-paralisadas-em-santos/?cHash=2e3e85f6c3b44f6a98dd5175c7d36520>, acessado em: 12 de julho de 2015.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/wp-content/uploads/2011/09/Capitulo-5.pdf>>, acessado em: 16 de novembro de 2015.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Constitucional Brasileiro**. In: Direito Constitucional Brasileiro. Org.: Canotilho, JJ.G. e LEITE, J.R.M. SP: Saraiva, 2008.

BIKEDAFIRMA. **Como funciona?** São Paulo: 2015, disponível em: <<http://bikedafirma.com/>>, acessado em 25 de julho de 2015.

BORBA, Érika Loureiro. A Implementação da Política Pública de Ensino a Distância: O Caso de dois Cursos da Universidade Federal de Lavras. Tese de Mestrado. Universidade Federal de Lavras em Minas Gerais, 2013, p.37. Disponível em: <[http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1311/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_A%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Ensino%20a%20Dist%C3%A2ncia%20o%20caso%20de%20dois%20cursos%20da%20Unive%20rsidade%20Federal%20de%20Lavras.pdf](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1311/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_A%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Ensino%20a%20Dist%C3%A2ncia%20o%20caso%20de%20dois%20cursos%20da%20Unive%20rsidade%20Federal%20de%20Lavras.pdf)>, Acessado em: 7 de janeiro de 2015.

BOZEMAN, B., PANDEY, S. K. **Public management decision making: effects of decision content**. Public Administration Review, V. 64, n.º 5, p. 553. 2004. Disponível em: <[http://www.readcube.com/articles/10.1111%2Fj.1540-6210.2004.00403.x?r3\\_referer=wol&tracking\\_action=preview\\_click&show\\_checkout=1](http://www.readcube.com/articles/10.1111%2Fj.1540-6210.2004.00403.x?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1)> , Acessado em 12 de janeiro de 2015.

BRASIL. **Comissão aprova política de mobilidade urbana**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/09/15/comissao-aprova-politica-nacional-de-mobilidade-urbana>>, acessado em: 27 de julho de 2015.

BRASIL. **Comissão Debate obras de mobilidade para a copa**. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/467150-COMISSAO-DEBATE-OBRAS-DE-MOBILIDADE-URBANA-E-EM-AEROPORTOS-PARA-A-COPA.html>>, acessado em 27 de julho de 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em: <[http://www.transportes.unb.br/downloads/eventos/politica\\_nacional\\_de\\_mobilidade\\_urbana.pdf](http://www.transportes.unb.br/downloads/eventos/politica_nacional_de_mobilidade_urbana.pdf)>, acessado em 28 de dezembro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2624038.PDF>>, acessado em 22 de janeiro de 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o seu Conceito Jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARBONZERO. **A Empresa**. São Paulo: 2015, disponível em: <<https://carbonozeroCourier.com.br/site/empresa/>>, acessado em 25 de julho de 2015.

CARTACAPITAL. **Governo reduz IPI e IOF para estimular consumo e investimentos**. São Paulo: 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/governo-reduz-ipi-e-iof-para-estimular-consumo-e-investimentos>>, acessado em: 27 de julho de 2015.

CBN. **Prefeitura de Santos estuda ter mais 7 km de ciclovias no próximo ano**. Santos: 2014. Disponível em: <<http://cbnsantos.com.br/santos-estuda-ter-mais-7-km-de-ciclovias-no-proximo-ano/>>, acessado em: 27 de julho de 2015.

CET. **Zona Azul**. São Paulo: 2015. Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/consultas/zona-azul/informacoes-gerais.aspx>>, acessado em 27 de julho de 2015.

DEMO, P. **“Pobreza política”**. Papers. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.

DIÁRIO DO LITORAL. **Mudança no itinerário dos ônibus na Ponta da Praia gera queixas: Usuários dos coletivos reclamam do desrespeito e falta de fiscalização: Nenhum agente de trânsito da CET foi visto no local durante o período registrado pela reportagem do DL**. Santos: 2014. Disponível em: <<http://www.diariodolitoral.com.br/conteudo/33477-mudanca-no-itinerario-dos-onibus-na-ponta-da-praia-gera-queixas>>, acessado em: 20 de janeiro de 2015.

DIÁRIO DO LITORAL. **Usuários reclamam do Bike Santos: As queixas são em relação a falta de manutenção e problemas no aplicativo para celular**. Santos: 2013. Disponível em: <<http://www.diariodolitoral.com.br/conteudo/16825-usuarios-reclamam-do-bike-santos>>, acessado em: 9 de julho de 2015.

DIARIODOLITORAL. **Falta planejamento, sobra congestionamento: Com pico de 32 quilômetros na última semana, engarrafamento na Conêgo deve continuar. Para especialistas, as ferrovias são a melhor solução**. Disponível em: <<http://www.diariodolitoral.com.br/porto/conteudo/8491-falta-planejamento-sobra-congestionamento>>, acessado em 27 de julho de 2015.

Easton, David. **The New Revolution in Political Science**. The American Political Science Review. Vol. 69, n.º4, December of 1969. Disponível em <<http://www.jstor.org/discover/1955071?sid=21105516699053&uid=3737664&uid=60&uid=2&uid=2488110413&uid=3&uid=2488110403&uid=2134&uid=70>>, Acessado em: 27 de dezembro de 2014>, Acessado em: 3 de janeiro de 2015.

ELKINGTON, John. **Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. Oxford: 1997.

EMTU. **Pesquisa Origem e Destino na Baixada Santista**. Santos, EMTU: 2012.

EMTU. **Sobre o VLT**. São Paulo: 2015. Disponível em: <<http://www.emtu.sp.gov.br/EMTU/vlt-baixada/sobre-vlt/>>, acessado em 27 de julho de 2015.

ERMINIA, Maricato. **Metrópole, legislação e desigualdade**. *Estud. av.* [online]. 2003, vol.17, n.48.

ESTADÃO. **Prefeitura ‘caminha na direção’ da gratuidade tarifária, diz Haddad: Em reunião com entidades estudantis, prefeito diz que é preciso estimar quanto do orçamento seria comprometido**. São Paulo: 2015. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-caminha-na-direcao-da-gratuidade-da-tarifa-diz-haddad,1620901>>, acessado em 20 de janeiro de 2015.

FOLHA. **Pedágio urbano reduz em 21% os carros no centro de Londres**. São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/10/1355699-pedagio-urbano-reduz-em-21-os-carros-no-centro-de-londres.shtml>>, acessado em 27 de julho de 2015.

G1. **Crescimento da frota de veículos de Santos é o dobro de SP, diz Detran: Ritmo do crescimento de veículos na cidade é maior do que em São Paulo**. Santos é a cidade que teve maior aumento na frota da região. Santos: 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2012/07/crescimento-da-frota-de-veiculos-de-santos-e-o-dobro-de-sp-diz-detran.html>, acessado em 12 de julho de 2015.

G1. **Jovens lucram vendendo 'banho e estacionamento' para ciclistas em SP**. São Paulo: 2014, disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/05/jovens-lucram-vendendo-banho-e-estacionamento-para-ciclistas-em-sp.html>>, acessado em: 25 de julho de 2015.

**G1. Morador registra as duas maiores enchentes de Santos do mesmo local.** Santos: 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2014/12/morador-registra-duas-maiores-enchentes-de-santos-do-mesmo-local.html>, acessado em 16 de julho de 2015.

**G1. Nova restrição de estacionamento no Canal 3 preocupa comerciantes.** Santos, 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2014/10/nova-restricao-de-estacionamento-no-canal-3-preocupa-comerciantes.html>, acessado em: 12 de julho de 2015.

**G1. Prejuízo com filas no Porto de Santos chega a R\$ 115 milhões, diz sindicato: Estimativa é do Sindicato das Agências de Navegação Marítima. Caminhões ficam parados na estrada e prejudicam logística no Porto. Santos: 2013.** Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2013/03/congestionamentos-causam-prejuizo-de-r-115-milhoes-no-porto-de-santos.html>, acessado em: 9 de julho de 2015.

**G1. Supervia ficou 10 anos sem cumprir resolução sobre segurança dos trens.** Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/01/supervia-ficou-10-anos-sem-cumprir-resolucao-sobre-seguranca-dos-trens.html>, acessado em: 27 de julho de 2015.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança.** XIV Encontro do Conpedi, 2005. Disponível em: <http://cgca.com.br/userfiles/file/o%20conceito%20de%20governanca%20Alcindo%20Goncalves.PDF>, acessado em: 21 de janeiro de 2015.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** 5.<sup>a</sup> ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

GUSTAFSSON, G. **Symbolic and pseudo policieis as responses to diffusion of power.** Policy Sciences, b. 15, n. 3, p-270, 1983.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003. Available from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso). access on 13 Jan. 2015.

Hesse, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sérgio Antônio fabris Editor, 1991.

HESSEL, Rosana. **Indústria brasileira perde competitividade: Falta de estratégia para o setor reduz participação de produtos manufaturados nas exportações brasileiras.** Minas

Gerais: Jornal Estado de Minas, 2014. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/07/09/internas\\_economia,546627/industria-brasileira-perde-competitividade.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/07/09/internas_economia,546627/industria-brasileira-perde-competitividade.shtml)>, acessado em 17 de janeiro de 2015.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brown, 1984.

KNEIB, Erika Cristiane. Mobilidade Urbana e Qualidade de Vida: Do Panorama Geral ao Caso de Goiânia. Revista UFG, 2012, nº12, P.71-78.

LASWELL, Harold D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Disponível em: <<http://www.policysciences.org/classics/politics.pdf>>, acessado em: 22 de dezembro de 2014.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Ursula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. **Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, Abril. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000200006&lng=en&nrm=iso)>, acessado em 3 de janeiro de 2015.

LINDBLOM, Charles E. **The Science of "Muddling Through"**. Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88. Disponível em <<http://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>>, Acessado em: 26 de dezembro de 2014.

LOPES, Herton Castiglioni. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 33, n. 4, Dec. 2013. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572013000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000400004&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 Jan. 2015.

LOWI, Theodore J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review

LOWI, Theodore J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. World Politics Vol. 16, No. 4 (Jul., 1964), pp. 677-693+695+697+699+701+703+705+707+709+711+713+715. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/2009452?sid=21104955345551&uid=70&uid=2488110403&uid=3&uid=60&uid=3737664&uid=2&uid=2488110413&uid=2134>>. Acessado em 29 de dezembro de 2014.

MAUAD, Thais. Departamento de Patologia da Faculdade de Medicina da USP. **Bicicletas e Saúde**. São Paulo: 2015. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/bicicletas-e-saude.pdf>, acessado em: 9 de julho de 2015.

MELLO, Bruno Cardoso Bandeira de. **O papel da redução do IPI no combate aos efeitos da crise econômica mundial no Brasil**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 82, nov 2010. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8640](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8640)>. Acesso em jan 2015.

METRO1. **Audiência pública entre vereadores e Movimento Passe Livre será na próxima quinta**. São Paulo: 2013. Disponível em: <http://www.metro1.com.br/audiencia-publica-entre-vereadores-e-movimento-passe-livre-sera-na-proxima-quinta-5-33574,noticia.html>>, Acessado em: 20 de Janeiro de 2015.

MOBILICIDADE. **Bike-Santos: Sobre**. Santos: 2015. Disponível em: <http://www.mobilicidade.com.br/bikesantos/sobre.asp>, acessado em: 9 de julho de 2015.

MOBILIZE. **Ciclovía na paulista aumenta o número de ciclistas em quase 400 %**. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/noticias/8338/ciclovía-na-avenida-paulista-aumenta-o-numero-de-ciclistas-em-quase-400.html>>. Acessado em: 16 de novembro de 2015.

MOBILIZE. **Em Santos, obras do VLT começam em setembro: Segundo a EMTU, os passageiros devem pagar a mesma tarifa dos ônibus intermunicipais**. Santos: 2012. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/noticias/2149/em-santos-obras-do-vlt-comecam-em-setembro.html>, acessado em: 12 de julho de 2015.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PAULINO. **Estudo de Impacto de Vizinhança: alguns apontamentos a partir do caso de Londrina-PR**. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n.33, v.2, p.146-169, ago./dez.2011.

PERNAMBUCO. **Programa Estadual de Mobilidade Urbana. Pernambuco: 2015**. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/novo/upload/evento/apresentacao635103715318423922.pdf>>, acessado em 27 de julho de 2015.



PRZEWORSKI, Adam. **A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 72, July 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002005000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000200004&lng=en&nrm=iso)>, acessado em 16 de novembro de 2015.

RAEDER, Savio. **Ciclo de Políticas Públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. Perspectiva em Políticas Públicas. Belo Horizonte, 2014, Vol. VII, n° 13, P. 138.

RODRIGUES, Alexandre Calixto; GUIMARÃES, Leonardo Bernardes. **Mobilidade Urbana: O instrumento de sua integração com outras políticas públicas municipais**. Juris Plenum Direito Administrativo. Ano II, n. 5 (Jan/Mar. 2015). Caxias do Sul: Editora Plenum, 2015. Disponível em: [http://www.plenum.com.br/rev\\_adm/JPDA\\_AII\\_N05\\_mar\\_2015\\_site/index.html](http://www.plenum.com.br/rev_adm/JPDA_AII_N05_mar_2015_site/index.html), acessado em: 9 de julho de 2015.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito Ambiental. Doutrina e Casos Práticos**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV: 2011.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. **O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir**. História, Franca, v. 27, n. 2, p. 89-109, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742008000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742008000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 24 de julho 2015.

SANTOS. **Mobilidade urbana: Investimentos para vencer o desafio da mobilidade**. Santos: 2015. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/?q=aprefeitura/secretaria/desenvolvimento-urbano/mobilidade-urbana>, acessado em 18 de julho de 2015.

SANTOS. **Plano Diretor Municipal: Lei Complementar n.º 821 de 27 de dezembro de 2013**. Disponível em: [http://www.santos.sp.gov.br/sites/default/files/conteudo/LC%20821\\_2013\\_Plano%20Diretor.pdf](http://www.santos.sp.gov.br/sites/default/files/conteudo/LC%20821_2013_Plano%20Diretor.pdf), acessado em 9 de julho de 2015.

SANTOS. **Plano Municipal de Mobilidade Urbana**. Santos: 2015. Disponível em: [http://www.santos.sp.gov.br/static/files/conteudo/Pag\\_Internas/apresentacao\\_PMMU\\_CMDU.pdf](http://www.santos.sp.gov.br/static/files/conteudo/Pag_Internas/apresentacao_PMMU_CMDU.pdf), acessado em: 16 de julho de 2015.

Santos. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano: Diagnóstico Consolidado**. Santos: 2013. Disponível em:

<http://www.santos.sp.gov.br/sites/default/files/conteudo/Diagn%C3%B3stico%20Consolidado%20Revis%C3%A3o%20Plano%20Diretor%20Santos.pdf>, acessado em: 9 de julho de 2015.

Santos. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano: Mobilidade Urbana**. Santos: 2015. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/?q=aprefeitura/secretaria/desenvolvimento-urbano/mobilidade-urbana>, acessado em: 9 de julho de 2015.

SANTOS. **Zona Noroeste ganhará este ano 5,9 km de ciclovias**. Santos: 2015. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/879233/zona-noroeste-ganhar-este-ano-59-km-de-ciclovias>, acessado em: 13 de julho de 2015.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

Secchi, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2ªed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Silva, Ionara Ferreira da. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000. 100 p. Disponível em: <[http://portaldesic.iciet.fiocruz.br/transf.php?script=thes\\_chap&id=00008701&lng=pt&nrm=iso](http://portaldesic.iciet.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00008701&lng=pt&nrm=iso)>, acessado em: 17 de Janeiro de 2015.

Silva, Ionara Ferreira da. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000. 100 p. Disponível em: <[http://portaldesic.iciet.fiocruz.br/transf.php?script=thes\\_chap&id=00008701&lng=pt&nrm=iso](http://portaldesic.iciet.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00008701&lng=pt&nrm=iso)>, acessado em: 17 de Janeiro de 2015.

SIMON, H.A. **Rationality Gone Awry? Decision making Inconsistent with Economic and Financial Theory**. Business Economics. v.34, n.3, 1999.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**. Salvador: Caderno CRH, Dossiê, n.º 39, P.11-24, jul/dez 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, Dec. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso)>, acessado em 18 de dezembro de 2014.

Souza, Lincoln Moraes de. **Comentando as classificações de políticas públicas**. Cronos, Natal-RN, v.11,n.3,161, jul/ago. Disponível em:

<<http://www.periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1695/1167>>, acessado em 27 de julho de 2015.

SPRESSOSP. **Haddad quer criar órgão para estimular o uso da bicicleta**. São Paulo: 2014. Disponível em: <<http://spressosp.com.br/2014/10/15/haddad-quer-criar-orgao-para-estimular-o-uso-da-bicicleta/>>, acessado em: 26 de dezembro de 2014.

THE CRIMINAL REPORT. **Inside Criminal Justice: Remebering James Q. Wilson**. Disponível em: <<http://www.thecrimereport.org/news/inside-criminal-justice/2012-03-remembering-james-q-wilson/>>, Acessado em: 07 de Janeiro de 2015.

TJSP. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 142.426-0/0-00**. Desembargador Relator: Palma Bisson. Disponível em: <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/jurisprudencia/264.pdf>>, acessado em 25 de julho de 2015.

TJSP. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 147.807.0/6**. Desembargador Relator: Walter de Almeida Guilherme. Disponível em: <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/jurisprudencia/260.pdf>>, acessado em 25 de julho de 2015.

UCHÔA, Guilherme. **Ciclovía é uma coisa feia**. Santos: 2011. Disponível em: <http://www.unisanta.br/revistavirtual/materias.asp?cd=448>, acessado em 9 de julho de 2015.

UOL. **Redução de IPI para carros termina e imposto fica maior a partir do dia 1º**. São Paulo: 2014. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/12/31/reducao-de-ipi-para-carros-termina-e-imposto-fica-maior-a-partir-de-amanha.htm>, acessado em: 12 de julho de 2015.

VALÉSI, Raquel Helena. **A CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO DO IMPACTO DE VIZINHANÇA COMO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas, n.º 2, 2014. Disponível em: <<http://www.usjt.br/revistadireito/numero-2/11-raquel-helena.pdf>>, acessado em 28 de julho de 2015.

Vol. 32, No. 4 (Jul. - Aug., 1972), P.300. Disponível em <[http://www.jstor.org/stable/974990?seq=4#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/974990?seq=4#page_scan_tab_contents)>, Acessado em: 04 de Janeiro de 2015.

WILSON, James Q., DILULIU JR., JOHN J. and BOSE, Meena. **American Government: Institutions and Policies**. Boston, Cengage Learning, 2014, P.11.