

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JULIANA DE SOUZA RODRIGUES

**GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO: IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE
MOBILIDADE URBANA**

São Paulo

2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JULIANA DE SOUZA RODRIGUES

**GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO: IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE
MOBILIDADE URBANA**

São Paulo

2014

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo identificar os arranjos institucionais construídos no ambiente institucional pós-88, bem como as oportunidades e os desafios que representam para o sistema nacional de mobilidade e para a implementação da política no nível subnacional. Para tanto, analisa o contexto institucional no qual se desenvolveu a elaboração do plano de mobilidade no município de São Paulo, integrado na recente revisão do Plano Diretor Estratégico do município. Aborda, também, a lei 12.587/2012 que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU.

Palavras-chave: PNMU; arranjos institucionais; mobilidade urbana; transporte coletivo; municípios.

ABSTRACT

This article aims to identify the institutional arrangements built on institutional environment post-88, as well as the opportunities and challenges that represent to the national system of mobility and to the implementation of the policy on the sub-national level. To this end, analyzes the institutional context in which they developed the mobility plan in the city of São Paulo, in the recent review of the Strategic Plan of the municipality. The law also addresses 12.587/2012 which established the guidelines of the national policy of urban mobility – PNMU and to transport policies.

Key words: PNMU; institutional arrangements; mobility and transport; municipality

Sumário

I -Introdução.....	05
II - Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do município de São Paulo – STCUP-SP.....	09
III - Política Nacional de Mobilidade Urbana.....	13
IV– Referencial Teórico.....	17
i. Arranjos institucionais intergovernamentais.....	20
ii. Arranjos institucionais intersetoriais.....	22
iii. Arranjos institucionais com a sociedade.....	22
V – Arranjos institucionais na formulação do Plano Local de Mobilidade Urbana de São Paulo.....	22
i. Coordenação federativa.....	24
ii. Ações integradas.....	26
iii. Mecanismos de participação da sociedade civil.....	27
VI - Conclusão.....	29
Referências Bibliográficas.....	32

I – Introdução

As grandes cidades convivem hoje com graves problemas de mobilidade. Congestionamentos, baixa qualidade do transporte público, longas distâncias a serem percorridas e o tempo gastos nos deslocamentos são problemas comuns na vida de milhares de brasileiros que vivem nos médios e grandes centros urbanos. O município de São Paulo, como uma grande metrópole que reúne serviços, empregos, centros universitários, lazer e atrações artísticas e culturais, atrai um grande contingente populacional todos os dias, movimentando milhares de pessoas.

Segundo estudo realizado pela Secretaria Municipal de Transportes (2011), São Paulo é uma das poucas metrópoles mundiais que ainda preserva o ônibus como principal modo de transporte coletivo. Desde a década de 1960, quando substituiu totalmente os bondes, o ônibus se tornou o meio pelo qual a maioria das viagens no município é realizada. Com uma malha extensa que alcança as regiões periféricas mais distantes, o ônibus é o único modal coletivo disponível em todo o território do município.

O ônibus representa 82% das viagens, municipais e intermunicipais, realizadas diariamente por transporte coletivo no município de São Paulo, de acordo com dados da Pesquisa de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana de São Paulo¹. O levantamento realizado em 2012, mostrou que são feitas cerca de 43.715 milhões de viagens por dia na região metropolitana de São Paulo, sendo que deste total, 16.144 milhões são realizadas por modo coletivo.

Apesar da predominância do ônibus, muitas pessoas ainda optam pelos carros. Além das políticas de incentivo ao uso do automóvel, a má qualidade dos transportes coletivos é outro fator que expulsa os passageiros, fazendo com que milhares de pessoas tirem os carros das garagens todos os dias, causando engarrafamentos e um trânsito caótico.

Os dados indicam tanto a relevância do transporte coletivo por ônibus quanto a necessidade de se implantar melhorias no sistema de transporte coletivo como parte da solução para os problemas de mobilidade enfrentados na cidade de São Paulo. A SPTrans, como gestora dos contratos dos prestadores de serviços de transporte coletivo do município e operadora do sistema coletivo municipal, tem papel fundamental neste processo. Assim,

¹ Pesquisa realizada em 2012 e divulgada em março de 2014. A pesquisa é feita de dez em dez anos em conjunto pelo Metrô, pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU), São Paulo Transportes S. A. (SPTrans) e pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). Tem por objetivo atualizar informações sobre viagens diárias dos moradores da Região Metropolitana de São Paulo, servindo de base para os estudos de planejamento em transportes.

garantir que a empresa desempenhe uma boa gestão é condição para atender com eficiência à população que depende destes serviços e melhorar a qualidade dos deslocamentos no município, reduzindo o tempo gasto nas viagens e oferecendo mais conforto aos passageiros.

Nesse sentido, a lei 12.587/2012 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) é um marco importante. De acordo com o IPEA (2012), a nova lei consiste em um “importante marco na gestão das políticas públicas nas cidades brasileiras”, ao conceder aos municípios respaldo jurídico para “tomar medidas ou adotar instrumentos de priorização aos meios não-motorizados e coletivos de transporte em detrimento ao individual”, assim como “abre a possibilidade para que eventuais ações e investimentos das prefeituras possam ser contestados, caso eles venham a contrariar as diretrizes fixadas na lei”. (IPEA, 2012, p.3).

A PNMU estabelece as diretrizes para a implementação de uma política de mobilidade urbana no âmbito local e fornece ferramentas de gestão aos municípios a fim de estimular políticas de priorização ao transporte coletivo. Uma das resoluções mais importantes da lei foi estabelecer que municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem planos locais de mobilidade urbana. Essa configuração segue um aspecto relevantes das políticas públicas no pós- 88: com a redemocratização e a Constituição de 1998, emergiram novos arranjos institucionais para formulação de políticas públicas no nível subnacional de governo. Os municípios ganharam centralidade, intensificando sua atuação na formulação de propostas voltadas para o desenvolvimento local. No entanto, essa transferência de responsabilidade nem sempre veio acompanhada de apoio técnico e financeiro para elaboração e execução das políticas. (VAZ e LOTTA, 2012).

A Política Nacional de Mobilidade como está formulada, impõe a necessidade de arranjos institucionais complexos trazendo novas oportunidades e desafios para a gestão dos transportes nos municípios. O ambiente da mobilidade urbana é bastante complexo e demanda que sejam empreendidos esforços do Poder Público para sua execução. Em primeiro lugar, por tratar-se de uma política descentralizada, exige o compartilhamento das responsabilidades entre os órgãos dos três níveis de governo (União, Estados e Municípios) e uma coordenação federativa baseada na cooperação. Além disso, a questão da mobilidade comumente definida a partir dos problemas de trânsito e de transportes, na realidade trata-se de uma temática de grande transversalidade. A mobilidade está inserida na política de desenvolvimento urbano, tendo, portanto, relação direta com outros temas, como habitação, uso e ocupação do solo, infraestrutura, etc. e sendo permeável a eles, no sentido de que as mudanças nessas políticas afetam a mobilidade e vice-versa. Nesse sentido, para que o planejamento da política produza

os efeitos desejáveis, é preciso alinhar as ações governamentais em torno dos demais temas que compõem as políticas de desenvolvimento urbano transversais à política de mobilidade.

O ambiente democrático e de crescentes demandas por transparência e participação da sociedade nos processos decisórios, no qual a política de mobilidade está inserida, é outro aspecto que de grande relevância para a execução da lei no plano local. Visando assegurar a participação da sociedade no processo de formulação dos planos municipais de mobilidade, a lei nacional estabelece como prerrogativa a ampla participação da sociedade civil.

Considerando o Plano Local de Mobilidade desenvolvido pelos municípios como a efetivação da PNMU, o objetivo do presente estudo é analisar a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) no município de São Paulo, a partir da avaliação do processo de formulação do plano local, inserido do Plano Diretor do município. Considerando a importância do transporte público coletivo para o município, o estudo pretende analisar o plano, com foco na gestão do transporte coletivo, tendo como fins específicos: entender o contexto institucional em que se deu o processo; identificar os arranjos institucionais construídos em torno do processo de formulação do plano: como se relaciona com outras áreas? Como está prevista a articulação com outros níveis de governo? Quais os mecanismos de participação popular previstos/adotados.

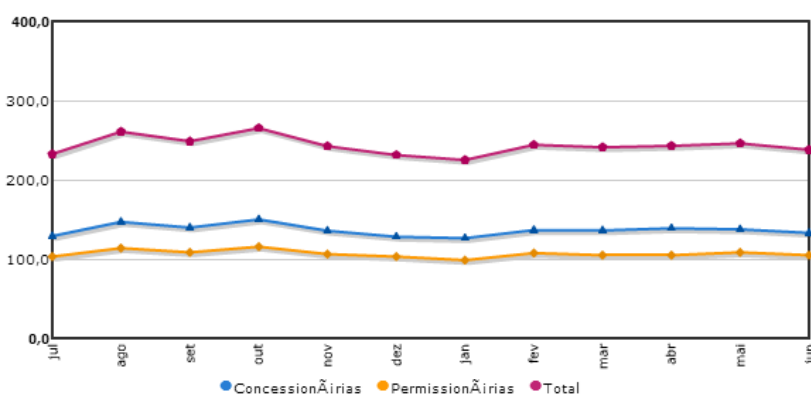
Para tanto, o artigo tomará como referencial teórico o modelo analisado por Farah (2001) em seu trabalho “Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo”, em que a autora avalia a formulação e implementação das políticas públicas no ambiente institucional pós-88 e o papel dos atores subnacionais neste novo contexto.

O artigo está organizado em 4 seções, além da introdução e conclusão. Na primeira será apresentado o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São Paulo – STCUP-SP. Em um segundo momento, será feita a exposição da PNMU, objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos, destacando sua importância para a gestão pública municipal de transportes. Em seguida, será exposto o modelo institucional analisado por Farah, destacando a configuração da relação entre Estado e sociedade e a articulação intra e intergovernamental. Por fim, abordaremos as diretrizes da PNMU e das premissas contidas no plano local de mobilidade a fim de identificar a existência desses arranjos bem como as oportunidades e desafios que se abrem para a gestão do transporte público coletivo no município de São Paulo realizado pela SPTRANS e melhorar a qualidade do serviço prestado à população.

II - Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do município de São Paulo – STCUP-SP

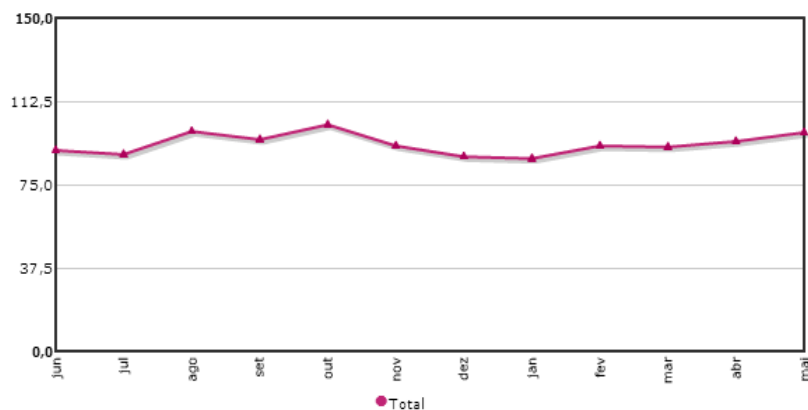
O transporte coletivo por ônibus é o principal meio de transporte coletivo utilizado no município. De acordo com dados da SPTrans são transportadas cerca de 6,5 milhões de passageiros por dia pelo transporte coletivo sobre pneus no município, o que demonstra a predominância do modal na cidade de São Paulo. O serviço prestado pelo Metrô representa apenas 22% das viagens diárias realizadas na cidade de São Paulo, sendo que deste total, apenas 5% acessam o Metrô sem precisar tomar ônibus. Os outros 16% fazem integração com algum outro tipo de transporte, sendo que 6% utilizam o sistema de ônibus e micro-ônibus; 4% fazem baldeação com a Companhia de Trens Metropolitanos CPTM e o restante, 6%, usam veículo individual ou o coletivo privado. (SMT, 2014). As figuras abaixo apresentam a média de viagens realizada por mês por ônibus e metrô no município. A figura 1 exibe os passageiros transportados por ônibus no município de São Paulo, segundo dados da SPTrans. O número de passageiros transportados por mês é em torno de 200 milhões. Enquanto o metrô representa menos da metade desse número, conforme observado na Figura 2:

Figura 1 - Passageiros transportados por mês – ÔNIBUS (Julho de 2013 – Junho 2014)
(Valor em milhares)



Fonte: SPTrans, 2014

Figura 2 – Passageiros transportados por mês – Metrô – Junho de 2013 – Maio de 2014
(Valor em milhares)



Fonte: SPTrans, 2014

A competência de planejar, gerenciar e fiscalizar o serviço público de transporte coletivo por ônibus no município de São Paulo é da Prefeitura Municipal. Por meio da Secretaria Municipal de Transporte (SMT), e pelas empresas a ela vinculadas, o poder público realiza a gestão, implantação de infraestrutura e a operação do serviço de transporte público coletivo de ônibus, administradas pela SPTrans e a organização do sistema viário pela CET. (SMT, 2014).

De acordo com dados da SPTRANS (2014), o Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo (STCUP-SP), conta com uma frota de 14.727 ônibus, sendo 10.357 adaptados para transportar pessoas com mobilidade reduzida. Esses veículos operam 1.286 linhas, sendo 799 de concessão e 487 por veículos de permissionários. São ao todo, 28 terminais municipais e um intermunicipal para servir a população.

O sistema de transporte coletivo de passageiros no Município de São Paulo, chamado Sistema Interligado, encontra-se organizado em duas redes: o Subsistema Estrutural e o subsistema local. Esse modelo foi estabelecido por meio da Lei Municipal nº 13.241, 12 de dezembro de 2001, editada na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2004), dispendo sobre a organização dos serviços do STCUP-SP, em substituição ao antigo Sistema Municipal de Transportes Urbanos (Lei nº 11.037/1991) da gestão Erundina (1989-1993). (Ávila et al, 2014):

Art. 2º [...]

I - Sistema Integrado composto por:

a) Subsistema Estrutural: conjunto de linhas de Transporte Coletivo Público de Passageiros que atendem a demandas elevadas e integram as diversas regiões da cidade;

b) Subsistema Local: conjunto de linhas de Transporte Coletivo Público de Passageiros que atendem a demandas internas de uma mesma região e alimentam o Subsistema Estrutural.

II - Serviços Complementares: serviços de Transporte Público de caráter especial, com tarifa diferenciada, que serão prestados por operadores ou terceiros, de acordo

com as disposições regulamentares editadas pela Secretaria Municipal de Transportes:

a) no caso dos serviços complementares serem oferecidos aos mesmos usuários do Sistema Integrado, esta oferta será limitada a um percentual definido por decreto editado pelo Poder Público;

b) o prestador de serviço complementar deve aportar ao Poder Público um valor igual à remuneração fixada para o subsistema local por passageiro transportado.

Segundo a lei, as duas redes tem funções distintas: a rede de linhas estruturais é formada por linhas de maior movimento e atendem as regiões centrais da cidade, corredores e subcentros regionais; e a rede de linhas locais, que atende aos bairros, fazendo a ligação destes com os terminais e as linhas do Metrô e CPTM e aos subcentros. (Lei 13.241, 12 de Dezembro de 2001).

A organização das linhas está dividida em oito áreas de operação pela cidade. Em cada um dessas áreas o serviço é prestado por um consórcio de empresas e uma cooperativa. O subsistema estrutural foi delegado, por meio de licitação a consórcios de empresas por área, enquanto o subsistema local é operado por cooperativas através de contratos de permissão (SPTRANS, 2014).

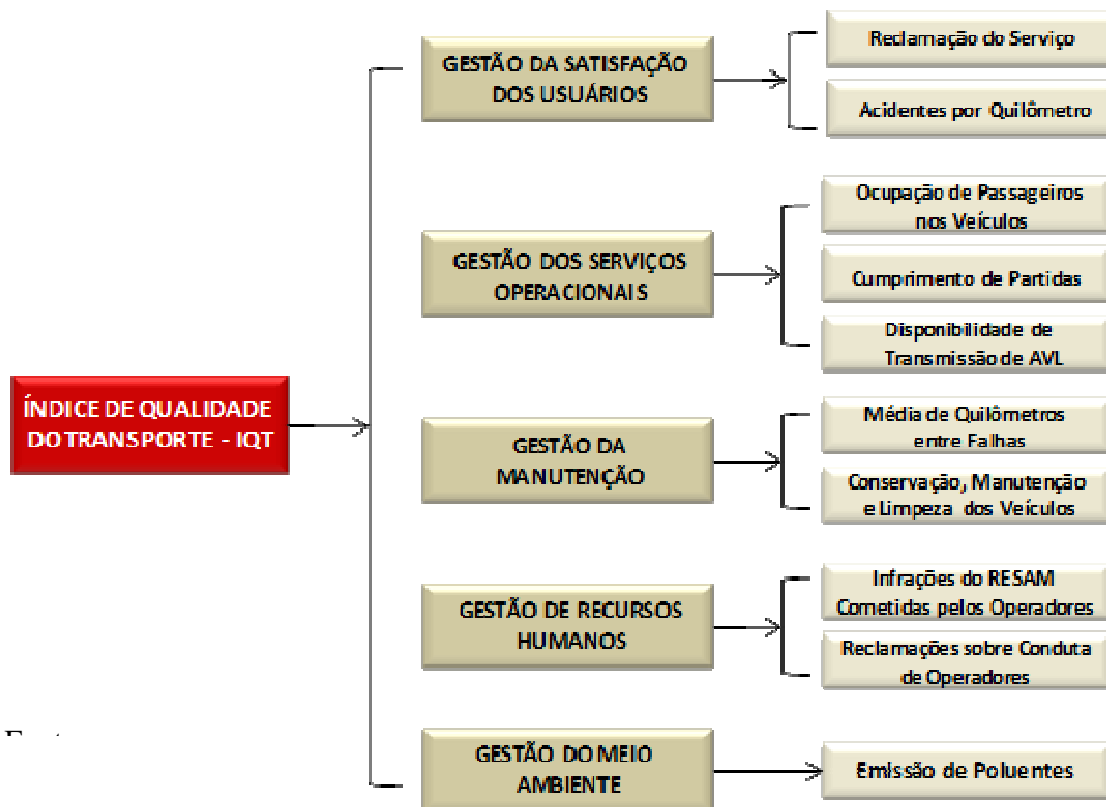
A SP Transporte S.A. – SPTRANS, sociedade de economia mista vinculada à SMT é responsável pela gestão do sistema de transportes do município. A empresa criada pelo Decreto Municipal nº 365, de 10 de outubro de 1946 tem a missão de planejar, gerir, fiscalizar e explorar o serviço de transporte urbano de passageiros do município.

Além de SPTRANS, a CPTM, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos e a Companhia Do Metropolitano de São Paulo, ambas sob a gestão do Governo Estadual, complementam os modais de transporte coletivo de passageiros no município. A EMTU é outra empresa de ônibus metropolitanos, controlada pelo Estado, que transporta passageiros do município de São Paulo para outras cidades da região metropolitana, por meio de um corredor intermunicipal, operador por trólebus e ônibus movidos a diesel, fazendo a integração entre o município e as demais cidades ao redor e também, ao Aeroporto Internacional de Guarulhos (Ávila e at, 2014).

Apesar da centralidade dos serviços de transporte coletivo realizado sobre pneus, a qualidade do sistema no município de São Paulo ainda é baixa, causando transtornos à população que depende deste serviço. Para avaliar os serviços do STCUP-SP, a SPTrans criou um sistema de avaliação baseado no Índice de Qualidade do Transporte – IQT. Por meio deste índice é possível fazer medições paramétricas sobre o desempenho dos serviços prestados. A composição do IQT reúne diversos indicadores construídos a partir de critérios de avaliação

que vão desde à satisfação do usuário até a emissão de poluentes. Abaixo, a Figura 3 ilustra como estão organizados os indicadores e categorias de avaliação, que compõe o IQT.

Figura 3 - Composição do Índice de Qualidade do Transporte (IQT) da SPTrans



A classificação do Índice de Qualidade do Transporte – IQT varia entre ótimo, bom, regular ou ruim e se baseia na quantidade de reclamações, atrasos, acidentes, superlotação, falhas do sistema, limpeza dos veículos e comportamento dos motoristas e cobradores. O resultado do IQT é obtido considerando o padrão de desempenho conjunto das empresas que operam o sistema. Desse modo, se uma empresa é mal avaliada, ela tende a puxar o índice para baixo. Esse método foi escolhido visando estimular que as empresas que receberem notas ruins se comparem com as demais e tentem elevar o padrão de qualidade da prestação do serviço de transporte como um todo (Ávila et al, 2014).

De acordo com análise dos resultados do IQT apresentada por Ávila et al (2014), os dados observados no período de 2011 a março de 2014 apontam para a baixa qualidade do transporte público prestado pelos concessionários e permissionários no município de São Paulo. Tomando como base o 6º ciclo de avaliação, que compreende o período de julho a dezembro de 2013, e os primeiros meses de 2014 (janeiro a março), grande parte das empresas receberam a nota “ruim”, seguidas de regular e bom. Somente a Via Sul, na área 5,

apresentou um desvio em relação às demais, ao ter o serviço classificado como “ótimo”, em janeiro de 2014.

III - Política Nacional de Mobilidade Urbana

O tema da mobilidade ganhou destaque na pauta política, com as manifestações de junho de 2013. As elites políticas brasileiras foram provocadas a darem respostas às demandas sociais levantadas pelos protestos de rua, iniciados por uma reação da sociedade paulistana contra o aumento no preço da tarifa pública de ônibus em R\$ 0,20 em São Paulo.

No entanto, essa questão não é novidade na agenda dos governos e tem origens no processo desordenado e acelerado de urbanização brasileira. A partir da segunda metade do século XX, as cidades sofreram um *boom* populacional, com grande parte da população migrando para os centros urbanos. Mas a medida que as cidades cresciam, os serviços e capital foram se concentrando nas áreas centrais, expulsando as populações mais pobres para as regiões periféricas do município. Além das desigualdades espaciais e sociais que esse fenômeno gerou, sentiram-se seus efeitos também na mobilidade urbana: como a oferta de serviços públicos e emprego permaneceram nos centros, essas populações foram condicionadas a fazerem grandes deslocamentos diariamente, em movimentos pendulares (FERREIRA, 2005).

Apesar de os governos locais procurarem responder aos desafios da mobilidade local, faltava capacidade para a gestão pública para lidar com a questão. O sistema de mobilidade carecia de um marco legal que estabelecesse as diretrizes e uma articulação nacional da política, planejamento dos investimentos públicos e capacitação dos municípios para gestão nesta área.

No entanto, o histórico das políticas mostra que não houve uma articulação entre os investimentos públicos e planejamento para o transporte coletivo com as demais políticas de desenvolvimento urbano; as políticas, voltadas mais para o transporte coletivo, sem levar em conta as transformações necessárias dos espaços urbanos, o que resultou em um sistema público de transporte pouco eficiente e de má qualidade, incentivando a população a migrar do transporte coletivo para o individual motorizado. As iniciativas governamentais se concentraram em grande parte em resolver a questão do transporte público, sem, contudo, propor soluções integradas de mobilidade. Desde o início dos anos 90 foram enviadas ao

Congresso diversas propostas, mas nenhuma apresentava um projeto integrado, antes eram respostas segmentadas (GOMIDE, 2008).

Finalmente, em 2007, o Executivo enviou para o Congresso o projeto de lei 1697/2007 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. A matéria tramitou nas duas Casas Legislativas e levou ao todo 4 anos para ser aprovada. Por iniciativa do Poder Executivo, foi enviado à Câmara dos Deputados o projeto de lei 1697/2007. A proposta foi anexada a outra mais antiga (PL 694/1995), de autoria do ex-deputado federal por São Paulo, Alberto Goldman, que dispunha sobre as diretrizes do Transporte Coletivo Urbano. Em abril de 2009, foi instalada a Comissão Especial na Câmara dos Deputados para analisar o projeto, sob a relatoria da dep. Ângela Amin. O projeto foi aprovado e remetido ao senado (PLC 166/2010). Em dezembro de 2011, o Senado aprovou a matéria sem alteração de mérito, seguindo direto para sanção presidencial (GOMIDE, 2008).

A nova política foi elaborada para servir como instrumento da política de desenvolvimento urbano de acordo com o disposto no artigo 182 da Constituição Federal de 1988², considerando o deslocamento da população como parte do desenvolvimento urbano:

Em outras palavras, as condições de deslocamento das pessoas e bens na cidade estão intimamente relacionadas com o desenvolvimento urbano e o bem-estar social. A política de mobilidade urbana tem, deste modo, objeto mais amplo que os serviços de transportes urbanos: trata-se, na verdade, da relação dos deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade e de seu planejamento para o desenvolvimento de suas funções sociais, proporcionando o acesso universal dos cidadãos às oportunidades que a vida na urbe oferece (GOMIDE, 2008, p.16).

O projeto de lei tinha como objetivo fixar as diretrizes e fornecer ferramentas de gestão aos municípios para implementação de uma política urbana inclusiva e capaz de garantir o bem-estar da população que vive em cidades. Nesse sentido, o PL elaborado no âmbito do Ministério das Cidades envolveu um amplo debate entre diversos setores da sociedade civil e grupos de interesse (GOMIDE, 2008, p.16).

Em dezembro de 2011 o Congresso aprovou a proposta e a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.587/2012, que originou a Política Nacional de Mobilidade Urbana — PNMU.

A formulação da lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana assinalou “o reconhecimento da necessidade da atuação do governo federal na política de mobilidade

² Em 1988, a Constituição Federal estabeleceu em seus artigos 182 e 183 que a União deveria estabelecer as diretrizes gerais da política urbana através de lei geral, a fim de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. (CF, 1988). Ao município foi imputada a responsabilidade do planejamento da política urbana, a ser fixado por meio do Plano Diretor. Esses artigos foram regulamentados pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, Estatuto das Cidades.

urbana, por meio de ações intersetoriais coordenadas, porém descentralizadas e sob o princípio da cooperação federativa.” (GOMIDE, 2008, p.22).

A lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) sancionada pela presidente Dilma Rousseff no dia 4 de janeiro de 2012 representa um grande avanço ao estabelecer um novo marco legal para a mobilidade contribuindo assim para melhoria da qualidade de vida de grande parte da população brasileira que em vive em médios e grandes centros urbanos. Por meio da nova lei, pela primeira vez a mobilidade se insere em um contexto mais amplo, uma vez que trata a mobilidade de forma integrada, para além do trânsito e do transporte, configurando-se em um instrumento da política de desenvolvimento urbano:

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 (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, Art. 2º)

Em seu artigo 5º, a lei estabelece como princípios, acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável; equidade no acesso ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte e na circulação urbana; segurança nos deslocamentos; justa distribuição dos benefícios e ônus no uso dos diferentes modos; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros. (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, Art. 5).

A fim de garantir que esses objetivos sejam alcançados, a lei instituiu diretrizes e forneceu aos municípios instrumentos para melhorar a gestão da mobilidade nas cidades brasileiras:

- Planejamento Integrado (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo);
- Integração entre modos e serviços;
- Prioridade de transporte não-motorizados sobre motorizados;
- Transporte público coletivo sobre individual motorizado.
- Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos;
- Desenvolvimento científico-tecnológico;
- Energias renováveis e menos poluentes;
- Projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

No que diz respeito ao transporte público, foco deste trabalho, essas diretrizes garantem aos municípios a possibilidade de “tomar medidas ou adotar instrumentos de priorização aos meios não-motorizados e coletivos de transporte em detrimento ao

individual”, tendo amparo legal para implementar essas mudanças, assim como “abre a possibilidade para que eventuais ações e investimentos das prefeituras possam ser contestados, caso eles venham a contrariar as diretrizes fixadas na lei” (IPEA, 2012, p.6). Nesse sentido, ao município se coloca um leque maior de oportunidades para melhorar a gestão do transporte público. Como já vem ocorrendo na cidade de São Paulo, como a construção de faixas exclusivas de ônibus, ciclovias e ciclo faixas; além disso, pode adotar outras medidas de restrição e controle de veículos motorizados, como pedágio urbano e controle de circulação e operação de transporte de cargas, etc.

Outro importante dispositivo da lei refere-se à obrigatoriedade de os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborarem planos municipais de mobilidade urbana, de acordo com as diretrizes estabelecidas na lei nacional. Essa decisão impacta diretamente no transporte coletivo, pois segundo o disposto na Constituição Federal de 1988 as políticas urbanas de transporte são de responsabilidade dos municípios. Os municípios têm o prazo de três anos a partir da vigência da lei para elaborarem seus planos, sendo que aqueles que não cumprirem esta exigência não poderão receber os repasses federais para investimentos no setor.

Nos seus artigos 8, 9 e 10, a lei dispõe sobre a regulação econômica do transporte coletivo ao fixar em lei que as contratações de serviços de transporte público devem ser feitas por meio de processo licitatório, adotando-se padrões de qualidade e desempenho, bem como, formas de monitoramento e avaliação dos serviços prestados pelas empresas concessionárias de ônibus para remuneração dos contratos. Atualmente, esse valor é calculado com base nos custos da operação estimados pelo poder público, de acordo com o IPEA (2012) trata-se de uma metodologia ineficiente, pois dificulta para o poder público estabelecer os custos reais do operador do sistema.

Além disso, a lei exige a garantia da transparência na definição da política tarifária, exigindo que os subsídios tarifários concedidos que impactem no custo da operação sejam estabelecidos em contrato através de critérios transparentes para medição de eficiência e produtividade e que os resultados sejam divulgados pelas prefeituras a toda a população (Lei 13.241 de dezembro de 2012, Art, 8º).

Os direitos dos usuários de transporte público coletivo também são contemplados pelo novo marco legal, ampliando as garantias dos cidadãos, como disponibilização de informação nos pontos de ônibus sobre itinerários, horários, tarifas e modos de integração com outros modais. Além disso, as prefeituras devem proporcionar meios de participação popular nas fases de planejamento, fiscalização e avaliação da política local de mobilidade urbana.

Outro aspecto a ser destacado é a definição das atribuições aos entes federados. A Política nacional de mobilidade urbana foi elaborada visando à regulamentação das diretrizes para a mobilidade urbana, configurando-se como um marco regulatório que reúne princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes sob os quais os agentes públicos envolvidos, principalmente, os municípios, deverão seguir. A Política também define diretrizes para melhoras as condições de mobilidade nas cidades, por meio da responsabilidade compartilhada e articulação entre as diferentes esferas do poder público.

IV– Referencial Teórico

O ambiente de formulação das políticas públicas até o início dos anos 80 era marcado pela centralização decisória e financeira na esfera federal; pela fragmentação institucional e pela exclusão da sociedade do processo de formulação das políticas (VAZ & LOTTA, 2012; FARAH, 2001). Os municípios tinham o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Muitos políticos encontraram meios de se beneficiar com esse arranjo, criando uma lógica clientelista para desenvolvimento de políticas públicas. Ao assumirem o papel de articuladores das relações entre governos estaduais e municipais *versus* governo federal, as elites políticas mantinham os governos locais dependentes de sua ação, e como contrapartida exigiam “fidelidade” para reeleição.

A falta de coordenação entre as inúmeras agências estatais e diversos órgãos era outra característica que marcou o período. Não havia comunicação tanto intragovernamental tampouco entre diferentes esferas de governo para implementação de programas setoriais. Com o objetivo de blindar os órgãos técnicos do governo das influências políticas foram criadas agências especializadas para responder às demandas setoriais. No entanto, como observa Farah (2001) a ação independente desses órgãos provocou fragmentação das políticas e perda de sinergia:

Se, por um lado, a constituição destas estruturas resultou do reconhecimento da crescente complexidade da problemática social no país, a exigir respostas que considerassem a singularidade dos desafios de cada uma das áreas sociais, de outro, esta especialização acabou se traduzindo em autonomia, cada política social e cada setor de serviço público sendo concebidos de forma independente dos demais, sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas. Disto decorria não apenas a perda de potenciais efeitos positivos de ações coordenadas dirigidas a um mesmo público-alvo, mas também o comprometimento de determinadas políticas, pela inexistência de serviços complementares de outro setor como aconteceu com ações na área da habitação, não acompanhadas, no curto e mesmo no médio prazo, pela implantação de infraestrutura e de equipamentos coletivos (Farah, 2001, p. 122).

Outro aspecto significativo que marcou a formulação das políticas públicas do período ditatorial foi o distanciamento da sociedade civil em relação ao processo decisório. A relação Estado/sociedade e “a implementação de programas e a alocação de recursos ora eram influenciadas pela relação entre políticos e sua clientela, na base de troca de favores, ora pela lógica corporativa típica da “cidadania regulada” (Santos, 1979 apud Farah, 2001, p.123), tornando a elaboração de políticas públicas exclusivas a pessoas e setores beneficiados pela proximidade dos políticos (clientelismo) e acesso privilegiado à estruturas da administração (corporativismo) (Nunes, 1997). Para Nunes (1997), a especialização das agências também causava a falsa impressão de que o insulamento burocrático seria a melhor opção para evitar o clientelismo, dando aos decisores meios de tomar as melhores decisões. No entanto era apenas aparentemente um isolamento a influências políticas e um espaço de captura de interesses particulares, estando então isolado a críticas a essas escolhas, longe das pressões da sociedade civil, parlamentares e partidos. Esse padrão, além de excludente impede o controle e a responsabilização dos atores.

No início dos anos 80 emergiram diversos movimentos a favor da redemocratização do país. Por iniciativa dos governos estaduais de oposição abriu-se uma agenda de reformas do estado que culminou na Constituição de 88, trazendo “luz à ideia de descentralização das políticas públicas como uma das condições para aproximar o Estado dos cidadãos e, portanto, aumentar a democracia” (Vaz & Lotta, 2012, p.2). Buscou-se descentralizar a formulação e incentivar a participação da sociedade na implementação das políticas públicas, buscando se distanciar do modelo anterior do Estado interventor e voltado a atingir a universalização das políticas, o “Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com esses setores” (Farah, 2001; Vaz e Lotta, 2012, p.6).

A Constituição de 1988 organizou a divisão político-administrativa do Brasil em União, Estados, o Distrito Federal e municípios, elevando o município à categoria de ente federado como os demais. Com essa configuração, atribuições e competências foram transferidas aos municípios, dentre elas a autoridade para “I - legislar sobre assuntos de interesse local;” e “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;”. (Art. 30, inc. I e V).

Farah (2001) assinala também que o aprofundamento da crise do Estado e a carência de recursos, limitaram ainda mais a capacidade do Estado de atender às demandas sociais crescentes. Nesse sentido, além da isonomia e democratização, a agenda de reforma

incorporou outros aspectos como eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas. A preocupação era preparar o Estado para enfrentar os desafios colocados pelo novo contexto mundial, de globalização e pela agenda social democrática.

No entanto, a descentralização e a transferência de atribuições e competências, muitas vezes não vieram acompanhadas do repasse de recursos e capacitação técnica para a formulação e execução das políticas públicas. A Constituição incluiu os municípios na partilha de recursos fiscais, no entanto na prática esses recursos nem sempre são suficientes para dar as condições para desenhar políticas de âmbito local. Além disso, falta capacidade de gestão à administração pública municipal (VAZ e LOTTA, 2012).

Esse conjunto de mudanças e a crescente importância dos municípios tem alterado a forma como as políticas são elaboradas e implementadas: “[...] os governos locais têm contribuído para a formatação de novos arranjos institucionais e de novos processos de gestão em que se rompem alguns dos elementos críticos que caracterizavam as políticas sociais até os anos 80.” (Farah, 2001, p.122). Esse movimento de mudança nos arranjos “passa de um modelo de gestão baseado em visão tradicional, hierarquizada, funcional, setorial para modelo transversal, intersetorial, sistêmico, participativo e voltado à efetividade” (VAZ e LOTTA, 2012, p.1).

Nesse novo padrão, surge uma nova relação entre os três níveis de governo, além da busca por “novas relações entre as próprias organizações do Governo Federal, em um referencial de intersetorialidade e, por fim, criando espaços específicos para a participação da sociedade civil, numa lógica de democratização das tomadas de decisão” (VAZ e LOTTA, 2012, p.5).

O quadro 1 resume as características das políticas públicas antes do início do período democrático de um lado (esquerda) e depois da elaboração da Constituição Federal de 1988 (direita). Percebe-se que houve descentralização das políticas públicas e inclusão de novos atores no ciclo das políticas, formando novos arranjos institucionais no período democrático.

<i>Características das Políticas Públicas</i>	
Até o início dos anos 80	Pós - 88
Centralização decisória e financeira na esfera federal	Integração das ações – coordenação federativa
Fragmentação institucional	Estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de

Exclusão da sociedade do processo de formulação das políticas.	outros municípios Novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no nível local
--	---

i. Arranjos institucionais intergovernamentais

Neste ponto, convém retomar o conceito de federalismo e situar o Brasil nesse contexto. A organização político-administrativa do país em União, Estados e Municípios estabelecida pela Constituição de 1988, está baseada em princípios federativos. Sob essa premissa se sustenta um sistema político baseado no compartilhamento de poder entre os diferentes níveis de governo, derivado do Pacto Federativo, por meio do qual as partes concordam em constituir um poder nacional (Abrucio, 2005).

A estrutura de poder no sistema federalista é matricial havendo autonomia das unidades subnacionais e compartilhamento de poder com o governo central. Em outras palavras, não há sobreposição de poder, antes há uma horizontalidade entre os entes. Esse modelo, portanto, gera interdependência entre as unidades autônomas, tanto no envolvimento na tomada de decisões quanto no partilhamento de responsabilidades, aspecto que será retomado adiante.

De acordo com Abrucio (2005) pelo menos duas condições essenciais levam uma nação a aderir ao pacto federativo. A primeira seria a existência de heterogeneidades e a segunda, a disposição em manter a “unidade na diversidade”. Geralmente, os países optam pelo modelo federativo a fim de administrar melhor as heterogeneidades existentes no território e impedir a fragmentação política.

O Brasil é um país bastante heterogêneo, marcado por diferenças e desigualdades regionais, devido às dimensões continentais e à grande diversidade de ecossistemas ao longo de um vasto território. Paralelamente às heterogeneidades físicas, o modo de colonização do país também contribuiu para produção de outras heterogeneidades, destacando-se os regionalismos. Para dar conta de administrar um território vasto como o Brasil, a Corte adotou o sistema de capitânicas hereditárias. Isto fez com partes habitadas ou colonizadas do território, se desenvolvessem de forma autônoma e se produzissem culturas particulares. Hoje, nos deparamos com uma configuração tão diversa internamente, sendo possível falar em diferentes “brasis” ao nos referirmos às diferenças entre as regiões brasileiras.

É importante retomar esses aspectos porque eles não só explicam a origem do federalismo brasileiro, mas também como esses fatores contribuíram para o seu desenho institucional internamente. Em decorrência da tendência centralizadora herdada do Brasil colônia, em diversos momentos os governos conviveram com o paradoxo da centralização versus descentralização, fazendo com que os governos ora optassem pela centralização autoritária, ora pela descentralização não formalmente coordenada. Até que em 1988, a Constituição consolidou o federalismo, garantindo que Estados e municípios tivessem sua autonomia resguardada por regras constitucionais. O município foi classificado como ente federativo assim como os estados e delineou-se o desenho institucional do novo pacto federativo que abriu um processo de ampla descentralização financeira, administrativa, política, o que cooperou para maior democratização das políticas públicas.

Uma das consequências diretas do federalismo que mais afetam as políticas públicas diz respeito ao ambiente de interdependência que se instala entre os entes. Sendo a União, os Estados e os Municípios, unidades autônomas, produzem simultaneamente ações com efeitos uns sobre os outros e, portanto, que exige cada vez mais da cooperação entre si, sendo preciso coordenar as ações dos diferentes níveis de governo para que se obtenha sucesso na implementação de políticas públicas (ABRUCIO, 2005).

Com a democratização, o desenho de um programa, projeto ou ação governamental no ambiente descentralizado das políticas envolve mais de uma esfera de governo. Esse contexto descentralizado demanda uma articulação capaz de mobilizar esforços de todos os entes envolvidos, para que os atores subnacionais não se transformem apenas em executores das políticas decididas centralmente. É importante que haja, nesse sentido, a provisão de recursos aos executores, pois os municípios sozinhos não têm condições de arcar com os custos das políticas. A articulação entre os diferentes níveis de governo na formulação e implementação das políticas públicas se tornou condição essencial (Farah, 2001).

Convém citar também, que esse ambiente também admite formas de articulação horizontal entre governos, como os consórcios intermunicipais. O Consórcio do Grande ABC que reúne as prefeituras das sete cidades para busca de soluções conjuntas a problemas comuns é um bom exemplo.

ii. Arranjos institucionais intersetoriais

O padrão de segmentação setorial da ação estatal adotado pelo período anterior à democratização foi sendo aos poucos substituído pelo modelo de integração das políticas públicas. No pós 88 há uma busca pela união de esforços intragovernamental, contribuindo dessa forma para a eficiência e efetividade das políticas públicas setoriais, pois essa interlocução evita a fragmentação institucional e a superposição de políticas. Por ser um processo recente, ainda é possível verificar contradições ou falta de complementariedade de algumas políticas, como é o exemplo das políticas de priorização do transporte público do governo federal, mantendo contraditoriamente, incentivos fiscais para as montadoras de veículos, incentivando a aquisição de veículos individuais pela população. Contudo, esse arranjo tem gerado melhor coordenação e sinergias para a ação estatal.

iii. Arranjos institucionais com a sociedade

Novos atores foram incluídos no processo de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas. Em todo o ciclo das políticas públicas – formulação, execução e monitoramento e avaliação - há a participação de atores não exclusivos ao quadro institucional do governo, mas que integram outros setores, como entidades de terceiro setor, sociedade civil organizada, setor privado. Na etapa de elaboração das políticas as discussões são sobre o problema a ser enfrentado, as possíveis soluções, financiamento e modos de alocação dos recursos, dentre outras questões. Atores não-estatais disponibilizam recursos humanos, cedem espaços e equipamentos para implementação dos programas. Na fase de avaliação e controle das políticas observa-se a adoção de mecanismos de monitoramento e controle das políticas pela sociedade. As políticas são delineadas levando-se em conta as demandas sociais.

V – Arranjos institucionais na formulação do Plano Local de Mobilidade Urbana de São Paulo

O Plano local de Mobilidade representa a efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, pois por meio dele os municípios se apropriam dos instrumentos previstos na lei nacional para planejar e executar suas políticas. Nesse sentido, para analisar as oportunidades e os desafios que os novos arranjos institucionais no pós -88 representam para

o sistema nacional de mobilidade e para a implementação da política no nível subnacional, tomaremos como base o Plano Diretor do município de São Paulo, com o objetivo de identificar os arranjos institucionais construídos em torno do plano, a partir dos conceitos de coordenação federativa, integração intersetorial e participação da sociedade.

O Plano de Mobilidade Urbana do município de São Paulo está em fase de elaboração pela prefeitura, no entanto, suas diretrizes, princípios e objetivos estão expressos no Plano Diretor Estratégico (PDE) do município. O PDE sofreu recente processo de revisão pela atual administração e foi instituído por meio da nova lei 16.050/2014, aprovada pela Câmara Municipal no dia 30 de junho de 2014 e sancionada em 31 de julho do mesmo ano pelo prefeito Fernando Haddad.

O PDE é o instrumento básico de planejamento urbano conforme definido pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). É estabelecido por meio de lei municipal e serve para orientar e informar a elaboração a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do município (§1º do art. 40, do Estatuto). Por meio desta lei são fixadas as diretrizes para orientar o desenvolvimento urbano e o planejamento do crescimento da cidade, definindo-se regras como: as áreas urbanas onde será aplicado parcelamento, edificação ou utilização compulsório do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (Art. 5º); direito de preempção (Art.25); outorga onerosa do direito de construir (Art.28); alteração do uso do solo, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir (Art. 35); estudo de impacto de vizinhança (Art.35) (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001).

No capítulo IV, o PDE estabelece diretrizes e objetivos do Sistema de Mobilidade de São Paulo que servirão de base para a formulação do plano local de mobilidade. O art. 225 do plano define o Sistema de Mobilidade como “conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações operacionais necessários à ampla mobilidade de pessoas e deslocamento de cargas pelo território municipal”. Assim como a Política Nacional de Mobilidade, o plano determina os componentes do sistema, considerando além do transporte e do trânsito (transporte coletivo e privado), os pedestres, ciclistas, hidrovias, transporte de cargas e as aerovias (Art. 226).

Os objetivos da política local de mobilidade estabelecidos no plano estão voltados a garantir a melhoria da qualidade de vida da população, reduzindo tempos das viagens, aumentando a qualidade do transporte e conforto nos deslocamentos; a priorização do transporte público coletivo; a sustentabilidade, entre outros (Art. 227).

As diretrizes para as ações e investimentos públicos e privados no Sistema de Mobilidade estão fixadas pelo artigo 228 da lei e estabelecem a priorização do transporte público, não motorizados sob o transporte individual motorizado; a democratização dos espaços públicos destinados à mobilidade urbana, dando prioridade ao transporte coletivo; integração com outros modais; promover alternativas sustentáveis ao uso de veículos motorizados, como o uso de bicicletas; articulação entre as políticas setoriais e ações de mobilidade, envolvendo os três níveis de governo (União, Governo do Estado e município) e seus respectivos órgãos técnicos; criar mecanismos de participação popular no processo de formulação e gestão da mobilidade urbana, entre outros.

Tomando como base o modelo de arranjo institucional pós-redemocratização analisado por Farah (2001), ancorado em três pilares, quais sejam: coordenação federativa; articulação de políticas intersetoriais; e mecanismos de participação, analisam-se a seguir as diretrizes estabelecidas no plano diretor do plano local de mobilidade de São Paulo e de que forma se relacionam, visando compreender os arranjos institucionais que dão sustentação ao plano, bem como, os desafios a serem superados para a concreta efetivação da política nacional de mobilidade, de modo a contribuir para a melhoria na qualidade dos transportes públicos e facilitação do deslocamento da população.

i. Coordenação federativa

A Política Nacional de Mobilidade Urbana apresenta essas características federativas, estando baseada na descentralização decisória e no compartilhamento das responsabilidades. Pelo modelo estabelecido, as três unidades da federação – União, Estados e municípios dividem entre si atribuições e competências para a efetivação da política pública.

Segundo dispositivos da lei, a União é responsável por estabelecer as diretrizes da lei, definindo os rumos da mobilidade urbana e os objetivos que se deseja alcançar, bem como, capacitar os órgãos nos estados, Distrito Federal e nos municípios, fornecendo informações e conhecimento técnico aos gestores, de modo a garantir que eles sejam capazes de dar continuidade ao projeto local. A União também deve ser responsável pelos repasses financeiros aos atores subnacionais para desenvolvimento de ações e investimentos públicos em mobilidade. Outra atribuição relevante que a lei estabelece ao governo federal é o papel de articulador das ações entre os Estados e Municípios.

A lei define como competências dos governos estaduais, a prestação de serviços de transportes intermunicipais, definição de política tributária e alternativas de incentivo para

implementação da PNMU, além da integração dos serviços metropolitanos. Os municípios, por sua vez, são os responsáveis por planejar e executar a política de mobilidade local.

O município de São Paulo, através do Plano Diretor, traça a coordenação federativa como uma de suas diretrizes, estabelecendo que haja integração, principalmente com o governo estadual, nas diversas etapas de formulação e implementação do plano. De acordo com o plano, o projeto municipal para a mobilidade deve se apoiar em um “modelo institucional para o planejamento da mobilidade, promovendo maior integração entre as esferas municipal e estadual, tanto no âmbito da formulação de políticas setoriais, como na esfera do desenvolvimento técnico dos trabalhos, buscando uma maior integração metropolitana” (Art. 228).

Os incentivos aos arranjos institucionais propostos pela PNMU constroem uma lógica de maior articulação entre os três entes federativos e de coordenação federativa, apoiados no fortalecimento de um federalismo mais cooperativo entre as esferas governamentais. Era o que faltava para um sistema nacional de mobilidade propriamente dito. A maioria dos municípios sofre com a baixa capacidade de gestão e carecem de ajuda do governo federal, não só com recursos financeiros, mas também humanos e de técnico (GOMIDE, 2012). Assim, a construção da política nacionalmente garante aos municípios apoio e amparo jurídico para suas ações.

Outra preocupação da PNMU foi a previsão de integração das áreas conurbadas entre estado e municípios, visando à constituição de ações integradas e articulação entre esses entes nas regiões metropolitanas. (Inciso VII do Art. 6º). O plano local caminha na mesma direção. Estes dispositivos preenchem a lacuna nas competências entre os entes federativos (Estados e municípios) que sempre representou dificuldades nas regiões metropolitanas em integrar os serviços de transporte público coletivo em áreas comuns.

As diretrizes e princípios balizadores das relações federativas estabelecidas na PNMU foram reforçados no Plano Diretor do município de São Paulo. O desafio que se coloca aos governantes é como fazer a engrenagem da política funcionar. É sabido que a coordenação intergovernamental mediante arenas decisórias conjuntas, necessárias pela determinação de responsabilidades compartilhadas apresentam dificuldades, uma vez que políticas estruturadas com base na cooperação entre os entes federativos exigem capacidade de negociação e coalizões. Este aspecto apesar de minimizado pela lei, exige competências que os entes terão que desenvolver ao longo da implementação da política.

Adotando as análises de Gomide e Pires (2012) na perspectiva dos arranjos político-societários, ressalta-se que poucos arranjos cooperativos como no caso da PNMU tornaram-se prática viáveis:

Assim, a produção de políticas públicas envolve naturalmente a constituição de arranjos institucionais que entrelacem instituições políticas com os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas. No entanto, tal entrelaçamento não é trivial, pois pode envolver tensões (ou mesmo dilemas) ao significar, por exemplo, que a ampliação da participação de atores da sociedade civil ou do sistema político-representativo (como partidos ou parlamentares) prejudica a produção de decisões eficientes e céleres (GOMIDE e PIRES, 2012, p.27).

ii. Ações integradas

As complexidades da Política Nacional da Mobilidade se relacionam com inúmeras temáticas que a envolvem: não é possível pensar formas de facilitar os deslocamentos das pessoas sem pensar também na organização dos espaços, na habitação, em transportes urbanos, na sustentabilidade, em infraestrutura, entre outros. A política de mobilidade urbana está inserida no contexto do desenvolvimento urbano, relacionando-se com outras políticas que o integram. Essa foi uma das principais inovações da PNMU em relação a propostas anteriores, que se limitaram a versar sobre trânsito e transportes. Já a nova lei trata a política de mobilidade como “instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município”. (Art.1º). Percebe-se, portanto, que se trata de uma política que se relaciona com outras políticas setoriais e que demanda não somente articulações intergovernamentais, mas também intragovernamentais.

No artigo 245 do Plano Diretor estão definidas as ações estratégicas para o Transporte Público Coletivo. No parágrafo 4 a lei determina que a implantação dos novos corredores de ônibus, terminais e estações de integração entre linhas e outros modais (metrô, trens, etc), esteja alinhada com melhorias em equipamentos públicos; instalação de infraestrutura que permita a integração com outros modais, como estacionamentos, bicicletários, além de prever as melhorias nas calçadas e na infraestrutura de trânsito. A lei também fixa a necessidade de se buscar soluções para diminuição da poluição ambiental e sonora. Outro aspecto importante previsto no plano é a instalação de moradias de interesse social próximas à infraestrutura planejada para o transporte público:

- I - soluções ambientalmente e tecnologicamente adequadas e gradativas que proporcionem níveis mínimos na emissão de poluentes e geração de ruídos;*
- II - integração física e operacional com o Sistema de Transporte Público Coletivo existente, incluindo-se o transporte hidroviário;*
- III - integração física e operacional com outros modos de transporte, em especial com o sistema cicloviário, por meio de implantação de bicicletários, permissão de embarque de bicicletas em veículos do sistema, priorização de travessias de pedestres, entre outras medidas;*
- IV - integração com serviços de compartilhamento de automóveis, possibilitando a realização de viagens articuladas com outros modais;*
- V - posicionamento dos pontos de parada e, quando couber, de estações, terminais, pátios de manutenção e estacionamento e outras instalações de apoio;*
- VI - melhorias nos passeios e espaços públicos, mobiliário urbano, iluminação pública e paisagem urbana, entre outros elementos;*
- VII - instalação de sinalizações que forneçam informações essenciais para o deslocamento do passageiro nos terminais, estações de transferência e conexões;*
- VIII - articulação com ofertas de Habitação de Interesse Social;*
- IX - melhoria na provisão de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, considerando o gradativo enterramento das redes aéreas;*
- X - preservação de patrimônios culturais e ambientais;*
- XI - requalificação dos espaços eventualmente utilizados como canteiro de obras e áreas de apoio;*
- XII - requalificação do espaço viário afetado.*

Isto exposto pode perceber que a integração das ações demanda que os órgãos internos aos governos, se comuniquem e se articulem visando à ação coordenada no planejamento, execução e controle das políticas setoriais de mobilidade. O desafio claro está em articular as agendas destas instituições, visto que cada órgão define suas prioridades e adota um calendário próprio. Sendo assim, os esforços para uma ação integrada requerem alteração de agendas e prioridade e isso nem sempre corresponde aos anseios políticos de seus dirigentes.

Cabe ressaltar aqui, a importância do envolvimento do próprio público-alvo que será afetado pela política, das políticas e demanda articulação entre as áreas para planejar, executar e controlar as políticas públicas.

iii. Mecanismos de participação da sociedade civil

A Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, trata-se de lei específica para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a Política Urbana. O Estatuto da Cidade é um instrumento importante do desenvolvimento urbano, pois estabelece normas gerais para o ordenamento do espaço das cidades. Por meio de seu art. 2.º, II, a lei fixa as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e trouxe importantes contribuições para o desenvolvimento urbano,

que mais tarde serviram para balizar as normas posteriores. Dentre elas, a gestão democrática da cidade, que consiste “na 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”. Estabelecendo que os poderes Executivo e Legislativo devam garantir a participação popular ao longo do processo de elaboração do plano diretor.

Por meio do parágrafo 4, do art. 40 da lei, fica estabelecido que o Poder Público deve garantir meios de participação da sociedade no processo de formulação e revisões do Plano Diretor, bem como, formas de controle de sua implementação. Como forma de facilitar o acompanhamento e fiscalização do plano, devem-se ser adotados instrumentos de participação como audiências públicas, debates populares; além de garantir a publicidade e disponibilização de informações e de documentos elaborados.

Estes instrumentos foram incorporados pela PNMU assegurando a participação da sociedade civil e também o controle da política, por meio de órgãos colegiados que reúnam representante do Poder público, da sociedade civil e também dos prestadores de serviços; outros mecanismos previstos consistem em ouvidorias nas instituições que gerenciam o Sistema Nacional de Mobilidade e agências similares; audiências e consultas públicas e adoção de canais de comunicação com o cidadão e usuários dos serviços públicos de transporte coletivo, que permitam a avaliação dos serviços e a prestação de contas dos gestores. (Art. 15).

Ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor, tanto na formulação do anteprojeto pela Prefeitura quanto durante a tramitação do projeto na Câmara de Vereadores. Inicialmente, a prefeitura disponibilizou à população diversos instrumentos de participação: foi aberta uma consulta pública sobre a proposta no plano via internet, através do site da prefeitura; também foram realizadas consultas à entidades relacionadas ao setor, como trabalhadores do sistema de transporte público, associações de usuários, ciclistas, transportadoras, entre outros e entidades de classe e núcleos universitários. Foram realizadas também audiências públicas distribuídas por regiões geográficas e também por temas, nestes fóruns a população pode se manifestar em relação às propostas apresentadas.

Seguindo a orientação da Política nacional e visando assegurar a participação da sociedade o Plano Diretor também elencou como uma das prioridades do plano local de mobilidade a “ampla participação de setores da sociedade civil em todas as fases do planejamento e gestão da mobilidade urbana;” (Art. 225, VIII).

Estas regras estabelecidas pela PMNU e reafirmadas pelo Plano Diretor de São Paulo invertem a lógica do período anterior ditatorial do Brasil, em que Estado e sociedade mantinham uma relação de exclusão deste último dos processos decisórios. Criaram-se com essas normas mecanismos de aproximação entre Estado e sociedade, que passam a desempenhar uma relação baseada na parceria e na transparência. Os setores da sociedade civil agora integram o processo de formulação das políticas. Nesse sentido há um estreitamento da relação entre Estado e sociedade e o rompimento com o paradigma de desconfiança na ação estatal.

Esta tendência tem diversos fatores positivos, como o aumento do controle das políticas públicas pela população; a obrigatoriedade de prestação de contas pelo poder público; aumento da eficiência e efetividade das políticas construídas a partir de consensos e contribuições do setor privado para o público. Isto abre oportunidade para o estabelecimento da gestão democrática das cidades, ao aumentar a permeabilidade da política. Em primeiro lugar, ao contar com as contribuições de outros setores de interesse na política, o consenso em torno da política é maior, o que eleva suas chances de sucesso no momento da implementação. Além disso, os *inputs* da iniciativa privada e demais setores, como organizações não governamentais, entidades de classe, associações contribuem para o aperfeiçoamento da política. Outro ponto é o aumento do controle da população sobre a política e aferição dos gastos públicos. Os desafios que se colocam, no entanto, referem-se à articulação desses interesses para evitar que a busca de consenso cause leniência ao processo e o estabelecimento de instrumentos que garantam a transparência dos processos e possibilitem a participação efetiva da sociedade.

VI - Conclusão

O objetivo deste trabalho foi identificar os arranjos institucionais construídos no ambiente institucional pós-88, bem como as oportunidades e os desafios que representam para o sistema nacional de mobilidade e para a implementação da política no nível subnacional. De acordo com o modelo analítico de Farah (2001), o ambiente institucional pós-88 inclui novos atores no processo decisório das políticas públicas - a sociedade civil e do setor privado passaram a fazer parte de todas as etapas de implantação de políticas, formulação, implementação e avaliação, contribuindo para a democratização das políticas públicas e

aumento do controle sobre a gestão pública. Esse novo ambiente gerou também novos arranjos institucionais, baseados na parceria entre setores privado e público e maior integração entre as ações dos governos – nos três diferentes níveis e nos diferentes órgãos intragovernamentais; além de maior participação popular.

A análise da lei 12.587/2012 que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU e do Plano Local de Mobilidade integrado ao plano diretor do município de São Paulo permite identificar não só a existência desses arranjos, como a previsão legal para que se adotem mecanismos que estimulem a cooperação e a inclusão da sociedade no processo decisório. Nesse sentido, a PNMU se configura em instrumento importante para o desenvolvimento urbano, impondo aos governos tanto oportunidades quanto desafios a serem superados.

Sob a ótica da coordenação federativa, ao estabelecer as atribuições de cada ente em relação à política, a PNMU fixa as atribuições de cada ente federativo, delimitando as tarefas que cabem ao Governo Federal, aos Estados e municípios. A articulação nacional da política garante o partilhamento das responsabilidades, evitando que os municípios assumam sozinhos a implementação da política. A lei fornece capacitação técnica e de gestão aos municípios, além de garantir o repasse de recursos financeiros. O plano de mobilidade local do município de São Paulo, em consonância com esses princípios, estabelece a coordenação entre o estado e o município de São Paulo em áreas conurbadas, preenchendo uma lacuna de muito tempo. Nesse sentido, a lei estimula um ambiente de cooperação entre os entes, o desafio será coordenar os diversos setores do governo e os três níveis para que cumpram suas responsabilidades e cooperem entre si, já que exige esforços conjuntos e negociações para as ações sejam bem coordenadas.

No que diz respeito às relações intragovernamentais, por se tratar de um dos temas que envolvem o desenvolvimento urbano, a mobilidade é uma política de grande transversalidade, exigindo que as agências intragovernamentais se articulem para gerar mais eficiência na política. O desafio claro é a priorização e compatibilização de agenda política.

Em relação à participação da sociedade civil, a PNMU estabelece dispositivos de incentivo à participação popular no processo de formulação do plano local de mobilidade. Seguindo as diretrizes da lei nacional, o plano local reforça essa tendência estabelecendo mecanismos de participação popular como a obrigatoriedade de realização de audiências públicas, consultas públicas, dentre outros. Essas medidas contribuem para a fixação das premissas para a gestão democrática das cidades. para o controle da política e também para sua efetividade. A participação do setor privado e da sociedade civil dá a política mais

legitimidade, além de produzir políticas mais completas, com contribuições e reunião de conhecimento de diversos setores. No entanto, se não houver uma boa articulação entre os setores, pode prejudicar o andamento do processo decisório, causando leniência ao processo.

Referências Bibliográficas

ÁVILA, Cassiano Quevedo Rosas de; LAHAM, Fernanda Gomes Correa; RODRIGUES, Juliana de Souza; São Paulo Transporte S. A. – SPTrans: Modernização da Gestão do Transporte Público na Cidade de São Paulo. São Paulo, FGV, 2014. 80 fls. Trabalho de Conclusão de curso para o título de Mestre – Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF:Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Ministério das Cidades, Lei 10/257 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, 2001.

BRASIL Lei Federal nº 12.587/2012 que Instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, 2012

FARAH, Marta Ferreira Santos Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, 2001. Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan./Fev. 2001

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Publicado em Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempo de globalização. UNESP: Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

GOMIDE, Alexandre A. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. Políticas sociais: acompanhamento e análise. 2006, 12, 242-250.

GOMIDE, Alexandre A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, 2008.

GOMIDE, Alexandre A; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Análise Político-Institucional / n.2 (2012) Brasília : Ipea, 2012 http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisespolitico_02.pdf. Acesso em 27 de Agosto de 2014.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor; Brasília, Enap, 1997.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120106_comunicadoipea128.pdf. Acesso em 11. Jul/2014.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Transportes. Premissas para um Plano de Mobilidade, 2011.

SÃO PAULO, Lei nº 13.241 , 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências, 2001

SÃO PAULO, Lei 16.050 de 21 de junho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002, 2014

VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. *A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012