

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**AVALIAÇÃO LEGISLATIVA RETROSPECTIVA:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE COLETIVO DA CIDADE DE MOCOCA-
SP**

FRANCA – S.P.
2022

AVALIAÇÃO LEGISLATIVA RETROSPECTIVA:
Políticas públicas de transporte coletivo da cidade de Mococa-SP.

Dissertação apresentada como requisito ao Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca.

Linha de Pesquisa: Instituições, cidadania e políticas sociais.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Ziotti Narita

**AVALIAÇÃO LEGISLATIVA RETROSPECTIVA:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE COLETIVO DA CIDADE DE MOCOCA-
SP.**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da
Universidade Estadual

Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), para obtenção do título de Mestre em
Planejamento

e Análise de Políticas Públicas. Área de Concentração: Instituições, Cidadania e
Políticas

Sociais. Data da aprovação: ____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Presidente:

Prof. Dr. Felipe Ziotti Narita – FCHS-Unesp

Primeiro examinador (titular):

Prof. Dr. Hélio Alexandre Silva – FCHS-Unesp

Segundo examinador (titular):

Prof. Dr. Luiz Carlos Ramiro Júnior – UFF/Cederj e Biblioteca Nacional

Primeiro suplente:

Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca – FCHS-Unesp

Segundo suplente:

Prof. Dr. Sérgio César da Fonseca – FFCLRP-USP

“Às vezes, a tese é um puzzle: você dispõe de todas as peças, cumpre fazê-la entrar em seu devido lugar”

(Umberto Eco)

RESUMO

Esta pesquisa analisa políticas públicas municipais sobre transporte público coletivo urbano na cidade de Mococa, estado de São Paulo, pela avaliação legislativa retrospectiva, ou seja, após a edição das normas jurídicas pelo Poder Público. A avaliação legislativa retrospectiva é um instrumento da Ciência da Legislação, que permite a interferência positiva na melhoria da qualidade das leis, ao investigar os efeitos da aplicação das normas após sua edição. O objetivo da pesquisa é analisar em que medida o direito ao transporte público coletivo urbano é efetivo, eficiente e eficaz na cidade de Mococa, inserido na Constituição Federal de 1988 como direito social desde a Emenda Constitucional nº 90/2015, sendo o recorte temporal definido entre os anos 2013 e 2021, e de que forma as políticas públicas do transporte se relacionam com o direito à cidade, segundo os referenciais teóricos de David Harvey e Saskia Sassen. A metodologia de pesquisa consistiu em revisão de literatura; levantamento e exame de dados secundários, por meio do uso de dados de pesquisa de opinião lançada no site da Câmara Municipal, compreendendo usuários e não usuários de transporte coletivo; pesquisa documental com verificação de normas regulamentadoras vigentes sobre o tema em âmbito municipal e dos projetos de lei originários, e de outros dados secundários, como levantamento de requerimentos e indicações dos Vereadores da Câmara Municipal de Mococa, de modo a averiguar a perspectiva da execução das políticas públicas sob a ótica do Legislativo local; aferição dos custos aos cofres públicos; maneira como se deu a participação popular no planejamento e execução de políticas públicas de transporte coletivo (via gestão democrática e controle social), pela realização de audiências públicas na Câmara Municipal, atuação do conselho municipal nessas audiências e sua participação no planejamento. Os resultados aferidos foram que, apesar de certa evolução na abrangência do serviço público nos bairros periféricos, o transporte público coletivo urbano em Mococa ainda não é completamente eficiente, eficaz e efetivo, por não contemplar todos os bairros da cidade, além de ser restrito aos dias úteis e sábados de manhã, impedindo o acesso da população carente à cidade, excluindo esta parcela do povo do direito à cidade e do direito de recriar a cidade.

Palavras-chave: avaliação legislativa; políticas públicas; transporte público; mobilidade urbana; direito à cidade

ABSTRACT

This research analyzes municipal public policies on urban public transport in the city of Mococa, state of São Paulo, through a retrospective legislative evaluation, that is, after the publication of legal norms by the Public Power. Retrospective legislative evaluation is an instrument of the Science of Legislation, which allows positive interference in the improvement of the quality of laws, by investigating the effects of the application of norms after their edition. The objective of the research is to analyze to what extent the right to urban collective public transport is effective, efficient and effective in the city of Mococa, inserted in the Federal Constitution of 1988 as a social right since Constitutional Amendment No. between 2013 and 2021, and how public transport policies relate to the right to the city, according to the theoretical frameworks of David Harvey and Saskia Sassen. The research methodology consisted of literature review; survey and examination of secondary data, through the use of opinion poll data released on the City Council website, comprising users and non-users of public transport; documental research with verification of regulatory norms in force on the subject at the municipal level and of the original bills, and other secondary data, such as a survey of requirements and indications of the Councilors of the Municipality of Mococa, in order to ascertain the perspective of the execution of the public policies from the perspective of the local legislature; measurement of costs to public coffers; the way in which popular participation took place in the planning and execution of public transport policies (through democratic management and social control), through the holding of public hearings in the City Council, the performance of the municipal council in these hearings and its participation in planning. The results were that, despite some evolution in the scope of the public service in the peripheral neighborhoods, urban public transport in Mococa is still not completely efficient, effective and effective, as it does not cover all the neighborhoods of the city, in addition to being restricted to the weekdays and Saturday mornings, preventing the access of the needy population to the city, excluding this part of the people from the right to the city and from the right to recreate the city.

KEYWORDS: legislative evaluation; public policy; public transportation; urban mobility; right to the city

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO CONTEXTO DO DIREITO À CIDADE	12
1.1) Política pública e Ciclo de políticas públicas	15
1.2) Transporte público urbano como faceta do direito à cidade	19
CAPÍTULO 2 AVALIAÇÃO LEGISLATIVA DAS NORMAS SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO EM MOCOCA	51
2.1) Normas analisadas	60
2.2) Avaliação Legislativa: procedimentos metodológicos	62
2.3) Lei municipal nº 3.038, de 29 de setembro de 1.999	67
2.3.1) Identificação da norma e de sua vigência, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários	67
2.3.2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento da norma.....	70
2.3.3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) da norma	71
2.3.4) Apontamento dos mecanismos previstos pela norma para consecução de seus objetivos	73
2.3.5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal	74
2.4) Lei Complementar municipal nº 495, de 4 de outubro de 2017	79
2.4.1) Identificação da norma e de sua vigência, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários	79
2.4.2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento da norma.....	81
2.4.3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) da norma	83
2.4.4) Apontamento dos mecanismos previstos pela norma para consecução de seus objetivos	84
2.4.5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal.	88
2.5) Lei Complementar municipal nº 528, de 11 de setembro de 2019 e alterações posteriores	92
2.5.1) Identificação da norma e de sua vigência, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários	92
2.5.2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento da norma.....	92

2.5.3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) da norma	95
2.5.4) Apontamento dos mecanismos previstos pela norma para consecução de seus objetivos	96
2.5.5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal.	98
2.6) Lei municipal nº 4.908, de 26 de agosto de 2021	107
2.6.1) Identificação da norma e de sua vigência, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários	107
2.6.2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento da norma.....	108
2.6.3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) da norma	109
2.6.4) Apontamento dos mecanismos previstos pela norma para consecução de seus objetivos	109
2.6.5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal. ...	110
2.7) Custos de execução pelo Poder Público municipal e número de usuários	114
2.8) Eficácia, eficiência e efetividade	125
2.8.1) Lei municipal nº 3.038/1.999.....	125
2.8.2) Lei Complementar municipal nº 495/2017	129
2.8.3) Lei Complementar municipal nº 528/2019 e alterações posteriores	129
2.8.4) Lei municipal nº 4.908/2021.....	134
CAPÍTULO 3 CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO	135
3.1) Gestão democrática e controle social da política pública	135
3.2) Participação popular e do Conselho Municipal	140
3.3) Pesquisa de opinião realizada pela Câmara Municipal	146
CAPÍTULO 4 ROTEIRO INTEGRATIVO	155
CONCLUSÃO	153
REFERÊNCIAS.....	157

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado, iniciada em 2020, trata das políticas públicas de transporte coletivo no município de Mococa (SP) a partir das normas que as antecederam. Partimos da premissa proposta por Bucci (2006) de que as políticas públicas necessitam ser antecidas por normas jurídicas para que possam ser colocadas em prática. Deste modo, para analisar a forma de execução das políticas públicas especificamente do campo do transporte público urbano sob a perspectiva das normas instituidoras, julgamos ser necessário examinar a maneira como essas normas foram inseridas no ordenamento jurídico, a partir do processo legislativo que ensejou a política pública.

O exame do processo legislativo focou na tramitação dos projetos de leis municipais do tema em questão, empregando-se como dados secundários os requerimentos e indicações dos vereadores e a discussão em Plenário desses projetos de leis, de forma a demonstrar de que modo se deu a inserção do tema transporte público coletivo urbano na agenda do Legislativo municipal no decorrer do período selecionado (2013 a 2021).

Para levantamento dos dados secundários relacionados às normas e seus respectivos projetos de leis, estabelecemos um roteiro baseado no trabalho de Salinas (2008) para consecução de Avaliação Legislativa Retrospectiva (ou *ex post*). Este tipo de avaliação examina os efeitos da norma após sua entrada no ordenamento jurídico, de forma a averiguar sua efetividade, eficácia e eficiência, parâmetros estes que tomam por base a vontade do legislador ao submeter projetos de leis para o Legislativo.

O objetivo geral da pesquisa é como se efetua a execução das políticas públicas municipais relacionadas ao transporte público coletivo urbano, vista pelos parlamentares locais por meio das discussões em Plenário, e em que medida estão relacionadas ao direito à cidade, de acordo com os pensamentos dos autores David Harvey (2014; 2015) e Saskia Sassen (2016). O capítulo 1 discute alguns conceitos importantes para a pesquisa: o conceito de política pública e sua inserção tanto na abordagem estadocêntrica quanto no Ciclo de políticas públicas; a definição de transporte público coletivo urbano e sua inserção na política pública, assim como

aborda a política pública de transporte público coletivo a partir da noção de direito à cidade, conforme as propostas de David Harvey (2014, 2015) e Saskia Sassen (2016).

O capítulo 2, por sua vez, apresenta a análise das normas sobre transporte coletivo em Mococa, usando o recorte temporal a partir de 2013. Este recorte foi escolhido em razão das manifestações, em âmbito nacional, sobre transporte coletivo. Nesse capítulo, é examinada a legislação sob o método da Avaliação Legislativa retrospectiva (ou *ex post*), visando investigar os efeitos das normas em relação à eficiência, eficácia e efetividade nos impactos previstos ou não pelo legislador, além dos custos envolvidos na execução dos serviços de transporte público coletivo urbano. Para isso, utilizamos um roteiro elaborado a partir do trabalho de Salinas (2008), que tratou de normas de transferências voluntárias ao terceiro setor. A Avaliação Legislativa é um instrumento da Legística que tem por finalidade melhorar a qualidade da lei, seja na elaboração de projeto de lei (prospectiva ou *ex ante*), seja após sua entrada em vigor (retrospectiva ou *ex post*).

O capítulo 3 analisa a ideia de gestão democrática e controle social, a participação popular e do conselho municipal a partir de algumas audiências públicas ocorridas na Câmara Municipal no recorte temporal, e examina a pesquisa de opinião realizada pela autora no site da Câmara Municipal, com apoio da gestão do Legislativo local, sobre o transporte público coletivo.

O capítulo 4 apresenta o produto do Mestrado Profissional: um roteiro integrativo, que visa orientar a elaboração de projetos de lei e normas infralegais no âmbito da criação ou alteração das políticas públicas municipais, concebido a partir do Decreto federal nº 9.191/2017 e da obra do eminente professor lusitano Carlos Blanco de Moraes (2008; 2010). O produto almejado foi pensado em como a avaliação legislativa retrospectiva pode contribuir para retroalimentar o planejamento de políticas públicas municipais, pela noção de Ciclo de políticas públicas, apontando para uma melhoria da qualidade das leis e atos normativos municipais sobre transporte público coletivo, e sua introdução ao planejamento municipal.

Por fim, a conclusão faz uma amarração dos parâmetros de eficiência, efetividade e eficácia das normas municipais sobre as políticas públicas de transporte público coletivo, levanta uma ideia do grau de efetivação do direito social ao transporte, presente na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 90/2015, qual a dimensão do direito ao transporte dentro do direito à cidade, e o nível

de participação popular, quanto à gestão democrática, na elaboração e execução do serviço de transporte público coletivo.

CAPÍTULO 1 A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO CONTEXTO DO DIREITO À CIDADE

Nosso recorte espacial é a cidade de Mococa, localizada no interior de São Paulo, sob a influência de Ribeirão Preto (abarcada na região metropolitana de Ribeirão Preto¹, conforme Lei Complementar nº 1290, de 06 de julho de 2016). A cidade apresentava, de acordo com o último censo do IBGE em 2010, 66.290 pessoas, com população estimada para 2021 de 69.072 pessoas, e IDH de 0,762 (em 2010)². Para esse período de 2010 a 2021, o crescimento estimado da população foi na ordem de 4,19%, como se observa na Tabela 2.1 (numeração original) do Censo de 2010 do IBGE.

Tabela 2.1 - População residente, total, urbana total e urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos, com indicação da área total e densidade demográfica, segundo os municípios - São Paulo - 2010

Municípios	População residente						Área total (km ²)	Densidade demográfica (hab/km ²)
	Total	Absoluta		Relativa (%)		Total		
		Total	Na sede municipal	Total	Urbana			
Total	41 262 199	39 585 251	36 694 282	100,0	95,9	88,9	248 197,0	166,25
Mococa	66 290	61 149	58 197	100,0	92,2	87,8	854,9	77,55

Fonte: Tabela 2.1, Censo 2010, IBGE³

A taxa de urbanização observada no Brasil era 84,4% em 2010⁴, enquanto Mococa o valor era de 87,8%, o que demonstra o caráter urbano do município.

¹ Vide Lei Complementar estadual nº 1.290, de 06 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2016/lei.complementar-1290-06.07.2016.html> Acesso em: 7 out. 2022.

² Dados do site do IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mococa/panorama> Acesso em: 15 set. 2022.

³ Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=35&dados=0> Acesso em: 15 set. 2022.

⁴ Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf Acesso em: 7 out. 2022.

No intervalo entre 2010 e 2021, Mococa atravessou um momento de intensa motorização da população, com crescimento significativo de veículos, conforme apresenta a Tabela 1:

Tabela 1 - Crescimento da frota de veículos em Mococa 2010-2021

Veículo	Número em 2010	Número em 2021	Variação
Automóvel	17172	27009	57%
Caminhão	1010	1329	32%
Motocicleta	6789	9387	38%
Ônibus	272	381	40%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do site IBGE Cidades⁵

O fenômeno do acréscimo de veículos seguiu o crescimento da cidade em si, consoante a Tabela 2 demonstra:

Tabela 2 - Loteamentos novos aprovados em Mococa

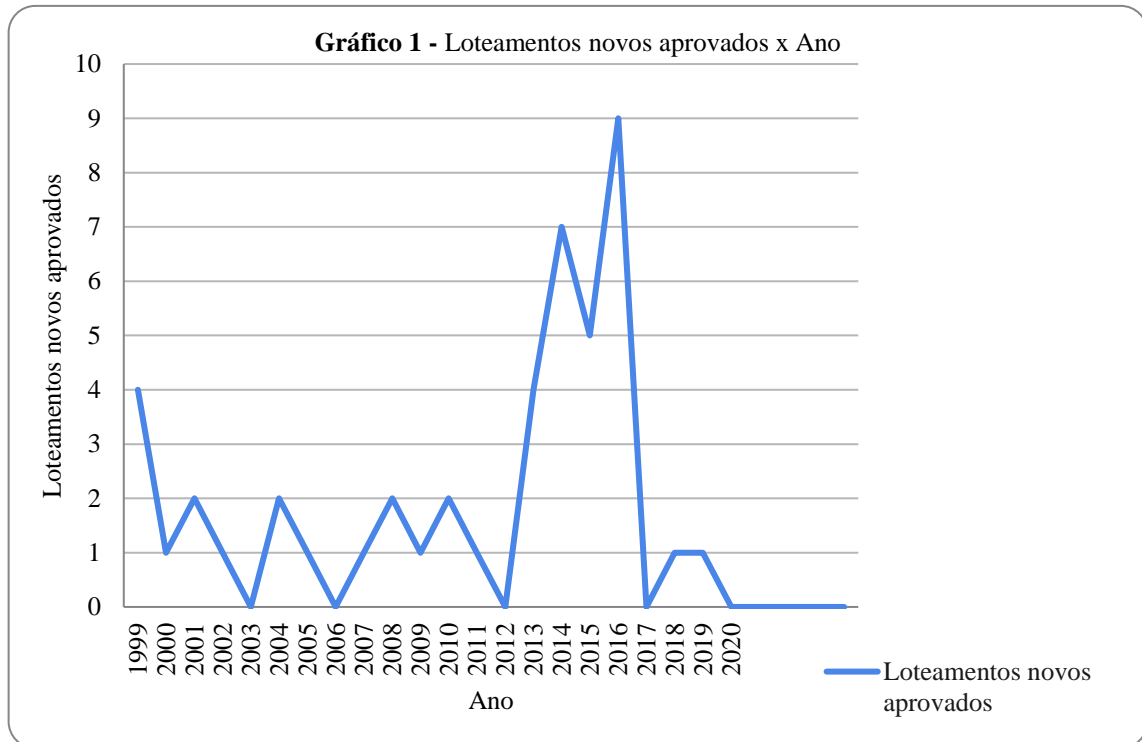
Loteamento	Ano
Jardim André de Lima	1999
Colina Verde	1999
José Justi	1999
Jardim Santa Luzia	1999
Jardim das Figueiras	2000
Jardim do Imperador (atual Gildo Geraldo)	2001
Jardim Santa Emília	2001
Jardim José Justi II	2002
Residencial Samambaia	2004
Jardim São José	2004
São Domingos Parque Ecológico	2005
Jardim Progresso	2007
Jardim das Paineiras	2008
Residencial Anita Venturi Pricoli	2008
Barra Feita	2009
Terras de Santa Marina	2010
Altos do Vale	2010
Carlito Quilice	2011
Jardim Miguel Gomes	2013
Portal da Cidade	2013

⁵ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mococa/pesquisa/22/28120?ano=2010> e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mococa/pesquisa/22/28120?ano=2021> Acesso em: 15 set. 2022.

Jardim Santa Rita	2013
Jardim Ítalo Maziero	2013
Jardim Botânico	2014
Santa Terezinha I	2014
Santa Terezinha II	2014
Santa Helena	2014
Altos do Vale II	2014
Jardim Riachuelo II	2014
Lago dos Ipês	2014
Jardim Alcebíades Quilice	2015
Vale Verde	2015
Jardim Boa Vista	2015
Jardim Maziero	2015
Condomínio Boa Vista	2015
Mais Parque Mococa	2016
Jardim Itália	2016
Residencial Nova Carvalho	2016
Parque dos Manacás I	2016
Parque dos Manacás II	2016
Jardim Julieta Lima Dias	2016
Alta Vista	2016
Jardim Padre Demóstenes	2016
Jardim Antônio Carlos Bernini	2016
Bom Jardim	2018
Jardim dos Flamboyants	2019

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL

O movimento de aprovação de novos loteamentos pode ser notado pelo Gráfico 1 abaixo:



Fonte: elaboração própria a partir de dados do SAPL - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

É no contexto de uma cidade pequena, do interior do Estado de São Paulo, em notável expansão territorial e do número de veículos motorizados, que se justifica a forma como se dá a execução da política pública do transporte público coletivo urbano, baseada nas normas que dão suporte jurídico à concretização do direito social ao transporte, e em que medida a implementação dessas normas (e, por consequência, das políticas públicas que delas decorrem) manifesta-se como um dos aspectos do direito à cidade segundo a perspectiva de David Harvey e Saskia Sassen.

1.1) Política pública e Ciclo de políticas públicas

A ideia de política pública nos remete a um problema ou necessidade da sociedade que demanda uma resposta voltada à coletividade. Ao pensarmos em políticas públicas, invariavelmente vem à mente o papel do Estado – ainda que haja certa controvérsia nesse campo, indicando se as políticas seriam oriundas somente do Poder Público constituído ou se seria possível a instituição de políticas públicas por organismos não estatais. Neste sentido, Secchi, Coelho e Pires (2020), no capítulo inicial de sua obra, trazem à tona a discussão sobre os “nós conceituais”, sendo o primeiro deles a função do Estado e outros atores não estatais na concepção e

execução de políticas públicas. Aqui, os autores se posicionam sob o ponto de vista “multicêntrico”, ao conceber a possibilidade de diferentes atores (estatais ou não) de elaborar e efetivar políticas públicas. De maneira diversa, conduzimos esta pesquisa sob o prisma do Estado como ator predominante.

Assim, partimos da concepção de Bucci (2006, p. 39), da visão de primazia do Estado como instaurador 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.

Bucci (2006) estabelece essa definição de política pública no âmbito do Direito com a finalidade de ampliar o campo de estudo dessa ciência, respondendo, assim, às mudanças sociais. A autora aponta para as bases jurídicas das políticas públicas, como a Constituição Federal, leis, ou mesmo regramentos infralegais ou administrativos. A juridicidade das políticas públicas é característica intrínseca a elas, pois, para existirem, necessitam de arcabouço constitucional e legal, “o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito - e gerar efeitos jurídicos - os atos e as omissões que constituem cada política pública” (BUCCI, 2006, p. 37).

A visão estadocêntrica se justifica, nesta investigação, na medida em que temos como ponto de partida as normas jurídicas acerca das políticas públicas sobre transporte público coletivo urbano em vigência na circunscrição do município de Mococa, promovendo uma avaliação legislativa *ex post* das normas e examinando a execução dessas políticas públicas sob a perspectiva da agenda do Poder Legislativo local.

Bucci (2013) propõe uma abordagem metodológica chamada de *Direito e Políticas Públicas*, na qual a autora criou um *Quadro de Referência em Políticas Públicas* (BUCCI, 2016). Ruiz e Bucci (2019), ao notar que o Quadro de Referência não responde às políticas públicas não estruturadas ou ainda em processo de formação, apontam para uma ferramenta que visa preencher essa lacuna, o *Quadro de problemas de políticas públicas*.

Souza (2006, p. 24) traz o conceito clássico de Harold Lasswell: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (apud SOUZA, 2006, p. 24), além de expor a ideia corrente de política pública como forma de resolver um problema público. Souza (2006, p. 26) delinea política pública como uma ação governamental que modifica a sociedade a partir de problemas.

Secchi, Coelho e Pires (2020), por sua vez, a interpretam como uma resposta a um problema socialmente relevante. Para estabelecer política pública, os autores usam o ponto de partida de três “nós conceituais”.

O primeiro nó corresponde ao executor dessas políticas: seria centrado exclusivamente no Estado ou policêntrico? Para esses autores, tanto o Estado quanto outros atores sociais (como organizações não governamentais, instituições privadas e órgãos multilaterais⁶) são responsáveis pela elaboração das políticas públicas.

O segundo nó trata da questão da omissão frente a um problema público: seria essa omissão uma espécie de política pública? Para eles, não. A política pública representa uma orientação à atividade do executor ou à passividade de quem a recebe. Neste tópico, os autores configuram a visão de Thomas Dye (1972, p. 1, apud SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 32), para quem política pública se traduz em “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, implicando no poder de escolha em agir (ou não) dos Estados, elevando a inação à categoria de política pública. Para Secchi, Coelho e Pires (2020) a inação em si não denota uma política pública, mas somente uma ausência de inclusão na agenda governamental.

Os autores relacionam a omissão frente a um problema com a ausência de inclusão na “agenda formal” de quem executa as políticas públicas (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020).

Por fim, o terceiro nó concerne ao nível de estruturação da política pública: seriam consideradas políticas públicas somente aquelas produzidas em grau macroscópico, com diretrizes estratégicas? Ou abarcaria também o nível operacional? Segundo Secchi, Coelho e Pires (2020), as políticas públicas dizem respeito tanto ao estratégico, intermediador quanto ao operacional, englobando tanto local/municipal, regional como nacional.

⁶ No Brasil, com a Reforma Administrativa de 1998, o Estado passou a descentralizar a operacionalização da execução das políticas públicas, restando a ele basicamente a formulação em nível macro das políticas públicas. Vide BRESSER-PEREIRA (2000).

Desta forma, para Secchi, Coelho e Pires (2020), pode-se entender política pública como uma resposta a um problema público socialmente relevante (ou seja, que entrou na agenda formal do executor da política pública), concretizada pelo Estado e por outros atores sociais (organizações não governamentais, instituições privadas, órgãos multilaterais, entre outros) em nível estratégico, mediano e local.

Neste trabalho, além da visão estadocêntrica proposta por Bucci (2006), empregamos os conceitos de política pública como uma orientação que visa sanear um problema público (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020, p. 26), e como um processo de diversas decisões tomadas deliberadamente por atores governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 5-15) que visam sanar problemas.

Uma das formas de pensar a configuração das políticas públicas é pelo Ciclo de Políticas Públicas, que Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 96) configuram com as seguintes etapas: “1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.”. Já na proposta de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15), o “ciclo político-administrativo” seria mais enxuto, com cinco estágios: “montagem de agenda”, “formulação de políticas”, “tomada de decisão política”, “implementação de políticas” e “avaliação de políticas”.

Souza (2006, p. 10), em trabalho de revisão de literatura sobre as tipologias de políticas públicas, por sua vez, elenca as fases do Ciclo como: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.”. A autora identifica que a abordagem do Ciclo de Políticas Públicas enfoca sobretudo a primeira fase, a definição da agenda, ou seja, quais os motivos de alguns problemas chamarem a atenção estatal de forma a entrar na agenda, enquanto outros não.

Souza (2006, p. 11) reconhece alguns tipos de possíveis perspectivas utilizadas no Ciclo: I) binômio problema-resultado; II) conscientização a partir da política, sendo o consenso constituído a partir da barganha ou da persuasão; e III) participantes visíveis (definidores da agenda) e invisíveis (propositores das alternativas).

A partir da abordagem do Ciclo de Políticas Públicas, entendemos ser pertinente a inserção da Avaliação Legislativa Retrospectiva⁷ na etapa de avaliação

⁷ O capítulo 2 tratará de forma mais aprofundada a Avaliação Legislativa Retrospectiva.

das políticas públicas, que, no caso em tela refere-se à política pública municipal sobre o transporte público coletivo urbano, tendo como ponto inicial o processo legislativo que originou as normas que abordam o tema no município.

1.2) Transporte público urbano como faceta do direito à cidade

A definição empregada de transporte público coletivo urbano é a de Ferraz e Torres (2004, p. 1-3), em que transporte público coletivo urbano⁸ é aquele utilizado por muitas pessoas ao mesmo tempo, sendo o veículo motorizado pertencente a outrem que não seus usuários, destinado à locomoção da população dentro de uma cidade, com horários e roteiros fixos e pré-definidos.

Silva e Lapa (2019), em revisão teórica sobre o tema transporte público coletivo, fazem uma leitura do “transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço”. Segundo os autores, o crescimento das cidades, sobretudo desde a Revolução Industrial, e no Brasil, a partir da segunda metade do século XX, alterou o espaço urbano e o modo como as pessoas se relacionam entre si e com o próprio espaço. Para eles, o sistema capitalista representado hoje pela globalização reproduz na cidade suas próprias contradições e desigualdades, repelindo a população pobre cada vez mais para a periferia dos centros urbanos, distante dos locais de trabalho, de estudo, de lazer e dos espaços públicos.

Assim, consoante Silva e Lapa (2019), as distâncias paulatinamente mais longas requerem meios de transportes motorizados, ainda que a forma coletiva não tenha acompanhado a necessidade da população. Apesar disso, o transporte coletivo é visto como “influyente fator de desenvolvimento regional” (CÂMARA ET. AL, 2017, apud SILVA; LAPA, 2019, p. 516). Para os autores, o Estado, da forma como está constituído, deve agir como intermediário para salvaguardar o desenvolvimento da sociedade e proporcionar a “circulação de mais capital”, de maneira que:

Tendo a cidade como suporte para efetivação desse modo de funcionamento, é inevitável relacionar as condições de provisão dos equipamentos urbanos à lógica da produção capitalista, de modo que o transporte se torna uma mercadoria de interesse para a acumulação do capital e com grande potencial competitivo. (SILVA; LAPA, 2019, p. 517)

⁸ Os autores consideram os termos “público”, “coletivo” ou “de massa” como sinônimos.

Os autores questionam: “Até que ponto o serviço de ônibus prestado confere à população o direito à cidade?” (SILVA; LAPA, 2019, p. 512). Para eles, o transporte público coletivo urbano é apenas uma faceta que traduz o fluxo humano no espaço urbano e a capacidade que temos, coletivamente, de influir e (re)criar a cidade, exercendo, assim, o direito à cidade.

Balbim, Krause e Linke (2016), em estudo editado pelos Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) do Brasil, organizaram uma obra sobre como a mobilidade urbana afeta e transforma a urbanização, fruto das manifestações de 2013 sobre transporte público. Para os organizadores, as manifestações eclodiram retratando a crise até então mascarada: a luta pelo espaço público e pela cidadania em formação de uma nova classe média.

Segundo Balbim (2016), o conceito de mobilidade passou por diversas transformações, estando intimamente ligado à segmentação da sociedade, do trabalho e da economia, caracterizando o espaço em que vive o homem. De acordo com o autor, a mobilidade acontece de forma sistêmica, afetando as pessoas e sua circulação pelo espaço. Balbim (2016) trabalha a ideia de mobilidade a partir do conceito de circulação urbana e como este evoluiu para a mobilidade por meio do urbanismo.

Conforme Balbim (2016), o termo *circulação* surgiu no século XVII para designar o movimento do sangue através do corpo, sendo Lavoisier no século seguinte quem teria usado a expressão “sistema de circulação”. Com as teorias aeristas do século XIX, despontam as primeiras noções de que a saúde humana estaria relacionada ao ambiente urbano, e, segundo Balbim (2016, p.25), com o desenvolvimento da “medicina moderna e social, ocupada com a desinfecção urbana, (...) além do controle higiênico em prisões, hospitais e lugares públicos” e do capitalismo industrial, toma cada vez mais forma a ideia de circulação (de bens e pessoas) como algo salutar.

A noção de mobilidade, por sua vez, na visão de Balbim (2016, p. 27), surge, primeiramente da física, mas ganha contornos bem diferentes nas ciências sociais:

De maneira extremamente sintética, mobilidade – nas ciências sociais – designaria o conjunto de motivações, possibilidades e constrangimentos que influem tanto na projeção, quanto na realização dos deslocamentos de

peçoas, bens e ideias, além, evidentemente, dos movimentos em si, mas essa é só a expressão da mobilidade.

Para Balbim (2016), mobilidade assume diversos significados: espacial, de renda, social, profissional, podendo também se relacionar a movimentos centrípetos (para dentro) ou centrífugos (para fora), sendo que “todas essas formas possuem um mesmo ponto de origem do movimento, um mesmo lugar que é tanto físico, quanto social e simbólico” (BALBIM, 2016, p. 33). A noção de *mobilidade sistêmica* de Balbim (2016) é crucial para a compreensão do urbano e definição de políticas públicas urbanas a partir da representação do espaço como dinâmico (e não fixo), isto é, pensar a cidade como fluxo, com suas nuances, e não apenas o ponto de chegada ou ponto de partida.

Barbosa (2016), no mesmo volume organizado por Balbim, Krause e Linke (2016), trata da mobilidade enquanto ferramenta para a construção democrática do espaço urbano. O autor destaca a questão da *metropolização do espaço*, uma transformação urbana a partir do capitalismo global, que, no entanto, mais divide do que une a cidade:

A metropolização do espaço enunciada ganha, para nós, o sentido da diferenciação urbana. Isto porque não são todas as cidades e todos os lugares da cidade – apesar da expansão do tecido urbano – que exercem papéis de força de metamorfose da produção do espaço. (...) Hierarquias espaciais constituíram-se em processos contraditórios de afirmação de centralidades econômicas e políticas, em que o mercado e o Estado exerceram papéis hegemônicos de realização e condução da extensão do tecido urbano. (BARBOSA, 2016, p. 44)

Segundo Barbosa (2016), a metropolização permite a criação e expansão espaços desiguais: condomínios fechados e periferias. E a concentração dos serviços públicos em alguns bairros acentuou mais ainda o abismo socioeconômico entre os extremos da pirâmide social, restando aos trabalhadores o deslocamento para acesso ao trabalho, ao estudo, ao lazer, ao espaço público, aos serviços públicos de forma geral. O autor também aponta para o tempo gasto nos deslocamentos urbanos.

Conforme Barbosa (2016, p. 48), as desigualdades sociais e físicas, de acesso aos serviços e espaço públicos fazem “emergir conflitos superpostos (econômicos, sociais, técnicos e políticos) na agenda das lutas pelo direito à cidade, uma vez que a mobilidade é decisiva para tornar concretas as possibilidades que a cidade oferece como espaço de realização da vida social.”. Citando Lefebvre (1969, apud BARBOSA, 2016), o autor exorta-nos com a ideia de que, no que tange ao direito

à cidade, *transitar* passa a equivaler a *habitar*. Para Barbosa (2016, p. 49), a mobilidade não significa apenas melhor movimento no espaço, mas está intrinsecamente vinculado “às expressões subjetivas de reprodução urbana de relações sociais.”.

Barbosa (2016) afirma que tornar a mobilidade de fato democrática exige, por parte do Poder público, investimentos, principalmente nos bairros mais carentes dos serviços públicos, mas não somente isso:

Não se está preconizando que a mobilidade seja restrita à acessibilidade aos bens e serviços urbanos, embora a incorpore em seu processo. A mobilidade é uma prática socioespacial que permite a presença em diferentes lugares como a corporificação de direitos em sujeitos sociais. (...) Ou seja, ter acesso aos lugares não significa necessariamente mudar a condição de cliente e consumidor que subordina as pessoas ao Estado e ao mercado. (BARBOSA, 2016, p. 51)

Para o autor, a mobilidade democratizada é a reconstrução da cidade, de autoria coletiva e pública, é a transformação do espaço por todos os que nele vivem e deslocam-se.

Gomide e Carvalho (2016), em edição organizada por Balbim, Krause e Linke (2016), investigam a regulamentação dos serviços de transporte coletivo urbano no Brasil. De início, os autores partem do questionamento do porquê regular o serviço de transporte coletivo urbano no Brasil. Para eles, há várias explicações: inabilidade do mercado em precificar o serviço (falha de mercado); se deixados ao bel prazer do mercado, o serviço sofreria excesso de oferta em algumas regiões e escassez em outras, em razão do custo de implantação; subsídios estatais permitem que o serviço seja prestado a uma tarifa menor para o usuário, incentivando o uso, diminuindo engarrafamentos e melhorando a qualidade do ar; decisões políticas para responder aos anseios da sociedade.

Gomide e Carvalho (2016) apresentam dois tipos regulatórios existentes no território nacional e suas peculiaridades, a saber: 1) Qualidade, produtividade e desempenho econômico-financeiro dos serviços; 2) Regulação e espaço urbano.

No primeiro tipo, a regulamentação impacta diretamente no valor cobrado nas tarifas (seja pelo critério de maior tarifa, seja pelo da menor tarifa). Quanto à menor tarifa, os autores fazem uma ressalva que,

caso o poder público não conte com adequada capacidade regulatória – pode abrir espaço para comportamentos oportunistas, nos quais uma empresa apresenta um baixo valor no momento da licitação, no objetivo de conseguir

o contrato, prevendo majorá-lo no decorrer do prazo da concessão – nos processos de revisão tarifária.

Os autores destacam que existe subsídio ao serviço de transporte por ônibus em cidades como São Paulo e Brasília, da ordem de 25 e 40%, respectivamente, em relação ao custo do sistema operado, mas que não é a regra: em geral, o custeio é arcado pela arrecadação de tarifas dos usuários. Gomide e Carvalho (2016), sobre a Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a respeito do art. 10 em que há a previsão de fixação de metas, mecanismos de controle e de avaliação do serviço prestado, elencam a previsão de indicador de qualidade posto em prática em Curitiba, que pode diminuir a remuneração da prestadora em até 3%. Segundo Gomide e Carvalho (2016, p. 315)

Tais mecanismos podem incluir incentivos financeiros, na forma de sistemas de bônus-penalidades vinculados à remuneração do operador, a fim de incentivar a qualidade do serviço prestado. Igualmente, podem basear-se em pesquisas de percepção realizadas com os usuários e/ou parâmetros operacionais a serem atingidos – por exemplo, índices de conforto, segurança, confiabilidade, entre outros.

Ou seja, mesmo a legislação federal prevê formatos de controle e avaliação que podem, e devem, ser efetivados.

O segundo tipo regulatório mencionado por Gomide e Carvalho (2016) diz respeito à forma como a regulamentação impacta o espaço urbano. Os autores afirmam que quanto à organização, o serviço de transporte coletivo pode ser por linhas (definido pelo Poder público e delegado às concessionárias) ou por região geográfica (planejamento por parte da concessionária, que possui certa flexibilidade para ajustar os itinerários).

Sobre o valor das tarifas, Gomide e Carvalho (2016) veem um efeito imobiliário na política de preço único: como o valor é o mesmo independentemente do trajeto percorrido, este fator pode estimular os empreendimentos imobiliários a construir cada vez mais longe do centro, diminuindo seus custos com a terra, expandindo espacialmente a cidade cada vez mais.

Gomide e Carvalho (2016) tratam da participação social na regulamentação do serviço, destacando a legislação a partir da Constituição Federal de 1988, que resultou na maior inclusão da participação popular nas decisões do Poder público em seu texto. Os autores também citam o Estatuto das Cidades e a Lei da Política

Nacional de Mobilidade Urbana como ferramentas fundamentais que permitem a participação social na elaboração, fiscalização e avaliação dos serviços de transporte urbano. No entanto, Gomide e Carvalho (2016) apontam para o caráter ainda incipiente da aplicação da legislação federal que regulamenta a participação social, com o número ainda insuficiente de conselhos municipais de fato atuantes no país e do pouco impacto que as audiências públicas têm no delineamento da política pública.

Na concepção deste trabalho de pesquisa, em consonância com a discussão apresentada, a política pública de transporte coletivo urbano insere-se na esfera do direito à cidade. Deste modo, para tanto, emprega-se como referenciais teóricos os autores David Harvey (2014; 2015) e Saskia Sassen (2016).

David Harvey é um proeminente estudioso britânico, tendo concentrado seus estudos em geografia, teoria urbana e capitalismo⁹. Na obra *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*, publicada em inglês em 2012, com edição em português de 2014, Harvey tomou como ponto de partida a produção intelectual de Henri Lefebvre. O autor cita vários livros de Lefebvre, tais como “O Direito à Cidade” (de 1968), “A Revolução Urbana” (de 1970) e “A produção do espaço” (de 1974), dialogando intensamente com o pensamento de Lefebvre. Mas foca sua análise sobretudo no trabalho de “O Direito à Cidade”, como uma das engrenagens de seu próprio raciocínio.

O contexto do surgimento do livro *O Direito à Cidade*, segundo Harvey (2014), foi o das mudanças na cidade de Paris na década de 1960: o desmantelamento de muitos edifícios antigos e a construção de arranha-céus e rodovias. Essa transformação da cidade luz para atender às necessidades do capital americano, a guerra do Vietnã (antiga colônia francesa), e o consumo desenfreado foram fatores que influenciaram a formação da conjuntura do trabalho de Lefebvre, escrito antes da revolução de 1968 na França.

De acordo com Harvey (2014), em uma leitura da produção de Lefebvre, o direito à cidade é tanto um clamor quanto uma exigência de metamorfose do espaço urbano, mais integrador e que não sirva somente ao capital, mas também às minorias, imigrantes, comunidades LGBT e jovens sem muita perspectiva de emprego.

⁹ Ver breve biografia acadêmica de David Harvey Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780190922481/obo-9780190922481-0029.xml> Acesso em: 31 jul. 2022.

Harvey (2014) perpassa exemplos de vários movimentos em diferentes países, na linha de direito à cidade, como Brasil (Estatuto da Cidade de 2001 e orçamento participativo), EUA, Europa, Egito, entre outros. Esse “direito à cidade” engloba demandas diversas, tais quais: habitação, criminalização da população, entre outras.

O autor infere que o direito à cidade não advém da academia, mas da própria interação urbana dos oprimidos em momentos de crise. Harvey (2014) percebe que, na obra, Lefebvre não trabalha com a usual classe trabalhadora marxista de origem fabril, mas sim, implicitamente, com uma classe urbana trabalhadora amorfa e desorganizada. O trabalho fabril, para Harvey, tem sido substituído pelo trabalho precário. A questão colocada quanto a esse grupo amorfo é como ele pode se auto-organizar para se tornar uma força política, tendo em vista a disparidade de demandas urbanas existentes.

David Harvey (2014) aponta que a conclusão central de Lefebvre é de que a cidade estava em célere mutação, e de que não havia mais retorno ao modo de vida anterior. Essa mutação não parece de todo mal, pois melhorou as condições de vida dos franceses, sobretudo as massas. O óbice é o autoritarismo por trás dessas transformações por parte do governo, a verticalidade das decisões quanto ao espaço urbano, e a dominação das classes abastadas desenhada no próprio espaço citadino.

Lefebvre, conforme destaca David Harvey (2014), também se ocupou da relação entre o urbano e o rural, encontrando uma diminuição do espaço do segundo em favor do primeiro. A proposta de Lefebvre é de que um novo tipo de cidade seja pensado, diferente da urbe globalizada e caótica presente nos dias de hoje. Tal proposta envolve a luta anticapitalista como instrumento para a modificação do espaço urbano, com a participação das massas na concepção do que é a cidade em que vivem. Para Harvey (2014) não é necessária uma grande revolução para que isso aconteça, e sim que os distintos grupos urbanos percebam que unidos podem ajudar a transformar a cidade, indicando que o sistema capitalista de exploração, dominação social e de acúmulo de riqueza precisa ser derrubado, e que o direito à cidade é apenas uma etapa, um caminho, e não o objetivo final.

Os conceitos em voga nos direitos humanos são fundamentados principalmente no individualismo e na propriedade, ou seja, no capitalismo liberal e neoliberal predominante, segundo Harvey (2014). Apesar da hegemonia capitalista, ele percebe que existem momentos em que uma virada coletiva ocorre graças à luta

pelos direitos humanos, como se percebe no movimento pelos Direitos Civis dos afrodescendentes dos anos de 1960 nos EUA, que acaba por ter efeitos globais.

Harvey (2014) nos apresenta um outro tipo de direito coletivo: o direito à cidade. A partir de uma citação de Robert Park, sociólogo urbano, o autor nos coloca a reflexão sobre a indissociabilidade entre a cidade que se busca e características subjetivas, como quem se quer ser, o tipo de relacionamentos que se almeja, estilo de vida e valores estéticos. David Harvey (2014) reitera que o direito à cidade corresponde também ao direito de recriar a cidade, e, desta maneira, é mais um direito coletivo do que urbano, por tratar de questões relacionadas à urbanização, e declara, como um de seus argumentos, que a liberdade de reinventar a cidade e a nós mesmos é um dos direitos mais importantes e abandonados.

Harvey (2014) destaca o quanto mudamos no curso da história, impulsionados pelo rápido processo de urbanização movido por forças sociais, sobretudo nos últimos cem anos, e indaga se esse movimento acelerado no século XX nos tornou seres melhores. Questiona a concentração de renda, além do consumismo desenfreado em basicamente todas as cidades do mundo, enquanto a população pobre se aglomera em favelas ao redor do globo.

Pleitear o direito à cidade significa se apoderar, ao menos em parte, da capacidade de conceber e modificar o processo de urbanização. Conforme Harvey (2014), a urbanização é oriunda da acumulação de um excesso de produção ligado a uma classe controladora. Na incessante busca capitalista pela mais-valia, é necessário gerar excedente de produção, que por sua vez é indispensável à urbanização, e vice-versa, pois o capitalismo demanda a absorção ininterrupta do excedente pela cidade, em uma relação de simbiose entre capitalismo e o processo de urbanização.

O capitalista típico reinveste seu lucro e acaba por gerar mais lucro ainda. E a consequência de um número indefinido de reinvestimentos é excesso de produção. Assim, com tamanho excesso, é preciso que ele seja absorvido pela urbanização. Harvey (2014) descreve a trajetória percorrida pelos capitalistas: força de trabalho ínfima e altos salários (com desestabilização dos sindicatos, mecanização da produção ou procura por nova força de trabalho); busca por novos modos de produção e outras fontes de recursos naturais; competição; inovações; procura por novos mercados de consumo; exportação de estilo de vida; fornecimento de linhas de crédito; monopolização; exportação de capital. Os itens apresentados revelam os

caminhos do capital para que ele continue em circulação e acumulação. Em caso de interrupção, o autor expõe que o sistema capitalista enfrenta uma crise. Sem a circulação e concentração de capital, esse perde valor e é depreciado, sendo que o dinheiro pode também ser desvalorizado por meio da inflação. O trabalho igualmente pode sofrer essas consequências, com o aumento maciço do desemprego. O freio na expansão do capital tem efeitos catastróficos.

Usando o exemplo da revolução de 1848 na França, Harvey (2014) a caracteriza como uma crise de excedente de capital e de trabalho. Houve uma tentativa de revolução, reprimida violentamente. Com a ascensão ao poder de Luís Bonaparte em 1851, a saída encontrada pelo autoproclamado imperador foi o investimento abundante dentro e fora do país, para absorver o excesso de capital e de mão de obra. E um desses investimentos foi a reorganização do espaço urbano de Paris pelo urbanista Georges-Eugène Haussmann.

A grande transformação do espaço parisiense originou um novo modo de viver urbano mais cosmopolita e consumista, que engendrou na famosa “Cidade Luz”. Essa transformação custou caro ao sistema financeiro e ao crédito que este disponibilizou, culminando na revolução da Comuna de Paris.

Harvey (2014) encontra o mesmo fenômeno nos Estados Unidos no período pós Segunda Guerra Mundial, pois tanto o excedente de capital quanto de mão de obra foram provisoriamente concentrados no conflito, o que provocou uma enxurrada massiva de homens desempregados e capital ocioso. A saída foi uma reurbanização em maior escala do que aquela vista na Paris do século XIX: toda a região metropolitana de Nova Iorque foi alterada, com construção de sistemas de autoestradas, de infraestruturas e criação de subúrbios. Esta técnica de uso do capital e mão de obra na reconstrução do espaço urbano foi efetivada nacionalmente, o que culminou no equilíbrio e consolidação do capitalismo global durante a Guerra Fria.

Pode-se observar que a perspectiva de Harvey (2014) é centrada no espaço, sobretudo urbano, a partir do impacto do capitalismo na esfera geográfica e humana. O autor vê o mesmo tipo de metamorfose que ocorreu em Paris no século XIX e nos EUA pós Segunda Guerra: mudança drástica no modo de viver das pessoas, tanto em relação à urbanidade quanto nas relações consumistas.

Harvey (2014) considera a urbanização forçada pelo capital como uma espécie de vitória de Pirro: uma solução que somente mascara (temporariamente) o problema do excedente de capital. Após a suburbanização estadunidense dos anos

1940, observou-se uma crise financeira e social em fins dos anos 1960 e início dos anos 1970: derrocada do crédito financiador da bolha imobiliária e sua implosão, crescimento dos movimentos pelos direitos civis dos afrodescendentes. Enquanto isso, para Harvey (2014), a classe trabalhadora foi depauperada em detrimento da classe representante dos detentores do capital.

Os anos 1990 e sobretudo a primeira década do século XXI assistiu à transformação em escala global do processo de urbanização promovido pelo capital, que foi possível devido à constituição de novas organizações financeiras aptas a conceder os créditos necessários, com dispersão dos riscos de investimento. Consoante afirmação de Harvey (2014), dispersar o risco não significa eliminá-lo. A concessão descontrolada de crédito culminou na crise hipotecária e imobiliária de 2008, desta vez com alcance global.

Mais uma vez a expansão da urbanização trouxe a modificação do modo de vida, ocorrida agora na escala planetária. A qualidade de vida, para Harvey (2014), tornou-se uma espécie de *commodity* para os detentores do capital. O novo processo de urbanização, chamado de “novo urbanismo”, simbolizado pela construção de shoppings centers enormes e a transformação da forma de viver se tornam um produto em si mesmo, disponível para aqueles que tiverem recursos suficientes.

Para David Harvey (2014), esse novo urbanismo traz, em seu bojo, grande isolamento e exacerbação do individualismo humano, que, aliado ao crescimento de poder e recursos da elite, resultam em cidades fragmentadas e polarizadas, como se pode ver nos condomínios fechados e nos espaços públicos vigiados. Ainda assim, ele reconhece que existem movimentos sociais que pleiteiam a transformação do espaço urbano, assim como governos municipais que apoiam mudanças no ambiente citadino.

O autor descreve processos de gentrificação em cidades como Paris, Nova Iorque, Mumbai e Seul, citando, inclusive, excertos de Engels de 1872, identificando como sua causa central o cruel e violento processo de urbanização sob comando do capitalismo.

Para Harvey (2014), tanto as políticas de caráter “progressista” de concessão de direitos de propriedade a moradores de favelas e bairros pobres quanto o mercado de microcrédito financeiro servem somente para destituir ainda mais aqueles que se encontram na base da pirâmide social, uma vez que há vultosa pressão do capital para adquirir os terrenos a baixos preços, e os empréstimos

oferecidos nos programas de microcrédito contêm pesadas taxas de juros, as duas situações representando o mesmo fenômeno de espoliação dos mais pobres pela elite capitalista.

Harvey (2014, p. 59-60) vê, no cerne do modo como se dá o sistema urbanizador, a raiz dos confrontos urbanos:

Podemos concluir que a urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas ao preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade. Periodicamente, isso termina em rebeliões, como em 1871, em Paris, quando os desapropriados se uniram para reivindicar a cidade que haviam perdido.

Harvey (2014) identifica rachaduras no sistema atual de urbanização capitalista e sinais de agitação em todo o globo. Qual seria o caminho a seguir? Para Harvey (2014, p. 61), “o direito à cidade se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização.”. Parte desse excedente é transferido ao Estado em forma de tributos, e, com o advento do neoliberalismo, Harvey (2014) observa uma tendência à privatização do excedente produzido nas cidades a partir da cooptação dos recursos estatais em benefício ao capital elitista.

David Harvey (2014) é enfático na avaliação de que somente por meio do controle democrático dos recursos excedentes urbanos o direito coletivo à cidade pode ser efetivado.

Citando o Relatório sobre Desenvolvimento do Banco Mundial do ano de 2009, Harvey (2014) alude à intenção de seus redatores em propagar a pouca regulação dos mercados imobiliário e fundiário como oportunidade de concentração de capital. A terra, segundo ele, não é um tipo de produto na acepção usual da palavra, mas sim “uma forma fictícia de capital que deriva das expectativas de aluguéis futuros” (HARVEY, 2014, p. 70). Em razão disso é que existe tamanha violência (física e/ou financeira) nas expulsões de populações de baixa (e até média) renda dos centros urbanos, de forma a liberar tais terrenos para a exploração da terra como mercadoria.

Em contraposição ao mencionado Relatório, Harvey (2014) apresenta a origem da crise de 1973: a ruptura do mercado imobiliário, que engendrou à bancarrota de diversas instituições financeiras, e teve início cerca de seis meses antes

do aumento do petróleo naquele ano. Conforme dados que o autor traz do *National Bureau of Economic Research*, as bolhas imobiliárias estão no centro das crises financeiras de 1929, 1973, 1987 e 2000, assinalando a precariedade dos títulos imobiliários.

David Harvey (2014) insere a visão marxista sobre as relações entre urbanização e a economia, inserindo-se o autor na tradição de teóricos críticos. Ele critica a massiva predileção dos marxistas pela macroeconomia em detrimento do processo urbanizatório capitalista. Parte da responsabilidade, segundo o autor, seria do próprio Marx, que tinha em vista desvendar “as leis gerais da circulação do capital” (HARVEY, 2014, p. 82), focando somente na produção e mais-valia, considerando juros, impostos, aluguéis, entre outros temas afeitos, meras “particularidades”, nos termos de Harvey. Consoante o autor, Marx admite que seu ponto de vista traz problemas, algo como “duplicidade de postulação” (HARVEY, 2014, p. 83).

Ainda assim, Harvey reconhece a contemporaneidade da obra de Marx em razão da grande clareza de suas leis gerais de circulação do capital. Outra crítica do autor à Marx refere-se à falta de abordagem aprofundada deste último a respeito do sistema de crédito. De acordo com Harvey, é necessário trazer as noções de crédito e conexão entre juros e lucro para o cerne da teoria marxista de forma a atualizá-la para as condições de hoje.

Em seguida, Harvey analisa o conceito de “capital fictício” de Marx e sua relação com os sistemas imobiliário e fundiário, expressando-o como “tendo em vista a caracterização do fetichismo no volume 1 d’ *O Capital*, que se trata de algo real, mas que é um fenômeno superficial que mascara alguma coisa importante das relações sociais subjacentes.” (HARVEY, 2014, p. 88).

Mais-valia e valor, para Marx, de acordo com David Harvey (2014), somente podem ser gerados pelo trabalho produtivo. No momento em que há um empréstimo de dinheiro por uma instituição financeira, os juros parecem estar relacionados à produção de valor, e, na verdade, não necessariamente:

Quando o banco empresta ao consumidor para que compre uma casa, recebendo em troca um fluxo de juros, faz parecer que algo na casa esteja diretamente produzindo valor, sendo que isso não acontece. [...] Quando os bancos emprestam a outros bancos, ou quando o Banco Central empresta aos bancos que emprestam a especuladores imobiliários em busca de aluguéis adequados, o capital fictício assemelha-se cada vez mais a uma regressão infinita de ficções construídas sobre ficções. (HARVEY, 2014, p. 88-89).

Harvey (2014) considera o sistema creditício como um mal necessário: fulcral para a produção econômica e centro de especulações inconsequentes.

David Harvey (2014) observa que o processo urbano é imprescindível para a captação dos excedentes tanto de trabalho quanto de capital. Para que haja a inserção do espaço urbano como mercadoria em si, faz-se necessário uma certa aliança entre o sistema financeiro e o Estado. Os ciclos econômicos de investimento no tempo demonstram, segundo afirmação do autor, que o crescimento econômico em um lugar coincide com uma crise financeira em outro. Um exemplo concreto é a recessão imobiliária nos EUA e em muitos países europeus, enquanto ocorre grande expansão da urbanização e da infraestrutura na China. Para ele, a urbanização financiada pelo capital não obrigatoriamente será lucrativa e indaga como funciona a demanda.

Segundo Harvey (2014), existe um processo de simbiose e retroalimentação que ocorre no sistema de crédito imobiliário entre capital produtivo e fictício:

As instituições financeiras emprestam aos empreiteiros, aos proprietários de terras e às construtoras para que construam, digamos, casas suburbanas pré-fabricadas em San Diego [...]. A viabilidade desse setor baseia-se no pressuposto de que o valor pode ser não apenas produzido, como também concretizado no mercado. É aí que entra o capital fictício. O dinheiro é emprestado a compradores que supostamente têm condições de ressarcir-lo com seus rendimentos (salários ou lucros), que são capitalizados como um fluxo de juros sobre o capital emprestado. [...] Em certa medida, portanto, o capital manipula e controla tanto a oferta quanto a demanda por novas casas pré-fabricadas e condomínios residenciais. (HARVEY, 2014, p. 97-98).

Harvey (2014) nota que, ainda que o capital financeiro regule a oferta e a demanda imobiliária, a dependência entre elas é desequilibrada, uma vez que o intervalo de produção e circulação dos bens imóveis é muito mais longo do que outros produtos. Ele avalia também que o incentivo tributário ou por meio de políticas públicas não necessariamente atinge a oferta, provocando, em seu lugar, o aumento dos preços e a especulação imobiliária.

Previamente à crise de 2007-2008, massivas quantias de capital fictício foram investidas no mercado imobiliário, no entanto, apenas uma pequena parcela foi de fato transformada em novos imóveis residenciais. A oferta não conseguiu atender

à demanda imobiliária, o que fez com que os preços aumentassem vertiginosamente, consoante explana Harvey (2014).

Para que não houvesse um colapso desse sistema, seria necessário constante crescimento de investimentos de capital fictício e da manutenção da ideia fetichista de que o capital poderia se autovalorizar. Referindo-se a Marx, Harvey (2014) cita que a exígua geração de valor via produção teria um desfecho trágico.

Harvey (2014) identifica no mercado imobiliário certas características de esquema de pirâmide, visto que um mercado em subida de preços fomenta novas aquisições. Na medida em que os adquirentes com capacidade financeira acabam, o sistema imobiliário-financeiro busca novas oportunidades de mais risco na população com menos renda até alcançar os despossuídos. Até que a bolha estoura. E as hipotecas são executadas, deixando milhões sem moradia e, muitas vezes, ainda devendo aos bancos ou ao Estado. Enquanto isso, o Estado socorre as empreiteiras, bancos e construtoras.

Apesar da grande especulação que antecedeu a crise financeira de 2007-2008, como afirma Harvey (2014), havia a atividade produtiva em si de construção, que representava parcela significativa da economia dos EUA. As reformas do sistema creditício estadunidense a partir dos anos 1930 permitiram sua posterior suburbanização após a Segunda Guerra. As políticas públicas de incentivo à aquisição imobiliária residencial criaram um valor cultural: a casa própria tornou-se parte do *American Dream*.

Harvey identifica nesse valor um subterfúgio de controle social em razão do retorno dos soldados da Segunda Guerra Mundial: pessoas endividadas não faziam greves. O que ocorreu foi o estímulo à economia para a construção de residências, suburbanização, criação de empregos, subjugação social por meio de dívidas maciças, culminando no notável desenvolvimento econômico dos EUA, que acabou sendo expandido por todo o globo.

A aparente pujança econômica era recheada de desigualdades: a) geográficas: tanto entre estados quanto no interior das cidades, com as periferias suburbanas mais desenvolvidas e ricas do que o centro em declínio; b) sociais: de um lado, a classe trabalhadora branca em ascensão, de outro, as minorias (sobretudo afro-americanas) que não se beneficiaram do desenvolvimento trazido pela urbanização. Rebeliões e movimentos sociais se seguiram, notadamente o movimento de Martin Luther King.

Ao tempo da escrita de sua obra, publicada em 2012, Harvey não encontra sinais de recuperação econômica nos EUA, que acenava, à época, para uma crise fiscal urbana. Os governos estaduais e locais estadunidenses de viés de extrema direita usaram a “crise da dívida” para justificar o corte de programas estatais e de empregos públicos. O declínio da oferta de empregos e a deterioração do mercado imobiliário demonstram para o autor o caráter eminentemente urbano da crise à época da publicação.

O autor constata a existência de “práticas urbanas predatórias” (HARVEY, 2014, p. 112), que correspondem à: I) “acumulação por desapropriação”, ou seja, a transferência abundante de recursos (em dinheiro ou em propriedades confiscadas por falta de pagamento das hipotecas) da classe trabalhadora para a elite; II) exploração do trabalho das classes empobrecidas.

O grande desenvolvimento na área imobiliária e de infraestrutura chinesa incentivou tanto o mercado interno quanto os países mais relacionados economicamente com a China, como Alemanha, Austrália e Chile. Harvey (2014) destaca que, a partir da privatização das moradias ocorrida na China em 1998, o mercado imobiliário cresceu vertiginosamente, com novas construções e especulação no setor.

Ainda assim, Harvey (2014) argumenta que a velocidade da demanda real não acompanha a das edificações, o que acaba por inflacionar ainda mais os preços dos imóveis. Esse aumento surreal dos preços influencia vultosas compras de terras, expulsando grande número de pessoas de suas casas para a construção de novos prédios comerciais e residenciais, num movimento de urbanização que ocorre em toda a China. Seguindo o *boom* imobiliário, os chineses ergueram cidades inteiras no interior do país, praticamente desertas.

Segundo Harvey (2014), este fenômeno da urbanização acelerada não é exclusividade chinesa: o mesmo ocorre nos países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)¹⁰, guardadas as devidas proporções. Ele usa de exemplo a especulação imobiliária em São Paulo e Rio de Janeiro, onde, de acordo com Harvey, os preços dos imóveis duplicaram em 2011, assim como na Rússia e Índia. O autor vê na acentuada urbanização dos países em desenvolvimento a saída que se

¹⁰ Vide artigo sobre o assunto. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/bric> Acesso em: 9 out. 2022.

encontrou para a recuperação econômica pós crise de 2007-2008, mas questiona o quão sustentável é essa solução. As desapropriações e aquisições massivas de terra, além da inflação acelerada, precárias condições de vida, baixos salários e demissões têm causado tumultos sociais na China. A solução foi o investimento, tanto estatal quanto dos bancos nacionais, em projetos de infraestrutura, *à la* Keynes, para absorver o excesso de mão de obra disponível.

Para Harvey (2014), a fórmula utilizada pela China simula, em nível acentuado, àquela apresentada pelos Estados Unidos no período pós Segunda Guerra Mundial, com a construção de infraestrutura, estradas e urbanização como método de ocupar tanto a mão de obra quanto o capital ocioso. No entanto, o autor vê um possível futuro semelhante ao ocorrido nos EUA nos anos 1960 e 1970 para a China: revoltas de populações marginalizadas, crise na prestação de serviços públicos e na economia.

Nesta seara, conforme Harvey (2014), o governo chinês criou programas de construção de moradias mais baratas e de transporte, tentando, assim, frear o nível crescente de desigualdade social no país. Esses programas, contudo, não abrangem o país como um todo, focando em regiões do interior. Nas cidades costeiras e sulistas, onde a competitividade é maior, existem formatos econômicos diversos do interior, com foco em soluções mais liberais que priorizam o crescimento da economia.

Harvey (2014) aponta como problemas do formato chinês de urbanização capitalista: ampliação da desigualdade social; devastação ambiental; crescente inflação e especulação imobiliária. Caso esse formato venha a sucumbir, ameaçando o sistema capitalista, o autor observa que “se a forma capitalista de urbanização está tão completamente inserida e é fundamental na reprodução do capitalismo, conseqüentemente as formas alternativas de urbanização devem necessariamente se tornar centrais em qualquer busca de uma alternativa anticapitalista” (HARVEY, 2014, p. 132).

David Harvey (2014) constata que para que exista a hegemonia da classe capitalista sobre a urbanização, essa classe precisa ter o controle sobre a máquina estatal e a população. Para o autor, a cidade representa um espaço de conflito entre as classes dominantes e as oprimidas.

David Harvey (2014) também trata dos bens comuns e sua criação. O autor constrói o significado de bens comuns, no sentido de que seriam todos os bens aos quais toda a população tem direito a usufruir (como o ar ou as praças), ainda que não

sejam de acesso público (como uma reserva ambiental inacessível à população em geral). O conceito também abarca bens culturais e material genético, que acabam sendo amplamente comercializados. Desta forma, segundo Harvey (2014, p. 145):

o bem comum não deve ser entendido como um tipo específico de coisa, de ativo ou mesmo de processo social, mas como uma relação social instável e maleável entre determinado grupo social autodefinido e os aspectos já existentes ou ainda por criar do meio social e/ou físico, considerada crucial para sua vida e subsistência. (...) No cerne dessa prática de comunalização encontra-se o princípio de que a relação entre o grupo social e o aspecto do ambiente tratado como bem comum será tanto coletiva quanto não mercantilizada.

Bem comum, portanto, é entendido como o vínculo entre a população (ou uma parcela) e certo espaço, produto ou mesmo atividade urbana, sendo criado e recriado a todo momento. Harvey (2014) enfatiza que não se deve confundir bem comum com bem ou espaço público. Espaço público, como uma rua, regulada e policiada pela Administração Pública, pode transformar-se em um bem comum na medida em que é utilizado pela população. Bem público, por sua vez, pode ser o serviço de água e esgoto ou de educação (ou de transporte público, a nosso ver), oferecidos ou mediados pelo Estado.

Vemos na análise de Harvey (2014) sobre os bens comuns uma elevação da ideia de cidade como um bem comum, e um direito à sua (re)invenção a todos que dela participam, e não apenas das elites que vivem em condomínios murados, ou do capital especulativo imobiliário, que tenta transformar em renda um estilo de vida característico de certas comunidades ou por meio da disneyficação e uniformização urbana. Segundo o autor: “a urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um bem comum social, político e habitável” (HARVEY, 2014, p. 156).

David Harvey (2014), em sua obra, aborda questões relacionadas à escala de organização política, observando que autonomia e descentralização políticas, ainda que alardeadas como uma saída pela maioria da esquerda, podem não ser viáveis ao permitir maior permeabilidade ao neoliberalismo. Ele aponta para a concepção de Murray Bookchin de atuação em múltiplas escalas para a utilização e formação de bens comuns como solução válida a ser melhorada pelo anticapitalismo.

Harvey (2014) depara-se com a estratégia do capital pós crise de 2007-2008: diminuição dos gastos públicos com os bens públicos e comuns, desmantelando sua qualidade, ao mesmo tempo em que há um crescente apoderamento dos bens comuns pelo capital. Deste modo, ele vê apenas uma solução para essa situação: as

peças unirem-se e constituírem seus bens comuns, tanto como forma de resistência quanto de reflexão sobre a luta anticapitalista.

Segundo Harvey (2014), a criação cultural e sua histórica vinculação com a esquerda, alça a cultura a uma espécie de bem comum que, como tantos outros, tem sido convertido em mercadoria. Para ele, o capitalismo tem se beneficiado da atmosfera cultural presente em alguns bairros, com seus bares e galerias, transfigurando o ambiente cultural (bem comum) em “renda de monopólio” (HARVEY, 2014, p. 171). O autor conceitua renda de monopólio desta forma:

Toda renda se baseia no poder monopolista de proprietários privados sobre certos ativos. A renda de monopólio surge porque agentes sociais podem conseguir um maior fluxo de receitas por um maior período de tempo em virtude de seu controle exclusivo sobre determinado item direta ou indiretamente comercializável que, em alguns aspectos cruciais, é único e irreproduzível. (HARVEY, 2014, p. 172)

Conforme David Harvey (2014), há dois tipos de rendas de monopólio: 1) um item especial é controlado por uma classe, que pode obter preço de monopólio pela comercialização de seu uso, sendo que este item pode ser um produto, recurso ou mesmo uma excelente localização de terreno; 2) o item em si é negociado.

A grande chave para entender o conceito de renda de monopólio é a escassez e a singularidade do item, conceito este que se contrapõe diretamente ao caráter mercantil inerente ao próprio capitalismo: “quanto mais a Europa se ‘disneyfica’, menos única e especial ela se torna.” (HARVEY, 2014, p. 175). São duas correntes que convivem entre si, com movimentos antagônicos, uma pelo maior comércio e maior lucro (pela quantidade), outra pela exclusividade e maximização do lucro pela singularidade do bem (qualidade).

A questão do monopólio não permeia somente itens que podem ser considerados de luxo, mas todo o sistema capitalista: “o poder de monopólio da propriedade privada é o ponto de partida e de chegada de toda atividade capitalista” (HARVEY, 2014, p. 178). O monopólio em si é o ponto de convergência entre essas duas forças aparentemente antagônicas, mas oriundas do mesmo sistema. O comércio de vinhos é um bom exemplo das duas facetas do conceito de renda de monopólio, pois tanto a exclusividade do vinho (que é mais do que um produto, é também um estilo de vida), quanto a valorização imobiliária das terras onde se localizam as vinícolas (que podem ser adquiridas por conglomerados capitalistas para

investimento, exploração e especulação) espelham aspectos desse conceito. Diferentes regiões do globo apelam ao caráter especial de seus vinhos, seja pela tradição, clima ou marketing, visando criar (e manter) renda de monopólio.

Na cidade, a situação não é muito diversa do caso das vinícolas. Segundo Harvey (2014), há um crescente incentivo à cultura e tradições autóctones, no afã de potencializar as rendas de monopólios urbanos. Neste ponto, o autor apresenta uma terceira contraposição: o fomento à cultura local tende a ter um efeito retaliativo, isto é, o de estimular movimentos regionais de cunho anticapitalista.

David Harvey (2014, p. 188) conceitualiza *empreendedorismo urbano* como parceria entre governo, iniciativa privada e entidades da sociedade civil que objetivam a realização do desenvolvimento urbano e/ou regional. O autor destaca que a globalização passa por todo o processo de urbanização em diversas escalas, com o nível local influenciando o global, assim como o oposto.

Não só localização, mas também a infraestrutura bem desenvolvida no lugar, com ruas, praças, rede de água e esgoto, rede de comunicação, transporte, tudo isso influi na valorização (e especulação) imobiliária, no potencial de constituição de bens comuns, e nas de rendas de monopólios vinculados ao ambiente e estilo de vida de certa área: “O objetivo é criar sinergia suficiente no processo de urbanização para que as rendas de monopólio sejam criadas e realizadas tanto pelos interesses privados como pelos poderes estatais.” (HARVEY, 2014, p. 191).

O *capital simbólico coletivo* mencionado por Harvey (2014) diz respeito a características únicas das cidades, que não podem ser repetidas em outro lugar, como a expressão *cidade luz* trata de Paris ou *cidade eterna* fala de Roma, ou seja, representa o emblema da cidade, que, por sua vez, é capitalizado em rendas de monopólio, mais visivelmente pela indústria turística, não obstante estar presente em outros mercados, como o imobiliário.

Com a revitalização de bairros antigos ou centrais, ocorre um fenômeno conhecido como gentrificação, que é a expulsão de antigos habitantes do bairro pelo capital investidor imobiliário, o que, com o tempo, acaba por desfazer a cultura local que fomentou, num primeiro momento, as rendas de monopólio, descaracterizando o bem comum cultural valorizado. Existe, então, o impasse entre ceder ao capital mercante/especulador ou convergir para a singularidade e autenticidade visada pela renda de monopólio. Harvey (2014) aponta para um plausível uso das ferramentas culturais locais singulares como recurso na luta de classes, já que são instrumento

efetivo contra a disneyficação e comercialização em massa do processo de urbanização em si.

David Harvey (2014) identifica nos espaços de cultura autêntica e singular locais onde a oposição anticapitalista pode se formar, ainda que o capital seja propenso a cooptar os movimentos autóctones de resistência para a criação de rendas de monopólio. A contradição entre a renda de monopólio (com a busca pela singularidade e autenticidade) e o capitalismo (com sua capacidade de “disneyficação”) expõe uma fissura importante para a descoberta de alternativas à globalização capitalista, segundo Harvey (2014), devendo ser uma oportunidade a ser aproveitada pela esquerda em prol de um novo modo de urbanização.

Harvey (2014) utiliza da premissa, trabalhada em toda a obra, de que o processo de urbanização é basilar para a acumulação do capital, estando o capital empenhado em subjugar a maioria esmagadora da população, mesmo que não o consiga completamente, denotando a luta de classes contemporânea. A ideia central é como o movimento anticapitalista deve se organizar e agir no âmbito urbano, citando diversas revoltas e manifestações urbanas na história que se espalharam por diversas localidades, como o recente movimento *Occupy Wall Street*. Muitos destes movimentos focam no estrangulamento da economia urbana, por meio de greves, paralisações e trancamento de ruas e estradas.

Harvey (2014) procura um denominador comum entre as revoltas urbanas que menciona, isto é, a insatisfação que leva à insurreição urbana. Nessa esteira, o autor aponta para o insucesso de movimentos de esquerda com base nos trabalhadores. A alternativa na forma de cooperativas geridas pelos operários também não parece muito frutífera para Harvey (2014), uma vez que a concorrência acirrada entre empresas para diminuição do custo e/ou aumento da produtividade leva a práticas capitalistas mais ferozes, inviabilizando boa parte das cooperativas de trabalhadores.

Conforme Harvey (2014), a luta anticapitalista não deve se fundamentar somente na supressão das classes e no processo do trabalho, mas deve também levar em consideração o intrincado ciclo internacional de mercadorias, capital e trabalho. Historicamente, a esquerda se voltou para o alcance do poder político, criando uma coalizão entre países comunistas, que ruiu ao final da década de 1980 e início dos anos 1990. Já o Estado de Bem-Estar Social, espécie de terceira via entre o capitalismo selvagem e o comunismo, começou a ser desmantelado na Europa a

partir dos anos 1970. Para o autor, o problema para a esquerda no contexto atual é: aliar a organização coletiva dos trabalhadores quanto ao que produzem à geração de novas formas alternativas ao capitalismo.

De acordo com Harvey (2014), há três tópicos primordiais quando da elaboração de alternativas ao processo de urbanização capitalista, a saber: 1) opressiva pobreza material da maior parte da população mundial, em contraposição ao acúmulo ostensivo de capital; 2) destruição ambiental e suas consequências catastróficas ao planeta, produto do consumo desenfreado de bens e recursos; 3) o crescimento econômico sem fim é impraticável, tanto para as populações quanto para o meio ambiente.

Primeiramente, David Harvey (2014) propõe a mudança de enfoque da fábrica para o movimento social urbano, do trabalhador para o habitante da cidade, afinal, o trabalhador também (re)cria e (re)vive o ambiente urbano, além de produzir mais-valia no próprio processo urbanizatório. Outro ponto que o autor levanta é que os recintos sociais e comunitários são, da mesma forma que o ambiente de trabalho, locais de abundante integração social, e podem ser ninhos para movimentos sociais surgirem baseados na cultura e solidariedade comunal.

Consoante Harvey (2014), o *direito à cidade* em si deve ser preenchido de significado por aqueles que (re)produzem a cidade:

todos aqueles cujo trabalho está envolvido em produzir e reproduzir a cidade têm direito coletivo não apenas àquilo que produzem, mas também de decidir que tipo de urbanismo deve ser produzido, onde e como. (...) O direito à cidade não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado. (p. 245)

É por esse motivo que o direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade (...). (p. 247)

Harvey (2014) enuncia três propostas para nortear a revolução urbana: 1) os movimentos trabalhistas são mais bem sucedidos quando têm uma rede de apoio da população ao seu redor; 2) a ideia de trabalho deve abandonar o restrito conceito fabril e agregar formas que façam parte de criação da urbanização (como um encanador), com a transformação e ampliação da noção de classe trabalhadora, afinal o trabalho se apresenta como (re)produção da urbanização; 3) a luta contra a efetuação de mais-valia nos locais em que vivem deve ter igual importância em

diferentes lugares da cidade, ou seja, não importa só que o acontece no bairro, mas em toda a cidade.

David Harvey (2014) indica uma direção plausível para a organização da cidade na luta anticapitalista: “O que temos de melhor é uma teoria da cidade como uma forma corporativa, com tudo o que isso implica em termos das possibilidades da tomada de decisão corporativista” (p. 251).

Para exemplificar, o autor expõe o caso da cidade de El Alto, localizada na Bolívia. El Alto se encontra na região metropolitana de La Paz, sendo composta sobretudo de populações empobrecidas, seja pelo fim da mineração de estanho, seja pela expulsão de terras agrícolas, seja pela expulsão em decorrência dos altos aluguéis da capital. El Alto foi palco de diversas revoltas urbanas, e, devido às suas particularidades, como ser o liame entre La Paz e o entorno produtor de alimentos, fornecedora de mão de obra barata e rota de transporte, El Alto pôde se rebelar e colocar La Paz de joelhos, estrangulando o abastecimento de alimentos, mão de obra e de transporte.

Harvey (2014) apresenta o caso de El Alto, demonstrando que havia ali grande rede de apoio aos manifestantes composta pelos próprios habitantes, mesmo que constituída de diferentes tipos de populações, com associações de vizinhos, agremiações de setores econômicos e sindicatos. E foi este suporte social o grande fator para o sucesso das manifestações dessa cidade que, aliada a outros movimentos em outras cidades bolivianas, conseguiu levar à renúncia do então presidente Lozada. O autor alude ao senso de cidadania que surgiu na cidade de El Alto a partir das manifestações de 2003, que passou a ser considerada uma “cidade rebelde” (HARVEY, 2014, p. 266), que nada mais é do que a retomada da urbanização pela população até então espoliada, reclamando-a para o movimento anticapitalista.

Se as mudanças trazidas por manifestações populares urbanas não se solidificarem, Harvey (2014) aponta um dos riscos que a luta anticapitalista corre: cooptação reformista por parte do Estado, o que pode vir a restabelecer o neoliberalismo e o imperialismo externo. A questão da distribuição da riqueza entre municípios também traz sua dificuldade, e, segundo Harvey (2014), deve ser solucionada por meio de gestão democrática. Para ele, a transformação perpassa igualmente a mentalidade e a práxis anticapitalista, de forma a agrupar redes urbanas de apoio.

De acordo com Harvey, a repercussão midiática da cobertura de manifestações em Londres no ano de 2011, fez alusão aos manifestantes como seres *ferozes* (HARVEY, 2014, p. 273). O atributo animalesco, para Harvey, é muito mais bem colocado ao capitalismo e seus integrantes do que à massa espoliada: “Eles [os manifestantes] imitam nas ruas de Londres aquilo que o capital corporativo está fazendo ao planeta Terra.” (HARVEY, 2014, p. 275).

Harvey (2014) expressa que o verdadeiro mandatário dos EUA é o “Partido de Wall Street” (p. 277), independentemente de qual partido, republicano ou democrata, tenha ganhado as últimas eleições estadunidenses. O slogan daquele partido, segundo o autor, é de que “não haverá sérios desafios ao poder absoluto do dinheiro de reinar absoluto. (...) O resto da humanidade será considerado descartável.” (HARVEY, 2014, p. 277).

No entanto, apesar da hegemonia do *Partido de Wall Street*, há resistência: movimentos urbanos como *Occupy Wall Street*, por meio da ocupação física de espaços públicos como parques, ruas, praças, em locais centrais ao capital global, transmutando esses espaços em “bens comuns políticos” (HARVEY, 2014, p. 281), locais de interações sociais e debates. Conforme David Harvey (2014), esse movimento tem o condão de “chamar às armas” toda a população insatisfeita com o atual sistema capitalista e de atingir os 99%, propondo uma alternativa política e urbana com a redução das desigualdades (principalmente econômica e política).

O fio condutor do livro *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*, de David Harvey, atravessa vários conceitos que se entrelaçam: urbanização, acumulação (desenfreada) do capital, direito à cidade, espoliação da massa, retomada da cidade e do processo urbanizatório por seus habitantes, revolução urbana. Todas estas ideias (e muitas outras) são trançadas pelo artesão Harvey a cada movimento do tear, tecendo, concatenando e instigando o exercício maior da tessitura da cidadania: o direito à cidade e o direito à retomada da cidade pelos cidadãos.

A obra “Espaços de Esperança” de David Harvey, publicada em inglês em 2000 e no Brasil em 2004 (1ª edição), traz a reflexão sobre as alternativas possíveis à globalização. Texto que antecedeu “Cidades Rebeldes”, é perceptível um esboço de ideias que seriam trabalhadas posteriormente. O livro *Manifesto Comunista*, de Karl Marx e Friedrich Engels, é o mote de “Espaços de Esperança”, a partir de uma visão contemporânea da transformação do espaço.

Na introdução, ao analisar o filme *O ódio*, de Jean-Luc Godard, de 1995, Harvey (2015) manuseia a segregação social exposta na película de forma crua, como um retrato da cidade: “o filme parece dizer: eis a metrópole contemporânea em ação. Um lugar de empobrecimento tanto da vida como da arte, se não de impossibilidade humana” (HARVEY, 2015, p. 22).

O insulamento da população periférica, a falta de emprego e de perspectiva da juventude insuflam o ambiente marcado pela violência social e define o tom de Harvey (2015): “A cidade encarcera os subprivilegiados e os marginaliza ainda mais com respeito à sociedade mais ampla” (HARVEY, 2015, p. 25).

A ideia que Harvey (2015) constrói é a de mudança do espaço a partir da imaginação, como as utopias moldam o local onde habitamos. Ele afirma que mesmo o capitalismo globalizado que existe hoje foi, a seu tempo, uma utopia. A globalização, como pensa Harvey (2015, p. 88), é uma espécie de “processo de produção de desenvolvimento temporal e geográfico desigual”.

Segundo Harvey (2015), o capitalismo promove a (re)organização do espaço conforme suas necessidades, buscando expandir cada vez mais os tentáculos do capital a nichos pouco ou não explorados, ampliando, em seu caminho, a infraestrutura (como transportes), acelerando o ritmo de circulação do capital. É do interesse do capitalismo que exista uma infraestrutura (representada por estradas, energia elétrica, meios de transportes de massa, entre outros) bem planejada, de forma a conectar a mão de obra e o escoamento de bens e serviços cada vez mais rápido.

Essa organização espacial em prol do mercado, no entanto, promove desigualdades sociais, econômicas e de desenvolvimento. A questão aqui, para Harvey (2015), não é a desigualdade em si, mas sim a forma como ela é promovida pela globalização, por meio da acumulação descomunal de capital e recursos, privilegiando algumas regiões e algumas parcelas da população em detrimento do todo. Harvey (2015, p. 329) advoga pelo “direito à diferença, incluindo o direito ao desenvolvimento geográfico desigual”, com cada coletividade elaborando o próprio desenvolvimento, calcado em práticas locais.

Em relação à transformação do espaço por meio da imaginação, Harvey (2015) examina a utopia, o não-lugar, aludindo, sobretudo, à obra *Utopia*, de Thomas More, e distopias como *Admirável Mundo Novo*, de Aldous Huxley e *1984*, de George Orwell, destacando o caráter urbano de todas elas. As utopias como a de More

ênfatizam o aspecto espacial de equilíbrio e conciliação, denotando uma sociedade imutável. Para Harvey (2015), a refutação atual do pensamento utópico ampara-se na vinculação que se faz da *Utopia* a governos autocráticos, no entanto, ao rechaçar a faceta imaginativa das utopias, fechamo-nos às alternativas que podem advir delas.

Harvey (2015, p. 219-2020) utiliza-se da expressão “utopias degeneradas” de Louis Marin e do exemplo da Disneylândia como tal, sendo este espaço “de pura fantasia composto de múltiplas ordens espaciais”, onde a “dialética é reprimida, e a estabilidade e a harmonia são asseguradas, mediante uma intensa atividade de vigilância e controle”. Espaço análogo ao descrito é encontrado nos *shoppings centers* de muitas cidades. Segundo Harvey, (2015), essas “utopias degeneradas” ratificam a máxima de que não existe alternativa à globalização capitalista. E é este o ponto fulcral de contestação de Harvey (2015) nesta obra.

Segundo Harvey (2015), a utopia deve ser dialética para que seja possível. Ela deve tomar uma direção, mesmo que não definitiva, deve optar por certo caminho. E esse caminho passa pela prática e pela transformação das instituições. Em leitura que faz de Roberto Mangabeira Unger, Harvey (2015, p. 245) elabora a seguinte afirmação: “Só por meio da mudança de nosso mundo institucional podemos ao mesmo tempo modificar a nós mesmos, do mesmo modo como apenas por meio do desejo de mudar a nós mesmos pode a mudança institucional ocorrer”.

A partir de um excerto d’*O Capital* de Marx, Harvey (2015) emprega duas alegorias: a abelha e o arquiteto. Nesse trecho, a abelha seria uma exímia construtora de colmeias, mas não superaria a capacidade imaginativa e de idealização do pior arquiteto. Harvey (2015) atribuiu à persona do arquiteto a capacidade de criar e desenvolver espaços, sejam grandes ou pequenos, ainda que não possua liberdade total para atuar, pois deve se restringir a diversas variáveis.

Não obstante as restrições a que o arquiteto deve fazer frente, Harvey (2015) reconhece que é justamente a inovação¹¹ que a persona do arquiteto é apta a produzir que reside a chave para a conservação do capitalismo, assim como essa inovação também é a fissura que pode permitir a concepção de um “imaginário socialista alternativo” (HARVEY, 2015, p. 269).

¹¹ “Mas o capitalismo é também capaz de muitas adaptações, buscando incessantemente estratégias inovadoras, novos nichos de mercado e novas linhas de produtos precisamente para evitar a competição em campos já estabelecidos. Além disso, o capitalismo não poderia sobreviver sem uma grande dose de cooperação, colaboração e ajuda mútua”. (HARVEY, 2015, p. 276)

Harvey (2015) transpõe a persona do arquiteto, incorporando o adjetivo *rebelde* a essa alegoria. O arquiteto rebelde está disposto a transmutar a si mesmo e ao mundo, concomitante e simultaneamente: “Não podemos esperar transformar o mundo sem transformarmos a nós mesmos. Portanto, a negociação que sempre está na base de todas as práticas políticas e arquitetônicas envolve pessoas que buscam transformar umas às outras e ao mundo, assim como a si próprias.” (HARVEY, 2015, p. 309).

Assim como o capitalismo, as alternativas a ele devem se pautar, de acordo com Harvey (2015), na mudança, adaptação e colaboração da comunidade. Não há uma rota definida a seguir, e é por isso que, para Harvey (2015) é tão importante o exercício imaginativo da utopia. No entanto, as escolhas devem ser feitas, dialeticamente (ou isso ou aquilo), apesar das incertezas, pois nunca haverá condições perfeitas para a mudança, sendo a ação melhor do que a inação.

“Espaços de esperança” são construídos tanto no imaginário quanto no real, na medida em que cada arquiteto rebelde pode transformar a si mesmo e ao espaço em que vive, simultânea e ininterruptamente. Como declara o autor: “Talvez Utopia nunca possa realizar-se sem destruir a si mesma” (HARVEY, 2015, p. 220), mas essa destruição não é o fim, é apenas um recomeço, pois “A cidade é um espaço em processo de formação” (HARVEY, 2015, p. 23), formação de dentro para fora, e vice-versa: “Ao produzirmos coletivamente nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos.” (HARVEY, 2015, p. 210).

Saskia Sassen é uma socióloga holandesa, professora da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, copresidente do Comitê de Pensamento Global e vencedora do prêmio Príncipe das Astúrias em Ciências Sociais de 2013¹². O livro “Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global” foi publicado em inglês em 2014 e no Brasil em 2016. Sassen (2016) opera a ideia de que a globalização capitalista pratica expulsões em diversos âmbitos.

Conforme aponta Saskia Sassen (2016, p. 12), “os diversos tipos de expulsões examinados neste livro, em conjunto, equivalem a um processo de seleção selvagem”, como a exclusão dos pobres de suas casas, terras e empregos, poluição desenfreada do planeta, e o empobrecimento da classe média. O intuito de Sassen

¹² Ver breve biografia acadêmica de Saskia Sassen. Disponível em: <https://geopolitique.eu/en/authors/saskia-sassen/> Acesso em: 31 ago. 2022; Disponível em: <https://sociology.columbia.edu/content/saskia-sassen> Acesso em: 31 ago. 2022.

(2016) é examinar os movimentos de nível macro de expulsão. Observar em demasia o campo microscópico pode levar a certa miopia e obstruir a visão do todo. Assim, consoante Sassen (2016), sua premissa é de que existem alguns aspectos ocultos no cerne das crises econômicas que são comuns a todas elas.

Sassen (2016) busca analisar o conceito de expulsão segundo uma dinâmica global, de processos que ocorrem sub-repticiamente, influenciando e moldando os diferentes países de forma síncrona, ainda que pouco perceptível em exame superficial. Esses processos globais ultrapassam noções de ocidente/oriente, capitalismo/comunismo, desenvolvido/subdesenvolvido, imiscuindo-se no tecido político, econômico e social, e inauguram uma nova etapa de um “capitalismo global” a partir dos anos 1980. Para ela, a partir dessa década identificam-se duas transformações globais marcantes: 1) a gigantesca modificação espacial (terceirização da produção de bens, alimentos e serviços e formação de “cidades globais”); e 2) avanço do capital financeiro nas “cidades globais”.

Para Sassen (2016), a crescente acumulação e concentração de riqueza no topo são frutos de uma conjuntura econômica e política que foi e é orquestrada para exatamente este fim: concentrar, ocorrendo o que a autora denomina como “formação predatória” (SASSEN, 2016, p. 23). À medida que a desigualdade é ampliada, a população pobre acaba sendo expulsa de maneira política e econômica. O desmantelamento das economias observado desde os anos 1980, incrementado nas duas décadas seguintes, foi fruto da nova etapa do capitalismo global. Ela observa um movimento inversamente proporcional na área fiscal estadunidense: diminuição dos tributos empresariais e majoração dos tributos individuais/pessoais.

Sassen (2016) identifica quatro fenômenos aparentemente independentes, mas que são, na verdade, interligados: I) o aumento do lucro das empresas; II) crescimento do déficit orçamentário dos Estados; III) ampliação da população deslocada/empobrecida nos países menos desenvolvidos; e IV) expansão da população encarcerada nos países desenvolvidos (sobretudo nos EUA). Ela alerta para a sobrepujante desigualdade encontrada tanto internamente nos Estados quanto externamente, entre países considerados ricos e pobres.

Segundo Sassen (2016), há uma tendência em andamento nos países ricos, e de forma mais aguda em Portugal, Espanha e Grécia: o encolhimento da economia, representado por intensificação do desemprego e pouco crescimento econômico. Em relação à União Europeia, Sassen (2016) aponta para o aumento do

desemprego e da emigração dentro do bloco, crescimento de execuções hipotecárias, de suicídio¹³ e da pobreza como eventos decorrentes da nova fase de concentração de renda mesmo em países considerados ricos, que surgem com maior intensidade nos primos pobres europeus, mas também são observados no centro do bloco (Reino Unido¹⁴, Alemanha, França e Suécia).

No âmbito das expulsões, Sassen (2016) também trata da questão das pessoas deslocadas no mundo: os refugiados¹⁵, que, em sua maior parte, acabam emigrando para países subdesenvolvidos; e dos encarcerados, revelando números crescentes e alarmantes da população carcerária mundial, principalmente nos Estados Unidos, pois concentram um quarto de todo esse grupo no globo.

Sassen (2016) declara que os presidiários detidos em presídios privados nos EUA recebem remunerações pífias por seus trabalhos, o que pode trazer a impressão de que existe um novo tipo de escravidão contemporânea: “na prática, o reembolso por corpos encarcerados, em vez de custos operacionais concretos, criou um incentivo perverso para prender mais pessoas, por mais tempo, à custa dos contribuintes” (SASSEN, 2016, p. 87). Sassen (2016) observa em todos os fenômenos abordados uma “lógica predatória” na exclusão e expulsão de parcelas significativas da população.

Outra tendência de expulsão que Sassen (2016) trabalha em sua obra é a aquisição de terras por empresas ou governos estrangeiros. A autora destaca que o mercado de terras tomou um novo rumo desde 2006, tanto no acréscimo de volume de negociações quanto na variedade dos adquirentes, com destaque para aquisições no continente africano, Europa oriental, sudeste asiático e América Latina. Essas aquisições em geral se destinam, segundo Sassen (2016), para a produção agrícola, sendo essa produção voltada tanto para alimentos quanto insumo industrial (com foco na China e países do golfo pérsico).

Conforme a autora constata, há uma dinâmica de “microexpulsões” envolvida nessas aquisições de terras por corporações ou Estados, afetando

¹³ “Um indicador do nível de desespero da população de um país por causa da economia é um aumento marcante no número de suicídios”. (SASSEN, 2016, p. 65)

¹⁴ A saída do Reino Unido como país membro da União Europeia se deu, oficialmente, a partir do referendo de 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887> Acesso em: 2 set. 2022.

¹⁵ Segundo Sassen (2016), os refugiados se deslocam por diferentes motivos: conflitos armados, política, más condições de vida, desastres ambientais e mudanças climáticas.

pequenos lavradores e moradores de cidades e vilas ao redor das áreas negociadas, excluindo e marginalizando populações que acabam migando para favelas de grandes cidades (SASSEN, 2016, p. 100-101).

Sassen (2016) descreve os antecedentes da nova onda de mercantilização de terras com as práticas fomentadas por orientação (e pressão) de organismos internacionais (FMI, Banco Mundial e OMC, basicamente). Pela descrição, pode-se notar que tais práticas consistem na agenda neoliberal. A autora relaciona a reestruturação econômica imposta pelo novo capitalismo global (a partir dos anos 1980), com a pressão pelo pagamento da dívida externa e a abertura econômica a empresas estrangeiras, ao empobrecimento da população dos países subdesenvolvidos e diminuição dos investimentos estatais em infraestrutura e bem-estar social, tudo isso resultando em uma conjuntura extremamente favorável ao acesso à terra por parte de governos e empresas estrangeiras.

A respeito da extensão da dívida externa dos países do “Sul global”¹⁶, Sassen (2016) alerta para os juros massivos cobrados. Neste sentido, o Fundo Monetário Internacional (FMI) procurou firmar acordos com essas nações para pagamentos da dívida externa com base em percentuais das receitas oriundas de exportação. O desmantelamento das economias do Sul acentuou as desigualdades e fez emergir “elites predatórias em países com riqueza de recursos” (SASSEN, 2016, p. 113).

Conforme expõe Sassen (2016), a maior parte das terras adquiridas por apropriação é voltada para a produção de biocombustíveis, possivelmente em razão de determinações da União Europeia para uso de fontes renováveis nos combustíveis dos automóveis, enquanto outra parcela é direcionada para o reflorestamento, visando a criação de créditos de carbono. Essas aquisições de terra refletem não só a expansão do capitalismo global, mas também a agenda geopolítica dos países desenvolvidos.

Outro ponto importante suscitado por Sassen (2016) é o uso da água, sobretudo água doce, nas porções de terras negociadas. Esta circunstância de exploração privada da água por governos ou empresas estrangeiras piora ainda mais as condições de vida das populações empobrecidas do “Sul global”.

¹⁶ Sassen (2016) utiliza o termo “Sul global” como sinônimo de países subdesenvolvidos e “Norte global” como sinônimos de países desenvolvidos.

Sassen (2016) destaca que, enquanto o investimento externo no setor manufatureiro da África subsaariana diminuiu a partir da década de 1990, o que não ocorreu com o setor primário, que obteve capital estrangeiro cada vez mais crescente, de forma inversamente proporcional. A autora registra a concentração da venda de terras no continente africano em basicamente seis Estados: Mali, Etiópia, Madagascar, Sudão, Tanzânia e Moçambique, sendo os cinco últimos subsaarianos. Há preponderância de investidores de países asiáticos, Oriente Médio, alguns países europeus, da própria África (destaque para a África do Sul, em relação a terras em Moçambique), Austrália, Estados Unidos e Brasil.

Saskia Sassen (2016) observa que a dinâmica da expulsão se intensificou a partir de 2006, sobretudo após da crise financeira de 2007-2008, destacando a atuação dos organismos econômicos internacionais no empobrecimento das nações subdesenvolvidas. Para analisar a ingerência que o sistema financeiro exerce sobre as economias, a autora usa de exemplo o contexto da crise de 2007-2008 nos Estados Unidos, reconhecendo que o exame de aspectos locais pode revelar tendências que se reproduzem mundialmente. Ferramentas financeiras (como derivativos, securitização e hipotecas *subprime*) evidenciam propensões do capitalismo global a “uma destruição em grande escala de economias, de dívidas governamentais e de lares saudáveis” (SASSEN, 2016, p. 145-146).

Em breve síntese, Sassen (2016) descreve as hipotecas *subprime* como *instrumentos financeiros*, isto é, títulos criados, inicialmente pelo Estado, e posteriormente pelo mercado financeiro, com o intuito de facilitar o crédito imobiliário. O intuito foi, no entanto, deturpado. Segundo Sassen (2016), os contratos das hipotecas *subprime* eram repartidos e diluídos em investimentos que continham outros ativos mais atraentes. O objetivo era a venda do pacote de investimentos, e, para os investidores, não fazia diferença se os proprietários dos imóveis pagassem as parcelas financiadas ou não, pois o lucro estava na negociação desse pacote. Outro tipo de título também comercializado é o *swap*, que aposta no fracasso de um investimento para lucrar. Nos anos pré-crise de 2007-2008, eram negociados *swaps* de crédito baseados em hipotecas *subprime*¹⁷. A crise se inicia em 2007, com o

¹⁷ “Em suma, a chamada crise do *subprime* não foi causada por famílias irresponsáveis que assumiram hipotecas que não poderiam pagar (...). Ao contrário, o crescente número de execuções hipotecárias indicava aos investidores que tinham comprado *swaps* que era hora de liquidar o seu ‘seguro’, mas não havia dinheiro, porque as execuções também já tinham desvalorizado os *swaps*.” (SASSEN, 2016, p. 153)

aumento das execuções hipotecárias, e se aprofunda em 2008, com os investidores desconfiados colocando à venda seus títulos *swaps* que perderam valor e não tinham lastro real¹⁸.

Importante visão de Sassen (2006) a ser salientada é que ela não se opõe ao capital financeiro, não nega sua importância, mas sim se preocupa com a agressividade com que esse capital meramente especulativo e improdutivo atinge e expulsa populações, desmorona economias e degrada o meio ambiente. A autora percebe no capital financeiro um potencial importante para a realização de grandes projetos de manufatura, infraestrutura e de proteção ambiental.

O último tipo de expulsão assinalado por Sassen (2016) é o da biosfera: I) por meio da exploração da terra, com extração de minérios (inclusive metais pesados e radioativos) de forma pouco ou nada ecológica, pela poluição com agrotóxicos, aniquilação da fauna e da flora originais; II) estrangulamento das águas doces e salgadas e lençóis freáticos do globo, pela poluição causada por rejeitos industriais, agrotóxicos, levando a “zonas mortas” (SASSEN, 2016, p. 221) nos oceanos, sem oxigênio para os animais e as plantas, vultosas quantidades de lixo (sobretudo plástico) encontrada atualmente nos oceanos, ultra apropriação de reservas hídricas por corporações, tornando a água potável um produto e não um direito humano; III) aumento das mudanças climáticas, com a grande emissão de gases de efeito estufa, crescimento da amplitude de fenômenos extremos como secas e inundações, derretimento das calotas polares e elevação do nível do mar.

De acordo com Sassen (2016), o mundo da era pós Segunda Guerra, de políticas keynesianas, era mais inclusivo, ainda que imperfeito, trazendo mais pessoas para o centro da produção e do bem-estar social. A lógica do sistema capitalista foi sendo transformada a partir de 1980, com o crescimento das grandes corporações e o prolongamento dos tentáculos do sistema financeiro por todo o planeta. A autora desenvolve seu raciocínio no sentido de tornar visíveis os invisíveis: os expulsos, sejam eles as populações marginalizadas, as economias locais desmanteladas, a

¹⁸ “O fator crítico a criar instabilidade para o setor financeiro não foi que milhões de pessoas com hipotecas *subprime* estivesse por enfrentar execuções, já que o valor total destas era relativamente pequeno para os financistas globais. Foi não saber o que poderia vir a se tornar um ativo tóxico, já que enormes quantidades de pequenas fatias dessas hipotecas tinham sido empacotadas com dívidas de alta qualificação para que os instrumentos fossem vendidos como lastreados em um bem material real. (...) O que era uma crise de habitação para milhões de pessoas era apenas uma crise de confiança para os investidores.” (SASSEN, 2016, p. 165)

biosfera aniquilada. Para isso, Sassen (2016, p. 261) propõe a reflexão a respeito da “formação predatória” composta pela “lógica dominante e dominadora que organiza o espaço econômico”: representada por diversos atores, estatais ou corporativos, que entrelaçados e globalmente alastrados, viabilizam a acumulação agressiva de capital e a expulsão.

Sassen (2016, p. 138) considera que “esta é uma história de expulsões de pessoas, de economias locais e de destruição da biosfera”, e para ela, são “novos espaços para a criação: de economias locais, de novas histórias e novas formas de pertencimento” (SASSEN, 2016, p. 263).

“Expulsões” de Saskia Sassen é uma obra em que se toma por base o microcosmo para ilustrar a argumentação da autora, sem nunca deixar de lado o macrocosmo: as tendências que Sassen constata nos acontecimentos globais, encaixando-se como peças em um intrincado jogo de quebra cabeças, tendo em mente que as peças são inúmeras e muito pequenas, tornando o jogo difícil de ser montado à primeira vista. Mas não impossível.

A bandeira levantada por ambos os autores, Sassen e Harvey, destaca as discrepâncias e contrastes que o formato atual do capitalismo promove: acumulação massiva de capital pelas elites, acirramento da desigualdade entre os extremos sociais, expulsão da população de bairros centrais (gentrificação), especulação imobiliária, transformação do espaço urbano para atender aos interesses do capital, degradação ambiental crescente.

A perspectiva de cada um difere-se em um primeiro momento, quanto à esfera de análise. Saskia Sassen usa de exemplos empíricos de situações em todo o globo para delinear tendências de expulsões que agem de forma pouco perceptível à primeira vista: da população, economias locais e do meio ambiente, mas que ocorrem globalmente. A proposta de Sassen, ao trazer à luz os movimentos de expulsões vinculadas ao capitalismo global, conclama-nos a um retorno à economia local, ao pertencimento social e ambiental, de forma sustentável.

David Harvey, por sua vez, foca na cidade, nas mudanças pelas quais que ela passa, trata do direito à cidade como inerente a todos os que nela vivem, direito de ocupar o espaço urbano, construí-lo e transformá-lo permanentemente, como parte da luta por alternativas ao capitalismo desagregador, usando da capacidade imaginativa para alterar tanto o espaço quanto a si mesmo no processo, simultânea e concomitantemente. Harvey exorta-nos a não perdermos a esperança, a buscarmos

alternativas às desigualdades gritantes e acentuadas, a vivermos a cidade como espaço coletivo e de mudança permanente, em que todos têm o seu lugar de pertencimento.

CAPÍTULO 2 AVALIAÇÃO LEGISLATIVA DAS NORMAS SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO EM MOCOCA

De antemão, cabe ressaltar o caráter interdisciplinar da pesquisa científica em políticas públicas, que acaba por envolver disciplinas como Direito, Ciência Política, Sociologia, e outros ramos do conhecimento. Desta forma, voltada a futuros leitores e colegas pesquisadores, esta ressalva se faz devida, pois os debates e conceitos aqui apresentados não pressupõem um esgotamento do tema nem a inexistência de diferentes perspectivas sobre a matéria.

Este trabalho segue a linha de pesquisa da Avaliação Legislativa, instrumento da Legística (também conhecida como Ciência da Legislação) que tem por objetivo fomentar a qualidade da lei, seja durante o processo legislativo (*ex ante*) seja no decorrer da vigência da norma (*ex post*). Paula e Paiva (2019), usando a expressão “política legislativo-regulatória” para identificar a Legística, atentam para sua natureza de “*meta política pública*” (p. 146, grifo dos autores), pois tem o condão de instigar uma melhoria no ordenamento jurídico vigente, que é o ferramental que cria, modifica e extingue as políticas públicas.

Bucci (2019) menciona a Legística/Ciência da Legislação como uma das correntes possíveis na pesquisa jurídica de Políticas Públicas, tanto na questão do impacto normativo quanto na inserção do planejamento estatal já na feitura da

legislação. Campos, Philippi Jr. e Santana (2015) abordam a avaliação legislativa sob uma perspectiva prática, não restrita a instituições estatais, com a elaboração de um “Instrumento de Avaliação de Políticas” a partir da análise da legislação federal, estadual e municipal de políticas climáticas e urbanas da grande São Paulo, utilizando-se, para tanto, de conceitos teóricos previamente definidos.

Castro (2007), em trabalho apresentado no Congresso Internacional de Legística na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, propôs a introdução da avaliação legislativa *ex ante* no Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte como requisito de admissibilidade de projetos de lei, inclusive de autoria do Poder Executivo. Na proposta de Castro, os projetos viriam com Relatório de avaliação legislativa prospectiva, respondendo a uma série de itens anteriormente elencados. O autor declara que tal material poderia embasar melhor as discussões parlamentares e pareceres de Comissões, além de auxiliar no aperfeiçoamento da ordem jurídica.

Salinas (2013) trata a avaliação legislativa como um instrumento metodológico essencial do processo legislativo, na medida em que contribui para a melhoria da qualidade das leis. A avaliação legislativa não se limita à tramitação de proposições (prospectiva ou *ex ante*), alcançando também o campo das normas vigentes (retrospectiva ou *ex post*). Salinas (2013) discorre sobre os efeitos e impactos possíveis do cumprimento das normas. Quanto aos efeitos, citando Luzius Mader (2001, APUD Salinas, 2013, p. 238), Natasha Salinas indica três parâmetros: eficácia, efetividade e eficiência. De acordo com esses parâmetros: 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. A autora alude também aos limites da avaliação legislativa, na medida em que as respostas encontradas na análise não são incontestáveis, mas sim direções entre os objetivos da norma e os resultados de sua aplicação (ou não aplicação).

Natasha Salinas (2008) usou como base em sua dissertação, sobretudo, autores europeus, como João Caupers e Charles-Albert Morand, pois, naquela altura, a Legística (ou Ciência da Legislação) ainda era pouco estudada em nosso país, trazendo a Avaliação Legislativa, instrumento da Legística, como ferramental metodológico para um estudo exploratório, visando a melhoria da qualidade da legislação na área de transferências voluntárias ao terceiro setor.

Hoje, tanto a Legística quanto a Avaliação Legislativa tomaram mais forma na pesquisa nacional, deixando de serem ilustres desconhecidas, para se tornarem cada vez mais instrumento metodológico importante não somente na academia, mas também no interior do Estado para aferir a qualidade da lei, como Núcleo de Estudos e Grupos de Pesquisas no Senado Federal e Câmara dos Deputados, respectivamente, a atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais também na área de produção de avaliação de impacto legislativo, assim como o Grupo de Estudos Observatório para a Qualidade da Lei da Universidade Federal de Minas¹⁹.

A Legística ou Ciência da Legislação²⁰ surge a partir da preocupação com a elaboração das leis, sua qualidade, efetividade e legitimidade do ponto de vista democrático²¹[2]. Conforme Charles-Albert Morand (1999, apud SALINAS, 2013, p. 230), registram-se estudos sobre legislação na época do Iluminismo, com ênfase nas obras de Montesquieu, “De l’esprit des lois”, Jeremy Bentham, “Nomography or Art of Inditin Law”, e Gaetano Filangieri, “La Scienza della Legislazione”, e João Caupers (2003, p. 16-17, apud SALINAS, 2013, p. 230) aponta também para o texto “Tratado da Lei”, em “Summa Theologica” de São Tomás de Aquino.

A Ciência da Legislação passa a ter destaque com a obra de Peter Noll, jurista suíço que se debruçou sobre o tema nos anos de 1970, ao publicar o livro “Ciência ou Doutrina da Legislação”. O autor foi seguido por outros pesquisadores europeus que contribuíram para os estudos sobre melhoria da qualidade das normas jurídicas, como Charles-Albert Morand, Jacques Chevalier, João Caupers, Manuel Atienza, Luzius Mader e Luc Wintgens.

A década de 1970 retrata um ponto crucial. Conforme atesta Melissa Mestriner (2014), a crise do Estado-Providência ou *Welfare State* e sua efetividade na promoção de políticas públicas leva também a uma crise de legitimidade não só do Estado, como também de suas instituições, outrora sólidas, e de seus representantes. O Direito clássico, impositivo e coativo de normas estatais, perde força. Uma crise de

¹⁹ O Grupo de Estudos envolve alunos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* da UFMG, especialmente do Direito. Disponível em: <https://www.observalei.net.br/> Acesso em: 08 jul. 2020.

²⁰ Não há um termo exato, sendo encontrados na literatura científica sobre estudos de qualidade do conteúdo das leis termos variados, como “Método Legislativo”, “Legística”, “Ciência da Legislação”, “Legisprudência”, “Teoria da Legislação”, e outros. Vide Guimarães e Braga (2011).

²¹ “A Legística trabalha, nesse horizonte, com questões pertinentes às expectativas populares quanto à aceitação e à duração das leis, de modo a evitar rejeições ou resistências populares à lei, e considera a necessidade de ligação permanente do cidadão ao político.”. Carvalho (2014, p. 177).

sentidos abate-o, e leva a questionamentos acerca do modo de produção das leis e de sua aplicação.

É nessa conjuntura em que se encaixa a relevância que a Legística ganha da segunda metade do século XX em diante. Por se tratar de uma ciência que afeta diretamente a produção de leis, podemos perceber iniciativas estatais neste sentido em diferentes países, a saber: Relatório Mandelkern, e o Programa para Melhoria da Qualidade da Legislação, ambos da União Europeia; Suíça, com a institucionalização da avaliação legislativa e uso de legislação experimental; Alemanha, com uso de avaliação legislativa *ex ante* e de experimentação; Portugal, a partir do Programa “Legislar Melhor”²²; Reino Unido implantou a “Unidade de Impacto Normativo”.

A Legística compõe-se, basicamente, em duas áreas: formal e material. A Legística formal abrange a elaboração do ato normativo, quanto ao que se refere à sua redação, para que o texto normativo tenha clareza, concisão, precisão, coerência, conformidade linguística e compreensibilidade por parte de seus destinatários e usuários da norma. A Lei Complementar nº 95/1998²³ trata dessas questões de Legística formal, ainda que não seja exatamente imperativa, como pode se extrair do art. 18: “Eventual inexactidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.”. É a primazia da *mens legislatoris*, da vontade do legislador, em detrimento à forma. A Legística material, por sua vez, diz respeito ao conteúdo da norma. Trata de auxiliar o planejamento normativo, de verificar a necessidade de legislar sobre algum tema, sobre a utilidade de tal norma, sua sistematização no ordenamento jurídico vigente e a **avaliação legislativa**. Conforme Kildare Carvalho (2014), a elaboração e preparação do teor da lei afeta diretamente sua legitimidade:

²² Destaque para a obra de Carlos Blanco de Moraes (2008; 2010) quanto aos avanços da Legística naquele país.

²³ A Lei Complementar nº 95/1998 é de abrangência apenas quanto às normas federais. Muitos Estados e Municípios possuem suas próprias normas regulamentadoras sobre a elaboração e redação das leis. Vide exemplos: SÃO PAULO. Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a elaboração, a redação, alteração e a consolidação das leis, conforme determina o item 16 do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Estadual, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei_complementar/1999/alteracao-lei_complementar-863-29.12.1999.html Acesso em: 13 out. 2019; FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 631, de 10 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis municipais e estabelece outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2018/63/631/lei-complementar-n-631-2018-dispoe-sobre-a-elaboracao-redacao-alteracao-e-consolidacao-das-leis-municipais-e-estabelece-outras-providencias> Acesso em: 13 out. 2019.

Considere-se, ainda, que atualmente a legitimidade da lei não decorre apenas da observância do cumprimento dos requisitos legais, mas também de seu próprio conteúdo. A Legística Material concorre para uma política de legislação, ao considerar que a lei dê uma resposta às exigências de eficácia, eficiência e efetividade, e cumpra seus objetivos, que os benefícios justifiquem seus custos e que seja aceita por seus destinatários. (p. 178-179)

A crise da lei não decorre apenas de aspectos ligados à sua elaboração, em sentido material e formal, mas também de outras razões, como a crise do paradigma legalista, no âmbito da crise de legitimação do Estado, em que diferentes atores sociais não se reconhecem na legislação aprovada pelo Legislativo ou pelo Executivo. (p. 128)

Essa legitimidade mencionada vai além de análise de processo legislativo regular, de observação das competências constitucionais e de iniciativa (privativa ou não) de projetos de lei. É uma legitimidade ligada diretamente à noção de Democracia e de Estado Democrático de Direito, à participação popular no processo legislativo²⁴, lembrando que somente a lei pode criar direitos e deveres, conforme o princípio da legalidade presente em nosso ordenamento jurídico, com especial relevo constitucional no art. 5º, II: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Quanto à institucionalização da Legística material, temos somente o Decreto Federal nº 9.191, de 1º de novembro de 2017²⁵, que revogou o Decreto Federal nº 4.176, de 28 de março de 2002. Tanto o primeiro quanto o segundo trazem, em seus anexos, orientações para elaboração de atos normativos, oriundas de estudos do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes (2007), que, em princípio fizeram parte de capítulo do Manual de Redação da Presidência da República de 1991, e, posteriormente, foram publicados em periódicos. Como o Decreto nº 9.191/2017 rege a União apenas, os Estados e Municípios devem, por sua vez, regulamentar a questão por si sós. Interessante seria tal regulamentação como norma geral de cunho nacional, o que facilitaria a padronização do planejamento e

²⁴ “A força legitimadora do princípio democrático faz com que o cidadão discuta e aprove a lei que ele mesmo vai ser obrigado a cumprir. É da discussão na sociedade que deve nascer a legitimação de uma norma legal. A criação ou alteração de uma norma legal que vá trazer modificações para os cidadãos deve, em uma visão democrática do direito, ser discutida e legitimada por eles.”. Silveira Siqueira (2007, p. 8)

²⁵ BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm Acesso em: 13 out. 2019

elaboração dos atos normativos em todas as esferas, assumindo que tal norma seria de fato seguida pelos entes federativos.

A avaliação legislativa, por sua vez, se insere no âmbito da Legística material, ao proporcionar argumentos para a elaboração de propostas legislativas e verificação e controle de resultados provenientes da aplicação das normas. Assim, a avaliação legislativa pode ser dividida em *ex ante* (prospectiva) ou *ex post* (retrospectiva).

A modalidade de avaliação prospectiva se dá em uma fase anterior à produção da norma, durante a etapa de diagnóstico promovida, em geral pelo Executivo (usualmente iniciador do processo legislativo), a respeito da necessidade, oportunidade e conveniência da proposição de um projeto de lei. Quanto a esse respeito, o Anexo de Decreto Federal nº 9.191/2017 apresenta um verdadeiro guia para orientar o Executivo na criação de um projeto de lei ou de ato normativo infralegal.

A avaliação prospectiva também pode se dar já no Legislativo, a partir do exame dos possíveis efeitos de tal alteração normativa na sociedade, sob distintas perspectivas (econômica, social, fiscal, entre outras). Segundo Salinas (2013, p. 236):

Uma vez concluída a avaliação legislativa prospectiva, introduzem-se no projeto de lei as alterações que porventura ela tenha recomendado, de modo a estabelecer um texto final que deverá ser submetido à aprovação (...).

Ou seja, a avaliação *ex ante* serve também como material para embasar as emendas parlamentares, os relatórios e pareceres das Comissões que analisam as proposições, assim como auxilia a discussão em Plenário pelos membros do Legislativo. O Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal e o Grupo de Pesquisa de Avaliação Legislativa da Câmara dos Deputados atuam, principalmente, na área de avaliação legislativa *ex ante*.

A categoria de avaliação legislativa retrospectiva, por sua vez, trata do controle dos efeitos pretendidos pela norma, a eficiência, eficácia e efetividade em sua aplicação pelo Estado. Salinas (2013, p. 236) elenca pontos que devem ser aferidos quando do controle das normas via avaliação retrospectiva, a saber:

(...) é preciso que haja um controle da qualidade da lei que já se encontra em vigor, em que se procurará identificar: (i) se a norma produziu os efeitos pretendidos pelo legislador; (ii) se os objetivos previstos para a legislação foram atingidos total ou parcialmente; (iii) se foram produzidos outros efeitos,

não previstos e nem pretendidos; e (iv) as causas determinantes da produção dos efeitos não esperados.

João Caupers (2003, apud SALINAS, 2013, p. 236) aponta para dois tipos de investigação comparativa, entre o cenário desejado pelo legislador e o fático, e a alteração entre a situação anterior à norma e a posterior. Natasha Salinas (2013, p. 237) indica que o exame retrospectivo pode se dar quanto aos efeitos da legislação, gerando uma pesquisa de eficácia, eficiência e efetividade, ou quanto a todos os resultados derivados da aplicação da norma, também chamada de avaliação de impacto.

A proposta desta pesquisa de Mestrado Profissional é investigar os efeitos, em molde de avaliação legislativa retrospectiva, da aplicação das normas sobre transporte público coletivo, no contexto do município de Mococa, aliado ao viés da circulação social. Os marcos legais para esta averiguação são: I) a edição da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, que adicionou o termo “transporte” aos direitos sociais enumerados no art. 6º da Carta Magna; II) a Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre outras providências.

Como princípio enunciado na Lei nº 12.587/2012, tem-se no art. 5º:

- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- (...)
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Em virtude da integração desses princípios ao ordenamento jurídico e sua relação com a Emenda Constitucional nº 90/2015, os conceitos-chave de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* servirão como parâmetros de análise da política pública de transporte coletivo baseada na avaliação legislativa das normas dessa seara.

A eficiência surge na Administração Pública, de modo definitivo, com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, elencada ao patamar de princípio constitucional no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, com a Reforma Administrativa do governo de Fernando Henrique Cardoso. Di Pietro (2019) vê duas dimensões para o princípio mencionado: quanto ao agente público e quanto à Administração Pública. A ideia que nos interessa concerne à segunda dimensão, e

trata de a Administração atingir os “os melhores resultados na prestação do serviço público.”. Já Chiavenato (2014) entende eficiência como a relação entre custo e benefício.

Bergue (2011) aponta para a dificuldade de aferição de eficiência nas políticas públicas, em contraposição aos parâmetros de efetividade e eficácia. Segundo esse autor, a eficiência está diretamente relacionada à forma de aplicação dos recursos, e para descobrir se uma política pública é realmente eficiente seria necessário o uso da técnica do ótimo de Pareto²⁶.

Para Moraes (2001), o princípio da eficiência está relacionado à busca da qualidade dos serviços na administração pública, repelindo o desperdício e em busca de uma “rentabilidade social”.

Mendes e Branco (2019), por sua vez, ao discorrerem sobre o princípio da eficiência, trazem à baila um ponto crucial: o que custa menos não necessariamente atende aos interesses da Administração Pública. Eficiência não é isso, mas sim a mensuração dos custos e benefícios em vista do resultado de fato alcançado. Em vista das definições suscitadas sobre eficiência, a que surge como a mais completa é a de Mendes e Branco (2019), ao adicionar a concepção de avaliação de resultado ao binômio custo/benefício.

A eficácia foi prevista no art. 74, inciso II, da Constituição Federal, como mecanismo de controle e avaliação dos resultados alcançados pela Administração Pública. Dessa forma, tem-se a noção geral de cumprimento de metas e objetivos previamente estabelecidos por uma organização, conforme leciona Daft (1999). Torres (2004) trata a eficácia na administração pública como a obtenção dos fins estatais pretendidos, independentemente dos meios e instrumentos utilizados, enquanto Chiavenato (2014) assevera que eficácia corresponde ao grau em que se atinge as finalidades de uma organização.

Para esta pesquisa, propõe-se uma composição entre os conceitos elencados: eficácia como foco no resultado. Se o resultado foi alcançado, a medida tomada foi eficaz.

²⁶ “A eficiência, ou ótimo de Pareto, é um conceito econômico desenvolvido por Vilfredo Pareto. Segundo esse conceito, uma situação econômica seria ótima quando não puder mais ser melhorada, ou quando não se puder melhorar um dos fatores sem o detrimento de outro fator participante.”. Dani, de Oliveira, e Barros (2010, p. 323).

Por fim, o último dos três conceitos-chave apresentados é a efetividade. Para Bergue (2011), a efetividade pode ser considerada sob duas óticas: a do cidadão e a estatal. A primeira diz respeito à transformação que o resultado de uma política pública opera na vida do cidadão. Já a segunda concerne a análise do impacto de uma política pública na realidade das pessoas. Torres (2004) atenta para a ideia de qualidade na execução e definição de políticas públicas relacionada ao conceito de efetividade. Matias-Pereira (2018) argumenta que a concepção de efetividade se refere ao nível dos resultados obtidos. Sano e Montenegro Filho (2013) apresentam a efetividade sob a perspectiva da repercussão social quando da ação estatal, como forma de mensurar as mudanças na população-alvo de programas sociais.

Assim, pelas definições expostas, nota-se que a ideia de efetividade está estreitamente ligada à qualidade e satisfação do cidadão/usuário do serviço público. Sano e Montenegro Filho (2013, p. 40) propõem um quadro de avaliação pertinente, reproduzido abaixo:

Quadro 1 – Os 3Es nas três fases da avaliação

Indicador	FASE		
	<i>Ex-ante</i>	<i>Pari-pasu</i>	<i>Ex-post</i>
Eficiência	Estimativa baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Comparação entre o que foi previsto e o que se está realizando. Utilizada principalmente no controle orçamentário.	Comparação com iniciativas similares ou com o planejado. Mais utilizada.
Eficácia	Baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Acompanhamento da realização das metas propostas.	Verificação se as metas propostas foram atingidas.
Efetividade	Expectativa baseada em iniciativas similares. Pouco utilizada.	Avaliações parciais ao término das etapas de um programa.	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas. Mais utilizada e recomendada.

Fonte: Sano e Montenegro Filho (2013, p. 40)

Os três conceitos-chave têm significados um pouco diferentes na Legística, mais afeitos ao seu objeto de estudo: a norma. Efetividade corresponde à “aptidão de uma determinada lei para atingir as finalidades que prescreve” (SALINAS, 2013, p. 239). Essas finalidades dizem respeito aos objetivos pretendidos pelo legislador ao conceber uma intervenção normativa na sociedade, e tais objetivos devem ser definidos tendo em vista o problema que se procura solucionar. Salinas classifica como um “problema pré-jurídico”, pois antecede a produção normativa em si.

Eficácia, por sua vez, representa a “observância dos destinatários de uma determinada norma ao comportamento esperado pelo legislador” (SALINAS, 2013, p. 238). Conforme Luzius Mader (2001, apud SALINAS, 2013, p. 238), na análise de eficácia de uma norma, dois pontos devem ser levados em consideração: 1) se os receptores da norma agem da maneira como o legislador presumiu; 2) se a conduta dos receptores efetivamente corresponde em obediência à norma em pauta.

Por fim, eficiência refere-se à “relação entre os ‘custos’ e ‘benefícios’ de uma legislação. Segundo Mader, todos os efeitos produzidos pela legislação que forem compatíveis com seus respectivos objetivos podem ser considerados benefícios” (SALINAS, 2013, p. 239). O exame que Mader (2001, p. 125) propõe para a ponderação entre custos e benefícios perpassa dois aspectos: um enfoque interno (aprecia os dispêndios a que o Poder Público ou o legislador estarão sujeitos) e um enfoque externo (avalia as dificuldades e o empenho a ser realizado pelos receptores da norma para obedecê-la).

Salinas (2008, p. 40-41) diferencia a avaliação legislativa *ex post* em duas modalidades: de efeitos e de impactos. A avaliação que foca em efeitos trata dos parâmetros de efetividade, eficiência e eficácia, enquanto a que centra em impactos vai além: pressupõe a análise dos resultados não esperados e/ou não pretendidos pelo legislador (sejam eles benéficos ou não). Nossa pesquisa, neste sentido, concentra-se nos efeitos (tanto quanto possível) e nos impactos.

Luzius Mader (2001, p. 128), a respeito das ferramentas à disposição da Legística para realizar a avaliação legislativa, seja *ex post* ou *ex ante*, aponta para a utilização dos métodos qualitativos e quantitativos, podendo ser empregados de forma separada ou em combinação, em forma de triangulação.

Silveira (2020, n.p.) menciona a importância que a avaliação legislativa tem ganhado na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e na União Europeia num movimento conhecido como *better regulation*.

2.1) Normas analisadas

As normas examinadas são, a partir do marco temporal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, na esfera municipal: a) Lei municipal nº 3.038, de 29 de setembro de 1.999, que “Disciplina o Sistema Municipal de Transportes Urbanos de Passageiros e dá outras providências.” (disciplinou, até

2017, o serviço de transporte público coletivo no município de Mococa); b) Lei Complementar municipal nº 495, de 4 de outubro de 2017, que “Autoriza a concessão de serviço público que especifica e dá outras providências.”²⁷; c) Lei Complementar municipal nº 528, de 11 de setembro de 2019, que “Autoriza a concessão de serviço público que especifica e dá outras providências.”; d) Lei Complementar municipal nº 540, de 27 de novembro de 2019, que “Altera o art. 7º da Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019.”; e) Lei Complementar municipal nº 543, de 6 de agosto de 2020, que “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.”; f) Lei Complementar municipal nº 547, de 26 de fevereiro de 2021, que “Altera a Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019.”; por último, recentemente promulgada, g) Lei municipal nº 4.908, de 26 de agosto de 2021, que “Dispõe sobre a criação do Programa Transporte para Todos, no Município de Mococa e dá outras providências.”.

Neste ponto, faz-se necessário contextualizar a situação das normas municipais. O marco temporal deste trabalho se faz a partir da edição da Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, que incluiu o termo “transporte” no *caput* do art. 6º da Constituição Federal, alçando-o, assim, à direito social e constitucionalizando uma discussão que rompeu em 2013 – o direito ao transporte – mas que denota muito mais: o direito à cidade²⁸.

A pauta inicial das manifestações de 2013 foi o transporte público coletivo. No entanto o movimento terminou por se alastrar e, assim,

Podemos pensar nessas manifestações como um terremoto – uma metáfora mais adequada do que o trovão mencionado no editorial do semanário francês -, que perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos. Rolnik (2013, n.p.)

²⁷ Quanto a este diploma legal é necessário fazer uma ressalva importante: em 4 de julho de 2018, o Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Ribeirão Preto - S. Transpass-Urb entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar. Assim, a norma ficou com a *eficácia suspensa* a partir de 9 de julho de 2018. Processo nº 2137671-07.2018.8.26.0000.

²⁸ Este tópico será abordado em capítulo pertinente a partir dos referenciais teóricos de David Harvey e Saskia Sassen.

Desta forma, para efeitos de demarcação temporal, foi eleito o ano de 2013 como marco inicial, pois, além de fazer referência às discussões nacionais sobre o direito ao transporte (e em largo sentido, à cidade), também coincide com o início da legislatura municipal, o que se apresentou mais racional e coerente a partir dos dados secundários coletados no site da Câmara Municipal de Mococa. Como fechamento do intervalo temporal, foi estabelecido o ano de 2021, em razão de mudanças assinaladas pela edição de nova norma municipal. O recorte espacial é a cidade de Mococa, estado de São Paulo.

2.2) Avaliação Legislativa: procedimentos metodológicos

Para Salinas (2008), avaliar pressupõe uma referência, que se revela nos objetivos projetados na legislação. Desta forma, com base na dissertação desta autora, definimos um roteiro de procedimentos para a execução da avaliação legislativa *ex post* de cada uma das normas citadas, a saber:

- 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.

Nos itens 2, 3 e 4, além do texto das normas, utilizamos também as justificativas dos projetos de lei apresentados, debates parlamentares contidos em atas das sessões, eventuais emendas parlamentares e audiências públicas para discussão dos projetos que possam ter sido realizadas. Quanto ao item 5, vale mencionar que esse controle se dá basicamente pelas discussões parlamentares nas sessões legislativas, especialmente nas proposições conhecidas como *requerimento* e *indicação*²⁹, e podem ser ilustrados pelos dados obtidos em pesquisa de opinião

²⁹ Usamos as definições de *requerimento* e de *indicação* encontradas no próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Mococa:

realizada no site da Câmara Municipal entre 3 de julho de 2020 e 3 de agosto do mesmo ano³⁰.

A finalidade do roteiro é guiar a avaliação quanto a efetividade, eficiência e eficácia, parâmetros já definidos acima, e os impactos da legislação não previstos inicialmente pelo legislador.

Devemos, antes de seguir à avaliação legislativa *ex post* em si, tecer algumas considerações a respeito do processo legislativo, em especial o municipal.

A respeito do poder de iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva (2017, p. 138) o conceitua como: “*o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento.*” (grifo do autor).

Ferreira Filho (2012, n.p.) descreve iniciativa no processo legislativo clássico como “ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção da lei.”. Já no processo legislativo contemporâneo, o autor reconhece a hegemonia da titularidade do poder de iniciativa conferido ao Executivo: “a atribuição do poder de iniciativa de leis ao Executivo se tornou a regra, princípio universal do Direito Constitucional contemporâneo, assinala José Afonso da Silva, tornando-se a Constituição americana a exceção.”.

Silva (2017) assevera, quanto à titularidade da iniciativa, que historicamente no direito brasileiro há grande primazia do Poder Executivo em relação aos demais, e que isso se dá em razão da própria natureza desse Poder de determinar as políticas a serem adotadas e do seu melhor aparelhamento técnico (tanto em recursos físicos quanto humanos).

“Art. 217. Requerimento é todo pedido verbal ou escrito formulado sobre qualquer assunto, que implique decisão ou resposta.”

“Art. 225. Indicação é o ato escrito em que o Vereador sugere medida de interesse público às autoridades competentes, ouvindo-se o Plenário, se assim o solicitar.”

O Regimento está disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/anexonormajuridica/1992/12/ri_atualizado.pdf

Acesso em: 25 nov. 2021.

³⁰ Esta pesquisa foi realizada com apoio da Câmara Municipal de Mococa especialmente para este trabalho acadêmico. Pode ser conferida nos links:

<https://www.mococa.sp.leg.br/institucional/noticias/pesquisa-de-opiniao-sobre-o-transporte-publico> e <https://www.mococa.sp.leg.br/institucional/noticias/relatorio-preliminar-pesquisa-de-opiniao-sobre-transporte-publico-urbano-coletivo>

Os projetos de leis em sua maioria são apresentados pelo Poder Executivo, e não só a maioria numérica, mas existe também a prioridade no que respeita à importância das matérias objeto das proposições governamentais. (...) O controle da Administração Pública e a disposição dos meios mais aptos a realçar as exigências públicas lhe conferem posição de vantagem em confronto com os outros titulares de poder de iniciativa legislativa. (SILVA, 2017, p. 146)

Mendes e Branco (2019, n.p.) expõem que a apresentação de projeto legislativo desencadeia o processo legislativo, sendo chamada de *iniciativa*. Quanto ao detentor da titularidade, os autores declaram que “a iniciativa privativa visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.”. Ou seja, a quem não é conferido pela Constituição Federal o poder de iniciativa reservada não pode exercê-lo, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal³¹.

A Lei Orgânica do Município de Mococa (LOMM)³² confere a titularidade da iniciativa, em respeito ao princípio da simetria constitucional, ao Prefeito Municipal, como se observa no art. 35, inciso IV desse diploma:

Art. 35 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:
(...)
IV - Organização administração, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

Para Silva (2017, p. 52), um dos pressupostos para a formação das leis é a *competência legislativa*, que é a divisão de matérias (assuntos) entre diferentes entes federados³³. Quanto aos municípios, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988)³⁴ confere a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local, além de se autoadministrar, conforme se percebe na leitura do art. 30, inciso V:

Art. 30. Compete aos Municípios:
(...)

³¹ Para esclarecimento do conceito, vide: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/vicio-de-inconstitucionalidade> Acesso em: 20 dez. 2021.

³² Disponível em: <https://www.mococa.sp.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-do-municipio/view> Acesso em: 1 dez. 2021.

³³ Os pressupostos elencados por Silva (2017, p. 52) são: “(a) existência do Parlamento; (b) proposição legislativa; (c) competência legislativa; (d) capacidade do proponente”. (grifos do autor)

³⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 2 dez. 2021.

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Da mesma forma, a LOMM, no art. 4º, inciso IV, confere ao Município:

Art. 4º. Compete ao Município exercer todas as atribuições legislativas e executivas que lhe sejam vedadas pela Constituição Federal e do Estado, com observância das disposições legais vigentes, especialmente no tocante a:

(...)

IV - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, ou permissão, os serviços públicos, incluindo o de transporte coletivos, que tem caráter essencial;

Desse modo, ficam assentados tanto a competência municipal para legislar sobre serviços de transporte público coletivo quanto a iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo para propor projetos de lei sobre o tema em foco. É oportuno mencionar que outros dois dispositivos constitucionais tratam da gratuidade do transporte público coletivo aos idosos e da garantia de acessibilidade aos portadores de deficiência.³⁵

Quanto ao processo legislativo municipal em si, podemos destacar o iter que a proposição legislativa percorre até se tornar norma (conforme Regimento Interno da Câmara Municipal de Mococa):

I – Proposição legislativa é apresentada à Casa Legislativa, momento em que sofre um exame prévio de admissibilidade pelo Presidente³⁶;

II – Matéria é lida no Expediente (parte inicial da sessão ordinária) para ciência dos Vereadores e encaminhada às Comissões Permanentes pertinentes³⁷;

III – Proposição é discutida nas Comissões Permanentes, podendo haver convocação de Audiência Pública para debate com a sociedade³⁸;

IV – Comissões Permanentes exaram pareceres favoráveis ou contrários, podendo apresentar emendas ou substitutivos³⁹;

³⁵ Mesmo não sendo o foco desta pesquisa, a menção aos artigos constitucionais é válida: art. 227, § 2º (acessibilidade) e art. 230, § 2º (gratuidade aos maiores de 65 anos).

³⁶ Vide Regimento Interno da Câmara Municipal de Mococa, art. 26, inciso II, alínea “e”, e art. 186.

³⁷ Vide arts. 159, 161 e 26, inciso II, alínea “a”, todos do Regimento Interno.

³⁸ Vide arts. 63, 67, 76, 77, 78, 79, 80 e 82 do Regimento Interno.

³⁹ Vide arts. 107, 108 e 110 do Regimento Interno.

V – Presidente define a Ordem do Dia (fase em que são discutidos os projetos e algumas espécies de pareceres)⁴⁰ e determina que seja avisado aos Vereadores⁴¹;

VI – Apresentação de emendas ou substitutivos dos demais parlamentares⁴²;

VII – Discussão e deliberação da proposição em sessão ordinária (ou extraordinária, conforme convocação prévia)⁴³;

VIII – Dois resultados possíveis:

a – Se a proposição for aprovada (em turno único ou dois turnos), com ou sem emendas, é redigido o autógrafo (assinado pela Mesa Diretora) e enviado para apreciação do Prefeito Municipal⁴⁴.

b – Se a proposição for rejeitada (em turno único ou dois turnos, ou em todas as Comissões Permanentes), ela é arquivada⁴⁵.

IX – Sanção⁴⁶:

a – Expressa: se a proposição for sancionada, promulgada e publicada pelo Prefeito Municipal como se encontra, ela se torna LEI.

b – Tácita: se a proposição não for sancionada nem vetada em prazo fixado, cabe ao Presidente da Câmara providenciar a promulgação e publicação, tornando-se a proposição uma LEI.

X – Se o Prefeito Municipal vetar, há dois possíveis caminhos⁴⁷:

a – Veto TOTAL, como matéria legislativa, é recebido, lido em Expediente e é encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que se manifestará pela procedência ou não, devendo o Veto ser devidamente motivado (juridicamente ou por razões de conveniência e oportunidade);

a.1 – Veto TOTAL será colocado na pauta da Ordem do Dia em até 30 dias, discutido e deliberado, podendo ser mantido ou rejeitado.

a.2 – Se rejeitado, o Prefeito deverá promulgar e publicar a lei em 48 horas, não o fazendo, tal função caberá ao Presidente da Câmara.

⁴⁰ Vide art. 157 do Regimento Interno.

⁴¹ Vide art. 26, inciso VI, alínea “f”, art. 100, do Regimento Interno.

⁴² Vide arts. 211, 212, 213, 215 do Regimento Interno.

⁴³ Vide arts. 164, 167, 177, 179, 180, 247 e 249 do Regimento Interno.

⁴⁴ Vide art. 259 do Regimento Interno.

⁴⁵ Vide arts. 204 e 243 do Regimento Interno.

⁴⁶ Vide art. 259 do Regimento Interno.

⁴⁷ Vide art. 260 do Regimento Interno.

b – Veto PARCIAL é encaminhado à Casa Legislativa, sendo matéria legislativa, ele é recebido, lido em Expediente e é encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que se manifestará pela procedência ou não, devendo ser devidamente motivado (juridicamente ou por razões de conveniência e oportunidade), sendo publicado o texto de lei não vetado;

b.1 – Veto PARCIAL será colocado na pauta da Ordem do Dia em até 30 dias, discutido e deliberado, podendo ser mantido ou rejeitado; se mantido, permanece o texto de lei já publicado.

b.2 – Se rejeitado, o Prefeito deverá promulgar e republicar a lei com o novo texto em 48 horas, não o fazendo, tal função caberá ao Presidente da Câmara.

2.3) Lei municipal nº 3.038, de 29 de setembro de 1.999

2.3.1) Identificação da norma e de sua vigência, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários

A Lei em epígrafe teve origem no projeto de lei nº 059/1999⁴⁸, de autoria do então Prefeito Municipal, e pode-se considerar que esteve em vigência até a edição da Lei Complementar nº 495/2017, mesmo que não tenha sido expressamente revogada. A Lei Complementar em questão utilizou-se de expressão vaga em seu art. 32, “revogando-se as disposições em contrário”, que conforme redação do art. 9º da Lei Complementar federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998⁴⁹, deve mencionar expressamente os números das normas revogadas.

No entanto, esse desrespeito em quesitos de legística formal (representada, aqui, nos ditames da Lei complementar 95/1998) não prejudica a vigência da lei, pois, de acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁵⁰, “a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o

⁴⁸ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/1999/13746/projeto_de_lei_059_1999_total.pdf Acesso em: 1 dez. 2021

⁴⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 5 jan. 2022.

⁵⁰ Art. 2º, § 1º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 5 jan. 2022.

declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”. Esse tipo de revogação é conhecido como tácita⁵¹.

Observa-se pela leitura da Lei nº 3.038/1999, em razão de ela estabelecer a organização do “sistema municipal de transportes urbanos de passageiros”, que os *destinatários primários* são os executores do serviço público. Nesse diploma é disposto no art. 3º que “os serviços de transporte público, coletivo ou seletivo de passageiros, *poderão* ser executados mediante delegação a terceiros” (grifo nosso).

Essa faculdade de delegação se deve a preceito constitucional (art. 175⁵²) que atribui ao poder público a prestação de serviços públicos, direta ou indiretamente (por meio de concessão ou permissão), devendo ser, neste último caso, precedido de licitação.

Quanto aos institutos da concessão e permissão do serviço público, cabe aqui salientar que doutrinariamente existe certa diferenciação entre eles. Di Pietro (2019) declara que a concessão de serviço público tem natureza contratual, de acordo entre as partes, ainda que a Administração Pública tenha certos benefícios, advindos de lei, quanto aos contratos administrativos⁵³. Já a permissão, segundo a autora, caracteriza-se por ser um ato unilateral da Administração Pública, o que revela sua natureza precária e discricionária, podendo ser rescindida a qualquer momento em razão de interesse público. A semelhança entre os institutos é a obrigatoriedade de licitação para seleção de particular interessado na execução do serviço público.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 790-791) aponta para certas contradições sobre o entendimento das normas a respeito de concessão e permissão,

⁵¹ Vide verbete sobre revogação e revogação tácita em SGARBI (2017).

⁵² Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵³ “A concessão vem, pois, acompanhada das cláusulas exorbitantes que conferem ao poder concedente os poderes de alterar e rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar a sua execução, aplicar penalidades; tem a mesma característica da **mutabilidade**, aplicando-se-lhes as teorias do fato do príncipe e da imprevisão.” (grifo da autora). Di Pietro (2019, p. 716)

que acabam por aproximar a natureza dos institutos. Ainda assim, o autor reconhece a precariedade da permissão frente à concessão.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 505) também indica, como Mello (2015) e Di Pietro (2019), a natureza precária, discricionária e unilateral da permissão, reconhecendo, porém, a possibilidade de prazos e condições que visem tornar a execução do serviço mais atrativa para a iniciativa privada. Quanto à rescisão antes de findar o prazo, Mello (2015, p. 791) é categórico ao afirmar que, caso a permissionária não seja responsável pela finalização precoce da permissão, ela terá direito à indenização.

A fiscalização do serviço e o estabelecimento de políticas e diretrizes de execução ficam a cargo do Poder Público, conforme assevera Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 753):

São os seguintes os poderes do concedente:

- a) poder de inspeção e fiscalização;
- b) poder de alteração unilateral das cláusulas regulamentares;
- c) poder de extinguir a concessão antes de findo o prazo inicialmente estatuído;
- d) poder de intervenção;
- e) poder de aplicar sanções ao concessionário inadimplente.

Quanto aos *destinatários secundários*, pode-se notar que correspondem aos usuários do serviço de transporte público. A Lei nº 3.038/1999 conteve-se em enumerar alguns poucos direitos e deveres desses⁵⁴, com destaque para a previsão

⁵⁴ Artigo 8º - Sem prejuízo de outros direitos estabelecidos pela legislação estadual e federal, são direitos dos usuários:

I - receber um serviço adequado;

II - reclamar, inclusive por via judicial, toda vez que o serviço público de transporte de passageiros não estiver sendo fornecido como preceitua esta lei, a Lei Orgânica do Município, o Regulamento do Transporte Coletivo e o Código de Defesa do Consumidor;

III - o direito de receber dos órgãos públicos as informações, atinentes aos serviços, de seu interesse particular, coletivo ou geral.

IV - participar do Conselho Municipal de Usuários de Transportes Coletivos de Mococa, conforme estabelece a Lei Municipal nº 2.449, de 26-11-93.

Artigo 9º - São deveres dos usuários:

I - levarem ao conhecimento do Poder Público e da Permissionária, em se tratando do serviço público de transporte de passageiros individuais, sempre que identificarem irregularidades nos serviços prestados. O mesmo direito e obrigação se estende aos usuários dos serviços classificados como especiais (transporte de escolares, trabalhadores, turismo, fretamento em geral e outros que não sejam vedados por esta lei);

II - comunicarem aos órgãos competentes a prática de atos ilícitos por concessionárias e/ou permissionárias dos serviços de transporte público de passageiros;

III - preservarem em boas condições os bens com os quais lhes são prestados os serviços.

de participação dos usuários em Conselho Municipal de Usuários de Transportes Coletivos de Mococa.

2.3.2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento da norma

Neste tópico, faremos uma delimitação dos problemas e/ou necessidades que demandaram do Poder Público a edição da Lei nº 3.038/1999, com base nos argumentos levantados pelo Executivo na justificativa que acompanha o projeto de lei nº 059/1999 e demais documentos anexos à proposição.

O Prefeito Municipal apresenta, inicialmente, na justificativa que a finalidade da propositura é “disciplinar o Sistema de Transportes Urbanos em nosso Município, de forma, com vistas a estabelecer parâmetros para sua organização, garantindo a boa qualidade dos serviços”. Segue mencionando a relação entre o desenvolvimento urbano, a questão do deslocamento de passageiros e bens na cidade e as políticas sociais.

O documento elenca quatro princípios do que chama de “políticas sociais”, a saber:

1. Melhor qualidade de vida para toda a população, traduzida por melhores condições de transporte, segurança e acessibilidade para a realização das atividades necessárias à vida moderna;
2. eficiência, traduzida pela disponibilidade de uma rede de transportes integrada, com prioridade para os meios coletivos;
3. qualidade ambiental, traduzida pelo controle de níveis de poluição atmosférica, visual e sonora, pela proteção do patrimônio histórico e arquitetônico e pela proteção das áreas residenciais contra o trânsito indevido de veículos;
4. os direitos dos usuários de receberem um serviço adequado às suas necessidades, conforme preceitua o artigo 175 da Constituição Federal, inciso II, adiante reproduzido, e a Lei Federal 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), em especial em seus artigos 6º, inciso X, e 22.

E aponta como recursos que garantem a aplicação desses princípios: a) transporte público eficiente como condição *sine qua non* para promover o desenvolvimento urbano; b) melhoria da qualidade do transporte público, inclusive no aspecto tecnológico; c) tarifas com preços economicamente viáveis para os usuários por meio de aumento de eficiência, contenção de custos e subsídios diretos e indiretos

(diminuição da carga tributária); e d) reestruturação dos setores estatal e privado na atuação quanto ao serviço de transporte público, restando ao Poder Público a gestão e à iniciativa privada a execução eficiente e flexível.

A partir dos princípios e recursos traçados pelo Executivo municipal, podemos perceber que as necessidades do Município, naquele momento, eram um deslocamento seguro e eficiente, que pudesse contribuir para o desenvolvimento econômico.

2.3.3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) da norma

Quanto aos objetivos, é necessário classificá-los em explícitos e implícitos.

Os objetivos explícitos, segundo a justificativa que acompanha o texto da proposição, eram: I) maior eficiência no transporte público coletivo (tanto operacional quanto tecnológica), de forma a viabilizar o desenvolvimento urbano e econômico; II) adequada relação custo-benefício quanto ao valor das tarifas, de forma a incentivar o uso do transporte, melhorar o trânsito e o meio ambiente (com diminuição dos gases poluentes), e remuneração justa à permissionária.

No que se refere aos objetivos implícitos, pudemos observar tanto no texto da norma (artigo 3º, parágrafo segundo⁵⁵) quanto na justificativa⁵⁶ que, ao menos parte da motivação para a proposição de nova legislação pelo Executivo municipal é a prorrogação contratual da então permissionária.

⁵⁵ Artigo 2º (...)

Parágrafo Segundo - A atual permissionária, em razão da necessidade crescente de investimentos de retorno necessariamente a longo prazo, prorrogará seu contrato por 10 (dez) anos, prorrogável por igual período, sempre que o serviço esteja sendo prestado satisfatoriamente, na forma do artigo 42 da lei federal 8.987/95, do artigo 3º da lei federal 9.074/95 e desta Lei, autorizada a elaboração e assinatura de Termo Aditivo ao Contrato de Permissão, que formalize a prorrogação.

⁵⁶ "Principalmente, a questão dos investimentos efetivados e a se efetivarem, e sua diluição no prazo contratual, conforme acuradamente estudamos nas planilhas em anexo, elaboradas segundo as planilhas do Ministério dos Transportes, através do GEIPOT. Através delas, cientificamente apuradas, chegamos à conclusão que o contrato deva ser prorrogado. Eventualmente, pelo menos por parte daqueles que se opõem apenas por se opor, alguma discussão jurídica neste Projeto poderá envolver a prorrogação do contrato da atual Empresa Concessionária, pelo prazo de dez anos, de forma a compensar os vultosos investimentos já realizados e a realizar no nosso município, tanto no que se refere a ampliação e modernização dos veículos, equipamentos e garagem, como que no que se refere a aplicação dos melhoramentos tecnológicos referentes à arrecadação e produção de dados informatizados para melhoria do gerenciamento dos serviços. Os estudos ora anexados assim bem o definem."

Nos documentos anexados ao projeto de lei nº 059/1999 (disponibilizado no site da Câmara Municipal de Mococa) há, além das planilhas mencionadas na justificativa, um pedido de informações de Vereador membro da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade ao Prefeito, solicitando o envio do processo licitatório que gerou a contratação da então permissionária, contrato e termos aditivos.

No edital (concorrência pública nº 04/93) foi possível verificar que o vínculo com a Administração Pública seria o de permissão, “à título precário, pelo prazo de 03 (três) anos, renováveis por mais 03 (três) anos, havendo interesse de ambas as partes, com sua execução realizada e controlada pela administração pública”.

O contrato de permissão de serviço de transporte coletivo urbano iniciou-se em 26 de outubro de 1993, sendo prorrogado por mais três anos, findando-se em 25 de outubro de 1999. O projeto de lei ora em análise foi protocolado na Câmara Municipal em 27 de agosto de 1999, ou seja, dois meses antes do término do contrato.

É necessário salientar que o edital de concorrência pública nº 04/93 foi realizado na égide da Lei municipal nº 1.625, de 24 de fevereiro de 1986⁵⁷, que era categórica ao regulamentar que a permissão “será outorgada por prazo indeterminado, não podendo vigorar por mais de dois anos”, também a título precário. Já para a concessão, era previsto o prazo de cinco anos, prorrogáveis por igual período.

O mesmo Vereador da Comissão de Orçamento requereu a um instituto de consultoria jurídica manifestação sobre o projeto de lei nº 059/1999, em especial sobre a legalidade da questão da prorrogação de dez anos da permissão já existente, renováveis por igual período.

Em resposta, o instituto, ao interpretar a legislação aplicável⁵⁸, mencionando em especial o art. 42⁵⁹ da Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, declara que “Assim, nada obsta que os contratos de concessão e permissão

⁵⁷ Quanto a este diploma legal, valem as mesmas considerações apontadas sobre a cláusula de revogação genérica e a revogação tácita feitas sobre a Lei municipal nº 3.038/1999.
Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1986/10690/lei_1625_de_1986.pdf

Acesso em: 8 jan. 2022.

⁵⁸ Em especial, arts. 22, inciso XXVII, e 175 da Constituição Federal, Lei federal nº 8.987/1995, Lei federal nº 8.666/1993 e Lei federal nº 9.074/1995.

⁵⁹ “Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm
Acesso em: 5 jan. 2022.

sejam prorrogados, desde que exista cláusula permissiva e *prévia* autorização legal.” (grifo do autor). E afirma, em seguida, que o contrato vigente à época da proposição legislativa “deveria ter validade apenas pelo prazo ali previsto; findo este, deveria ser realizado novo certame”.

Também anexo ao referido projeto, encontra-se ofício da então permissionária e um parecer jurídico apensado que argumenta pela possibilidade legal de prorrogação do contrato de permissão.

As Comissões Permanentes (Constituição, Justiça e Redação; Orçamento, Finanças e Contabilidade; e Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo) se manifestaram de forma favorável ao projeto de lei nº 059/1999. O plenário da Câmara aprovou a proposição em tela no dia 27 de setembro de 1999, o autógrafo foi enviado em 28 de setembro, tendo a lei sido sancionada e promulgada em 29 de setembro do mesmo ano.

Da trajetória do projeto de lei nº 059/1999 e de seus argumentos, é possível aventar que ele teve origem na pretensão de alongar, por até vinte anos, um contrato de prorrogação um tanto quanto polêmica juridicamente, sendo este o principal objetivo implícito encontrado.

2.3.4) Apontamento dos mecanismos previstos pela norma para consecução de seus objetivos

Podemos citar na legislação em análise os mecanismos previstos para o Executivo municipal na implementação de maior eficiência no transporte público coletivo (tanto operacional quanto tecnológica), de forma a viabilizar o desenvolvimento urbano e econômico (ver 2.3.3):

- I) Regulamentação e fiscalização (artigo 7º, inciso I);
- II) Penalização consoante a regulamentação e dispositivos contratuais, com respeito ao contraditório, ampla defesa e vedação à dupla penalização (artigo 7º, inciso II);
- III) Intervenção na prestação do serviço (artigo 7º, inciso III);
- IV) Estímulo para o incremento da qualidade, produtividade e preservação do meio ambiente (artigo 7º, inciso V);

V) Permissionária deve realizar investimentos comprometidos no termo aditivo (artigo 4º, inciso IX)

VI) Multa, apreensão e retenção de veículos clandestinos e/ou não autorizados (artigo 7º, inciso VI).

A referida regulamentação não foi encontrada no site da Câmara Municipal, podendo-se pressupor que não foi editada. Quanto aos demais itens enumerados acima, as informações não puderam ser obtidas no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal nem por solicitações de acesso à informação, o que demonstrou a dificuldade, mencionada por Salinas (2008) em vários momentos de seu texto, em conseguir dados oficiais do Poder Público.

Em relação ao segundo objetivo explícito, adequada relação custo-benefício quanto ao valor das tarifas, de forma a incentivar o uso do transporte, melhorar o trânsito e o meio ambiente (com diminuição dos gases poluentes), e remuneração justa à permissionária (item 2.3.3), observa-se na legislação em tela os seguintes instrumentos:

- I) Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de delegação do serviço público em forma de reajustes sazonais da tarifa (artigo 7º, inciso IV);
- II) Fixação da tarifa adequada pelo Poder Público (artigo 7º, inciso VII).

No que concerne os itens supra apontados, foram localizados diversos Decretos Municipais de fixação de tarifa do transporte público coletivo em pesquisa realizada no site da Câmara Municipal⁶⁰.

2.3.5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal

Nesta subseção, será examinada a forma como se deu o controle da execução da Lei nº 3.038/1999 pela Câmara Municipal, não a partir de sua edição, mas sim de 2013, sendo o recorte temporal estabelecido em razão das manifestações nacionais de junho daquele ano sobre transporte público coletivo. Visando maior

⁶⁰ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/norma/pesquisar?tipo=3&numero=&ano=&data_0=&data_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&ementa=fixa+tarifa&assuntos=&data_vigencia_0=&data_vigencia_1=&orgao=&o=&indexacao= Acesso em: 8 jan. 2022

coerência quanto aos dados recolhidos, optamos por analisar todo o ano de 2013, até o ano de 2017, considerando-se a promulgação e publicação da Lei Complementar nº 495/2017 e as ressalvas já levantadas no item 2.3.1 sobre revogação tácita.

Consoante a definição regimental de indicação, podemos aqui resumi-la como uma sugestão, proposta por um ou mais Vereadores, sobre medida de interesse público às autoridades competentes. Segundo a normativa interna, a indicação não precisa ser respondida pela autoridade (diferentemente do requerimento ao Executivo municipal).

Na tabela 3 temos os números absolutos de indicações durante os anos de 2013 a 2017⁶¹:

Tabela 3 - Número absoluto de indicações apresentadas

Ano	Total
2013	77
2014	48
2015	35
2016	8
2017	236

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Já o número de indicações sobre transporte público coletivo nesse mesmo período é apresentado na tabela 4:

Tabela 4 - Indicações apresentadas - transporte público coletivo

Ano	Número
2013	0
2014	1
2015	0
2016	0
2017	2
Total	3

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

⁶¹ Acreditamos que a grande diferença que se observa na comparação entre 2016 e 2017 se deve à mudança de Legislatura e decorrente renovação dos membros do Poder Legislativo.

Nas tabelas 1 e 2, podemos observar que o número de indicações a respeito da expressão *transporte público coletivo* foi ínfimo. Elas correspondem, basicamente, a pedido de sinalização de ponto de ônibus, tapa buracos nas vias em que trafegam os ônibus e conserto de estrutura de ponto de ônibus. Passaremos, assim, ao exame dos requerimentos.

Quanto aos requerimentos, *in summa*, regimentalmente tratam da solicitação de informações ao Chefe do Poder Executivo (ou outra autoridade competente), no que tange à função fiscalizatória do Poder Legislativo.

Na tabela 5 pode-se notar o número absoluto de requerimentos entre 2013 e 2017:

Tabela 5 - Número absoluto de requerimentos apresentados por ano

Ano	Total
2013	1512
2014	1111
2015	1172
2016	622
2017	768

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Dos dados referentes aos requerimentos de 2013 a 2017, pode-se reparar uma tendência de queda no número absoluto dessas proposituras, com um certo aumento em 2017. Deve-se frisar que essa legislatura foi de 2013 a 2016, sendo 2017 o ano inicial de uma nova legislatura.

Na tabela 6 pode-se notar o número de requerimentos sobre transporte público coletivo e a comparação em relação ao número de requerimentos por ano:

Tabela 6 - Requerimentos apresentados - transporte público coletivo

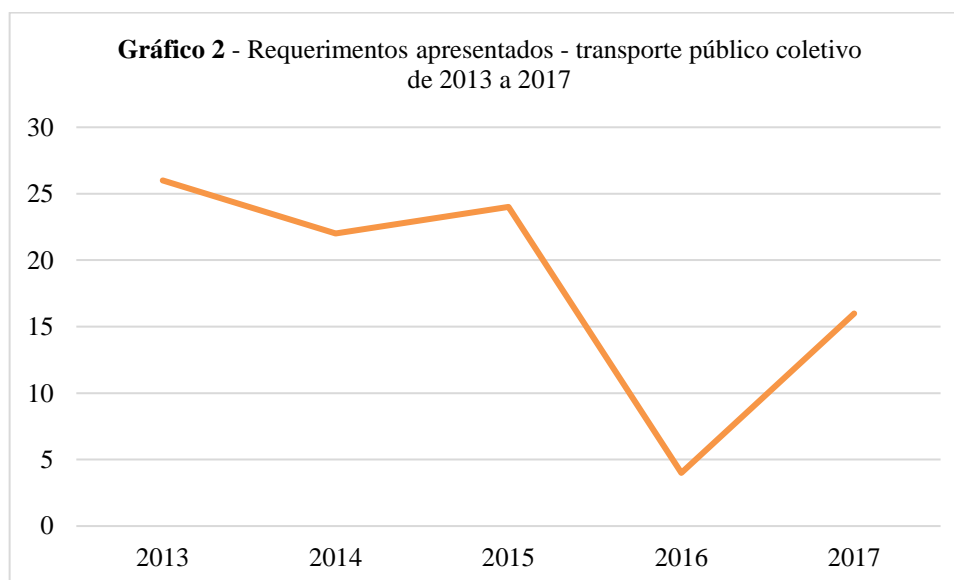
Ano	Número	Percentual
2013	26	1,72%
2014	22	1,98%
2015	24	2,05%
2016	4	0,64%

2017	16	2,08%
Total	92	1,77% (média)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Observa-se que o ano de 2016 teve uma considerável baixa de requerimentos sobre transporte público coletivo, que não necessariamente se justifica pelo menor número absoluto de requerimentos daquele ano, pois 2017 demonstrou que o percentual retornou para próximo do índice de 2015. É de se indagar se seriam os efeitos da eleição de 2016 nas proposituras.

A representação gráfica dos dados sobre requerimentos está disposta no gráfico 2:



Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

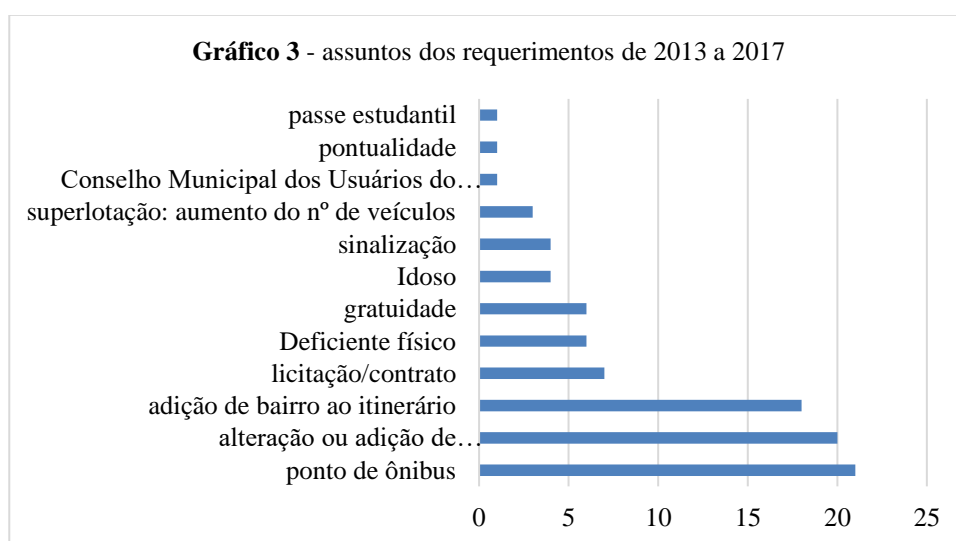
Desses 92 requerimentos selecionados, notou-se certa preponderância de alguns assuntos:

Tabela 5: Solicitações via requerimento 2013 a 2017	
Assuntos	Número
ponto de ônibus	21
alteração ou adição de horários/itinerários	20

adição de bairro ao itinerário	18
licitação/contrato	7
Deficiente físico	6
gratuidade	6
Idoso	4
sinalização	4
superlotação: aumento do nº de veículos	3
Conselho Municipal dos Usuários do Transporte Público	1
pontualidade	1
passage estudantil	1
total	92

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Para melhor visualização dos números absolutos, preparamos o gráfico 3 abaixo:



Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

No assunto “ponto de ônibus”, o que recebeu maior número de requerimentos de vereadores entre 2013 e 2017 (ao todo 21), trata basicamente de colocação de assentos nos pontos, cobertura, sinalização e adição de ponto de ônibus nas rotas dos ônibus. Já o tema “alteração ou adição de horários/itinerários”, com 20 requerimentos, diz respeito a bairros em que há o serviço de transporte público

coletivo, mas com cobertura insuficiente ou poucos horários disponíveis para os usuários, além de ausência do serviço nos finais de semana.

O terceiro item que mais teve prevalência foi “adição de bairro ao itinerário”, com 18 entradas. Esse número não necessariamente quer dizer que haja 18 bairros sem o serviço de transporte coletivo, pois houve inúmeras repetições no período⁶². Sobre o quarto item, “licitação/contrato”, os vereadores questionaram sobre a realização de novo processo licitatório ou sobre a execução do então contrato vigente.

No item “deficiente físico” houve preponderância de solicitação de informações sobre as carteiras de gratuidade do serviço e veículos adaptados. Quanto à “gratuidade”, os requerimentos foram sobre isenção da tarifa em datas festivas (carnaval e natal) e concessão de isenção a um munícipe em especial. Quanto ao item “idoso”, os questionamentos foram sobre assentos reservados e gratuidade a partir de 60 anos de idade.

O item “sinalização” tratou de pinturas dos locais dos pontos de ônibus e sinalização das paradas. O tema “superlotação” diz respeito ao pedido de aumento de número de veículos nos horários de pico. Já o assunto “Conselho Municipal dos Usuários do Transporte Público” questionou sobre a composição do referido conselho. O item “pontualidade” questionou o motivo do atraso de determinada linha. E, por fim, o tema “passe estudantil” solicitou a extensão da validade dos passes para todo o dia, e não apenas o horário das aulas dos estudantes.

Dentre os assuntos mais citados - “alteração ou adição de horários/itinerários” e “adição de bairro ao itinerário”, pode-se identificar que o serviço público de transporte coletivo é realizado, porém com falhas ou mesmo ausência total, a depender da localização do bairro.

2.4) Lei Complementar municipal nº 495, de 4 de outubro de 2017

2.4.1) Identificação da norma e de sua vigência, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários

⁶² Os bairros citados nos requerimentos são: Condomínio Sol Nascente, Condomínio Santa Helena, Carlito Quilici, Gildo Geraldo, Anita Venturi Prícoli, Condomínio Apolinário, Condomínio Chácaras Recanto dos Pássaros, Beira Rio, Santa Cecília, Santa Helena e Pôr do Sol.

A Lei Complementar ora em análise é derivada do projeto de lei complementar nº 05/2017⁶³, de autoria do Prefeito Municipal à época, que esteve em vigência até a edição da Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019, que expressamente revogou o diploma em comento. Foi encontrado projeto de lei complementar nº 05/2016⁶⁴, de autoria do Chefe do Executivo municipal, que “Autoriza a concessão de serviço público que especifica e dá outras providências.”, tratando sobre a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano em igual teor ao projeto de 2017, sendo protocolado em 26 de agosto daquele ano. A propositura de 2016, no entanto, ficou parada nas Comissões de Constituição, Justiça e Redação e de Obras e Serviços Públicos, e foi devolvida em 10 de janeiro de 2017 à Prefeitura Municipal.

Formalmente, a Lei Complementar nº 495/2017 foi revogada pela Lei Complementar nº 528/2019 (art. 50). No entanto, a partir de 9 de julho de 2018, a primeira norma ficou suspensa por decisão em caráter liminar em razão de Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo nº 2137671-07.2018.8.26.0000 no TJSP) interposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Ribeirão Preto - S. TRANSPASS-URB. A Ação foi julgada parcialmente procedente em 28 de agosto de 2019, sendo considerado alguns dispositivos inconstitucionais e outros interpretados conforme a Constituição Federal⁶⁵.

⁶³ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2017/7877/7877_texto_integral.pdf
Acesso em: 23 fev. 2022.

⁶⁴ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2016/1020/1020_texto_integral.pdf
Acesso em: 23 fev. 2022.

⁶⁵ “Considerando tudo o que foi apresentado, evidente a inconstitucionalidade do artigo 9º e de parte do texto no inciso XXIII do artigo 14 da Lei Complementar nº 495, de 04 de outubro de 2017, do Município de Mococa, devendo ser excluída a previsão de desconto de 10% no valor do bilhete aos empregados públicos municipais, dos Poderes Executivo e Legislativo, e também a obrigatoriedade de manter escritório físico na região central da cidade de Mococa, sendo que os incisos XX e XXI do artigo 14 de referida lei complementar devem ser interpretados conforme a Constituição, para que as obrigações previstas sejam exigidas apenas nos novos contratos firmados com o Município de Mococa.”. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/abrirDocumentoEdt.do?origemDocumento=M&nuProcesso=2137671-07.2018.8.26.0000&cdProcesso=RI004MIR90000&cdForo=990&tpOrigem=2&fOrigem=S&nmAlias=SG5TJ&cdServico=190201&ticket=gV066HudPBNodbK8ERQwgjbDmGLf%2FMwTyeWgRiDkbRjeBxdKdyk%2FYfy%2FDhiHd%2BmJKXC7I5nrbyT93q6Z6ZMKMeOiCmnwD082Bhwt7VI69S2iUEcHmbHPc5dZDXQxN9dhSSa%2FaaSwdKVZgUo3VY5mVJXav8I0xIIXnkJKU8XBAhT1vZtkMsMoTCfZC2FQSIsd0raz0XiJ8ObWrkC7Di%2Bz4EL81nfhQe%2FCT7MZM4YD4xJAiwSG8E4VI2hXBpD4DGoZBRcr3B2VjNyFT8loyDcfiVzfeXyikKtZpGxBKXxfzJERHEJmA1xS20jeik%2BeQqVMqPoAAoXHDZsV0hB56zqcZTgz80dmhQ56oo5np6KzTZA3tcjMb7Ra5OZfOhqmkb43OmxWwTEk54mJmqHDBMnd1XukFXF3%2BG3SRlpJsvS0Tgg%3D> Acesso em: 28 fev. 2022

Interpretando-se o art. 1º da referida norma⁶⁶, infere-se que os *destinatários primários* são os executores do serviço público, no caso, as pessoas jurídicas de direito privado (concessionárias), sendo a concessão oriunda de processo licitatório. Sobre prestação direta ou indireta de serviços públicos, vide considerações do subitem 2.3.1.

Em relação aos *destinatários secundários*, estes são os usuários do serviço de transporte público. A norma em análise expande, em relação à Lei municipal nº 3.038/1999, alguns dos direitos e deveres dos usuários⁶⁷, sem fazer menção à participação no Conselho Municipal dos Usuários de Transportes Coletivos de Mococa como a anterior.

2.4.2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento da norma

Como no subitem 2.3.2, para examinar os problemas e/ou necessidades que demandaram a edição da Lei Complementar municipal nº 495/2017, tomaremos por base a justificativa que acompanha o projeto de lei complementar nº 05/2017 e os debates sobre as deliberações da matéria.

⁶⁶ Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a Proceder a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de Passageiros do Município de Mococa, de forma onerosa e pelo período de 15 (Quinze) anos, prorrogáveis por igual período a critério do poder concedente, para pessoas jurídicas de direito privado, mediante procedimento licitatório na modalidade de concorrência pública.

⁶⁷ Art. 12. Constituem direitos dos usuários do serviço público de transporte coletivo urbano:
 I - receber o serviço adequado, com segurança, conforto e higiene, regularidade de itinerários, frequência de viagens, horários e pontos de parada compatíveis com a demanda do serviço;
 II - receber, do Poder Público e das concessionárias, quando existentes, informações relativas ao Serviço de Transporte Coletivo Urbano Municipal e sua forma de execução, para a defesa de interesses individuais e coletivos;
 III- exercer o direito de petição perante o Poder Público e às empresas concessionárias prestadoras do serviço, quando existentes;
 IV - receber as orientações necessárias sobre os tipos de serviços disponíveis;
 Art. 13. São deveres dos usuários do serviço público de transporte coletivo urbano:
 I - zelar pelo patrimônio público ou particular colocado à sua disposição ou utilizado na execução dos serviços;
 II - atender aos pedidos de informações dos órgãos competentes em quaisquer esferas de Governo, para esclarecimentos de questões relativas ao serviço prestado;
 III - levar ao conhecimento do Poder Público, para providências, as irregularidades de que tenha conhecimento, referente aos serviços prestados;
 IV - contribuir para a permanência e manutenção das boas condições dos bens públicos por meio dos quais os serviços lhes são prestados.

A justificativa é sucinta. O Chefe do Executivo solicitou a apreciação em caráter de urgência, de acordo com o art. 39 da Lei Orgânica do Município⁶⁸. Essa solicitação mencionou a necessidade da edição de lei sobre concessão prevista na Lei Orgânica (art. 85), a Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.) e o art. 175 da Constituição Federal, sem realmente argumentar sobre a pertinência do pedido de urgência. Discorre sobre a exigência legal de licitação e que para que ela ocorra é preciso a aprovação do projeto supramencionado.

Afirma, por fim, que a elaboração do projeto foi baseada em “questões técnicas e financeiras, possíveis e aplicáveis à realidade dos serviços e ao Município de Mococa”.

Anexado ao projeto encontra-se um ofício da então prestadora do serviço de transporte coletivo apontando para a ausência de disposição transitória no projeto de lei complementar nº 05/2017, que, caso aprovado, viria a ferir o direito a prestadora à execução contratual, vigente em decorrência de medida cautelar. Expõe que o desrespeito ao contrato então existente prejudicaria tanto os usuários quanto o tesouro municipal e pede o arquivamento do projeto de lei complementar. Apensada também a medida cautelar.

Em seguida, houve parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da propositura, e parecer da Comissão de Obras e Serviços Públicos pela aprovação da matéria⁶⁹.

⁶⁸ A solicitação de urgência pelo Prefeito limita o prazo de tramitação na Câmara Municipal, devendo a matéria ser deliberada em até 45 dias.

⁶⁹ Em pesquisa ao site do STJ, por meio do número único 9070817-92.2007.8.26.0000, constatou-se que o recurso especial e seus embargos de declaração foram indeferidos, constando como remetidos ao STF com número de controle 9070817922007826000020191009162737. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=100789916®istro_numero=201502478269&peticao_numero=201900449025&publicacao_data=20190911&formato=PDF Acesso em: 1º mar. 2022

Em pesquisa ao site do STF, observou-se que o agravo regimental não foi provido, tendo o acórdão do TJSP transitado em julgado em 06/05/2020. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5792811> Acesso em: 1º mar. 2022.

Ou seja, a *prorrogação contratual via legislação municipal (sem licitação) foi considerada ilegal*:

“Quanto à questão remanescente o Tribunal de origem, ao examinar a legislação local aplicável à espécie (Lei de improbidade administrativa) e o conjunto probatório constante dos autos, consignou que o Município não poderia ter contratado o serviço de transporte sem a abertura de processo licitatório.” Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342828599&ext=.pdf> Acesso em: 1º de mar. 2022

Foram aprovadas nove emendas ao projeto original. Em debate na sessão⁷⁰, os vereadores levantaram alguns tópicos sobre o projeto e as emendas: wifi e ar condicionado nos ônibus (emendas) seriam benéficos para os usuários; mudança da idade da frota de 5 para 8 anos, para que seja possível encontrar empresas interessadas na exploração do serviço; pontualidade das linhas; abrangência do serviço a todos os bairros da cidade; tarifa economicamente acessível; manutenção de bom estado de conservação dos veículos; discutiu-se sobre a medida cautelar que a prestadora recebeu para continuar operando o serviço até 2019; melhoria da qualidade do serviço; apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a necessidade de nova licitação do serviço de transporte coletivo urbano.

Assim, a partir do debate do projeto em análise, constata-se que os assuntos “pontualidade das linhas” e “abrangência do serviço a todos os bairros da cidade” são temas recorrentes nas discussões na Câmara Municipal, como se observou no subitem 2.3.5, considerando-se, então, como parte dos problemas que demandaram a edição da norma em exame. Outra necessidade daquele momento era a de nova licitação na forma de concessão. Nesse sentido, é necessário acrescentar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em fiscalização sobre o 3º Termo aditivo ao contrato de permissão do serviço de transporte público coletivo (ver subitem 2.3.3), encontrou irregularidades e aplicou multas aos gestores municipais⁷¹.

2.4.3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) da norma

Temos como um dos objetivos explícitos, primeiramente, conforme a breve justificativa do projeto de lei complementar nº 05/2017, garantir a existência do serviço público de transporte coletivo urbano regularizado em decorrência de sua

E ato ímprobo pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “Com efeito, o tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou restar comprovado o dolo ou má-fé na conduta do agente público, caracterizando ato ímprobo, nos seguintes termos (fls. 1759/1.761e)”. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=93087784&tipo_documento=documento&num_registro=201502478269&data=20190320&tipo=0&formato=PDF Acesso em: 1º mar. 2022

⁷⁰ A ata e o vídeo da sessão podem ser conferidos pelo site Disponível em:

<https://sapl.mococa.sp.leg.br/sessao/152> Acesso em: 27 fev. 2022.

⁷¹ Processo TC-1417/010/06. Relatório/Voto disponível em:

http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/413956.pdf Acesso em: 27 fev. 2022.

essencialidade e necessidade. Para isso, o Poder Público municipal evocou a exigência legal de realização de licitação. A Lei municipal nº 3.038/1999 disciplinou a prestação por delegação apenas na forma de permissão, e, de acordo com a discussão doutrinária levantada no subitem 2.3.1, teria essa modalidade certo caráter precário quando comparada à concessão, ainda que a justificativa do Chefe do Executivo municipal não tenha entrado nessa discussão.

Pela leitura do *caput* do art. 3º do referido diploma legal, foram verificados outros objetivos explícitos: “A prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros atentar-se-á para as condições de regularidade, continuidade, generalidade, atualidade, eficiência, segurança e cortesia na relação com os usuários.”. Neste dispositivo, podemos destacar os termos “continuidade”, “regularidade” e “eficiência”, sendo os dois primeiros possíveis respostas aos problemas enfrentados no município, e o terceiro representando a relação custo/benefício do serviço prestado.

Como objetivo implícito, pode-se realçar a necessidade premente da Administração Pública municipal em realizar novo certame, haja vista os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre as irregularidades do terceiro aditamento (que finalizaria em outubro de 2019), que também foram mencionados na discussão do projeto em questão, durante a 21ª sessão ordinária de 2017, ocorrida em 26 de junho de 2017, já mencionada no subitem 2.4.2.

2.4.4) Apontamento dos mecanismos previstos pela norma para consecução de seus objetivos

É preciso mencionar, como mecanismos pressupostos pela legislação em tela para alcançar suas finalidades explícitas (existência de um serviço público de transporte coletivo urbano regularizado, de caráter essencial e necessário, de forma contínua, regular e eficiente) os seguintes:

I) fiscalização do serviço e de sua prestação (art. 15, inciso I);

II) aplicação de penalidades em caso de descumprimento de encargos (art. 15, inciso II; art. 28, inciso V);

III) encampação, intervenção, retomada da prestação pela Administração Pública e extinção da concessão dos serviços (art. 27; art. 22, 23 e 24; art. 15, incisos III, IV e VII);

IV) fixação dos itinerários e frequência dos serviços (art. 15, inciso VI);
V) fiscalização e repressão aos serviços irregulares (art. 15, inciso IX);
VI) recepção e apuração de queixas e reclamações dos usuários (art. 15, inciso XI).

Em relação ao primeiro elemento, o próprio texto da Lei Complementar nº 495/2017 (art. 11) aduz que a fiscalização será executada pela Prefeitura por meio do Departamento de Serviços Públicos ou outro indicado, sem indicar parâmetros. Não foi encontrada regulamentação infralegal no site da Câmara Municipal.

Quanto às penalidades, no art. 28⁷² da referida lei são elencadas situações que podem levar à caducidade da concessão⁷³, assegurado o direito de ampla defesa e a prévia instauração de processo administrativo. Não é citado o direito ao contraditório, o que não o exclui, pois faz parte do ordenamento jurídico brasileiro e está previsto constitucionalmente (art. 5º, inciso LV, da CFRB/1988).

Segundo Mello (2015, p. 773-774), a caducidade é a forma de extinção da concessão por ato unilateral do Poder Público em virtude de inadimplência (parcial ou total) da concessionária, devendo ser antecedida de processo administrativo, garantida a ampla defesa. Meirelles (2016, p. 500) denomina a caducidade de “rescisão por inadimplência do concessionário”, fazendo alusão aos equivalentes italiano e francês, citando a definição trazida pela Lei federal nº 8.987/1995.

O terceiro elemento apresenta quatro situações distintas. Encampação, segundo o texto da lei (art. 27), refere-se à retomada do serviço pela Administração

⁷² Art. 28. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do Poder Concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais.
Parágrafo 1º. A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo Poder Concedente quando:
I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;
III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;
IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;
V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;
VI - a concessionária não atender a intimação do Poder Concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e
VII - a concessionária for condenada em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos, inclusive contribuições sociais.
(...)

⁷³ “A extinção do contrato de concessão por caducidade decorre do descumprimento de obrigações legais ou contratuais pelo concessionário.”. Vide verbete sobre extinção das concessões em KLEIN (2017).

Pública durante a concessão em razão de interesse público, precedida de lei autorizativa e mediante prévio pagamento de indenização à concessionária.

Segundo Di Pietro (2019), tanto a encampação quanto a caducidade surgem nos contratos administrativos de concessão como uma consequência do princípio da continuidade do serviço público. Já Mello (2015, p. 755, 772-773), em exegese da Lei federal nº 8.987/1995⁷⁴, define o instituto como uma extinção contratual da concessão de forma unilateral pela Administração Pública antes de finalizado o prazo a princípio fixado, em razão de conveniência e oportunidade, sem que a concessionária tenha causado alguma infração, devendo a encampação ser precedida de lei autorizativa e prévia indenização à concessionária.

Meirelles (2016, p. 500), por sua vez, designa encampação como resgate, destacando que “Não pode o concessionário em caso algum, opor-se à encampação. Seu direito limita-se à indenização dos prejuízos que, efetivamente, o ato de império do Poder Público lhe acarretar, calculada na forma do art. 36 da Lei 8.987/95.”. Este autor faz uma consideração pertinente, ao apontar que, ao exigir lei autorizativa anterior à encampação, transfere-se do Executivo ao Legislativo a decisão, legando ao órgão colegiado a responsabilidade pelo reconhecimento (ou não) do interesse público (conveniência e oportunidade) em tal medida.

Ainda quanto ao terceiro elemento, a intervenção encontra-se na redação dos artigos 22 a 24 da Lei Complementar nº 495/2017. Na leitura do *caput* do art. 22 se vê o conceito adotado: “O Poder Concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.”. A intervenção deve ser declarada por decreto do Executivo municipal, com nomeação de um interventor, definido o prazo, finalidades e limites de tal decisão. Após a decretação de intervenção, a norma analisada prevê a instauração de processo administrativo para investigar as causas e responsabilidades, com respeito à ampla defesa.

Sobre a intervenção, Meirelles (2016, p. 260) expõe que ela advém da incapacidade da concessionária em cumprir com o contrato de concessão “ou há iminência ou efetiva paralisação dos trabalhos, com prejuízos potenciais ou reais para o serviço público.”. Nela, a Administração assume, temporariamente, a execução do

⁷⁴ O texto do art. 37 da lei federal é de redação praticamente idêntica ao art. 27 da Lei Complementar municipal em exame.

serviço público, utilizando-se, inclusive, de bens e recursos humanos da concessionária. Di Pietro (2019) salienta o caráter investigatório (e não punitivo) da intervenção, pois tem como propósito a averiguação de irregularidades, garantir a ininterrupção do serviço e apontar as providências a serem tomadas (até mesmo sanções).

Mello (2015, p. 756) apresenta o poder de intervenção como exceção, voltado a proteger o interesse público e a continuidade do serviço prestado.

A retomada da prestação pela Administração Pública advém da extinção da concessão em caso de não renovação contratual ou não realização de novo certame, o que indica a prestação direta pelo Poder Público do serviço. Já a extinção está prevista no art. 25⁷⁵ da lei em exame, com a redação idêntica à Lei federal nº 8.987/1995 (art. 35).

No quarto ponto, fixação dos itinerários e frequência dos serviços, alude-se ao dispositivo que trata das obrigações da concessionária, art. 14, inciso XXII, em que se lê: “manter página na rede mundial de computadores (site na Internet) com informações sobre a empresa, itinerários, valores de tarifa, horários dos ônibus e demais serviços pertinentes ao usuário.”. Ainda que se possa argumentar que esta norma não retroagiria seus efeitos ao contrato então em vigor, e que, por isso a permissionária do serviço público à época não estaria obrigada a divulgar na internet os itinerários e horários dos ônibus, é de se estranhar que ela não tenha tido site para difundir tais informações. O que encontramos foi uma página no site da Prefeitura

⁷⁵ Art. 25. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação;

VI - falência ou extinção da empresa concessionária.

Parágrafo 1º. Extinta a concessão, retornam ao Poder Concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

Parágrafo 2º. Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo Poder Concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários.

Parágrafo 3º. A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo Poder Concedente, de todos os bens reversíveis.

Parágrafo 4º. Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o Poder Concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos art. 26 e 27 desta Lei Complementar.

Municipal⁷⁶ com indicação do valor da passagem e mapa das linhas, sem, contudo, especificar os horários das linhas ou mesmo um canal de comunicação para reclamações, sugestões ou denúncias.

Quanto ao tópico V, fiscalização e repressão aos serviços irregulares, a norma não detalhou nem previu decreto municipal.

No ponto VI, recepção e apuração de queixas e reclamações dos usuários, a lei em tela, no art. 12, confere como direitos dos usuários:

Art. (...)

(...)

II - receber, do Poder Público e das concessionárias, quando existentes, informações relativas ao Serviço de Transporte Coletivo Urbano Municipal e sua forma de execução, para a defesa de interesses individuais e coletivos;

III- exercer o direito de petição perante o Poder Público e às empresas concessionárias prestadoras do serviço, quando existentes;

(...)

Dessa forma, ao menos no corpo da lei, estariam os objetivos do ponto VI assegurados. No entanto, tentou-se, em vão, receber com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) dados sobre a execução do serviço de transporte público coletivo urbano em Mococa, tanto por parte da Prefeitura Municipal quanto de duas empresas prestadoras do serviço (a permissionária de 1993 a 2019 e a concessionária em caráter emergencial de final de 2019 a início de 2021). Não há um canal de comunicação direta para atendimento ao usuário nem na Prefeitura nem nas prestadoras.

Em relação ao mecanismo para a obtenção do objetivo implícito, efetuar nova licitação, a norma prevê a autorização ao Poder Executivo municipal de realizar licitação, na modalidade concorrência pública, para concessão de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros no município, de forma onerosa e por quinze anos, renováveis por igual período (*caput* do art. 1º).

2.4.5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal.

Nesta parte será não analisada a percepção da aplicação da Lei Complementar nº 495/2017 pelo Legislativo municipal como visto no subitem 2.3.5,

⁷⁶ Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/pagina/11/transporte-coletivo> Acesso em: 28 fev. 2022

pois ela não chegou a ser posta em prática, com concessão do serviço de transporte coletivo por meio de licitação, devido à suspensão de eficácia estabelecida em medida liminar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade já mencionada. Em sentido amplo, a avaliação legislativa das normas propõe-se como um método para investigar a política pública a partir da perspectiva da legislação. Dessa forma, como no subitem 2.3.5, investigar-se-á a tramitação de requerimentos e indicações entre 2018 e 2019, uma vez que o ano de 2017 já foi previamente examinado.

Na tabela 8 temos o número absoluto de indicações feitas em 2018 e 2019:

Tabela 8 - Número absoluto de indicações apresentadas

Ano	Total
2018	234
2019	170

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Enquanto isso, o número de indicações sobre transporte público coletivo nesse mesmo período é apresentado na tabela 9:

Tabela 9 - Indicações apresentadas - transporte público coletivo

Ano	Total
2018	1
2019	2

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

As três indicações efetuadas nesse ínterim versaram sobre: anteprojeto de Lei que “Dispõe sobre o transporte de animais domésticos de pequeno porte em veículos de transporte público”; inclusão de linha de ônibus no termo de referência da licitação para a concessão; disponibilização de micro-ônibus municipal para o transporte exclusivo de idosos.

Pelo pequeno número de indicações em relação aos requerimentos, pode-se perceber uma tendência de os vereadores preferirem o uso de requerimentos (que são solicitações de informações) ao de indicações (sugestões). Pela leitura dos requerimentos, foi notado que muitas vezes assuntos que poderiam ser propostos como indicações não o são, e uma explicação possível para isso é de que o requerimento deve ser respondido pela autoridade, ao passo que a indicação não, e,

a nosso ver, seria uma maneira de o vereador forçar uma resposta do Executivo municipal sobre o assunto demandado.

Na tabela 10 vemos o número absoluto de requerimentos dos anos de 2018 e 2019:

Tabela 10 - Número absoluto de requerimentos apresentados

Ano	Total
2018	426
2019	512

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

E na tabela 11, o número de requerimentos sobre transporte coletivo em relação ao total de requerimentos do período:

Tabela 11 - Requerimentos apresentados - transporte público coletivo

Ano	Número	Percentual
2018	10	2,35%
2019	5	0,98%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

À frente, analisaremos o fluxo total do tema transporte público coletivo entre os anos de 2013 e 2021 para verificarmos as tendências gráficas. Por ora, pode-se supor uma leve tendência de queda.

Dos 15 requerimentos no período, segue a tabela 12 assinalando seus assuntos:

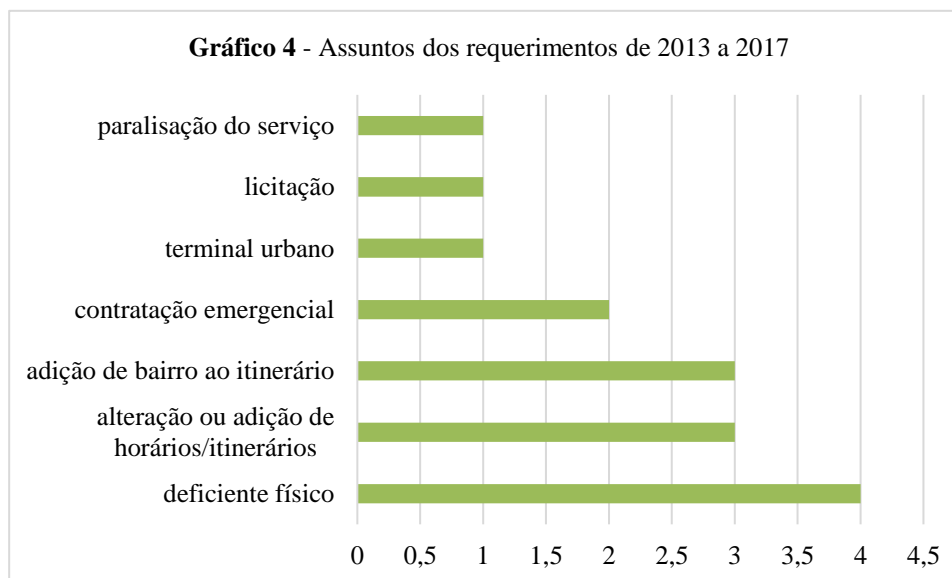
Tabela 12 - Solicitações via requerimento 2018 e 2019

Assuntos	Número
deficiente físico	4
alteração ou adição de horários/itinerários	3
adição de bairro ao itinerário	3
contratação emergencial	2
terminal urbano	1
licitação	1
paralisação do serviço	1

total 15

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Elaboramos o gráfico 4 sobre os assuntos registrados nos requerimentos:



Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

O tema “deficiente físico” foi o mais numeroso, dizendo respeito aos passes concedidos de forma gratuita, e, no caso em tela, não estariam sendo fornecidos. O segundo colocado, “alteração ou adição de horários/itinerários”, tratou de questionamentos sobre mudanças que ocorreram nos horários ou no caminho percorrido do transporte, inclusive supressão de horários. Empatado em segundo lugar vemos, mais uma vez, a “adição de bairro ao itinerário”, tema frequente analisado no subitem 2.3.5.

O quarto assunto refere-se à “contratação emergencial” ocorrida em final de outubro de 2019, devendo-se aqui também citar o tópico “licitação”, com o questionamento sobre o andamento do processo licitatório do transporte coletivo urbano. A expressão “terminal urbano” concerne a solicitação de informações a respeito do término das obras do terminal urbano, e, por fim, “paralisação do serviço” trata de interrupção pontual ocorrida em 31/05/2018, ocorrida devido à greve dos caminhoneiros daquele ano.

Apesar do menor número de requerimentos, observou-se temas afins ao período entre 2013 e 2017, inferindo-se que são temas perenes na agenda do Legislativo do município de Mococa: preocupação com os passes gratuitos dos

deficientes; mudança (solicitação ou reclamação) de horários e de itinerários das linhas; indagações sobre licitação e/ou contratação de prestadora do serviço; e inclusão de bairros nos itinerários das linhas.

2.5) Lei Complementar municipal nº 528, de 11 de setembro de 2019 e alterações posteriores

2.5.1) Identificação da norma e de sua vigência, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários

A norma em epígrafe originou-se do projeto de lei complementar nº 015/2019⁷⁷, de autoria do Prefeito municipal à época, tendo sido promulgada e publicada em 12 de setembro de 2019, revogando expressamente a Lei Complementar nº 495/2017.

Assim como nas duas leis anteriores, os *destinatários primários* são as prestadoras do serviço público, e os *destinatários secundários* são seus usuários.

2.5.2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento da norma

A Lei Complementar nº 528/2019 é muito semelhante à anterior. Isso posto, foi possível notar um certo amadurecimento da norma, por assim dizer, uma vez que foram suprimidos da redação os dispositivos declarados inconstitucionais⁷⁸ e acrescentados outros que valem aqui a menção: expansão dos direitos dos usuários (art. 11); ampliação das obrigações da concessionária (art. 13); mudanças na política tarifária, com destaque para as planilhas de custos para composição do valor da tarifa (arts. 19 a 25); concepção de dispositivos específicos sobre o contrato de concessão

⁷⁷ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2019/4945/documento_acessorio_projeto_lei_complementar_15_2019.pdf Acesso em: 27 fev. 2022.

⁷⁸ Quando do protocolo da propositura, a Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre dispositivos da Lei Complementar nº 495/2017 ainda não havia sido julgada, no entanto permaneciam os efeitos da medida liminar, ou seja, a suspensão da eficácia de toda a lei de 2017.

(arts. 29 e 30); acréscimo de capítulo sobre penalidades administrativas (arts. 34 e 35); adição da obrigatoriedade de publicidade sobre aumento das tarifas (art. 36); formulação da obrigação das empresas em fixar horários das linhas (nos veículos e paradas) e exposição dos trajetos percorridos, além de prever multa em caso de não cumprimento (arts. 37 a 39); inclusão de dispositivos que regulamentam a propaganda nos veículos, com previsão de repartição das receitas (arts. 40 e 41); e, por fim, previsão de regulamentação da norma em tela pelo Poder Executivo municipal (art. 49).

A norma em epígrafe foi alterada pelas: I) Lei Complementar municipal nº 540, de 27 de novembro de 2019, que “Altera o art. 7º da Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019.”, e II) Lei Complementar municipal nº 547, de 26 de fevereiro de 2021, que “Altera a Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019.”.

A primeira alterou o texto do art. 7º que discorre sobre a abrangência da gratuidade do serviço. Na redação original, no inciso II, a lei abrangia os idosos a partir de 60 anos. Já a modificação introduzida pela Lei Complementar nº 540/2019, a idade foi elevada para 65 anos, o que pode ser considerado um retrocesso ao direito dos passageiros dessa faixa etária. Ela também modificou o inciso III, definindo a população deficiente com direito ao transporte coletivo gratuito com base nas patologias e na hipossuficiência econômica:

III - pessoa portadora de deficiência física, mental, sensorial e as pessoas com sofrimento psíquico, além das pessoas definidas no Decreto Federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, as que possuam as seguintes patologias, de acordo com o Código Internacional de Doenças e seus desdobramentos: F19, F20, F23, F31, F71, F72, F73, G80, G81, G82, G83, H54, H91, Q90, S88, S58, S48, S78, S98, T05, arroladas no anexo único, que faz parte integrante da presente Lei.

(...)

§ 3º O Departamento Municipal responsável pela política de ação social, concederá passe livre as pessoas com deficiência, mantendo cadastro do usuário, com cópia do documento de identidade, foto, laudo técnico, declaração de carência familiar e de residência assim como dados referentes aos acompanhantes, quando necessário.

§ 4º Será concedido o referido benefício as que se declararem economicamente carente, para os efeitos desta Lei, as pessoas com deficiência ou sofrimento psíquico, que comprovem renda familiar per capita igual ou inferior a 03 (três) salários nacionais.

§ 5º A pessoa com deficiência que necessitar, o que deverá ser atestado por laudo médico, terá direito a um acompanhante no transporte coletivo urbano.

§ 6º O acompanhante de que trata o § 5º não precisa ser permanente ou determinado.

§ 7º A quantidade de passes prevista no § 3º será definida mediante Decreto do Poder Executivo.

Quanto ao projeto de lei complementar nº 015/2019, em sua breve exposição de motivos, o então Prefeito Municipal solicitou urgência na deliberação da propositura, argumentando que a Lei Complementar nº 495/2017 encontrava-se suspensa devido a medida liminar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, e que, para realização de nova licitação, remetia a propositura sem os dispositivos polêmicos, além de discorrer sobre as exigências legais de licitação para concessão de serviço público.

Vemos, então, mais uma vez, a necessidade de realização do certame licitatório vir à tona, lembrando que conforme foi discutido nos subitens anteriores, o contrato vigente à época seria finalizado em outubro de 2019. O projeto foi protocolado em 25 de maio de 2019. O prazo disponível era exíguo tanto para a aprovação – pois os projetos que tratam de serviços públicos devem ter ampla publicidade e passar por audiências públicas, bem como duas discussões conforme disposição regimental – quanto para a realização de licitação – já que se deve levar em consideração, ao elaborar um edital de concorrência pública (ou qualquer outra modalidade), que pode haver impugnações, sustações pelo Tribunal de Contas, além dos prazos legais e outros imprevistos.

Na vigência da legislação em tela, por ocasião do advento da pandemia do Novo Coronavírus, a municipalidade editou a Lei Complementar municipal nº 543, de 6 de agosto de 2020, que “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.”, norma esta que visava, por período determinado (de sua publicação, agosto de 2020, até 31 de dezembro daquele ano) autorizar o subsídio do transporte público coletivo dos usuários idosos e portadores de necessidades especiais. Devido à crise sanitária e ao isolamento social, o número de passageiros diminuiu consideravelmente, o que prejudicou a empresa prestadora e ameaçava a execução do serviço.

Assim, o substitutivo nº 02 ao projeto de lei complementar nº 09/2020 foi aprovado e a Lei Complementar municipal nº 543/2020 promulgada e publicada em 6 de agosto daquele ano, com subsídio fixado no valor de R\$ 3.725,00 por dia, baseado em 10% do número de idosos (a partir de 65 anos) apurado pelo último censo de 2010 do IBGE (art. 1º, § 2º).

Ainda no esteio dos subsídios, a Lei Complementar municipal nº 547/2021, acrescentou a possibilidade de o Poder Público subsidiar o serviço de transporte público coletivo, desta vez como um todo:

Art. 9º (...)

Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a conceder subsídio à concessionária do serviço público para garantir valor acessível da tarifa aos usuários, desde que indicada a fonte de custeio, e que tal subsídio seja previsto no edital de licitação, chamamento público ou qualquer tipo de modalidade de seleção, seja a título de concessão ou emergencial.

Portanto, as necessidades ou problemas do Município eram: a realização de licitação iminente e a adequada prestação do serviço público (com ênfase para a obrigatoriedade da publicidade dos itinerários e horários das linhas no texto da lei).

2.5.3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) da norma

A breve exposição de motivos do projeto de lei complementar nº 015/2019 repete, à exceção do argumento sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada, os mesmos fundamentos do projeto de lei complementar nº 05/2017, a saber: assegurar a execução de serviço público de transporte coletivo, que é essencial e de extrema necessidade para a municipalidade, sendo este um dos objetivos explícitos da norma.

Da redação do *caput* do art. 3º da lei em exame, constatou-se outros objetivos explícitos: “A prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros atentar-se-á para as condições de regularidade, subsidiariedade, segurança, eficiência, generalidade, pontualidade, continuidade, publicidade, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária.”. Foram adicionados os termos “subsidiariedade”, “pontualidade”, “modicidade tarifária” e “publicidade” em comparação à Lei Complementar nº 495/2017. Destacamos as expressões: “regularidade”, “eficiência” e “continuidade” no subitem 2.4.3, e por ora acrescentaremos “pontualidade”, “modicidade tarifária” e “publicidade” aos objetivos explícitos. Verificou-se nos subitens 2.3.5 e 2.4.5 que a questão dos horários das linhas é presente nos debates do Legislativo local, o que nos faz supor ser por este motivo a adição do termo “pontualidade”.

A partir das falas dos representantes do Poder Executivo municipal na primeira Audiência Pública sobre o projeto de lei complementar nº 015/2019⁷⁹, promovida pela Comissão de Obras e Serviços públicos em 7 de agosto de 2020, percebe-se que houve um propósito do Executivo de alinhar a propositura à legislação estadual e federal, no que tange à “modicidade tarifária”, haja vista a redação do art. 8º, inciso VI, da Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012⁸⁰, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Quanto à “publicidade” presente no *caput* do art. 3º, há a menção, no art. 36, da obrigatoriedade de o Poder Público dar publicidade quanto aos aumentos das tarifas com antecedência mínima de três dias. Podemos também suscitar a redação do inciso V do art. 8º da Lei federal nº 12.587/2012: “V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão”. Publicidade, princípio constitucional presente no *caput* do art. 37 e em outros dispositivos da Carta Magna, neste caso também diz respeito à propagação das informações sobre o serviço público, como horários e trajetos das linhas, que a legislação em investigação, nos arts. 37 a 39, tornou obrigação das concessionárias.

Como objetivo implícito, podemos reiterar aqueles do subitem 2.4.3: a urgente necessidade de concretização de nova licitação de concessão do serviço com a aproximação do término contratual da então permissionária.

2.5.4) Apontamento dos mecanismos previstos pela norma para consecução de seus objetivos

Para alcançar os objetivos explícitos da norma – assegurar um serviço público de transporte coletivo urbano regularizado, de caráter essencial e necessário, de forma contínua, regular, eficiente, pontual, de tarifa módica e dada a devida publicidade – há os mecanismos elencados abaixo:

I) fiscalização do serviço e de sua prestação (art. 14, inciso I);

⁷⁹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ijBZpGcXUko> Acesso em: 1º de mar. 2022.

⁸⁰ “Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

VI - modicidade da tarifa para o usuário;”

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm Acesso em: 1º mar. 2022.

II) aplicação de penalidades em caso de descumprimento de encargos (art. 14, inciso II; art. 30, inciso X; arts. 34 e 35);

III) encampação, intervenção, retomada da prestação pela Administração Pública e extinção da concessão dos serviços (art. 44; arts. 31 a 33; art. 15, incisos III, IV e VII);

IV) fixação dos itinerários e horários do serviço (art. 14, inciso VI; art. 37);

V) fiscalização e repressão aos serviços irregulares (art. 14, inciso IX);

VI) recepção e apuração de queixas e reclamações dos usuários (art. 14, inciso XI).

Devido à similitude entre muitos dos dispositivos da Lei Complementar nº 495/2017 e Lei Complementar nº 528/2019, valem aqui as considerações feitas no subitem 2.4.4, à exceção dos tópicos II e IV acima.

A legislação em análise inovou ao prever penalidades específicas e de acordo com a gravidade das infrações cometidas (art. 34): advertência escrita; multa administrativa; suspensão temporária da operação do serviço; rescisão da concessão; suspensão do direito de licitar por prazo não superior a dois anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação.

A norma também pressupõe a aplicação de penalidade administrativa após processo administrativo, garantidos a ampla defesa e o contraditório, a comunicação dos atos processuais, decisão devidamente motivada e direito de apresentar recurso ao Chefe do Executivo municipal (art. 35), com previsão de prazos próprios.

Outra inovação é a obrigação das concessionárias de fixar os horários nos veículos e paradas e os trajetos na parte externa do transporte (art. 37), com previsão de multa em caso de não cumprimento ou reincidência (em dobro), conforme art. 39.

Sobre o mecanismo para a realização do objetivo implícito, implementar nova licitação, a norma prevê a autorização ao Poder Executivo municipal de realizar licitação, na modalidade concorrência pública e, preferencialmente, pelo tipo de licitação que combine os critérios de melhor técnica e melhor tarifa ou menor margem mínima de lucro, para concessão de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros no município, de forma onerosa e por dez anos, renováveis por igual período (*caput* do art. 1º).

Vê-se que a redação do *caput* do art. 1º foi modificada, adicionando-se, inclusive uma indicação do tipo de critério a ser utilizado em novo certame. A legislação em comento trouxe um capítulo específico sobre o contrato de concessão (arts. 29 e 30), com enumeração de cláusulas necessárias ao contrato.

2.5.5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal.

Assim como a Lei Complementar nº 495/2017, a Lei Complementar nº 528/2019, apesar de vigente atualmente, não foi de fato plenamente executada, uma vez que ainda não houve concessão do serviço de transporte público por meio de licitação, somente duas contratações emergenciais (e respectivos termos aditivos) a partir de outubro de 2019 até março de 2022.

Na tabela 13 nota-se o número total de indicações no período de 2020 a 2021:

Tabela 13 - Número absoluto de indicações apresentadas

Ano	Total
2020	60
2021	485

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Já a quantidade de indicações sobre transporte público coletivo nesse recorte é apresentada na tabela 14:

Tabela 14 - Indicações apresentadas - transporte público coletivo

Ano	Total
2020	0
2021	4

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

As quatro indicações de 2021 tratam de: inclusão de bairro no itinerário das linhas; cobertura satisfatória de bairro (nos quesitos qualidade, quantidade de linhas

e assiduidade); higienização do terminal urbano; e proposição de gratuidade (plena) do serviço de transporte como contrapartida do subsídio concedido pelo Poder Público.

Na tabela 15 verificamos o número absoluto de requerimentos dos anos de 2020 e 2021:

Tabela 15 - Número absoluto de requerimentos apresentados

Ano	Total
2020	439
2021	897

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Já na tabela 16, a quantidade de requerimentos sobre transporte coletivo em relação ao total do período:

Tabela 16 - Requerimentos apresentados - transporte público coletivo

Ano	Número	Percentual
2020	13	2,96%
2021	18	2,01%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Sobre os 31 requerimentos no período, segue a tabela 17 com seus assuntos:

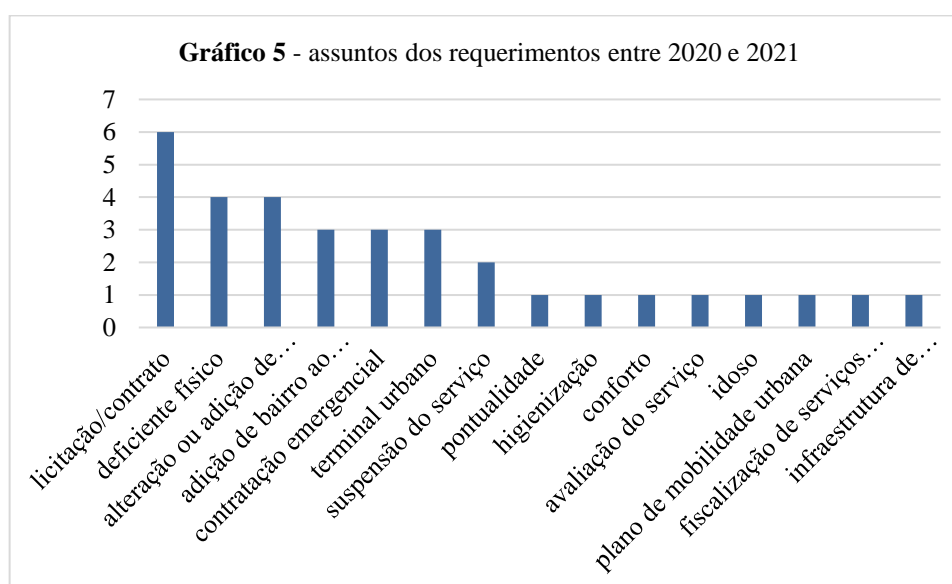
Tabela 17 - Solicitações via requerimento 2020 e 2021

Assuntos	Número
licitação/contrato	6
deficiente físico	4
alteração ou adição de horários/itinerários	4
adição de bairro ao itinerário	3
contratação emergencial	3
terminal urbano	3
suspensão do serviço	2
pontualidade	1

higienização	1
conforto	1
avaliação do serviço	1
idoso	1
plano de mobilidade urbana	1
fiscalização de serviços irregulares	1
infraestrutura de mobilidade urbana	1
total	33 ⁸¹

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Formulamos o gráfico 5 sobre os assuntos registrados nos requerimentos:



Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Não é de se estranhar que o tema mais numeroso seja o de “licitação/contrato”, que adicionado ao termo “contratação emergencial” demonstra o peso da questão de necessidade de nova licitação para concessão do serviço público.

O segundo assunto “deficiente físico” tratou, basicamente, dos passes gratuitos e dos veículos adaptados para cadeirantes. Outro tema sempre presente na agenda do Legislativo local é a “alteração ou adição de horários/itinerários”. Neste

⁸¹ A diferença entre o número de requerimentos feitos e a quantidade de assuntos é devido a algumas proposições elencarem mais de um assunto em seu texto.

caso, alguns dos requerimentos levantaram a questão da diminuição dos horários disponíveis, lembrando que o período analisado abarca a crise sanitária provocada pelo Novo Coronavírus, o que também se aplica ao tema “suspensão do serviço”. A pandemia também se percebe na ocorrência de propositura sobre “higienização” dos veículos do transporte coletivo.

Ainda recorrente, o tópico “adição de bairro ao itinerário” continua a fazer parte dos debates no Legislativo, com destaque para dois bairros: Gildo Geraldo e Carlito Quilice, já vistos nos requerimentos dos anos anteriores.

O assunto “terminal urbano” levantou a necessidade de sinalização do espaço e de higienização do local. A “pontualidade” das linhas novamente surgiu nas discussões parlamentares. Já o tópico “conforto” tratou do espaço apertado entre os assentos dos ônibus da prestadora do serviço, o que torna muito incômodo o trajeto para os usuários do serviço, além de dificultar o distanciamento social.

Outros temas que podem ser tratados conjuntamente são “plano de mobilidade urbana” e “infraestrutura de mobilidade urbana”, que dizem respeito à elaboração do plano municipal de mobilidade urbana, à melhoria da malha viária para uso tanto de pedestres quanto de veículos automotores (inclusive com ciclovias), e à acessibilidade. Mococa não possui, atualmente, plano de mobilidade urbana⁸².

Um dos requerimentos trouxe o assunto “avaliação do serviço”, com a solicitação de criação de comissão especial de avaliação do serviço de transporte público coletivo. Já o tópico “idoso” levantou o questionamento se há necessidade de cadastro para o uso gratuito dessa parcela da população. Por fim, o requerimento sobre “fiscalização de serviços irregulares” indaga a respeito da regulamentação do serviço de transporte individual remunerado, em razão de motoristas clandestinos (que não são nem taxistas nem de aplicativos) oferecerem seus serviços aos passageiros no entorno do terminal urbano.

⁸² A Prefeitura Municipal contratou uma empresa para elaborar o plano de mobilidade urbana com anteprojeto para apreciação do Legislativo. A empresa apresentou em Audiência Pública, realizada na Câmara Municipal, um trabalho que não corresponde ao plano de mobilidade, pois além de não entregar o mencionado anteprojeto, não previu em seu trabalho questões como carga pesada, ciclovias e pedestres. Vídeo da Audiência disponível em:

https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=4143043825737054 Acesso em: 2 mar. 2022.

Material entregue pela empresa disponível em:

<https://www.mococa.sp.leg.br/institucional/noticias/disponibilizacao-do-plano-municipal-de-mobilidade-urbana> Acesso em: 2 mar. 2022.

No período examinado, houve um aumento significativo de requerimentos, considerando-se que 2020 foi o último ano de legislatura e, como na passagem de 2016 a 2017, houve certo incremento no número absoluto de proposituras. Talvez possa-se notar certa tendência à diminuição de proposituras dentro de um mesmo mandato conforme ele se aproxima de seu término.

Este período derradeiro de análise da agenda do Legislativo local por meio da tramitação de requerimentos e indicações demonstra que certos temas podem ser considerados constantes de 2013 a 2021. Vejamos as tabelas 18 e 19 abaixo:

Tabela 18 - Número absoluto de indicações apresentadas de 2013 a 2021

Ano	Total	Legislatura
2013	76	
2014	45	16 ^a
2015	34	
2016	8	
2017	236	
2018	234	17 ^a
2019	170	
2020	60	
2021	485	18 ^a

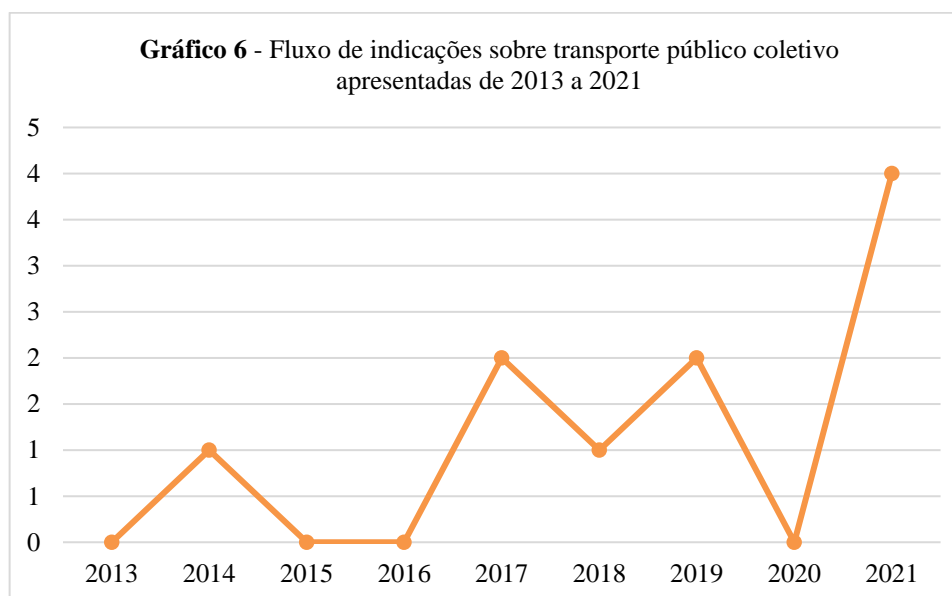
Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Tabela 19 - Fluxo de indicações sobre transporte público coletivo apresentadas de 2013 a 2021

Ano	nº	Legislatura
2013	0	
2014	1	16 ^a
2015	0	
2016	0	
2017	2	
2018	1	17 ^a
2019	2	
2020	0	
2021	4	18 ^a
TOTAL	10	

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Como visto até o momento, o número das indicações sobre transporte público coletivo é muito pequeno em relação ao total por ano. Ainda assim, é de se notar um movimento de alta no assunto em tela no gráfico 6:



Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Quanto aos requerimentos, observamos as tabelas 20 e 21 abaixo:

Tabela 20 - Número absoluto de requerimentos apresentados de 2013 a 2021

Ano	Total	Legislatura
2013	1512	
2014	1111	
2015	1172	16 ^a
2016	622	
2017	768	
2018	426	
2019	512	17 ^a
2020	439	
2021	897	18 ^a

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Tabela 21 - Fluxo de requerimentos sobre transporte público coletivo apresentados de 2013 a 2021

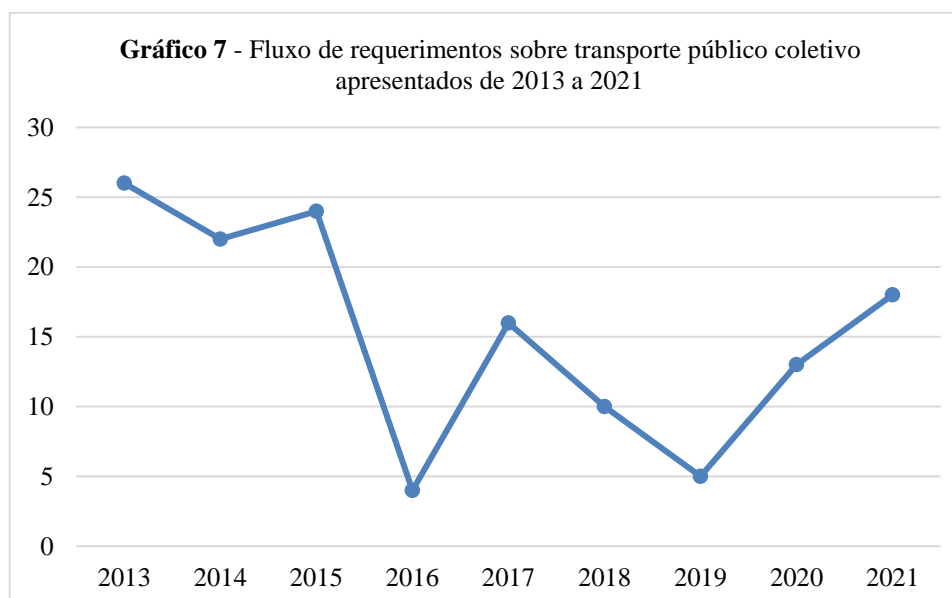
Ano	nº	Legislatura
-----	----	-------------

2013	26	
2014	22	
2015	24	16 ^a
2016	4	
2017	16	
2018	10	17 ^a
2019	5	
2020	13	
2021	18	18 ^a
TOTAL	138	

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Conforme salientado, é possível perceber na tabela 18 uma tendência de queda no número total de requerimentos no último ano de mandato, com posterior crescimento no primeiro ano da legislatura seguinte. Este fenômeno talvez esteja relacionado à renovação de parlamentares nas eleições municipais.

No gráfico 6, constatamos no fluxo de tramitação dos requerimentos sobre transporte público coletivo acentuada queda no ano de 2016, e uma certa tendência de alta nos anos de 2020 e 2021 em números absolutos.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

No recorte temporal analisado, conforme a tabela 22 abaixo, verificamos os assuntos mais suscitados em debates parlamentares por meio dos requerimentos. Há

enorme prevalência dos assuntos de mudança ou acréscimo de horários/itinerários e de inclusão de bairros ao itinerário no período como um todo, mas nos exames feitos nos subitens anteriores, pode-se notar que a tendência foi de diminuição desses tópicos, mas não de desaparecimento, sendo factível deduzir que a execução do serviço ainda não se encontra a contento.

Tabela 22 - Solicitações via requerimento 2013 a 2021

Assuntos	Número
alteração ou adição de horários/itinerários	27
adição de bairro ao itinerário	24
ponto de ônibus	21
licitação/contrato	14
deficiente físico	14
gratuidade	6
contratação emergencial	5
idoso	5
terminal urbano	4
sinalização	4
suspensão do serviço	3
superlotação: aumento do nº de veículos	3
pontualidade	2
higienização	1
conforto	1

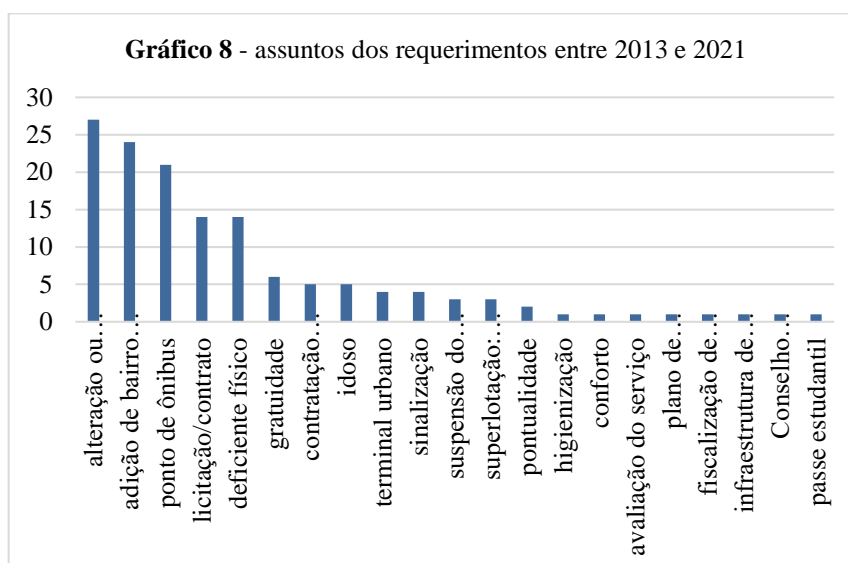
Tabela 22 - Solicitações via requerimento 2013 a 2021

Assuntos	Número
avaliação do serviço	1
plano de mobilidade urbana	1
fiscalização de serviços irregulares	1
infraestrutura de mobilidade urbana	1
Conselho Municipal dos Usuários do Transporte Público	1
passage estudantil	1
total	140 ⁸³

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

⁸³ A divergência de número total entre as tabelas 21 e 22 se dá em razão de haver alguns requerimentos com mais de um assunto em seu texto.

O gráfico 8 permite melhor visualização dos tópicos abordados no recorte temporal nos debates da Câmara Municipal:



Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Dos grupos vulneráveis apresentados, deficientes físicos e idosos, houve prevalência do primeiro, sobretudo em indagações sobre os passes concedidos gratuitamente. Muitas vezes, segundo alguns requerimentos, os portadores de necessidades especiais não conseguiam receber seus passes.

Os temas de “licitação”, “contrato” e “contratação emergencial”, também constantes no período, receberam mais atenção nos últimos dois anos, provavelmente em razão do término da longa (26 anos) permissão polêmica de serviço público em outubro de 2019.

Especificamente quanto à contratação emergencial ocorrida em outubro de 2019, ela foi motivo para denúncia⁸⁴ de um cidadão contra atos do então Prefeito Municipal, com pedido de cassação de mandato. A Câmara votou pelo recebimento da denúncia em 11 de novembro de 2019 e iniciou os trabalhos de Comissão Processante em seguida. Ao cabo de quase noventa dias, prazo final para deliberação, o Prefeito foi cassado por maioria qualificada (dois terços), em 8 de fevereiro de 2020⁸⁵. Ele retornou judicialmente ao cargo em 8 de julho de 2020.

⁸⁴ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2019/13111/denuncia_contra_f_n_aufel_compressed.pdf Acesso em: 1º mar. 2022.

⁸⁵ Processo de cassação integralmente disponível em:

<https://sapl.mococa.sp.leg.br/materia/13310/documentoacessorio> Acesso em: 1º mar. 2022.

O contexto de embate político pode ajudar a compreender o aumento dos assuntos “licitação”, “contrato” e “contratação emergencial” no fluxo dos requerimentos de final de 2019 até 2021.

2.6) Lei municipal nº 4.908, de 26 de agosto de 2021

2.6.1) Identificação da norma e de sua vigência, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários

A Lei municipal nº 4.908/2021, que “Dispõe sobre a criação do programa transporte para todos, no município de Mococa, e dá outras providências.”, originou-se de projeto de lei nº 087/2021⁸⁶, de autoria do atual Prefeito Municipal. Protocolado em 20 de agosto de 2021, foi aprovado no dia 23, promulgado e publicado em 26 de agosto daquele ano⁸⁷. A legislação em tela encontra-se vigente e eficaz, não tendo revogado a Lei Complementar nº 528/2019 nem tácita⁸⁸ nem expressamente.

Quanto aos *destinatários primários*, pode-se considerar que são os usuários do transporte coletivo, como se verifica na leitura do art. 1º:

Art. 1º. Fica criado no âmbito do Município de Mococa o programa “Transporte para Todos”, que tem por objetivo universalizar a oferta de transporte público coletivo no município, por meio da prestação do serviço de transporte público coletivo urbano, por gestão direta, nos termos do art. 30, V, da Constituição Federal e art. 18, II, da Lei Federal nº 12.587/2012.

A proposta primordial da norma é a universalização da oferta do transporte público coletivo, ou seja, a gratuidade geral, o que justifica a caracterização acima.

Concebemos como *destinatário secundário* o próprio Poder Público municipal, uma vez que ele será o gestor direto da execução do serviço público. Salientamos que, conforme regramento constitucional, o serviço público pode ser executado direta ou indiretamente: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da

⁸⁶ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/16266/projeto_de_lei_087_2_021.pdf Acesso em: 1º mar. 2022.

⁸⁷ Publicação da lei disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/681> Acesso em: 1º mar. 2022.

⁸⁸ Não se pode considerar que houve revogação tácita neste caso, pois as leis mencionadas não tratam do mesmo tema: uma diz respeito a concessão de serviço público, enquanto a outra trata de prestação direta do serviço pela Administração Pública municipal.

lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”⁸⁹.

2.6.2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento da norma

No ofício que acompanha o projeto de lei nº 087/2021, o Prefeito Municipal alega que o “Programa ‘Transporte para Todos’ tem como finalidade promover a universalização do serviço de transporte coletivo”. Esta é a necessidade basilar apontada no projeto: tornar o transporte gratuito para toda a população promoverá a expansão do uso, com o conseqüente ganho ambiental, e a economia para os usuários com a isenção universal da tarifa.

Este projeto também recebeu pedido de urgência (art. 39 da Lei Orgânica), sem fundamentar o porquê da urgência. E foi votado com considerável rapidez. Não teve parecer das Comissões permanentes nem houve audiência pública para discussão do projeto junto à sociedade.

Devido à criação de despesa continuada, de acordo com regramento contido da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁰, o projeto deveria ter sido encaminhado com análise de impacto financeiro-orçamentário, o que não aconteceu.

A mensagem que acompanha o projeto de lei argumenta que em decorrência do caráter essencial do serviço de transporte coletivo urbano, e em consonância com a Agenda 2030 da ONU, o fomento à melhoria do sistema de transporte atende à população mais pobre. Nesta seara, o documento continua sua exposição de motivos pela aprovação da propositura, alegando que “Um cidadão que

⁸⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 1º mar. 2022.

⁹⁰ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 2 mar. 2022.

utiliza o transporte coletivo para se deslocar de sua residência até o trabalho deixará de gastar cerca de R\$ 140,00 por mês⁹¹.

O Executivo reforça o caráter social da gratuidade do transporte, além de mencionar o aspecto ambiental, com possível diminuição de gases oriundos de combustíveis fósseis, esperando que haja um aumento do uso dessa modalidade em razão da gratuidade.

2.6.3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) da norma

Um dos objetivos explícitos da norma é universalizar o acesso ao transporte por meio da gratuidade generalizada, vedando-se a cobrança de tarifa ao usuário (art. 4º). No entanto, o uso gratuito está vinculado a um cadastro prévio a ser regulamentado pelo Executivo municipal (que ainda não o fez, segundo pesquisa na base de dados da Câmara Municipal). A norma também faz referência à melhoria da qualidade de vida dos usuários, por meio do oferecimento de serviço de transporte coletivo de qualidade e gratuito.

Outro objetivo explícito é a gestão direta do serviço de transporte público coletivo pela Administração Pública, ao contrário das normas anteriores aqui analisadas que previam a delegação do serviço público.

O objetivo implícito encontrado refere-se à possibilidade de o Poder Público municipal “adquirir locais ou bens, contratar serviços, locar ou adquirir softwares de gestão viáveis ao controle de programa, assim como outros necessários ao fiel cumprimento dos seus objetivos”, consoante redação do art. 5º.

2.6.4) Apontamento dos mecanismos previstos pela norma para consecução de seus objetivos

⁹¹ Projeto Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/16266/projeto_de_lei_087_2_021.pdf Acesso em: 1º jul. 2022

Segundo a Lei municipal nº 4.908/2021, o Programa “Transporte para Todos” será prestado de forma direta pela Administração Pública Municipal, custeado integralmente pelas receitas próprias da municipalidade, estando

reservado à Prefeitura Municipal de Mococa a adquirir locais ou bens, contratar serviços, locar ou adquirir softwares de gestão viáveis ao controle de programa, assim como outros necessários ao fiel cumprimento dos seus objetivos, observados os preceitos estabelecidos na Lei nº 8.666/93 ou outra que venha a substituí-la.⁹²

A norma não faz nenhuma referência a avaliação do novo tipo de execução da política pública de transporte coletivo, nem fiscalização por órgão do Executivo municipal, ou qualquer tipo de controle social, seja direto da população ou mesmo por meio do Conselho Municipal de Transporte.

A norma foi regulamentada por meio do Decreto municipal nº 5.963, de 29 de julho de 2022⁹³, em que a Prefeitura delega atribuições aos Departamentos municipais de Trânsito e de Serviços Públicos, como comissão para monitorar o serviço do Programa Transporte para Todos, fixação de itinerários e horários, organização e fiscalização, custeio do Programa, cadastro de usuários se necessário, divulgação de informações à população.

2.6.5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal.

Em decorrência da publicação da Lei municipal nº 4.908/2021 ser de 26 de agosto daquele ano, em relação aos quantitativos de requerimentos e indicações do ano de 2021, é possível levar em conta o que já foi exposto no subitem 2.5.5.

Após a publicação da norma, sobre “transporte público coletivo” os vereadores apresentaram 4 requerimentos e nenhuma indicação. A respeito da expressão “mobilidade urbana”, foi encontrado 1 requerimento e nenhuma indicação. Devido ao pequeno número, o exame mais detalhado das matérias é exequível.

⁹² Art. 5º da Lei municipal nº 4.908/2021. Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/11379/lei_4908_de_2021.pdf

Acesso em: 1º jul. 2022

⁹³ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/12802/dec_5963.pdf Acesso em:

25 ago. 2022.

Quadro 1 - Assunto: transporte público coletivo

Requerimento	Ementa	Demanda	Houve Resposta? Qual?
718/2021	Solicita ao Prefeito Municipal informações com relação ao processo da nova licitação para o Transporte Coletivo em Mococa.	Novo processo licitatório, em razão do contrato vigente ter natureza emergencial.	Sim. A Prefeitura respondeu que existe um pregão eletrônico, mas que se encontra suspenso, aguardando decisão do TCE-SP.
808/2021	Solicita informações ao Exmo. Sr. Prefeito acerca do descumprimento dos horários e constantes atrasos, pela empresa Viação Itupeva, concessionária responsável pelo transporte público em Mococa.	Atrasos nos horários das linhas de ônibus e ausência de linhas.	Sim. A Prefeitura encaminhou ofício da concessionária, que respondeu que não tem conhecimento de atraso nas linhas, não tendo recebido nenhuma reclamação.
809/2021	Solicita ao Poder Executivo a possibilidade de o Distrito Industrial II voltar a fazer parte do itinerário dos ônibus do transporte coletivo urbano de passageiros.	Adição de bairro ao itinerário das linhas de ônibus.	Sim. A Prefeitura respondeu brevemente que o pedido está em análise.
886/2021	Solicita informações ao Exmo. Sr. Prefeito acerca da prestação de serviços aos domingos, pela empresa Viação Itupeva, concessionária responsável pelo transporte público em Mococa, nos Distritos de Igarai e São Benedito das Areias.	Falta de serviço de transporte urbano coletivo nos distritos aos domingos.	Sim. A concessionária respondeu que o contrato emergencial apenas contempla o serviço de segunda a sábado.

Assunto: mobilidade urbana

Requerimento	Ementa	Demanda	Houve Resposta? Qual?
725/2021	Reitera ao Poder Executivo informações com relação ao plano de mobilidade urbana de Mococa e ao controle de velocidade em vias públicas.	Reiteração de solicitação sobre a elaboração de plano de mobilidade urbana e da coibição de excesso de velocidade nos logradouros públicos.	Sim. A Prefeitura respondeu somente sobre a questão do excesso de velocidade, no sentido de ter solicitado ao Departamento de Obras para a construção de lombadas e melhorias na sinalização.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Os temas tratados nos requerimentos elencados acima não são novidade, e já foram mencionados a respeito das outras normas analisadas. São demandas insistentes da população, por meio de solicitação direta aos vereadores. A norma mudou, mas os problemas não.

Sobre o pregão eletrônico nº 035/2021 citado na resposta do Requerimento nº 718/2021, em pesquisa no site da Prefeitura Municipal de Mococa⁹⁴, identificou-se que para a realização do Programa “Transporte para Todos”, instituído pela Lei municipal nº 4.908/2021, a Prefeitura pretende adquirir o serviço de locação de ônibus e terceirização de motoristas, sem que haja uma concessionária gerindo o serviço, que, em princípio, seria de execução direta.

Pelo edital do pregão eletrônico nº 035/2021, se vê que foi previsto o valor de R\$ 2.507.000,00, que perfaz R\$ 208.916,66 mensais. Já a atual execução do serviço iniciou-se em março de 2021, conforme publicação do Diário Oficial do Município de 04 de março de 2021⁹⁵, com o subsídio municipal no valor de R\$ 73.472,00 e tarifa aos usuários de R\$ 3,00. Após sucessivos aditamentos emergenciais, ao arripio da Lei federal nº 8.666/1993, em resposta ao Requerimento nº 83/2021, a Prefeitura enviou toda a documentação do processo de contratação dos termos aditivos (mas não o contrato inicial). O repasse do subsídio foi majorado para R\$ 178.230,00 mensais em 02 de maio de 2022⁹⁶. Sobre o exame de valores subsidiados com recursos públicos para custeio do transporte público urbano em Mococa, vide subitem 2.7.

Considerando que os Tribunais de Contas, por regramento constitucional⁹⁷, auxiliam a realização de controle externo pelo Legislativo Em pesquisa ao site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), foi encontrado o Processo nº 18732/989/21 a esse respeito, que trata de exame prévio de editais de licitação. Na impugnação da licitação, o interessado argumentou quanto ao edital:

insuficiência de dados para aferição da viabilidade econômica das propostas; ausência de informações do tempo diário de disponibilização dos equipamentos com os operadores; falta de projeção de custos e de quantitativo de passageiros; descrição imprecisa do objeto e da rede de

⁹⁴ Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/licitacao/detalhe/1017/ppregao-eletronico-n-0352021-processo-n-2122021-contratacao-de-empresa-especializada-na-prestacao-de-servicos-de-transportes-de-passageiros-incluindo-motorista-combustivel-e-manutencao-em-atendimento-ao-servico-de-transporte-coletivo-municipal-pelo-periodo-de-12-meses/> Acesso em: 10 ago. 2022.

⁹⁵ Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/576> Acesso em: 10 ago. 2022.

⁹⁶ Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2021/7239/contratacao_emergencial_transporte_coletivo_urbano_compressed.pdf Acesso em: 10 ago. 2022.

⁹⁷ Arts. 70 a 75 da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 10 ago. 2022.

transporte municipal; e falta de regulamentação prevista na Lei Municipal nº 4.908/21.⁹⁸

Na primeira manifestação do Conselheiro Dimas Ramalho acerca do referido pregão eletrônico, o conselheiro notificou a Prefeitura Municipal para que apresentasse, além de defesa, estudos técnicos prévios e de pesquisa de preços de mercado, sob o risco de anulação do certame. A Prefeitura suspendeu o pregão eletrônico nº 035/2021⁹⁹ e o revogou posteriormente¹⁰⁰.

Em 20 de maio de 2022, a Prefeitura Municipal lançou novo edital de pregão presencial de nº 028/2022¹⁰¹, prevendo um custo de R\$ 287.736,67 mensais, equivalente a R\$ 3.452.840,04 por doze meses. Este edital também foi impugnado e suspenso pelo TCE-SP, conforme Processo nº 12957/989/22 da Corte de Contas paulista. O novo edital foi revogado em 5 de julho de 2022¹⁰².

O atual contrato emergencial de concessão do serviço de transporte coletivo urbano foi aditado pela sexta vez em 2 de agosto de 2022, conforme publicação do Diário Oficial do Estado de São Paulo¹⁰³.

Sob a égide da nova legislação, ainda não implementada, a Câmara Municipal por meio da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, promoveu duas Audiências Públicas, ambas com o tema “impacto orçamentário do transporte

⁹⁸ Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/847112.pdf Acesso em: 10 ago. 2022.

⁹⁹ Edição 692 do Diário Oficial do Município, de 16 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/692> Acesso em: 11 ago. 2022.

¹⁰⁰ Despacho do Conselheiro Dimas Ramalho em 07 de março de 2022. Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/858881.pdf Acesso em: 10 ago. 2022.

¹⁰¹ Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/licitacao/detalhe/1078/pcontratacao-de-empresa-para-locacao-de-05-veiculos-tipo-onibus-destinados-a-prestacao-de-servicos-de-transporte-urbano-gratuito-no-municipio-de-mococa-e-distritos-de-igarai-e-sao-benedito-das-areiasp/> Acesso em: 11 ago. 2022.

¹⁰² Despacho da Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Disponível em: http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/875998.pdf Acesso em: 11 ago. 2022. Edição nº 870 do Diário Oficial do Município, de 5 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/870> Acesso em: 11 ago. 2022.

¹⁰³ Disponível em: http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2022%2fexecutivo+secao+i%2fagosto%2f20%2fpag_0447_43e9881fcf38c6dfd2d7819c742ae131.pdf&pagina=447&data=20/08/2022&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100447 Acesso em: 22 ago. 2022.

coletivo”, a primeira no dia 12 de novembro de 2021¹⁰⁴ e a segunda em 23 de março de 2022¹⁰⁵.

2.7) Custos de execução pelo Poder Público municipal e número de usuários

A municipalidade analisada arca com isenções à tarifa do transporte público desde 2006, por meio dos instrumentos normativos brevemente examinados a seguir.

A Lei municipal nº 3.632, de 8 de agosto de 2006¹⁰⁶, que “concede isenção de tarifa de transporte coletivo urbano aos deficientes carentes, inclusive aos hemofílicos” teve origem no projeto de lei nº 021/2006¹⁰⁷, de autoria de vereador. Este projeto de lei obteve parecer jurídico desfavorável do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)¹⁰⁸, no que foi acompanhado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara. Levado a plenário, após a derrubada do parecer contrário da mencionada Comissão, sofreu uma emenda para adicionar o termo “inclusive os hemofílicos”. Projeto e emenda aprovados, o autógrafo seguiu para sanção ou veto do Prefeito municipal, que o sancionou.

O texto em si da norma é muito simples, composto apenas de quatro artigos, transferindo ao Poder executivo municipal o condão de regulamentá-la (e custeá-la). A lei em comento foi regulamentada por meio do Decreto municipal nº 4.502, de 30 de setembro de 2008¹⁰⁹. Este decreto limita a gratuidade no uso do transporte coletivo urbano e respectivo acompanhante (quando comprovadamente necessário) às pessoas com renda de até um salário-mínimo federal, ou de renda

¹⁰⁴ Vídeo disponibilizado na página oficial da Câmara Municipal de Mococa na rede social facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/camaramococa/videos/624425218928868/> Acesso em: 2 ago. 2022.

¹⁰⁵ Vídeo disponibilizado no canal oficial da Câmara Municipal de Mococa no youtube. Disponível em: <https://youtu.be/EtbWZzpoZCO> Acesso em: 2 ago. 2022.

¹⁰⁶ Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2006/2535/lei_3632-2006.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

¹⁰⁷ Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2006/11246/11246_texto_integral.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

¹⁰⁸ Este Instituto age como consultor independente ao poder público. Vários projetos de lei que tramitam na Câmara Municipal de Mococa possuem seus pareceres.

¹⁰⁹ Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/4515/4515_texto_integral.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

familiar até três salários-mínimos, que serão aferidos por assistente social para emissão de atestado de carência. Quanto às pessoas portadoras de deficiências, o decreto apenas cita serem aquelas definidas na legislação federal¹¹⁰, devendo passar por avaliação média ou psicológica para emissão de laudo. Após os trâmites, os beneficiários receberiam carteiras de identificação de passe livre especial.

A segunda norma é a Lei municipal nº 4.552, de 30 de março de 2016, de autoria de três vereadores, que “concede isenção de tarifa de transporte coletivo urbano aos portadores de deficiência, estabelece normas e dá outras providências”, que revogou expressamente a Lei municipal nº 3.632/2006. Foi originada pelo projeto de lei nº 061/2014, que traz em sua justificativa o argumento de que os requisitos da então lei vigente para concessão da gratuidade não estariam claros, e que a norma deve garantir o acesso dos deficientes ao serviço de transporte coletivo. O documento defende a competência concorrente entre Legislativo e Executivo para legislar sobre interesse local, no qual a propositura estaria inserida, não incorrendo em invasão de matéria de iniciativa privativa do Executivo.

O parecer jurídico do procurador da Câmara Municipal acerca do projeto de lei 061/2014 foi pela inconstitucionalidade do projeto, em razão de vício de iniciativa, por ser de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (e não concorrente), criando obrigações e despesas a esse poder. O IBAM também foi consultado, exarando parecer em igual sentido, pela inconstitucionalidade formal e material do projeto. A Comissão de Constituição, Justiça e Redação adotou os entendimentos jurídicos mencionados, e registrou Parecer contrário à propositura em tela. As comissões permanentes de pertinência temática manifestaram-se de forma favorável¹¹¹. O projeto foi aprovado e enviado para sanção ou veto do Executivo, que optou por vetá-lo totalmente. Apreciado, o veto foi derrubado e a Lei municipal nº 4.552/2016 foi promulgada e publicada pela Câmara.

Diferentemente de sua antecessora, a Lei municipal nº 4.552/2016 é consideravelmente mais detalhista quanto ao Código Internacional de Doenças,

¹¹⁰ “Art. 2º. Considera-se portador de deficiências, para os efeitos da Lei nº 3.632/06, as pessoas assim definidas no artigo 2º da Lei Federal no 10.690, de 16 de junho de 2003, que deu nova redação ao parágrafo 1º do artigo 11 da Lei Federal nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995 e no artigo 50, parágrafo 1º, inciso I, alíneas ‘a’ a ‘e’ do Decreto Federal nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004.”

¹¹¹ Comissão de Obras e Serviços Públicos; Comissão de Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo; Comissão de direitos das pessoas com deficiência e idosos; Comissão de defesa dos direitos do consumidor.

colocando em seu anexo uma lista (a nosso ver, rol taxativo) dos códigos acobertados pela gratuidade da norma. A hipossuficiência, por sua vez, é colocada como renda familiar igual ou inferior a dois salários-mínimos. Os beneficiários teriam cadastro junto ao poder público, com laudo, declaração de carência, e demais dados, com validade de três anos, sendo renovado pelo mesmo órgão municipal.

Por último, a respeito da gratuidade concedida aos deficientes físicos carentes, sob a égide da Lei Complementar municipal nº 528/2019, com alteração dada pela Lei Complementar nº 540/2019. A Lei Complementar 540/2019 teve origem em projeto de lei complementar nº 027/2019, de autoria do Prefeito municipal. Segundo sua justificativa, a alteração era necessária para que o município continuasse custeando a gratuidade aos deficientes carentes, que até então estavam respaldados pela legislação municipal anterior. Ou seja, ocorreu o que foi aludido no item 2.3.1, a revogação tácita da legislação municipal até então vigente sobre a gratuidade aos portadores de deficiência hipossuficientes. O item 2.5.2 tratou sucintamente sobre as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 540/2019.

Elaboramos a Tabela 23 para investigar os gastos (subsídios) públicos com o transporte coletivo urbano municipal:

Tabela 23 - Gastos do Poder Público com o transporte coletivo

Ano	Valor
2015	R\$159.197,50
2016	R\$202.830,00
2017	R\$60.800,00
2018	R\$136.192,00
2019	R\$57.088,00
2020	R\$1.154.893,04
2021	R\$750.920,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Mococa¹¹²

Os dados da Tabela 23 foram obtidos e processados por meio de pesquisa ao Portal da Transparência, na aba “Despesas”, item “Gastos diretos por favorecido”. As três empresas concessionárias no período analisado são: “Transporte Coletivo Mococa LTDA” (2015 a 2019), “Montano Express Transportes, Turismo e Locadora”

¹¹² Disponível em: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-140/recursos.faces?mun=hmUX2QLFs6PsX6LuoN3DQf0fn3kyD05Q> Acesso em: 3 set. 2022.

(novembro de 2019 a fevereiro de 2021) e “Viação Itupeva” (março de 2021 até o momento atual – setembro de 2022).

É preciso fazer alguns apontamentos quanto a este levantamento de informações:

I) não há dados de gastos diretos por favorecido anteriores a 2015;

II) o subsídio efetuado de março¹¹³ a dezembro de 2021, na aba “Despesas”, item “Gastos diretos por favorecido”, consta como R\$ 523.064,00 (Departamento de Serviços Públicos) e R\$ 16.200,00 (Departamento de Desenvolvimento Social e Habitação – onde constam os valores pagos a título de gratuidades), enquanto na aba “Contratos”, em pesquisa com o nome do contratado (“Viação Itupeva”), encontramos o “valor unitário” de R\$ 73.472,00, que confere com o mencionado no item 2.6.5;

III) o subsídio pago no ano de 2020 tem sérios indícios de ter sido pago A MAIS do que a Lei complementar nº 543/2020 teria autorizado, e isto será explorado a seguir.

A Lei complementar municipal nº 543/2020 foi editada no contexto da pandemia, em agosto daquele ano. Ela teve origem em projeto de lei complementar nº 009/2020¹¹⁴, protocolado em 13 de julho de 2020, de autoria do Prefeito municipal recém reconduzido ao cargo após decisão judicial que anulou a cassação promovida pela Câmara Municipal em fevereiro daquele ano. A cassação, já mencionada no item 2.5.5, deve-se frisar, deve fundamento na contratação emergencial de empresa prestadora dos serviços de transporte público urbano, que, após sucessivos aditivos, executou os serviços até fevereiro de 2021.

Segundo o Chefe do Executivo, no ofício que acompanha o projeto, não haveria cadastro dos beneficiários gratuitos, em, devido à pandemia, seria necessário subsidiar o serviço. Ao projeto de lei complementar nº 009/2020 faltava clareza na redação, não mencionava quanto seria o subsídio e autorizava o subsídio por 180 dias úteis, além de não trazer em seu anexo o impacto financeiro-orçamentário, conforme preconiza a Lei de responsabilidade fiscal. O projeto recebeu parecer jurídico do

¹¹³ A atual concessão, em forma de contrato emergencial, foi iniciada em março de 2021, subsidiada conforme autorização da Lei Complementar municipal nº 547/2021.

¹¹⁴ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/14020/projeto_de_lei_complementar_009_2020.pdf Acesso em: 3 set. 2022.

IBAM¹¹⁵, no sentido de que a matéria legislativa deveria indicar a fonte de custeio do subsídio, demonstrando-se muito vaga e genérica, correndo o risco de se transformar uma espécie de *cheque em branco* ao Prefeito. O parecer jurídico do procurador¹¹⁶ também seguiu o entendimento proferido pelo Instituto.

Em 22 de julho de 2020, Prefeito apresentou substitutivo ao projeto de lei complementar nº 009/2020¹¹⁷, com igual justificativa (e mesma falta de clareza em seu texto normativo), fixando o subsídio no valor de R\$ 163.780,80 por mês, mas ainda sem o devido impacto financeiro-orçamentário.

Por fim, em 3 de agosto de 2020, foi protocolado um segundo substitutivo ao projeto de lei complementar nº 009/2020¹¹⁸, com certa melhora na redação do art. 1º, e fixação do subsídio em R\$ 3.725,00 por dia, com base em 10% do número de idosos (a partir de 65 anos) conforme último censo do IBGE, de 2010. A vigência para a autorização também foi modificada para 31 de dezembro de 2020. Este projeto foi acompanhado de impacto financeiro-orçamentário, com a perspectiva do gasto em R\$ 111.750,00 por mês, equivalendo a R\$ 547.575,00 até 31 de dezembro de 2020.

O segundo substitutivo ao projeto de lei complementar nº 009/2020 foi aprovado com requerimentos de urgência e de sessão extraordinária em 3 de agosto de 2020. Enviado o autógrafo para sanção ou veto, foi promulgada e publicada a Lei Complementar municipal nº 543/2020.

Por que afirmamos que há indícios de que o subsídio foi pago a maior? Consoante as informações presentes no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Mococa, na aba “Despesas”, item “Gastos diretos por favorecido”:

¹¹⁵ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2020/5548/parecer_ibam_1739.pdf Acesso em: 5 set. 2022.

¹¹⁶ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2020/5549/despacho_e_parecer_juridico_plc_009-2020.pdf Acesso em: 5 set. 2022.

¹¹⁷ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/14195/projeto_de_lei_complementar_009_2020_substituto.pdf

Acesso em: 5 set. 2022.

¹¹⁸ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/14355/substituto_2_plc_009_-_oficio_582_2020.pdf Acesso em: 6 set. 2022.

- a) Valor de R\$ 111.750,00 pago como despesa do Departamento de Finanças, demonstrado na figura 1:

Figura 1 – Gastos diretos por favorecido, exercício 2020

Exportado em: 24/09/2022 Transparência Fly

Mococa - SP

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA

Gastos diretos por favorecido Última atualização: 16/08/2022 02:23:18

Filtros utilizados para elaboração da consulta: Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA | Ano: 2020 | Mês: Dezembro | Natureza jurídica: Todas | Nome do favorecido: montano

Gastos diretos por favorecido até Dezembro de 2020				
Total pago destinado pela entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA				R\$ 192.442.125,82
» Total MONTANO EXPRESS TRANSPORTES, TURISMO E LOCADORA DE				R\$ 1.154.893,04
» Total 39 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA				R\$ 1.154.893,04
» Total Depto de Finanças e Dependências				R\$ 111.750,00
Programa	Projeto Atividade	Documento	Data pagamento	Pago (R\$)
66 - ADMINISTRAÇÃO GERAL - MANUT. DA DIRET. DE FINANÇAS	2009 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE FINANÇAS	2020120020981	09/12/2020	111.750,00

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Mococa

- b) Quatro pagamentos de R\$ 111.750,00 pelo Departamento de Desenvolvimento Social e Habitação, e outros menores (beneficiários deficientes), conforme figura 2:

Figura 2 – Gastos diretos por favorecido, exercício 2020

Exportado em: 24/09/2022 Transparência Fly

Mococa - SP

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA

Gastos diretos por favorecido Última atualização: 16/08/2022 02:23:18

Filtros utilizados para elaboração da consulta: Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA | Ano: 2020 | Mês: Dezembro | Natureza jurídica: Todas | Nome do favorecido: montano

Gastos diretos por favorecido até Dezembro de 2020				
Total pago destinado pela entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA				R\$ 192.442.125,82
» Total MONTANO EXPRESS TRANSPORTES, TURISMO E LOCADORA DE				R\$ 1.154.893,04
» Total 39 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA				R\$ 1.154.893,04
» Total Departamento de Desenvolvimento Social e Habitação				R\$ 519.038,52
Programa	Projeto Atividade	Documento	Data pagamento	Pago (R\$)
80 - ASSISTENCIA SOCIAL GERAL	2049 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2020040006902	16/04/2020	5.483,20
80 - ASSISTENCIA SOCIAL GERAL	2049 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2020080012960	12/08/2020	19.966,00
80 - ASSISTENCIA SOCIAL GERAL	2049 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2020080013476	11/08/2020	111.750,00
80 - ASSISTENCIA SOCIAL GERAL	2049 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2020080014935	07/08/2020	111.750,00
80 - ASSISTENCIA SOCIAL GERAL	2049 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2020080014936	07/08/2020	111.750,00
80 - ASSISTENCIA SOCIAL GERAL	2049 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2020090014968	10/09/2020	111.750,00
80 - ASSISTENCIA SOCIAL GERAL	2049 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2020100015792	05/10/2020	19.966,00
Programa	Projeto Atividade	Documento	Data pagamento	Pago (R\$)
80 - ASSISTENCIA SOCIAL GERAL	2049 - MANUTENÇÃO DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2020120019594	02/12/2020	6.657,32

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Mococa

- c) Dois pagamentos de R\$ 100.256,64, dois de R\$ 111.750,00 e outros menores na despesa do Departamento de Serviços Públicos, consoante figura 3:

Figura 3 – Gastos diretos por favorecido, exercício 2020

Exportado em: 24/09/2022 Transparência Fly

Mococa - SP

PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA

Gastos diretos por favorecido Última atualização: 16/08/2022 02:23:18

Filtros utilizados para elaboração da consulta: Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA | Ano: 2020 | Mês: Dezembro | Natureza jurídica: Todas | Nome do favorecido: montano

Gastos diretos por favorecido até Dezembro de 2020				
Total pago destinado pela entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA				R\$ 192.442.125,82
» Total MONTANO EXPRESS TRANSPORTES, TURISMO E LOCADORA DE				R\$ 1.154.893,04
» Total 39 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA				R\$ 1.154.893,04
» Total Departamento Serviços Públicos				R\$ 524.104,52
Programa	Projeto Atividade	Documento	Data pagamento	Pago (R\$)
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020050010273	28/05/2020	14.065,60
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020050010274	28/05/2020	5.483,20
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020050010275	28/05/2020	14.065,60
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020070010519	07/07/2020	38.680,40
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020070010520	07/07/2020	13.857,00
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020090014993	09/09/2020	100.256,64
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020090014994	09/09/2020	100.256,64
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020090014995	09/09/2020	6.969,72

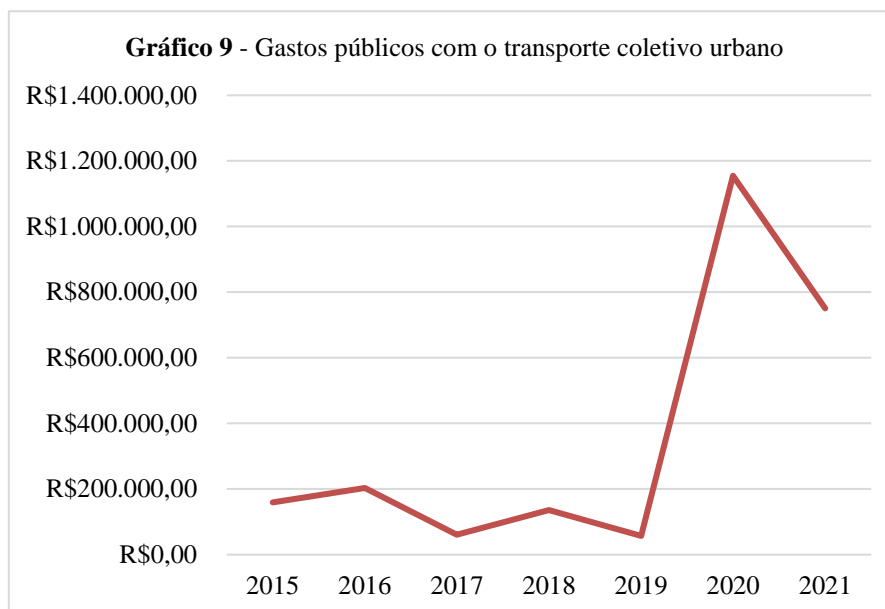
Figura 3 – Gastos diretos por favorecido, exercício 2020

Programa	Projeto Atividade	Documento	Data pagamento	Pago (R\$)
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020090014996	09/09/2020	6.969,72
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020100016594	06/10/2020	111.750,00
70 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	2011 - MANUTENÇÃO DIRETORIA DE SERVIÇOS URBANOS	2020110018990	06/11/2020	111.750,00

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Mococa

Se partimos da premissa de que ao menos os sete pagamentos no valor de R\$ 111.750,00 tratam do subsídio ao serviço de transporte público, e que a lei autorizadora tem efeitos de 7 de agosto (um dia após sua publicação) a 31 de dezembro de 2020, o valor correto do subsídio deveria ter sido R\$ 536.400,00 e não R\$ 782.250,00 (ou mesmo R\$1.154.893,04 apontado na Tabela 23).

O gráfico 9 abaixo ilustra o fluxo dos gastos do município com os subsídios concedidos ao transporte coletivo urbano, verificando, no geral, uma tendência de aumento dos valores repassados a concessionárias.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Mococa

Quanto à tarifa praticada pelas concessionárias, no período analisado, encontramos os seguintes dados apresentados na tabela 24 e gráfico 10:

Tabela 24 - variação das tarifas cobradas

Ano	Valor
2010	R\$2,10 ¹¹⁹

Tabela 24 - variação das tarifas cobradas

Ano	Valor
2014	R\$2,75 ¹²⁰
2015	R\$3,00 ¹²¹

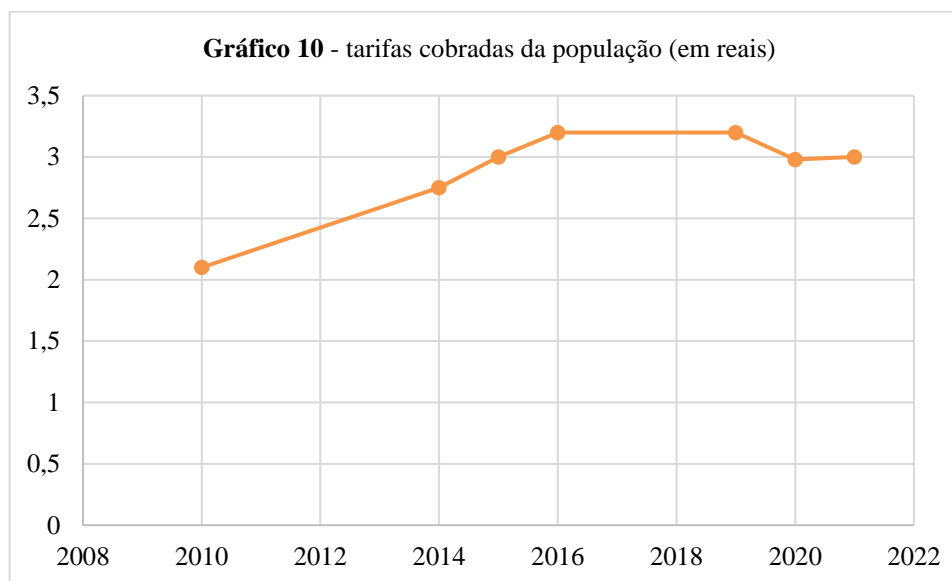
¹¹⁹ Decreto municipal nº 4.591, 05 de janeiro de 2010. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2010/4928/4928_texto_integral.pdf
Acesso em: 19 set. 2022.

¹²⁰ Decreto municipal nº 4.881, de 11 de julho de 2014. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/5344/5344_texto_integral.pdf
Acesso em: 19 set. 2022.

¹²¹ Decreto municipal nº 4.954, de 11 de agosto de 2015. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4456/4456_texto_integral.pdf
Acesso em: 19 set. 2022.

2016	R\$3,20 ¹²²
2019	R\$3,20 ¹²³
2020	R\$2,98 ¹²⁴
2021	R\$3,00 ¹²⁵

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo e Diário Oficial do Município



Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo e Diário Oficial do Município

Nota-se certa estabilização da tarifa cobrada da população nos últimos anos, enquanto, na mesma medida, o valor do subsídio estatal cresce.

¹²² Decreto municipal nº 5.046, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/7642/decreto_5046_2016.pdf
Acesso em: 19 set. 2022.

¹²³ Justificativa de dispensa de licitação nº 208/19. Contrato com a empresa concessionária Montano Express Transportes, Turismo e Locadora de Veículos Rodoviários LTDA. Edição nº 293, Ano II, Diário Oficial do Município. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/300> Acesso em: 19 set. 2022.

¹²⁴ Extrato de ratificação. Dispensa de licitação nº 064/2020. Contrato com a empresa concessionária Montano Express Transportes, Turismo e Locadora de Veículos Rodoviários LTDA. Edição nº 364, Ano III, Diário Oficial do Município. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/374> Acesso em: 19 set. 2022.

¹²⁵ Extrato de resultado de julgamento. Dispensa de licitação nº 020/2021. Contrato com a empresa concessionária Viação Itupeva LTDA. Edição nº 556, Ano IV, Diário Oficial do Município. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/576> Acesso em: 19 set. 2022.

Quanto ao quantitativo de passageiros, pouquíssimos são os dados disponíveis. O Conselho Municipal de Usuários de Transportes Coletivos de Mococa enviou ofício à Câmara¹²⁶, em abril de 2021, para tornar público dados a respeito do número de passageiros de março de 2020 a janeiro de 2021, conforme disponibilizado pela empresa concessionária da época. Segundo os dados disponibilizados, preparamos a tabela 25 e gráfico 11 abaixo:

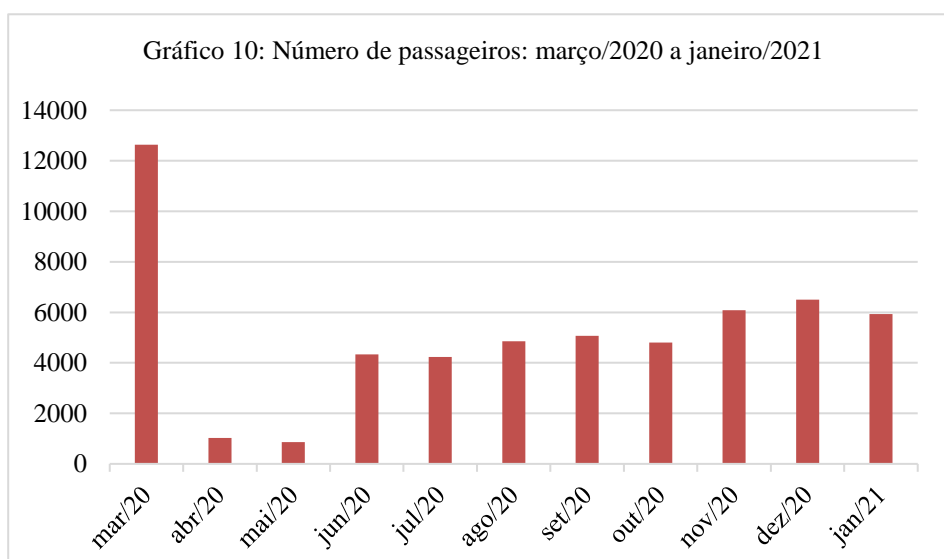


Tabela 25 - Número de passageiros no transporte público coletivo de Mococa - março 2020 a janeiro 2021

Mês	Quantidade
-----	------------

¹²⁶ A Câmara Municipal de Mococa disponibilizou o ofício e os dados do quantitativo de passageiros em seu site oficial em 17 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.mococa.sp.leg.br/institucional/noticias/divulgacao-de-dados-do-transporte-publico-urbano-coletivo-de-mococa> Acesso em: 25 jun. 2022.

mar/20	12636
abr/20	1026
mai/20	856
jun/20	4329
jul/20	4228
ago/20	4858
set/20	5069
out/20	4797
nov/20	6087
dez/20	6501
jan/21	5927

Fonte: elaboração própria a partir de dados do site oficial da Câmara Municipal de Mococa

Fonte: elaboração própria a partir de dados do site oficial da Câmara Municipal de Mococa

O grande decréscimo de passageiros entre os meses de março e abril de 2020 se deu em razão da decretação nacional de calamidade pública devido à pandemia de COVID-19. O Município de Mococa, como tantos outros no país, seguiu as determinações da Organização Mundial de Saúde e suspendeu o funcionamento de várias atividades presenciais, inclusive das repartições dos órgãos públicos que não estivessem ligados diretamente à saúde. O Prefeito editou dois decretos municipais¹²⁷, declarando emergência no município, suspendendo as atividades não consideradas essenciais, proibindo aglomerações, interrompendo as aulas, determinando a redução do serviço de transporte coletivo urbano a partir de 23 de março de 2020, e demais orientações sobre saúde.

Na justificativa do projeto de lei nº 087/2021, que propôs o programa (ainda não implementado) “Transporte para todos”, declara o Executivo que entre março e junho de 2021, a média mensal de passageiros transportados foi inferior a oito mil pessoas, sendo que cerca de metade teria origem nos dois distritos do município.

Aparentemente, os números ainda não retornaram ao padrão pré pandemia no ano de 2021, tomando-se por base os dados do mês de março de 2020. Há que

¹²⁷ Decreto municipal nº 5.399, de 17 de março de 2020. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/9453/decreto_5.399_2020.pdf
Acesso em: 19 set. 2022.

Decreto municipal nº 5.400, de 20 de março de 2020. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/9454/decreto_5.400_2020.pdf
Acesso em: 19 set. 2022.

se fazer a ressalva de que tanto os dados fornecidos pelo Conselho quanto o número anunciado (e não demonstrado) na justificativa de um projeto de lei não são dados exatamente oficiais, não foram obtidos pela fiscalização da Prefeitura. Desta forma, servem apenas como um indicativo do uso do serviço de transporte público urbano na cidade de Mococa.

2.8) Eficácia, eficiência e efetividade

2.8.1) Lei municipal nº 3.038/1.999

Sobre o parâmetro *eficácia*, retomamos, mais uma vez, o debate proposto no início deste capítulo: eficácia como foco no resultado. Uma vez alcançado, a medida é considerada eficaz.

O exame das leis municipais salientou os seguintes pontos: a) necessidades municipais que originaram a edição da norma; b) os objetivos explícitos e implícitos da legislação; c) instrumentos previstos pela própria norma para a realização de seus objetivos.

Pensando em toda a argumentação levantada no item 2.3, elaboramos o quadro-resumo (quadro 2) abaixo:

Quadro 2 - Resumo Lei 3.038/1999

Necessidades	Deslocamento seguro e eficiente, contribuindo para o desenvolvimento econômico
Objetivos explícitos	1) aumento da eficiência do transporte coletivo para proporcionar desenvolvimento econômico e urbano; 2) relação custo-benefício da tarifa compatível tanto para incentivar o uso do serviço quanto remunerar de forma justa a permissionária
Objetivos implícitos	Prorrogação (de legalidade questionada no Judiciário) do contrato da então permissionária por mais 10 anos, renováveis por mais 10 anos.
Instrumentos para alcançar o resultado pretendido	1) regulamentação e fiscalização; 2) penalização conforme a regulamentação e dispositivos contratuais, com respeito ao contraditório, ampla defesa e vedação à dupla penalização; 3) intervenção na prestação do serviço; 4) estímulo para melhoria da qualidade, produtividade e preservação do meio ambiente; 5) permissionária deve realizar investimentos comprometidos no termo aditivo; 6) multa, apreensão e retenção de veículos clandestinos e/ou não autorizados

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Visto que a *eficácia* está centrada no resultado, devemos nos questionar: a lei em comento sanou as necessidades assentadas? Conforme demonstrado no item 2.3.5, por intermédio da investigação dos requerimentos e indicações feitos pelos vereadores no período de 2013 a 2017, o serviço de transporte público urbano foi realizado, no entanto, de forma falha ou mesmo inexistente em alguns bairros. Podemos concluir, a partir da discussão pelo Legislativo local, que a *norma não foi completamente eficaz*, pois não foi implementada em toda a cidade de forma satisfatória.

Acerca do parâmetro *eficiência*, de acordo com discussão já realizada no início deste capítulo, a definição que utilizamos é a de Mendes e Branco (2019), que alia a concepção de avaliação de resultado ao binômio custo/benefício, isto é, o melhor resultado com o menor custo possível.

Pensar custo/benefício não é tarefa simples, sobretudo quando os dados secundários a que se tem acesso são parcos, imprecisos ou indisponíveis.

Quanto à Lei municipal nº 3.038/1999 (e demais leis), os dados que logramos foram expostos na Tabela 23, no item 2.7. Causou-nos um pouco de estranheza a grande diferença de valores (a menor) entre o ano de 2016 (R\$ 202.830,00) e o de 2017 (R\$ 60.800,00) quanto ao custeio da gratuidade aos deficientes físicos carentes, que talvez possa ser explanado pelos questionamentos dos vereadores nos seis requerimentos feitos no período a esse respeito (ver item 2.3.5), ou seja, havia possíveis falhas na abrangência da gratuidade a essa parcela da população, o que justificaria o valor a menor em relação ao ano anterior.

Sobre os requerimentos dos anos de 2015, 2016 e 2017 (em que há dados sobre o custeio), foram encontrados: a) em 2015 houve um (suposta suspensão da isenção aos deficientes beneficiários¹²⁸), com ofício de resposta sucinta da então prefeita (de que não teria havido suspensão da isenção às pessoas com deficiência beneficiárias¹²⁹); b) em 2016 não houve requerimentos sobre a gratuidade; c) no ano de 2017 foram feitos dois requerimentos sobre o tema de gratuidade de transporte

¹²⁸ Requerimento nº 341/2015. Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2015/5548/5548_texto_integral.pdf
Acesso em: 22 set. 2022.

¹²⁹ Ofício nº 648/2015. Disponível em:

<https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoaccessorio/2015/1475/1475.pdf> Acesso em: 22 set. 2022.

aos deficientes físicos, de abril¹³⁰ e outubro¹³¹ daquele ano, ambos indagando a respeito da recarga das “carterinhas” de isenção, com a justificativa de que conforme relatos de usuários dos serviços, as “carteirinhas” não estariam sendo recarregadas. O então Prefeito respondeu somente um dos requerimentos, dizendo brevemente que não havia atrasos nas recargas¹³².

O único subsídio recebido à época da Lei municipal nº 3.038/1999 era em relação à gratuidade conferida aos portadores de deficiência carentes com prévio cadastro, laudo médico/psicológico e consequente emissão da carteira de beneficiário. Desta maneira, a averiguação da *eficiência* é limitada, pois não há dados disponíveis a respeito de quantas pessoas foram atendidas com a isenção. O que se pode proferir é que a gratuidade não se apresenta totalmente abrangente, devido aos requerimentos que trouxeram o assunto para discussão em plenário da Câmara Municipal, principalmente com a diminuição do custeio entre os anos de 2016 e 2017, ou seja, há um indicativo de que *a norma não foi plenamente eficiente*, do ponto de vista da isenção conferida.

Já sob o prisma do usuário pagante, com base na Tabela 22, apresentada no item 2.7, partindo-se do ano de 2013 até 2017, temos a mudança do valor de R\$ 2,10 para R\$ 3,20, ou seja, um aumento de 52,38%. Em consulta ao site disponibilizado pelo Banco Central, Calculadora do Cidadão, encontramos para o período de janeiro de 2013 a setembro de 2017¹³³ o percentual de 34,93% de correção segundo o IPCA, e 26,87% de acordo com o IGP-M¹³⁴. Em outras palavras, a tarifa foi

¹³⁰ Requerimento nº 221/2017. Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2017/8449/8449_texto_integral.jpg Acesso em: 22 set. 2022.

¹³¹ Requerimento nº 703/2017. Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2017/10240/10240_texto_integral.pdf Acesso em: 22 set. 2022.

¹³² Ofício nº 871/2017. Disponível em:

<https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2017/3516/3516.pdf> Acesso em: 22 set. 2022.

¹³³ Recorte feito até setembro em razão da entrada em vigência da Lei complementar nº 495/2017.

¹³⁴ O IPCA é um índice aferido pelo IBGE e trata dos preços praticados pelo comércio de bens e serviços, enquanto o IGP-M é um índice aferido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Ambos são utilizados como indicadores da inflação nacional.

Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>

<https://portal.fgv.br/noticias/igpm-resultados-2022>

Acesso em: 19 set. 2022.

reajustada em percentual superior à inflação. E o serviço não foi expandido para a totalidade do perímetro urbano, deixando de atender potenciais usuários do transporte coletivo urbano. Neste sentido, pode-se afirmar com um pouco mais de segurança que *a norma não foi totalmente eficiente*, pois encareceu o custo ao usuário sem aumentar o benefício, isto é, a prestação em todos os bairros da cidade.

Para tratar do parâmetro *efetividade*, devemos remeter-nos à discussão realizada no início do capítulo 2 sobre ele, em que indicamos a noção de que *efetividade* está intrinsecamente ligada à qualidade e satisfação do cidadão/usuário do serviço público, assim como, segundo Salinas (2013, p. 239), corresponde ao cumprimento das finalidades pretendidas pelo legislador (objetivos explícitos e implícitos).

Em análise dos objetivos explícitos resumidos no Quadro 2 desta seção, elencados no item 2.3.3, questionamos:

- a) Houve aumento da eficiência do transporte coletivo para proporcionar desenvolvimento econômico e urbano? Ao que todo o levantamento de dados desta pesquisa indica (ver item 2.3), não, pois não houve a cobertura completa da cidade na prestação do serviço de transporte público urbano.
- b) A relação custo-benefício da tarifa foi compatível tanto para incentivar o uso do serviço quanto para remunerar de forma justa a permissionária? De acordo com os dados encontrados (ver item 2.3), não, pois houve aumento da tarifa acima da inflação sem a devida expansão para todo o perímetro urbano, deixando, assim, de incentivar o uso do serviço.

Em exame acerca dos objetivos implícitos da Lei municipal nº 3.038/1999, isto é, a prorrogação por até 20 anos do contrato então vigente em 1999, conforme já abordado nos itens 2.3.3 e 2.4.2, foram conquistados com esmero, ao arripio da Constituição Federal e da Lei nº 8.666/1993.

Quanto à qualidade e satisfação do usuário, nesse período, não temos dados disponíveis.

Desta forma, *não podemos considerar que a Lei municipal nº 3.038/1999 foi completamente efetiva*.

Sobre os instrumentos para alcançar o resultado pretendido, não há dados a respeito de sua concretização.

2.8.2) Lei Complementar municipal nº 495/2017

Elaboramos o quadro 3 com o resumo dessa legislação:

Quadro 3 - Resumo Lei Complementar nº 495/2017

Necessidade	1) serviço prestado de forma pontual; 2) abrangência do serviço a todos os bairros da cidade; 3) nova licitação na forma de concessão
Objetivos explícitos	1) garantir a existência do serviço público de transporte coletivo urbano regularizado devido a sua essencialidade e necessidade; 2) A prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros atentará para as condições de regularidade, continuidade, generalidade, atualidade, eficiência, segurança e cortesia na relação com os usuários
Objetivos implícitos	necessidade premente em realizar novo certame, haja vista os apontamentos do TCE-SP sobre as irregularidades do terceiro aditamento (que finalizaria em outubro de 2019)
Instrumentos para alcançar o resultado pretendido	1) efetuar nova licitação, para concessão de serviço de transporte coletivo, de forma onerosa e por quinze anos, renováveis por igual período; 2) fiscalização do serviço e de sua prestação; 3) aplicação de penalidades em caso de descumprimento de encargos; 4) encampação, intervenção, retomada da prestação pela Administração Pública e extinção da concessão dos serviços; 5) fixação dos itinerários e frequência dos serviços; 6) fiscalização e repressão aos serviços irregulares; 7) recepção e apuração de queixas e reclamações dos usuários.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Especificamente em relação à Lei complementar municipal nº 495/2017, a *análise quanto aos parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade fica prejudicada*, pois esta norma não chegou a produzir nenhum efeito, conforme visto no item 2.4.1

2.8.3) Lei Complementar municipal nº 528/2019 e alterações posteriores

A título de facilitar o diagnóstico a respeito da norma em epígrafe, preparamos o quadro 4 com seu resumo:

Quadro 4 - Resumo Lei Complementar nº 528/2019 e alterações

Necessidade	1) Edição de nova lei, em razão de ADI com efeito suspensivo sobre a LC 495/2017, para que fosse realizada licitação para concessão do serviço público; 2) adequada prestação do serviço público (obrigatoriedade da publicidade dos itinerários e horários das linhas)
-------------	---

Objetivos explícitos	1) garantir a existência do serviço público de transporte coletivo urbano regularizado devido a sua essencialidade e necessidade; 2) A prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros atentará para as condições de regularidade, subsidiariedade, segurança, eficiência, generalidade, pontualidade, continuidade, publicidade, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária
Objetivos implícitos	urgente necessidade de nova licitação de concessão do serviço com a aproximação do término contratual da então permissionária.
Instrumentos para alcançar o resultado pretendido	1) fiscalização do serviço e de sua prestação; 2) aplicação de penalidades em caso de descumprimento de encargos; 3) encampação, intervenção, retomada da prestação pela Administração Pública e extinção da concessão dos serviços; 4) fixação dos itinerários e horários do serviço; fiscalização e repressão aos serviços irregulares; 5) recepção e apuração de queixas e reclamações dos usuários

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

Quanto à *eficácia* desta norma, previamente discutida, o enfoque recai sobre os resultados alcançados. Assim, devemos nos questionar: a lei em análise sanou as necessidades apontadas? Sobre a primeira necessidade elencada, foi editada nova lei, no entanto, não foi realizada nova licitação de concessão ao término do contrato da permissionária (de 1993 a 2019). Houve dispensa de licitação para contratação emergencial em outubro de 2019¹³⁵, renovada sucessivas vezes até fevereiro de 2021, quando houve nova dispensa de licitação¹³⁶ para contratação emergencial, renovada pela última vez em agosto de 2022 (ver item 2.6.5)

Sobre a adequada prestação, com a publicidade dos itinerários e horários, diferentemente do apontado no item 2.4.3, em conferência posterior, foi encontrado no site da Prefeitura municipal de Mococa¹³⁷, um ícone bem visível na parte superior da página com os dizeres “itinerário de ônibus”, em que há os horários e itinerários das linhas¹³⁸.

¹³⁵ Extrato de ratificação. Dispensa de licitação nº 064/2020. Contrato com a empresa concessionária Montano Express Transportes, Turismo e Locadora de Veículos Rodoviários LTDA. Edição nº 364, Ano III, Diário Oficial do Município. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/374> Acesso em: 19 set. 2022.

¹³⁶ Extrato de resultado de julgamento. Dispensa de licitação nº 020/2021. Contrato com a empresa concessionária Viação Itupeva LTDA. Edição nº 556, Ano IV, Diário Oficial do Município. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/576> Acesso em: 19 set. 2022.

¹³⁷ Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/> Acesso em: 21 set. 2022.

¹³⁸ Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/> Acesso em: 21 set. 2022.

Conforme vimos na Tabela 15 do item 2.5.5, os temas de alteração e adição de horário e/ou itinerário continuaram entre os mais discutidos. Houve também dois requerimentos sobre a suspensão do serviço, ambos do ano de 2020. Em 20 de março de 2020, o Prefeito municipal editou Decreto municipal nº 5.400¹³⁹, o qual determinava, em seu art. 8º, incisos I e II:

Artigo 8º - Ao Departamento de Serviços Municipais deverá:
I – Comunicar a empresa para reduzir o serviço de transporte coletivo, a partir de 23 de março de 2020.
II – Divulgar a informação à população quanto à medida descrita no inciso I e sua finalidade.

E em 29 de maio de 2020 foi editado nova norma, Decreto municipal nº 5.415¹⁴⁰, em que o Prefeito municipal determina o retorno da prestação do serviço de transporte coletivo urbano, devido a determinação judicial. Assim, os dois requerimentos que dizem respeito sobre a suspensão do serviço tratam deste intervalo de dois meses. Nesse período, há também dois requerimentos sobre a diminuição de horários e de linhas para os distritos de São Benedito das Areias e Igarai, que estão englobados nos temas sobre alteração e adição de horário e/ou itinerário.

Quanto à pandemia do Novo coronavírus, houve também um requerimento a respeito da higienização dos ônibus utilizados no transporte coletivo, de 2021¹⁴¹.

Desta forma, sobre a adequada prestação dos serviços, é necessário fazer ressalvas em relação à suspensão ou diminuição em geral dos horários e linhas, devido à necessidade que o Poder público municipal teve de limitar a circulação de pessoas na cidade, com vistas ao combate do contágio da COVID-19, principalmente no ano de 2020, em que ainda não havia vacinas desenvolvidas disponíveis no Brasil.

Sobre a *eficácia*, com base nos requerimentos e indicações dos vereadores e feita a ressalva a respeito da execução do transporte no decurso da fase mais aguda

¹³⁹ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/9454/decreto_5.400_2020.pdf

Acesso em: 19 set. 2022.

¹⁴⁰ Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/9468/decreto_5.415_2020.pdf

Acesso em: 19 set. 2022.

¹⁴¹ Requerimento nº 168/2021. Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/15477/req_168.pdf Acesso

em: 23 set. 2022.

da pandemia (ano de 2020), é possível dizer que *a norma foi parcialmente eficaz*. Por que parcialmente? Ainda há solicitações de adições de linhas em bairros não abrangidos pelo serviço, mesmo após a atenuação da pandemia no final de 2021¹⁴². Deve-se também esclarecer que houve a adição do bairro pôr do sol ao itinerário das linhas, antiga reivindicação, segundo os requerimentos e indicações do período de 2013 a 2021. Houve a suspensão/interrupção do serviço durante os dois meses iniciais da pandemia em razão de saúde pública e contenção da circulação das pessoas. E para permitir que o serviço continuasse a ser executado, o Poder público decidiu subsidiar o transporte público como um todo (e não mais somente as gratuidades já mencionadas).

Relativamente ao parâmetro *eficiência*, isto é, o binômio custo/benefício, tendo em mente os custos levantados no item 2.7, a partir da edição da Lei complementar municipal nº 543/2020, que subsidiou o transporte público coletivo em razão da diminuição de passageiros naquele ano¹⁴³, e da promulgação da Lei complementar nº 547/2021, que autorizou o subsídio pelo Poder público desde que presente no edital de licitação, é possível fazer a investigação com base nos dados disponíveis.

Conforme exposto na Tabela 23, o transporte público recebeu subsídios no valor de R\$1.154.893,04 no ano de 2020 e de R\$750.920,00 no ano de 2021, enquanto o valor da tarifa cobrada dos usuários permaneceu praticamente o mesmo, sendo R\$2,98 em março de 2020 e R\$3,00 a partir de março de 2021, segundo exposto na Tabela 24. No entanto, tendo em mente o decréscimo dos números dos passageiros demonstrado na Tabela 23, em virtude da pandemia, não é de se estranhar que o subsídio de 2020 (R\$ 111.750,00 ao mês), quando comparado com o subsídio (inicial) da atual prestadora (R\$ 73.472,00¹⁴⁴ ao mês) de 2021 tenha sido consideravelmente menor.

¹⁴² Vide Requerimento nº 809, de 17 de novembro de 2021, que solicita ao Poder Executivo a possibilidade de o Distrito Industrial II voltar a fazer parte do itinerário dos ônibus do transporte coletivo urbano de passageiros, permitindo, assim, o acesso dos trabalhadores às empresas ali localizadas. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/16919/req_809.pdf Acesso em: 23 set. 2022.

¹⁴³ Subsídio de agosto a dezembro de 2020.

¹⁴⁴ Ver item 2.6.5. O subsídio concedido à atual prestadora foi majorado para R\$ 178.230,00 mensais em 02 de maio de 2022.

A questão é: a norma foi eficiente? É possível atestar que *a norma foi parcialmente eficiente*, na medida em que houve a prestação do serviço, mesmo com a suspensão mencionada e não tendo ainda a abrangência de todo o município. O subsídio de 2020, apesar de toda a discussão levantada no item 2.7, foi capaz de manter o serviço em funcionamento durante os meses críticos da pandemia. E o subsídio de 2021 permitiu, além da prestação, a manutenção do valor da tarifa cobrada dos usuários, sem reajustes. Neste sentido, quem arcou com o subsídio do serviço foi a municipalidade, ou seja, a coletividade de habitantes.

Sobre o parâmetro *efetividade*, devemos examinar tanto o cumprimento das finalidades (objetivos explícitos e implícitos) almejadas pelo legislador quanto a qualidade e satisfação do usuário.

Os objetivos explícitos são, em suma, a boa execução do serviço de transporte público, consoante exposição efetuada no Quadro 4. O que notamos no período de 2013 a 2021, em geral, há uma tendência tanto de aparente melhora, com a abrangência de bairros antes não contemplados, quanto uma tendência de repetição de temas como “adição de bairros”; “alteração de horários/itinerários”, “ponto de ônibus”, “deficiente físico”, “gratuidade”, entre outros presentes na Tabela 20, demonstrada no item 2.5.5.

Quanto aos objetivos implícitos, à época da tramitação do projeto de lei complementar nº 015/2019, eram a necessidade premente de nova licitação de concessão do transporte público urbano, o que ainda não ocorreu¹⁴⁵. O que existe para viabilizar o serviço é a contratação emergencial, por meio de processo de dispensa de licitação, o que na prática permite a flexibilização da legislação e da prestação dos serviços para o mínimo essencial.

Em relação à qualidade e satisfação do usuário, há dados da pesquisa de opinião que realizamos com o apoio da Câmara Municipal de Mococa, em seu site institucional, que será trabalhada no capítulo 3. Como a metodologia utilizada foi amostragem não probabilista, em virtude de seu caráter de *pesquisa de opinião*, os dados extraídos não puderam sofrer tratamento estatístico, e, assim, não podem servir como conclusivos.

Desta maneira, no que tange à *efetividade*, podemos considerar que a *norma não foi completamente efetiva*, uma vez que o serviço ainda não abrange a

¹⁴⁵ Setembro de 2022.

totalidade do perímetro urbano do município e não houve a realização de licitação de concessão do serviço de transporte público coletivo urbano.

2.8.4) Lei municipal nº 4.908/2021

Para otimizar o diagnóstico sobre a norma em epígrafe, elaboramos o quadro 5 com seu resumo:

Quadro 5 - Resumo Lei nº 4.908/2021

Necessidade	Tornar o transporte gratuito para toda a população para promoção da expansão do uso, com o consequente ganho ambiental e a economia para os usuários com a isenção universal da tarifa.
Objetivos explícitos	1) promover a universalização do serviço de transporte coletivo; 2) promover a diminuição de gases oriundos de combustíveis fósseis; 3) aumento do uso do transporte público em razão da gratuidade; 4) melhoria da qualidade de vida da população; 5) gestão direta do serviço pela Prefeitura
Objetivos implícitos	Adquirir locais ou bens, contratar serviços, locar ou adquirir softwares de gestão viáveis ao controle de programa, assim como outros necessários ao fiel cumprimento dos seus objetivos
Instrumentos para alcançar o resultado pretendido	Decreto regulamentar ¹⁴⁶ : fiscalização, organização e custeio do serviço e divulgação de informações à população ficam sob responsabilidade dos Departamentos de Trânsito e de Serviços Públicos

Fonte: elaboração própria a partir de dados da plataforma SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo

A rigor, a Lei municipal nº 4.908/2021 ainda não foi implementada, tendo em vista, conforme apontado no item 2.6.5, dois pregões suspensos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em face de impugnações ao edital, e revogações posteriores pela Prefeitura Municipal de ambos.

Desta forma, a análise de *eficácia*, *eficiência* e *efetividade* desta norma pode ser considerada *prejudicada*.

¹⁴⁶ Decreto municipal nº 5.963, de 29 de julho de 2022

Disponível em:

https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/12802/dec_5963.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

CAPÍTULO 3 CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO

3.1) Gestão democrática e controle social da política pública

A locução “gestão democrática” está presente em três dispositivos da Lei federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana): *caput* do art. 2º, inciso V do art. 5º e inciso V do art. 7º¹⁴⁷ e em dois dispositivos da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (conhecida como Estatuto das Cidades): inciso II do art. 2º e art. 43¹⁴⁸. O legislador, ao fazer uso do termo “gestão democrática” em duas leis federais a respeito do tema urbano, provavelmente tinha em mente o mesmo conceito, que pode ser depreendido da

¹⁴⁷ “Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem 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, por meio do planejamento e da *gestão democrática* do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.” (grifo nosso)

“Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

(...)

V - *gestão democrática* e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;” (grifo nosso)

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

(...)

V - consolidar a *gestão democrática* como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.” (grifo nosso)

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm Acesso em: 31 jan. 2022.

¹⁴⁸ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – *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;” (grifo nosso)

“Art. 43. Para garantir a *gestão democrática* da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)” (grifo nosso)

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 11 set. 2022.

leitura do art. 43 do mencionado Estatuto, com a enumeração de instrumentos que visam garantir sua aplicação.

Muito é falado a respeito de gestão democrática na área da educação, visto ser a única menção desta expressão no texto da Constituição Federal¹⁴⁹. E a mesma situação é refletida na pesquisa científica: em busca no site de periódicos da CAPES sobre a expressão “gestão democrática”, 23 de agosto de 2022, com os filtros “periódicos revisados por pares” e “português”, foram encontrados 93¹⁵⁰ resultados, dos quais: 2 tratam sobre “saúde”, 2 dizem respeito à “gestão urbana”, 1 tem o tema “água”, sendo o restante (88 artigos) sobre “educação”.

O primeiro dos dois artigos científicos acerca de “gestão democrática” em sua acepção urbana é da Professora Dra. Ana Fani Alessandri Carlos, publicado em 2010. Nele, Carlos (2010) faz uma leitura diversa de “gestão democrática” conforme é expresso no Estatuto das Cidades. Para esta autora, essa norma, com sua roupagem progressista e apoio da academia, demonstra a “submissão aos interesses e à lógica do Estado e do mercado” (CARLOS, 2010, p. 187). Segundo Carlos (2010, p. 180), a reflexão sobre o que é a cidade deu lugar à questão do planejamento e direção da cidade, como se pode perceber nos planos diretores municipais, que “identificam a cidade com paisagem urbana, o que traz, como decorrência, a proposta da busca de um ‘direito à paisagem’ como substituto de um possível ‘direito à cidade’”. Carlos (2010) entende que a racionalização do espaço urbano sob os critérios do Estado e do capital promovem a gentrificação e expulsão de populações mais pobres às áreas periféricas.

De acordo com Carlos (2010), morar em uma cidade é muito diferente de habitar uma cidade. Para ela, morar estaria restrito à relação com a casa/local em que as pessoas dormem, enquanto habitar a cidade envolve uma relação entre as pessoas e o espaço urbano, de ocupação. O exercício da cidadania, para a autora, está intrinsecamente ligado ao direito à cidade, e ambos surgem no lado oposto do capitalismo, que intenta transformar cidadãos em usuários de serviços e a cidade em mera paisagem urbana.

¹⁴⁹ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”

¹⁵⁰ Inicialmente foram exibidos 96 resultados, no entanto 3 artigos estavam com entradas duplicadas.

O segundo artigo científico é dos autores Ribeiro, Izquiero e Santos (2013). Este texto trata da avaliação da capacidade de gestão democrática municipal. Os autores elaboram panorama bibliográfico acerca dos conceitos de “gestão democrática” e de “gestão democrática de cidades” a partir dos princípios de *participação*, *transparência* e *descentralização*. A ideia de *participação* colocada pelos autores trata da participação popular, que não deve ser imposta, mas sim incentivada, e que ela abarca “as decisões e as ações governamentais que afetam a coletividade e controle sobre o setor público” (RIBEIRO; IZQUIERO; SANTOS, 2013, p. 721).

Ribeiro, Izquiero e Santos (2013) consideram vital o envolvimento da população por meio dos mecanismos democráticos existentes e enunciados no art. 43 do Estatuto das Cidades: I – órgãos colegiados de política urbana (conselhos municipais); II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. No entanto, os autores estão cientes de que a parca *participação* popular nas cidades inviabiliza o alcance se não pleno, ao menos satisfatório da cidadania.

A expressão *transparência*, por sua vez, segundo os autores, refere-se ao acesso das informações da administração pública, não bastando a publicidade, devendo as informações terem clareza e fidedignidade, estando estreitamente relacionada à *accountability* dos gestores públicos.

Já a noção de *descentralização* exposta por Ribeiro, Izquiero e Santos (2013) engloba aquela promovida pela reforma do Estado de 1995. A esse respeito, Bresser-Pereira (2000) declara que a proposta da reforma da administração pública gerencial opera em quatro dimensões: a) o núcleo estratégico do Estado, operado por servidores de carreira muito bem remunerados; b) atividades exclusivas, como aquelas realizadas por policiais e pela fiscalização estatal; c) serviços não exclusivos, isto é, executados pelo Estado e pela iniciativa privada (como saúde e educação); e d) produção de bens e serviços, desempenhados pelas empresas estatais e sociedades de economia mista. A reforma de 1995 promoveu a *descentralização* da administração pública, com a criação de agências reguladoras para fiscalizar os serviços públicos e setores da economia, a delegação de atividades antes executadas diretamente pelo Estado para entidades do terceiro setor (como organizações sociais) por meio de contrato de gestão, além da transmissão de muitas das responsabilidades do poder público federal para os estados e municípios. Para Ribeiro, Izquiero e Santos

(2013), a *descentralização* permitiu que tanto a gestão quanto o processo decisório das políticas públicas tornassem-se mais autônomos, proporcionando a *participação* dos cidadãos no delineamento das políticas públicas.

A expressão “controle social” está presente em dois dispositivos da Constituição Federal, um no campo da educação¹⁵¹ e outro na cultura¹⁵². Na Lei federal nº 12.587/2012, no inciso V do art. 5º¹⁵³ e em um dispositivo da Lei federal nº 10.257/2001: §3º do art. 4º¹⁵⁴. É válido assumir que o legislador, ao fazer uso do termo

¹⁵¹ “Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

(...)

X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre:

(...)

d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e *controle social*, admitida sua integração aos conselhos de educação;” (grifo nosso)

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 set. 2022.

¹⁵² Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

(...)

X - democratização dos processos decisórios com participação e *controle social*;” (grifo nosso)

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 set. 2022.

¹⁵³ “Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

(...)

V - gestão democrática e *controle social* do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;” (grifo nosso) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm Acesso em: 31 jan. 2022.

¹⁵⁴ “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de *controle social*, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.” (grifo nosso)

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 11 set. 2022.

“controle social” em toda a legislação apontada, tinha a intenção de fazer referência ao mesmo conceito.

Bravo e Correia (2012, p. 126) abordam o uso da locução “controle social” como “sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado”. As autoras veem nas manifestações pela redemocratização no Brasil, na contraposição entre Estado e sociedade, a emergência do conceito de “controle social”. A partir dos anos 1990, com a reforma do Estado, a sociedade é colocada como “parceira com o objetivo de contribuir financeiramente com os custos dos serviços prestados (...) Desta forma, as organizações da sociedade civil são convocadas para substituir o Estado” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 130-131), prestando serviços públicos que antes eram de responsabilidade estatal (descentralização).

Bravo e Correia (2012) percebem dois movimentos antagônicos: I) as ferramentas do controle social, como os conselhos municipais, devem ser deixadas de lado pelas lutas sociais, por terem se tornado organismos estatais; e II) os mecanismos do controle social devem ser utilizados pelos cidadãos e movimentos sociais, apesar de limitados pelo Estado. Para as autoras, os conselhos municipais podem se transformar de instrumentos controladores das políticas públicas a controlados pela elite econômica. Alternativa reconhecida por Bravo e Correia (2012) ao controle social estatizado é a realização de fóruns e frentes sociais por organizações independentes.

Ana Paula Paes de Paula (2005, p. 43), em interpretação comparada entre a administração pública gerencial (inaugurada pela reforma do Estado em 1995) e a administração pública societária (em incipiente implantação), observa que “o controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que esse controle ocorra, nem a transparência esperada”, pois o planejamento das políticas públicas é reservado à alta burocracia estatal, enquanto a execução foi relegada “às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais”, dissociando-se os três elementos basilares: a elaboração, a execução e a recepção de políticas públicas pelos cidadãos

Sobre “controle social”, Bresser-Pereira (2000, p. 25) afirma que a administração pública gerencial permite a “estratégia da administração por resultados”, que será bem-sucedida mediante o controle social, da opinião pública, da imprensa e da oposição política.

A partir da discussão sobre os termos “gestão democrática” e “controle social” presentes na legislação elencada, entendemos que a análise da participação

popular e do Conselho Municipal de usuários de transportes coletivos de Mococa nas audiências públicas ocorridas na Câmara Municipal de Mococa, a partir de 2013, em que houve transmissão pelos canais oficiais do órgão, inserem-se no que se pode qualificar tanto como aspectos da gestão democrática, quando da discussão de um projeto de lei, quanto de controle social, quando do debate sobre a execução de política pública já em progresso.

3.2) Participação popular e do Conselho Municipal

Nesta seção, analisaremos quatro audiências públicas realizadas na Câmara Municipal de Mococa a respeito da política pública municipal de transporte coletivo urbano, com enfoque na agenda da participação popular e do Conselho Municipal nesses eventos.

O Conselho Municipal de usuários de transportes coletivos de Mococa (COMUTRANSP) foi instituído pela Lei municipal nº 2.449, de 26 de novembro de 1993¹⁵⁵, alterada pela Lei municipal nº 4.269, de 19 de dezembro de 2012¹⁵⁶, que modificou sua composição, adicionou atribuições e funções ao conselho e seus membros. O Regimento do COMUTRANSP foi publicado por meio do Decreto Municipal nº 5.021, de 28 de julho de 2016¹⁵⁷.

Em 7 de agosto de 2019, ocorreu a primeira audiência pública¹⁵⁸ para discussão do projeto de lei complementar nº 015/2019, no âmbito da Comissão de Obras e Serviços Públicos. A audiência contou com a presença de vários vereadores, diretores de departamentos municipais e a Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal representando o Prefeito municipal. Estiveram presentes também alguns membros da comunidade.

¹⁵⁵ Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1993/1749/lei_2449-1993.pdf Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁵⁶ Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/3203/3203_texto_integral.pdf Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁵⁷ Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/9176/decreto_5021_2016.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://youtu.be/ijBZpGcXUko> Acesso em: 7 ago. 2022.

Foram ressaltados alguns pontos pelos vereadores presentes: 1) similaridade com a Lei complementar municipal nº 495/2017 (que à época estava suspensa em razão de decisão liminar em ADI); necessidade da aprovação do projeto, permitindo nova licitação, uma vez que o contrato então vigente se encerraria em outubro daquele ano.

Os representantes da Prefeitura municipal destacaram que: 1) Mococa já havia perdido os prazos para elaboração do plano municipal de mobilidade urbana; 2) que o plano de mobilidade urbana bem-feito custaria cerca de 1 milhão de reais; 3) que a prefeitura contratou uma empresa para elaborar um plano somente em relação ao transporte público coletivo para atender à situação da nova licitação.

Resumidamente, foi aberta a participação na audiência para os presentes fazerem perguntas. Houve indagações sobre: 1) a partir de quando a Lei complementar nº 495/2017 foi suspensa? 2) falta de fiscalização em relação ao serviço prestado pela concessionária; 3) menção de vários bairros não atendidos pelo serviço (inclusive Pôr do sol e Manacás); 4) diminuição de usuários em razão da má prestação do serviço; 5) descaso com os usuários por parte do poder público; 6) falta de nova licitação, apesar das determinações do Tribunal de Contas; 7) repressão ao devido funcionamento do COMUTRANSP; descortesia dos funcionários com os usuários idosos e mães com crianças pequenas; 8) falta de horários após às 18h00 nos dias de semana, aos sábados após 12h00 e domingos o dia todo; 9) falta de identificação dos pontos de ônibus; 10) excessiva velocidade dos ônibus; 11) supressão de horários pela empresa; 12) mudança de itinerários pela empresa; 13) aprovação muito rápida dos projetos de lei pela Câmara, sem a devida publicidade dos projetos e das audiências com antecedência.

O Presidente do COMUTRANSP expressou-se no seguinte sentido: 1) o projeto de lei complementar nº 015/2019 deveria ter passado pelo Conselho antes de ter sido protocolado na Câmara Municipal; 2) que falta fiscalização por parte do Legislativo local sobre as ações do Executivo. Ao final desta audiência pública, foi convocada nova audiência para continuar a discussão do projeto de lei complementar nº 015/2019.

Na segunda audiência, de 21 de agosto de 2019¹⁵⁹, estiveram presentes vários vereadores e alguns diretores de departamento municipais, representando a Prefeitura municipal, assim como membros da sociedade.

Foram levantados alguns questionamentos especificamente sobre dispositivos do projeto de lei complementar nº 015/2019 e sobre: 1) por que o aumento da concessão de 10 para 15 anos? 2) falta de fiscalização do serviço pelo Poder público; 3) falta de cortesia com os usuários; 4) adição de pontos de ônibus ao itinerário para abranger o bairro Pôr do sol; 5) adição de linhas aos sábados após 12h00, domingos e feriados; 6) adição de portal da transparência sobre os dados da concessionária; 7) importância da ouvidoria para recebimento das reclamações os usuários; 8) sugestão da idade máxima da frota de veículos da empresa concessionária de 5 anos; 9) que as gratuidades, segundo o projeto, seriam pagas pelo próprio usuário; 10) importância do transporte coletivo para a cidade.

Em 4 de dezembro de 2019¹⁶⁰ houve nova audiência pública sobre transporte coletivo¹⁶¹, ocorrida na Câmara Municipal e transmitida pelo canal oficial do Legislativo do Youtube. No entanto, ela foi realizada no âmbito do Executivo municipal. Compuseram a mesa dois representantes da Prefeitura (diretor municipal de trânsito e Chefe de gabinete) e dois membros do COMUTRANSP (Presidente e Secretária). A participação da comunidade de forma presencial foi pequena.

Em uso da palavra, alguns cidadãos apontam para: 1) ausência do processo licitatório; 2) falta de planejamento da Prefeitura em tema já há muito discutido, que teve como consequência a contratação emergencial de empresa concessionária; 3) pontos de ônibus suprimidos; 4) falta de transporte na totalidade do bairro Pôr do sol; 5) isenção para deficientes físicos carentes e acompanhantes; 6) elaboração do termo de referência para o edital de licitação da concessão do serviço de transporte público.

O Presidente do COMUTRANSP manifestou-se a respeito: 1) das dificuldades que os deficientes físicos encontram para utilizar o transporte público; 2) melhora na cortesia dos motoristas.

¹⁵⁹ Disponível em: <https://youtu.be/HdeOCPuSEvI> Acesso em: 11 ago. 2022.

¹⁶⁰ A título de contextualização, em 25 de outubro de 2019 foi assinado o primeiro contrato emergencial do transporte público coletivo urbano de Mococa.

¹⁶¹ Disponível em: <https://youtu.be/uz1LCmZl9GM> Acesso em: 11 ago. 2022.

Na audiência pública realizada após a aprovação e publicação da Lei municipal nº 4.908/2021, em 12 de novembro de 2021, estiveram na pauta os seguintes temas: os contratos emergenciais do serviço de transporte público urbano subsidiados e prorrogados sucessivamente, a qualidade do serviço prestado e a não implementação do transporte gratuito universal, instituído pela Lei municipal nº 4.908/2021.

Participaram da audiência pública, além de vereadores, a presidente do Conselho Municipal de usuários de transportes coletivos de Mococa (COMUTRANSP), membros e ex-membros do Conselho, cidadãos representantes de associações de moradores, Presidente de partido político local, Prefeito municipal e diretores de departamentos municipais.

Num primeiro momento, foi mencionada a suspensão do primeiro edital, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, referente à locação dos veículos e da terceirização da contratação de motoristas.

Em breve síntese, um dos ex-membros do COMUTRANSP fez apontamentos pertinentes a respeito da política pública de transporte coletivo urbano na cidade de Mococa:

I) que a associação de moradores do distrito de São Benedito das Areias¹⁶², em 2012, já discutia o princípio da universalidade da prestação do serviço de transporte coletivo;

II) que há 30 anos não há o serviço de transporte coletivo aos domingos no mencionado distrito;

III) que nesses 30 anos de prestação do serviço, não houve a consecução da universalidade em todo o município;

IV) que no atual mandato do Poder Executivo, a associação de moradores do distrito e o COMUTRANSP conseguiram estender linhas de ônibus para o bairro pôr do sol e a inclusão do serviço aos domingos no distrito (sendo depois retirado o serviço aos domingos);

V) que, segundo manifestação do TCE-SP acerca do primeiro edital suspenso, o termo de referência, em obediência à universalidade do fornecimento do serviço, não pode se referir somente a cinco linhas, incluindo os dois distritos;

¹⁶² O município de Mococa é composto, além da sede, por dois distritos: Igarai e São Benedito das Areias. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mococa/historico> Acesso em: 23 ago. 2022.

VI) que no termo de referência impugnado, o distrito de São Benedito não teria ônibus aos finais de semana e o distrito de Igarai não teria aos domingos (sendo que esse serviço sempre teria ocorrido aos finais de semana neste distrito);

VII) que um novo termo de referência deveria se basear na prestação do serviço de transporte coletivo em todo o limite do município, e não ficar restrito a algumas linhas;

VIII) o cidadão questiona se há recursos públicos para financiar esse serviço de forma gratuita conforme foi estabelecido na recente lei municipal;

IX) menciona a necessidade de um plano municipal de transportes, de forma que o serviço atenda à universalidade da população, principalmente aos bairros mais afastados;

X) declara que não há estimativa ou impacto de custos, que, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria existir por se tratar de um benefício de prestação continuada;

XI) que a gratuidade do serviço de transporte público é algo a ser conquistado por meio de mobilização social, audiências públicas, gestão democrática e transparência quanto aos custos;

XII) que a prioridade deveria ser, primeiramente, a instalação de fato da universalidade de atendimento, e depois a gratuidade;

XIII) que a prestação de contas das empresas prestadoras ao COMUTRANSP iniciou-se somente em 2020.

O Prefeito se manifestou no sentido de que:

a) a proposta do “Programa Transporte para Todos” é a execução direta do serviço, com a prefeitura assumindo todo o custo;

b) atualmente ocorre subvenção em várias cidades, e que em Mococa, à exceção dos horários de pico, os ônibus circulam praticamente vazios;

c) que o transporte público deve ser inclusivo;

d) que já existe impacto financeiro;

e) que a suspensão ainda não teve o mérito julgado;

f) que o custo mensal do subsídio (naquele ano de 2021) fica em torno de R\$ 100.000,00;

g) que a municipalidade implantará fundo municipal para custeio do transporte público;

h) que há muito transporte clandestino na cidade;

i) que com a gratuidade dos ônibus, diminuirá o transporte clandestino.

A Presidente do COMUTRANSP expressa-se com os seguintes argumentos:

- I) Conselho está com o mandato vencido e não houve nova eleição;
- II) E que o Conselho exige a realização de nova licitação.

A Denúncia com pedido de cassação do mandato do então Prefeito municipal, recebida pelo Plenário da Câmara Municipal em 11 de novembro de 2019, mencionou publicação de nota de esclarecimento do Conselho Municipal em jornal local em que este órgão afirma não ter sido consultado, até 9 de outubro de 2019, sobre processo licitatório de transporte público coletivo urbano até aquela data, sendo esta atribuição do mencionado Conselho, publicizando o fato de ter alertado o Legislativo e Executivo municipais a esse respeito, e mencionando a importância da prestação do serviço de transporte coletivo sobretudo aos usuários de baixa renda e estudantes¹⁶³.

Acerca das quatro audiências públicas examinadas, pode-se perceber certa semelhança entre os requerimentos e indicações dos vereadores e as demandas vindas diretamente de membros da sociedade, o que infere certo caráter de controle social, por meio das matérias legislativas, uma vez que elas nascem do contato direto do parlamentar com os eleitores municipais. Houve também audiências públicas com divulgação no site e nas mídias sociais da Câmara Municipal de Mococa, com participação, em maior ou menor grau, da população.

No entanto, no quesito gestão democrática no planejamento, execução e fiscalização da política pública de transporte coletivo, pode-se considerá-la algo deficitária: existe um conselho municipal estruturado, com membros nomeados pelo Poder público, com regimento que regula suas atribuições, mas esse conselho não consegue influenciar diretamente a concepção, modificação e fiscalização de políticas públicas, conforme percebeu-se nas audiências públicas e na nota de esclarecimento publicada em jornal local.

¹⁶³ Denúncia com pedido de cassação de mandato do Prefeito Felipe Niero Naufel em razão de contratação emergencial da empresa Montano Express para execução do serviço de transporte público coletivo urbano. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2019/13111/denuncia_contra_f._n_aufel_compressed.pdf Acesso em: 11 out. 2022. (p. 19)

3.3) Pesquisa de opinião realizada pela Câmara Municipal

Realizamos, com o apoio institucional da Câmara Municipal de Mococa, pesquisa de opinião no seu site oficial¹⁶⁴, que ficou disponível para respostas dos cidadãos entre os dias 03 de julho (16h05) a 03 de agosto de 2020 (09h05), conforme Relatório preliminar publicado no site em 14 de agosto de 2020¹⁶⁵, sendo também divulgada pelas redes sociais da Câmara Municipal (Instagram e Facebook oficiais).

Em razão de a pesquisa de opinião ter sido realizada como uma amostra não probabilista, não é possível realizar o tratamento dos dados pela estatística e inferir informações a partir dela, conforme conceituam Marconi e Lakatos (2018, p. 41). A seleção aleatória permite que a amostra probabilista seja manuseada por técnicas estatísticas, apontando erros amostrais, representatividade da amostra em relação ao universo e sua significância (MARCONI; LAKATOS, 2018, p. 30).

Foi decidido pelo formato de pesquisa de opinião, apesar das limitações impostas pela amostragem não probabilista, devido às restrições da pandemia à época de sua elaboração. Como não houve seleção prévia do grupo amostral, o questionário elaborado ficou disponibilizado a qualquer um com acesso à internet, podendo ser respondido de forma anônima. Neste sentido, entendemos que a pesquisa de opinião efetuada se caracteriza como amostra não probabilista por conveniência.

Para Veludo de Oliveira (2001), embora a expansão dos resultados para a totalidade da população não seja possível por meio dos achados de pesquisas feitas em amostras não probabilistas, ainda assim esse método pode ser válido quando a amostra probabilista, isto é, randômica, não é possível. Entendemos que foi este o caso para a pesquisa de opinião com os usuários do transporte coletivo, uma vez que todos os habitantes são potenciais usuários quando o serviço é disponibilizado a contento. Outro fator é que não se tem como conhecer todos os usuários para selecionar um grupo aleatório dentre eles, como poderia se dar em uma pesquisa com

¹⁶⁴ Disponível em: <https://www.mococa.sp.leg.br/institucional/noticias/pesquisa-de-opiniao-sobre-o-transporte-publico>. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www.mococa.sp.leg.br/institucional/noticias/relatorio-preliminar-pesquisa-de-opiniao-sobre-transporte-publico-urbano-coletivo> Acesso em: 15 jul. 2022.

lista fechada, por exemplo, em uma escola, onde se conhece todos os alunos matriculados.

Acerca do método de amostragem não probabilista, Veludo de Oliveira (2001) discorre sobre o emprego de pesquisas feitas pela internet, devido ao baixo custo, facilidade e celeridade. Segundo revisão de literatura realizada pela autora, este tipo de amostragem permite ao pesquisador delinear certas propensões da população estudada, sem, contudo, gerar generalização dos dados e conclusões sobre o universo do qual a amostra faz parte. Conforme a autora, a espécie de amostra por conveniência ou acidental é “o tipo de amostragem menos confiável pois o pesquisador seleciona a amostra conforme sua conveniência, havendo pouco rigor na seleção.” (VELUDO DE OLIVEIRA, 2001, p. 8). Conforme Churchill (1998, apud VELUDO DE OLIVEIRA, 2001, p. 8), em relação à amostra não probabilista por conveniência não existem garantias de que todos os elementos da amostra representam de fato o universo.

Um dos tipos de situações que ensejam o uso da amostragem não probabilista, sendo Manzato e Santos (s.d., p. 9), é a “inacessibilidade a toda a população”, caso que condiz com a conjuntura à época da elaboração da pesquisa de opinião.

Desta forma, cientes de que o tipo de amostra optado traz limitações às conclusões da pesquisa de opinião, entendemos que ela pode ajudar a esboçar a percepção dos usuários do serviço de transporte coletivo na cidade de Mococa.

O método utilizado foi o de questionário estruturado fechado com questões de múltipla escolha (sendo algumas com a possibilidade de resposta “outro” e resposta aberta) e questões em escala de Likert. Segundo Marconi e Lakatos (2018, p. 94), “questionário é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”, restando caracterizada a pesquisa online, voluntária, como questionário. Quanto às perguntas, foram ao todo 12, exibindo múltiplas escolhas de respostas (sendo possível a seleção de apenas uma alternativa), sendo utilizada a escala Likert em duas perguntas, uma com 11 quesitos. Os dados foram recolhidos por meio de formulário modificado do Microsoft Forms, ferramenta do Office 365 que a Câmara Municipal de Mococa disponibiliza aos seus servidores.

Conforme Marconi e Lakatos (2018), os diferentes tipos de escalas possíveis em questionários permite a conversão de dados qualitativos em dados

quantitativos. Para as autoras, a escala Likert proporciona “um método mais simples de construir escalas de atitudes, que não requer especialistas” (MARCONI; LAKATOS, 2018, p. 121), proporcionando uma gradação das respostas que podem esclarecer mais do que um simples “sim” ou “não”.

Conforme Relatório preliminar publicado no site da Câmara, de nossa concepção, a amostragem apresentou 139 respostas. O questionário operou de maneira ramificada: se o participante respondesse “não” à primeira pergunta, ele era instantaneamente encaminhado à pergunta 10, pois não poderia ou não saberia opinar sobre o serviço de transporte público por não ser usuário. A seguir, transcrevemos o Questionário¹⁶⁶ disponibilizado para participação popular na pesquisa de opinião:

- 1) Você usa o transporte público coletivo urbano (ônibus) na cidade de Mococa?
 - a. Sim
 - b. Não
 - c. Às vezes

- 2) Quantas vezes por semana você usa o ônibus?
 - a. Todos os dias
 - b. Apenas em dias úteis
 - c. Apenas aos finais de semana
 - d. Outra: (resposta aberta)

- 3) Se você usa ônibus, qual seu grau de satisfação geral com o serviço?
 - a. Insatisfeito
 - b. Satisfeito
 - c. Muito satisfeito

- 4) Avalie os serviços de transporte coletivo (ônibus): (conceitos péssimo, ruim, regular, bom e ótimo)
 - a. Pontualidade
 - b. Quantidade de horários disponíveis
 - c. Cobertura do serviço pelos bairros e distritos
 - d. Limpeza dos veículos
 - e. Conforto dos veículos
 - f. Preço da tarifa
 - g. Segurança na condução dos veículos pelos motoristas
 - h. Confiabilidade das viagens quanto à ocorrência de quebras de veículos ou interrupções do trajeto
 - i. Cortesia dos funcionários (motoristas e cobradores)
 - j. Estado de conservação dos ônibus
 - k. Localização das paradas para embarque e desembarque

- 5) Os motoristas e cobradores dos ônibus usam máscaras de proteção contra o Novo Coronavírus?
 - a. Sim
 - b. Não
 - c. Às vezes

¹⁶⁶ Vide Relatório preliminar: pesquisa de opinião sobre transporte público urbano coletivo em Mococa.

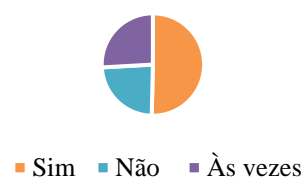
- 6) Os passageiros dos ônibus usam máscaras de proteção contra o Novo Coronavírus?
- Sim
 - Não
 - Às vezes
- 7) Há distanciamento social dentro dos ônibus?
- Sim
 - Não
 - Às vezes
- 8) Há fiscalização das medidas de proteção contra o Novo Coronavírus?
- Sim
 - Não
 - Às vezes
- 9) Há higienização dos ônibus entre as viagens como medida de proteção contra o Novo Coronavírus?
- Sim
 - Não
 - Às vezes
- 10) Sexo:
- Masculino
 - Feminino
 - Prefiro não responder
 - Outra (resposta aberta)
- 11) Você é maior de 65 anos?
- Sim
 - Não
 - Prefiro não responder
- 12) Você é portador de necessidades especiais?
- Sim
 - Não
 - Prefiro não responder

As respostas encontradas, segundo o referido Relatório, foram:

1. Você usa o transporte público coletivo urbano (ônibus) na cidade de Mococa?

Sim	70
Não	33
Às vezes	36

Gráfico 11 - Pergunta 1)
Você usa o transporte público coletivo urbano (ônibus) na cidade de Mococa?

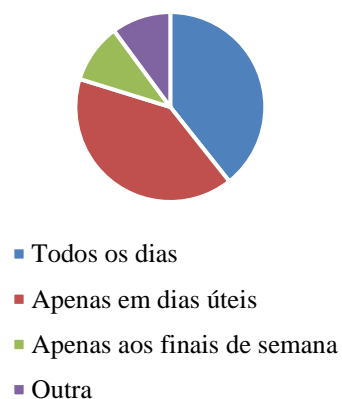


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

2. Quantas vezes por semana você usa o ônibus?

Todos os dias	35
Apenas em dias úteis	36
Apenas aos finais de semana	9
Outra	26

Gráfico 12 - Pergunta 2) Quantas vezes por semana você usa o ônibus?



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

3. Se você usa ônibus, qual seu grau de satisfação geral com o serviço?

Insatisfeito	83
Satisfeito	18
Muito satisfeito	5

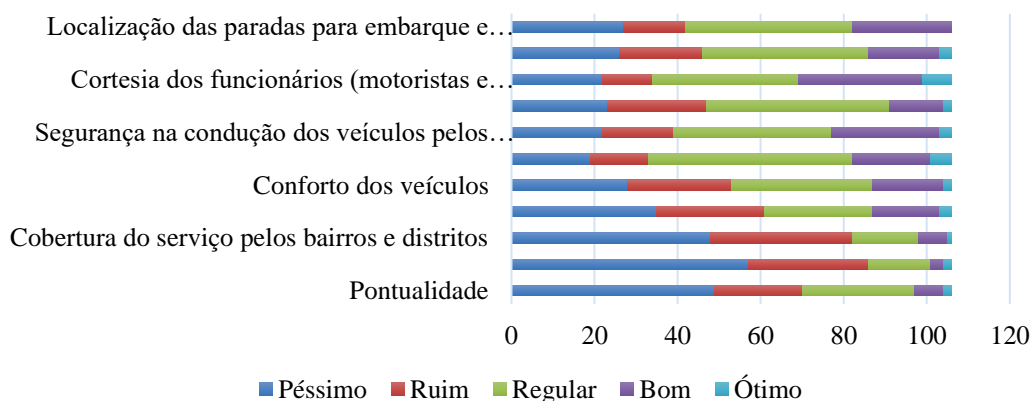
Gráfico 13 - Pergunta 3) Se você usa ônibus, qual seu grau de satisfação geral com o serviço?



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

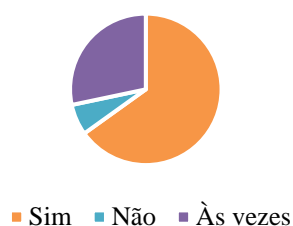
4. Avalie os serviços de transporte coletivo (ônibus):

Gráfico 14 - Pergunta 4) Avalie os serviços de transporte coletivo (ônibus)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

Gráfico 15 - Pergunta 5) Os motoristas e cobradores dos ônibus usam máscaras de proteção contra o Novo Coronavírus?



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

5. Os motoristas e cobradores dos ônibus usam máscaras de proteção contra o Novo Coronavírus?

Sim	69
Não	7
Às vezes	30

Gráfico 16 - Pergunta 6) Os passageiros dos ônibus usam máscaras de proteção contra o Novo Coronavírus?



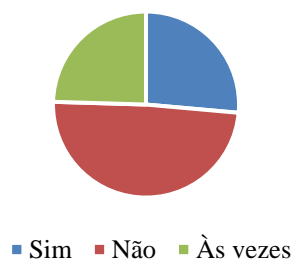
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

6. Os passageiros dos ônibus usam máscaras de proteção contra o Novo Coronavírus?

Sim	69
Não	5
Às vezes	32

7. Há distanciamento social dentro dos ônibus?

Gráfico 17 - Pergunta 7) Há distanciamento social dentro dos ônibus?



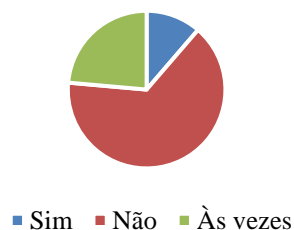
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

Sim	28
Não	52
Às vezes	26

8. Há fiscalização das medidas de proteção contra o Novo Coronavírus?

Sim	12
Não	69
Às vezes	25

Gráfico 18 - Pergunta 8) Há fiscalização das medidas de proteção contra o Novo Coronavírus?

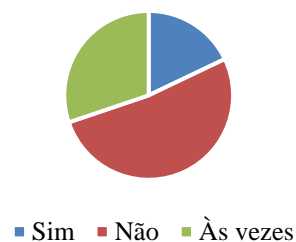


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

9. Há higienização dos ônibus entre as viagens como medida de proteção contra o Novo Coronavírus?

Sim	19
Não	55
Às vezes	32

Gráfico 19 - Pergunta 9) Há higienização dos ônibus entre as viagens como medida de proteção contra o Novo Coronavírus?

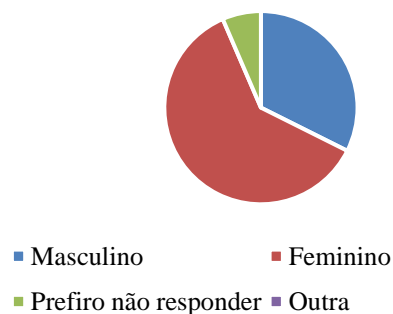


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

10. Sexo:

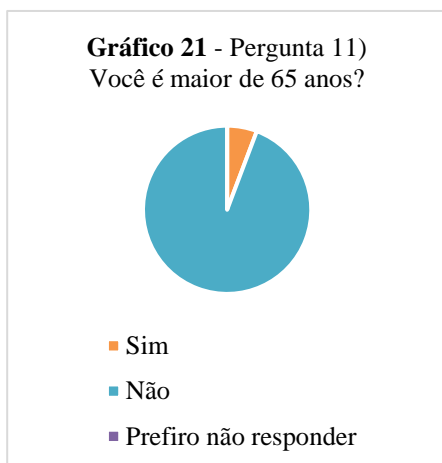
Masculino	45
Feminino	85
Prefiro não responder	9
Outra	0

Gráfico 20 - Pergunta 10) Sexo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

11. Você é maior de 65 anos?

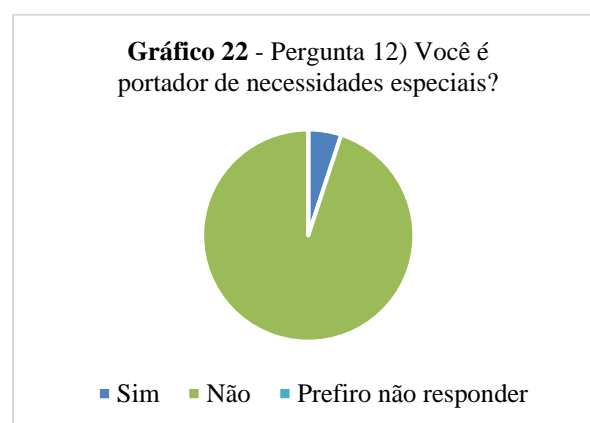


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

Sim	8
Não	131
Prefiro não responder	0

12. Você é portador de necessidades especiais?

Sim	7
Não	132
Prefiro não responder	0



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de opinião realizada

O que podemos dizer sobre as tendências que a pesquisa de opinião esboçou:

1) Das 139 respostas ao questionário, 106 se declararam como usuários do transporte coletivo (76,25%)

2) Daqueles que se declararam como usuários (106), dois terços (71) usam o transporte coletivo pelo menos em dias úteis;

3) Na pergunta 3, 78,30% dos usuários declarados estavam insatisfeitos, em geral, com o serviço;

4) Em relação à pergunta 4, a propensão em geral inclinou-se à qualificação como péssima do serviço, devendo ressaltar os maiores índices para “péssimo”, nos quesitos “quantidade de horários disponíveis” e “cobertura do serviço

pelos bairros e distritos”, e nos maiores indicadores para “ótimo”, quanto a “cortesia dos funcionários (motoristas e cobradores) e “preço da tarifa”;

5) Em relação aos cuidados com o contágio da COVID-19, vemos nas respostas às perguntas 5 e 6 que 65% dos usuários declarados manifestaram que tanto motoristas, cobradores e passageiros sempre utilizavam máscaras de proteção;

6) Ainda sobre os cuidados para conter a pandemia, os usuários declarados expuseram, em 49% das respostas, que não havia distanciamento social na pergunta 7;

7) Sobre fiscalização das medidas de proteção contra a COVID-19, na pergunta 8, 65% dos usuários declarados consideraram que não havia fiscalização;

8) Acerca da higienização dos ônibus entre as viagens para evitar contágio da COVID-19, 51% dos usuários declarados negaram que tenha ocorrido;

9) De todos que responderam ao questionário, 80% declaram-se como do sexo feminino.

10) 94% de todos que responderam, declararam-se como menores de 65 anos;

11) Quase 95% das respostas equivalem a pessoas que não se manifestaram como portadores de necessidades especiais.

Há que se fazer a reserva de considerar o serviço como “péssimo” de maneira geral, uma vez que a pesquisa de opinião foi realizada no mês de julho de 2020, que conforme apontado no item 2.8.3, representa momento de certa instabilidade no serviço, devido à suspensão por ao menos dois meses (março a maio de 2020) e interrupção de várias linhas e/ou horários.

CAPÍTULO 4 ROTEIRO INTEGRATIVO

O Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UNESP, campus de Franca, tem a qualidade de promover a pesquisa científica pensada na sua aplicação, ou seja, propondo formas de influenciar tanto o meio acadêmico quanto a realidade da elaboração, execução e avaliação das políticas públicas no Brasil. Neste sentido, um dos capítulos desta dissertação deve fornecer um produto, na falta de melhor termo, que seja resultado tanto da pesquisa executada quanto uma proposta para a sociedade e para a academia.

Para este produto, pensando no exposto neste trabalho, julgamos ser necessário pensar em performance da lei, a partir da definição do problema público que chegou até a agenda do legislador. Esta fase do Ciclo de políticas públicas encontra-se refletida sobretudo nos itens 1 e 2 do Roteiro Integrativo, a partir do diagnóstico do problema, possibilidades de atuação estatal, alternativas e real necessidade (ou não) de edição de lei acerca do assunto, compreendendo as etapas 1, 2 e 3 propostas por Secchi, Coelho e Pires (2020) e estágios 1 e 2 de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Os itens 3 a 8 do Roteiro Integrativo dialogam com a fase de tomada de decisão de Secchi, Coelho e Pires (2020) e Howlett, Ramesh e Perl (2013), uma vez que estes itens tratam da deliberação do Poder público municipal (a rigor o Executivo) em legislar (ou não) sobre a política pública. Desta forma, percebemos que os itens de 1 a 8 dizem respeito à fase de planejamento em si.

Já os itens 9, 10, 11, 12, 13 e 14 do Roteiro relacionam-se com a ligação entre a definição do problema e da alternativa escolhida de atuação e a implementação de políticas públicas (no caso, a proposta de um projeto de lei instituidor de políticas públicas a ser apreciado pelo Legislativo), pois, a partir da alternativa selecionada, se pode examinar os custos, a participação popular na fase de planejamento, a consulta a conselhos municipais previamente instituídos e realização de audiências públicas.

Por fim, o item 15 trata da avaliação de políticas públicas conforme prevista na legislação aprovada, por meio do prévio estabelecimento de metas na norma, avaliações sucessivas, pesquisas de opinião/satisfação com os usuários destinatários das políticas públicas, realização de ao menos uma audiência pública por ano sobre

cada política pública e utilização dos dados coletados na avaliação para retroalimentar o planejamento de políticas públicas e a constante melhoria tanto da qualidade das leis quanto das políticas públicas criadas por elas.

Este Roteiro foi concebido e ponderado com base nos resultados de eficácia, eficiência e efetividade parciais encontrados na situação do transporte público na cidade de Mococa como forma de aperfeiçoar o processo legislativo, por meio da avaliação legislativa *ex ante* e *ex post* aliada ao Ciclo de políticas públicas, cruzando as áreas de Direito e Políticas Públicas, visando o aperfeiçoamento contínuo das normas e da consecução dos direitos fundamentais, sociais e coletivos da sociedade como um todo, possibilitando o acesso ao direito à cidade e ao direito de reinventar o espaço cidadão por seus habitantes.

O art. 37, § 16, da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, institucionalizou, em todas as esferas e entes da Administração Pública, a avaliação de políticas públicas, que tem a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Este dispositivo surge como resposta à demanda social pela maior qualidade dos serviços prestados. E para medir a qualidade é necessário avaliar. Assim, conforme declaramos no capítulo 1 desta pesquisa, a avaliação legislativa *ex ante* e *ex post* pode ser utilizada como instrumento, juntamente ao ciclo de políticas públicas, de avaliação das políticas públicas em si.

Como avaliar? Por meio de fiscalização do poder público, pesquisa com a população-alvo para configuração da demanda; audiências públicas recorrentes (*ex ante*, *pari passu*, *ex post*) tanto no Executivo quanto no Legislativo; pesquisa de opinião/satisfação durante a execução da política pública; interação com o conselho municipal competente; avaliações recorrentes pelo Poder Executivo; metas realistas e periódicas de ação; publicação das avaliações e pesquisas do Executivo; integração

entre ciclo de políticas públicas e processo de elaboração e reelaboração das leis, por meio da avaliação legislativa *ex ante* e *ex post*.

Tomando por base o Anexo do Decreto federal nº 9.191/2017, e os livros “Guia de avaliação de impacto normativo” e “Manual de Legística”, ambos de Carlos Blanco de Moraes (2008; 2010), elaboramos um roteiro integrativo que permitirá ao poder público municipal (tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no Legislativo, guardadas as competências e iniciativas privativas de cada poder) considerável aprimoramento no processo de redigir leis e normas infralegais, sobretudo às pequenas cidades, permitindo a participação popular no processo decisório tanto da elaboração das leis sobre políticas públicas quanto de sua execução.

Roteiro integrativo para elaboração de projetos de leis e normas infralegais

Além da obediência aos preceitos constitucionais e da Lei complementar federal nº 95/1998, os projetos de leis e normas infralegais dos Poderes Executivo e Legislativo municipais devem se atender a este roteiro, que visa aprimorar a qualidade da legislação municipal e promover a participação popular na gestão democrática das políticas públicas municipais.

- 1) Exposição de motivos ou Justificativa: todo projeto legislativo (projeto de lei, projeto de lei complementar ou proposta de emenda à lei orgânica) deve ser acompanhado por exposição de motivos ou justificativa, que deve:
 - a) justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo, com:
 - i. a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;
 - ii. a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e
 - iii. a identificação dos atingidos pela norma;
 - b) na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos art. 14, art. 16 e art. 17

da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

- 2) Antes da elaboração de qualquer projeto legislativo, o Poder autor da proposta deve promover o diagnóstico do problema, que servirá de base para elaboração da Exposição de Motivos, a partir dos seguintes questionamentos:
- a) Identificação do problema: Existe alguma providência a ser tomada?
 - i. Qual é o objetivo pretendido?
 - ii. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - iii. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - iv. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - v. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - vi. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?
 - vii. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)
 - b) Se alguma providência deve ser tomada, quais são as alternativas disponíveis?
 - i. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?
 - ii. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)

- iii. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:
1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;
 2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);
 3. custos e despesas para o orçamento público;
 4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;
 5. efeitos colaterais e outras consequências;
 6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e
 7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.
- 3) Quanto à competência legislativa: O Município deve tomar alguma providência? O Município dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?
- a) Trata-se de competência privativa ao Chefe do Poder Executivo?
 - b) Trata-se de competência privativa ao Chefe do Poder Legislativo?
 - c) Trata-se de competência comum de interesse local do município?
- 4) Necessidade de lei: é necessária a proposição de lei?
- a) Se sim, a matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?
 - b) Por que a matéria deve ser submetida à Câmara Municipal?
 - c) Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto? Por que não seria suficiente portaria?
 - d) Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?
- 5) Reserva legal: Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?
- a) Configura-se violação ao princípio da legalidade?

- b) Está havendo indevida delegação legislativa?
- 6) Norma temporária: A norma deve ter prazo de vigência limitado?
- a) Seria o caso de editar norma temporária?
- 7) Oportunidade do ato normativo
- a) O momento é oportuno?
 - b) Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
 - c) Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias
- 8) Direitos fundamentais: As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?
- a) A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados.)
 - b) A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?
 - c) Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?
 - d) Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?
 - e) As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?
 - f) Os direitos de igualdade foram afetados?
 - g) Observaram-se os direitos de igualdade especiais? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)
 - h) Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?
 - i) A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

- j) Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?
 - k) A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?
 - l) A proposta contém possível afronta à coisa julgada?
 - m) Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais.)
 - n) Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?
- 9) Compreensão do ato normativo: O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?
- a) O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?
 - b) Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?
- 10) Exequibilidade: O ato normativo é exequível?
- a) As disposições podem ser aplicadas diretamente?
 - b) As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?
 - c) É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?
- 11) Análise de custos envolvidos: Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?
- a) Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?
 - b) Que gastos diretos terão os destinatários?
 - c) Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do

tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais)

- d) Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?
- e) Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?
- f) Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?
- g) Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?

12) Participação popular:

- a) Há conselho municipal na área temática? Se não há, justificar.
- b) O conselho municipal deve ser consultado quando da elaboração ou alteração de políticas públicas municipais.
- c) Quais mecanismos o ato normativo prevê, se editado, para promover o controle social e/ou gestão democrática das políticas públicas?
- d) Realizar ao menos uma audiência pública previamente à edição de atos normativos que criem ou modifiquem políticas públicas municipais.

13) Simplificação administrativa: o ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?

- a) Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

- b) Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?
- c) Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?
- d) Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?
- e) As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?
- f) O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?

14) Prazo de vigência e de adaptação: Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?

- a) Qual o prazo necessário para:
 - i. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?
 - ii. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?
 - iii. a administração pública adaptar-se às medidas?
 - iv. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?
 - v. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?
- b) Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?
- c) Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?
- d) Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006?

15) Avaliação de resultados

- a) Como serão avaliados os efeitos do ato normativo? Quais órgãos promoverão a fiscalização e avaliação? Haverá pesquisa de opinião/satisfação com o público-alvo para nortear a percepção dos destinatários das políticas públicas?
- b) O ato previu metas? Elas foram atingidas ou não?
- c) Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?
- d) Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?
- e) Usar os dados da avaliação de resultados para retroalimentar novas medidas.
- f) O Poder Legislativo municipal deverá realizar pelo menos uma audiência pública sobre cada uma das políticas públicas existentes no município por ano.

CONCLUSÃO

A agenda do Legislativo local, isto é, como a Câmara trata os temas que chegam à sua atenção, serviu de ponto de partida da investigação da execução das políticas públicas municipais sobre transporte público coletivo urbano, a partir da análise das normas que instituíram as políticas públicas municipais a este respeito. Com base nos requerimentos, indicações e audiências públicas que demonstram a presença constante do assunto transporte público coletivo urbano nas discussões do Legislativo municipal, e a partir do roteiro sugerido para investigação das normas, por meio da avaliação legislativa retrospectiva, pode-se apreender que o serviço público é prestado, mas de forma insuficiente, penalizando os moradores dos bairros periféricos e dos distritos - aqueles que potencialmente são os que mais necessitam do direito ao transporte coletivo.

A análise das normas municipais em relação aos parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade e seus impactos (previstos ou não pelo legislador) revelou que, apesar de certa evolução no período analisado (2013 a 2021) no que se refere aos bairros atendidos, não se pode falar em eficiência, eficácia e efetividade integrais de seus efeitos, como um todo, pois a política pública oriunda dessas normas não atendeu a todos os munícipes, seja quanto à localização de bairros periféricos, seja quanto aos horários restritos.

Assim, não se pode afirmar que exista efetivação completa, mas somente parcial do direito social ao transporte, presente na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 90/2015, na cidade de Mococa, estado de São Paulo, no período de 2013 a 2021, levando em consideração os dados secundários obtidos nas discussões promovidas pelo Legislativo municipal, isto é, a visão da execução da política pública de transporte urbano coletivo sob a perspectiva dos representantes municipais do povo, guardadas as devidas limitações que a pesquisa enfrentou.

A má execução de uma política pública pode ser um sintoma do mau planejamento ou má identificação e/ou delimitação do problema, quando visto sob a ótica do Ciclo de políticas públicas. A má elaboração de normas a este respeito, com objetivos (explícitos e implícitos) vagos, falta de delineamento de metas a serem cumpridas, ou mesmo finalidades escusas (como a prorrogação inconstitucional de

um contrato de permissão de serviço público, ou indícios de pagamentos a maior de subsídios a um serviço público) apenas apontam o descaso do Poder público municipal com uma população usuária do serviço de transporte público.

Justamente devido a esse descaso, no período analisado (2013 a 2021), o tema transporte público coletivo urbano sempre esteve presente nas discussões do Parlamento municipal, em suas diversas facetas (falta de infraestrutura, gratuidades, ausência de itinerários ou horários em vários bairros da cidade, entre outras). Quando (e onde) existente, o serviço não pode ser considerado satisfatório, pois ele não ocorre aos domingos e no período noturno dos dias úteis da semana, tornando a população dependente do serviço alijada de circular na cidade em horário fora do considerado “comercial”.

Ou seja, parte da população é excluída, é expulsa da própria cidade: o direito à cidade é negado a esta parcela. Ela não pode usufruir, de forma plena, da cidade, e muito menos reinventá-la. Pode apenas reproduzir o que já está pré-estabelecido, seja pelo capital, seja pelo Poder público municipal. A *Utopia*, o não-lugar, o devaneio de uma sociedade mais justa que cada um dos cidadãos tem o direito de sonhar (e propor) continua irreal, prevalecendo o *status quo*. O transporte existe apenas para levar o trabalhador até o local laboral e de volta à sua casa. Não abarca o lazer, a religiosidade, as visitas aos amigos e família, ou mesmo a fruição dos espaços públicos nos horários de folga. Segue somente o ritmo do capital, quase um apito fabril demandando aos habitantes que saiam do trabalho em direção à suas casas, abrangendo o mínimo quando existente, deixando, ainda assim, parte da população de fora deste uso restrito do transporte quando ausente. Há o vislumbre de uma política pública que, ao ser ou elaborada de forma inadequada e ou executada insatisfatoriamente (ou ambas), exclui e expulsa uma parcela invisível da população do direito à cidade.

E é exatamente nesse sentido que coincidem os pensamentos de David Harvey (2014; 2015) e Saskia Sassen (2016): o direito à cidade também serve aos excluídos e expulsos pelo sistema capitalista, o direito a imaginar (e reinventar) um espaço urbano diferente, mais democrático e menos elitizado.

Harvey (2014) defende a criação de alternativas ao sistema proposto, por meio de redes de apoio tanto social (entre os excluídos) quanto entre cidades, entrelaçando os fios da urdidura (a população expulsa pelo capitalismo desagregador)

com os fios da trama (as cidades rebeldes colaborando entre si), formando uma tessitura alternativa, agregadora, democrática.

Sassen (2016), por sua vez, pleiteia o ressurgimento da economia local, pertencimento social e respeito ao meio ambiente, sem excluir a forma capitalista, mas utilizando-a para uma transformação mais sustentável do espaço urbano, de modo tanto social, como econômica e ambiental.

A participação popular, quanto à gestão democrática e controle social, pode ser observada a partir das audiências públicas examinadas, quanto à questão da gestão democrática no planejamento, execução e fiscalização da política pública de transporte coletivo, a pesquisa a considerou algo deficitária: há um conselho municipal estruturado, com membros nomeados pelo Poder público, com regimento que regula suas funções, mas ele não consegue atuar diretamente na concepção, modificação e fiscalização de políticas públicas, prejudicando, assim, tanto a gestão democrática quanto o controle social. Houve participação popular nas audiências públicas, os usuários do transporte presentes foram ouvidos. Mas, ao que parece, pela tramitação dos requerimentos e indicações, as demandas não foram atendidas completamente.

O tema constante, consoante observado no período analisado, da necessidade urgente de realização de nova licitação pelo Poder público municipal, as sucessivas contratações emergenciais (e prorrogação dúbia de permissão de serviço público) e a ausência de tramitação de projeto de lei (ou norma sancionada) sobre o plano municipal de mobilidade urbana são fatores que assinalam o precário planejamento urbano municipal quanto ao transporte público coletivo urbano, ao arrepio das necessidades da população carente, situação que se arrasta desde meados da década de 1990, ou seja, mais de duas décadas de planejamento inepto (quando houve).

Se o poder público não opera a implementação completa do transporte público urbano, se não planeja com a colaboração da sociedade, se não elabora o plano municipal de mobilidade urbana, como pretende promover o transporte gratuito, proposto no “Programa Transporte para Todos”? Se o poder público alija a população periférica do acesso ao transporte, ainda que pago por ela, ele afeta diretamente a capacidade econômica (dificuldade para conseguir trabalho ou chegar até ele), social, religiosa e de lazer.

Assim, a administração pública municipal desvalida o direito à cidade dessa parcela da população, expulsando-a tanto do centro de decisões (gestão democrática

das políticas públicas) quanto da livre circulação no espaço urbano e reinvenção da cidade pelos diversos grupos sociais que nela habitam.

O produto proposto nesta dissertação, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade da lei, e, por consequência, das políticas públicas instituídas pela lei, é um roteiro integrativo a ser seguido pelo Poder público ao delinear uma política pública, executá-la e avaliá-la, isto é, um guia para orientar o gestor público e os servidores da área na definição do problema, elaboração da solução, execução da política pública proposta, avaliação das metas pré definidas e resultados alcançados, aliando a avaliação legislativa (*ex ante* e *ex post*) ao ciclo de políticas públicas, de forma em que a primeira retroalimenta o segundo.

Levando em consideração tanto a posição revolucionária de David Harvey, no sentido de quebrar a roda do capitalismo e promover uma mudança estrutural no sistema ora vigente, e a perspectiva reformista de Saskia Sassen, em prol da restauração da economia mais voltada à comunidade, ao pertencimento social e ambiental, e a promoção do desenvolvimento sustentável, arremato pela inclinação à segunda autora, por entender que nem sempre a cisão é mais benéfica, mas que muitas vezes as ideias propostas por movimentos como o de Harvey podem ser implementadas sem uma ruptura abrupta.

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: 3 ago. 2022.

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: 3 ago. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 2 dez. 2021.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1917, 14 fev. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 7 fev. 2022.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 27 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp95compilado.htm. Acesso em: 1 out. 2021.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, publicação original em 11 jul, 2001, retificação em 17 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 11 set. 2022.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 4 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

_____. *Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017*. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm Acesso em: 1º out. 2021.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade* [online]. 2012, n. 109. p. 126-150. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008> Acesso em: 31 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>. Acesso em: 20 jan. 2022.

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.

_____. Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de políticas públicas. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *Direito do Estado*, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> Acesso em: 17 out. 2021

_____, Maria Paula Dallari. Pesquisa em Direito e Políticas Públicas. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. cap. 197, p. 361-377.

CÂMARA MUNICIPAL (Mococa). SAPL: Sistema de Apoio ao Processo Legislativo. [S. l.], [20--]. Disponível em: <https://sapl.mococa.sp.leg.br/>. Acesso em: 9 jan. 2022.

CAMPOS, Paula Prado de Sousa; PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; SANTANA, Paula. Gestão integrada de políticas climáticas e urbanas: uma proposta de avaliação legislativa em municípios da Região Metropolitana de São Paulo. *Sustentabilidade em Debate*, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 119–137, 2015. DOI: 10.18472/SustDeb.v6n1.2015.12414. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15675> Acesso em: 15 ago. 2021.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate. *GeoTextos*, [S. l.], v. 6, n. 1, 2010, p. 179-189. DOI: 10.9771/1984-5537geo.v6i1.4311. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/4311>. Acesso em: 20 set. 2022.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa (Legística Formal)*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de. Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: Uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento: comunicações orais*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2007. 435 p. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/391> Acesso em: 8 ago. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2019. Edição do Kindle.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição do Kindle.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. A regulação dos serviços de mobilidade urbana por ônibus no Brasil. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. p. 303-326. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7133> . Acesso em: 3 ago. 2022

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

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

KLEIN, Aline Lícia. Formas de extinção das concessões e seus efeitos. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/81/edicao-1/formas-de-extincao-das-concessoes-e-seus-efeitos> Acesso em: 12 fev. 2022.

MADER, Luzius. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, n. 22, jul. 2001, p. 119-131.

MATIAS-PEREIRA, José. *Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. E-book.

MANZATO, Antonio José e SANTOS, Adriana Barbosa. *A elaboração de questionários na pesquisa quantitativa*. IBILCE – UNESP. São Paulo.

[s.d.] Disponível em:

http://www.inf.ufsc.br/~verav/Ensino_2012_1/ELABORACAO_QUESTIONARIOS_PE_SQUISA_QUANTITATIVA.pdf Acesso em: 14 ago. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 2017. Edição do Kindle.

_____, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de Pesquisa*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42ª. ed. atual. Até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar. *Questões Fundamentais de Técnica Legislativa*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/questoes_fundam_de_tecn_legis_-_gilmar_mendes.pdf Acesso em: 13 out. 2019

_____, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14ª ed. rev. e atual. Série IDP. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Edição do Kindle.

MOCOCA. Emenda à Lei Orgânica do Município nº 1, de 27 de agosto de 2018. Atualiza e consolida a Lei Orgânica do Município de Mococa. *Diário Oficial do Poder Legislativo*, Mococa, SP, n. 9, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://www.mococa.sp.leg.br/institucional/diario-oficial-eletronico-da-camara-municipal/doe-2018/9deged-doe-03-09-2018.pdf/view>. Acesso em: 20 jan. 2022. Texto atualizado disponível em: <https://www.mococa.sp.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-do-municipio-de-mococa/view>

_____. Lei nº 3038, de 29 de setembro de 1999. Disciplina o Sistema Municipal de Transportes Urbanos de Passageiros e dá outras providências. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, set. 1999. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1999/3483/3483_texto_integral.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

_____. 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: 20 jan. 2022.

_____. 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: 20 jan. 2022.

_____. 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: 20 jan. 2022.

_____. Lei Complementar nº 543, de 6 de agosto de 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: 20 jan. 2022.

_____. 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: 20 jan. 2022.

_____. Lei nº 2.449, de 26 de novembro de 1993. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Usuários de Transportes Coletivos de Mococa. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, nov. 1993. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1993/1749/lei_2449-1993.pdf Acesso em 20 ago. 2022.

_____. Lei nº 3.632, de 8 de agosto de 2006. Concede isenção de tarifa de transporte coletivo urbano aos deficientes carentes, inclusive aos hemofílicos. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, ago. 2006. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2006/2535/lei_3632-2006.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

_____. Lei nº 4.269, de 19 de dezembro de 2012. Trata da composição e das atribuições do Conselho Municipal de Usuários de Transportes Coletivos de Mococa, criado pela Lei nº 2.449, de 26 de novembro de 1993 e dá outras providências. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, dez 2012. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/3203/3203_texto_integral.pdf Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. Lei nº 4.552, de 30 de março de 2016. Concede isenção de tarifa de transporte coletivo urbano aos portadores de deficiência, estabelece normas e dá outras providências. *Jornal "O destaque"*, Mococa, SP, p. 19, 2 abr. 2016. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/36/36_texto_integral.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

_____. 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: 20 jan. 2022.

_____. Resolução nº 9, de 28 de dezembro de 1992. Dispondo sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP: Câmara Municipal de Mococa, 12 mar. 2020. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/anexonormajuridica/1992/12/ri_atualizado.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. Decreto municipal nº 4.591, 05 de janeiro de 2010. Regulamenta o valor da Tarifa do Transporte Coletivo Urbano de Mococa. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, jan. 2010. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2010/4928/4928_texto_integral.pdf Acesso em: 19 set. 2022.

_____. Decreto municipal nº 4.881, de 11 de julho de 2014. Fixa o valor da Tarifa de Transporte Coletivo Urbano de Mococa. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, jul. 2014. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2014/5344/5344_texto_integral.pdf Acesso em: 19 set. 2022.

_____. Decreto municipal nº 4.954, de 11 de agosto de 2015. Fixa o valor da Tarifa de Transporte Coletivo Urbano de Mococa. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, ago. 2015. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4456/4456_texto_integral.pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

_____. Decreto municipal nº 5.046, de 22 de dezembro de 2016. Fixa o valor da Tarifa de Transporte Coletivo Urbano de Mococa. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, dez. 2016. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/7642/decreto_5046_2016.pdf Acesso em: 19 set. 2022.

_____. Decreto Municipal nº 5.021, de 28 de julho de 2016. Aprova o Regimento do Conselho Municipal de Usuários do Transporte Coletivo de Mococa. [s.l.] [s.d.]. Mococa, SP, jul. 2016. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/9176/decreto_5021_2016.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

_____. Decreto municipal nº 5.399, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas temporárias e emergenciais de enfrentamento e prevenção de contágio pelo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. *Diário Oficial do município*, Mococa, SP, ano III, n. 372, p. 1-2, 17 mar. 2020. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/9453/decreto_5399_2020.pdf Acesso em: 19 set. 2022.

_____. Decreto municipal nº 5.400, de 20 de março de 2020. Declara emergência no município de Mococa, restringe o funcionamento de comércios e dá outras providências. *Diário Oficial do município*, Mococa, SP, ano III, n. 374, p. 1-2, 20 mar. 2020. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/9454/decreto_5.400_2020.pdf Acesso em: 19 set. 2022.

_____. Decreto municipal nº 5.415, de 29 de maio de 2020. Determina o retorno da prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros. *Diário Oficial do município*, Mococa, SP, ano III, n. 402, p. 1, 29 maio 2020. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/9468/decreto_5.415_2020.pdf Acesso em: 19 set. 2022.

_____. Decreto municipal nº 5.963, de 29 de julho de 2022. Regulamenta o “Programa Transporte para Todos” no Município de Mococa e dá outras providências. *Diário Oficial do município*, Mococa, SP, ano 2022, n. 887, p. 11-13, 29 jul. 2022. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/12802/dec_5963.pdf Acesso em: 25 ago. 2022.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Verbo, 2008.

_____, Carlos Blanco de (coord). *Guia de Avaliação de Impacto Normativo*. Coimbra: Editora Almedina, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*. 2005, v. 45, n. 1. p. 36-49. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005> Acesso em: 26 ago. 2022.

PAULA, Felipe de; PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. A pesquisa legislativa: fontes, cautelas e alternativas à abordagem tradicional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). *Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. cap. 7, p. 129-150.

RIBEIRO, Elizabeth Matos; CHASSAGNES IZQUIERDO, Oscar e SANTOS, Reginaldo Souza. Avaliação da capacidade de gestão democrática em municípios baianos. *Organizações & Sociedade* [online]. 2012, v. 19, n. 63, pp. 717-736. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302012000400009> Acesso em: 20 set. 2022.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: VAINER, Carlos *et al.* *Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. E-book Kindle.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. *Rei - Revista Estudos*

Institucionais, v. 5, p. 1142-1167, 2019. Disponível em:
<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443/449> Acesso em: 11 out. 2021

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 2 ago. 2021.

_____, 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. 4, p. 228-249, 2014. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2219> Acesso em: 2 ago. 2021.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. *As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas*. Desenvolvimento em Questão, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186> Acesso em: 11 de jul. 2020

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1290, de 6 de julho de 2016. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. *Diário Oficial: Executivo*, São Paulo: Imprensa oficial, v. 126, n. 125, p. 1, 7 jul. 2016. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20160707&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1>. Acesso em: 7 out. 2022.

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

SGARBI, Adrian. Revogação. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/127/edicao-1/revogacao> Acesso em: 5 jan. 2022.

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

SILVA, José Afonso da Silva. *Processo constitucional de formação de leis*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017. 384 p.

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: 12 set. 2022.

SILVEIRA, João Tiago Valente Almeida da. Técnicas inovadoras na avaliação legislativa. In: BARBOSA, Maria Nazaré Lins; MARINS, Camila Morais Cajaiba Garcez; e PIRES, Ieda Maria Ferreira. *Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. Edição do Kindle.

VELUDO DE OLIVEIRA, Tânia Modesto. Amostragem Não Probabilística: Adequação de Situações para Uso e Limitações de Amostras por Conveniência, Julgamento e Quotas. *Administração On Line* (São Paulo), São Paulo, v. 2, p. s/n, 2001. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/veludo_-_amostragem_nao_probabilistica_adequacao_de_situacoes_para_uso_e_limitacoes_de_amostras_por_conveniencia.pdf Acesso em: 15 jul. 2022.