

Quando a lei não chega à periferia: avaliação legislativa retrospectiva do transporte público em Mococa-SP

Rosa Carolina Negrini da Costa

Graduada em História e em Direito; Especialista em Direito Tributário, em Direito Legislativo; Mestra Planejamento e Análise de Políticas Públicas; Analista Legislativo na Câmara Municipal de Mococa
negrini.rosa@gmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta os principais achados da dissertação de Costa (2022), que analisou a implementação das políticas públicas de transporte coletivo urbano em Mococa-SP, sob a perspectiva do direito à cidade. O problema central investigado foi a distância entre os objetivos declarados nas normas editadas pelo Poder Legislativo municipal e os efeitos concretos observados na prestação do serviço de transporte. O objetivo geral foi examinar, por meio da avaliação legislativa retrospectiva e do ciclo de políticas públicas, em que medida essas normas foram eficazes, eficientes e efetivas. A metodologia incluiu revisão bibliográfica, análise documental de normas e proposituras, pesquisa de opinião com usuários do transporte, levantamento dos custos e verificação da participação popular em audiências públicas. A análise dos dados revelou que as normas foram redigidas com baixa densidade normativa e sem mecanismos adequados de fiscalização ou planejamento. Observou-se também exclusão de bairros periféricos, ausência de licitação na contratação e fragilidade no controle social. Conclui-se que o transporte público coletivo em Mococa opera em condições precárias de legalidade e planejamento. A avaliação legislativa retrospectiva mostrou-se, assim, um instrumento útil para identificar tais lacunas e promover o aprimoramento das normas em favor da efetivação do direito à cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação legislativa retrospectiva; Transporte público coletivo; Direito à cidade; Políticas públicas.



ABSTRACT

This article presents the main findings of Costa's (2022) dissertation, which analyzed the implementation of urban public transportation policies in Mococa-SP from the perspective of the right to the city. The central issue investigated was the gap between the declared objectives of the norms enacted by the municipal legislative body and the actual outcomes observed in the provision of transportation services. The general objective was to examine, through retrospective legislative evaluation and the public policy cycle, the extent to which these norms were effective, efficient, and efficacious. The methodology included bibliographic review, documentary analysis of laws and legislative proposals, an opinion survey with public transport users, cost assessment, and verification of popular participation in public hearings. Data analysis revealed that the norms were drafted with low normative density and lacked appropriate enforcement and planning mechanisms. The study also identified the exclusion of peripheral neighborhoods, the absence of public bidding for service contracts, and weak social oversight. It is concluded that public transportation in Mococa operates under precarious conditions of legality and planning. Retrospective legislative evaluation thus proved to be a useful tool for identifying such gaps and promoting the improvement of legal norms in favor of realizing the right to the city.

KEYWORDS: Retrospective legislative evaluation; Public transportation; Right to the city; Public policies.



INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os principais resultados encontrados e discussões promovidas na dissertação intitulada “Avaliação Legislativa Retrospectiva: Políticas públicas de transporte coletivo da cidade de Mococa-SP”, elaborada por Costa (2022).

A proposta da dissertação mencionada foi analisar a implementação das políticas públicas de transporte público coletivo urbano, sob a perspectiva da agenda do Poder Legislativo municipal, sua relação ao direito à cidade e o controle social e democrático.

Foi empregado o conceito de políticas públicas de Bucci (2006), que enfatiza o Estado como principal promotor das políticas públicas. A noção de políticas públicas usada em Costa (2022) insere-se em uma das formas de pesquisa desta área: o ciclo de políticas públicas, com foco nas definições de Secchi, Coelho e Pires (2020) e de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Para efetuar a análise, adotou-se a avaliação legislativa retrospectiva como método para a promoção da melhoria da qualidade da legislação (no caso em tela, normas referentes às políticas públicas de transporte coletivo), conforme preceitos da Legística.

A Legística, também conhecida como Ciência da Legislação, preocupa-se com o aprimoramento normativo, tanto sob o ponto de vista formal (aspectos da técnica legislativa, como escrita, coesão, clareza, concisão, objetividade, entre outros) quanto material (relativo ao conteúdo em si, trata da necessidade da edição da norma, sua finalidade e inserção no ordenamento jurídico, e avaliação). A avaliação legislativa divide-se em prospectiva (*ex ante*) e retrospectiva (*ex post*), isto é, a primeira examina a proposta da norma (um projeto de lei, por exemplo), e a segunda, a norma já editada e produzindo efeitos no mundo.

Costa (2022) adotou um roteiro elaborado a partir da dissertação de Salinas (2008) para efetuar a avaliação legislativa retrospectiva das normas sobre transporte público coletivo urbano da cidade de Mococa-SP, promulgadas entre 2013 e 2021, considerando-se como pano de fundo as manifestações de 2013 sobre transporte público coletivo e o estabelecimento do transporte como direito social na Constituição Federal, por meio da Emenda à Constituição nº 90/2015. O roteiro de avaliação legislativa retrospectiva buscou examinar a eficiência, eficácia e efetividade das normas selecionadas, com base na vontade expressa pelo legislador tanto nas justificativas dos projetos quanto nas discussões empregadas pelos parlamentares posteriormente à aprovação dos projetos de lei.

A metodologia de pesquisa de Costa (2022) abrangeu: I) revisão de literatura; II) análise documental (normas, requerimentos e indicações dos vereadores); III) lançamento de pesquisa de opinião realizada no site da Câmara Municipal de Mococa (com apoio da Presidência da época) para colheita de respostas de usuários e não usuários de transporte da cidade; IV) levantamento de custos ao tesouro municipal; V) exame da participação popular no planejamento e execução das políticas públicas (audiências públicas); e VI) atuação do conselho municipal nas audiências. Os dois últimos itens tiveram como objetivo a investigação da gestão democrática e controle social.

Os referenciais teóricos empregados por Costa (2022) na concepção do direito à cidade e sua possibilidade de concretização por meio do transporte público foram os trabalhos de David Harvey (2014, 2015) e Saskia Sassen (2016).



O objetivo deste artigo é fomentar o uso da avaliação legislativa retrospectiva como instrumento da Legística, para que haja uma melhoria da qualidade das leis, e, por conseguinte, do planejamento e execução das políticas públicas nos municípios, sob o viés da participação do Poder Legislativo como vetor de retroalimentação do ciclo de políticas públicas, além de investigar a efetivação do direito à cidade em Mococa.

1. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

A noção de política pública, segundo Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 26), está relacionada à forma como o Estado responde a problemas e demandas sociais considerados “coletivamente relevante[s]”. Por compreender que a ação do Estado é primordial, sobretudo no caso em tela, a investigação apoiou-se na ideia de Bucci (2006, p. 39) do Estado como centro instituidor de políticas públicas:

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 orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Para Bucci, o Direito, além de regulamentar a ação estatal, também estrutura e institui o próprio desenho da política pública. Os autores Secchi, Coelho e Pires (2020) citam várias correntes de pensamento na área que destacam outros centros de produção de políticas públicas, sendo a visão de primazia do Estado como instaurador uma delas. Howlett, Ramesh e Perl (2013) também identificam nos atores governamentais a fonte da instituição de políticas públicas. Assim, a escolha da análise empregada foi a visão estadocêntrica, aplicando-se como norte a concepção de Bucci (2006), pois nela se encontrou o englobamento do processo, em especial o processo legislativo, como parte da elaboração das políticas públicas.

Adotou-se o conceito de ciclo de políticas públicas, que, segundo Souza (2006, p. 28), é um dos possíveis “modelo[s] de formulação e análise de políticas públicas”, compreendendo, deste modo, uma escolha metodológica de Costa (2022). Quanto a este conceito, Costa (2022) baseou-se nas etapas do ciclo elencadas por Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Secchi, Coelho e Pires (2020). Essas etapas consideram que o ciclo deve ser sempre realimentado por avaliações constantes, que, por sua vez, impactam diretamente em nova definição do problema e planejamento para sua solução/mitigação.

A avaliação legislativa retrospectiva advém da Legística, cujo objetivo é a racionalização da produção normativa. A proposta desse tipo de avaliação é o “exame dos reais efeitos produzidos pela legislação e na sua comparação com os objetivos declarados ou implícitos da legislação” (SALINAS, 2013, p. 235). Desta forma, o uso da ferramenta metodológica de avaliação legislativa retrospectiva foi pensado como etapa de avaliação das normas sobre políticas públicas, para que haja efeito de retroalimentação no ciclo de políticas públicas.

Em relação à definição de transporte público coletivo urbano, Costa (2022) empregou aquela dada por Ferraz e Torres (2004, p. 1-3), em que “transporte urbano” trata da locomoção de pessoas e bens dentro das cidades; “público, coletivo ou de massa” (como sinônimos) são aqueles usados por muitas pessoas ao mesmo tempo, em que “Não existe flexibilidade de uso, pois os itinerários e os horários são fixos, e as viagens não são de porta a porta”.

Segundo Silva e Lapa (2019), o fundamento do transporte público coletivo está calcado na perspectiva capitalista, com a ampliação do movimento de gentrificação, que acaba por expulsar as populações hipossuficientes para a periferia dos centros urbanos, fomentando cada vez mais o abismo social e espacial. Balbim (2016), por sua vez, parte da ideia do urbano como um *locus* dinâmico, ou seja, espaço fluido.

Barbosa (2016, p. 44) atenta para um fenômeno, oriundo do capitalismo global, que afeta o urbano, o qual ele denomina de “metropolização do espaço”, representado por cenários de desigualdade gritante, como edifícios e bairros murados de alta renda ao lado de bairros de baixíssima renda, além da centralização de serviços públicos em determinadas regiões das cidades, o que submete a população hipossuficiente a longos e demorados deslocamentos. O autor salienta que transitar pela cidade, de forma realmente democrática, é poder transformá-la coletivamente.

Costa (2022) entende que o direito à cidade abarca a política pública de transporte coletivo urbano, e, deste modo, a análise dos resultados encontrados foi efetuada a partir das obras dos autores David Harvey (2014, 2015) e Saskia Sassen (2016).

Harvey (2014) introduz a concepção de *direito à cidade* fundamentada na obra de Henri Lefebvre, com suas próprias inferências dos escritos desse autor. Na visão de Harvey (2014), Lefebvre proporia a construção de um novo espaço urbano baseado na luta contra o capitalismo por parte das massas. David Harvey (2014) considera que a transformação da cidade, de espaço desigual para espaço democrático, não é um fim em si mesmo, e sim uma fase até o desmantelamento do sistema capitalista.

Conforme frisa Harvey (2014), o direito à cidade corresponde a um direito da coletividade de recriar e reinventar a cidade, que acaba sendo suprimido pela necessidade premente



do capitalismo em alocar o excesso de produção na urbanização. Sem a alocação adequada ou interrompida, o sistema passa por crise.

Esse autor considera que a expansão da urbanização capitalista, com a construção de grandes shoppings centers e a qualidade de vida tornando-se uma *commodity*, revela o individualismo acentuado da atualidade, permeado por espaços urbanos esfacelados e desintegrados de si, com o crescimento de condomínios fechados e a vigilância de locais antes coletivos.

Para Harvey (2014), a gentrificação, isto é, a expulsão de populações hipossuficientes de bairros centrais, por meio do discurso de planejamento urbano de revitalização dessas áreas, revela a violência por trás da urbanização capitalista.

O autor também identifica que o capitalismo transformou o espaço urbano em mercadoria, na medida em que há relação de oferta e demanda imobiliária comandada pelo capital financeiro, ainda que não seja uma relação perfeita, pois há um longo prazo para a construção e finalização de bens imóveis (diferentemente de bens móveis, em geral). Este considerável lapso de tempo, entre a oferta de créditos financeiros e a disponibilização dos bens imóveis, e o oferecimento expansivo e massivo de crédito, impulsionados pela vertiginosa especulação imobiliária, deram ensejo, segundo Harvey (2014), à crise financeira de 2007-2008.

Para ele, após essa crise, ocorreu uma tática do capital, apoiado pelo Estado, de redução dos gastos públicos com o espaço urbano comum, enquanto se observa a apropriação de espaços anteriormente comuns pelo capital.

Harvey (2014) vê na configuração espacial urbana a luta de classes, entre os detentores do capital, classes dominantes e dirigentes do Estado, e a população empobrecida, possuidora de mão de obra barata, na própria acomodação desses grupos na cidade.

Consoante Harvey (2014), os movimentos sociais devem deixar de focar nas fábricas, e passar a olhar para os moradores urbanos, pois são estes que criam e recriam o espaço urbano, propondo uma revolução urbana. Assim, o autor preconiza o exercício do direito à cidade e a reconquista da cidade por aqueles que nela habitam, a partir do direito de reformular o espaço urbano pela própria população.

David Harvey (2015) assevera que, para o capitalismo, é conveniente que haja uma infraestrutura eficiente – e aqui se inclui o transporte coletivo – que interliga os trabalhadores aos seus locais de trabalho, além do fluxo contínuo de mercadorias destinadas aos centros consumidores. Contudo, o autor vê na estruturação urbana focada no capital uma das causas da acentuação das desigualdades.

Harvey (2015) aventa a mutação da cidade através da imaginação, em referência à “Utopia”, de Thomas More, e distopias, como “Admirável Mundo Novo”, de Aldous Huxley e “1984”, de George Orwell, obras que representam espaços estáticos. Já a Disneylândia e os *shopping centers* representariam, para ele, uma “utopia degenerada”, sem dialética. Ele afirma que “A cidade é um espaço em processo de formação” (HARVEY, 2015, p. 23), para o cidadão, ela é espaço de transformação de si mesmo e do seu redor.

Sassen (2016) explora a concepção de expulsão sob a perspectiva macro, isto é, de forma global. Essa autora vê na acumulação exacerbada do capital a motivação por trás dos movimentos de expulsão populacional de diferentes regiões ao redor do mundo. Ela identifica em diversas ocorrências, que aparentam não estar conectadas, o mesmo fenômeno: a expulsão de populações empobrecidas e de grupos marginalizados de espaços urbanos, para dar lugar à expansão do capital.

Sassen (2016) observa a mercantilização da terra e sua aquisição por conglomerados, seja para o agronegócio, seja para a construção de imóveis urbanos, um dos principais efeitos da expansão do capital, no sentido norte (desenvolvido) para o sul (subdesenvolvido). Conforme Sassen (2016), o desenvolvimento da expulsão cresceu principalmente depois da crise financeira de 2007-2008, com o rompimento da bolha imobiliária e a pauperização da população mais vulnerável.

Segundo assinalado por Costa (2022), ambos autores, utilizados como perspectivas teóricas de análise dos resultados encontrados na pesquisa, enfatizam a acumulação agressiva do capital, a decorrente majoração da desigualdade social e econômica, a gentrificação, expulsão de populações devido à mercantilização da terra, a especulação imobiliária e a alteração da cidade em prol dos interesses do sistema capitalista.

Costa (2022, p. 11-13) observou que a motorização da população na cidade de Mococa foi consideravelmente maior do que o crescimento populacional, além da expansão urbana apresentada a partir, sobretudo, de 2010, com a criação de novos loteamentos residenciais. Ou seja, Costa (2022) notou que a oferta do serviço de transporte público não acompanhou o crescimento horizontal da cidade, levando à sucessiva motorização da população.

As abordagens de Harvey (2014, 2015) e Sassen (2016) contribuíram na compreensão dos dados e resultados encontrados, indicando como a globalização capitalista afeta mesmo uma cidade pequena do interior do estado de São Paulo, a partir de fatores como expulsão da população carente da área central urbana, especulação imobiliária e abandono pelo Estado quanto à implementação de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas.



O referencial metodológico baseou-se em Salinas (2008, 2013), com a adoção dos parâmetros propostos por essa autora: eficiência, eficácia e efetividade. Costa (2022, p. 48), com base em discussão conceitual, resumiu os três parâmetros da seguinte forma:

a lei é eficaz se o comportamento do público-alvo for ao encontro do esperado pelo legislador; a lei é efetiva se atingir seus objetivos definidos no processo legislativo; e a lei é eficiente conforme a comparação custo-benefício baseada nos objetivos atingidos.

Para a investigação dos parâmetros mencionados, Costa (2022) fez uso dos textos dos projetos de lei, de eventuais emendas propostas durante a tramitação na Câmara, dos requerimentos e indicações dos Vereadores, e dos debates das audiências públicas.

Quanto à forma de análise dos dados secundários, Costa (2022, p. 57) partiu da proposta de Salinas (2008) e elaborou um roteiro procedural para a implementação da avaliação legislativa *ex post*:

- 1) Identificação das normas e de suas vigências, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários;
- 2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento das normas;
- 3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) das normas;
- 4) Apontamento dos mecanismos previstos pelas normas para consecução de seus objetivos;
- 5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal.

Costa (2022) argumenta que o roteiro proposto tem como objetivo orientar a avaliação legislativa retrospectiva à luz dos parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade, incluindo também a identificação dos impactos não esperados pelo legislador.

A seguir, parte-se para a análise dos resultados da pesquisa, relacionando as constatações empíricas ao referencial teórico exposto, com ênfase na aplicação da avaliação legislativa retrospectiva como ferramenta de avaliação de políticas públicas e na retroalimentação do ciclo de políticas públicas.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Antes de apresentar cada um desses eixos analíticos, convém destacar que a avaliação legislativa retrospectiva, conforme aplicada por Costa (2022), permitiu a articulação entre os aspectos jurídicos das normas municipais e os efeitos concretos de sua implementação, conforme percebidos no contexto urbano de Mococa. A análise que se segue reflete não apenas os conteúdos normativos, mas também as percepções da população usuária, por meio das audiências públicas, da pesquisa de opinião e dos debates legislativos nas sessões da Câmara.

Tal abordagem possibilitou compreender os limites e alcances das normas editadas, revelando como a formulação legislativa, muitas vezes, não foi acompanhada de mecanismos adequados de efetivação, bem como de estrutura administrativa compatível com os objetivos pretendidos. Dessa forma, a análise dos resultados visa integrar os elementos jurídico-normativos às práticas políticas e administrativas observadas no período analisado.

As normas municipais analisadas — Lei nº 3.038/1999, Leis Complementares nº 495/2017, nº 528/2019, nº 540/2019, nº 543/2020, nº 547/2021 e Lei nº 4.908/2021 — apresentaram, em suas justificativas e exposições de motivos dos respectivos projetos de lei, uma recorrente preocupação com a manutenção do serviço de transporte público coletivo urbano em Mococa, com a reorganização jurídica da concessão e com a adaptação do ordenamento jurídico municipal às novas exigências legais e à realidade local.

A Lei Complementar nº 543/2020 tratou da instituição de subsídio ao transporte para o desembolso das tarifas referentes aos idosos e portadores de necessidades especiais, em razão da pandemia, pois houve diminuição do número de passageiros, o que inviabilizou o custeio do serviço de transporte coletivo. A Lei Complementar nº 547/2021 alterou dispositivo da Lei Complementar nº 528/2019 para prever a possibilidade de subsídio do transporte coletivo em geral, para manter a modicidade tarifária aos usuários, desde que previsto em edital de licitação de concessão.

Os subsídios previstos nessas normas e em outras anteriores foram examinados por Costa (2022), para fundamentar a análise da eficiência (custo-benefício). Costa (2022) notou que houve aumento expressivo na comparação do custeio pré pandemia ao empreendimento em 2020 e até setembro de 2021, além de indícios de pagamentos a maior de subsídio, ao arrepio do previsto da Lei Complementar nº 543/2020.

Com base na Lei municipal nº 3.038/1999, constatou-se que, embora os objetivos explícitos incluíssem o aumento da eficiência do transporte coletivo e a modicidade da tarifa, os objetivos implícitos apontavam para a prorrogação do contrato da permissionária existente à época por meio de lei (ao arrepio da legislação licitatória), isto é, na *canetada*. A norma previa diversos instrumentos de fiscalização e estímulo à qualidade, mas, conforme Costa (2022), sua implementação efetiva foi limitada.

Os resultados identificados por Costa (2022) foram que Lei municipal nº 3.038/1999: I) não foi completamente eficaz, pois não abarcou toda a cidade, ademais terem sido encontradas falhas na prestação do serviço nos bairros em que o transporte coletivo de fato existia; II) análise limitada da eficiência, pois não havia dados suficientes disponíveis, sendo não plenamente eficiente quanto às isenções concedidas e ao serviço pago pelos usuários, pois houve aumento acima da inflação do período sem melhoria e/ou expansão das linhas e rotas; III) não havia dados disponíveis para aferição da qualidade e satisfação do usuário, o que prejudicou o exame da



efetividade, não sendo considerada totalmente efetiva em razão dos vários requerimentos dos Vereadores sobre a qualidade do serviço.

Já os resultados encontrados, segundo Costa (2022), na Lei Complementar municipal nº 495/2017, embora os objetivos explícitos tenham versado sobre a regularização e a ampliação do serviço de transporte público, essa norma não chegou a ser implementada em razão de sua suspensão por decisão judicial em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI Processo nº 2137671-07.2018.8.26.0000 no Tribunal de Justiça de São Paulo). Assim, não se verificou produção de efeitos concretos. Ainda assim, o objetivo implícito de substituir o contrato anterior por nova concessão demonstra a tentativa de corrigir irregularidades administrativas previamente apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, evidenciando a busca por uma base legal mais sólida para a concessão.

No tocante à Lei Complementar nº 528/2019 e suas alterações (Leis Complementares nº 540/2019 e nº 547/2021), os resultados aferidos por Costa (2022) foram:

I) norma parcialmente eficaz, pois apesar de paralisações ocorridas no início da pandemia, houve a adição de bairro às rotas, com publicidade no site institucional da Prefeitura das linhas e horários; II) norma parcialmente eficiente, uma vez que o subsídio implementado a partir de agosto de 2020 pode manter em operação o transporte coletivo, sem reajuste tarifário, ainda que ele não abrangesse todo o território urbano; III) norma não foi completamente efetiva, dado que o transporte coletivo não abrangeu todo o território e não foi realizada licitação para nova concessão (até setembro de 2021), somente uma sucessão de contratos emergenciais e aditivos contratuais por períodos além dos previstos na Lei federal nº 8.666/1993, que dispunha, à época, sobre licitações e contratos administrativos.

Os objetivos explícitos da Lei Complementar nº 528/2019, e alterações posteriores, reiteraram a essencialidade do serviço e indicaram diversas diretrizes para sua execução. Costa (2022) aponta que houve avanços, como a inclusão do bairro Pôr do Sol nas rotas.

Contudo, embora tenha havido adição de linhas e continuidade do serviço por meio de contratações emergenciais após o fim da permissão do serviço, a ausência da licitação prevista e a manutenção do serviço em caráter precário demonstram a dificuldade de transformar os objetivos legislativos em ações concretas. Assim, a prestação continuou parcial e marcada por solicitações recorrentes da população para inclusão de bairros não atendidos, conforme análise dos requerimentos dos Vereadores do período.

Costa (2022) observou que os principais objetivos declarados desse diploma referem-se à continuidade da prestação do serviço, à compatibilização do marco normativo local com as transformações urbanas do município, à tentativa de reequilíbrio econômico-financeiro da concessão e à ampliação dos instrumentos jurídicos de planejamento.

Em relação à Lei municipal nº 4.908/2021, que previa a instituição de gratuidade geral do transporte coletivo, ela não foi de fato implantada, com dois pregões inicialmente suspensos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, devido a impugnações ao edital, posteriormente revogados pela Prefeitura Municipal, o que prejudicou o exame de eficiência, eficácia e efetividade.

Apesar da formulação recorrente desses objetivos nas normas analisadas, constatou-se que eles, em sua maioria, foram redigidos de forma genérica, com baixa densidade normativa e escassa vinculação a mecanismos de controle, a metas quantitativas ou a indicadores de desempenho. Tal ausência compromete a verificação da eficácia e da efetividade legislativa, dificultando a identificação de resultados concretos que tenham sido obtidos a partir das normas promulgadas. Ainda que tenham sido mencionadas preocupações com a melhoria do serviço e com a adequação contratual, não foram previstos, por exemplo, dispositivos que detalhassem ações estruturantes, marcos temporais, obrigações específicas ou formas sistemáticas de fiscalização da execução dos objetivos.

A análise empreendida por Costa (2022) indica, assim, que há uma lacuna entre os objetivos declarados nas proposições legislativas e a capacidade normativa de induzir ações concretas, o que revela uma fragilidade estrutural na técnica de elaboração legislativa adotada pelo município de Mococa, no período investigado. Tal constatação reforça a importância da avaliação legislativa retrospectiva como instrumento de aprimoramento normativo, sobretudo para políticas públicas estruturantes como o transporte coletivo urbano.

A avaliação legislativa retrospectiva realizada por Costa (2022) também se debruçou sobre os mecanismos de participação popular e controle social no contexto da política pública de transporte coletivo em Mococa. Verificou-se que, embora algumas audiências públicas tenham sido realizadas, principalmente quando da tramitação de projetos mais complexos, como os que envolviam subsídios ou alterações estruturais no serviço, sua ocorrência foi pontual e não seguiu um padrão sistemático de consulta e escuta da população usuária.

A pesquisa de opinião promovida por Costa (2022), por meio do site da Câmara Municipal, com apoio da Presidência da época, indicou uma tendência de insatisfação generalizada quanto à qualidade, abrangência e regularidade do transporte coletivo urbano, em relação àqueles usuários que responderam ao questionário online. Em razão do tipo de amostra da pesquisa de opinião ser não probabilista, Costa (2022) não pôde inferir informações a partir dela, mas a autora argumentou que, apesar das limitações estatísticas desse tipo de amostra, a pesquisa de opinião efetuada pode auxiliar a delinear a percepção dos usuários do transporte coletivo.

Além disso, os dados indicaram uma demanda reprimida por atendimento em bairros periféricos, o que evidencia a importância de instrumentos contínuos de participação da população na formulação e revisão da política pública.

No tocante ao controle social institucionalizado, Costa (2022) apontou a atuação tímida do Conselho Municipal de Trânsito e Transportes nas deliberações legislativas. O órgão, embora



previsto em normas anteriores, foi pouco mencionado nos registros legislativos e nas discussões de plenário. Isso reforça a ideia de que a participação popular no processo legislativo ainda ocorre de forma frágil, e que sua institucionalização plena, com canais permanentes de diálogo e fiscalização, é essencial para o aprimoramento democrático da política de transporte coletivo urbano.

Assim, os achados da pesquisa de Costa (2022) sugerem que, embora o Legislativo municipal tenha atuado na fiscalização da execução das políticas públicas de transporte urbano, com relativa constância tanto na discussão dos projetos quanto após a edição das leis, a fragilidade dos mecanismos de controle pelo próprio Poder Executivo, a falta de instrumentos institucionais que assegurem a participação da sociedade civil, o parco controle social e a baixa efetivação prática das diretrizes comprometem a realização plena do direito à cidade. Este, conforme delineado por Harvey (2014) e Sassen (2016), consiste na possibilidade de todos os habitantes acessarem, permanecerem e transformarem coletivamente o espaço urbano, em oposição à lógica da exclusão e da mercantilização promovida pelo modelo de urbanização capitalista.

CONCLUSÃO

Este artigo buscou apresentar os principais achados e discussões da dissertação de Costa (2022), centrada na avaliação legislativa retrospectiva das normas municipais que tratam do transporte público coletivo urbano em Mococa, instituidoras da política pública desse tema. A partir da articulação entre a agenda do Legislativo local, os conceitos de política pública, de transporte coletivo, direito à cidade segundo Harvey (2014, 2015) e Sassen (2016), e o método de avaliação legislativa *ex post*, com roteiro inspirado em Salinas (2008, 2013), foi possível analisar de forma crítica os efeitos das normas editadas no período de 2013 a 2021, com especial atenção à eficácia, efetividade e eficiência das políticas públicas instituídas.

Os resultados obtidos revelaram a existência de lacunas significativas entre os objetivos declarados nas normas e sua efetiva implementação. A recorrente ausência de metas mensuráveis, marcos temporais e mecanismos concretos de fiscalização comprometeu a capacidade normativa de promover mudanças substanciais na prestação do serviço. Embora algumas ações tenham buscado garantir a continuidade do transporte coletivo — como a concessão de subsídios ou a reorganização jurídica das concessões —, essas medidas foram frequentemente pontuais, com baixa densidade normativa e escassa integração entre planejamento, execução e avaliação.

A análise dos custos públicos envolvidos evidenciou um aumento expressivo nos repasses municipais para manter a prestação do serviço durante a pandemia, nem sempre acompanhados

de critérios claros de eficiência ou contrapartidas da concessionária. Além disso, identificou-se uma atuação ainda tímida do Conselho Municipal de Trânsito e Transportes e uma participação popular restrita a momentos esporádicos, sem institucionalização de canais permanentes de escuta e fiscalização.

Para Costa (2022), a execução malfeita de política pública revela falta de planejamento ou identificação defeituosa das necessidades, sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas. A prorrogação contratual feita além do previsto em edital e indícios de pagamentos de subsídios a maior do que autorizado em lei assinalam descaso do Poder público com os usuários e com os recursos públicos. Desta forma, apesar de certa melhoria encontrada na prestação do serviço em si, a população periférica continuou excluída tanto da cidade quanto de exercer controle de fato sobre a política pública de transporte urbano.

Com base nos referenciais de Harvey (2014, 2015) e Sassen (2016), os achados da pesquisa de Costa (2022) permitem concluir que a precariedade da política pública de transporte coletivo em Mococa reflete, em escala local, os efeitos da urbanização subordinada à lógica de acumulação capitalista: exclusão de populações periféricas do acesso pleno à cidade, ausência de planejamento integrado e políticas públicas descoladas das reais demandas territoriais.

Os resultados aqui apresentados podem subsidiar a melhoria da atuação legislativa municipal e orientar o planejamento mais racional e inclusivo do transporte coletivo urbano na cidade de Mococa.

A avaliação legislativa retrospectiva, neste cenário, revelou-se uma ferramenta relevante para o aprimoramento da técnica legislativa e para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas, ao permitir que Poder público reflita sobre os efeitos reais de suas normas. Assim, este artigo reforça a importância de institucionalizar práticas avaliativas no âmbito municipal, fortalecendo a articulação entre políticas públicas, democracia, técnica legislativa e concretização do direito à cidade.

Deve-se apontar que a pesquisa empreendida por Costa (2022), e, subsequentemente, este artigo, incorre em algumas limitações: I) natureza da amostragem da pesquisa de opinião; II) falta de dados oficiais para lastrear a pesquisa. A pesquisa de opinião foi baseada em amostragem não probabilística, sem uma definição precisa amostral, o que impede que os dados sejam generalizados para o universo de usuários do transporte público. Ainda assim, as informações oriundas da pesquisa de opinião permitiram esboçar tendências de percepção sobre a qualidade do serviço de transporte coletivo. Ademais, a análise documental esteve condicionada à disponibilidade de registros oficiais e de informações públicas, o que restringiu, segundo Costa (2022), o acesso a dados essenciais, como número de passageiros e custo dos subsídios previamente a 2020.



É necessário salientar as possibilidades de futuras investigações fundamentadas na avaliação realizada e nos resultados encontrados em Costa (2022). Recomenda-se, por exemplo, a realização de estudos comparados com outros municípios de porte semelhante para avaliar padrões de formulação e efetividade de políticas públicas de transporte coletivo sob a ótica da avaliação legislativa retrospectiva. Além disso, pesquisas com métodos qualitativos, como entrevistas com usuários, gestores públicos e parlamentares locais, podem aprofundar a compreensão das relações entre norma, execução e percepção social. Outra possibilidade seria explorar os efeitos da transição da legislação federal de licitações (Lei nº 8.666/1993 para Lei nº 14.133/2021) sobre os contratos de concessão do transporte coletivo, especialmente quanto aos critérios de eficiência, transparéncia e controle social.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). **Cidade e movimento:** mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. cap. 1, p. 23-42. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7133> Acesso em: 22 abr. 2025.

BARBOSA, Jorge Luiz. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). **Cidade e movimento:** mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. p. 43-56. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7133> Acesso em: 22 abr. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, Rosa Carolina Negrini da. **AVALIAÇÃO LEGISLATIVA RETROSPECTIVA:** Políticas públicas de transporte coletivo da cidade de Mococa-SP. Orientador: Felipe Ziotti Narita. 2022. 172 p. Dissertação (Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) - Universidade Estadual Paulista (Unesp) - FCHS, Franca, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/238254>. Acesso em: 15 abr. 2025.

FERRAZ, Antônio Clóvis “Coca” Pinto; TORRES, Isaac Guilherme Espinosa. **Transporte público urbano.** 2^a. ed. atual. e ampl. São Carlos: Rima Editora, 2004. 428 p.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

_____, David. **Espaços de esperança.** 7^a ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MOCOCA. Lei nº 3038, de 29 de setembro de 1999. **Disciplina o Sistema Municipal de Transportes Urbanos de Passageiros e dá outras providências.** Mococa, SP, set 1999. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1999/3483/3483_texto_integral.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 495, de 4 de outubro de 2017. Autoriza a concessão de serviço público que especifica e dá outras providências. **Jornal de Notícias**, Mococa, SP, p. 6-7, 7 out. 2017. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/5446/5446_texto_integral.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019. Autoriza a concessão de serviço público de transporte coletivo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano II, n. 271, p. 1-8, 12 set. 2018. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/278>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 540, de 27 de novembro de 2019. Altera o art. 7º da Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano II, n. 324, p. 4-7, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/332>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 543, de 6 de agosto notde 2020. “Dispõe sobre o desembolso dos valores das tarifas de transporte público aos beneficiários do transporte gratuito, em especial idosos e portadores de necessidades especiais e dá outras providências”. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano III, n. 441, p. 6-8, 6 ago. 2020. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/452>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 547, de 26 de fevereiro de 2021. Altera a Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano IV, n. 552A, p. 1, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/572>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei nº 4.908, de 26 de agosto de 2021. Dispõe sobre a criação do Programa Transporte para Todos, no Município de Mococa e dá outras providências. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano IV, n. 659, p. 1-2, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/681>. Acesso em: 25 abr. 2025.



SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação Legislativa no Brasil:** um estudo de caso sobre as normas de transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). USP, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php> Acesso: em 20 abr. 2025.

_____, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 228-249, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2219> Acesso em: 20 abr. 2025.

SASSEN, Saskia. **Expulsões:** brutalidade e complexidade na economia global. 1^a. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016. 336 p.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas:** conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3^a ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020. Edição do Kindle.

SILVA, Marília do Nascimento; LAPA, Tomás de Albuquerque. O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife. **Cadernos Metrópole** [online]. 2019, v. 21, n. 45, p. 511-530. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4507>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006. p. 20-45.