

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - MESTRADO**

**DÉBORA SIERRA DE GOUVEIA**

**A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MOBILIDADE  
URBANA NO GRANDE ABC**

São Caetano do Sul

2017



**DÉBORA SIERRA DE GOUVEIA**

**A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MOBILIDADE  
URBANA NO GRANDE ABC**

Dissertação de mestrado apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. Área de Concentração: Gestão e Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Leandro Campi Prearo

São Caetano do Sul

2017

Gouveia, Débora Sierra de.

A formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana no Grande ABC / Débora Sierra de Gouveia. São Caetano do Sul: USCS/Programa de pós-graduação em Administração, 2017.

186 f

Orientador: Leandro Campi Prearo

Dissertação de Mestrado - Administração - Concentração: Gestão e Regionalidade - Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2017.

Aprovação em: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo  
Universidade Municipal de São Caetano do Sul

---

Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro  
Universidade Municipal de São Caetano do Sul

---

Prof. Dr. Marco Antônio Gaspar  
Universidade Nove De Julho

---

Prof. Dr. Celso Machado Junior  
Faculdades Metropolitanas Unidas



## **AGRADECIMENTOS**

Minha gratidão primeiramente a Deus, e não existem palavras para colocar lógica neste sentimento.

Gostaria de agradecer ao meu querido orientador, Professor Doutor Leandro Campi Prearo, por ser meu inspirador e fazer tanto jus à palavra orientação. Por ter me mostrado caminhos, possibilidades, por ter me conduzido ao caminho do conhecimento, da valorização do saber e da liberdade que o pensar possibilita. À liberdade que senti através dela e possibilitada por meu orientador e por todos os professores deste programa, muita gratidão e meu eterno respeito.

Agradeço aos membros da banca, Professora Doutora Maria do Carmo Romeiro e Professor Doutor Marco Antônio Gaspar por suas pertinentes e minuciosas contribuições neste estudo.

Meus agradecimentos aos colegas de jornada deste mestrado, mas especialmente: Alessandra, Gaspar e Renato. Pela troca de experiências, pela amizade construída, pelos estudos já realizados e os que ainda virão, pelas mensagens trocadas durante este programa. Principalmente, as mensagens noturnas que parecem atenuar a percepção de ser longa e solitária – talvez vocês não tenham noção da importância do seu papel.

Agradeço aos entrevistados que disponibilizaram seu escasso tempo para compartilhar conhecimentos e experiências e viabilizaram que os objetivos deste trabalho fossem alcançados.

Gostaria de oferecer minha gratidão ao meu querido companheiro, William, por toda paciência e ajuda durante este importante processo da minha jornada, bem como aos meus familiares pelas constantes palavras de incentivo.



## RESUMO

Essa dissertação constitui um estudo exploratório a partir de abordagens qualitativas discute sobre as dificuldades encontradas na elaboração de políticas públicas para a mobilidade urbana no Grande ABC Paulista. Para a identificação das dificuldades observadas, foram entrevistados 20 atores políticos locais dentre políticos, tecnocratas, burocratas, empresários e sociedade. A amostra foi formada a partir do Grupo de Trabalho de Mobilidade Urbana do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e seus indicados, caracterizando-a como uma amostra não probabilística por julgamento e bola de neve. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas a partir de tópicos extraídos da lei 12.587/2012, que aborda diversos aspectos da mobilidade urbana. Os resultados das entrevistas foram classificados através da análise de conteúdo em dez agrupamentos, apresentados em ordem decrescente de frequência: interesses conflituosos, técnicas e tecnologias limitadas, falta de entendimento dos atores, ineficiência do sistema, recursos humanos limitados, ciclo político, recursos financeiros limitados, dificuldades e ausência de planejamento, dificuldades de comunicação e por fim, dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação. O eixo da discussão e análise dos resultados foi na quadrangulação entre o papel do ator entrevistado, seu município de atuação, sua visão sobre a dificuldade da elaboração de políticas públicas para a mobilidade urbana e a literatura.

Palavras-chave: Política pública, Mobilidade Urbana, Dificuldades.



## **ABSTRACT**

This dissertation constitutes an exploratory study based on qualitative approaches discuss about the difficulties founded in the elaboration process of public policies for urban mobility in Grande ABC Paulista. To identify the difficulties, twenty local political actors were interviewed among politicians, technocrats, bureaucrats, businessmen and society. The sample was formed from the Working Group on Urban Mobility of the Consórcio Intermunicipal do Grande ABC and their indicated ones, characterizing it as a non-probabilistic sample by trial and snowball. Semi-structured interviews were conducted from topics extracted from the Law 12,587/2012, which addresses several aspects of urban mobility. The results of the interviews were classified by content analysis into ten groupings, in descending order of frequency: conflicting interests, limited techniques and technologies, lack of understanding of the actors, inefficiency of system, limited human resources, political cycle, limited financial resources, administration difficulties, communication difficulties and, finally, difficulties and absences of educational actions or education. The focus of discussion and analysis of results was on a quadrangulation among the role of the respondent, his / her municipality of action, his / her vision on the difficulty of elaborating public policies for urban mobility and literature.

**Keywords:** Public Policy, Urban Mobility, Difficulties.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Atores de Políticas Públicas.....	39
Figura 2 - Grande ABC Paulista na Região Metropolitana de São Paulo.....	58
Figura 3 - Distribuição Populacional do GABC no Território.....	65



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Termos utilizados na busca de casos de políticas públicas para a mobilidade urbana.....	48
Quadro 2 - Inconveniências da Utilização de Veículos Particulares.....	76
Quadro 3 - Conteúdo da Lei 12.587/2012 e roteiro das entrevistas semiestruturadas .....	81
Quadro 4: Sugestões para os próximos estudos.....	156



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Anos de publicação da literatura levantada acerca de políticas públicas para a mobilidade urbana.....	49
Tabela 2 - Frequência dos Atores Políticos encontrados na literatura levanta acerca de políticas públicas para a mobilidade urbana.....	50
Tabela 3 - Grau de Urbanização (%) .....	63
Tabela 4 - Densidade Demográfica (Hab/Km <sup>2</sup> ).....	64
Tabela 5 - População.....	65
Tabela 6 - Sedes de Empresas com CNPJ .....	66
Tabela 7 - População Economicamente Ativa .....	67
Tabela 8 - População total entre 10 e 65 anos .....	68
Tabela 9 - Local de Trabalho <i>versus</i> Local de Residência (%).....	69
Tabela 10 - Viagens diárias por Motivo no GABC .....	69
Tabela 11 - Tempo de deslocamento da população urbana .....	71
Tabela 12 - Viagens Atraídas por Tipo no GABC.....	71
Tabela 13 - Tempo de deslocamento da população rural .....	72
Tabela 14 - Viagens Diárias Atraídas por Modo Principal.....	72
Tabela 15 - Número de Habitantes por Veículos .....	73
Tabela 16 - Avaliação Popular sobre os Serviços Públicos no GABC .....	74
Tabela 17 - Frota de Automóveis no GABC.....	74
Tabela 18 - Frota de Automóveis Comparativa.....	77
Tabela 19 - Entrevistados por cidade, classificação do ator e gênero.....	84
Tabela 20 - Distribuição das entrevistas realizadas, por município .....	84
Tabela 21 - Classificação dos atores, segundo seu cargo e suas atividades .....	85
Tabela 22 - Gênero dos atores entrevistados.....	85
Tabela 23 - Dificuldades mencionadas nas entrevistas realizadas.....	87
Tabela 24 - Segunda classificação das dificuldades .....	91
Tabela 25 - Classificações das dificuldades .....	92
Tabela 26 - Interesses conflituosos - Frequência das citações por cidades.....	92
Tabela 27 - Interesses conflituosos - Classificação do papel dos atores.....	93

Tabela 28 - Técnicas e tecnologias limitadas – Frequência das citações por cidades .....	101
Tabela 29 - Técnicas e tecnologias limitadas - Classificação do papel dos atores .	101
Tabela 30 - Falta de entendimento dos atores - Frequência das citações por cidades .....	107
Tabela 31 - Falta de entendimento dos atores - Classificação do papel dos atores	107
Tabela 32 - Ineficiência do sistema - Frequência das citações por cidades.....	114
Tabela 33 - Ineficiência do sistema - Classificação do papel dos atores .....	115
Tabela 34 - Recursos humanos limitados - Frequência das citações por cidade.....	119
Tabela 35 - Recursos humanos limitados - Classificação do papel dos atores.....	121
Tabela 36 - Ciclo político - Frequência das citações por cidade .....	125
Tabela 37 - Ciclo político – Classificação do papel dos atores .....	125
Tabela 38 - Recursos financeiros limitados - Frequência das citações por cidade .	128
Tabela 39 - Recursos financeiros limitados - Classificação do papel dos atores ....	129
Tabela 40 - Dificuldades e ausência de planejamento - Frequência das citações por cidade .....	133
Tabela 41 - Dificuldades e ausência de planejamento - Classificação do papel dos atores.....	134
Tabela 42 - Dificuldades de comunicação - Frequência das citações por cidade ...	139
Tabela 43 - Dificuldades de comunicação - Classificação do papel dos atores .....	140
Tabela 44 - Dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação - Frequência das citações por cidade .....	146
Tabela 45 - Dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação - Classificação do papel dos atores .....	147

## LISTA DE ABREVIações

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ABCD	Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CF	Constituição Federal
GABC	Grande ABC
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inpes-USCS	Instituto de Pesquisas da Universidade Municipal de São Caetano do Sul
METRÔ	Companhia do Metropolitano de São Paulo
NUP	Nova Política Urbana
OICA	Organização Mundial da Indústria Automobilística
PD	Plano Diretor
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PEA	População Economicamente Ativa
PEA	Pessoas Economicamente Ativas
Pesquisa OD	Pesquisa Origem Destino
PNEA	Pessoas Não Economicamente Ativas
RAIS	Relação Anual de Informações do Ministério do Trabalho e Previdência Social
RGS	Rio Grande da Serra
RM	Região Metropolitana
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RP	Ribeirão Pires
SA	Santo André
SBC	São Bernardo do Campo
SCS	São Caetano do Sul
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

TGCA	Taxa Geométrica de Crescimento Anual
VLP	Veículo Leve sobre Pneus
VLT	Veículo Leve Sobre Trilhos

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	27
1.1	Conhecimento do Problema .....	27
1.2	Objetivo .....	29
1.3	Estrutura .....	29
2	POLÍTICAS PÚBLICAS .....	31
2.1	Construção de Políticas Públicas ou Ciclo de Políticas Públicas .....	33
2.2	Atores Políticos.....	36
2.3	Política Setorial e Intersetorialidade .....	46
2.4	Políticas Públicas para Mobilidade Urbana .....	48
2.4.1	Os casos de mobilidade urbana .....	48
3	O GRANDE ABC PAULISTA.....	52
3.1	Conceito de Regionalidade.....	52
3.2	Novo Regionalismo.....	55
3.3	O GABC como região .....	57
3.4	Mobilidade Urbana no Grande ABC Paulista.....	62
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	78
4.1	Análise da Lei 12.587/2012 .....	78
4.2	Entrevistas Semiestruturadas.....	81
4.2.1	Descrição da amostra.....	83
4.3	Análise de Conteúdo .....	85
5	ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS .....	87
5.1	Interesses conflituosos .....	92
5.1.1	Discussão dos resultados sobre interesses conflituosos.....	93
5.2	Técnicas e tecnologias limitadas .....	101
5.2.1	Discussão dos resultados sobre técnicas e tecnologias limitadas.....	102

5.3	Falta de entendimento dos atores.....	107
5.3.1	Discussão dos resultados sobre a falta de entendimento dos atores ..	107
5.4	Ineficiência do sistema.....	114
5.4.1	Discussão dos resultados sobre a ineficiência do sistema .....	115
5.5	Recursos humanos limitados .....	119
5.5.1	Discussão dos resultados sobre os recursos humanos limitados .....	121
5.6	Ciclo político.....	124
5.6.1	Discussão dos resultados sobre o ciclo político .....	125
5.7	Recursos financeiros limitados.....	128
5.7.1	Discussão dos resultados recursos financeiros limitados .....	129
5.8	Dificuldades e ausência de planejamento.....	133
5.8.1	Discussão dos resultados sobre dificuldades e ausência de planejamento .....	134
5.9	Dificuldades de comunicação.....	139
5.9.1	Discussão dos resultados sobre as dificuldades de comunicação.....	140
5.10	Dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação.....	146
5.10.1	Discussão dos resultados sobre as dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação.....	147
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	151
6.1	LimitAÇÕES.....	158
Anexo 1	.....	170

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONHECIMENTO DO PROBLEMA

Nos últimos 30 anos, tem-se verificado, no Brasil, um crescimento do número de pesquisas acadêmicas na área de políticas públicas, nas mais diversas áreas do conhecimento. Esse crescente número de pesquisas acadêmicas juntamente com os centros de pesquisas e órgãos governamentais têm contribuído para a criação e legitimação de novas políticas públicas (SOUZA, 2003; COSTA *et al.*, 2014; XAVIER *et al.*, 2014; MENEZES; GRISON, 2015).

Esse salto no número de pesquisas na área de políticas públicas deve-se à própria dinâmica da sociedade em busca do desenvolvimento econômico. Com tal escopo, uma das temáticas mais importantes é a da mobilidade urbana, que emerge como um segregador espacial para a exclusão social, pois as altas densidades demográficas nos centros urbanos acarretam aumento da demanda dos transportes urbanos e dos seus custos, de forma que não seja mais possível, para as famílias de baixa renda, o custeio de deslocamento para acesso a seus serviços básicos (trabalho, saúde, moradia, cultura, etc.). Essas famílias de baixa renda encontram-se mais afastadas do centro, principalmente, por ocuparem regiões mais periféricas, por conseguinte, dependendo mais do deslocamento denominado percurso pendular, que é aquele do domicílio-trabalho-domicílio (GOMIDE, 2003; PERO; MIHESSEN, 2013).

A mobilidade, como proposto pelo Ministério das Cidades (2004), pode ser definida como “a capacidade de se entender as necessidades da sociedade e se deslocar livremente a fim de realizar as atividades desejadas”; portanto, trata-se muito mais do que transporte e trânsito. Nesse sentido, a mobilidade urbana torna-se um assunto com relevância para ser estudado, visto que faz parte da vida de todos os indivíduos que dependem dela para realizar suas atividades habituais, como trabalho, estudo, consumo, lazer, etc. Dessa forma, a falta de mobilidade converte-se em assunto relevante a ser estudado, pois a problemática tem-se mostrado cada vez mais presente no cotidiano dos habitantes de regiões urbanizadas e interfere em suas escolhas individuais referentes a locais de trabalho, moradia, opções de lazer, etc. (COSTA, 2003; CARVALHO, 2008; COSTA, 2008; DE

PAIVA CARDOSO, 2008; ALMEIDA, 2010; CARVALHO, 2010; DA SILVEIRA, 2010; MATTEI *et al.*, 2011).

Vasconcellos (2000) adverte que um sistema de transporte, como de Veículo Leve Sobre Pneus (VLPs), Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) e *Bus Rapid Transit* (BRT), não pode ser tratado como solução para a mobilidade urbana, mas, sim, apenas, como um meio de melhoria à referida. Nesse sentido, Gomide (2003) sentencia que a mobilidade urbana é melhorada a partir de questões como um transporte urbano de qualidade, que, por sua vez, contribui para a competitividade das empresas, impacta positivamente na renda e no trabalho, permite o acesso a serviços sociais pelos mais pobres e, logo, reduz a pobreza e promove a inclusão social.

Não são somente os cidadãos de baixa renda que são afetados diariamente pela falta de mobilidade nos centros urbanos. A frota de veículos cada vez maior no cotidiano da sociedade, a malha viária que não contempla mais esse crescimento, os problemas relacionados ao meio ambiente e a saúde da população, os limitados recursos advindos dos meios energéticos, entre outros, evidenciam que ao menos, nos últimos 20 anos, a mobilidade urbana emergiu como uma problemática e eclodiu para a lista de prioridades do Brasil e juntou-se às preocupações como educação, segurança, saúde e moradia, uma vez que sua democratização promove o pleno acesso à cidade e aos direitos essenciais da população. Isso tem feito com que seja criado um ambiente propício para a discussão desse tema e sobre a sua consolidação (BOARETO, 2008; DO NASCIMENTO, 2010; MATTEI *et al.*, 2011; DIEHL, 2012; VASCONCELLOS, 2012; MEIRA, 2013; LIMA NETO; GALINDO, 2014; MENEZES; GRISON, 2015).

Nesse sentido, a Lei Federal 12.587/2012 faz-se indispensável, repercute a concretização dos direitos sociais e é considerada um marco na área de políticas públicas para a mobilidade urbana, uma vez que tornam os planos para políticas públicas na área de mobilidade urbana obrigatórias (RESENDE, 2010).

Diante do exposto, emerge o seguinte problema de pesquisa: quais as dificuldades encontradas na elaboração de políticas públicas para mobilidade urbana no Grande ABC Paulista após a aprovação da Lei 12.587/2012?

O desenvolvimento deste estudo justifica-se pela ausência de pesquisas de políticas públicas com recortes regionais, na área da mobilidade urbana, que levem

em consideração a perspectiva dos atores públicos envolvidos no seu processo de formulação.

O objetivo desta pesquisa foi o de identificar as dificuldades sentidas pelos atores políticos locais no processo de formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana.

Para a academia, este estudo faz-se relevante porque busca contribuir com a literatura sobre este tema, tratado pelo aspecto de suas problemáticas na fase da formulação, em uma dinâmica regional do estado de São Paulo, especificamente, no recorte do Grande ABC Paulista (GABC), podendo servir como base para estudos posteriores em outras regiões.

Para a sociedade, este estudo se faz importante por viabilizar a antecipação de problemáticas diversas para os atores políticos locais a partir da perspectiva ampla situacional da mobilidade urbana. Esse entendimento anterior, de forma mais ampla e completa, pode viabilizar uma visão mais conciliadora e estratégica, possibilitando a superação dessas problemáticas e, com isso, o domínio de experiências anteriores que, por vezes, repetem-se de modo constante, promovendo um avanço na discussão e no caminho para o desenvolvimento da regionalidade.

## **1.2 OBJETIVO**

O objetivo desta pesquisa foi o de identificar as dificuldades encontradas no processo formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana na região do Grande ABC Paulista, conforme a Lei 12.587/2012. O foco dos esforços desta pesquisa, portanto, centrou-se no processo da interação política durante a formulação dos planos de mobilidade, e não na política de mobilidade urbana em si.

## **1.3 ESTRUTURA**

Este trabalho está estruturado em seis capítulos incluindo a introdução. Nesta seção, também, é apresentado o conhecimento do problema, os objetivos do trabalho e a estrutura utilizada para a construção desta dissertação.

O segundo capítulo conduz à ambientação e a devida ambientação do Grande ABC Paulista para esta pesquisa, abordando o conceito de regionalidade, o

novo regionalismo, a formação do GABC segundo este novo regionalismo, uma breve leitura socioeconômica da região a partir de uma perspectiva histórica e a inserção da problemática da mobilidade urbana na região.

No terceiro capítulo, está concentrada a literatura em seu estado da arte acerca das políticas públicas, para tanto, abordando conceitos e discussões a respeito da construção de políticas públicas, dos atores envolvidos na construção, da questão da intersectorialidade, bem como a análise do nível de desenvolvimento das políticas públicas para a mobilidade urbana, com a apresentação de casos que focalizam políticas públicas para a mobilidade urbana em outras regiões.

No quarto capítulo, dos procedimentos metodológicos, é detalhado o método de pesquisa utilizado para atender aos objetivos propostos: pesquisa quantitativa, com aplicação de entrevistas semiestruturadas.

No quinto capítulo são descritos os resultados encontrados e as oportunas discussões a respeito do manifesto na análise dos resultados.

E, finalmente, no sexto capítulo, expõem-se as considerações finais desta pesquisa, bem como sugestões para futuras pesquisas.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Não existe definição única ou melhor sobre política pública (SOUZA, 2006). A política pública envolve a relação entre o Estado e a sociedade, sendo que a organização dos grupos formados pela sociedade forma uma variável que influencia nos processos decisórios das políticas públicas (AMABILE, 2012). Bucci (2002) oferece uma definição para política pública que condensa a multiplicidade de significados encontrados na literatura e, em 2006, a autora complementa que políticas públicas são programas de ações governamentais que buscam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, a fim atender aos interesses públicos. Ainda, exprime que há certo grau de incerteza quanto à zona limítrofe de cada política pública, mas uma política pública é o resultado de um conjunto de processos juridicamente regulamentados de forma mais íntima, os processos: eleitoral, de planejamento, governamental, orçamental, legislativo, administrativo e judicial.

Pode-se pontuar que políticas públicas são estratégias de atuação pública, isto é, de responsabilidade da autoridade formal legalmente instituída para promovê-las por intermédio de complexos processos decisórios que impactam na realidade. Ou seja, política pública pode ser esclarecida como a concretização de ações governamentais. Estratégias essas que são respostas às questões fundamentais da política urbana, como “quais devem ser as prioridades de ação do Estado?”; “quais áreas da cidade – isto é, quais segmentos sociais – devem receber maiores investimentos?”; “a política de transportes deve favorecer o transporte individual ou coletivo?”; “cabe ao poder público uma intervenção efetiva nesta questão, ou deve-se deixar que o mercado – através da empresa privada, atue livremente?”; “de que maneira o sistema de transportes opera na distribuição de recursos públicos e, de modo mais geral, na distribuição da riqueza social?”. (MARQUES, 2005; AMABILE, 2012).

No tocante ao aspecto histórico sobre as políticas públicas, pode-se inferir que, na era fordista, eram centralizadas, indicativo para o setor privado, dirigismo estatal e a unidade de análise principal era o Estado-nação. Por sua vez, na era pós-fordista, eram descentralizadas, estratégicas, de modo articulado entre setores

públicos e privados, através de agência de desenvolvimento regional e local e sua unidade de análise principal – os *clusters* territoriais e setoriais. Segundo Jacobi (1989), a descentralização é uma possibilidade de ampliar o exercício dos direitos, a autonomia da gestão municipal, a participação, o controle e a gestão para possibilitar a desburocratização administrativa e equacionar a definição da agenda pública. Ademais, Stark e Brustz (1988), que estudaram os arranjos decisórios estabelecidos após o socialismo no Leste Europeu, indicam que a capacidade efetiva dos governos pode ser aumentada quando há a descentralização dos poderes, visto que os que fazem as políticas precisam interagir com os demais atores políticos de forma que é ampliada a possibilidade da compreensão dos problemas, obtenção de informações críticas e correção de problemas antes mesmo da fase de implantação das políticas públicas (uma fase em que a correção de problemas é mais trabalhosa). A questão da interação com os demais atores políticos, colocada pelos atores, é justificada também por Stone (2003), quando explana sua relação com os problemas. Segundo a autora, os problemas são construções sociais que estão estabelecidas por meio da percepção dos participantes envolvidos no processo de produção de políticas.

Há diversas formas de observar a manifestação de políticas públicas, dentre elas, destacam-se as leis, pois é a forma na qual mais se manifesta no Brasil (RESENDE, 2010). Políticas públicas demandam medidas legislativas e ações administrativas que dependem de ações políticas e da *expertise* técnica (COUTINHO, 2013).

Verifica-se uma tendência de estudar o processo de formulação das políticas públicas com a finalidade da construção de uma visão geral da participação dos diferentes atores ou investigação das relações entre eles, visto que, na política, a controvérsia está sempre presente devido às abordagens e soluções possíveis para os problemas e aos diversos interesses envolvidos. Para ser possível a identificação das dificuldades sentidas pelos atores políticos locais, é necessário, anteriormente, decompor as políticas públicas e identificar os atores envolvidos nesta, além de seus papéis na construção das políticas (LASWELL, 1936/1958 *apud* SOUZA, 2006; SANTOS, 2009).

## 2.1 CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS OU CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são construídas em uma sequência específica de fases, estágios e acontecimentos, acontecimentos, esses, específicos; e o reconhecimento dessas fases é um dos principais fatores de sucesso de uma política pública (MEIRA, 2013). Para Saravia (2015), os autores da literatura, geralmente, consideram três etapas em matéria de políticas públicas, sendo elas: i) formulação; ii) implementação; e iii) avaliação; mas, também, admite a existência de outras fases, sendo que cada uma delas deve anteceder a todas três fases listadas anteriormente: a fase da agenda ou pauta pública, corroborando o mencionado por diversos autores, como Amabile (2012), Santos (2009) e Saravia Ferrarezi (2007).

Embora seja possível encontrar, na literatura, esquema dos ciclos de políticas em formato sequencial e não concomitante, isto é, de forma que ocorra o término de uma fase para o início da outra (THISNATION, 2012 *apud* MEIRA, 2013), na maior parte da literatura, as quatro fases citadas anteriormente podem ocorrer simultaneamente. Assim, não é necessária a finalização de uma fase para o início da outra nem sempre se segue de acordo com a sequência indicada (VIANA, 1996; SOUZA, 2006; SANTOS, 2009). De acordo com Amabile (2012), as fases estão assim divididas por uma questão meramente didática, porquanto é possível uma visualização completa da política pública. No entanto Amabile (2012), ainda, interpreta que não reflete a realidade das políticas públicas latino-americanas, que mais se assemelham a uma improvisação caótica.

Na sequência, elenca-se cada uma das quatro fases descritas e acertadas conforme a literatura:

- a) Fase da Agenda ou Pauta Pública: é a fase quando se coloca o assunto na lista de prioridades do poder público. É o ambiente da construção de assuntos escolhidos pelos “gestores”. Esses assuntos são separados para serem levados a conhecimento de acordo com seu nível de prioridade, sendo elas definidas a partir da necessidade social da agenda. Essas necessidades podem ser definidas como (VIANA, 1996; SARAVIA; FERRAREZI, 2007;

MOLINA, 2008 *apud* SANTOS, 2008; RESENDE, 2010; MEIRA, 2013; SARAVIA, 2015):

- Sistêmicas: são assuntos de preocupação constantes no país, como, por exemplo, o roubo de cargas, casa própria, etc.
- Governamentais: são conhecidos assuntos urgentes que requerem atenção do governo, como, por exemplo, a dengue, o crime organizado ou a reforma agrária, etc.
- Decisão: são assuntos a serem decididos se entram ou não em pauta pública, como, por exemplo, o casamento de pessoas do mesmo sexo, etc.

Para que algum assunto seja classificado como prioritário nesta fase, é necessário que o assunto mobilize a ação política, constitua uma situação de risco, constitua uma ação de oportunidade única. Por vezes, é necessária a criação de coalizões políticas, isto é, “conselhos econômicos regionais” para que tragam para a agenda pública assuntos que ainda não estão em debate na sociedade, de forma que possa ser dado o primeiro passo no que diz respeito à construção de políticas públicas (DALLABRIDA; BECKER, 2008; MATUS, 1993 *apud* SANTOS, 2009).

- b) Fase da Formulação ou Elaboração de Políticas: é a fase de identificação e delimitação do assunto em pauta, preparação da decisão política, sendo considerados, predominantemente, os principais aspectos e critérios técnicos, como, por exemplo, a apuração de possíveis opções para a satisfação do que se está sendo discutido, a avaliação do custo-benefício que foi proposto, o estabelecimento de prioridades, entre outros. Esta fase é a realização do ambiente onde os atores políticos constroem possíveis soluções para o assunto em pauta, gerando impactos nas partes interessadas e conflitos de interesse e de poder, uma vez que as políticas de desenvolvimento e planejamento contemplam diversos agentes com interesses distintos entre si (SANTOS, 2009; DA ROCHA NETO; BORGES, 2011; SARAVIA, 2015).

Santos (2009) considera a elaboração e implementação de políticas públicas como fenômenos interpostos, isto é, como elementos incorporados entre si, simultaneamente, entretanto Saravia (2015) considera que, na etapa de elaboração, prevalece a visão técnica e, na etapa de formulação, prevalecem

critérios políticos e jurídicos, como, por exemplo, recrutar e treinar o pessoal que deve executar e coordenar o seguimento e a avaliação da política pública (SANTOS, 2008; SARAIVA, 2015).

c) Fase da Implantação de Políticas Públicas: ações para a realização do proposto, ou seja, ações para atingir o objetivo determinado nas fases anteriores. Uma política pública pode mostrar questões problemáticas ou ainda não se concretizar na fase da implementação quando houver problemas do tipo (VIANA 1996 *apud* SANTOS, 2008; MEIRA, 2013; SARAIVA, 2015):

→ Institucionais ou de complexidade do controle do processo: ou seja, quando estiverem envolvidos atores com interesses muito divergentes, quando estiverem envolvidos diversos níveis na esfera governamental (federal, estadual e municipal), ou ainda quando estiverem envolvidos diversos setores de atividades.

→ Procedimentos comprometidos provindos isomorfismo mimético: dificuldades em adaptar políticas públicas de países desenvolvidos que foram bem-sucedidas as particularidades da região em questão.

→ Limitações financeiras: limitação de recursos.

→ Ausência de articulação entre os agentes políticos: instituições de diferentes ou mesmos níveis governamentais sem engrenagem de suas ações, como Meira (2013) exemplifica, uma empresa (geralmente, pública) asfalta uma calçada e, em seguida, uma empresa de distribuição de água encanada (geralmente, também, pública) quebra a calçada para fazer uma manutenção em sua rede, gerando desperdício de recursos.

Para Saravia (2015), subsequentemente a esta fase, há outra, chamada de Acompanhamento, em que cabe o estudo dessas problemáticas para sejam trabalhadas, corrigidas e transpostas, de forma que o plano possa prosseguir conforme planejado nas fases anteriores.

d) Fase da Avaliação de Políticas Públicas: Santos (2009) define esta fase como aquela de identificar situações que podem, ao final da implementação, trazer

resultados diferentes ao planejado, sendo esta função do governo (podendo ser terceirizado). Contudo essa definição é divergente da de Saravia (2015), visto que essa definição é dada, em outras palavras, para uma quinta fase que chama de Acompanhamento. Não obstante, o autor dá a definição da fase da avaliação de políticas públicas como fase de mensuração dos efeitos produzidos na sociedade decorrentes da realização das políticas públicas implementadas, de forma que seja subdividido os efeitos previstos e não previstos, desejados e não desejados.

O poder público, ao criar políticas públicas para a mobilidade urbana (propostas, debates, aprovações e implantações), deve estar alinhado com questões como tecnologia atualizada, variável política bem-conduzida, participação da comunidade e saudável administração administrativas, caso contrário, cada um desses fatores pode se tornar barreira às implementações propostas, por melhor que seja o projeto da política pública (SCARINGELLA, 2001).

Para atingir aos objetivos propostos nesta pesquisa, as fases consideradas foram as da Agenda Pública e da Formulação das políticas públicas, visto que nessas fases é possível a identificação das dificuldades na formulação das políticas públicas a partir da perspectiva dos principais atores políticos, como, também, a identificação das dificuldades despercebidas pelos próprios atores políticos, mas que igualmente estiveram presentes nesta fase.

## **2.2 ATORES POLÍTICOS**

Os atores sociais podem ser definidos como pessoas em sua forma de atuação individual e/ou coletiva de modo que mudam sua posição de agentes passivos para agentes ativos no que se refere à participação na sociedade na qual estão inseridos. Nas políticas públicas, atores sociais são atores políticos, que, por sua vez, são portadores de interesses que envolvem elementos que compõem o universo de determinadas políticas e ditam regras que incentivam e, ao final do processo, limitam a participação dos demais atores. Se por um lado, a multiplicidade de atores políticos envolvidos no processo das políticas públicas, em sua totalidade, traz ganhos à sociedade, por outro, promove embates acirrados porque a amplitude dos tipos de atores envolvidos propicia, na mesma proporção, interesses próprios

que se desdobram em conflitos. Há diversas formas de identificar um ator político, mas a forma mais simples é identificar quem possui relações com a política pública de forma que possa ganhar ou perder, ou seja, quem tem seus interesses afetados pelas ações e decisões que compõem a política pública (SANTOS, 2009; DA ROCHA NETO; BORGES, 2011; DIAS, 2012; MEIRA, 2013; DI GIOVANNI, 2015).

Mesmo que a materialização das políticas públicas esteja em níveis governamentais, também, estão envolvidos vários outros atores nas políticas públicas, tanto em níveis diretos quanto em níveis indiretos, não sendo esse último de menor importância. Os atores políticos dividem-se em um mesmo espaço e enfrentam os problemas do mesmo espaço, logo, é necessário que os atores políticos se articulem e interajam entre si. Para que haja a equidade das políticas públicas, passa-se pela participação das pessoas em todas as fases da construção de políticas públicas. Participação essa que envolve um trabalho de educação e comunicação para que as pessoas possam participar com as condições necessárias para entender um determinado problema e, então, propor soluções compatíveis de acordo com as características do local. Por essas razões, entre outras, é que as coalizões locais, entre um conjunto de atores públicos e privados, voltam-se para a elaboração e implementação de estratégias econômicas (KLINK, 2003; SOUZA, 2006; DO NASCIMENTO, 2010; AZEVEDO FILHO, 2012; ROVIDA, 2013).

Com relação às interações dos atores políticos, citadas em precedência, Goldschmidt (2003) expõe alguma argumentação acerca de negócios em empresas que podem ser traduzidos, também, para a área pública, uma vez que o sucesso de uma política pública, de igual modo, passa pela aceitabilidade do grupo a quem se destina: a sociedade. A justificativa apontada pela autora refere-se à interação organizada entre os atores envolvidos, de forma a desenvolver ações diferentes e linhas de comunicação distintas para garantir, assim, a satisfação dos atores graças aos frutos da organização, e, conseqüentemente, permitir a criação de parcerias por períodos mais duradouras e, tão logo, a participação e aceitação da sociedade.

Segundo Di Giovanni (2015), há, contudo, limitações substantivas que demarcam a forma com que os atores agem. Como exemplos dessas limitações substantivas, pode-se citar o universo de informações necessárias para a tomada de decisões no sentido de aceitarem as ações dos atores sociais que, por vezes, é limitada, e também se pode citar a presença de valores sociais que dirigem as

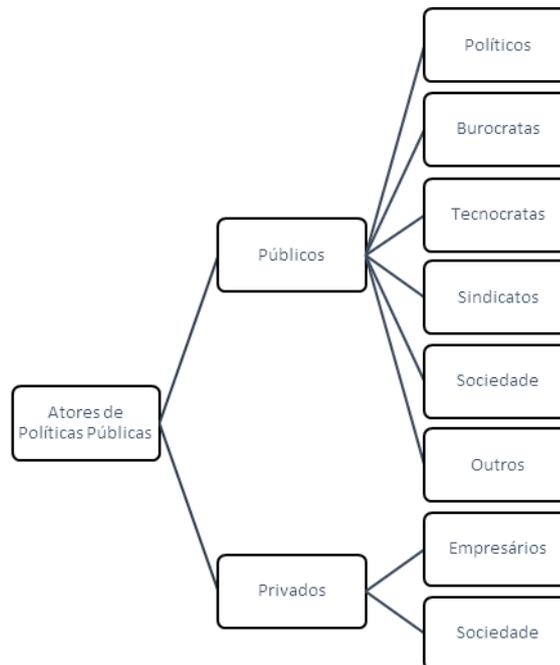
preferências dos atores, no sentido de aceitarem soluções satisfatórias ao invés de exigir as ótimas, visto que as soluções ótimas são menos conhecidas e, portanto, apresentam menos chances de serem adotadas.

Além disso, Azevedo Filho (2012) pontua que, na área de políticas públicas, para a mobilidade urbana, a falta de conscientização entre os gestores públicos e a população faz com que a sociedade fique resistente às mudanças, como já abordado diversas vezes, neste estudo, sobre características de reações populares diante de políticas públicas por vezes interpretadas como tentativa de controle governamental. Ademais, essa resistência muitas vezes é justificada em interesses imobiliários e automobilístico, desconsiderando os benefícios da mobilidade sustentável, sustentabilidade em seu sentido mais amplo, isto é, muito aquém das questões ambientais, envolvendo a utilização racional de recursos e garantindo o desenvolvimento de uma sociedade em sua plenitude: social, econômica e ambiental (PERO; MIHESSEN, 2013). Para Brúscio (2007), uma das formas de despertar os interesses da sociedade, resgatar seu sentimento cívico para que esta efetive sua participação nas políticas públicas (especialmente, desde o início das fases), em uma realidade política cujo Estado é marcado por corrupção, é através da transparência e da punição dos envolvidos nas práticas desta natureza. No que se refere à participação da sociedade nas políticas públicas, Jacobi (1989) justifica que há uma preocupação, por parte da Administração Pública, de permiti-la por receio de que essa possa influenciar o processo decisório.

Segundo Goldschmidt (2003), não há como definir a presença garantida de atores políticos em qualquer política. A identificação começa a partir da verificação de cada parte que se mostra interessada e que influenciará nas decisões políticas e é relevante, que se esclareçam os devidos significados (SANTOS, 2009; DI GIOVANNI, 2015).

A literatura subdivide os atores políticos a partir da forma como se manifestam. Segundo Santos (2009), Amorim (2014) e Di Giovanni (2015), os atores políticos podem ser enquadrados, nas esferas públicas e privados, nas seguintes classificações:

**Figura 1 - Atores de Políticas Públicas**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Santos (2009), Amorim (2014) e Di Giovanni (2015)

No agrupamento definido na categorização supraindicada, podem estar inclusos os seguintes atores:

- a) Políticos: integrantes dos três poderes da república, Executivo, Legislativo e Judiciário e das suas subdivisões (SANTOS, 2009; DI GIOVANNI, 2015)

Em todas as fases e ciclos das políticas públicas, a participação do Direito está impreterivelmente presente. As leis, como, por exemplo, o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária, podem ser consideradas como expressões jurídicas de políticas públicas (RESENDE, 2010). Tanto a lei, em seu sentido formal – Poder Legislativo –, quanto em seu sentido material, como decretos regulamentos, portarias, circulares, instruções normativas, instruções operacionais, entre outros –, produzidos pelo Poder Executivo (RESENDE, 2010; COUTINHO, 2013).

O Poder Judiciário vem exercendo um papel cada vez mais ativo (ou ativista) na implementação de direitos adquiridos a partir de políticas públicas, com ações que influem direta ou indiretamente as políticas públicas em esfera federal, estadual ou municipal, através de ações em diferentes níveis, como, por exemplo, pela determinação de que obras sejam realizadas, reajuste de preços e tarifas, gasto ou contenção orçamentária (COUTINHO, 2013).

- b) Burocratas: órgãos e membros das burocracias públicas (SANTOS, 2009; DI GIOVANNI, 2015).

Os burocratas são atores políticos que desempenham função intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) e são atores políticos que atuam na burocracia e têm a finalidade de que os serviços sejam cumpridos de forma fiel, sem levar em consideração sentimentos ou julgamentos, ou seja, renunciando a seus valores pessoais para garantir a obediência às leis (WEBER, 1947 *apud* LOTTA, 2010; CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Os burocratas intermediários ou de nível de rua ou de médio escalão (BMEs) são imprescindíveis visto que desempenham um papel intermediário entre o topo e a base dos processos hierárquicos, pois fazem o elo entre formuladores, implementadores e usuários das políticas públicas. Portanto, são considerados como elementos-chave no sucesso (ou insucesso) da realização das políticas públicas (LOTTA *et al.*, 2014).

Para que os BMEs pudessem se tornar atores tão notáveis nas políticas públicas, fugiram do conceito proposto por Weber, como anteriormente elucidados. Floyd e Wooldridge (1992 *apud* LOTTA *et al.*, 2014) situam que os BMEs não apenas “executam” como também “pensam”, de forma que alinham suas ações às ações dos sintetizadores de políticas públicas, fazendo com que seja possível acontecer as possíveis adaptações às diferentes realidades da (complexa) sociedade.

- c) Tecnoctatas: grupos da sociedade civil, técnicos ou grupos técnicos (SANTOS, 2009; DI GIOVANNI, 2015).

No setor público, tecnocratas são técnicos que utilizam formas científicas de conhecimento para exercer um papel principal (e não de acessório) nas decisões do Estado com relação à sociedade (TENÓRIO, 2003). Em sua maioria são pessoas de classe média ou da pequena burguesia, fato este digno se ser revelado, pois justifica a disponibilidade de apoiar-se ou aliar-se tanto às classes dominantes quanto às classes dominadas (CERASE; CALVOSA, 1976 *apud* TENÓRIO, 2003). Mascarenhas (2013) faz uma crítica aos tecnocratas, exprimindo que, ao discutir problemas práticos, não são cautelosos com suas crenças ético-políticas, mas, sim, indicam

que o caminho proposto por si refere-se à objetividade e ao próprio caminho da ciência, portanto, o único caminho exitoso. A definição dada por Mascarenhas (2013) corrobora a definição dada por Pitcher (1995 *apud* FERREIRA, 2015) em outras palavras (palavras usadas adequadas para o meio empresarial, contudo se referindo à mesma definição).

- d) Sindicatos: partidos, sindicatos e movimentos sociais, ONGs (ROLNIK, 2006; SANTOS, 2009; DI GIOVANNI, 2015)

Como consequência das experiências de orçamento participativo, verificou-se um aumento da participação popular e do controle social, não só nas políticas públicas, como também nos orçamentos públicos, de forma que, para a sociedade, a ideia de construção de políticas públicas não se restringia à representação governamental, isto é, o não contentamento de serem representados por quem escolheram, permitindo que as suas participações fossem ocorrendo, progressivamente, na prática e na agenda de governos, nos diferentes níveis. Os sindicatos são uma forma de luta e pressão organizada em favor da classe trabalhista ou assalariada no local de trabalho, assim como, para as lutas relativas ao espaço de reprodução e consumo, são as associações de moradores, de consumidores, dos sem-teto e outras (MARQUES, 2005; HARVEY, 1982 *apud* MARQUES, 2005; BORGES, 2006; ROLNIK, 2006; ANDRADA, 2012).

- e) Sociedade: mídias em geral, redes sociais, ciberativistas, agentes isolados e dedicados a uma causa.

Segundo Jacobi (1989), a participação da sociedade nas políticas públicas é uma forma de cidadania ativa e viabiliza uma ruptura com as resistências tecnoburocráticas.

A participação da sociedade civil em movimentos espontâneos ou em forma de entidades formalizadas vem crescendo no Brasil; e como exemplo da possível verificação da participação da sociedade civil em políticas públicas, pode-se citar professores, técnicos, profissionais liberais, entidades acadêmicas, entidades representativas de setores, dentre outras entidades (XAVIER *et al.*, 2009).

Puderam-se observar flutuações ao longo dos anos, em que, em meados dos anos de 1970, a participação popular era exercida de forma muito intensa, pois era reconhecida como uma conquista, sentimento este que se perdeu, no decurso dos anos, com a consolidação da democracia, de forma que os cidadãos passaram a defender os interesses pessoais. Não obstante, atualmente, a sociedade parece ter voltado à participação pública (MOURA, 2010).

Mas o fato é que a interação entre os indivíduos de uma sociedade sempre existiu mediante conversas (mesmo que em menores proporções). Contudo, com o advento das redes sociais, foi possível experimentar um fluxo de informações entre os usuários da rede numa velocidade nunca vivenciada, dessa maneira, permitindo um vínculo entre os indivíduos e acarretando uma fomentação de novos arranjos sociais e, inclusive, condicionando comportamentos (AGUILAR, 2012).

Segundo Xavier (2009), são os movimentos sociais, isto é, movimentos produzidos pela sociedade civil que enfrentam lutas diárias, que são responsáveis pelas mudanças sociais, além de serem fomentadores da consciência crítica nos demais atores sociais. As redes sociais merecem um destaque nesta interação. A interpretação anteriormente colocada reforça as visões de Boareto (2008) e Moura (2010), pois denota que não só na questão de mobilidade, mas, também, nas questões de habitação, saneamento básico, etc., a sociedade civil está exposta mais intensamente devido aos aspectos econômicos históricos da acumulação de renda.

Amorim (2014), todavia, pontua a sociedade como um ator privado no Brasil. Na discussão do seu trabalho, coloca que o desenvolvimento do poder público no Brasil foi dado sob um modelo patrimonialista e centralizador, também, não foi obra da sociedade, mas sim à antecedeu. Dessa forma, a relação existente entre sociedade e poder público foi de tutela e subordinação, não existindo, segundo a autora, uma relação clara entre o público e o privado e existindo práticas clientelistas entre esses atores. Uma das consequências dessa relação é o não reconhecimento, por parte da sociedade, do patrimônio público, existindo um superestado e

uma subcidadania. Fontana (2015) justifica parte do colocado anteriormente evidenciando o costumeiro comportamento individualista existente nas sociedades. E esse comportamento tem um efeito sobre o pensamento comunitário, que acaba alimentando seus próprios compromissos.

f) Empresários:

Muito obscura foi a tarefa de encontrar na literatura como o segmento de empresários participa da construção de políticas públicas, mais obscura ainda na questão da mobilidade urbana. Llorens (2001) identifica atores privados nas políticas públicas como sendo associações, câmaras de empresários, instituições financeiras privadas, centros de capacitação. Entretanto, na maioria das citações ocorridas, tanto nas políticas públicas para a mobilidade quanto para as políticas públicas de demais segmentos, a participação de empresários foi, se não totalmente exclusiva, ao menos, muito conexo à busca de lucros (ou contrapartidas), através de seus serviços oferecidos advindos de permissões e de concessões das devidas autoridades governamentais (FERNANDES, 2001; CAMACHO, 2004; PEREIRA, 2006; VELHO, 2006; ARAÚJO *et al.* 2010; LEITE E DO AMARAL, 2013; LOUREIRO *et al.*, 2013). A ausência da inclusão desses atores políticos pode-se dever à própria ausência da sua participação nas políticas públicas, visto que as decisões e os interesses políticos levam em consideração variáveis que a questão empresarial não leva (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

Contudo, dos 60% de participação reservada para a sociedade civil na constituição do Conselho das Cidades Nacional, 9,8% estão reservadas para entidades empresariais, conforme a Resolução nº. 13 (NEGRÃO *et al.*, 2010). Na cidade de São Bernardo do Campo, por exemplo, são exclusivamente os sindicatos que ocupam as vagas destinadas às entidades empresariais: primeira vaga ocupada pelo SINDUSCON-SP - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo - Regional Santo André; a segunda vaga ocupada pelo SETC/ABC - Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo do ABC; a terceira vaga ocupada pelo SETPESP - Sindicato das Empresas de Transporte de

Passageiro no Estado de São Paulo e a quarta vaga e última vaga não está preenchida.

Os formuladores das políticas públicas desempenham o papel de proporcionar o debate e fornecer um fluxo de informações de forma que proporcione a articulação entre os demais atores, visto que, apesar de o Estado ser responsável pela efetivação dos direitos, não é possível sem a participação ativa da sociedade. A Constituição Federal de 1988 foi uma forma de incentivo à sociedade civil para se organizar e participar de lutas e reivindicações em reuniões, encontros, debates e discussões sobre políticas a serem adotadas pelo Estado e, portanto, significou um importante marco nos processos de gestão das cidades (NEGRÃO *et al.*, 2010; ARAÚJO; SANTOS, 2013;). Com a criação do Conselho das Cidades (ConCidades), em 2004, constatou-se uma preocupação em articular diversos tipos de políticas públicas de forma que se contasse com a participação da sociedade civil (DO NASCIMENTO, 2010). O ConCidades foi uma forma de propiciar debates de forma continuada entre os atores sociais no processo das fases das políticas públicas, em esferas da habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial, sempre, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem (visto que além da sociedade civil, também, participam setor produtivo, organizações sociais, ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais, e órgãos governamentais. Participação essa, aliás, insubstituível, visto que a administração pública brasileira só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade (ABRÚCIO, 2007; DALLABRIDA; BECKER, 2008; ALMEIDA, 2010 MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

No caso da construção de políticas públicas para a mobilidade urbana, verifica-se, comumente, a participação de alguns grupos da sociedade (SANTOS, 2008):

- a) Órgãos Gestores: estão em forma de agências reguladoras, autarquias ou mesmo empresas, que tem como objetivo a fiscalização e a gestão do planejamento e gestão do trânsito. Gomide (2008) cita como, por exemplo, a SeMOB, que canaliza as demandas do setor. A SeMOB, Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, segundo definição no *site* oficial de São Caetano do

Sul (<<http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/secretarias/mobilidade-urbana.html>> Acessado em 12/07/2015.)

[...] planeja e executa inúmeras melhorias no setor. Os trabalhos da pasta são focados principalmente na manutenção e revitalização de toda a malha viária, na elaboração de projetos que visam à eficácia do transporte coletivo e no desenvolvimento de programas educativos (para a conscientização de motoristas e pedestres).

É através da SeMOB que o Ministério das Cidades subsidia a implantação de políticas públicas (MAGANIN; ROSTWOROWSK, 2014).

b) Empresas Operadoras: são empresas que podem estar organizadas em forma de consórcios privados ou agências de desenvolvimento local, prestando serviços de locomoção à população e garantindo o funcionamento econômico da cidade, contudo ainda apresentando uma frágil base legal. As empresas operadoras são atores com grande participação e interação no meio em que atuam, pois possuem capacidades técnicas de operacionalização e articulação entre os demais atores.

No que tange às agências de desenvolvimento regional, vale ressaltar o exposto por Da Rocha Neto e Borges (2011), que colocam que a formulação políticas públicas é uma forma de institucionalizar a problemática dos desequilíbrios territoriais gerados pelo processo de desenvolvimento.

Por mais que venha aumentando sua participação nas decisões de níveis estratégicos, ou seja, somando suas capacidades técnicas às ações dos órgãos gestores, as decisões estratégicas ainda ficam centralizadas no nível dos órgãos gestores, não havendo a mistura dos papéis (CRUZ, 1998; SANTOS, 2008).

c) Sindicatos e Associações: atuam em negociações sobre salários, jornadas de trabalho e benefícios sociais. Como a questão salarial tem que ver com as receitas das empresas operadoras, logo, com as políticas tarifárias, é uma área muito delicada, mais do que um papel de negociador e conciliador, assumiram o papel de defender os interesses e minimizar os conflitos entre os demais atores, visto que, com essas participações, podem adquirir um volume de informações que sistemicamente podem aumentar seu poder de negociação. A experiência tem mostrado que a maior participação dos

associados, especialmente nos espaços de discussões, como assembleias, mais estável tende a ser o funcionamento do projeto em questão (SANTOS, 2008; SILVA, 2012).

d) **Usuários:** Santos (2009) considera os usuários como um dos *stakeholders* mais importantes na tomada de decisão, visto que são a própria fonte dos dados, mas elucida que, por mais que haja muitas pesquisas de satisfação ao cliente, os resultados não são incorporados às análises e aos estudos para as tomadas de decisão, pois, constantemente, são deixados de lado nas participações da construção de políticas públicas, afirmação contra a qual se opõem Atkinson e Waterhouse (1997), Shankman (1999) e Berman e Wicks (1999) (*apud* Campos, 2006), em que se lê que o grau de importância de um *stakeholder* é determinado pelo seu grau de contribuição para o desempenho do que se é organizado, e também se opõe a Freeman (1984, 1998), Donaldson e Preston (1995), Jones (1995), Metcalfe (1998) e Moore (1999 *apud* CAMPOS, 2006), que consideram que não há interesses mais legítimos que outros, visto que todos possuem o mesmo grau de importância em suas participações.

e) **Outras Partes Interessadas:** consultores e auditores independentes que prestam serviços no nível do planejamento; associações comunitárias; etc. (SANTOS, 2008).

### 2.3 POLÍTICA SETORIAL E INTERSETORIALIDADE

Se, por um lado, a lógica da setorialidade é útil para a solução imediata de demandas particulares da população, por outro, ela compromete a existência de debates públicos ampliados que se colocam. Essa setorialidade torna-se uma fragilidade na ação de uma política pública porque as demandas da sociedade não são sentidas “por partes”, mas sim de forma interconectada. Apesar de as políticas públicas serem fragmentadas por áreas, as agendas coletivas compartilham objetivos comuns para alcançar o suprimento das necessidades que são direito de uma sociedade. Não é possível que questões sejam resolvidas por políticas públicas fragmentadas, isoladas e desarticuladas (DO NASCIMENTO, 2010; FERNANDES *et al.*, 2013; TUMELERO, 2015; WANDERLEY, 2015). Segundo Baldo e Lückmann

(2015), a ineficácia das políticas públicas é consequência da fragmentação e desarticulação das políticas implementadas, sendo essa fragmentação uma herança do espelhamento da sociedade no cientificismo que produz resultados fragmentados em especialidades e disciplinas.

Os autores Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997 *apud* SCHUTZ; MIOTO, 2015) construíram uma definição sobre a intersetorialidade: “a intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, usando um efeito sinérgico no desenvolvimento social”. Nesse sentido, a intersetorialidade pode ser definida como a articulação concomitante de saberes e experiências de forma que sejam sintetizados para criação das políticas públicas, em sua complexidade e seus benefícios, como encontrado na literatura, e passem por questões como a complementariedade de setores, propiciador da ação integrada sobre diversos saberes, articulador da política na gestão pública, otimização de recursos públicos na operacionalização das soluções integradas (FERNANDES *et al.*, 2013; PRISCO, 2013; TUMELERO, 2015). Maciel (2014) coloca que as agendas coletivas construídas através da intersetorialidade são possíveis através da articulação de saberes técnicos, por compartilharem interesses comuns.

As políticas públicas focalizadas fazem com que sua implementação seja ineficiente e ineficaz no atendimento das demandas da população e no uso dos recursos disponibilizado para a sua execução. É necessário que as questões que demandam as ações do poder público sejam pensadas de forma multilateral, mais ampla, para que a construção das políticas públicas possa passar pelos diversos setores que possam contribuir adequadamente no tocante às questões levantadas. A intersetorialidade é indispensável, pois permite a articulação dos componentes de uma política pública em suas diversas naturezas, agindo como uma totalizadora do que anteriormente foi fragmentado, o que em contrapartida é uma das dificuldades encontradas, na prática, quando da tentativa de realizarem-se ações públicas de intersetorialidade, porque são consideradas um risco para os atores no que tange à lógica hierarquizada dos organismos. Vale mencionar que essa questão da hierarquia flexibilizada é um requisito para que haja a intersetorialidade, pois permite a tomada de decisão de forma mais adequada para cada questão, com isso, facilitando o acesso da população, passando pelo nível técnico e chegando ao nível

da tomada de decisão (DO NASCIMENTO, 2010; FERNANDES *et al.*, 2013; PRISCO, 2013; TUMELERO, 2015; WANDERLEY, 2015).

Por vezes, a palavra intersetorialidade não aparece em desenhos de políticas públicas, mas há algumas expressões neste sentido que levam a um entendimento similar, como estabelecer parcerias, trabalho cooperativo, ações integradas, conciliação, promover integração, promover articulação (DO NASCIMENTO, 2010).

## 2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MOBILIDADE URBANA

Este subcapítulo é dedicado à revisão dos estudos científicos publicados relatando casos de políticas públicas para a mobilidade urbana em outras regiões para a busca, nessas obras, de atores políticos.

### 2.4.1 Os casos de mobilidade urbana

A busca na literatura ocorreu por meio eletrônico, nos sistemas Capes, Scielo, Spell e Google Scholar. Em cada um dos *sites* foram testadas variações similares do termo norteador “casos de políticas públicas para a mobilidade”. Uma vez que cada *site* tem seu próprio algoritmo como mecanismo de busca, termos utilizados em um *site*, na busca da literatura não produziram resultados em outros *sites*. Dessa forma, as variações do termo foram testadas uma a uma para que a busca no meio eletrônico pudesse surtir resultados relevantes para o caso, conforme demonstrado no Quadro 1:

**Quadro 1 - Termos utilizados na busca de casos de políticas públicas para a mobilidade urbana**

<i>Site</i>	Termo utilizado na busca
PERIÓDICOS CAPES	Casos de política pública para mobilidade urbana Caso de política pública para mobilidade
SCIELO	Política pública mobilidade Casos política mobilidade
SPELL	Política pública mobilidade Casos política mobilidade
GOOGLE SCHOLAR	Casos de política pública para mobilidade Casos de política pública para mobilidade urbana Mobilidade urbana

Fonte: Elaborado pela autora.

O sistema de buscas que mais trouxe resultados foi o Google Scholar e o Periódicos Capes, independentemente do termo utilizado. Para o *site* da Capes, não foi utilizado o critério “revisado por pares”, pois quase já não havia estudos pertinentes sem esse critério que reduz ainda mais os resultados na hora da busca.

Inicialmente, foi definido que, nessa revisão, somente deveriam permanecer os estudos mais recentes, com até cinco anos da data de publicação. Contudo, ao abrir os resultados fornecidos pelos sistemas, foi verificado que havia sido muito restrito o número de pesquisas encontradas pertinentes ao assunto. Ao refazer as buscas sem o filtro da data de publicação, os estudos pertinentes aumentaram em 50%.

Para a consideração do estudo nessa breve estatística, o critério utilizado foi simples: seriam considerados os estudos que explicitassem o envolvimento de atores políticos em fases iniciais da formação de políticas públicas para a mobilidade, agenda e formulação. Foram considerados todos os estudos que evidenciassem qualquer uma das facetas da mobilidade urbana.

Mesmo com todos os critérios sendo minimamente restritivos, foram encontrados 12 estudos, sendo que dois deles são de casos internacionais: um estudo do ano de 2008, um estudo do ano de 2009, dois estudos do ano de 2010, dois estudos do ano de 2011, dois estudos do ano de 2012, dois estudos do ano de 2013, um estudo do ano de 2014 e um estudo do ano de 2015, conforme a Tabela 1:

**Tabela 1 - Anos de publicação da literatura levantada acerca de políticas públicas para a mobilidade urbana**

Ano de Publicação	Frequência
2008	1
2009	1
2010	2
2011	2
2012	2
2013	2
2014	1
2015	1
<b>SOMA</b>	<b>12</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Por ordem cronológica do ano de publicação, os estudos levantados foram de autoria de Mello (2008), Xavier *et al.* (2009), Almeida (2010), Lopes (2010), Cruz

(2011), Morfím (2011), Moraes Netto (2012), Silva (2012), Leite (2013); Rovidá (2013), Souza (2014) e Behar (2015). Os locais de estudos foram respectivamente: Natal (Rio Grande Do Norte), Florianópolis (Santa Catarina), Ituiutaba (Minas Gerais), Luanda e Hamburgo (Angola), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Guadalajara (México), São Paulo (São Paulo), São Paulo (São Paulo), Belo Horizonte (Minas Gerais), São Paulo (São Paulo), Salvador (Bahia) e Recife (Pernambuco).

Acerca de qual formato da mobilidade urbana foi estudado em cada uma das obras, foram respectivamente: rede de transporte público, uso de bicicletas, mototáxi, transporte de passageiros, transportes coletivos, mobilidade urbana, trens e metrô, transportes motorizados metropolitanos, transporte e trânsito, caminhões e bicicletas, mobilidade urbana e plano estadual de mobilidade urbana de Pernambuco.

Há uma natureza específica em cada uma das políticas públicas, como, por exemplo, próprio elenco de atores, interesses específicos, formas próprias de interação, organização e liderança, dentre outros (SANTOS, 2009; DI GIOVANNI, 2015). Dos estudos levantados, foram classificados cada um dos atores políticos envolvidos nos processos, conforme o referencial teórico apresentado no capítulo de Atores Políticos, mas levando em consideração a atuação do ator no meio em que está inserido. Isto é, não se pode ter uma padronização da forma como cada ator foi classificado, visto que a categorização desses atores políticos não pode ocorrer de forma abstrata, mas, sim, são analisados caso a caso, visto que cada política pública apresenta características singulares e, portanto, ações singulares.

Para que seja possível uma melhor visualização da frequência com que cada tipo de ator político aparece nas fases de agenda e formulação de políticas públicas, foi este quantificado considerando a presença do ator ou não, independente da variedade dos atores em cada um dos tipos estabelecidos conforme a literatura.

**Tabela 2 - Frequência dos Atores Políticos encontrados na literatura levanta acerca de políticas públicas para a mobilidade urbana**

Políticos	Frequência
Políticos	8
Sociedade	8
Burocratas	7
Tecnocratas	4
Empresários	4
Sindicatos	2

Outros	1
--------	---

---

Fonte: Elaborada pela autora.

### **3 O GRANDE ABC PAULISTA**

A região (dimensão espacial da política pública) precisa ser reconhecida em seu ambiente. E esse aspecto se faz verdadeiro visto que as particularidades regionais recebem influências de fatores externos (um destaque aqui para os fatores econômicos), que podem interferir tanto positiva quanto negativamente nos processos das referidas políticas. Dessa forma, o reconhecimento e o conhecimento da dinâmica regional para o processo de uma política pública tornam-se importantes, pois oferecem condições para a identificação e solução das problemáticas ligadas ao processo de formulação das políticas públicas, antes mesmo de sua manifestação (DA ROCHA NETO; BORGES, 2011).

#### **3.1 CONCEITO DE REGIONALIDADE**

Para entender a importância do estudo da regionalidade para as políticas públicas, é preciso, primeiramente, desconstruir seus conceitos e sua formação.

Marshall (1982) relaciona a regionalidade, em seu estado mais primitivo, como chamada indústria localizada. A visão de Diniz (2009) corrobora a de Marshall (1982) ao referir que uma das causas que levam à localização de indústrias são fatores da “[...] condição física, como a natureza do clima e do solo, a existência de minas ou de pedreiras nas proximidades ou fácil acesso por terra ou mar”.

Na indústria localizada, cada lugar dependia de seus próprios recursos para satisfazer suas necessidades. Contudo esse cenário foi gradualmente se alterando, no qual o acesso aos recursos e bens ultrapassaram as fronteiras desses lugares e, pouco a pouco, foram sendo ampliadas, de forma que a troca, entre regiões, realizada através de feiras, por exemplo, permitia que pessoas relativamente pobres tivessem acesso aos bens ali disponíveis. Marshall (1982) afirma ainda que essa prática acontecia na Europa Central, em que vilas remotas enviavam seus produtos até os grandes centros da indústria moderna.

A necessidade de reconhecer um local como região somente se deu após a consciência da necessidade do desenvolvimento econômico, em que esse reconhecimento serviria como ferramenta de planejamento.

À luz desse raciocínio, Diniz (2009) faz um resgate histórico para reconstruir o raciocínio de como era tratada a questão regional, mostrando que, até a Segunda Guerra Mundial, de forma geral, era considerada como “uma matéria da localização das atividades agrícolas e industriais” ou “da oferta de serviços e da consequente hierarquia das centralidades urbanas”. O Plano de Eletrificação Nacional na União Soviética foi o primeiro planejamento regional observado. O objetivo desse planejamento foi a construção de hidrelétricas para que, a partir dessas usinas, ocorresse o desenvolvimento da região. Esse plano previa a construção de várias usinas hidrelétricas para o início do desenvolvimento regional e foi considerado o primeiro de muitos que ainda viriam. Após as experiências estadunidense e dos Estados europeus, os países periféricos adotaram práticas semelhantes da utilização de planos como ferramentas para o desenvolvimento econômico. Só na América Latina, em 1972, contabilizou-se 73 planos ou programas de desenvolvimento (DINIZ, 2009; STHOR, 1973 *apud* DINIZ, 2009).

Marshall (1982) inclui, na discussão do desenvolvimento regional, o processo de aprendizagem, citando o caso inglês antes da era do algodão e do vapor, quando a indústria manufatureira era dirigida por colônias de flamengos e outros artesãos que se dedicavam aos reis Plantagenetas e Tudors. Esses eram imigrantes que ensinaram aos ingleses a tecelagem de lã, defumação de arenques, manufatura de seda, criação de renda, vidro, papel, entre outras atividades. Os imigrantes, por sua vez, receberam esse aprendizado de seus antepassados: as civilizações primitivas do Mediterrâneo. A prática da “exportação e importação” de pessoas que possam a transmitir conhecimento verifica-se até hoje, em que o barateamento das viagens de negócios permite a troca de experiências e criação de novas ideias para o desenvolvimento do contexto onde fora inserido. Neste sentido é possível perceber o papel da mobilidade como viabilizador da troca de conhecimentos intergeracional e inter-regional, como será tratado posteriormente na Tabela 10 - Viagens diárias por Motivo no GABC.

Nesse contexto descrito é que as indústrias especializadas, que se fixavam em um local que forneceria, então, as condições físicas necessárias para seu desenvolvimento, permitiam que uma vizinhança ali se fixasse e, conseqüentemente, ocorresse o desenvolvimento de profissões. Isso posto, o aprendizado tornava-se parte da cultura, e as próximas gerações cresciam absorvendo inconscientemente as competências da profissão e, no futuro, trocavam

ideias gerando novas ideias e a criação de novas atividades, como comércio, subsidiárias da indústria por matérias-primas, entre outras particularidades (MARSHALL, 1982)\*, possibilitando novos deslocamentos regionais para novas trocas.

A partir de 1960, essas regiões de desenvolvimento receberam um novo aspecto, como o julgamento de *clusters*, distritos industriais, parques tecnológicos, etc. As “escolas” criadas para explicar a questão das desigualdades sociais partem de teorias distintas, mas convergem na ideia de que as relações interindustriais estão no centro no processo de desenvolvimento regional (DINIZ, 2009).

Com a crise capitalista de 1929, foi possível a percepção das desigualdades regionais que não eram anteriormente explicitadas e, então, possibilitou-se o planejamento de políticas de desenvolvimento regional. A título de exemplificação, *Area Development Administration*, criada como parte do *New Deal*, trazia políticas de desenvolvimento em várias áreas e aprimorou-se com o tempo de forma que se tornasse prática comum nos Estados Unidos, posteriormente, na Europa, e, depois, no resto do mundo. Estas práticas influenciaram grandemente as universidades, que, por sua vez, gerariam programas de pós-graduação em desenvolvimento regional e urbano (DINIZ, 2009). E foi, nas décadas de 1950 e 1960, que as políticas de desenvolvimento regional entraram em crise, por motivos como reações contra a intervenção do Estado na economia, despreocupação com o desenvolvimento regional após o sucesso de expansão pós-guerra, incapacidade teórica de explicar fenômenos como a desindustrialização, o *deficit* público, a alegação de corrupção nas instituições responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento regional, etc. (DINIZ, 2009).

---

\*

\*É onde então, o paradigma é rompido de que a indústria localizada possui a desvantagem do mercado de trabalho sem variedade de postos de trabalho, por exemplo, trabalhos onde somente homens fortes conseguem trabalhar, como siderúrgicas (sem fábricas têxteis por perto que possam empregar as mulheres e crianças), visto que, imperceptivelmente, além da criação de novas atividades, as próprias empresas têxteis eram atraídas pela oferta de mão de obra feminina, possibilitando um crescente desenvolvimento regional. Essa dinâmica garante que determinada região não entre em crise, visto que, se determinado setor tiver problemas na procura de seus produtos, outros setores conseguem suportar a região. (MARSHALL, 1982).

### 3.2 NOVO REGIONALISMO

Os antigos defensores do regionalismo apontavam-no como algo positivo, pois promovia o comércio e a integração internacional. Este é então considerado como o Velho Regionalismo. Contudo novas bases analíticas afloravam das discussões no período pós-guerra, no tocante ao bem-estar do Velho Regionalismo: o lado negativo do regionalismo representa a dicotomia veneriana. Isto é, se, por um lado, a interação regional promove o comércio, por outro, a interação internacional desvia esse comércio. Esse foi um momento significativo, pois foi a partir dessa discussão que ambas as questões passaram a ser consideradas em vários estudos empíricos sobre a viabilidade de acordos comerciais (AVERBUG, 1999; MORAIS, 2005).

O Novo Regionalismo começou a vigorar principalmente na década de 1990, com a maturação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, e pode ser caracterizado basicamente como “integração de países através de acordos bilaterais e multilaterais em zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e zonas comuns” (AVERBUG, 1999), que tratam da livre mobilidade dos fatores.

Either (1998) aponta algumas diferenças fundamentais entre o “Velho Regionalismo” e o “Novo Regionalismo”: abandono de políticas autárquicas (abertura ao comércio multilateral), permissão para nações desenvolvidas investirem em nações em desenvolvimento, complementarização da liberalização de comércio de manufaturados (comparativamente há 45 anos atrás), as áreas de livre comércio são, geralmente, formadas por regiões vizinhas devido à facilidade do deslocamento, entre outros fatores.

Klink (2001) apresenta quatro variações com diferentes pontos de vista referentes à vertente do Novo Regionalismo, “baseada no triângulo do pressuposto de homogeneização do espaço, mobilidade dos fatores de produção e concorrência entre lugares”. São elas:

a) A primeira variação é a da chamada Escola da Nova Política Urbana – NUP. Esta explana questões de política de desenvolvimento econômico regional, em um cenário onde o capital é altamente volátil e têm uma influência muito direta sob a relação dos *Stakeholders*, que nem sempre é clara ou definida. Os paradigmas desta escola referem-se à associação das crises em cidades industrializadas de países

desenvolvidos, na década de 1970: fechamento de fábricas, antigos galpões industriais e fabris vazios, rápido crescimento da exclusão social e pobreza urbana, trabalhadores pessimistas, governos que precisam investir diretamente ou conceder incentivos fiscais para conseguir atrair atividade econômica, entre outros fatores. A teoria não explica os mecanismos políticos do centro das relações de poder no que tange à coalizão social.

b) A segunda variação, surgida ao final da década de 1980, explana o processo de unificação do mercado europeu mediante a competição entre suas cidades e regiões. Se, por um lado, a diminuição das barreiras comerciais aumentaria as vantagens competitivas internacionalmente (visto que possibilitaria o aumento da produção devido à maior mobilidade dos fatores de produção); por outro, diminuiria a autonomia dos governos de fazer política macroeconomia em nível supranacional. Esta visão coloca como centro da discussão a produtividade urbana, na preocupação do gerenciamento urbano, para a realização de políticas públicas em estilo empresarial. Insere as cidades e as regiões como objeto de estudo da teoria neoclássica e da administração de empresas.

c) A terceira variação, encontrada na década de 1990, está ligada ao surgimento de redes das cidades e regiões que estão conectadas entre si pelo fluxo de informações, que são de baixo custo. Dito isso, observa-se três situações: i) as empresas transnacionais conseguem aumentar seus lucros uma vez que conseguem trabalhar com grandes níveis de informações online e com baixo custo; ii) desregulamentação do mercado de capitais devido ao aumento da rotatividade do fluxo de capital gerado pela informatização dos bancos; iii) o terceiro setor vem se mostrando cada vez mais dinâmico, pois vem sendo subsidiado pelo avanço das tecnologias.

Esta terceira visão torna-se mais sofisticada visto que a disputa do mercado internacional não se baseia mais unicamente na redução de custos, mas, também, nas estratégias urbanas da formação de cidades-regiões buscando maiores níveis de produtividade, que, por sua vez, depende dos níveis de comunicação, inovação e flexibilidade institucional.

d) A quarta variação refere-se a um esgotamento do papel do Estado nacional e suas políticas de regulamentação macroeconômica.

São chamadas cidades-regiões as cidades das áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes e que seus processos de transformações estão interligados. A partir de vantagens tomadas, a partir de sua aglomeração, as cidades-regiões tornam-se um palco privilegiado para disputar mercados globais (KLINK, 2001).

Esse mesmo autor reconhece o Grande ABC como objeto de estudo do Novo Regionalismo devido à presença de condições a seguir citadas (KLINK, 2001):

→ Região com identidade industrial: presença de grandes empresas automobilísticas e químicas que prosperaram no período nacional de desenvolvimentismo.

→ Caráter politizado entre os atores da região: grande cooperação entre os atores políticos regionais.

→ Desempenho na fase de redemocratização das relações políticas e trabalhistas no país: berço do novo sindicalismo (o que é hoje criticado por ser considerado um dos fatores que impulsionam a saída de empresas para outras regiões).

→ Verificação de ativismo regional: como a Câmara Regional do Grande ABC, Fórum da Cidadania do Grande ABC, Consórcio Intermunicipal.

### **3.3 O GABC COMO REGIÃO**

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), criada a partir da Lei Complementar 14, de 1973, é constituída por um total de 38 municípios, sendo que sete desses são reconhecidos como a Região do Grande ABC Paulista: (1) Santo André, (2) São Bernardo, (3) São Caetano do Sul, (4) Diadema, (5) Mauá, (6) Ribeirão Pires e (7) Rio Grande da Serra, conforme ilustra a figura1:

**Figura 2 - Grande ABC Paulista na Região Metropolitana de São Paulo**



Fonte: Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC Paulista (2015).

Os processos produtivos e o desenvolvimento de novas tecnologias dos meios de transporte, dentre outros fatores, causaram mudanças no espaço urbano, de sorte que foi criado um sistema inter-relacional no que se refere ao relacionamento, hábitos, comportamentos, práticas sociais, reorganização do território e a criação de novos desenhos institucionais para o espaço urbano, de forma que, entre 1875 e 1915, surgiu um intenso povoamento neste espaço (ALMEIDA, 2010; RÉ, 2014).

Nessa época foi construída a Estrada de Ferro Santos-Jundiaí. E, segundo Grotta (2015), a ferrovia deu suporte ao desenvolvimento econômico da RMS. Até 1990, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema (ABCD) eram responsáveis por  $\frac{3}{4}$  da produção automobilística nacional. Apesar da dispersão geográfica da produção de veículos, atualmente, mantêm-se como polo catalizador dessa atividade no cenário nacional (GROTTA, 2015).

O início da região resultou da necessidade de regularização do povoamento acima do nível do mar, com os vilarejos de Santo André e, depois, o de Piratininga, que é a atual cidade de São Paulo. Essa necessidade se deu em razão das diversas discordâncias ocorridas no Colégio São Vicente, entre jesuítas e os demais habitantes, justificados por preceitos morais causando um desgaste na relação entre

ambos, marcando o nascimento da vila São Paulo. O GABC iniciou pelo povoamento dos colonos, nos campos de Piratininga, em 1554, facilitado por parte da derrubada de matas realizada pelos índios. Foi esse povoamento que permitiu o nascimento do núcleo inicial da vila, dando origem ao primeiro bairro de Santo André da Borda do Campo, em 1860. Além disso, um entre os demais fatores que facilitaram o desenvolvimento de Santo André da Borda do Campo foi o clima local, tropical de altitude, que era menos intenso e de fácil habituação por parte dos europeus se comparado com os mangues quentes e úmidos da Baixada Santista (ALMEIDA, 2008; AZEVEDO, 1956 *apud* ALMEIDA, 2008; SILVA, 1956 *apud* ALMEIDA, 2008).

Para Almeida (2010), de forma resumida, a prática da catequese buscou se afastar de possíveis ameaças a seus objetivos e da tarefa militar em um período marcadamente tenso, além de conflitos do “velho mundo” e do “novo mundo” e orientou-se à necessidade de demarcação territorial para a concentração do povo em uma só vila (ou seja, um caráter político-administrativo).

No que se refere ao desenvolvimento econômico, a cidade limitou-se a tratos comerciais nas vilas litorâneas, onde o comércio acontecia pelas pequenas produções da própria região litorânea (que não supria a demanda da região) e realizava escambos com produtos trazidos por embarcações metropolitanas, até o século XVIII. Esta limitação proporcionou à região, se comparada a outras regiões, um “obscurantismo econômico” (ALMEIDA, 2010).

Em paralelo, a alguma distância da vila, localizavam-se os aldeamentos indígenas e as fazendas de zona rural, que eram pouco acessíveis devido às dificuldades do caminho e a precariedade dos transportes. Esses viviam de forma independente das catequese e quase não influíam na vida econômica da vila, contudo foram importantes, pois se tornaram pontos fixos de povoamento e hoje são subúrbios de São Paulo (ALMEIDA, 2008; SILVA, 1956 *apud* ALMEIDA, 2008).

Posteriormente, ainda no século XVII, São Paulo individualizou-se dos territórios restantes devido ao movimento chamado de Bandeirismo (que teve por mote a escravização indígena) e colaborou com o desenvolvimento de outras regiões do Brasil, como Centro-Oeste e Sul, mas não colaborou com o desenvolvimento local do povoado, visto que “esvaziou” Piratininga. Um dos outros

fatores que contribuíram para o “esvaziamento” de Piratininga foram as demandas auríferas que envolviam o país na época (ALMEIDA, 2010).

Com o passar do tempo, só foi reforçada a percepção de que a vila era independente dos demais territórios colonos portugueses, com adventos como o caráter autônomo das autoridades e dos habitantes locais e o evento de expulsão dos padres jesuítas em 1640 (ALMEIDA, 2010). O processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se a um Estado, refere-se à territorialidade (DALLABRIDA; BECKER, 2008).

O isolamento paulista foi marcado, no final do século XVII (oitocentismo), com o início de sua comunicação com seus vizinhos por meio das “feiras de burro”, que era o cenário da dinâmica da distribuição de produtos, com isso, proporcionando a realização benfeitorias como a reforma do “Caminho do Mar” e o uso da circulação por vias, especificamente, o eixo do Rio Tietê. Essa comunicação foi proporcionada graças ao caráter assumido por São Paulo como provedor do consumo citando às necessidades provindas do comércio (ALMEIDA, 2008).

Somente após o final do século XIX, percebem-se mudanças que evidenciam o acelerado ritmo da formação da RMSP e da posição destacada que passou a ser conhecida como ABC (ALMEIDA, 2010). Anteriormente, com o mercado paulista estável, a ampliação de atividades e transações comerciais, na segunda metade do século XVIII, foi fundado, na província de Guanabara, em São Paulo, o Banco de São Paulo, que, no século XIX, especificamente em 1812, contou com o reconhecimento da vila denominada São Bernardo como Freguesia de São Bernardo, que somente em 1889 passou a ser um município. Verifica-se a sua importância visto que das dez freguesias de São Paulo somente três ficavam em sua região central: Sé, Santa Ifigênia e Brás. As demais ficavam nos subúrbios da Pauliceia de: Guarulhos, Nossa Senhora do Ó, Nossa Senhora da Penha, São Bernardo, Juqueri e M’Boi (Embu) (ALMEIDA, 2008; MATOS, 1956 *apud* ALMEIDA, 2008).

O crescimento e a expansão urbana no GABC são explicados a partir da prosperidade do cultivo do café. Também, são explicadas pelas ligações do planalto e porto de Santos pelas linhas férreas, que propiciaram o investimento de fazendeiros, que passaram a considerar seu entorno, como às empresas Companhia Paulista, Ituana e Mogiana (AZEVEDO, 1956; SILVA, 1956). Assim, as ligações do

planalto e porto de Santos pelas linhas férreas colocaram a mobilidade como um fator viabilizador do desenvolvimento regional.

Além disso, com o aumento crescente da riqueza advinda da produção do café, São Paulo tornou-se um importante centro comercial que passou a ser a essência da vida econômica da província. Com a “era férrea” escoando a produção para o porto de Santos, foi atraída grandemente a mão de obra de estrangeiros entusiasmados, especificamente, mão de obra europeia, que compensava e substituía aquela escrava, que era insuficiente. Essa grande migração de mão de obra europeia foi absorvida, mormente, pelo surto industrial de São Paulo e, depois, pelas atividades comerciais, ensino e artes e demais atividades econômicas especializadas. Isso, somado aos investimentos públicos e à ampliação de recursos acarretados pela cafeicultura, foi investido na infraestrutura da cidade, como ruas, pontos de descanso, obras de saneamento e aterramento, construção de pontes, ampliação de vias de ligação entre seus logradouros, iluminação, serviços de água e esgoto, bondes de tração animal, dentre outras modificações (MATOS, 1956; ALMEIDA, 2008).

Almeida (2010) cita Pasquale Petroni, que contribuiu para a pesquisa de Azevedo (1956), e sua percepção do surgimento das expressões “Grande São Paulo” e “Grande ABC”. O autor Araújo Filho (1956 *apud* ALMEIDA, 2008) descreve a “Grande São Paulo” como “município e mais os vizinhos a que se encontra ligado estreitamente”. Já o “Grande ABC”, descreve como “região inserida na Grande São Paulo”. Este autor se referiu a Grande São Paulo como “o maior centro industrial da América do Sul”, contudo mostrou incertezas quanto ao futuro da região. A justificativa para estas incertezas foi devido as condições que região foi criada, em que o autor chamou de “artificiais”, pois as indústrias que ali se instalaram assim o fizeram devido às políticas protecionistas e às eventualidades criadas por conflitos das duas Guerras Mundiais. A descentralização em subprefeituras do “aglomerado” que era São Bernardo, depois, passou a ser Santo André (1938) e tornou-se São Bernardo do Campo (1944), criação de São Caetano do Sul (1948), depois Mauá e Ribeirão Pires (as duas em 1953) e Rio Grande da Serra (1964), que juntos, representam o Grande ABC. Todas as cidades foram graças aos desdobramentos de São Bernardo (1889) (ALMEIDA, 2008; PETRONI, 1956, p.110).

Para Almeida (2010), o surgimento da denominação ABC Paulista em citações por outros autores testemunhava o que de maneira evidente já se constituía.

### **3.4 MOBILIDADE URBANA NO GRANDE ABC PAULISTA**

Para introduzir a discussão acerca da mobilidade no GABC, indicam-se, na sequência, dados que caracterizem o território e que justifiquem a existência da problemática no GABC.

Para que seja dado o início à discussão acerca da mobilidade urbana no GABC, é preciso entender questões como o desenvolvimento populacional, sua ocupação no território (isto é, a concentração de pessoas em determinado espaço), as atividades dessa população e a forma como essa população locomove-se de determinado local para outro a fim de realizar suas atividades. Estes fatores, juntos, representam alguns dos que podem determinar a mobilidade urbana de determinada região (GOMIDE, 2003; PERO; MIHESSEN, 2013).

O grau de urbanização, segundo o Seade (2015), é calculado a partir de dados censitários, pelo qual é calculado o percentual da população urbana em relação a população total. Uma vez que a maior parte da oferta dos serviços públicos se encontra em meios urbanos, essa medida torna-se relevante à medida que indica o percentual da população do território que possui acesso a esses serviços.

No GABC, a média do grau de urbanização passou de 97,5% para 99,5% no período 1980-2014. Esse índice só não se manteve em 100%, desde 1980, devido a valores encontrados em São Bernardo do Campo, mas vem, ao longo do período, verificado, igualando-se aos demais municípios da região na qual está inserido, passando de 90,35%, em 1980, para 98,35% em 2014.

**Tabela 3 - Grau de Urbanização (%)**

Localidades	1980	1990	2000	2010	2014
Santo André	100	100	100	100	100
São Bernardo do Campo	90,35	97,30	98,26	98,33	98,35
São Caetano do Sul	100	100	100	100	100
Diadema	100	100	100	100	100
Mauá	100	100	100	100	100
Ribeirão Pires	100	100	100	100	100
Rio Grande da Serra	100	100	100	100	100
<b>Grande ABC</b>	<b>97,5</b>	<b>99,3</b>	<b>99,5</b>	<b>99,5</b>	<b>99,5</b>
RMSP	96,78	97,74	95,75	98,86	98,88

Fonte: Seade (2015)

Densidade demográfica, segundo o Seade (2015), é o número de habitantes residentes de uma unidade geográfica em determinado período de tempo, em relação à área dessa mesma unidade. Analisando a partir de uma perspectiva histórica, em 1980, a cidade mais densa demograficamente do GABC era São Caetano do Sul, com 10.629 habitantes por quilômetro quadrado, seguido por Diadema, com 7.426. Com exceção de 1990, quando São Caetano do Sul se tornou a cidade mais densa, com 9.819 hab/km<sup>2</sup>, Diadema manteve-se em primeiro lugar em 2000, 2010 e em 2015. Nesse período, Diadema manteve-se 2,4 vezes mais densa que a média do GABC e 5 vezes mais densa que a RMSP. Contudo, considerando as sete cidades do GABC Paulista, a cidade que teve o maior aumento na densidade demográfica foi Rio Grande da Serra, com um aumento de 137,25%. A única cidade que, no período 1980-2015, teve uma redução da densidade demográfica foi São Caetano do Sul, com uma redução de 7,57%.

Ademais, pôde-se observar que o aumento da densidade demográfica do GABC Paulista (39,88%), no período de 1980 a 2015, foi menor do que o aumento da densidade demográfica do total da RMSP no mesmo período, que foi de 62,83%.

**Tabela 4 - Densidade Demográfica (Hab/Km<sup>2</sup>)**

Localidades	1980	1990	2000	2010	2015
Santo André	3.158	3.483	3.712	3.847	3.900
São Bernardo do Campo	1.043	1.354	1.728	1.868	1.933
São Caetano do Sul	10.629	9.819	9.130	9.732	9.824
Diadema	7.426	9.666	11.632	12.527	12.881
Mauá	3.284	4.559	5.822	6.733	7.106
Ribeirão Pires	566	822	1.052	1.140	1.174
Rio Grande da Serra	545	782	1.009	1.208	1.292
<b>Grande ABC</b>	<b>3.840</b>	<b>4.297</b>	<b>4.890</b>	<b>5.217</b>	<b>5.371</b>
RMSP	1.580	1.900	2.247	2.475	2.572

Fonte: Seade (2016)

As possíveis razões que influenciam o aumento da densidade demográfica, com o passar dos anos, são: saldo migratório positivo e fecundidade (este último combinado com baixa mortalidade infantil). A leitura dos dados expostos evidencia que, no caso do GABC, o aumento da densidade demográfica, ou seja, o aumento populacional, deve-se a uma maior taxa de fecundidade, uma vez que o saldo migratório no último decênio foi negativo, como é mostrado na Tabela 5.

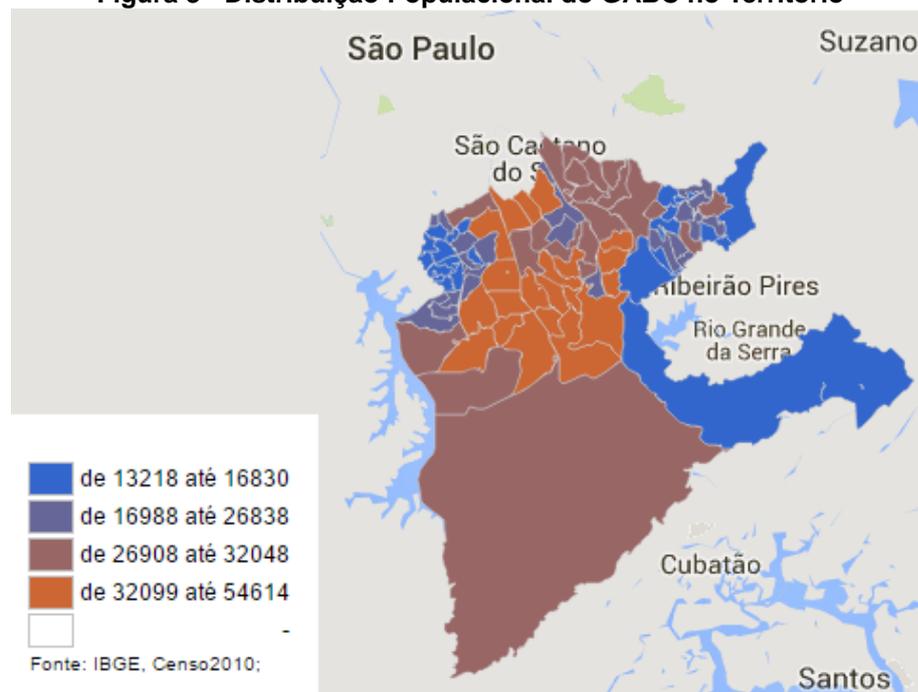
O Grande ABC aumentou sua participação populacional na RMSP, considerando o período 1980-2015, em 0,92%, passando de 4,05% para 4,97%. A população do Grande ABC, em 1980, segundo o Seade, era de 1,6 milhões passando para 2,6 milhões em 2015, contra 12,5 milhões em 1980 e 20,1 milhões em 2015, na RMSP. Isto é, no período observado, 1980-2015, verificou-se um aumento populacional no Grande ABC de 59,48%, contra 60,39% na RMSP. Esse aumento populacional no Grande ABC pode ser considerado quase que uniforme entre os municípios, com exceção da cidade de São Caetano do Sul, que, ao invés do aumento populacional, registrou uma queda no número de habitantes na ordem de 7,76%.

**Tabela 5 - População**

Localidade	1980	1990	2000	2010	2015
Santo André	552.069	609.029	649.000	676.177	685.606
S. B. do Campo	423.677	550.164	701.756	764.922	791.459
S. C. do Sul	163.268	150.818	140.241	149.185	150.605
Diadema	227.616	296.276	356.535	385.838	396.234
Mauá	204.582	284.002	362.676	416.585	439.947
Ribeirão Pires	56.171	81.541	104.305	112.994	116.358
R. G. da Serra	19.969	28.659	37.015	43.912	46.949
<b>Grande ABC</b>	<b>1.647.352</b>	<b>2.000.489</b>	<b>2.351.528</b>	<b>2.549.613</b>	<b>2.627.158</b>
RMSP	12.549.856	15.089.744	17.852.637	19.667.558	20.128.227

Fonte: Seade (2016)

O IBGE (2010) apresenta, conforme os dados do Censo 2010, a distribuição populacional das cidades de Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo em sua ocupação territorial por bairro. As cidades São Caetano do Sul, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra não foram incluídas devido ao critério utilizado pelo IBGE de apresentar a distribuição apenas para cidades que possuam bairros com população igual ou maior que 13.218 pessoas. A Figura 3 ilustra os dados supradescritos, onde é possível verificar que São Bernardo do Campo, entre as cidades, possui a maior população. Esta figura também evidencia a grande variação populacional do GABC na ocupação do território.

**Figura 3 - Distribuição Populacional do GABC no Território**

Fonte: IBGE (2010)

Quaisquer que tenham sido as razões para o (rápido) aumento populacional no GABC e a maior concentração de pessoas em um determinado território, conforme colocado no item Novo Regionalismo e a mobilidade nas cidades, este aumento, juntamente com a ausência do desenvolvimento da infraestrutura que suporte o crescimento populacional, são apontados como duas das responsáveis pelos congestionamentos que acarretam em uma série de consequências na vida dos cidadãos residentes neste território (MATTEI *et al.*, 2011). Esse aumento provoca muitas externalidades negativas para a região, como acréscimo do consumo de combustíveis, crescimento na emissão de poluentes, com reflexos negativos para a saúde, e – ainda mais diretamente ligado à questão da mobilidade urbana – o aumento no número de acidentes, um maior custo operacional dos transportes públicos, aumento de tarifas e maior tempo gasto em deslocamentos (MEIRA, 2013).

Além do notável crescimento populacional no GABC e na RMSP, verifica-se o aumento do número de empresas. Segundo os dados da Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), o GABC aumentou o número de sede de empresas com CNPJ em 18,09%, considerando o período 2008-2013. Entretanto esse crescimento no GABC foi um pouco menor que o crescimento ocorrido na RMSP, no mesmo período, 20,98%. Desta forma, o GABC diminuiu em sua participação no número de sedes de empresas com CNPJ em relação à RMSP, passando de 11,34% para 11,07% nesse período.

**Tabela 6 - Sedes de Empresas com CNPJ**

Localidade	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Santo André	12.149	12.542	13.232	13.765	13.969	14.402
São Bernardo do Campo	12.863	13.230	13.658	14.327	14.490	15.163
São Caetano do Sul	5.070	5.227	5.334	5.646	5.585	5.683
Diadema	5.106	5.386	5.631	5.866	5.868	5.897
Mauá	3.539	3.778	4.001	4.231	4.316	4.471
Ribeirão Pires	1.482	1.523	1.576	1.667	1.718	1.771
Rio Grande da Serra	215	244	247	293	314	350
<b>Grande ABC</b>	<b>40.424</b>	<b>41.930</b>	<b>43.679</b>	<b>45.795</b>	<b>46.260</b>	<b>47.737</b>
RMSP	356.465	370.407	389.678	407.954	418.772	431.255

Fonte: RAIS – MTE (2016)

Por mais que a população tenha aumentado, assim como o número de empresas, verifica-se que, no GABC, os moradores são qualificados e ocupam

cargos que exigem menor qualificação, visto que os postos de trabalho oferecidos também exigem menor qualificação. Um dos fatores que faz com que haja a migração dos trabalhadores do GABC é a adequação da relação trabalho-qualificação. Nesse sentido, verifica-se que, mesmo havendo um aumento do número de empresas (e conseqüentemente, dos postos de trabalho), os trabalhadores melhor qualificados migram para regiões próximas que ofereçam um trabalho de acordo com a sua qualificação. E esse fator interfere na questão da mobilidade porque modifica a relação domicílio-trabalho-domicílio (SOUZA, 2016).

Na caracterização econômica de um território, inclusive, na questão da mobilidade urbana, é indispensável estudar a questão da composição das pessoas economicamente ativas (PEA), uma vez que a atividade da população do território determinará a frequência e a forma como se locomoverão para a realização das suas atividades. Segundo o IBGE (2015), PEA é a população entre 10 e 65 anos que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas na semana de referência da pesquisa. Segundo o Instituto de Pesquisas da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (Inpes-USCS), 62% da população total do GABC são economicamente ativos. A cidade do GABC com o maior percentual de PEA é Ribeirão Pires, seguida por Diadema, Rio Grande da Serra, Mauá, São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul. Contudo, se for considerada a cidade com o maior valor absoluto da população economicamente ativa, destacam-se São Bernardo, Santo André, Mauá, Diadema, Ribeirão Pires, São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra.

**Tabela 7 - População Economicamente Ativa**

Localidade	2014	
	PNEA	PEA
Santo André	45,6	54,4
São Bernardo do Campo	38,4	61,6
São Caetano do Sul	48,8	51,2
Diadema	30,8	69,2
Mauá	31,7	68,3
Ribeirão Pires	27,0	73,0
Rio Grande da Serra	31,0	69,0
GABC	38,0	62,0

Fonte: Inpes – USCS (2014)

**Tabela 8 - População total entre 10 e 65 anos**

Localidade	2014
Santo André	532.599
São Bernardo do Campo	624.961
São Caetano do Sul	113.618
Diadema	284.933
Mauá	318.052
Ribeirão Pires	84.084
Rio Grande da Serra	33.277
GABC	1.991.524

Fonte: Seade (2014)

Segundo Gomide (2003) e Pero e Mihessen (2013), a mobilidade urbana é um fenômeno que afeta muito intensamente as classes sociais menos favoráveis. Os autores explicam que, em determinada região, os centros desenvolvem-se de forma que os principais trabalhos se encontrem nesta região e, dessa forma, as pessoas demandam suas residências próximas a estas regiões. Com tal demanda, somente quem está disposto a pagar mais pelo espaço central poderá obtê-lo. Isto é, os que são menos favoráveis economicamente acabam demandando locais de moradia mais afastados dos centros devido ao custo ser mais baixo, visto que o interesse está nesses centros (logo, os preços são maiores). Contudo a maior parte dos empregos ainda permanecem nos grandes centros. Nesse contexto, a mobilidade urbana surge como uma necessidade urgente e imediata, principalmente, das populações menos favorecidas economicamente, pois dependerão da mobilidade no trajeto domicílio-trabalho-domicílio.

Ao trazer a questão da mobilidade urbana para o delineamento demográfico desta pesquisa, segundo o Inpes-USCS, pode-se verificar que ao menos 32% da população que trabalha, em qualquer cidade do GABC, trabalham fora da cidade na qual residem. Isto é, na cidade de São Bernardo do Campo e Santo André, 32,4% e 32,3%, respectivamente, da população ocupada que reside nestas cidades, trabalham em outra cidade diferente da que vivem. No GABC, a cidade com o maior número de pessoas ocupadas que residem em uma cidade e trabalham em outra é a cidade de Rio Grande da Serra (60,1%), seguida por Diadema (59,7%), Ribeirão Pires (58,3%) e São Caetano do Sul (42,6%).

Na relação trabalho *versus* residência, é possível verificar também que, na cidade de São Caetano do Sul, 22,9% dos trabalhadores que vivem na referida cidade trabalham fora da região do GABC, seguida por Diadema (21,8%), Rio

Grande da Serra (21,3%), São Bernardo do Campo (16,6%), Santo André (15,4%), Ribeirão Pires (13,6%) e Mauá (7,4%).

**Tabela 9 - Local de Trabalho versus Local de Residência (%)**

Trabalho	Residência						
	SA	SBC	SCS	Diadema	Mauá	RP	RGS
Santo André	67,8	6,6	9,5	3,2	13,4	7,7	20,2
S.B. do Campo	9,5	67,6	8,4	14,7	6,7	6,9	3,7
São Caetano do Sul	4,5	4,2	57,4	0,0	6,1	3,4	2,8
Diadema	0,8	5,0	1,2	59,7	2,1	0,0	0,9
Mauá	1,6	0,0	0,6	0,6	61,7	9,3	3,7
Ribeirão Pires	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	58,3	7,5
Rio Grande da Serra	0,4	0,0	0,0	0,0	0,6	0,8	39,9
São Paulo	14,6	15,8	22,5	20,6	7,4	11,1	18,5
Outros	0,8	0,8	0,4	1,2	0,0	2,5	2,8

Fonte: Inpes – USCS (2014)

A Pesquisa Origem Destino (Pesquisa OD), realizada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ), na RMSP, desde 1967, a princípio, era feita a cada dez anos e passou a ser realizada a cada cinco anos, a partir de 2002. Em 2012, a Pesquisa OD foi publicada com o nome de Pesquisa de Mobilidade - 2012. Segundo a Pesquisa Mobilidade Urbana do Metrô (2012), 46,1% do total das viagens realizadas no GABC são por motivos de trabalho e procura por trabalho. Se for incluso nesse percentual os motivos relativos à educação, ele sobe para 78,1%, os demais 21,9% dividem-se entre compras, saúde, lazer e assuntos pessoais.

Ao analisar o período histórico (2007-2012), verifica-se que o motivo trabalho foi o que mais fez com que o número de viagens aumentasse em volume, passando de 16.870.879 viagens, em 2007, para 20.154.309 viagens em 2012, seguido por educação, de 13.166.374 (2007) viagens para 13.989.828 viagens (2012). Contudo, percentualmente, no GABC, o motivo que mais gerou aumento no número de viagens foi compras (33,2%), seguidas por assuntos pessoais (24,1%). O único motivo, nesse período analisado, que teve diminuição do número de viagens foi a procura de emprego (com uma redução de 25,9%).

**Tabela 10 - Viagens diárias por Motivo no GABC**

Motivo	2007	Participação	2012	Participação	Variação %
Trabalho Indústria	2.402.672	6,31%	3.435.980	7,86%	43,01%

Trabalho Comércio	3.126.519	8,21%	3.444.314	7,88%	10,16%
Trabalho Serviços	11.341.688	29,77%	13.274.015	30,36%	17,04%
Subtotal - trabalho	16.870.879	44,29%	20.154.309	46,10%	19,46%
Educação	13.166.374	34,56%	13.989.828	32,00%	6,25%
Assuntos pessoais	3.431.844,50	9,01%	4.260.408	9,75%	24,14%
Compras	1.456.308	3,82%	1.939.430	4,44%	33,17%
Lazer	1.557.632	4,09%	1.684.768	3,85%	8,16%
Saúde	1.493.672	3,92%	1.599.486	3,66%	7,08%
Procurar Emprego	117.673	0,31%	87.237	0,20%	-25,86%
Total	38.094.383	100,00%	43.715.466	100,00%	14,76%

Fonte: Pesquisa OD (2007) e Pesquisa Mobilidade Urbana do Metrô (2012)

Na Tabela 11, elenca-se os dados do Censo 2010 do IBGE, apresentando as pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência da pesquisa, que, no trabalho principal, trabalhavam fora do domicílio e retornavam diariamente do trabalho para o domicílio, exclusive, as pessoas que, no trabalho principal, trabalhavam em mais de um município ou país, por tempo habitual de deslocamento do domicílio para o trabalho principal, segundo a situação do domicílio e os grupos de horas habitualmente trabalhadas por semana no trabalho principal. Não havia estes critérios no Censo de 2000, portanto, não é possível a realização de comparações com períodos anteriores.

Verifica-se que 56,54% da população especificada anteriormente no GABC leva ao menos mais do que 30 minutos para chegar ao trabalho. A cidade do GABC que mais possui pessoas que levam mais do que 30 minutos para chegar ao trabalho é Mauá, com 66,70%, seguida por Ribeirão Pires (62,55%), Mauá (58,60%), Santo André (55,96%); São Bernardo do Campo (55,04%) e Diadema (53,35%). São Caetano do Sul é a cidade com o menor número de pessoas nessa condição, mas ainda apresenta 43,95% dos trabalhadores, um valor que chama atenção, considerando que 57% das pessoas que vivem em São Caetano do Sul, também, trabalham nesta cidade (conforme já apresentado na Tabela 9). Desses 56,54% de trabalhadores do GABC, 38,69% levam mais do que uma hora até seu trabalho e 5,22% levam mais do que duas horas até seu trabalho.

**Tabela 11 - Tempo de deslocamento da população urbana**

Localidade x Tempo	Até 5 min	De 6 min até 30 min	Mais de 30 min até 1 h	Mais de 1 h até 2 h	Mais de 2 h
Santo André	13.209	103.228	92.783	48.446	6.694
São Bernardo do Campo	16.248	110.693	99.624	47.793	8.015
São Caetano do Sul	5.142	28.467	16.950	8.328	1.071
Diadema	7.911	62.004	52.506	24.459	2.993
Mauá	7.012	46.328	56.888	42.283	7.653
Ribeirão Pires	2.053	15.362	14.316	8.819	1.514
Rio Grande da Serra	971	5.259	5.101	4.466	839

Fonte: SIDRA-IBGE.

Como ilustra a Tabela 12, o tipo que mais atrai viagens é o modo motorizado, que é a soma dos modos coletivo e individual, com participação de 41,58% de todos os tipos de viagens realizadas no GABC. O tipo de viagem que mais cresceu no GABC foi o tipo individual, que considera dirigindo automóvel, passageiro de automóvel, táxi, motocicleta e outros. Este tipo passou de 20,96%, em 2007, para 22,69% em 2012, representando uma variação de 23,73%. O modo coletivo, que é metrô, trem, ônibus, transporte fretado, transporte escolar e vans/micro-ônibus/lotação, apresentou um aumento de 16,73% – passando a representar, em 2012, um total de 1.961.282 das viagens deste tipo. Já o modo não motorizado, que é a soma dos modos a pé e de bicicleta, teve uma diminuição de 8,70%, na variação de 2007 e 2012, das viagens realizadas por este tipo.

**Tabela 12 - Viagens Atraídas por Tipo no GABC**

Tipo	2007	Participação	2012	Participação	Variação
Motorizado	3.583.666	39,45%	4.316.569	41,58%	20,45%
Individual	1.903.493	20,96%	2.355.286	22,69%	23,73%
Coletivo	1.680.173	18,50%	1.961.282	18,89%	16,73%
Não Motorizado	1.915.798	21,09%	1.749.062	16,85%	-8,70%
Total	9.083.130	100,00%	10.382.199	100,00%	14,30%

Fonte: Pesquisa OD (2007) e Pesquisa Mobilidade Urbana do Metrô (2012)

De todo o GABC, somente a cidade de São Bernardo do Campo possui população rural. Essa população, conforme demonstra a Tabela 13, locomove-se para o seu trabalho.

**Tabela 13 - Tempo de deslocamento da população rural**

Rural	Até 5 min	De 6 min até 30 min	Mais de 30 min até 1 h	Mais de 1 h até 2 h	Mais de 2 h
São Bernardo do Campo	157	392	1392	1054	375

Fonte: SIDRA-IBGE.

Com esses dados, pôde-se verificar que, no GABC, a forma de locomoção mais popular, no último ano disponível para análise, 2012, foi a pé, representando 31,36% do principal modo escolhido pelas pessoas para a realização de suas atividades. A segunda opção mais utilizada para viagens foi ônibus, com 21,46% do total dos principais modos de viagem escolhidos pelas pessoas, seguida por dirigindo automóvel, com 19,77%. Os demais 27,41% dividem-se entre metrô, transporte escolar, trem, moto, fretado, bicicleta, táxi, dentre outros.

Contudo a forma de locomoção que mais teve aumento foi no transporte escolar, com um aumento de 52,60%, seguida por táxi (com aumento de 49,04%); metrô (com aumento de 44,78%), motos (com aumento de 44,07%), trem (com um aumento de 39,99%), como passageiro de automóvel (com aumento de 19,37%), dirigindo automóvel (com aumento de 18,80%) e outros (com aumento de 14,62%). Dos modos principais de viagem, o que mais teve redução como opção, foi o de transporte fretado (com redução de 24,18%), bicicleta (com redução de 11,86).

**Tabela 14 - Viagens Diárias Atraídas por Modo Principal**

Zona de Origem	2007		2012		Evolução Anual
	2007	Participação	2012	Participação	
Transporte Escolar	1.326.602	3,48%	2.011.132	4,60%	51,60%
Táxi	90.686	0,24%	135.156	0,31%	49,04%
Metrô	2.223.397	5,84%	3.218.989	7,36%	44,78%
Moto	721.156	1,89%	1.038.960	2,38%	44,07%
Trem	815.177	2,14%	1.141.140	2,61%	39,99%
Passageiro de Automóvel	3.105.088	8,15%	3.706.649	8,48%	19,37%
Dirigindo Automóvel	7.276.263	19,10%	8.644.290	19,77%	18,80%
Outros	61.475	0,16%	70.463	0,16%	14,62%
A pé	12.623.047	33,14%	13.708.189	31,36%	8,60%
Ônibus	9.034.074	23,71%	9.383.283	21,46%	3,87%
Bicicleta	303.828	0,80%	267.788	0,61%	-11,86%
Transporte Fretado	513.591	1,35%	389.427	0,89%	-24,18%
Total	38.094.385	100,00%	43.715.466	100,00%	14,76%

Fonte: Pesquisa OD (2007) e Pesquisa Mobilidade Urbana do Metrô (2012)

No GABC, segundo os dados apresentados pelo Seade, foi possível verificar que a mediana do número de habitantes por veículos, caiu para mais do que a metade em 2014: 51,08%, em relação aos dados de 2005. Isto significa que, em 2005, havia no Grande ABC cerca de quase quatro pessoas por veículo, mas que, em 2014, passaram a quase duas pessoas por veículo existente. Ou seja, mesmo que a população tenha-se apresentado crescente, não foi possível verificar aumento no número de habitantes por veículo. Pelo contrário, em todo o período observado, diminuiu. Com isso, se pode deduzir que o número de veículos na região esteja aumentando mais do que o aumento populacional.

**Tabela 15 - Número de Habitantes por Veículos**

Localidade	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
S.A	2,16	2,06	1,94	1,83	1,73	1,62	1,53	1,45	1,40	1,38
SBC	2,27	2,16	2,04	1,90	1,81	1,71	1,61	1,52	1,46	1,41
SCS	1,53	1,49	1,43	1,37	1,31	1,26	1,20	1,14	1,10	1,09
Diadema	4,35	4,02	3,62	3,28	3,03	2,76	2,52	2,32	2,18	2,10
Mauá	3,96	3,72	3,44	3,18	2,97	2,77	2,58	2,44	2,32	2,23
RP	3,72	3,45	3,18	2,85	2,55	2,12	1,91	1,85	1,84	1,82
RGS	6,52	6,06	5,46	4,89	4,48	4,07	3,64	3,22	3,00	2,82
<b>GABC</b>	<b>3,72</b>	<b>3,45</b>	<b>3,18</b>	<b>2,85</b>	<b>2,55</b>	<b>2,12</b>	<b>1,91</b>	<b>1,85</b>	<b>1,84</b>	<b>1,82</b>
RMSP	2,71	2,57	2,40	2,24	2,11	2,01	1,91	1,84	1,77	1,71

Fonte: Seade

Por mais que a forma de viagem que menos cresceu tenha sido a por meio de automóveis na RMSP, essa informação não deve ser vista, por acadêmicos ou formuladores de políticas públicas, com menos cautela. O Inpes-USCS (2014) aponta, em sua pesquisa, a avaliação dos serviços públicos no GABC, como abastecimento de água, recolhimento de esgoto, coleta seletiva de lixo, participação popular, segurança pública, e, diante destes dados, é possível constatar que a nota mais baixa atribuída pela população (notas dadas de zero a dez), foi para a questão do trânsito, que teve a pior média de avaliação: 3,2. Por menor que tenha sido o percentual do aumento quanto ao número de viagens através de veículos (3,67%), significa 8.644.290 milhões de veículos sendo dirigidos e mais 3.706.649 passageiros de veículos (METRO, 2012). Isto significa um aumento de 1.368.027 automóveis nas ruas e mais 601.561 passageiros de automóveis, levando conta o ano de 2007 para base e comparação (METRO, 2007). Ademais, a má avaliação dada pela população do GABC para o trânsito não se refere à mera percepção dos

entrevistados, mas a uma realidade comprovada pelo notável aumento do tamanho da frota de veículos do GABC, de 28,04%.

**Tabela 16 - Avaliação Popular sobre os Serviços Públicos no GABC**

Serviço Público Avaliado	Notas médias Avaliação de 0 a 10
Abastecimento de Água	6,9
Recolhimento de Esgoto	6,9
Limpeza Pública	5,6
Limpeza de Praças/Parques	5,6
Áreas Públicas para esporte/lazer	5,6
Coleta Seletiva de Lixo	5,5
<b>Transporte Público</b>	<b>5,1</b>
Educação	5,1
Oferta de Eventos Culturais	5,0
Meio Ambiente	5,0
Moradia	5,0
Programa de Geração de Renda	4,7
Participação Popular	4,7
Saúde Pública	4,6
Segurança Pública	4,2
Controle de Enchentes	4,2
<b>Trânsito</b>	<b>3,2</b>

Fonte: Inpes-USCS (2014)

**Tabela 17 - Frota de Automóveis no GABC**

Localidades	2009	2014	Variação % 2009-2014
Santo André	288.100	352.905	22,49
São Bernardo do Campo	299.434	380.166	26,96
São Caetano do Sul	84.655	99.921	18,03
Diadema	82.242	119.182	44,92
Mauá	99.297	135.556	36,52
Ribeirão Pires	31.367	43.228	37,81
Rio Grande da Serra	6.913	11.169	61,57
<b>GABC</b>	<b>892.008</b>	<b>1.142.127</b>	<b>28,04</b>

Fonte: SEADE.

É irrefutável, porém, a consideração da mobilidade como sendo somente sobre transportes, especificamente, os motorizados, visto que o deslocamento a pé e por bicicletas, também, são responsáveis por grande parte dos deslocamentos – deslocamentos esses que, com maior planejamento, atenderiam à necessidade de uma parcela maior das pessoas que se deslocam. A mobilidade urbana envolve os

indivíduos sociais, os veículos, a via, o ambiente, além de envolver todo o tipo de deslocamento entre o local de saída e de chegada. Uma observação do exposto anteriormente é a reconsideração do termo “Plano Diretor de Transporte Urbano” para “Planos de Mobilidade Urbana” (AZEVEDO FILHO, 2012; MATTEI *et al.*, 2012).

A questão da mobilidade urbana não deve ser tratada apenas por engenheiros de civis, mas deve reunir profissionais de diversas categorias para resolverem suas várias etapas e seus distintos aspectos – ou, multidisciplinaridade, uma vez que o direito de ir e vir envolve relações complexas entre questões como cidadãos, sistemas de transporte, ocupação do solo e configuração espacial do meio urbano (STRUCHEL; BERNARDO, 2008; POLI, 2011; BAIARDI, 2014).

Segundo Pontes (2009), a mobilidade urbana não pode ser interpretada como uma medida exata, como, por exemplo, considerando apenas o número de viagens que uma pessoa faz ao dia, pois o aumento deste não significa um aumento da qualidade de vida dos cidadãos, por tanto, não considera o fenômeno em sua abrangência.

Em consonância ao exposto anteriormente, os autores Araújo e De Freitas Assunção (2008) tratam a mobilidade urbana como um fenômeno promotor de inclusão social que, por sua vez, depende de cinco bases: política de emprego e renda, saúde, educação, habitação e mobilidade urbana. Isto é, uma vez que o espaço ocupado de forma desigual gera o crescimento de forma desigual, a mobilidade urbana toma um papel central para a inclusão social.

Os argumentos apresentados então arrematam a questão da mobilidade como sendo essencial para o contexto do desenvolvimento das metrópoles de forma que não é possível pensar na cidade e em seu desenvolvimento urbano sem pensar na mobilidade. Ao longo da história é possível verificar que a mobilidade tem permitido a realização de atividades comerciais, serviços de saúde, educação, lazer e crescimento da cidade, ou seja, o deslocamento das pessoas contribui para o desenvolvimento das cidades (COSTA, 2003; ARAÚJO; ASSUNÇÃO, 2008; ALMEIDA, 2010; MENERAULT, 2003 *apud* SILVA, 2012).

Além do sistema de transporte coletivo possuir baixa confiabilidade e pouca produtividade, a preferência pela utilização de carros particulares como meio de transporte foi constituída mediante uma questão histórica, por exemplo, no governo de Juscelino Kubitschek, que redirecionou sua política de desenvolvimento a partir

da indústria automobilística e por realizar obras rodoviárias. Contudo a mobilidade urbana baseada nos automóveis particulares é considerada um modelo excludente, pois é inacessível para as camadas de baixa renda da população (além de compor um modelo de baixa qualidade urbana, isto é, insustentável). Verifica-se, na literatura, que, mesmo em países cuja população tenha atingido certo patamar de riqueza e os cidadãos possam arcar com os custos de um transporte individual, por exemplo, nos Estados Unidos, no Japão, na Suíça e Suécia, entre muitos outros países, a imprescindibilidade dos transportes públicos, e, por isso, o transporte público não foi dispensado (GROTTA, 2005; CARVALHO, 2008; DA SILVA, 2011; AZEVEDO FILHO, 2012).

**Quadro 2 - Inconveniências da Utilização de Veículos Particulares**

Inconveniente	Explicação
Custo	Inacessibilidade por TODOS, ou seja, exclusão dos menos favorecidos.
Técnico	Seu uso exige técnicas de direção, com usos restritos, visto que não pode ser usado por idosos ou menores de 18 anos, além de certas deficiências.
Espacial	Falta espaço para circulação.
Temporal	Muito tempo gasto em congestionamentos e procurando lugares para estacionar o veículo.
Social	Cansaço físico e mental para os seres circulantes. Acidentes. Aumento da privatização de áreas públicas em favor dos que utilizam carros.
Ambiental	Poluição química, visual, sonora e térmica. Maior necessidade da adaptação nas redes de águas pluviais. Maior cobertura asfáltica, reduzindo a permeabilidade do solo.

Fonte: Elaborado pela autora (GROTTA, 2005; CARVALHO, 2008).

Todavia a redução supraindicada, na análise da variação dos últimos cinco anos, foi da totalidade no país. E considerando-se, apenas, os automóveis no total de sua frota e, somente, o GABC, verifica-se um aumento de 28,04% no período de 2009 a 2014, aumentando sua frota de 892.008 para 1.124.127 automóveis. Registrou-se, também, um aumento da participação do número de automóveis da

frota do GABC, no estado de São Paulo, em 11,03% e, na RMSP, em 3,16%, conforme indica a Tabela 18:

**Tabela 18 - Frota de Automóveis Comparativa**

Localidades	2009	2014	Variação % 2009-2014
Santo André	288.100	352.905	22,49
São Bernardo do Campo	299.434	380.166	26,96
São Caetano do Sul	84.655	99.921	18,03
Diadema	82.242	119.182	44,92
Mauá	99.297	135.556	36,52
Ribeirão Pires	31.367	43.228	37,81
Rio Grande da Serra	6.913	11.169	61,57
<b>GABC</b>	<b>892.008</b>	<b>1.142.127</b>	<b>28,04</b>
São Paulo	4.475.032	5.160.727	15,32
<b>Participação % do GABC em SP</b>	<b>19,93%</b>	<b>22,13%</b>	<b>11,03</b>
RM São Paulo	6.604.878	8.197.911	24,12
RM da Baixada Santista	308.539	415.804	34,77
RM Campinas	989.852	1.323.530	33,71
RM Sorocaba	NA	682.871	-
RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	NA	809.292	-
<b>Participação % do GABC na RMSP</b>	<b>13,51%</b>	<b>13,93%</b>	<b>3,16</b>

Fonte: Seade.

No que se refere ao trânsito, as Administrações das cidades têm enfrentado muitos desafios para a resolução da problemática. Essas dificuldades encontradas podem estar relacionadas desde o financiamento à adoção de medidas como pedágio urbano, rodízio de veículos ou cobrança de estacionamentos (CARVALHO, 2008). Contudo Banister (2008 *apud* MEIRA, 2013) contra-afirma que, para que uma política pública que proponha mudanças substanciais obtenha sucesso, é necessário que se consiga a aceitabilidade pública, que só é possível com a participação da sociedade em todas as fases da política pública.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologia pode ser definida como os procedimentos e regras utilizadas por estipulado método, que, por sua vez, é o caminho para se chegar a determinado objetivo (RICHARDSON *et al.*, 1999).

A partir da perspectiva das dificuldades na formulação das políticas públicas, a temática no segmento da mobilidade urbana foi muito pouco explorada na literatura. Essa temática, bastante emergente na atualidade, pleiteia estudos mais profundos quanto aos fatos para que, posteriormente, seja possível formulações de novos problemas de pesquisa, mais profundos, precisos e operacionalizáveis (GIL, 1999). Assim, esta pesquisa é classificada como qualitativa e exploratória, uma vez que proporciona visão geral sobre o fato da formulação de políticas públicas no GABC e viabiliza o produto final problemas de pesquisa mais esclarecidos.

Segundo Godoy (1995) os estudos qualitativos é fundamentalmente sobre a análise do mundo empírico em seu ambiente natural, valorizando-se assim o contato direto do pesquisador com a situação estudada.

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, os procedimentos metodológicos foram divididos em três partes, exploradas a seguir.

### 4.1 ANÁLISE DA LEI 12.587/2012

À União foi definido o dever de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo a questão da mobilidade urbana, por meio da Constituição Federal de 1988. Diante de tal dever, estabelecido nos artigos 182 e 183 da CF, foi criada a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, que define o Plano Diretor (PD) como instrumento básico a ser constituído na forma de Lei Municipal para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do referido município que se enquadre nos critérios da lei (GOMIDE, 2008; DO NASCIMENTO, 2010; MEIRA, 2013; LIMA NETO; GALINDO, 2014). O PD é um compromisso legal ao desenvolvimento e à expansão urbana, isto é, foi instaurado um instrumento obrigatório para as cidades com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das propriedades urbanas considerando o bem-estar de seus habitantes (MELO, 2008; MARTINS *et al.*, 2014). Segundo Abrucio (2007), o Estado

verificou a necessidade de fortalecer suas estratégias, de forma a (re)incluir determinadas áreas que foram tratadas mais superficialmente e que, originalmente, ficaram de fora da lista proposta pelo PD.

A aprovação da Lei 12.587/2012 é considerada um marco importante na gestão de políticas públicas nas cidades brasileiras (IPEA, 2012), pois foi uma forma de inclusão da temática, de maneira mais efetiva na sociedade, referente às políticas públicas de mobilidade urbana, de forma que ofereceu diretrizes para a criação dos Planos de Mobilidade Urbana em todo o território brasileiro (ABRUCIO, 2007; MEIRA, 2013; MARTINS *et al.*, 2014; MAGAGNIN; ROSTWOROWSK, 2014). Uma forma de a administração pública organizar as estratégias governamentais é através de planos, programas e projetos, usando-os como instrumentos de planejamento, desenvolvimento e expansão urbana (AGUILAR, 2012; MARTINS *et al.*, 2014).

O advento da Lei 12.587/2012 (Anexo 1) atesta o observado por Abrucio (2007), que fala sobre a harmonização entre o crescimento proposto pelos planos diretores e a necessidade de uma infraestrutura que suporte este desenvolvimento. Assim, a Lei 12.587/2012 é a tradução da percepção da administração pública da necessidade da atuação do Estado na criação dessas estratégias.

Se, por um lado, a Lei 10.257/2001 obriga os municípios com mais de 500 mil habitantes a terem um Plano Diretor, por outro, a 12.587/2012, que trata da mobilidade urbana, obriga os municípios com mais de 20 mil habitantes a terem o seu Plano de Mobilidade Urbana, assim, mostrando a urgência passada pelo setor público no planejamento para a criação de infraestrutura para o desenvolvimento regional (§1º do Art. 24 da Lei 12.587/2012).

Além do critério do número de habitantes, há também os seguintes critérios: municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Plano este que deve ser integrado e compatível com os seus Planos Diretores de suas cidades. Então, o Plano de Mobilidade Urbana tornou-se o próprio instrumento de efetivação das

políticas públicas de mobilidade nas cidades, como consta no Art. 24 da Lei 12.587/2012 (MELO, 2008; SANTOS, 2008; LIMA NETO; GALINDO, 2012).

A Lei 12.587/2012 foi uma importante ferramenta para este estudo, pois a oportunidade de acompanhamento da variação temporal entre a aquisição da obrigatoriedade de um município possuir um plano de mobilidade urbana e desse mesmo município ter este plano, efetivamente, traduz-se no acompanhamento do processo de criação de uma política pública e oferece então a possibilidade de identificação e análise dos possíveis aspectos das suas dificuldades.

Segundo essa lei, o prazo para que os municípios tivessem seus Planos de Mobilidade Urbana era de três anos após a aprovação da Lei. Ou seja, até 3 de janeiro de 2015, todos os municípios deveriam ter este instrumento ou restariam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendam à exigência dessa lei. (§ 4º do Art. 24 da Lei 12.587/2012). Contudo, em uma redação dada pela Lei nº 13.406, de 2016, este prazo passou para seis anos. Esta prorrogação de prazo pode ser justificada porque, após o final do prazo inicial, apenas 5% dos 3.341 municípios obrigados a ter este plano o possuíam, sendo que desses 171 municípios que declararam possuir o plano de mobilidade urbana, 142 deles estão nas regiões Sul e Sudeste (CÂMARA, 2016).

Ao realizar o levantamento do referencial teórico, foi encontrado um trabalho que já havia esmiuçado o conteúdo da Lei 12.587/2012, para o estudo da mobilidade em Brasília. Nesse trabalho, o autor Santos (2009) transformou os aspectos sobre a mobilidade urbana presentes na lei 12.587/2012 em forma de lista, elencando todos os aspectos referentes à mobilidade urbana, como colocado no Quadro 3:

**Quadro 3 - Conteúdo da Lei 12.587/2012 e roteiro das entrevistas semiestruturadas**

Conteúdo (Lei 12.587) - PNMU
Serviços TPC
Circulação Viária
Infraestrutura do Sistema de Mobilidade
Acessibilidade
Integração dos Modos de Transporte
Operação Transportes de Carga
Polos Geradores de Viagem
Área de Estacionamento Público e Privado
Áreas de restrição de acesso e circulação
Mecanismos e Instrumentos de Financiamento (TPC e SM)

Fonte: Adaptado pela autora a partir de Santos (2009).

Neste estudo, os tópicos do conteúdo da lei 12.587/2012 do modelo adaptado de Santos (2009) foram utilizados como estrutura para a realização das entrevistas semiestruturadas.

#### 4.2 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Para atingir ao objetivo proposto da identificação das dificuldades sentidas pelos atores políticos locais no processo de formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana no GABC, foi realizado o estudo de campo, por levar em conta as características particulares do grupo social em questão (GIL, 1999)

Santos (2009) e Laswell (1936/1958 *apud* SOUZA, 2006) afirmam que, para ser possível a identificação de como os planos são pensados e criados, é necessário anteriormente decompor as políticas públicas e identificar os atores envolvidos neste processo, além do entendimento do papel desses atores na construção das políticas. Vasconcellos (2001) mostra que é indispensável que se entenda o papel dos planejadores de políticas públicas para a mobilidade urbana, sempre, quando houver o estudo de políticas públicas.

Nesse sentido, o critério de escolha dos atores para as entrevistas semiestruturadas foi a participação no GT de Mobilidade do Consórcio, que une diversos atores dos sete municípios da região do GABC quanto à discussão da problemática da mobilidade urbana. A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC pode ser caracterizada como um espaço criado para ter-se a intersectorialidade no Grande ABC, justificada, por Do Nascimento (2010), como indispensável, pois é um

viabilizador da comunicação entre as diversas políticas para o desenvolvimento e permite a troca de saberes, interações no processo de construção de políticas públicas, bem como um meio de trocas entre os municípios e de apoio político mútuo. Este grupo amostral fica caracterizada como não probabilística intencional ou por julgamento.

Além da entrevista com os próprios participantes do GT de Mobilidade, houve também a indicação de outros atores envolvidos nos processos de formulação de políticas públicas indicados pelos próprios indivíduos do primeiro grupo amostral e considerados por eles como chaves na atuação local. Este segundo grupo amostral fica caracterizado como não probabilística bola de neve.

O primeiro contato com os entrevistados foi via telefone apresentando a autora, sua pesquisa e solicitando um local e horário para a realização das entrevistas. Após o contato telefônico, foi enviado um e-mail com as mesmas apresentações e formalizando a data e o horário da entrevista agendada.

As entrevistas foram realizadas nos locais indicados pelos atores entrevistados: ou em seu local de trabalho ou nas dependências da Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

Em campo, foi solicitada autorização para a gravação da entrevista e com o intuito da concessão da autorização pelos atores, explicou-se sobre o objetivo da gravação: transcrição para posterior análise. Através da transcrição das entrevistas, foi possível uma análise mais detalhada e posteriores reflexões à respeito do que foi dito em campo. Todos os atores permitiram a gravação das entrevistas.

Dos instrumentos utilizados em campo para a realização das entrevistas: o roteiro das entrevistas (conforme o Quadro 3 - Conteúdo da Lei 12.587/2012 e roteiro das entrevistas semiestruturadas), dois gravadores de áudio, papel e caneta.

A realização das entrevistas de campo aconteceu sempre em três etapas:

1. No início de todas as entrevistas, enfatizou-se da confidencialidade e ética prometidos pelo meio acadêmico, para que todos se sentissem confortáveis para se colocarem de forma autêntica. Além disso, foi colocado sobre a inexistência de respostas certas ou erradas, vez que o interesse das entrevistas é fazer emergir a visão dos atores locais;

2. O próximo passo foi pedir uma breve apresentação do ator entrevistado. Com isso, foi possível realizar uma quadrangulação entre a literatura levanta, o que foi dito, qual sua classificação como ator e qual cidade atua.
3. Os tópicos do Quadro 3 - Conteúdo da Lei 12.587/2012 e roteiro das entrevistas semiestruturadas foram abordados da seguinte forma:
  - a) “Por favor, me fale sobre [o assunto do tópico]”. Assim, a fala dos entrevistados era livre assim como a abordagem dos pontos positivos e negativos sobre o tópico perguntado em sua cidade, segundo sua visão. Em alguns casos, os pontos positivos colocados pelos atores eram posteriores a apresentação de pontos negativos pré-existentes.
  - b) Com o objetivo da identificação da dificuldade em seus aspectos mais amplos, depois de abordagem dos pontos negativos e positivos pelos entrevistados, cada um deles era abordado da seguinte forma: “Por favor, me conte mais sobre [o ponto]”.

A duração de cada uma das entrevistas foi de 20 minutos à 210 minutos, com duração média de 90 minutos.

Esta abordagem sistematizada proporcionou rigor e precisão que diminuiu a possibilidade de abordagens assimétricas durante as entrevistas de campo. Como já se tem identificado de forma objetiva os aspectos que o plano de mobilidade deveria abordar, conforme atribuição da obrigatoriedade legal, isso permitiu um delineamento mais preciso da identificação das dificuldades encontradas no processo formulação dos planos municipais de mobilidade urbana nas sete cidades do Grande ABC Paulista.

As entrevistas de campo proporcionaram o aprofundamento requisitado pela pesquisa exploratória pelo resgate da própria perspectiva dos formuladores das políticas públicas, atores políticos locais.

#### **4.2.1 Descrição da amostra**

Nesta seção, descreve-se o perfil geral e as características dos entrevistados, conforme a Tabela 19.

**Tabela 19 - Entrevistados por cidade, classificação do ator e gênero**

Identificação da entrevista	Cidade	Classificação do ator	Gênero
Entrevista 1	Santo André	Burocrata	Masculino
Entrevista 2	Santo André	Tecnocrata	Feminino
Entrevista 3	São Bernardo do Campo	Burocrata	Masculino
Entrevista 4	São Bernardo do Campo	Tecnocrata	Masculino
Entrevista 5	São Bernardo do Campo	Tecnocrata	Feminino
Entrevista 6	São Caetano do Sul	Burocrata	Masculino
Entrevista 7	São Caetano do Sul	Tecnocrata	Feminino
Entrevista 8	Diadema	Burocrata	Masculino
Entrevista 9	Mauá	Político	Masculino
Entrevista 10	Mauá	Burocrata	Masculino
Entrevista 11	Mauá	Tecnocrata	Masculino
Entrevista 12	Mauá	Tecnocrata	Feminino
Entrevista 13	Mauá	Sociedade	Feminino
Entrevista 14	Ribeirão Pires	Político	Feminino
Entrevista 15	Ribeirão Pires	Burocrata	Masculino
Entrevista 16	Ribeirão Pires	Burocrata	Masculino
Entrevista 17	Ribeirão Pires	Tecnocrata	Masculino
Entrevista 18	Ribeirão Pires	Empresário	Masculino
Entrevista 19	Rio Grande da Serra	Político	Masculino
Entrevista 20	Rio Grande da Serra	Político	Masculino

Fonte: Elaborada pela autora.

Sobre a distribuição dos atores entrevistados, conforme demonstra a Tabela 20, o município de atuação, os municípios que os atores mais contribuíram com a participação na entrevista foram Mauá e Ribeirão Pires, com cinco respondentes por cidade. Seguidas por São Bernardo do Campo, onde três atores colaboraram com entrevistas e, então, Santo André, São Caetano do Sul, Rio Grande da Serra com dois entrevistados em cada um dos municípios. Em Diadema, um ator político contribuiu com a entrevista.

**Tabela 20 - Distribuição das entrevistas realizadas, por município**

Cidade	Frequência	%
Santo André	2	10,0
São Bernardo do Campo	3	15,0
São Caetano do Sul	2	10,0
Diadema	1	5,0
Mauá	5	25,0
Ribeirão Pires	5	25,0
Rio Grande da Serra	2	10,0
Total	20	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Após as entrevistas, foram realizadas classificações do ator conforme seu cargo de atuação no município, a partir da análise entre as atividades realizadas nesta função e o levantado na literatura (exposto na seção Atores Políticos). Como evidenciado na Tabela 21, os burocratas e os tecnocratas foram as classificações dos agentes que mais participaram da pesquisa realizada (com 35,0% cada um), seguidos pelos políticos (20,0%) e, então, sociedade (5,0%) e empresários (5,0%).

**Tabela 21 - Classificação dos atores, segundo seu cargo e suas atividades**

Classificação do agente	Frequência	%
Burocratas	7	35,00
Tecnocratas	7	35,00
Políticos	4	20,00
Sociedade	1	5,00
Empresários	1	5,00
Total	20	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Sobre a distribuição desses entrevistados, por gênero, observa-se a predominância masculina com 70% dos entrevistados, contra 30% do gênero feminino, conforme detalhamento da Tabela 19 e estatística geral na Tabela 22.

**Tabela 22 - Gênero dos atores entrevistados**

Gênero	Frequência	%
Masculino	14	70%
Feminino	6	30%
Total	20	100%

Fonte: Elaborada pela autora.

### 4.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Os dados foram tratados na forma de análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2011), é um conjunto de técnicas de análise das comunicações através do tratamento das informações contidas nas mensagens.

Para isso, primeiramente, as falas dos entrevistados foram separadas por ordem conforme a natureza individual da própria fala. Essas ordens não foram predefinidas, mas, sim, foram elementos que emergiram a partir da interpretação das mensagens obtidas por meio das entrevistas. Isto é uma forma de transformação do

texto bruto de modo sistemático em categorias, de maneira que todos os elementos possuam igual importância e que a aparição de um novo sentido seja tão significativa quanto os demais já existentes.

A segunda classificação foi realizada de acordo com as dificuldades imediatas apontadas pelos atores. E finalmente, o terceiro agrupamento foi realizado de acordo com a natureza geradora da dificuldade percebida pelos atores imediatamente. A discussão e análise deste estudo se dá na fase do terceiro agrupamento.

A justificativa para esta codificação das entrevistas em três níveis dá-se a partir das observações de Kliksberg (2015). Segundo o autor, não há valor prático em se tratar a administração pública de forma genérica, pois é heterogênea e altamente diferenciada e, ainda, ele adverte que “o discurso não desagregado leva a uma destacada pobreza da análise e das conclusões” (KLIKSBERG, 2015).

## 5 ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

Realizou-se uma estatística de frequência para entender as dificuldades colocadas pelos atores no fenômeno da elaboração das políticas públicas na área da mobilidade urbana no Grande ABC. As 109 classificações levantadas e suas frequências estão indicadas na Tabela 23.

**Tabela 23 - Dificuldades mencionadas nas entrevistas realizadas**

Dificuldades	Frequência	%
Priorização de questões políticas acima de questões técnicas	27	4,9
População com ausência de visão de coletivo	25	4,6
Interesses particulares acima dos interesses públicos	21	3,8
A descontinuidade de políticas públicas devido às trocas de gestão dos ciclos políticos	18	3,2
Falta da mão de obra de técnicos e especialistas	16	2,9
Dificuldade na conciliação dos interesses públicos com os privados	16	2,9
Dificuldade do entendimento da mobilidade urbana como um sistema ao invés do pedaço do problema	15	2,8
A falta de recursos limita as melhorias e execuções de bons projetos	14	2,5
O crescimento desordenado das cidades dificulta novos planejamentos	13	2,3
Falta de entendimento sobre a região como unidade	13	2,3
Dificuldades na obtenção do adequado <i>feedback</i> e participação da população	13	2,3
Falta de alternativas viáveis para que a população escolha deixar de usar o automóvel	12	2,2
Falta de proximidade entre esferas governamentais devido à diferença na legenda partidária	11	1,9
Dificuldade de descentralizar as políticas públicas para veículos individuais devido à sua valorização cultural	11	1,9
Burocracias criadas para ajudar, muitas vezes, atrapalham e prejudicam	11	1,9
O ônus da solução do problema relacionado à mobilidade é maior do que os ganhos	10	1,9
Na mobilidade, a população rapidamente cria uma agenda caso se sinta prejudicada	10	1,9
Interferência da dinâmica política federal no tempo / critério de repasse de recursos após a aprovação do projeto	10	1,9
Dificuldades técnicas para planejamento devido à falta de registros e dados para auxiliar nos planejamentos	10	1,9
Dificuldades técnicas devido à topografia da cidade	10	1,9
O espaço da cidade é constante, mas as necessidades de espaço, não	9	1,7
Ineficiência das políticas públicas concebidas individualmente, sem considerar a região	9	1,7

Falta de alinhamento estratégico nas políticas públicas implementadas	8	1,5
Dificuldades de planejamentos para a antecipação de problemas	8	1,5
Ausência de uma pesquisa e um estudo que sirva de instrumento norteador da ação do gestor público	8	1,5
Dificuldades técnicas e financeiras no planejamento devido à possível segregação da cidade em dois lados	7	1,3
Dificuldades técnicas de existência problemas causados devido ao município estar em uma região que é unidade	7	1,3
Altos custos na desapropriação de famílias para obtenção de espaços para novos modais de transportes	7	1,3
A falta de comunicação com a população faz com que ela não se aproprie das políticas públicas implementadas	7	1,3
Primeiro o plano regional, porque é mais fácil adequar algo que já existe do que começar do zero	6	1,1
Falta de padronização das normas	6	1,1
Dificuldades de comunicação devido à falta de proximidade entre outros departamentos	6	1,1
Dificuldades da construção coletiva sobre a identidade da gestão da mobilidade	6	1,1
Dificuldade de a população obedecer à regra sem medidas de fiscalização e punição	6	1,1
Necessidade de terceirização devido à falta de estrutura interna	5	0,9
Dependência de recursos de terceiros, visto que o orçamento da cidade é pequeno	5	0,9
Ausência de estudos técnicos que meçam impactos	5	0,9
Ineficiência de políticas públicas implementadas devido às variáveis não consideradas na fase de formulação	4	0,7
Histórico de informações perdidas devido aos poucos servidores públicos e saída de comissionados	4	0,7
Falta de unanimidade dos atores sobre a necessidade de desenvolvimento daquela política	4	0,7
Excesso de burocracia para conseguir recursos federais	4	0,7
Dificuldades de fazer as soluções técnicas caber dentro do orçamento	4	0,7
Dificuldades da concepção de políticas públicas não compulsórias, mesmo que elas sejam importantes	4	0,7
A mudança nas decisões dos atores políticos influenciadas nos ciclos eleitorais	4	0,7
A ausência de fluidez do trânsito preserva a preferência do carro independente da qualidade do transporte público	4	0,7
Ineficiência de ações punitivas como educadoras	3	0,6
Implementações graduais não são apropriadas pela população pela falta do entendimento do final	3	0,6
Foco em resolver problemas pontuais ao invés do problema raiz	3	0,6
Falta de recursos para as terceirizações	3	0,6
Falta de experiência dos gestores públicos para fazer o devido planejamento da ocupação das vias	3	0,6
Falta de entendimento do cidadão sobre as partes técnicas das políticas públicas	3	0,6

Falta de entendimento da população sobre o papel dos demais agentes políticos	3	0,6
Dificuldades técnicas devido à área da cidade ser de mananciais e de preservação ambiental	3	0,6
Dificuldade de comunicação entre os agentes das várias esferas governamentais para poder trabalhar, planejar juntos	3	0,6
Dificuldade da mudança do pensamento habitual, mesmo diante de argumentos concretos	3	0,6
Ausência de um canal de comunicação que possibilite a participação social na política pública	3	0,6
Adequação da parte técnica dos projetos de acordo com a dinâmica de gestão do prefeito	3	0,6
Perda da continuidade da ação devido à ação ter sido passada para o próximo nível de gestão pública	2	0,4
Muita pressão política devido à rápida organização da opinião pública e consequente criação de nova agenda política	2	0,4
Falta de experiência para medir as consequências da despriorização das questões relacionadas à mobilidade urbana	2	0,4
Falta de estrutura viária para acompanhar o crescimento do número de veículos	2	0,4
Falta de comunicação e informação ao público	2	0,4
Falta de agentes capacitados para operacionalizar as tecnologias existentes e utilizá-las como ferramenta de gestão	2	0,4
Dificuldades na abertura de departamentos devido aos custos da composição do quadro de funcionários	2	0,4
Dificuldades financeiras de se manter os antigos padrões das políticas para carros	2	0,4
Dificuldade em mudar nossa cultura de a população não participar dos processos da política pública	2	0,4
Dificuldade em mudanças que dependam de obras por dependerem de recursos financeiros	2	0,4
Dificuldade de os atores políticos obedecerem às regras sem punições	2	0,4
Dificuldade do controle social pela ausência da tecnologia disponível	2	0,4
Dificuldade de um olhar técnico conseguir investigar as demandas coletivas a partir das individuais	2	0,4
Demora no fluxo de informações urgentes	2	0,4
A tecnologia existente não atende às necessidades	2	0,4
A falta de participação dos devidos agentes compromete a qualidade dos resultados	2	0,4
A falta de entendimento dos tecnocratas do tempo dos empresários prejudica políticas públicas implementadas	2	0,4
A falta de demanda pelo transporte público faz com que ele não melhore	2	0,4
Uso inadequado do dinheiro público devido à falta de entendimento do fenômeno	1	0,2
Sentimento de não beneficiamento direto nas ações das políticas regionais	1	0,2
Receios da concepção de novas políticas públicas devido aos possíveis novos questionamentos da população	1	0,2
Primeiro o plano municipal devido à independência com os outros planos	1	0,2

Pouca interligação devido a limitações físicas e geográficas com os demais municípios da região	1	0,2
Políticas públicas concebidas sem a devida participação dos empresários, comprometendo sua efetividade	1	0,2
Para construir o diagnóstico regional é mais eficiente fazê-lo a partir dos diagnósticos municipais	1	0,2
Nem sempre a terceirização resolve o problema, visto que os técnicos acabam tendo que trabalhar para a contratada	1	0,2
Limitação de ver novos problemas, porque o raciocínio está sempre nos problemas atuais que não são resolvidos	1	0,2
Impacto no preço da pesquisa OD devido ao impacto no preço pelo ônus de os cidadãos não querem respondê-la	1	0,2
Gestores públicos com ausência de visão de coletivo	1	0,2
Fragmentação das informações, ações e planejamentos devido ao volume de trabalho	1	0,2
Falta de um instrumento viabilizador de repasses financeiros	1	0,2
Falta de gestores públicos com sensibilidade para entender os problemas e como agir diante dos mesmos	1	0,2
Falta de entendimento que as parciais implementações causam impactos e a futura não apropriação por parte da população	1	0,2
Falta de entendimento dos demais atores políticos sobre o papel não social do empresário	1	0,2
Falta de conhecimento da população sobre os procedimentos existentes	1	0,2
Falta de agentes que possuam a integração do conhecimento acadêmico e prático	1	0,2
Empresários com ausência de visão de coletivo	1	0,2
Dificuldades técnicas para aprovação de projetos por envolver legislações de diversos níveis de governo	1	0,2
Dificuldades na obtenção de respostas da pesquisa OD por ela ser muito longa e pessoal	1	0,2
Dificuldades na identificação de problemas para novas ideias na concepção das políticas públicas	1	0,2
Dificuldades de se comissionados de confiança para devida execução de suas atividades	1	0,2
Dificuldades de atrair especialistas qualificados para o setor público	1	0,2
Dificuldade de os técnicos entenderem o tempo da população na implementação da política pública	1	0,2
Dificuldade de segmentação das ações e resolver um problema de cada vez, para que um problema resolva o outro	1	0,2
Dificuldade de fazer o remanejamento de servidores públicos, porque não querem trocar de área	1	0,2
Dificuldade de apropriação dos projetos devido às trocas de nomes conforme as administrações do ciclo político	1	0,2
Dificuldade de antecipar demandas para novos modais de transportes, durante o planejamento regional	1	0,2
Dificuldades no planejamento de ações devido às secretarias com ações segregadas	1	0,2
Dificuldades na obtenção de dados por serem caros e o cliente não querer pagar a pesar de ser indispensável para entender a demanda dos modais de transporte	1	0,2

Ausência de uma ferramenta de gestão	1	0,2
Ausência de um departamento municipal regulamentador de questões ligadas à autuação de solo	1	0,2
Ausência de um departamento municipal regulamentador de questões ligadas à autuação de solo	1	0,2
	109	539
		100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

A segunda classificação apontada pelos atores imediatamente, estão aqui colocadas na Tabela 24:

Tabela 24 - Segunda classificação das dificuldades

Subclassificações das dificuldades	Frequência	%
Falta de integração entre os agentes	228	42,3
Políticas públicas que não resolvem o problema	55	10,2
Dificuldades e ausência de planejamento	54	10,0
Ausência do saber, da visão ou da experiência	36	6,7
Políticas públicas conflituosas	35	6,5
Limitações espaciais e ambientais	25	4,6
Falta de pesquisas, dados, estudos, registros e informações	24	4,5
Dificuldades e ausência de comunicação entre os agentes políticos	20	3,7
Ausência da participação popular	18	3,3
Limitações financeiras	16	3,0
Ausência de punições	11	2,0
Ausência de um instrumento viabilizador	10	1,9
Falta de entendimento sobre o papel dos agentes	7	1,3
	13	539
		100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

O terceiro agrupamento da natureza geradora da dificuldade percebida pelos atores estão aqui colocadas:

Tabela 25 - Classificações das dificuldades

Classificações das dificuldades	Frequência	%
Interesses conflituosos	136	25,2
Técnicas e tecnologias limitadas	96	17,8
Falta de entendimento dos atores	88	16,3
Ineficiência do sistema	48	8,9
Recursos humanos limitados	37	6,9
Ciclo político	36	6,7
Recursos financeiros limitados	31	5,8
Dificuldades e ausência de planejamento	31	5,8
Dificuldades de comunicação	25	4,6
Dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação	11	2,0
10	539	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

## 5.1 INTERESSES CONFLITUOSOS

As respostas mais frequentes colocadas pelos entrevistados nesta pesquisa foram as classificadas como interesses conflituosos. Essa classificação apareceu 136 vezes, ou seja, 25,23% de todas as citações. Entre os atores entrevistados, dos municípios que mais citaram os interesses conflituosos como dificuldade para a formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana, estão os da cidade de São Bernardo do Campo, citando a dificuldade 28 vezes. Os atores de São Bernardo do Campo, Mauá, São Caetano do Sul e Ribeirão Pires foram os que mais citaram os interesses conflituosos: entre 22 e 28 vezes durante as entrevistas, conforme a Tabela 26.

**Tabela 26 - Interesses conflituosos - Frequência das citações por cidades**

Cidades	Frequência	%
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	28	20,6
Mauá (5 entrevistados)	26	19,1
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	24	17,6
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	22	16,2
Diadema (1 entrevistado)	19	14,0
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	9	6,6
Santo André (2 entrevistados)	8	5,9
Total	136	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Dos atores que mais citaram os interesses conflituosos como dificuldade para a formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana, estão os burocratas mencionando essa dificuldade 51 vezes, seguidos pelos tecnocratas que mencionaram o problema 48 vezes, como evidenciado na Tabela 27.

**Tabela 27 - Interesses conflituosos - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Burocratas (7 entrevistados)	51	37,5
Tecnocratas (7 entrevistados)	48	35,3
Políticos (4 entrevistados)	28	20,6
Empresários (1 entrevistado)	8	5,9
Sociedade (1 entrevistado)	1	0,7
Total	136	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

### 5.1.1 Discussão dos resultados sobre interesses conflituosos

O autor Senhoras (2016) aponta que, mesmo que a instituição de garantias pela Constituição de 1988 represente a proteção da cultura política, por exemplo, a partir da institucionalização de marcos legais restritivos a determinados atores por agentes públicos, em anos eleitorais, observa-se, ainda, que a máquina pública continua a ser utilizada, nos aspectos econômicos e financeiros, para atingir aos objetivos político-eleitorais. Por sua vez, as circunstâncias dos interesses conflituosos nas políticas públicas, segundo a autora Capella (2015), são consequências da natureza do próprio processo de criação das políticas públicas porque trata da disputa de ideias, cujo processo de argumentação se aproxima mais do processo de produção do que da solução do problema em si.

O explanado fica perceptível nos dizeres do tecnocrata, em sua colocação de que a solução técnica não é a questão da política pública, mas sim a gestão entre os diversos interesses no espaço público:

Técnicos mais novos já sofrem mais. Por que onde já se viu? Algo que vai melhorar a vida de x mil pessoas e ficar barrado por conta do interesse de um ator? Mas é isso. Na regra geral, não deveria. Mas, quem dera que pudéssemos gerir a vida por regras. Fazer um *check-list*, um controle, uma gestão. Se fosse assim, você não precisaria ser mestre e eu não precisaria ser técnico. Qualquer um que soubesse ler faria gestão das coisas. Então, fundamentalmente, gestão é saber lidar com as adversidades. [Tecnocrata]

Isso porque, segundo a Capella (2015), há uma visão elitista do processo de produção de políticas públicas. Também, a descrição de Capella (2015) corrobora a definição de Tenório (2003) sobre os tecnocratas, no sentido de exercer um papel principal nas decisões do Estado com relação à sociedade, pois é o grupo que ocupa a posição de detentor de conhecimento técnico, dos métodos e das ferramentas para a resolução dos problemas governamentais.

Já dado burocrata coloca o porquê de não ser possível a simples implementação de uma política pública formulada por tecnocratas, sem levar em conta as demais variáveis políticas. Neste contexto, o ator em questão refere-se à preferência cultural ao transporte individual, sobre a não aceitação popular de outras opções de transporte e a ineficiência da solução técnica que é dar as opções de transporte sem que a população as aceite:

Ainda não caiu a ficha para o cidadão que o que acontece no sistema viário de uma cidade é diretamente o resultado de uma ação dele. Se a população não aceitar, não adianta colocar cinco estações de VLT. Não adianta! [...] Não adianta você ter um VLT se a população não está preparada para receber isso. [Burocrata]

Um burocrata comenta sobre as dificuldades de conciliar os interesses dos atores políticos voltando para a questão da dificuldade de resolver um problema sem causar outro, ou seja, políticas que transferem os problemas de local. Nesta fala, o entrevistado coloca a necessidade de avaliação técnica sobre a dinâmica local e os perigos de não o fazer:

Tinha um trecho dela que tinha um comércio fortíssimo, mas por conta da extinção do estacionamento, de implantação de corredor de ônibus, disso e daquilo, por isso que tem que tomar cuidado onde vai implantar o corredor de ônibus. Se você coloca dentro de um local que, por exemplo, a Marechal. Se a gente coloca um corredor de ônibus, dentro da Marechal, a gente acaba com o comércio. Por quê? Por que o cara não consegue mais chegar aqui. Embora a gente esteja dando uma oportunidade de o cara usar o transporte público, sempre tem aquela porcentagem do cara que quer ir de carro. Aí ele faz o que? Não vou mais, porque não consigo chegar de carro. Fecha, fali. [Burocrata]

A fala supratranscrita reflete o exposto anteriormente na seção O GABC como região descrita por Almeida (2010), sobre o obscurantismo econômico se comparado ao desenvolvimento econômico de outras regiões de vilas litorâneas que realizavam

atividades comerciais e de escambo com produtos trazidos de embarcações metropolitanas no século XVIII. Em ambos os casos é a mobilidade dos fatores que permite a realização de atividades de fins econômicos e contribuem com o desenvolvimento regional.

A autora Capella (2015) diverge de Mascarenhas (2013), advertindo que a objetividade e o caminho da ciência, colocados como exitosos pelo autor, estão em direção oposta à ideia do fortalecimento dos valores democráticos, posto que as soluções propostas possuem origens diferentes dos demais atores do processo. Se o conhecimento técnico tem como objetivo a eficiente solução de dado problema, o envolvimento político compromete a solução deste, proporcionando essa percepção de interesse conflituoso devido à dificuldade da conciliação dos interesses dos atores, conforme pode-se observar na fala do empresário:

Eu acho que tem uma inversão de valores que aqui se prioriza muito o individual em detrimento do coletivo. Eu acho isso um grande erro. Então, por exemplo, eu não me lembro mais quantos carros equivalem na rua para você ter um ônibus. São 15 ou 20. Então, por exemplo, tem que dar fluidez para o transporte público, entendeu? Tem que dar! Porque a grande maioria das pessoas estão lá! Eles não podem priorizar o transporte individual, porque você está prejudicando muito mais pessoas do que ajudando.  
[Empresário]

Para Andion (2012), uma das essências do Novo Serviço Público é que o interesse público é o foco ao invés de uma parte do processo, isto é, trata-se da construção de políticas públicas compartilhadas com cidadãos ao invés de consumidores. Coutinho (2012), por seu turno, levanta um ponto que separa a administração pública voltada para o cidadão da administração centrada no cliente, que, como já colocado por Lopes e Rodrigues (2014), trata-se da sobrevivência de um modelo de administração patrimonialista.

Entende-se, segundo Andion (2012), Coutinho (2012) e Lopes e Rodrigues (2014), que os funcionários públicos desempenham papel de preservadores dos direitos de todos os cidadãos, que, por sua vez, são portadores de direitos e deveres e estão inseridos em comunidades, destarte, direta ou indiretamente, são beneficiários ou beneficiadores da administração pública. Portanto, os funcionários públicos desempenham o papel de intermediar os objetivos com conflitos de toda a comunidade, diferentemente, do mercado.

Segundo Adion (2012), caso seja possível os gestores públicos agirem como mediadores dos interesses e possibilitarem a criação conjunta das políticas públicas, sua efetividade pode ser maior por conciliar o pensamento estratégico à democracia, entretanto o autor adverte que o foco excessivo na eficácia pode obscurecer o propósito do poder público, que é promover o interesse público.

O crucial de convergir opiniões divergentes e opostas, conforme Rocha e Bursztyn (2016), é que faz com que as decisões atendam de modo a que todos se sintam beneficiados. Dando continuidade a esse raciocínio, Borges (2013) coloca que as políticas públicas se tornam pouco eficazes sem o apoio político – que é obtido a partir da participação dos atores, especialmente, nos espaços de discussões, como exposto por Santos (2009) e Silva (2012). E isso porque a capacidade de expansão da política pública, ao longo do tempo, fica comprometida, ou teria menor chance de sobreviver aos ciclos políticos, como é abordado na seção Discussão dos resultados sobre o ciclo político.

Mas, na (des)orientação dos interesses ligados aos ciclos políticos, Senhoras (2016) detalha que a utilização da máquina pública passa a fundamentar relações horizontais entre os atores políticos, mormente, os atores políticos de natureza eleitoral em razão do processo político e da compra de voto. Aqui é possível observar a multiplicidade dos atores trazendo, proporcionalmente, conflitos de interesses e de relações de ganho ou perda a depender das decisões que compõem e política pública (SANTOS, 2009; DA ROCHA NETO; BORGES, 2011; DIAS, 2012; MEIRA, 2013; DI GIOVANNI, 2015).

Dessa forma, a máquina pública acaba tornando-se um instrumento orientado para a colocação de atores da administração pública no poder. Contudo Borges (2013) afirma que não necessariamente a capacidade do controle presidencial de áreas ministeriais, por exemplo, garantiria o apoio legislativo para a governabilidade, o que reflete na produção de políticas ineficientes ou fragmentadas.

Um entrevistado político exemplificou que a implementação de política pública eficaz é resultado do equilíbrio entre interesses dos demais atores. Nesse exemplo, observa-se o recuo político dos vereadores diante das posições dos demais atores:

Antes, os vereadores haviam pedido para parar com esta política [implantação de lombofaixas]. Nós bancamos a ideia e ele [outro ator político] falou: “Vai para cima” e defendeu. Depois que viram, adoraram! Desde esse momento, choveu de requerimento, indicação, pedidos para

implantação em tudo quanto era canto da faixa elevada de pedestre, porque eles [população] dizem que valorizou a rua. Então tínhamos que ir ao local e explicar que tecnicamente não dava para efetuar a instalação. Aí era uma tristeza, uma briga! Então, população queria, na verdade uma parte e alguns vereadores de oposição criticavam, mas depois apoiaram. E hoje, ninguém mais quer lombada. Aí, quando é agora vem me pedir e eu falo: “Lombada?”, as pessoas falam: “Não. Aquela outra elevada dos tijolinhos, aquela maior faixa elevada de pedestre!”. Eu digo: “A lombofaixa?”. E as pessoas respondem: “Isso!”. Mas tecnicamente, em alguns lugares não tem viabilidade técnica de infraestrutura. Então, você tem que ter dos dois lados.  
[Político]

E, mesmo entre os tecnocratas e demais atores políticos, pode haver (e há) diferenças de crenças sobre a comunidade em razão da característica da fragmentação de regiões e por abrigarem opiniões diversificadas entre si. Para Capella (2015), a difusão de ideias é uma forma de sensibilizar os atores e para que haja aceitação da política pública. Para tanto, deve haver a difusão das ideias e das propostas nos grupos de pressão. Todavia estas ações de criação da agenda pública, a partir da mobilização dos demais agentes, podem ser influenciadas pelo humor político e momento político, por conseguinte, mudando as prioridades da agenda política.

Para que haja a difusão das ideias colocadas por Capella (2015), faz-se necessária a participação dos atores nos processos da política pública. Sobre os políticos e os burocratas, um tecnocrata cita a ausência da unanimidade do interesse entre os atores políticos no imperativo da política pública desenvolvida, visto que seus encaminhamentos parecem comprometidos pelas consequências e ruídos causados no fluxo da política pública:

Vamos atrás dos demais agentes, mas sem cobrança por parte deles. Eles não cobram, então, a gente até pensa: “Será que eles não estão interessados?”. Porque a gente vai mostrando, leva os dados, mostramos os dados das pesquisas [...] Todas as pesquisas que a gente fez: a gente mostrou lá, gostaram, mas “BUM”! Acabou. Não tem muito um incentivo.  
[Tecnocrata]

Rocha e Bursztyn (2016) dão importância à oportunidade da participação do poder político: o Estado, como governador, e a população em grupo organizado exercem um papel na administração do interesse coletivo. É possível verificar, na observação a seguir, que o ator se alinha à colocação de um tecnocrata que pontua sobre a baixa de participação e da qualidade da população e nas plenárias:

O que acontece? A maior parte das pessoas não vai! Por exemplo, em uma plenária, vai, a gente tem 300 pessoas. Quem vai? Vai um ou outro que é dali, que realmente está interessado e que quer pedir alguma coisa, e sabe quem vai? Vai o cara do partido XYZ para falar sabe o que? Besteira do prefeito! Quer dizer, ele não vai lá para pedir. São poucas as pessoas que vão e que realmente tem interesse. Por que eu vou sair da minha casa? Do quentinho? Por isso que eu te falo, fala de cultura, falta de informação. Na minha opinião, é isso. [Burocrata]

Em consonância com Da Silva *et al.* (2016), uma das questões determinantes para a insustentabilidade das relações sociais e sobre o espaço urbano é a dispersão territorial das cidades decorrente da própria expansão delas. Como abordado na seção O GABC como região, o tamanho, a população, a riqueza gerada, a importância econômica para a região metropolitana, o país no qual está inserida, a influência política, entre outras questões, caracterizam a região como expandida, vinculando-se os dados com o depoimento do entrevistado e a literatura anterior. Sob essa ótica, um burocrata coloca a existência de falha no processo; que será mais profundamente trabalhada na seção Dificuldades de comunicação, a *posteriori*:

E depois de fazermos as plenárias em vários horários, nós ouvimos que as audiências públicas não foram amplamente divulgadas, comprometendo as presenças participantes. [Burocrata]

Ainda sobre os interesses conflituosos, Borges (2013) entende o individualismo político como consequência da Nova Democracia proporcionada pela Constituição de 1988, que fortaleceu interesses do individualismo político e a fragmentação de partidos e, decorrendo disso, a introdução dos interesses particulares no sistema partidário e nos governos.

É possível, também, observar, na leitura das falas de um tecnocrata, a baixa participação do ator nas discussões regionais devido ao tempo que tomava em sua própria agenda, fazendo com que o ator escolhesse a alocação de tempo nos projetos em seu município, reforçando a colocação de Borges no sentido do individualismo político.

Eu tinha reuniões lá [no GT de Mobilidade Consórcio] praticamente semanais. Não tem como ficar lá o tempo inteiro. Você tem que ficar aqui. Então, eu acabei me afastando um pouco mais de mobilidade para dar andamento para o projeto, mais próximo aqui, junto com as outras técnicas. [Tecnocrata]

Sobre a questão da decisão e da não participação nas discussões entre os agentes, que é uma entre as formas da existência da primeira fase da política pública (VIANA, 1996; SARAIVA; FERRAREZI, 2007; DALLABRIDA; BECKER, 2008; MOLINA, 2008 *apud* SANTOS, 2008; MATUS, 1993 *apud* SANTOS 2009; RESENDE, 2010; MEIRA, 2013; SARAIVA, 2015), um burocrata expôs que as reuniões passaram a ser menos produtivas e deixaram de fazer sentido, uma vez que as discussões precisavam repetir-se com os devidos representantes presentes:

Eu acho que o Grupo de Trabalho de Mobilidade é mais importante do que esses subgrupos de assuntos mais específicos dentro desta temática, em minha opinião. Porque essa divisão que tinha não era muito produtiva, justamente por não conseguir reunir representantes de todas as cidades.  
[Burocrata]

Também, segundo a colocação de Borges (2013), um entrevistado político fez uma colocação a respeito das participações nas reuniões para a busca da solução coletiva dos problemas regionais. Foi citada, durante as entrevistas, a sensação de que os interesses do município, que o ator representa, não estariam sendo beneficiados:

Só que por conta disso, por conta de nessa visão de que a gente teria que fazer projetos que envolvessem a ligação de todos os municípios uns com os outros, o [político] acabou percebendo que de uma certa maneira nossa cidade não ia ser tão beneficiada assim. Então, o que ele fez? Ele tentou de todas as maneiras, de uma certa maneira, sendo até chato de tanto que ele brigou por isso, para todos os benefícios! Porque para gente não ia ter muita vantagem! A gente tentou conseguir outras vantagens. E todos que participam das reuniões percebem que não seríamos tão beneficiados.  
[Político]

Uma análise não literal dessa fala possibilitaria identificar certa insatisfação do ator político por não obter muito beneficiamento nas discussões regionais. Os beneficiamentos das ações discutidas nas reuniões regionais podem não ficar tão perceptíveis para seu próprio município por questões geográficas, mais especificamente: devido ao posicionamento geográfico na região, por seu município não estar entre os centros da região e ser um extremo ao invés de um articulador regional para os demais municípios que compõem a região do Grande ABC e não

ser estratégico o investimento direto no município. Contudo, indiretamente, seu município será beneficiado, pois seus munícipes participam em atividades nos demais municípios da região, e estes, sim, receberão investimentos diretos para melhoria nas questões ligadas à mobilidade urbana.

As reuniões são vistas, por alguns atores, como um meio para a possibilidade de alcançar melhores financiamentos, visto que há instituição que, reconhecidamente, através da lei, possibilita o acesso a melhores oportunidades de financiamentos para obras no município. Ou seja, por mais que a proposta dessa instituição seja a associabilidade para a viabilização de políticas públicas conjuntas, concluir-se-ia, ainda assim, a existência de conflitos de interesses entre os atores.

Nesse sentido, sobre a dificuldade de conciliação entre os interesses públicos e privados, um burocrata fez uma observação sobre os empresários como atores nas políticas públicas para a mobilidade urbana. A questão colocada remete a diferenças entre os objetivos entre um ator e outro, assim como sobre a posição desses atores frente ao meio com o qual se relacionam, com o agravante da dificuldade de comunicação e de planejamento conjunto:

O transporte público ainda está muito aquém do que poderia ser. Por que funciona assim, né? Tem um transporte municipal da cidade e tem o transporte intermunicipal. E o transporte público municipal e intermunicipal não se conversam muito. Não é só em aqui [neste município]. E quem sofre é a população. [Burocrata]

Ao final da fala do burocrata, exposta anteriormente, sobre a população arcar com ônus da falta do transporte público, reforça o pensamento de Gomide (2003) e Pero e Mihessen (2013) quando indicam quanto à maior necessidade dos transportes para as pessoas de classes menos favorecidas. Em virtude do desenvolvimento econômico dos centros, que gerou maior demanda de moradia, os preços, nesta região, fazem com que as pessoas não possam pagar os valores inflacionados dos imóveis localizados no centro e, conseqüentemente, mudam-se para regiões periféricas e, assim, dependem ainda mais do transporte público para a locomoção e o desenvolvimento de suas atividades.

Também, reforçando Borges, desta vez com relação ao individualismo político e a geração da fragmentação partidária, um tecnocrata entrevistado tocou, durante

as entrevistas, na dificuldade das diferentes legendas partidárias construir consensos dentro da estrutura estatal devido à falta de integração entre os agentes.

Quando a secretaria municipal é do mesmo partido do governo estadual ou do governo federal, fica mais fácil a relação. Quando ela é de outro partido ou de outro governo, aí a relação se torna mais difícil. Causa essa desintegração entre funcionários. [Tecnocrata]

## 5.2 TÉCNICAS E TECNOLOGIAS LIMITADAS

A segunda maior classificação, de acordo com as dificuldades colocadas pelos atores, foi de técnicas e tecnologias limitadas. As dificuldades relacionadas a essa classificação foram citadas 96 vezes, ou seja, 17,81% de todas as classificações.

Entre os atores que mais citaram essa classificação estão representantes dos municípios de: Ribeirão Pires (21,9%), São Caetano do Sul (19,8%) e Mauá (19,8%), citando 21, 19 e 19 vezes, respectivamente, como se elenca na Tabela 28.

**Tabela 28 - Técnicas e tecnologias limitadas – Frequência das citações por cidades**

Cidades	Frequência	%
Ribeirão Pires (2 entrevistados)	21	21,9
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	19	19,8
Mauá (5 entrevistados)	19	19,8
Santo André (2 entrevistados)	12	12,5
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	12	12,5
Diadema (1 entrevistado)	7	7,3
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	6	6,3
Total	96	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

A Tabela 29 aclara a frequência de citação das técnicas e tecnologias limitadas como dificuldade para a formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana, em que os burocratas as mencionaram 36 vezes, seguidos pelos tecnocratas que as mencionaram 31 vezes.

**Tabela 29 - Técnicas e tecnologias limitadas - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Burocratas (7 entrevistados)	36	37,5
Tecnocratas (7 entrevistados)	31	32,3
Políticos (4 entrevistados)	14	14,6
Sociedade (1 entrevistado)	10	10,4

Empresários (1 entrevistado)	5	5,2
Total	96	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

### 5.2.1 Discussão dos resultados sobre técnicas e tecnologias limitadas

Sobre as tecnologias, uma das reclamações dos atores entrevistados foi sobre a falta de instrumento, como, por exemplo, um aplicativo para a interação imediata entre os atores políticos para que se deem trocas e soluções imediatas de situações cotidianas que não necessariamente precisariam ocorrer.

Custódio (2015) discorre sobre a necessidade de mudar a forma de atuação dos atores sociais e na maneira de participar no processo de controle, no planejamento e na avaliação das políticas públicas como requisito para que haja intersectorialidade e descentralização. Como colocado anteriormente na seção Atores Políticos, a troca de informações entre os atores permitiria novos arranjos sociais e condicionaria novos comportamentos (AGUILAR, 2012), com maior efetividade na participação e no controle da sociedade (ABRÚCIO, 2007; ALMEIDA, 2010). Um tecnocrata aborda sobre a importância da participação do controle social no processo de renovação e mudanças das problemáticas e questões relacionadas com a mobilidade:

Temos algumas ideias do que precisa ser renovado e mudado. Uma delas é a participação do controle social. Como é que a gente fica mais próximo do usuário? Ainda estamos construindo isso. Mas hoje com o uso do *smartphone* é plenamente possível que o cidadão não precise sair da casa dele para saber como está a condição da linha dele para ele já planejar a viagem dele quando ele estiver dentro de casa. Que horas ele vai chegar no ponto de parada? Coisas voltadas a isso. [Tecnocrata]

Outro pressuposto da administração pública é de que ela seria voltada para o cidadão, fomentando melhores condições e o uso de instrumentos de gestão necessários à transformação. Instrumentos esses que possam viabilizar a troca de experiências, a difusão da informação, a evolução cultural e a capacitação, entre outros aspectos. Na relação com o pressuposto da Nova Administração Pública voltado para o cidadão, seria preciso prevalecer o diálogo, a transparência e o engajamento.

De tal modo, para dar certo esse modelo, supõe-se que se adote uma relação de responsabilidade, apoiada na transparência e acordada entre os atores para

resolução dos problemas postos. As avaliações dos resultados, dos processos e da opinião do público são imprescindíveis para saber se os serviços estão satisfazendo os usuários (COUTINHO, 2014). Além disso, segundo Brúscio (2007), como mencionado na seção Atores Políticos, o canal de comunicação direto entre os atores possibilita a viabilização de sua participação como poder de resgate do poder cívico, visto que inspira a transparência entre as partes.

Sobre questões técnicas, na fala a seguir, o tecnocrata aborda duas problemáticas: a primeira é a insustentabilidade do modelo do meio de transporte individual – colocado no Quadro 2 - Inconveniências da Utilização de Veículos Particulares – e a segunda, sobre a ocupação desordenada do território:

Ou a gente destrói todas as cidades e constrói tudo novamente com planejamento, com via arterial, com via local, com via coletora, aqui você pode andar, aqui você não pode andar, área central não vai mais ter veículos e compra essa briga [...] Porque hoje em dia é muito difícil. [Tecnocrata]

O burocrata, a seguir, resgata a questão histórica sobre a ocupação desordenada do território. Segundo o ator, tanto Diadema quanto o município vizinho, São Bernardo do Campo, foram ocupados desordenadamente, por conseguinte, impossibilitando o planejamento do uso do território. E, a partir do advento da industrialização, houve a migração de cidadãos para regiões próximas às fábricas para que servissem de mão de obra, o que impediu o prévio planejamento e a estruturação para o desenvolvimento da região:

O grande fator que a gente identifica aqui em Mauá, em São Bernardo do Campo, a gente também tem isso, é a ocupação desordenada. Normalmente, quando você começa um processo de urbanização, você planeja a cidade. O que você quer, como você quer e começa a desenvolver. São Bernardo do Campo tem áreas que são de zona exclusiva pra moradia. Outras são mais mistas, como moradia e comércio, comércio e indústria. Diadema não teve essa oportunidade. De acordo com a ocupação que teve na década de 80, muita invasão, muita ocupação por conta da indústria metalúrgica que estava estourando em SBC. Começou a imigração e a imigração se concentrou bastante em Diadema. Só que Diadema é uma cidade é uma cidade hoje que tem muita imigração do pessoal do nordeste. Acho que mais do que outras cidades da região metropolitana. A cidade era na verdade um bairro de São Bernardo do Campo, Vila Conceição que compunha aqui e Piraporinha. Quando houve a emancipação, a estrutura era zero. [Burocrata]

Na fala supratranscrita e na que se transcreve a seguir, observou-se que o papel da mão de obra, o aprendizado técnico, a troca de conhecimentos e as atividades econômicas influenciaram na formação e na dinâmica regional, como abordado, em precedência, na seção Conceito de Regionalidade, sobre a manufatura dedicada aos reis Plantagenetas e Tudors – em que os imigrantes ensinavam, localmente, as técnicas que mais tarde possibilitariam o comércio e o desenvolvimento local.

As cidades que vivemos não são cidades que se construíram há cinco anos. Foram construídas nos últimos 50 ou 60 anos. Então, as cidades que vivemos é o resultado de uma cidade construída há meio século. E construída para o automóvel. Agora que nós chegamos em um modelo que o automóvel não cabe mais. Estamos poluindo, ficamos violentos [...] [Tecnocrata]

Assim, regionalmente, quando há a ausência de planejamento anterior devido à ocupação e ao crescimento desordenado, é gerada uma preocupação. Se o espaço utilizado é o mesmo de meio século atrás e não vai mudar, visto que o espaço é uma constante, como adaptar o crescimento populacional frente ao crescimento da demanda por mobilidade? E quais as consequências disso?

Porque os carros chegam e as vias são as mesmas não dá pra criar mais. [Burocrata]

Ainda sob a lógica das dificuldades técnicas, foi abordada, pelos atores, a questão das legislações que se contrapõem. Entre os diversos problemas, um exemplo é colocado por um político no tocante às calçadas. Segundo esse ator, as calçadas legalmente estão sobre total responsabilidade do proprietário do terreno ou da construção, eximindo os entes públicos da responsabilidade. A lei, nesse sentido, coloca-se como limitação técnica para os atores políticos que entendem as problemáticas em cadeia e consideram necessária a intervenção da administração pública, pois dissemina-se, no Brasil, que a lei promoveria transformação (COUTINHO, 2013):

Qual é o problema disso? A legislação nos diz hoje que a responsabilidade pelas calçadas é do morador. Nós temos que ter coragem de colocar o dedo na ferida e sair da zona de conforto nossa e assumirmos, porque a calçada é como a rua". [Político]

As consequências são que os proprietários que não cuidam das calçadas que legalmente estão sobre sua responsabilidade e quando o fazem não levam em consideração o entorno, fato colocado pela tecnocrata a seguir quando aborda a problemática da acessibilidade:

A gente não tem que pensar acessibilidade como uma guia rebaixada para um cadeirante, para um cara que não tem uma perna. Tem que pensar em tudo: é no cadeirante, é na mamãezinha que vai passar com o carrinho de bebê, lembrar que hoje eu tenho 41 anos, mas logo eu terei 70 anos, se Deus quiser, e que a gente vai ter dificuldade de locomoção. Temos que pensar nas grávidas, nos carrinhos de bebê [...] [Tecnocrata]

Posteriormente, é colocado, na seção Discussão dos resultados sobre dificuldades e ausência de planejamento, sobre a visão de um político de como os acidentes em calçadas acarretam consequências para o setor público, devido tanto aos gastos com acidentes quanto à dificuldade de mensuração. Segundo esse ator, essa limitação que o tecnocrata anteriormente colocou como técnica, o político colocou como falta de planejamento. Na ótica dos atores, se, por um lado, não se reconhecem os problemas em cadeia gerados pelos acidentes em calçadas, entre outros fatores, pela falta de mensuração dos acidentes, por outro lado, a legislação que responsabiliza os cidadãos a cuidarem de suas calçadas contribui para que essa problemática se perpetue, visto que a administração pública não se vê como responsável por esses problemas gerados em cadeia.

Nesse sentido, também, vale colocar a percepção dos atores políticos sobre os assuntos elencados na seção Discussão dos resultados sobre a ineficiência do sistema e no que tange às políticas públicas de baixa resolutividade ou paliativas. Isto é, gasto público em ações, políticas ou programas que não resolvem em definitivo os problemas de ordem pública, posto que o fato gerador não foi eliminado.

Contudo a falta de padronização dessa lei, também, contribui para que cada morador cuide das suas calçadas de acordo com as necessidades de sua própria construção, sem, por exemplo, considerar a continuidade das calçadas dos vizinhos e trazendo o desnivelamento das calçadas.

Foram colocadas pelos atores entrevistados algumas dificuldades de ordem técnica referente a características ambientais. Um burocrata fez uma colocação sobre a topografia da região. Segundo o ator, anteriormente, algumas construções

foram autorizadas, contudo, com as normais atuais, as mesmas construções não seriam autorizadas devido aos novos entendimentos, inclusive sobre acessibilidade. Essa questão, novamente, aparece como uma consequência da ocupação desordenada do território devido à rápida migração regional e em virtude das fábricas, onde não foi possível um prévio planejamento regional:

Então, só topografia com altos e baixos acaba gerando esses problemas. Também temos problemas de difícil acesso para construção de ruas onde são feitas escadarias para pessoa chegar até a residência dela. E esses projetos foram todos aprovados nas décadas de 50 e 60: escadas. Então, isso acaba influenciando e muito na ocupação desses lugares. Então, nessa época você não tinha critérios nem normas e urbanistas e que inviabilizavam vários loteamentos. Se fosse hoje em dia, a maior parte não seria loteada. Então, isso acaba gerando um ônus para a gente e que acaba gerando problemas no dia a dia para vias públicas, para carros, problemas em diversos locais. [Burocrata]

Outra questão de ordem técnica abordada pelos atores é a questão dos veículos pesados que, ao passar, destroem o asfalto construído. Segundo o burocrata, por características do solo, existe um ônus assumido pela administração ao cuidar do solo que não fixa a pavimentação e, logo, danifica-se novamente, gerando problemas de ordem financeira.

Nosso maior impacto ao dano em vias públicas e na pavimentação também. Porque o solo daqui do município é um solo mole. Então, quando passa uma carga pesada, afeta diretamente ao solo. E como a maior parte das vias aqui são muito antigas, não foi pensado na quantidade de cargas pesadas que passariam por elas. Então, nós temos um alto custo de manutenção de vias devido a essa carga pesada que passa. E todos esses custos é o município que arca com eles. [Burocrata]

Esse ônus arcado por determinado município foi colocado pelo autor como desigual, uma vez que como todos os municípios das sete cidades do GABC estão interligados e as atividades dos munícipes são em várias cidades ao mesmo tempo (por exemplo, mora em uma cidade, trabalha em outra, estuda em outra, etc., como mostra as atividades na Tabela 10 - Viagens diárias por Motivo n), e como, por exemplo, mostra a Tabela 9 - Local de Trabalho *versus* Local de Residência (%), a causa do desgaste do asfalto é consequência de todos os deslocamentos regionais.

### 5.3 FALTA DE ENTENDIMENTO DOS ATORES

A falta de entendimento dos atores foi a terceira classificação mais frequente desta pesquisa, sendo citada 88 vezes, ou seja, 16,32% das vezes.

Os atores que mais citaram dificuldades a partir dessa natureza foram os representantes da cidade de Mauá, 24 vezes, ou seja, os atores entrevistados de Mauá foram responsáveis por quase um terço das vezes das citações desta dificuldade, como ilustra a Tabela 30.

**Tabela 30 - Falta de entendimento dos atores - Frequência das citações por cidades**

Cidade	Frequência	%
Mauá (5 entrevistados)	24	27,2
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	17	19,3
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	11	12,5
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	10	11,4
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	10	11,4
Santo André (2 entrevistados)	8	9,1
Diadema (1 entrevistado)	8	9,1
Total	88	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Como evidenciado na Tabela 31, os tecnocratas foram os atores que mais citaram dificuldades com a natureza de falta de entendimento dos atores, 32 vezes (36,5%), seguidos pelos políticos, citando 26 vezes (29,5%) e burocratas 20 vezes (22,7%).

**Tabela 31 - Falta de entendimento dos atores - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Tecnocratas (7 entrevistados)	32	36,5
Políticos (4 entrevistados)	26	29,5
Burocratas (7 entrevistados)	20	22,7
Empresários (1 entrevistado)	6	6,8
Sociedade (1 entrevistados)	4	4,5
Total	88	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

#### 5.3.1 Discussão dos resultados sobre a falta de entendimento dos atores

Conquanto as questões aqui colocadas tenham muita relação com as demais, de forma transversal, as falas foram classificadas como falta de entendimento pelos próprios atores. Isto é, anteriormente, nas questões como a comunicação, por exemplo, a raiz do problema é a falta de entendimento por parte dos atores sobre a confiança.

Na fala seguinte, o tecnocrata apresenta uma exposição sobre a utilização de termos técnicos, por parte dos atores de diferentes áreas, como uma forma de proteção, para não revelar toda a informação por questões de interesses. Como colocado por Maciel (2014), na seção Construção de Políticas Públicas ou Ciclo de Políticas Públicas, a intersetorialidade somente é possível com a partilha dos interesses comuns a partir da articulação dos saberes técnicos. E caso essa articulação, que é viabilizada pela comunicação, esteja com ruídos, como, por exemplo, da falta de confiança entre os atores, ocorre o observado pelo tecnocrata a seguir. As consequências, segundo este ator, é o surgimento da desconfiança como um ruído na comunicação:

A comunicação fica comprometida, devido a diferenças de termos técnicos, causando receio e desconfiança entre atores. [Tecnocrata]

Foi abordada, diversas vezes, a questão da ausência da participação popular, como coloca o político a seguir:

Isso vem pouco. Quando eu falei ambos, eu estava me referindo à população e à questão do vereador. Mas, grupos fechados como associação de amigos de bairro, ou alguma associação fechada, ou sindicato, isso não. Raramente vem. Dificilmente, você vê algum representante de um grupo [...] [Político]

Segundo os entrevistados, a principal motivação para a não participação popular nos processos das políticas públicas, como, por exemplo, em plenárias que fazem o levantamento da agenda pública, é a falta de entendimento de seu próprio papel:

Sempre tem muita gente boa com experiência para dar boas opiniões. Mas a população não participa muito. Quem participa mais são as pessoas politizadas. As pessoas que são ligadas a vereadores, a líderes de bairro [...] Então, geralmente são os líderes que vão, representantes das pessoas, os vereadores [...] Eles acabam assimilando essa demanda e repassando

isso pra prefeitura. A população é mais representada pelos líderes políticos. Até porque, a pessoa acorda cedo e vai trabalhar, volta cansada à noite, quem é mais jovem vai estudar ainda, vai para faculdade, volta meia-noite, o que não é tão jovem, volta cansado [...] É muito complicado a nossa cultura ainda do país, ela ainda é muito distante de se ter essa consciência política de participação. É importantíssimo, mas não existe isso. [Burocrata]

Essa falta de participação política colocada pelo burocrata pode ser justificada por questões já apresentadas, como na Tabela 7 - População Economicamente Ativa e Tabela 8 - População total entre 10 e 65 anos. Ao olhar esses percentuais, verifica-se que, apenas, 38% da população não trabalham, e quase 2 milhões de pessoas no GABC têm menos de 10 anos ou mais de 65 anos de idade. Com esse perfil, observam-se pessoas com poucas horas disponíveis para dedicação a outras atividades, inclusive, para participação política, assim como pessoas muito novas ou idosas. Conforme abordado anteriormente, de acordo com Moura (2010), essa falta de participação pode-se caracterizar pela perda do sentimento de conquista da participação popular presente anteriormente nos anos de 1970, quando, com a consolidação da democracia, os cidadãos passaram a defender os interesses pessoais.

O colocado a seguir pelo tecnocrata é sobre a cultura individualista, ou seja, de cidadãos que não participam dos processos das políticas públicas, o que, segundo Custódio (2015), conduz à ineficiência e ineficácia de uma política pública. Para o autor, a eficiência e a eficácia de uma política pública passam pela congregação de saberes e também em colocar em primeiro lugar o interesse social:

Um exemplo que temos são as audiências. A população participa muito pouco. E na verdade eu desconheço, porque as pessoas não vão. Na verdade, é muito bem divulgado, porém eu não sei o porquê as pessoas não vão. Nesta última, as pessoas até foram, mas porque estava envolvendo a ciclofaixa. E aí acabou indo mais ciclistas. Mas população mesmo, em geral é difícil. Tem divulgação no site da prefeitura e em vários lugares, mas eles não vão. E quando eles vão, é raro. A verdade que eu acho que as pessoas são muito individuais. [Tecnocrata]

Um político abordou sobre a falta de entendimento por parte dos atores públicos que acompanham os espaços de reunião para levantamento da agenda pública. Como colocado precedentemente, existe uma percepção da não participação dos cidadãos nessas reuniões e, ainda, quando participam, a percepção

é de que apenas apresentam questões privadas, que não competem ao setor público:

Por exemplo, você pode ter problemas com relação à educação, saúde [...] Então, o problema é maior! Mas normalmente é por problema próprio. Por exemplo, o cara vem por conta de uma questão própria e acaba tomando uma dimensão maior após a investigação. Normalmente é assim, pessoal, mesmo. Tem muito isso aqui. [Político]

Contudo este burocrata pondera que a real dificuldade é a falta de entendimento dos políticos, burocratas e tecnocratas de que, pela falta de entendimento das dimensões públicas, o apresentado pelo cidadão, na verdade, é parte de um problema maior que este não consegue individualizar. E, sob tal ótica, cabe aos administradores públicos fazerem essa identificação a partir de uma análise mais detalhada e técnica:

Quando uma pessoa reclama, ela sempre está falando dela. Do problema dela. Cabe ao técnico identificar se é ou não problema da região. Porque elas ficam abertas a falar o que elas quiserem. Então, tem pessoas que acabam solicitando coisas muito particulares, com uma coisa do dia a dia. Mas se você olhar com olhar técnico pode ser que você identifique um problema na região e não só pra ela. [...] Outros falam sobre um problema é que na verdade é pessoal e que às vezes não está muito bem explicado. Tem que ter um olhar técnico. [Burocrata]

Sobre essa questão da falta de entendimento da população, este político fez uma colocação sobre a falta de entendimento do cidadão sobre questões técnicas, como a questão do gasto público. Para o ator, a falta de entendimento sobre montantes gastos e sua proporção diante do orçamento e diante dos efeitos à ação, pode acarretar na reprovação pública da ação:

Falta de entendimento do cidadão sobre a política pública, acha que um milhão de reais é muito para uma ciclofaixa, mas não é. [...] Acha que diminuir a velocidade das vias é ruim, mas não é porque salva vidas. [Político]

No sentido da dificuldade da administração sobre o formato total da problemática, esse político coloca sobre o discurso de que a população não utiliza o transporte público pela má qualidade e coloca que o real problema é sobre o trânsito. Para o ator, se o ônibus não andar, não importa sua qualidade, as pessoas vão continuar sua preferência pelo transporte individual:

É isso. Não adianta ônibus novo, não adianta o ônibus ter Wi-Fi, não adianta nada disso e o ônibus parado. A prioridade é óbvia. Ela é física. Não adianta, eu não vejo outra alternativa. E o discurso também de que a qualidade do transporte público não é boa, por isso não uso. [Político]

Segundo este burocrata, a consequência da falta de entendimento dos atores de toda a problemática da mobilidade urbana vem à tona quando observadas as reações em cadeia que os problemas relacionados à mobilidade urbana emergem. Conforme colocado na seção Construção de Políticas Públicas ou Ciclo de Políticas Públicas, as demandas da sociedade são sentidas como um todo, e não por partes, como a setorialidade sugere, fazendo, inclusive, com que as políticas públicas sejam ineficientes (DO NASCIMENTO, 2010; FERNANDES *et al.*, 2013; BALDO; LÜCKMANN, 2015; TUMELERO, 2015; WANDERLEY, 2015):

Os carros ocuparam local do cidadão. É isso que os urbanistas falam. O espaço tem que ser devolvido para as pessoas. Então de 50 anos para cá a sociedade só pensa no carro. Isso é um erro e agora estão vendo por contas de estacionamento, saúde pública, muitos acidentes [...] É só problemas. [Burocrata]

Em consonância aos atores entrevistados, outra questão que interfere no processo da formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana é a falta de entendimento dos atores envolvidos da região como unidade, ao invés do agrupamento de sete cidades:

Difícilmente, hoje dá para pensar isso daqui individualmente. Dissociar em situações separadas. Há uns três ou quatro anos atrás, ali na Prestes Maia perto do bombeiro, um caminhão com produto químico virou! Parou tudo, no nosso caso especificamente. A ideia do consórcio é essa, tem que ser regional. Porque não adianta [...] pensar em uma solução e entregar na divisa um problema. Porque [o outro município] não está preparado para aquele problema. Não tem como você pensar em fazer nada dentro do seu município que não impacta no vizinho. Não tem como! [...] Se não houvesse o fórum do consórcio, se não houvesse o diálogo aberto entre as cidades, [...] não teria conseguido um acesso ao viaduto. Sabe o que acontece? De manhã eu mando o cara para lá e de tarde [ele] me devolve. Então, ele trouxe uma solução que resolve um problema por meio período. À tarde eu faço o que com esse pessoal na volta? Porque eu tenho uma malha que já está totalmente saturada. É daí que vem essa necessidade do consórcio. [...] Não adianta ter recurso de espaço no viário para fazer uma construção de um viaduto como quatro pistas e entregar duas pistas [para o outro município]! [...] E outra, esse investimento não produz efeito. Porque se eu tenho gargalo, o trânsito fica para dentro da cidade. Não tem como solucionar trânsito gargalo. Então, ou a solução passa pelo coletivo ou não tem solução. Cada um tem que ter o seu plano de mobilidade, porém aquilo

que interfere ou que interessa a construção de soluções regionais deve ser no coletivo. [Burocrata]

Conforme evidenciado através da Figura 2 - Grande ABC Paulista na Região Metropolitana de São Paulo, a região do GABC é delimitada por fronteiras políticas, visto que a região é interligada fisicamente e as pessoas que circulam entre as cidades passam por vezes sem sequer saber que trocaram de município. Além disso, como já explanado na seção Conceito de Regionalidade, o reconhecimento de uma região é uma estratégia de ferramenta de planejamento para o desenvolvimento econômico.

Assim, o ator a seguir aponta a impossibilidade de cada município resolver suas próprias problemáticas sem considerar os demais municípios, e o autor Westphal (2000) refere sobre o papel do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que é o tipo de rede de compromisso mútuo. Ou seja, um tipo de rede que implica adesão voluntária dos diversos atores políticos presentes na esfera da administração pública e representa a articulação de diversos municípios da região, interagindo e desenvolvendo a região como um todo, juntamente com a participação popular.

Nessa reunião dos municípios em rede, acontece a articulação dos municípios, cada um com suas particularidades, com a sociedade civil para o desenvolvimento de projetos e programas superando a presença de hierarquias, comandos ou barreiras setoriais, sendo o compromisso uns com os outros o elo para o cumprimento de seus compromissos. A fala do ator adiante reflete a presença da cooperação entre os atores da região, que é a presença de característica do NUP. Nesse sentido, o tecnocrata fala sobre como o consórcio contribui para o desenvolvimento do entendimento dos sete municípios como uma região:

Tem que ser assim, mobilidade não tem jeito. No passado era muito difícil. Até pra falar de semáforo era difícil. As divisas, elas só existem no papel, porque o usuário não sabe disso. São Bernardo tinha um semáforo de quatro minutos. Santo André tinha um círculo máximo de dois minutos. Neste ciclo de parar até voltar a andar é no máximo 120 segundos. São Bernardo tinha quase cinco minutos. Então, a forma de gestão era diferente da mesma coisa. Então, isso é uma evolução muito grande. Mobilidade é um dos problemas. Então, depois a gente começou a trabalhar no consórcio e isso levou muito tempo. A conversa hoje é muito mais dinâmica. Então, a gente tem esse espaço para conversa e é independente do prefeito. Independente do governo. Hoje o prefeito que não conversa fica até constrangido. Porque até os técnicos de se conversam. Os técnicos já se conhecem. [Tecnocrata]

Foram feitas considerações sobre a falta de entendimento da urgência das discussões da mobilidade urbana. Segundo este burocrata, por exemplo, uma das questões que contribuíram como a problematização da mobilidade urbana na região, foi a obrigatoriedade trazida pela Lei 12.587/2012, como colocado por Coutinho (2013), sobre a cultura do Brasil de entendimento do caráter transformador da lei.

Essa mudança do pensamento chegou também através de uma política maior. Foi uma imposição. Ele obriga todos os municípios a mudar o comportamento. E disso vai sair uma coisa boa. Disso, vai sair uma mudança de postura. Porque a União disse “precisa-se fazer uma coisa nesse aspecto”. [Burocrata]

E problemas que são tratados nos sintomas ao invés da doença em si. Segundo este ator político, não se tem o entendimento das consequências em cadeia que os problemas da mobilidade urbana possuem nas demais áreas, onerando a todos do sistema dos serviços públicos.

Nós temos uma média de um acidente com motoqueiro. Quando ele fica uma semana no hospital, essa semana custa dois mil reais por pessoa acidentada. Então, você imagina quanto que você gasta em todos os hospitais do Brasil na área de saúde com acidente de trânsito. Quando você faz a conta da saúde, não existe uma cota para acidente de trânsito, uma adequação orçamentária. Ou seja, quando tem acidente de trânsito você está tirando dinheiro de remédios de doenças naturais. Você está tirando remédio de pessoas foram lá com pressão alta, com diabetes [...] Então, imagina: quando chegar com uma pessoa com fraturas exposta, um traumatismo, todos os médicos irão atendê-la. E não ficar médico no plantão esperando acidentado de trânsito. Então, em qualquer posto de saúde público quando você tem um problema [atendido pelo], muitas vezes a pessoa está na fila e demora duas para ser atendida. Porque veio uma pessoa imprudente que não usa capacete. Ou que ultrapassou pela contramão, está lá e tirou médico de todas as pessoas que estão com problemas naturais, pela idade ou qualquer outra doença natural que acontece. Então, você tem esse desgaste que é o desgaste político de atendimento [...] Eu sei que são dois mil reais por acidente por acidentado por semana. Contando isso na média de sete dias, ele ficando lá. Isso quer dizer que pode ser que ele fique lá por vários dias. Em São Paulo, em 2014, morreram 1.200 pessoas no trânsito. Então, temos uma cadeia de despesas de um acidente de trânsito e atrás a pessoa que pede pra aumentar a velocidade e não sabe que ao andar a 130, 140, a 120 [km/h]e não imagina que seja isso. [Político]

Entre outros motivos, segundo este tecnocrata, o construto da mobilidade urbana está em formação. Mesmo que tecnicamente haja o entendimento sobre a temática, a consolidação do entendimento e assimilação da temática exige um trabalho de todos os atores:

Há uma construção de valores e ações relacionadas à mobilidade. Como temos uma secretaria que originalmente surgiu nessa concepção integrada, tentamos dia a dia nos reorganizar de forma a consolidar a mobilidade. Houve um agrupamento de pessoas. Não necessariamente quando se agrupa pessoas, se consolida uma ação. Agora precisamos trabalhar a compreensão de cada um e formar uma compreensão só. Neste momento que estamos. Estamos formando uma compreensão do que é mobilidade urbana. [Tecnocrata]

Entretanto este tecnocrata já adverte sobre a construção conjunta desta temática:

Cada um tem uma visão de um pedaço da mobilidade. A primeira coisa é juntar todo mundo e construir uma visão única de mobilidade urbana. Quais são os desafios? Consenso sobre o que é gestão. Se você chamar cinco ou seis gestores, e perguntar o que é gestão, provavelmente você vai ter cinco ou seis respostas diferentes. Construir o que é gestão da mobilidade. [Tecnocrata]

Este político compartilhou uma experiência de ação prática sobre a transformação e consolidação do entendimento da mobilidade urbana em seu município:

O meu pensamento era de colar o nome mobilidade para que as pessoas começassem a falar isso. Hoje as pessoas já falam em uma cidade com mobilidade e a gente fica muito feliz com isso. Porque é uma marca isso é muito bacana. Então, tiramos essas siglas e também do trânsito e colocamos mobilidade. [Político]

#### 5.4 INEFICIÊNCIA DO SISTEMA

O quarto agrupamento das citações dos atores foi sobre a ineficiência do sistema, sendo abordado 48 vezes, ou seja, 6,86% de todas as citações.

O município que mais citou a ineficiência do sistema foi São Caetano do Sul. Contudo, como se evidencia na Tabela 32, todas as sete cidades fizeram essa citação de forma quase que equivalente.

**Tabela 32 - Ineficiência do sistema - Frequência das citações por cidades**

Cidade	Frequência	
	a	%
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	9	18,7
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	8	16,7

Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	8	16,7
Diadema (1 entrevistado)	7	14,6
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	6	12,5
Santo André (2 entrevistados)	5	10,4
Mauá (5 entrevistados)	5	10,4
Total	48	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Os tecnocratas e os burocratas foram os atores que mais citaram a ineficiência do sistema, como se aponta na Tabela 33.

**Tabela 33 - Ineficiência do sistema - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Tecnocratas (7 entrevistados)	19	39,5
Burocratas (7 entrevistados)	18	37,5
Políticos (4 entrevistados)	9	18,8
Empresários (1 entrevistado)	2	4,2
Total	48	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

#### 5.4.1 Discussão dos resultados sobre a ineficiência do sistema

Martins (2014) discorre sobre os paradigmas abordados na administração pública que evidenciam a necessidade de embasar a visão de administração pública de forma que não seja endossada a tradicional dicotomia entre administração e política. A colocação de Martins é exemplificada pela fala do político entrevistado, na sequência:

Foi a primeira vez que nós utilizamos recurso federal. Raramente a gente investia por questões burocráticas. Anteriormente a gente acabava pedindo financiamentos juntamente a FUNEF, emendas parlamentares [...] Muito do que se foi feito na gestão anterior, foi por essa forma. De emenda parlamentar. Federal, me lembro de poucas coisas. Um ou dois projetos. A caixa econômica tem esse complicador, é extremamente complicado trabalhar entre eles. Não é impossível, mas não é fácil. Então acaba se partindo para questões que apresentem estas facilidades de se conseguir. [Político]

A burocracia, segundo Lopes e Rodrigues (2016), é um modelo que tenta preservar, de forma rigorosa, a política e administração pública. Contudo, como discutido na seção Interesses conflituosos, é possível identificar, a seguir, no comento do entrevistado, questões como interferência de esferas governamentais

através de mecanismos que se traduzem na falta de autonomia entre os atores políticos e a criação desses mecanismos justificada pelos conflitos de interesses.

Eles não vão escancarar uma coisa como essa. Mas, é óbvio que não vão querer liberar da mesma maneira que liberariam se fossem todos do mesmo partido. A pesar disso que eu te falei. Se quiserem dificultar ao máximo pra que não aconteça por conta do prefeito ser de um partido diferente, pode! Não vão escancarar dizendo que é por conta disso. Vão dizer que é por conta disso, daquilo outro, um detalhezinho aqui outro detalhezinho ali, mas pode acontecer. [Político]

Ao analisar a frase do entrevistado político e os paradigmas evidenciados por Martins (2014), é possível verificar a interferência da administração pública na execução de projetos que dependem, por exemplo, de recursos federais. Isso porque, segundo o autor, a construção da regulação política em bases racionais se esbarra nos imperativos fisiológicos da governabilidade e no bloqueio à burocratização da política, fazendo parecer que há uma lacuna entre o sistema representativo partidário e a modernização da burocracia pública.

Segundo Amorim (2014), a real intenção do setor público se frustrou ao longo do tempo devido ao excesso de formalismo e controle político, assim, fazendo com que a formação interna de grupos de interesse ampliasse o nível de corrupção do aparelho estatal. Além disso, a estrutura de modelo burocrático produziu, no decurso dos anos, uma estrutura onerosa que se perdeu do real motivo de sua existência e passou a ser voltada apenas para si, restando impermeável às reivindicações sociais.

Então, há a necessidade da superação os modelos burocráticos do passado, como afirmado por Matos (2015). Para a autora, é justificada atualmente a adoção do modelo gerencial, visto que a rigidez do modelo burocrático uma vez foi importante para a reestruturação das bases do aparelhamento estatal, mas que hoje compromete a eficiência, eficácia e efetividade que se espera da administração pública moderna. E estas características, por sua vez, somente podem ser alcançadas a partir de pensamentos indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados e responsabilidade.

Lopes e Rodrigues (2014) explanam sobre a modernização da administração pública. Segundo esses autores, para que ocorra a modernização, anteriormente, deverá haver uma revolução burocrática. A existência de um clientelismo partidário é

a manifestação da sobrevivência de regimes políticos mais imperfeitos que, embora formalmente extintos, trata da manifestação da herança da sobrevivência de um modelo de administração patrimonialista (AMORIM, 2014).

Os autores ainda referem-se sobre um pressuposto do modelo de administração burocrática de Weber – que é a necessidade da separação da política e da administração. Como se nota na fala do ator político posta a seguir, ele se refere à necessidade de desfazer uma política já realizada por não ter sido, primeiramente, executada de acordo com os parâmetros legais, contudo esse desfazer dessa ação já realizada traria prejuízo aos que a política se destina – o cidadão. Nesse sentido, o burocrata coloca sobre a necessidade de se entender determinada burocracia para fazer com que ela seja uma ferramenta de gestão pública ao invés de uma onerosidade para todos os usuários a quem se destina, o motivo da existência da gestão pública – o cidadão:

Eu ia prejudicar o maior beneficiário de transporte, que são as crianças. Já sabia que ia ter isso quando eu fui participar do governo. Eu sempre tive isso na minha cabeça. Mas temos que ter uma preocupação. O bem público [...] Então tem gestores que às vezes se apegam a burocracias. Às vezes nós temos que passar por cima de algumas burocracias para fazer com que a máquina rode. [Burocrata]

Outro exemplo de burocracia que traz ônus à gestão pública, citado pelo tecnocrata a seguir, foi sobre o processo de contratação de serviços para o setor público. Um processo criado a partir de uma lei, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que tem o objetivo de garantir a um processo justo de contratação e que atua de forma a garantir a eficiência e moralidade nas aquisições (OLIVEIRA, 2016), por vezes, esta burocracia não cumpre seu papel. A consequência de uma burocracia que não atinge seu objetivo se traduz em ineficiência do processo além de criar outro:

Primeiro, vai ter o plano. Antes, é feita pesquisa de origem e destino [...] A gente tem que obedecer a lei de licitação, que também é uma lei federal. Pode ser uma má empresa ou uma boa empresa. O poder público também sofre muito com isso. [...] Por exemplo, aqui a linha 18. Esse projeto quando foi contratado, foi contratado pelo consórcio e demos muita sorte porque foi contratada uma empresa realmente competente. Muito competente. Então, foi muito bom. O desenvolvimento dele foi muito bom. Em contrapartida a empresa contratada para analisar os pontos de projeto com BID fizeram a gente passar muita vergonha. [Tecnocrata]

Sobre o colocado pelos atores entrevistados relativamente às políticas públicas que são contraditórias, Da Silva *et al.* (2016) explanam sobre o exemplo dos incentivos fiscais dados a partir da esfera federal para a aquisição de veículos. Esse incentivo fiscal foi dado perante a dinâmica da discussão quanto à necessidade de diminuição da utilização do transporte automotor individual devido às suas consequências para o trânsito, saúde pública e outros fatores, como abordado na seção Políticas Públicas para Mobilidade Urbana e no Quadro 2 - Inconveniências da Utilização de Veículos Particulares. Assim, as consequências desse estímulo foi o aumento da frota de veículos na cidade e a diminuição do espaço urbano dedicado à população em um contexto de discussão sobre a diminuição dos problemas gerados desta origem. Também sobre a necessidade de que o poder público conceda incentivos fiscais, conforme colocado por Klink (2003), trata-se de um dos paradigmas da Escola da Nova Política Urbana (NUP) que não são explicados por esta teoria.

Conforme a colocação dos autores anteriormente referidos é possível verificar diversas questões nas falas, a seguir, no tocante ao transporte público coletivo. Este burocrata, por exemplo, aborda duas questões. A primeira questão abordada é sobre a sensação que o carro produz em seu dono devido à sua valorização social, de acordo com a construção histórica tratada na seção - Discussão dos resultados sobre técnicas e tecnologias limitadas. E a segunda questão se trata de como a falta da qualidade ou de condições do transporte público coletivo – o ônibus – e seu ambiente para funcionamento influenciam na decisão de escolha do cidadão de manter o padrão do transporte particular individual – o carro, como mostrado também na Tabela 16 - Avaliação Popular sobre os Serviços Públicos no GABC.

Eu acho que tem um fator econômico social, aí. As pessoas querem ter carro. É bom, é confortável. É difícil você compartilhar espaço com pessoas que você não conhece. Ainda mais com esse negócio de H1N1. As pessoas não querem esse contato. O ser humano está se tornando um ser mais individualista. A gente vê que é difícil, a não ser em grupos de afinidade, você ver aglomeração de pessoas. Então o que acontece? O desenvolvimento econômico que o país viveu nos últimos anos aliado com essas questões como disseminação de doenças, aliado ao sistema e a frota que é ruim: o cidadão prefere comprar um carro. Eu tenho condições de ter um carro, por que eu não vou comprar um carro e vou ficar andando de ônibus cheio? Eu tenho carro, mas eu só ando de transporte coletivo. Porque eu não tenho paciência para ficar 40 minutos para chegar à divisa de São Bernardo. [Burocrata]

Para Da Silva Balbe (2014), a integração efetiva entre os diversos órgãos que compõem a administração pública, ainda, não aconteceu. O colocado por este autor é exemplificado por Rodrigues (2014) quando discorre sobre a fragmentação institucional e superposição de políticas públicas, havendo contradições ou falta de complementariedade de certas políticas públicas. O exemplo dado por Rodrigo é sobre as políticas de priorização do transporte público do governo federal; e, em contrapartida, os incentivos fiscais para as montadoras de veículos que motivam a aquisição de veículos individuais pela população.

Na resposta deste burocrata é possível identificar o efeito da falta da conversão de políticas públicas nas diversas esferas governamentais na aceitação de modelos alternativos de mobilidade urbana na população.

Você vê que hoje são paliativos. [...] Estamos colocando monitores para a utilização de Wi-Fi. Isso dá uma sensação de conforto. Mas não melhora a qualidade como um todo do sistema. Porque as pessoas preferem ficar em casa ou dormir até mais tarde, ou chegar mais cedo pra ficar com o filho ou com a esposa, ou chegar mais cedo pra fazer o trabalho da faculdade, do que ficar dentro do ônibus, navegando na internet. Nós precisamos melhorar a política, mas primeiro nós precisamos olhar dentro das administrações e verificar o que pode ser feito pra deixar o transporte de uma forma que ele tenha uma aceitação melhor. [Burocrata]

## 5.5 RECURSOS HUMANOS LIMITADOS

As citações relacionadas aos recursos humanos limitados foram citadas 37 vezes, ou seja, 6,86% de todas as citações, sendo que a cidade que mais os mencionou foi Mauá, com quase 50% das citações, como se destaca na Tabela 34.

**Tabela 34 - Recursos humanos limitados - Frequência das citações por cidade**

Cidade	Frequência	
	a	%
Mauá (5 entrevistados)	18	48,7
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	6	16,2
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	5	13,5
Diadema (1 entrevistado)	3	8,1
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	2	5,4
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	2	5,4
Santo André (2 entrevistados)	1	2,7
Total	37	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Os atores que mais citaram esse problema foram os tecnocratas, 51,4% das vezes, como se elenca na Tabela 35.

**Tabela 35 - Recursos humanos limitados - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Tecnocratas (7 entrevistados)	19	51,4
Políticos (4 entrevistados)	10	27,0
Burocratas (7 entrevistados)	8	21,6
Total	37	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

### 5.5.1 Discussão dos resultados sobre os recursos humanos limitados

Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) colocam que os comissionados significam para o chefe do Executivo uma liberdade de escolha para os que estarão à frente da implementação das agendas de seu governo. Esta possibilidade, existente desde a redemocratização, teve um significado para a relação política multipartidária, especialmente, na troca das gestões. Os autores colocam que as facções políticas, redes políticas pessoais e outras que estão presentes no processo de definição dos nomes que ocupam posições nos cargos públicos estão sob o guarda-chuva da legenda partidária, ou mesmo fora dele em coligações, por exemplo.

Segundo os entrevistados, existe uma consequência caso, diante dos ciclos políticos, não haja servidores públicos concursados: os novos funcionários não saberão como trabalhar. A consequência de um fenômeno político, que é a troca de funcionários a cada ciclo eleitoral, é a perda de informações, descontinuidade de ações e funcionários que ainda não possuem a experiência quanto aos procedimentos daquele local em que irá atuar, sendo um ônus para o andamento do departamento e para o encaminhamento das políticas públicas.

Quando se troca a gestão, se renova praticamente a equipe inteira. Isso é um problema onde não se tem concursados se você é concursado e trabalha com vários comissionados. Quando mudar a equipe, os novos comissionados chegaram e não vão saber trabalhar. Então tem que ter sempre uma herança, alguém concursado lá que saiba os procedimentos.  
[Tecnocrata]

Além de tudo isso, existe a insuficiência de um registro transpassar todas estas informações, como mostra a fala a seguir, do tecnocrata:

A academia tem outros conceitos e instrumentação científica, mas ela não tem um campo operacional. E os gestores tem o campo operacional e por vezes eles não têm exatamente o território ou o conhecimento de estado.

Como dizia: só o conhecimento que vem das pessoas é conhecimento.  
[Tecnocrata]

O burocrata entrevistado faz uma colocação parecida com a anterior, contudo, também, aborda sobre a falta de pessoas para que haja a perpetuação da competência, experiência e conhecimento dos funcionários atuais.

Uma coisa que é ridícula é estar todas as informações somente na minha cabeça. Isso tem que estar na prefeitura e não em mim. Por outro lado a bagagem é minha e acaba não ficando na prefeitura por falta de pessoas.  
[Burocrata]

Ou ainda de pessoas que não desempenham suas atividades como deveriam:

Mas nós vamos fazer uma reforma administrativa e nós já estamos quase lá. Com engenheiros de tráfego, fiscais de plataformas, fiscais de bilhetagem e vários técnicos que hoje temos que designar como comissionados de confiança. Porque muitas vezes [os atuais comissionados] não são de confiança e acabaram não fiscalizando.  
[Político]

Para Rossi (2016), os cargos de comissão, muitas vezes, são utilizados em desacordo com o determinado pela Constituição Federal. Isso porque os preenchimentos das vagas não são realizados segundo a capacidade demandada pela vaga a ser preenchida. Em consonância com o autor, o preenchimento das vagas deveria ser respeitado com pertinência à natureza e complexidade do cargo.

O colocado por Rossi fica evidente no comentário do burocrata, a seguir. Sendo o ator a consequência da confusão de capacidades políticas e de capacidades técnicas na ocupação das vagas técnicas, acarreta a perda de projetos que, muitas vezes, já estão implantados. Na fala deste ator, além disso, é possível verificar a necessidade de que as capacidades técnicas sejam de servidores públicos, pois como será abordado, ainda nesta seção e também na seção Discussão dos resultados sobre o ciclo político, a descontinuidade dos comissionados, de acordo com os ciclos políticos, traz como consequência a perda das informações e dos dados conforme a rotatividade dos funcionários, uma vez que registros físicos não são suficientes para traduzir experiências vividas na prática.

Olha, do ponto de vista todos, a secretaria tinha que ter pelo menos alguns funcionários que fossem de carreira. [...] Você precisa de alguém tem um

histórico do conhecimento e quando você muda, às vezes, alguns projetos que já estão implantados acabam se perdendo. Acaba ficando parado, lá. Principalmente alguns cargos que demandam conhecimento técnico, deveriam ser de carreira. Cargos políticos têm que ser supridos por pessoas políticas e cargos técnicos, por pessoas técnicas. Tem que ter técnicos na área de transporte público na área de trânsito na área de transporte. [Burocrata]

Nychai, Godoy e Lombat (2013) explanam sobre o servidor público e a necessidade de os mesmos reunirem competências necessárias para atuar de forma eficaz e efetiva na gestão pública do município. Para as autoras, a unidade federativa municipal é a esfera governamental que mais tem proximidade do cidadão para atender às suas necessidades constitucionais, sociais e econômicas.

Um burocrata entrevistado fez uma colocação sobre a atuação dos servidores públicos, no sentido de suas competências. Segundo o ator, os servidores possuem competências para a gestão das atividades que engrenam o departamento ou secretaria. Contudo, para a realização de atividades de planejamentos específicos, acaba sendo necessária a contratação de empresas especialistas, uma vez que os servidores presentes não reúnem a competência necessária para a realização dessas atividades.

No caso, normalmente, as cidades contratam uma empresa para fazer consultoria. Porque não em profissional. Não é que não tem um profissional. É que na prática você precisa de um especialista que se debruce só sobre a questão do transporte, assim como a questão do trânsito. E normalmente na prefeitura o que nós temos são pessoas mais generalistas. É um pessoal que consegue fazer a gestão do serviço, mas que, muitas vezes, não conseguem parar e fazer a definição e especificação dele. [Burocrata]

Ao conceber a colocação anterior sob outra perspectiva, é possível levantar outro questionamento: os servidores que atuam possuem formação generalista e não possuem as competências necessárias para o desempenho de funções mais especialistas e segmentadas; ou os servidores que atuam se ocupam fazendo a engrenagem das necessidades imediatas dos locais que atuam e não possuem recursos, como tempo, por exemplo, para realizar os devidos planejamentos? Esse questionamento também pode ser verificado nas palavras do político, transcritas a seguir:

Nós fizemos nosso plano diretor, aprovou, tudo certinho e tal. Pouco depois, foi aprovado, depois de décadas, a lei específica da Billings, o que provocou

uma atualização no nosso plano. A gente tem que adequar o plano a lei específica da Billings. Consequentemente, a gente acabou postergando o plano de mobilidade. Um está empurrando o outro. Vai chegar uma hora que não vai ter como escapar. Não vai ter mais para onde fugir. Vai ter que fazer isso. E é complicado, porque você não tem pessoal suficiente para isso. [Políticos]

Ainda na discussão da dicotomia entre falta da competência ou falta do tempo para o desempenho da atividade, o tecnocrata aborda, a seguir, sobre a necessidade de se colocar a tecnologia disponível aos funcionários públicos. Para o entrevistado, existe uma necessidade latente de se aliar a tecnologia disponível como um mecanismo de gestão para os funcionários, como um auxiliador e otimizador das decisões, além de esta necessidade ser acessível financeiramente, em seu ponto de vista:

É legal tecnologia, só que agora você precisa de gente, de analista, de técnicos que tirem daquela estrutura, um melhor proveito. Isso é um desafio, porque [dizem que] a tecnologia substitui gente e isso não é verdadeiro. Na maior parte das vezes a tecnologia exige que você qualifique gente. Não é que você vai demitir gente. A tecnologia é meio e não fim. Agora eu preciso de gente capacitada e qualificada. Isso vai resultar em benefícios para a sociedade e isso vai marcar positivamente aquele governo. Como é que você vê hoje para a política que gestão é um bom negócio? Porque votos todos veem, tecnologia todos veem. E gestão? Isso é um desafio. Nós superamos isso aqui [nesta cidade] [e] está em discussão qual a melhor forma de fazer isso. E custa pouco. Com 0,5% do orçamento, se cuida da gestão e é o que vai fazer diferença e vai fornecer maior perenidade, vai fazer com que se tire melhor proveito. E esse é um raciocínio que é novo na gestão pública. [Tecnocrata]

## 5.6 CICLO POLÍTICO

Ciclos políticos teve a sexta maior frequência de citação pelos atores, como ilustra a Tabela 36. Foram 36 citações, ou seja, 6,67% de todas as citações. Os atores de Santo André foram os que mais citaram, com 27,8% das ocorrências:

**Tabela 36 - Ciclo político - Frequência das citações por cidade**

Cidade	Frequência	%
Santo André (2 entrevistados)	10	27,8
Mauá (5 entrevistados)	8	22,2
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	6	16,7
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	4	11,1
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	4	11,1
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	3	8,3
Diadema (1 entrevistado)	1	2,8
Total	36	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Os atores que mais citaram o ciclo político foram os tecnocratas, com 44,4% das citações, como se evidencia na Tabela 37.

**Tabela 37 - Ciclo político – Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Tecnocratas (7 entrevistados)	16	44,4
Burocratas (7 entrevistados)	12	33,3
Políticos (4 entrevistados)	5	13,9
Sociedade (1 entrevistado)	2	5,6
Empresários (1 entrevistado)	1	2,8
Total	36	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

### 5.6.1 Discussão dos resultados sobre o ciclo político

Assuntos como a saúde, a educação e a assistência social transpuseram obstáculos institucionais como o multipartidarismo no sistema de coordenação intergovernamental, considerado como intransponível por Borges (2013), e apresentaram melhorias em seus indicadores. Segundo o autor, se a mobilidade urbana estivesse na agenda da maneira como estão a saúde, a educação e a assistência social, as ações de mobilidade urbana também apresentariam melhoras em seus dados e indicadores a partir da transposição desses obstáculos. Isso porque, para o autor, a competição partidária também promove a continuidade e/ou mudanças incrementais de determinada política pública.

Esse autor ainda assinala os riscos de descontinuidade de políticas públicas devido à não transformação de projetos e planos em lei. Ele argumenta sobre a existência de um caráter desigual de barganha entre o Executivo e o Legislativo no

presidencialismo brasileiro. Isso porque o chefe do Executivo possui amplos poderes na formulação e implementação do orçamento, ao passo que a iniciativa legislativa possui amplos poderes na ordem administrativa, financeira e tributária, além de poder legislar por medidas provisórias.

Senhoras (2016) coloca que por mais que os marcos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Eleição sejam representativos para a democracia, uma vez que buscam proteger a utilização da máquina pública diante dos ciclos políticos para benefício dos próprios administradores públicos, revelam-se insuficientes diante da complexidade presente na cultura da política brasileira.

Um tecnocrata entrevistado também abordou essa visão de Borges, sobre a necessidade de transformar os projetos e planos em lei, visto que não o fazer traz o risco da sua descontinuidade. Além disso, o entrevistado fez uma crítica sobre como a necessidade de transformar projetos e planos em leis acarreta excessos ao sistema público, pois, diante dessa necessidade, existem mecanismos para sua realização; e esses mecanismos, por sua vez, exigem um esforço por parte dos administradores públicos que acabam sendo onerosos para sua devida execução:

É o seguinte, nesse país, não se cumpre nem lei. Imagina se não tiver. Entendeu? Infelizmente, é assim. [...] Aqui, as pessoas ficam questionando a lei. Questionando. Questionando! Questionam! Questionam mesmo! Então, difícil! Para cumprir lei é difícil nesse país. Agora, eu acho também que é uma burocracia enorme. Não deveria precisar disso. Você faz um plano diretor ou você faz um planejamento de gestão e de execução e tal, implanta e tudo bem. Desde que seja para benefício do povo e da comunidade, né? Algo legal. Acho que deveria ser muito mais simples. Não deveria precisar lei. Mas, é difícil nesse país, né? [Tecnocrata]

O colocado, anteriormente, pelo tecnocrata reforça o argumento de Resende (2010) no tocante à cultura do Brasil e à necessidade de manifestação das políticas públicas em forma de lei, mas faz uma crítica sobre o colocado por Coutinho (2013), quando se refere sobre a demanda de medidas legislativas e ações administrativas para as políticas públicas, visto que viabilizam ações políticas e exigem *expertise* técnica. Segundo o ator entrevistado, esse processo de transformação em lei gera uma burocracia que não é simples e uma demora em materializar as ações propostas.

Os questionamentos, segundo o ator entrevistado acima, não dizem respeito apenas à população, mas, principalmente, sobre os demais atores da administração

pública, que a cada mudança de gestão e de parte de seus administradores, como prefeitos, vereadores e comissionados políticos, burocratas e tecnocratas, significa a mudança de desenvolvimento das ações que competem cada um dos atores e de seu conjunto. Senhoras (2016) explica a existência de um comportamento pró-cíclico político dos atores políticos que funcionam de forma diferente antes e após as eleições. Também diante de crises, Bresser (2014) coloca que, em economias capitalistas, a perda de capacidade de o Estado coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado, ou seja, crises, funções de alocação de recursos, acumulação de capital e distribuição de renda ficam comprometidas, como corrobora a fala do tecnocrata a seguir:

Em setembro de 2015, por conta desses problemas que vêm acontecendo no país [o ator estava referindo no momento histórico que registrou ações de atores políticos que antecederam ao *impeachment* da então presidente da república, Dilma Rousseff, entre dezembro de 2015 e agosto de 2016], foram adiadas as liberações dessas verbas. Como não aconteceram até agora, que o país está em uma situação política que não sabe direito o que vai acontecer, estamos aguardando a liberação das verbas. [Tecnocrata]

Isso tem um impacto na capacidade de planejamento e execução dos projetos, como colocado pelo burocrata, na continuidade. Nesta fala, o autor faz uma afirmação de que, mesmo diante de sequências definidas e do conhecimento claro dos caminhos necessários para a obtenção de recursos federais para a execução de projetos, esses caminhos, que passam por diversas esferas políticas, também, sofrem influências das diversas dinâmicas dos seus respectivos ciclos políticos. Nesse caso, quando o processo da solicitação dos recursos chegou em esfera federal, o momento político federal e sua dinâmica tiveram uma sequência em cadeia, fazendo com que o município até então não tivesse recebido o repasse financeiro, conforme o planejamento inicial realizado pelos atores políticos locais (do município):

Está aprovado, mas a gente só não sabe se o governo não tiver dinheiro, você acaba esperando o tempo deles. Mas, não é uma coisa que vai ser cancelada. Não é um projeto que pode ser cancelado, porque já foi aprovado. Já passou por tudo. Já passou pelo ministério das cidades, pela equipe técnica da Caixa. Já está aprovado e já estamos recebendo, já estamos pagando [...] Enfim. Só uma questão de tempo. Não sei o tempo disso. [Burocrata]

Um tecnocrata fez uma observação parecida no que diz respeito aos ciclos políticos. Segundo o seu comentário, o observado é a forma orgânica da compreensão de como os ciclos políticos de todas as esferas da administração pública interferem no desenvolvimento de políticas públicas. Diante dessa leitura realizada pelo ator, os esforços para execução dos planejamentos devem ser mínimos, visto que a dinâmica dos ciclos políticos gera um desgaste para a dinâmica política local:

Outra questão é que as sensibilidades políticas estão afloradas. Então, nesse primeiro instante o que temos que fazer é executar no mínimo o que foi planejado. [Tecnocrata]

## 5.7 RECURSOS FINANCEIROS LIMITADOS

Foram 31 as citações nas entrevistas das dificuldades para a elaboração de políticas públicas na área de mobilidade urbana devido aos recursos financeiros limitados, ou seja, 5,75% de todas as citações.

**Tabela 38 - Recursos financeiros limitados - Frequência das citações por cidade**

Cidade	Frequência	
	a	%
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	11	35,5
Santo André (2 entrevistados)	5	16,1
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	4	12,9
Mauá (5 entrevistados)	4	12,9
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	3	9,7
Diadema (1 entrevistado)	3	9,7
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	1	3,2
Total	31	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Já os atores que mais citaram os recursos financeiros limitados como dificuldade para a elaboração de políticas públicas para a mobilidade urbana foram os burocratas, com quase 50% das citações, como se discrimina na Tabela 39.

**Tabela 39 - Recursos financeiros limitados - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Burocratas (7 entrevistados)	15	48,4
Tecnocratas (7 entrevistados)	8	25,8
Empresários (1 entrevistado)	4	12,9
Políticos (4 entrevistados)	3	9,7
Sociedade (1 entrevistado)	1	3,2
Total	31	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

### 5.7.1 Discussão dos resultados recursos financeiros limitados

Segundo Lopreato (2016), a União passou a ter mais participação na distribuição dos recursos tributários e a cercear o poder fiscal dos estados, garantindo à União o domínio de uma parcela elevada dos gastos públicos e das fontes de financiamento. As Reformas de 1964 impuseram limites financeiros aos governos estaduais e municipais a partir de arranjos tributários, fazendo com que essas esferas da administração pública no país ficassem dependentes de outras fontes de financiamento devido às restrições de seus poderes fiscais e logo, próprios recursos.

Um entrevistado burocrata indicou como a linha do trem, segundo sua visão e de outros atores no decorrer da pesquisa de campo, segrega a cidade em duas partes a partir de seu percurso, sendo que uma das formas de mudar isso, segundo a visão deste ator, é com uma transposição em desnível de um lado para o outro da linha do trem, como um viaduto. Contudo a questão financeira é aqui colocada como uma barreira intransponível devido aos elevados custos financeiros dessa obra, sendo uma limitação para o desenvolvimento da mobilidade na região.

Essa divisão exigiu com o tempo transposição em desnível. Isso tomou obras que custam muito. São viadutos. Então, isso é uma barreira quase intransponível para a gente melhorar a mobilidade. [Burocrata]

Da necessidade dos atores municipais de se organizarem e formarem uma instituição que possa pleitear mais recursos federais para financiamentos, é possível observar, segundo Lopreato (2016) e como assevera Fagnani (2016), a contribuição histórica para esse processo. De acordo com os autores, a necessidade de se ter acesso a recursos federais através de várias frentes, as condições de articulação

financeira no interior dos próprios estados e a busca por recursos externos deram-se após as reformas de 1964. Para Lopreato (2016), a influência dessa reforma foi um dos pilares da redefinição das condições de financiamento do setor público, visto que favoreceu a centralização financeira a partir da redistribuição fiscal. Com essa ação, observou-se o controle federal sobre as grandes massas de recursos formadas, entre outras formas, a partir das poupanças compulsórias (como PIS, PASEP, FAS, FGTS, etc.). Assim, foi possível que a união financiasse os estados e municípios, além da expansão de crédito do próprio setor privado. Com esse financiamento, os estados e municípios obtiveram mais autonomia política por um lado; por outro lado, as articulações financeiras para a obtenção desses recursos, então, adquiriram um caráter de barganha política, ajudando a definir outro objeto de pesquisa: o federalismo no Brasil.

Essas colocações ficam evidentes no relato do burocrata, que fala sobre as consequências da ausência de recursos financeiros para os segmentos de atuação do governo municipal, inclusive, na mobilidade urbana:

As pessoas falam muito de transporte gratuito, e você pode até fazer o transporte gratuito, mas aí vem o custo operacional. Todas as empresas têm um custo operacional e de onde virá isso? Alguém terá que pagar. A prefeitura tem cinco milhões para pagar. Não tem todo mês. Não tem! Vai tirar dinheiro da saúde e da educação? Entendeu!? É uma questão de escolha. [Burocrata]

Sob tal perspectiva, um tecnocrata fez uma colocação sobre as dificuldades da realização de ações sem a disponibilidade de recursos financeiros. Ou seja, a necessidade de fazer um plano caber no orçamento:

Este é o único corredor que nós conseguimos implantar até agora, porque a gente não dependia de obras. A gente conseguiu fazer isso somente com a sinalização. [Tecnocrata]

Segundo esse tecnocrata, existem muitas questões envolvidas na realização de obras para a área de mobilidade urbana, principalmente, quanto à necessidade de mais espaços dentro de seu próprio município. Além de questões financeiras diretas, como, por exemplo, o custo para a realização das obras, existe também custos financeiros indiretos envolvidos, ligados à desapropriação, locais que não

podem ser desapropriados de acordo com a lei por serem locais de patrimônio público, entre outras particularidades:

A quantidade de espaço para desapropriar [...] Mas a ideia é que tenha a ciclovia. Então, o corredor de ônibus junto com a ciclovia. E isso envolve problema de desapropriação: problema de custo, porque tem lugar que a gente não vai conseguir desapropriar, até por conta de história, ou porque tem um prédio que é patrimônio público, enfim. São n questões aí que impedem a gente dessa questão da desapropriação. [Tecnocrata]

Com a fala anterior, é possível verificar o que referem Pero e Mihessen (2013) sobre a justificativa à resistência a mudanças por questões imobiliárias.

A questão financeira aparece também no discurso de um burocrata juntamente com questões como a necessidade de mudança de paradigma da mobilidade urbana. Como abordado na seção Políticas Públicas para Mobilidade Urbana, sobre a insustentabilidade dos automóveis individuais como foco da mobilidade pelas questões relacionadas com a constância do espaço – como provado nas tabelas - Densidade Demográfica (Hab/Km<sup>2</sup>) e - População, infinidade das necessidades humanas geradas a partir do crescimento populacional e a crescente demanda gerada por saúde pública, meio ambiente, entre outras questões, este ator coloca especificamente sobre as limitações financeiras para continuar mantendo os padrões de antigamente da criação de vias para o comportamento do crescente número de veículos nas ruas:

O planejamento que a gente tinha na década de 80 foi uma época que era o planejamento que pensa na questão viária, visando o aumento da capacidade viária. Mas isso nunca foi para frente, porque o município não tem força financeira para ficar abrindo ruas. [Burocrata]

Como alternativa para o transporte individual automotor, um burocrata coloca o papel do metrô como uma saída lógica para a insustentabilidade do modelo anterior. Contudo aduz, logo em seguida, sobre a limitação financeira: é uma obra muito cara.

Então, naturalmente esse planejamento em relação ao veículo e ao transporte individual teve que ser mudado. E aí, começou a aparecer metrô. Mas é uma obra muito cara. [Burocrata]

Também, entre as falas dos entrevistados, um tecnocrata aborda sobre as dificuldades, inclusive, da realização de um estudo que possibilite a criação de um plano para a realização de bons projetos otimizando os recursos financeiros disponíveis. Mesmo diante do interesse da realização dos estudos, a questão financeira ainda se coloca sob dois aspectos: um, a disponibilidade financeira para a realização do estudo; e dois, a própria execução das obras propostas que muitas vezes são inviáveis de acordo com a realidade financeira do município.

Nós temos vários projetos bons, que iriam ajudar muito a cidade. Porém não temos recursos. E aí, fazemos o plano de acordo com o que dá para ser feito. Na verdade, um bom plano é o estudo. E um bom estudo já resolve grande parte dos problemas. Mas o que barra é a parte financeira. Aí, você tem que acabar pegando recursos federais. [Tecnocrata]

No sentido das dificuldades financeiras, os atores entrevistados indicaram o Consórcio Intermunicipal como um agente viabilizador das necessidades e dos interesses municipais e federais, como se detecta na continuidade:

O Consórcio foi um instrumento importantíssimo para que a visão de mobilidade fosse ampla, fosse regional. Quando nós tratávamos de mobilidade pontualmente, cidade por cidade, nós tínhamos dificuldades maiores em conseguir recursos e projetos. Porque é diferente uma cidade fazendo pedido para o governo estadual ou governo federal do que uma região. Ainda mais a região do Grande ABC. Quando você fala Grande ABC, você está falando aí no maior PIB de região do Brasil. Nós temos aí uma estrutura, uma realidade, uma arrecadação e também gastos equivalentes a países. Então, o Consórcio, ele foi importantíssimo para trazer esse poder de negociação para os municípios menores. [Burocrata]

A falta de dados, como aludido na seção Dificuldades e ausência de planejamento, é também aqui mencionada por um tecnocrata, contudo, sob a perspectiva financeira. Os custos financeiros para a realização de pesquisas acabam inviabilizando sua execução, como é colocado:

A pesquisa é muito cara, então nem sempre é pedido e nem sempre a pessoa responde o correto, então isso atrapalha muito. [...] Porque você está pegando exatamente o que a pessoa fez, origem dela, porque ela fez aquilo, qual modal que ela usou, se ela faz tudo aquilo, não só dela como a família inteira dela. Então, você tem os deslocamentos dessas pessoas, que é muito importante para você entender qual é a mobilidade delas. E isso é caro. Isso é muito caro. [Tecnocrata]

Dentre os motivos citados pelo ator entrevistado sobre o preço de pesquisas, como, por exemplo, a Pesquisa OD, destacam-se as dificuldades de obter respostas dos entrevistados. Como a pesquisa aborda todas as questões referentes à mobilidade do indivíduo, muitos não respondem, deixam de responder no meio da pesquisa porque ela é longa, respondem com inconsistências, recusam-se a responder, etc., como evidencia o seguinte trecho do mesmo ator da fala precedente:

E as pessoas não ajudam, mesmo as próprias pesquisas, você vai tentar fazer e eles não colaboram. A pessoa responde de qualquer jeito e se responde, né. Para no meio do caminho e fala: “Desculpa, estou indo embora”. É o único jeito de a gente conseguir uma informação. É muita informação né, de cinco à vinte minutos, e às vezes essas pessoas têm medo porque tem que pedir todas as informações dessas pessoas, o que ela faz, a hora. “Que horas você saiu de casa?”, “Pra onde você foi?”, “Por que você foi?”, “O que você foi fazer lá?”, “A que horas você voltou?”. É tudo né? Mais do que a pressa, é o receio de passar as informações. Porque você bate na porta da pessoa para pegar essa informação, não é na rua, aí a pessoa fica receosa e acaba não respondendo. Pior ainda quanto mais alta a classe aí que não responde mesmo. E o pessoal de baixa renda acaba colaborando. Mas, principalmente se você chega em condomínio fechado, você nem entra. Então, já é um buraco que a gente fica, uma coisa errada. Mas a maior dificuldade maior é isso.

## 5.8 DIFICULDADES E AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO

Como se expõe na Tabela 40, foram citadas 31 naturezas de dificuldades e ausência de planejamento, ou seja, 5,75% de todas as citações. As cidades que mais citaram essa dificuldade foram Diadema e Mauá, com 25,8% cada; e Ribeirão Pires com 19,4% do total de citações.

**Tabela 40 - Dificuldades e ausência de planejamento - Frequência das citações por cidade**

Cidade	Frequência	%
Diadema (1 entrevistado)	8	25,8
Mauá (5 entrevistados)	8	25,8
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	6	19,4
Santo André (2 entrevistados)	4	12,9
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	4	12,9
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	1	3,2
Total	31	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Quanto aos atores que mais tiveram falas com naturezas ligadas a dificuldades e ausência de planejamento, foram os burocratas, responsáveis por 51,6% do total das citações, seguidos pelos políticos, com 22,6%, como se evidencia na Tabela 41.

**Tabela 41 - Dificuldades e ausência de planejamento - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Burocratas (7 entrevistados)	16	51,6
Políticos (4 entrevistados)	7	22,6
Tecnocratas (7 entrevistados)	4	12,9
Sociedade (1 entrevistado)	3	9,7
Empresários (1 entrevistado)	1	3,2
Total	31	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

### 5.8.1 Discussão dos resultados sobre dificuldades e ausência de planejamento

Um burocrata fez uma colocação quanto à forma de solução para os problemas encontrados. Segundo o ator, o que acontece, por vezes, é a solução de consequências ao invés da solução do real problema na raiz, pela própria ausência do planejamento. Isso porque a sensação dos que observariam a forma como esses problemas seriam resolvidos seria a de um remédio amargo. Por sua vez, esse remédio amargo seria fruto da falta de prévio planejamento, visto que não há outras maneiras de resolver problemas de certos graus sem mudanças profundas.

Quando o burocrata entende aqui como falta de planejamento e a solução de problemas pontuais ao invés da solução do problema que gera esses problemas pontuais, é possível observar uma visão já descrita na seção Atores Políticos. Ou seja, o ator entende que os problemas precisam ser resolvidos, segundo a ciência, de forma lógica e resolvendo o problema de forma eficiente. Contudo, conforme abordado na seção Discussão dos resultados sobre interesses conflituosos, as políticas públicas são um cenário que comporta diversos tipos de atores, sendo que cada grupo de atores possui suas particularidades de ação. Assim sendo, existe a necessidade da mediação dos interesses e dos conflitos gerados neste espaço de atuação comum. Neste sentido, muitas vezes, o desejado não é a solução eficiente

do problema, dando a sensação, a este burocrata entrevistado, de que o problema é a falta de planejamento para a resolução dos problemas.

O que de repente municípios precisam analisar é que precisa realmente de um remédio amargo. Porque tem um problema aqui, quer resolver esse problema. Tem um buraco aqui, quer tapar esse buraco. Eu acho que os municípios começaram a agir desta forma, tapando buraco. Sempre houve muito pouco espaço para planejamento. E planejar é a base de isso tudo que você está vendo aqui. A mudança, a questão da melhoria, da credibilidade, a questão da confiabilidade, do transporte [...] Passa pelo planejamento. [Burocrata]

A fala deste político exemplifica o comentário precedente sobre a não resolução de problemas em sua base. Segundo o depoimento deste entrevistado é possível observar sobre as decisões como a de utilização dos recursos públicos para a saúde pública no pagamento de acidentes. Estes acidentes, por sua vez, acontecem devido à má qualidade das calçadas públicas. Então, ao invés de utilizar o recurso inicialmente alocado para a saúde pública, o ator aborda sobre a importância da alocação dos recursos para os problemas em sua raiz. Neste caso, a alocação do recurso para arrumar as calçadas e assim, ao final das reformas das calçadas, os acidentes reduziram juntamente com a necessidade de novas alocações de recurso público para a saúde pública. Ou seja, segundo a fala do ator, a falta do planejamento acarreta gastos ineficientes dos recursos públicos.

Tem um número que foi feito em São Paulo, uma pesquisa que o que se gasta com hospitais com relação acidentes em calçadas, todo dinheiro que é gasto com esses acidentes daria para reformar todas as calçadas da cidade de São Paulo. Porque o acidente que você sofre na calçada, você não faz boletim de ocorrência. Então, é um acidente invisível. [Político]

Ainda, relativamente à forma de utilização do recurso público, um tecnocrata fez uma colocação sobre a importância de se ter uma justificativa lógica para a escolha da aplicação do recurso. Neste exemplo, ela ressalta a importância de se ter um estudo de cada um dos casos para a validação técnica da realização da obra.

Existe dinheiro público na construção de um terminal, onde a região em que a demanda por transporte não é significativa. Eu acho que a prefeitura precisa ter cuidado de onde ela vai investir esse recurso dela. Ou seja, ele precisa ter uma justificativa. E a justificativa é analisar cada local individualmente. [Tecnocrata]

Nessa fala anterior, a tecnocrata referia-se a uma obra que era de demanda política, visto que, tecnicamente, a obra justificava-se. Todavia, ao invés de justificada, a obra teve um parecer técnico negativo. Na visão desta tecnocrata, um planejamento correto demandaria um estudo anterior. E, nesse estudo anterior, um parecer técnico negativo acarretaria recuo dos demais atores políticos para que houvesse a descontinuidade ou os devidos ajustes do projeto.

Outro ator tecnocrata entrevistado fez uma ponderação sobre o raciocínio anterior. Por mais que tecnicamente uma obra faça sentido, se os que utilizariam essa solução não se apropriarem dela, a obra passa a não ter significado. No caso de passarelas, por exemplo: fazem todo o sentido técnico, mas as pessoas não as utilizam e continuam seu trajeto como se essa solução não existisse. Na ponderação deste ator, o recurso financeiro gasto nesta obra, também foi indevido. E essa obra foi executada por falha na fase de planejamento, visto que não se analisou corretamente a variável da sua utilidade.

Vamos pensar na calçada. Você tem um recurso para investir em calçadas e passeios. Aí você dá uma área para o arquiteto para desenvolver fazer uma área passeio que ele quiser. O que ele faz? Ele pega uma área linda e maravilhosa e começa a desenvolver a calçadinha dele, que ele acha bonita. Só que se ele não fizer um estudo para saber onde as pessoas passam, ninguém usa. Não adianta você fazer um projeto e não fazer um estudo para saber como é que funciona o deslocamento. O que eu quero dizer é não adianta pegar dinheiro para construir calçados e passeio e fazer uma coisa linda e maravilhosa sem saber onde as pessoas caminham de verdade, porque elas não vão mudar o caminho delas. É o caso dessas passarelas. O pessoal às vezes constrói a passarela a três ou quatro quilômetros de distância e as pessoas preferem passar na avenida.  
[Tecnocrata]

Para Teixeira e Pinto (2016), as fragmentações desorganizadas das iniciativas realizadas pelo governo, com o objetivo de estimular o crescimento, têm como consequência a destruição da capacidade de planejamento do próprio Estado. Analisando o colocado por Teixeira e Pinto (2016) sobre as fragmentações e o colocado pelos atores entrevistados, é possível levantar um questionamento: a fragmentação desorganizada dos atores acarreta impossibilidade de conversa entre os diversos atores, de forma que as obras públicas estejam alinhadas somente com uma das partes?

No tocante à ausência de estudos, um tecnocrata fez uma colocação. Em sua visão, os estudos não acontecem porque demandam gastos públicos que não se

traduzem em um retorno de apoio político, como já abordado anteriormente na seção Discussão dos resultados sobre interesses conflituosos:

O que acontece é que esses estudos não dão votos. Não são obras concretas e não vão dar votos. É por isso que nós falamos que aqui no Brasil que o pessoal não faz rede de esgoto. Porque essas obras não aparecem. E este é um dos principais gargalos em que os políticos apenas pensam como seriam eleitos se essas obras não aparecem. [Tecnocrata]

A ausência de dados, estudos, registros e informações traduz-se na falta de um instrumento norteador da ação do gestor público, por conseguinte, comprometendo ou, até mesmo, impedindo o avanço do planejamento da mobilidade e sua discussão. E segundo o burocrata entrevistado, mesmo com a demanda da realização de estudos, enquanto ela não acontece ou está acontecendo, os prejudicados são os usuários do sistema, ou seja, todos os cidadãos:

Então, estamos pegando recursos para fazer um novo plano atualizado, para saber todos os deslocamentos e fazer uma análise melhor da cidade. Enquanto isso, a situação continua, o problema continua. [Burocrata]

Outro ator, um político, entende que a falta do planejamento é consequência de um fenômeno anterior: o crescimento desordenado das cidades. Como colocado anteriormente, na seção - Conceito de Regionalidade, sobre o papel dos planos, como o Plano de Eletrificação explanado por Diniz (2009) e Sthor (1973 *apud* DINIZ, 2009) e a explicação da indústria localizada, dada por Marshall (1982), no desenvolvimento das regiões, é possível verificar a ausência de um planejamento anterior para as problemáticas que a promoção deste crescimento poderia causar.

Segundo este político entrevistado, a dificuldade da realização de planejamentos, atualmente, acontece em razão da não realização de planejamentos prévios. E, por sua vez, a falta desse planejamento deve-se ao crescimento desordenado da cidade:

Mas começar a aumentar como tem aumentado e como não houve de certa maneira, um planejamento. Aqui, é a região central? Tudo bem, aqui é a região central. Ela deveria estar preparada para receber coisas desse gênero? Deveria. Mas não foi feito. Então, se você analisar, o mesmo desenho, o mesmo estilo da cidade que ela tem, [...] continua! A mesma

largura, o número de vias, tudo! Não mudou nada! [...]. Não se teve esse planejamento, ainda. [Político]

Desse modo, dá-se perpetuação da falta de planejamento, segundo a visão deste tecnocrata. A própria falta do planejamento faz com que não tenham percebido a futura necessidade de dados, assim, não produzindo os devidos estudos e informações, logo, as soluções futuras acabam sendo ineficazes. Segundo Baldo e Lückmann (2015), com a redemocratização, observou-se a ampliação das políticas sociais. Contudo sua criação e implementação acontecem na sociedade de forma fragmentada e desarticulada, fazendo com que permaneçam ineficazes.

Quando você pesquisar os dados, você vai ver que quase não há dados. E aí você já consegue ver de onde vem a dificuldade. E aí as cidades começam a interagir para montar um plano deficiente de mobilidade. [Tecnocrata]

Dos assuntos abordados sob esta temática, outro burocrata também levantou um ponto acerca da qualidade dos planejamentos que acontecem. Segundo o autor, as ações realizadas acabam trazendo consequências diretas para o usuário do sistema de mobilidade. Ou seja, se, ao planejar uma política pública, não se considerar seus impactos, as consequências não medidas em antecedência podem aparecer ainda mesmo durante a implementação da ação:

Eu acho que o planejamento desta cidade não foi muito legal. [...] “Vamos fazer uma ciclovia!”, mas não pensaram no impacto que uma ciclovia causa. Então, não teve esse estudo, eu acho. Por isso, que eles tiveram dificuldades aí técnicas. [Burocrata]

Para este tecnocrata entrevistado, o planejamento é como uma forma de munição para defesa diante de questões da administração pública, aqui abordada na seção Discussão dos resultados sobre interesses conflituosos e seção Discussão dos resultados sobre o ciclo político. Ou seja, é preciso que haja uma preparação para que quando situações de questionamentos advindos de outras esferas da administração pública, sobre a realização de determinadas ações, ocorrerem, os atores questionados tenham uma forma lógica de convencimento sobre a importância daquela ação. Ou seja, segundo o próximo o depoimento, a falta do planejamento prévio desse raciocínio, de se ter uma munição para persuasão quanto

à necessidade da ação, pode acarretar consequências como a descontinuidade da referida ação.

A gente precisa do plano da pesquisa. A pesquisa é importante para dizer para a gente, gestor, prefeito, para qualquer um que chegar e dar a prioridade. [Tecnocrata]

Ao conectar a necessidade de planejamento com a dinâmica do Grande ABC, um tecnocrata abordou sobre a necessidade do planejamento regional. Para este ator, a ausência das condições para a realização de um eficiente planejamento da mobilidade urbana ocorre pela ausência de um planejamento anterior regional. Isso porque as unidades federativas já não são unidades na prática, e sim uma região. Dessa forma, segundo sua visão, deve-se realizar um planejamento regional para que cada município que apresente o fenômeno que precisa ser trabalhado possa contribuir e, assim, na totalidade, os problemas seriam sanados:

Nós temos os problemas aqui da cidade, pontuais. Agora, tem a questão da região com os sete municípios. Acho que o impacto que pode causar em outros municípios tem que ser em uma discussão em conjunto. [...] Quando for apresentar para aprovação final, acho que aí sim entraria a discussão da parte regional. [Tecnocrata]

## 5.9 DIFICULDADES DE COMUNICAÇÃO

Impasses na elaboração de políticas públicas relativas às dificuldades de comunicação foram citados 25 vezes nas entrevistas, ou seja, 4,63% do total de citações. A cidade que mais abordou esse código foi a cidade de Mauá, citando-o três vezes. Contudo todos os sete municípios que compõem a região do Grande ABC citaram de forma quase igual esta dificuldade, como se elenca na Tabela 42.

**Tabela 42 - Dificuldades de comunicação - Frequência das citações por cidade**

Cidade	Frequência	%
Mauá (5 entrevistados)	3	27,3
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	2	18,2
Diadema (1 entrevistado)	2	18,2
Santo André (2 entrevistados)	1	9,1
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	1	9,1
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	1	9,1
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	1	9,1
Total	11	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Os atores que mais citaram a dificuldade de comunicação como empecilho à realização de políticas públicas para a mobilidade urbana foram os tecnocratas, citando a dificuldade 56,0% das vezes, como evidencia a Tabela 43.

**Tabela 43 - Dificuldades de comunicação - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Tecnocratas (7 entrevistados)	14	56,0
Burocratas (7 entrevistados)	6	24,0
Políticos (4 entrevistados)	2	8,0
Sociedade (1 entrevistado)	2	8,0
Empresários (1 entrevistado)	1	4,0
Total	25	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

### 5.9.1 Discussão dos resultados sobre as dificuldades de comunicação

A comunicação pública trata-se da comunicação entre todos os atores das políticas públicas, e não somente do governo para a população, segundo Koçouski (2015). Para essa autora, o interesse sobre o assunto na comunidade acadêmica foi desperto após 1985, com a redemocratização e, em 1988, com a Constituição, que garantiu a liberdade de imprensa, expressão e transparência e divulgação dos atos do governo. E uma das dificuldades de sua tratativa se dá devido à ausência de intercruzamento entre sujeitos, finalidade e objeto. Conforme menciona o tecnocrata entrevistado, é possível verificar que a intersectorialidade aconteceu de forma macro, em nível histórico, político e social do Brasil, com a redemocratização, mas também ocorre em níveis micro, com a criação de novos níveis de administração pública de acordo com os novos entendimentos pertinentes ao assunto. O tecnocrata aqui descreve como era o funcionamento antes e após a Secretaria de Mobilidade, que, como explanado na seção Políticas Públicas para Mobilidade Urbana, trata-se de um conceito ainda em construção, porém, em alguns locais do setor público, já se materializaram através da reorganização das operações:

Antes dos projetos estavam pulverizados, mas se trabalhava. É que agora pegou todo mundo e colocou no mesmo pacote. As pessoas não se viam, os núcleos não se viam. Fazer gestão de toda a equipe dos técnicos do pessoal de outros departamentos, ultimamente, a gente tem conseguido muito mais essa integração e colaboração de todos. [Tecnocrata]

Ao discorrer sobre a Secretaria de Mobilidade, o tecnocrata entrevistado assinalou a ausência da intersetorialidade, que faz perdurar a fragmentação das políticas públicas – anteriormente gerada devido à descentralização, que aumenta as facetas de interação, participação e compreensão das problemáticas (STARK; BRUSTZ, 1988) – ao invés de reconectá-la como um todo, a partir de seus interesses comuns para articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações; isso com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, como já abordado na seção - Política Setorial e Intersectorialidade, em consonância com Fernandes *et al.* (2013), Prisco (2013), Maciel (2014), Tumelero (2015), Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997 *apud* SCHUTZ; MIOTO, 2015):

Então, essa conversa é fundamental. Mas nem sempre, infelizmente, a gente consegue fazer. Porque em minha opinião é falta de comunicação. A existência dessa secretaria otimizaria o trabalho, com certeza. Eu acho que fica todo mundo tão concentrado na sua secretaria, em querer resolver os problemas da sua própria secretaria que você acaba esquecendo-se do todo. [Tecnocrata]

Um dos tecnocratas entrevistados assinalou como a ausência de comunicação entre a sociedade e os políticos interfere na aceitação popular de obras de políticas públicas para a mobilidade urbana. Nesta declaração, a entrevistada coloca que a sociedade, por não estar dentro do escritório da administração pública, referindo-se à ausência quanto ao entendimento técnico da obra como parte de um plano maior, não entende a obra realizada. Conforme colocado na seção - Interesses conflituosos, a não apropriação pública de obras cria pressões que desequilibram a relação dos demais atores do sistema das políticas públicas e cria conflitos de interesses, de forma que as obras acabam sendo desfeitas ou descontinuadas:

A população não entende direito o que é isso. Acho que isso é um grande problema. Porque apesar de isso fazer parte de uma malha viária, de uma malha de cicloviás, a população não tem essa informação. Quem está dentro do escritório e está planejando, tem a noção do que é. Agora, e quem não está? E também não procura saber! Entendeu? E aí fala: “Ah, o prefeito fez aqui uma cicloviazinha que liga nada a lugar nenhum!”. Mas não procura saber e entender o que é aquilo! [Tecnocrata]

Esse mesmo entrevistado, ainda, aduz uma colocação sobre a falta de iniciativa da sociedade na busca das informações. Se, por um lado, o poder público falha na comunicação com a população, por outro lado, a população também falha na busca pela informação. Amorim (2014) faz uma colocação acerca da resistência da própria máquina pública na divisão das decisões e assevera sobre as necessidades da população de abertura de novos canais para sua participação nas decisões públicas, ambas esbarrando em questões como as fragilidades das organizações sociais. Ou seja, a sociedade tem interesse na participação, contudo não possui informações ou canais de participação no processo. E, por sua vez, as fragilidades das organizações sociais condicionam a perpetuação dos interesses conflituosos da máquina pública de garantir os direitos da sociedade e de centralização de poder, por conseguinte, fazendo com que esses canais não existam.

No sentido da não participação popular, um tecnocrata faz uma menção sobre o caso de seu município, das reuniões municipais de discussões entre a população e os demais agentes políticos. A questão colocada pelo entrevistado evidencia o comentário de outro entrevistado, colocado na seção - Interesses conflituosos, que alega a falta de participação popular e a qualidade das poucas participações populares, em que os participantes somente participam para a busca de seus próprios interesses em detrimento do interesse coletivo:

E depois de fazermos as plenárias em vários horários, nós ouvimos que as audiências públicas não foram amplamente divulgadas, comprometendo as presenças dos participantes. [Tecnocrata]

Ao cotejar essas duas declarações, emerge um questionamento: a falta de participação popular nas reuniões municipais não é em razão da comunicação falha ou inexistente entre os atores políticos? E a questão da comunicação não é, por sua vez uma consequência às poucas participações populares nas reuniões municipais? E qual a relação da falta de participação popular, da busca ativa de informações e o desejo de ter os seus próprios interesses atendidos?

Amorim (2014) argumenta sobre o esforço do poder público na abertura de novos canais para a participação dos cidadãos nas políticas públicas. Segundo a autora, esses canais de comunicação atuam como fortalecedor político das organizações sociais. E aduz que a abertura dos canais de comunicação enfrenta

dificuldades em consequência da resistência da própria máquina pública, como efeito da fragilidade das organizações sociais.

Para entender a forma com a qual a população demanda informações, Caetano (2012) coloca a observação de como as conversações do cotidiano acontecem entre os indivíduos a partir desses dois cenários do século, XXI: acesso a novas tecnologias com base no desenvolvimento econômico mundial e a possibilidade de manuseio diário dessas tecnologias. Essas conversações intensificam as relações de espaço-tempo das conversas perante tais cenários. Segundo a autora, as ferramentas que permitem a interação entre dois itens de forma concomitante se sobressaem a outras ferramentas cujos itens são trabalhados de forma individual, que é o caso da leitura de textos. E a disponibilização desses canais de comunicação são formas da sociedade civil apropriar-se da elaboração de políticas públicas. Da Silva Balbe (2014) coloca a questão de que a inclusão digital toma essa dimensão ainda maior: a não inclusão digital aumenta o hiato entre os inclusos e excluídos, visto que a desigualdade social se repete mediante a exclusão digital.

Além das dificuldades da comunicação na esfera governamental e política com a população e desta com aquela, outro entrevistado reflete acerca da consequência da falta de comunicação interna da administração pública na própria dinâmica do setor público. Este tecnocrata aponta a dificuldade de comunicação entre os setores na própria esfera pública e a consequência disso, como, por exemplo, a demora no estabelecimento da comunicação, bem como no retorno da demanda solicitada, dessa forma, penalizando o andamento dos projetos:

Teve umas informações que a gente não conseguiu, porque não tem disponível. Aí conseguimos agora. Por isso que deu uma parada. Porque já era para ter terminado esta parte de demanda. Agora que temos as informações que vamos ver o que a gente consegue tirar com isso. Já poderia ter a informação faz tempo, né? [Tecnocrata]

O discurso deste ator ilustra o exposto na seção - Política Setorial e Intersetorialidade, sobre a continuidade da fragmentação e a falta de articulação dos componentes de uma política pública. Isto é, a falta da comunicação perpetua a setorialidade e mantém fragmentados os setores públicos responsáveis pela política pública, conforme o contexto histórico sugere, sem novas formas de retomar esta

totalidade. Contudo um tecnocrata entrevistado pondera que, atualmente, as interfaces para comunicação intergovernamentais, por exemplo, já avançaram:

Eu acho que a gente avançou muito na questão da comunicação. A gente não conversava de jeito nenhum com a CPTM. Antes, a gente não conversava tanto e, hoje, a gente já tem essa interface. Mas, na comunicação entre estado e município, eu acho que a gente já avançou muito. [Tecnocrata]

Segundo Maciel (2014), a falha das políticas de intersectorialidade ocorrem devido a uma sequência de situações em que a última instância é o fracasso da política pública. Dentre essas situações, destacam-se: as funções que não estão bem-definidas a partir da especialização e integração, funções concorrentes e comportamentos conflituosos. Conforme colocado pelo autor, um burocrata entrevistado faz uma colocação sobre o conflito do encaminhamento de demandas, pela falta de clareza sobre o real papel dos atores. E como não se trata exclusivamente de definições de papéis – tecnocracia, mas trata-se de interesses de diversas classes de atores – como já abordado na seção - Discussão dos resultados sobre interesses conflituosos, muitas das vezes, as demandas acabam sendo encaminhadas a partir de onde foram recebidas:

A população ainda tem essa visão, até por conta das gestões anteriores. Ainda temos um pouco dessa característica de cidade pequena, onde todos se conhecem! Então, falar com o prefeito é uma coisa normal. Em outras cidades é complicado para falar com o prefeito. Você fala [antes] com todos os secretários, os assessores... [Burocrata]

A consequência disso é abordada por um tecnocrata entrevistado, que diz que, na maioria das vezes, as demandas precisam ser reencaminhadas para os setores e departamentos corretos. Contudo os setores e departamentos corretos, por vezes, deveriam estar juntos. Logo, uma informação que precisaria passar por dois desses setores ou departamentos. Isso se dá, entre outros fatores, por exemplo, pela falta de clareza dos papéis abordados anteriormente por Maciel (2014), cuja consequência deste ciclo é o fracasso da política pública, seja ela qual for a fase em que se encontre:

Então, para para pensar. Se todos os pedidos que entram tivessem que passar pelo secretário, ele não trabalharia! Ele não daria prioridade no que é

realmente prioridade. Então, essas coisas acabam indo direto para os seus setores, sem passar por ele e infelizmente acaba acontecendo isso. Então na verdade, não sei se é vai mais pra uma falha de comunicação mesmo ou uma questão de necessidade: “Será que isso tem mesmo que passar por ele?”. Acho que depende muito. [Tecnocrata]

Fernandes, Castro e Maron (2013) inferem que as resistências que precisam ser superadas na intersetorialidade do setor público são questões com pouca clareza sobre diversos aspectos: sobre a forma como o processo de trabalho será estabelecido, sobre a maneira como a interação ocorrerá para que os objetivos sejam atingidos, sobre o fluxo de informações e como será realizado o trabalho em equipe. O exposto fica evidente nos dizeres do próximo entrevistado:

Como eu recebi um volume muito grande de reclamações, eu fui no gabinete do prefeito e fiquei sabendo que ele já havia tido uma reunião com alguns representantes da fábrica pra tentar solucionar essa questão. Não sei se foi dado algum tipo de prazo ou se assinaram algum tipo de documento [...] não sei que solução foi solicitada pela prefeitura. Eu sei que o prefeito solicitou uma solução o quanto antes [...] Como é uma tratativa que está sendo feita pelo próprio prefeito, então acabei não me intrometendo mais e não sei em que ponto está isso. [Político]

Custódio (2015) coloca que as falhas das políticas públicas ocorrem pela falta de consideração da interação e integração dos diversos órgãos e instituições que possuem o compromisso comum de garantir os direitos da sociedade. Ou seja, a falta da consideração da intersetorialidade, como mecanismo e ferramenta de gestão, sequencia ações e resultados distantes das diretrizes e objetivos almejados.

O colocado pelo tecnocrata anteriormente se alinha ao explanado pela autora Westphal (2000) – a intersetorialidade tem como pressuposto a colaboração, onde os atores são iguais entre si. Todavia, no setor público, verifica-se que as parcerias envolvem conflitos devido aos diversos graus de poder que compõem esse sistema. Esses graus de poder são compostos, por sua vez, em razão das questões estruturais do sistema político que oferecem diferentes graus de acesso ao dinheiro, informação ou poder, assim, gerando enfrentamentos de contradições, restrições e resistências. Nesse sentido, a colocação de Garcia (2014) propicia uma reflexão sobre o potencial transformador das ações intersetoriais e da falta de continuidade das ações, o que compromete a sustentabilidade ao longo do tempo.

Fernandes, Castro e Maron (2013) dissertam, ainda, sobre os perigos da falta de cooperação entre os atores políticos em razão dos conflitos e pontos de

estrangulamento não observados anteriormente. Segundo os autores, a falta de atenção a esses conflitos, mesmo com todos os representantes de diversas instâncias das políticas públicas, provoca o risco de ser apenas uma reunião de diversas pessoas em torno do mesmo objeto sem trazer diálogos efetivos. De acordo com um tecnocrata entrevistado, crises de desconfiança, geradas a partir de diferenças de termos técnicos, entre os atores podem acarretar uma resistência entre eles e, por conseguinte, a falta de cooperação citada pela literatura:

Fica difícil porque, às vezes, alguma palavra, algum conceito que a embutido e uma série de coisas a pessoa não entende e acaba gerando certa resistência. [Tecnocrata]

## 5.10 DIFICULDADES E AUSÊNCIA DE AÇÕES EDUCADORAS OU EDUCAÇÃO

O décimo e último código mais citado pelos atores como dificuldade para a elaboração de políticas públicas para a mobilidade urbana foi a dificuldade e a ausência de ações educadoras no trânsito. Este código apareceu 25 vezes, ou seja, 4,63% das citações.

Como se evidencia na Tabela 44, São Bernardo do Campo foi a cidade que mais citou este código, 28,0% das vezes, seguido por Santo André, com 20% das vezes.

**Tabela 44 - Dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação - Frequência das citações por cidade**

Cidade	Frequência	%
São Bernardo do Campo (3 entrevistados)	7	28,0
Santo André (2 entrevistados)	5	20,0
Mauá (5 entrevistados)	4	16,0
São Caetano do Sul (2 entrevistados)	3	12,0
Diadema (1 entrevistado)	2	8,0
Ribeirão Pires (5 entrevistados)	2	8,0
Rio Grande da Serra (2 entrevistados)	2	8,0
Total	25	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

Os atores que mais citaram esta natureza foram os burocratas e os tecnocratas, com 36,4%, cada, das citações, seguidos pelos políticos, com 27,2% das citações, como se elenca na Tabela 45:

**Tabela 45 - Dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação - Classificação do papel dos atores**

Classificação do papel do ator	Frequência	%
Burocratas (7 entrevistados)	4	36,4
Tecnocratas (7 entrevistados)	4	36,4
Políticos (4 entrevistados)	3	27,2
Total	11	100,0

Fonte: Elaborada pela autora.

### 5.10.1 Discussão dos resultados sobre as dificuldades e ausência de ações educadoras ou educação

Sobre as ações punitivas, essas foram justificadas, segundo os entrevistados, de acordo com a necessidade de coerção para a mudança dos hábitos. As ações punitivas, como as multas coercitivas, têm o objetivo de forçar a vontade do cidadão que eventualmente não pretende cumprir com a jurisdição, dessa forma, almeja a desestimulação de qualquer ação que não seja a esperada (SILVA, 2014). Em exemplo dado por um político entrevistado quanto à implantação de uma faixa exclusiva de ônibus, percebe-se que, para tanto, foram executadas ações coercitivas, por parte do município, para conduzir os cidadãos à mudança no tocante a prioridades para a mobilidade urbana:

Quem não respeitar será autuado, certo? Então, esta parte de transporte coletivo que nós priorizamos. [Político]

Quando o comportamento dos cidadãos aos quais se destina a ação punitiva passa a ser outro que não a desestimulação pretendida, como mostra a fala que segue, observa-se justamente o fenômeno descrito por Silva (2014), em que a ação deixa de ter um caráter coercitivo e assume um caráter de punição ou ainda de indenização, fazendo com que perca sua eficiência, além de mais um detalhe acrescido pelo tecnocrata entrevistado: se as ações coercitivas não são suficientes para mudar o padrão de comportamento do cidadão, o que fazer?

A gente tem que ir dando multa, multa, multa [...] A pessoa vai pagando. Porém, chega uma hora, em que a gente não pode fazer mais nada, porque foi dando multa, multa, multa e o cara foi pagando. E ele não regularizou nada e nem fez a parte dos impactos. Então isso acaba prejudicando a gente, porque nós não temos mais o que fazer. [Tecnocrata]

Relativamente à discussão atinente à falta de efetividade das ações coercitivas, enquanto forças que atuam sobre a decisão de agir de acordo ou contrariamente ao colocado pela jurisdição, é possível abordar a obra de De Cristo (2015) a respeito do hábito. Segundo esse autor, o hábito atua em conjunto com a intenção e conduz a posteriores decisões do indivíduo. Para o autor, o hábito é a automatização de um comportamento apreendido de forma que o indivíduo já não possui ou possui pouca deliberação sobre esse comportamento, o que representa aproximadamente 45% dos comportamentos dos seres humanos com relação ao ambiente no qual está inserido. É a combinação entre características como automaticidade, constância situacional e a funcionalidade que formam o construto psicológico do hábito.

De Cristo (2015) coloca que a decisão de mudança se dá a partir do sentimento de motivação dos indivíduos para a mudança e para a adoção de novos comportamentos, o que pode ser conseguido, por exemplo, a partir de programas de intervenção. Todavia, de antemão, é advertido, pelo autor, que o hábito diminui a busca por informações; e, para os atores da política pública, isso tem um significado, como mostra a seção - Dificuldades de comunicação.

No sentido da educação como centro da criação e transformação do hábito do cidadão, o tecnocrata atribui às campanhas educativas um papel fundamental na formação de uma nova consciência para os cidadãos participantes do sistema de mobilidade, ou seja, todos os cidadãos (conforme a Constituição de 1988, que trata do direito de ir e vir, como abordado em seções anteriores). Pinto (2013), nessa perspectiva, intitula a escola como o ambiente no qual se exerce o papel da educação e formação dos seres humanos, então, formando a capacidade criativa e crítica para enfrentar a realidade e vislumbrar a convivência humanizada com a sociedade, pois, além disso, o ambiente escolar é o espaço no qual as crianças que lá estão são pedestres e, futuramente, provavelmente, serão motoristas.

Hoje se adotam campanhas educativas, para renovar a carta de motorista dele. Essa questão é puramente administrativa. Ele vai dar uma volta com o carro. Não tem um pouco desta conversa? Não sei se uma conversa só resolveria. Eu acho que para se formar uma nova consciência, as coisas precisam ficar repetidas. Normalmente, aquilo que se ouve mais é aquilo que se repete. Ou talvez, usar os meios de comunicação [...] Enfim. Precisa se repetir isso para turma que já está operacionalizando a mobilidade.  
[Tecnocrata]

Entretanto não se pode confundir o ensino acadêmico com a discussão da educação de trânsito nas escolas, como aborda o tecnocrata a seguir. A questão aqui colocada é sobre o momento da formação do hábito e do entendimento sobre a ocupação do espaço e a cidadania:

Se pegar uma pessoa que tem discussão acadêmica e outra que não tem discussão acadêmica e nós colocarmos esses indivíduos em um automóvel ou em uma moto, é possível que todos tenham o mesmo comportamento no trânsito. Educação não é uma discussão acadêmica. [Tecnocrata]

A consciência da utilização do espaço no sistema da mobilidade urbana somente é tida nos cursos para a habilitação de um motorista para a direção de algum veículo. Todavia, antes de dirigir um veículo, a decisão de ir e vir do cidadão já o coloca como protagonista do sistema de mobilidade urbana. E isso significa que, anteriormente ao advento da necessidade da habilitação para a direção de algum veículo, o cidadão não tem uma consciência formada sobre o seu comportamento nesse sistema, tendo consequências em suas decisões, que refletem, por sua vez, nos demais aspectos desse sistema:

O pedestre é um estouro de manada. Ele sai de onde quer, vai para onde quer, anda por onde ele quer, ele se arrisca quando ele quer e você como motorista tem que tentar administrar isso da melhor forma. É difícil você implantar facilidades para determinado segmento, sem que ele tenha as devidas correspondentes responsabilidades. O ciclista tem que usar capacete, cotoveleira, ele tem que ter um dispositivo inteligente que sinalize durante a noite... [Burocrata]

É possível observar na fala subsequente do burocrata que, ao executar a legislação, os agentes fiscalizadores sofrem agressão dos motoristas. Segundo Pinto (2013), as relações no trânsito são um alerta para a cidadania de uma nação, porque características como respeito ao próximo, prudência, obediência às leis e solidariedade são princípios para uma convivência social pacífica, o que, diante de sociedades que passam por crises, as características observadas são de agressividade e individualismo.

Não é tranquilo, porque a fiscalização tem sempre que estar atuando no trânsito. Então, tem muito conflito com o motorista da carga e descarga que não respeita o horário. Porque ele tem que fazer a carga e descarga em uma hora, no máximo uma hora e meia. Mas ele não respeita, então caminhão fica parado por mais de duas horas ou três horas e aí, não deixa

o outro parar. E aí, o agente vai fazer essa fiscalização e esbarra com o caminhoneiro. Já teve até caso de agressão em função disso. E é um problema que a gente enfrenta. Somente com a fiscalização, basicamente com o motorista. [Burocrata]

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo a identificação das possíveis limitações e dificuldades encontradas no processo de formulação de políticas públicas para a mobilidade urbana das sete cidades do Grande ABC Paulista, conforme a Lei 12.587/2012. Após a identificação dessas dificuldades, aqui, estão colocadas algumas conclusões acerca dos paradigmas que permeiam a formulação das políticas públicas para a mobilidade urbana na região do GABC.

Alguns atores reconheceram a problemática da mobilidade ligada à área da saúde, do ambiente, da sustentabilidade, mas um assunto que não foi tão citado quanto, refere-se à inclusão social que a mobilidade urbana promove, que percebe a mobilidade urbana como viabilizadora do deslocamento das pessoas para o acesso a bens e serviços.

Se por um lado a mobilidade possibilitou o acesso das pessoas a bens e serviços, por outro, promoveu um esvaziamento local porque as pessoas migravam para outras regiões, gerando consequências para o desenvolvimento local de ordem econômica, política e social. Esta análise chama atenção para a importância do papel da mobilidade no processo de inclusão social, sobre o cuidado necessário para o planejamento e a execução técnica da mobilidade urbana – uma vez que o espaço é constante e as necessidades humanas não, tese provada, por exemplo, pelo aumento populacional, aumento das empresas e da frota de veículos, bem como a colocação da mobilidade urbana como a única viabilizadora da inclusão social que pode prorrogar o desenvolvimento local.

A necessidade de promoção do desenvolvimento local foi observada desde períodos anteriores. Esse desenvolvimento local foi gerado, inicialmente, a partir da troca de conhecimentos e competências, que geravam novas ideias, que geravam novas atividades, que permitiam a criação de novas atividades, como o comércio, que suportavam indústrias e, por sua vez, a busca por matérias-primas.

Durante as análises deste trabalho, verificou-se políticas públicas, principalmente, ao considerar o exposto sobre a identidade industrial automobilística do GABC, como característica regional presente do Novo Regionalismo e que possibilita a compreensão sobre a existência de políticas contraditórias que incentivam essas indústrias sobre o crescente número de indústrias na região do

GABC em um cenário onde a discussão é sobre a diminuição da utilização dos veículos individuais para um sistema de mobilidade urbana mais sustentável.

Além de políticas públicas contraditórias, também, foi abordada a percepção sobre as políticas públicas paliativas. Uma vez que o “enxugar o gelo” é identificado – expressão utilizada, durante as entrevistas, por um ator político – requer-se o levantamento de nova agenda pública. Somente assim, com a efetivação da discussão e o levar da discussão adiante, essas políticas ineficientes poderão ser retrabalhadas para que as políticas públicas sejam realmente efetivas.

Ainda, no tocante às políticas públicas ineficientes, pôde-se verificar, no decorrer deste trabalho, a setorialidade como uma de suas causas. Por mais que existam secretarias de mobilidade urbana que tenham como premissa a tratativa das questões relacionadas à mobilidade urbana de forma transversal, individuou-se que a integração dos conhecimentos e entendimentos dos atores está em construção, até mesmo por questões como a mobilidade urbana ser uma proposta relativamente nova – provada, inclusive, por municípios da região do GABC que não contam com a Secretaria de Mobilidade Urbana e porque alguns ainda acreditarem não ser necessária a existência dessas secretarias – fazendo com que ainda permaneça certa setorialidade nas ações.

Como as demandas são sentidas pela população de forma completa, e não fragmentada, as políticas públicas que se mostram ineficientes são consequências a uma tratativa fragmentada para solucionar problemas relacionados com a mobilidade, ao invés de perceber o fenômeno como um todo. Neste sentido, o desafio percebido durante a pesquisa, e que parece ser um desafio constante para os atores das políticas públicas, é inerente ao equilíbrio entre a agilidade que a setorialidade oferece e o cientificismo oferecido pela separação das temáticas mais especialistas, sem que se perca a visão de um fenômeno completo para a tratativa das demandas públicas. Por conseguinte, uma sugestão, para os próximos estudos, seria a respeito da integração da saúde pública com a mobilidade urbana nas questões sobre acidentes de trânsito, assim como a (não)relação da educação acadêmica com a educação no trânsito e sua integração.

Um desafio verificado nas análises dos interesses conflituosos é sobre a equacionalização entre as soluções oferecidas a partir da ciência pelos tecnocratas e o trabalho político entre os demais atores. Essa necessidade se coloca como um

desafio visto que as soluções técnicas e objetivas estão contrárias às soluções propostas pela democracia, em que existe uma participação ativa de todos os atores do espaço em que atuam.

No tocante à participação dos atores com o intuito de possibilitar a estabilidade de projetos, é possível justificar o referido, por alguns atores, sobre obras que são tecnicamente justificáveis, contudo são desfeitas por questões políticas. Sobre questões como a políticas públicas que são desfeitas por falta de entendimento do bem coletivo, interesses conflituosos e falhas do próprio processo de implementação da política pública, durante a execução deste trabalho foi possível observar que as reações populares também se referem reações contra a intervenção do Estado na sociedade.

Há descontinuidade das políticas públicas implantadas porque tecnicamente fazem sentido, contudo não aceitas pela população. Por isso, sugere-se, para futuras pesquisas, o estudo quanto à motivação dos cidadãos para a adoção de novos comportamentos e a forma de mantê-la na busca de informações para a contínua protagonização das mudanças propostas pelas políticas públicas. Também, fica a questão do reconhecimento do papel da educação como agente transformador do comportamento e da forma de institucionalizar estas ações.

A dicotomia entre a administração e a política para que haja uma comunicação direta entre os atores e uma construção conjunta das políticas públicas permanece; e, mesmo que haja a participação política por parte dos cidadãos, fica a necessidade de estudo a respeito do desenvolvimento da capacidade dos demais atores para a realização de uma análise completa dos quadros apresentados quando do levantamento das agendas públicas, que refletem uma cultura individualista, conseqüente de um processo democrático cultural.

Um desafio observado foi sobre a necessidade do resgate do sentimento de conquista da participação pública para a existência da democracia – sentimento perdido após a consolidação da democracia, para que as participações possam ter uma contribuição coletiva, ao invés de contribuições pessoais.

Foi identificado que, para que essas contribuições possam ser efetivas e em uma dinâmica útil para os esclarecimentos e encaminhamentos de demandas, é preciso que haja um canal de comunicação, mas mais do que isso, que todos os atores se apropriem dessa ferramenta de comunicação. Este canal de comunicação

imediatamente, viabilizaria uma menor resistência da população diante de mudanças, pois haveria o sentimento de participação do processo ao invés de controle governamental sobre os recursos e fatores públicos. Esse canal não somente mostra utilidade para comunicação entre a população e os demais atores, mas, também, entre os próprios setores da administração pública, promovendo a intersectorialidade.

Ainda na temática da não participação, detectou-se que não se trata de um fenômeno da população. Quando existe espaço para os demais atores participarem de uma construção conjunta, como o espaço que o Consórcio proporciona, não são todos os atores que participam, o que foi justificado pela presença do individualismo característico da Nova Democracia. E mesmo o Consórcio sendo um espaço de participação por adesão voluntária para a articulação de políticas públicas mediante a cooperação, porém, ainda assim, os conflitos de interesses persistem. Como se esperava, individuou-se que o Consórcio Intermunicipal do GABC se tornou um novo palco para diversas classes de atores políticos e, logo, um novo espaço para novos (ou antigos) conflitos.

Verificou-se que a própria não participação de determinados atores faz com que haja a improdutividade de certas pautas devido ao caráter regional do GABC, que faz com que as discussões precisem acontecer novamente, dessa forma, desmotivando os atores que já haviam tomado a decisão anterior de participar, causando uma reação em cadeia, em que estes atores não se sintam interessados em futuras participações pela sensação de muito tempo gasto nas mesmas problemáticas e falta de encaminhamentos.

Sobre a decisão de os atores não participarem nas discussões para solução de dinâmicas regionais, como enunciado pelos atores entrevistados, resta, como sugestão para próximos estudos, a pesquisa de como essa decisão pode estar motivada pela percepção de não beneficiamento direto e individual para seu próprio município, pelas dificuldades de integração aos demais atores devido à fragmentação partidária na região ou pela divergência de objetivos individuais na participação conjunta.

Também sobre a participação dos atores no Consórcio, verificou-se, em diversos momentos das análises, que um agrupamento não significa uma cooperação, por exemplo, quando indicada a limitação técnica de arrumar uma estrada, mas essa, sempre, estar danificada pela característica do solo e porque

muitos veículos trafegam pela região – inclusive, veículos de outros municípios –, e somente um município arcar com a manutenção dessa estrada. Infere-se, aqui, que, para que haja a cooperação, é preciso que exista a integração dos entendimentos, inclusive, sobre a regionalidade do GABC e a mobilidade urbana; isso, também, apontado como um desafio.

Verificou-se, também, no decorrer deste trabalho, a falta de alinhamento no tocante ao entendimento da decisão de utilização ou não do transporte público por parte dos cidadãos. Foi argumentado, por alguns sujeitos da pesquisa, que a decisão dos cidadãos de escolher a utilização do transporte público se deve à má qualidade do próprio transporte público. Contudo outros entrevistados destacaram que a escolha pelo transporte individual se deve ao fato de as pessoas preferirem ficar, quando estão no trânsito, em seu espaço privado. Nesse sentido, é necessária a realização de novas pesquisas de campo para entender o construto qualidade do transporte público e o peso do trânsito, da qualidade do transporte público, o conforto do transporte público e a importância do espaço privado para os cidadãos; e, a partir desse entendimento, alinhá-lo à construção de novas políticas públicas.

Da cultura da necessidade da lei para que haja mudanças de postura, identificou-se que se, por um lado, a lei tem um carácter transformador devido à institucionalização das soluções de demandas, por outro, gera um excesso de formalismo e controle político, com isso, originando novas questões, como, por exemplo, a corrupção e um sistema oneroso. Nesse contexto, pode-se sugerir, para os próximos estudos, a análise da superação da descontinuidade de políticas públicas e a falta de alinhamento dos conceitos das soluções de demandas públicas sem que haja uma dependência da legislação.

Foi identificada uma limitação gerada pelos ciclos políticos devido à troca de funcionários comissionados. O desafio observado é o encontro do equilíbrio entre a governabilidade e a troca dos comissionados de forma a manter um histórico que, muitas vezes, são experiências que são impossíveis de serem passadas para outros funcionários – ou por falta de recursos para isso, como o (sempre) escasso tempo, ou pela impossibilidade de traduzir para o papel a visão adquirida pela experiência de acordo com a jornada individual do funcionário. Assim, sugerem-se futuros estudos sobre burocracia pública para a contratação de funcionários de carreira e como mantê-los motivados para o desempenho de suas atividades diante das

condições de trabalho do setor público se comparado às condições de trabalho mais atrativas do mercado privado.

Foi identificada, também, a utilização de *expertise* privada para a solução de problemas públicos. A *expertise* privada apresenta, como fim, o lucro, e não fins sociais. E, desse aspecto, emerge outra questão para os próximos estudos, ou seja, como utilizar a *expertise* privada respeitando seus fins privados e mantendo o carácter da finalidade pública para a qual foi contratada.

Aqui é apresentado um quadro-resumo das sugestões para os próximos estudos, na ordem que foram apresentadas neste capítulo:

Quadro 4: Sugestões para os próximos estudos

Sugestões para os próximos estudos
A mobilidade urbana como viabilizadora do deslocamento das pessoas para o acesso a bens e serviços.
A inclusão social promovida pela mobilidade urbana e a prorrogação do desenvolvimento local promovida pela migração da mão-de-obra
Políticas públicas contraditórias e as influências na sua aprovação popular
As políticas públicas paliativas e o levantamento de uma nova agenda pública para transformar paliativa em efetiva
As dificuldades na construção do entendimento da mobilidade urbana em sua totalidade, ao invés de um assunto fragmentado
A setorialidade e a fragmentação das políticas públicas: integração da saúde pública com a mobilidade urbana nas questões sobre acidentes de trânsito
Estudo de caso da integração da educação acadêmica com a educação no trânsito
A (in)eficiência da política pública, democracia e os tecnocratas
A contratação de funcionários de carreira e sua motivação para o desempenho de suas atividades diante das condições de trabalho do setor público se comparado às condições de trabalho mais atrativas do

mercado privado.
Os limites entre a burocracia pública para a contratação de funcionários públicos e a dificuldade do planejamento para a antecipação da demanda destes funcionários
As reações populares contra a intervenção do estado na sociedade e as pressões para se desfazer políticas públicas tecnicamente justificáveis
A motivação dos cidadãos para a adoção de novos comportamentos na busca de informações para a contínua protagonização das mudanças propostas pelas políticas públicas.
O individualismo e a dificuldade da elaboração de uma política pública abrangente e eficaz
A participação social na elaboração das políticas públicas
Estudos de caso da apropriação pública das ferramentas de comunicação entre a sociedade e os agentes políticos públicos
Estudos de caso da comunicação inter-setorial pública
A (des)motivação para a participação no Consórcio Intermunicipal do GABC
Do coletivo a individualidade: uma pesquisa sobre a percepção de não beneficiamento direto e individual para seu próprio município na participação do Consórcio Intermunicipal do GABC
A decisão de utilização ou não do transporte público: qualidade do próprio transporte público, o conforto do transporte público, preferência do espaço privado e o trânsito.
A continuidade das políticas públicas e sua relação com as leis
A utilização da expertise privada e seus fins no caso das contratações públicas

Fonte: Elaborado pela autora.

## 6.1 LIMITAÇÕES

É apresentado aqui as limitações encontradas durante a realização deste estudo.

A primeira limitação encontrada foi sobre o próprio processo de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana nos Municípios. A prorrogação do prazo limite para a apresentação do PMU, passando de três para seis anos, é o reconhecimento da dificuldade de sua elaboração. Em campo, observou-se:

- Atores informando que seu município estava na fase de estudos diagnósticos para a elaboração do plano;
- Atores apresentando diversos na área de mobilidade urbana em seu município, mas nenhum era o PMU;
- Atores que não tinham conhecimento do PMU e sua obrigatoriedade por lei.

Com a devida análise documental de cada um dos PMUs de acordo com os tópicos da lei de Santos (2009), seria possível a identificação dos aspectos da mobilidade urbana que não foram abrangidos nos planos. Assim, estes aspectos identificados seriam utilizados como tópicos para as entrevistas semi-estruturadas, permitindo o aprofundamento das discussões.

A segunda limitação encontrada se refere ao cenário político do período que as entrevistas foram realizadas: período pré-eleitoral. As entrevistas foram realizadas entre abril e junho de 2016 e neste mesmo ano, no mês de outubro, haveria as eleições para prefeitos e vereadores. Assim, atores políticos estratégicos na atuação local na mobilidade urbana haviam se afastado de seus atuais cargos, como obrigado por lei, para concorrerem à estes cargos nestas eleições, dificultando seus acessos e seus contatos.

Com o recente afastamento destes atores políticos e a indicação de outros atores para ocuparem seus antigos lugares, verificou-se em campo algumas dificuldades pela perda do histórico dos acontecimentos e do andamento das atividades relacionadas. Esta percepção foi dada pelos próprios atores substitutos entrevistados, não importando o município ou qual o cargo ocupado, que diziam exatamente ou algo semelhante á: “Isso é mais com ele, mesmo. Não vou saber te dizer”.

Como terceira limitação verificada para a realização deste estudo, coloca-se o observado em campo durante as entrevistas, onde alguns atores de diversos municípios informaram ou sinalizavam que não se sentiam seguros para responder sobre certos aspectos, por questões políticas e pediam neste caso, para que se prosseguisse para o próximo tópico.

A quarta limitação observada foi sobre os papéis dos atores políticos locais. O ideal é que houvesse ao menos um dos atores de cada um dos agrupamentos evidenciados na Figura 1 - Atores de Políticas Públicas por município. Desta forma, garantir-se-ia uma homogeneidade dos observadores das dificuldades locais.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe., p. 67-86, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 4 abr. 2017.
- ALBANO, Arquiteta Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**. 1999. Tese Doutorado - Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 1999.
- ALMEIDA, Cecília Cardoso Teixeira de. **O grande ABC paulista: o fetichismo da região**. 2008. Tese Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- AMORIM, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 94-104, 2014.
- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape. BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.
- ARAÚJO, Maria Cristina Cavalcanti; DE FREITAS ASSUNÇÃO, Juciara Conceição. Pelo direito de ir e vir na cidade: mobilidade urbana e inclusão social em cidade praia–Natal/RN. **HOLOS**, v. 1, p. 48-74, 2008.
- AZEVEDO FILHO, Mário Angelo Nunes de. **Análise do processo de planejamento dos transportes como contribuição para a mobilidade urbana sustentável**. 2012. Tese Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BAIARDI, Yara Cristina Labronici; BENINI, Sandra Medina. O papel da microacessibilidade na mobilidade urbana nas cidades sustentáveis: caso da Estação Santo Amaro na Cidade de São Paulo. **Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 8, n. 4, 2012.
- BALDO, Luana Cristina; LÜCKMANN, Luiz Carlos. A intersectorialidade como estratégia de implementação de políticas públicas. **Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación**, n. 05, p. 088-092, 2015.
- BARCELLOS, Thaís Mendonça. **Não são só 20 centavos: efeitos sobre o tráfego da Região Metropolitana de São Paulo devido a redução na tarifa de ônibus financiada pelo aumento da CIDE nos combustíveis da cidade de São Paulo**. 2014. Tese Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BERNARDY, Rógis Juarez; FILIPPIM, Eliane Salete. A definição dos recortes regionais e as suas consequências para o desenvolvimento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Anais...** Cidade: editora, 2015.

BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 117-136, 2013.

BRITO, Fausto; SOUZA, J. Mobilidade espacial e expansão urbana: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, v. 10, p. 771-788, 1996.

CAETANO, Liliane Moiteiro. Comunicação pública: construindo um conceito. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 13-29.

CAMPOS, Taiane Las Casas. Políticas para stakeholders: um objetivo ou uma estratégia organizacional? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 4, p. 111-130, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 239-258, 2015.

CARVALHO, Lúcia Lara do Rosário. **Mobilidade sustentável na área metropolitana de Lisboa Norte.** 2010. Tese de Doutorado. Faculdade de Ciências e Tecnologia..

CARVALHO, S., N. de; BARRETO, Sebastião Alves. A mobilidade pendular e intramunicipal dos estudantes e ocupados na Região Metropolitana de São Paulo: subsídios à formulação de políticas em transporte urbano. **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, v. 11, 1998.

COSTA, Francisco de Assis. O momento, os desafios e as possibilidades da análise econômica territorial para o planejamento do desenvolvimento nacional. **Nova Economia**, v. 24, n. 3, p. 613-644, 2014.

COSTA, Marcela da Silva. **Mobilidade urbana sustentável: um estudo comparativo e as bases de um sistema de gestão para Brasil e Portugal.** 2003. Tese Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 3003.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 3, p. 40-73, 2014.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da. Produção do serviço de transporte público urbano por ônibus: aspectos da organização do trabalho. **Rev. Adm. Contemp.**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 45-65, dec. 1998. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65551998000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65551998000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 jul. 2015.

CUSTÓDIO, André Viana; SILVA, Cícero Ricardo Cavalcante da. A intersectorialidade nas políticas sociais públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. **Anais**. 2015.

DA ROCHA NETO, João Mendes; BORGES, Djalma Freire. As assimetrias entre as políticas setoriais e a política de planejamento regional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1639-1654, 2011.

DA SILVA, Elenice Rachid. **Análise do crescimento da motorização no Brasil e seus impactos na mobilidade urbana**. 2011. Tese Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

DA SILVA, Jozionan Francisco *et al.* Mobilidade urbana e políticas públicas. **Interface**, v. 12, n. 1, 2016.

DA SILVEIRA, Mariana Oliveira. **Mobilidade Sustentável: a bicicleta como um meio de transporte integrado**. 2010. Tese Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DA VEIGA, José Eli. A face territorial do desenvolvimento. **Interações** (Campo Grande), v. 3, n. 5, 2016.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 175-213.

DE CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil. Texto para Discussão**. Lisboa, Portugal: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

DE CRISTO, Fábio; GÜNTHER, Hartmut. Hábito: Por que Devemos Estudá-lo e o que Podemos Fazer? **Psico**, v. 46, n. 2, p. 233-242, 2015.

OLIVEIRA, Uarlen José de Faria *et al.* Monotrilho: uma opção de transporte público para a região metropolitana da grande Vitória. **Curso de pós-graduação Lato-Sensu em Engenharia de Produção do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Espírito Santo-IFES. Cariacica, Espírito Santo**, 2009.

DE FREITAS, Eliana. Uma abordagem contemporânea da Logística Ferroviária de Passageiros, baseado na Gestão da Qualidade.

DE PAIVA CARDOSO, Carlos Eduardo. **Análise do Transporte Coletivo Urbano sob a Política dos Riscos e Carências Sociais**. Tese de Doutorado Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

DE SOUSA, Pablo Brillhante. **Análise de fatores que influem no uso da bicicleta para fins de planejamento cicloviário**. 2012. Tese Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do Direito: introdução à teoria geral do Direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica - norma jurídica e aplicação do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DO NASCIMENTO, Sueli. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, v. 6, n. 1, p. 183-238, 2016.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. **Desafios para implementação de políticas públicas: Intersectorialidade e regionalização**. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. Desenvolvimento e responsabilidade das políticas públicas no Estado constitucional. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 15, n. 179, p. 117-132, 2016.

FONTANA, Eliane. O enfrentamento da dicotomia público-privada na ótica do comunitarismo. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. **Anais**. 2015.

GALVANESE, Carolina; FAVARETO, Arilson. Dilemas do planejamento regional e as Instituições do Desenvolvimento sustentável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 29, núm. 84, febrero-, 2014, pp. 73-84. 2014.

GALVÃO, Antonio Carlos Figueira. Política de desenvolvimento regional e inovação: lições da experiência européia. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n.110, p. 141-146, 2011.

GAMA, Gláucia G.; VALENZUEL, Claudia. **Planejamento marco de sucesso para a Copa 2014 na Prefeitura Municipal de Salvador**.

2011.

GARCIA, Leandro Martin Totaro *et al.* Intersectorialidade na saúde no Brasil no início do século XXI: um retrato das experiências. **Saúde Debate**, v. 38, n. 103, p. 966-980, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Texto para discussão Ipea - nº1.334. Brasília, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Texto para discussão Ipea - nº960. Brasília, 2003.

GOULART, Gleisson Luiz. **Avaliação Contínua do Sistema de Transporte Coletivo e Suas Empresas Operadoras**. 2008. 51fls. Monografia (Pós-Graduação em Transporte e Trânsito) - CEFET, Belo Horizonte, 2008.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrôpole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.

GROTTA, Carlos Alberto Diniz. **O transporte urbano e a circulação na abordagem espacial: análise do transporte coletivo urbano da região do ABCD, grande São Paulo**. Tese de Doutorado – Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2005.

GÜNTHER, Hartmut; ELALI, Gleice A.; PINHEIRO, José Q. A abordagem multimétodos em estudos pessoa-ambiente: características, definições e implicações. **Métodos de pesquisa nos estudos pessoa-ambiente**, v. 1, p. 369-380, 2008.

JACOBI, Pedro. **Políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1989.

KLIKSBERG, Bernardo. Um novo paradigma em gestão pública. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 475-490, 2015.

KOÇOUSK, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Comunicação pública**: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012. p.13-29.

LIMA NETO, Vicente Correia; GALINDO, Ernesto Pereira. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? **Cadernos De Arquitetura e Urbanismo**, n. 9, 2014.

LOPES, Albino Anjos; RODRIGUES, Carlos. A modernização da Administração Pública passa por uma revolução burocrática. Lusíada. **Economia e Empresa**, n. 10, p. 95-139, 2014.

LOPES, Carlos M. Dinâmicas do associativismo na economia informal: os transportes de passageiros em Angola. **Análise Social**, n. 195, p. 367-391, 2010.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. **Mudança Político-Partidária e Rotatividade nos Cargos de Confiança (1999-2013). Cargos de Confiança e o Presidencialismo de Coalizão no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 95-114, 2016.

LOURO, Ana Isabel Matias. **O uso do tempo associado à mobilidade das famílias como elemento diferenciador na configuração de uma comunidade sustentável**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Lisboa. Lisboa, 2011.

MACÊDO, Natalia de Carvalho. **Uma análise sobre os impactos decorrentes da inserção de estações metroviárias em áreas urbanas**: contribuição conceitual e metodológica através de estudo de casos na cidade de São Paulo. 2010. Tese Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. Transversalidade e intersectorialidade das políticas públicas: desafios da gestão social. **I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Políticas Públicas**. AT6. Gestão Social e Políticas Públicas. 2014

MAGAGNIN, Renata Cardoso; ROSTWOROWSKI, Luís Fernando. **Os desafios da mobilidade urbana sustentável em cidades de médio porte**: o caso de MARÍLIA (BRASIL). Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 4-18, 2008.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 42-78, 2014.

MARTINS, Ricardo Zerinto; KAMIMURA, Quésia Postigo; DE BRITO, Luiz Antonio P. F. Políticas públicas e o desenvolvimento regional à luz do plano diretor da cidade de taubaté e o equilíbrio sustentável ambiental. **Janus**, v. 10, n. 17, 2014.

MATOS, JATENE COSTA. Administração pública gerencial. **ENIC**, v. 1, n. 4, 2015.

MEIRA, Leonardo Herszon; MAIA, Maria Leonor Alves Orientadora. **Políticas públicas de mobilidade sustentável no Brasil: barreiras e desafios**. 2013. Tese Doutorado - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

MORAES NETTO, Vinicius. A urbanidade como devir do urbano. **EURE** (Santiago), v. 39, n. 118, p. 233-263, 2013.

MOURA, Ricardo Lima Saraiva da Maia. **Estudo do eco-bairro de Vauban, em Freiburg, Alemanha. Contributos para a definição de um modelo participativo com vista à disseminação de eco-bairros em Portugal**. Dissertação de Mestrado – Universidade Técnica de Lisboa – Lisboa, 2010.

NYCHAI, Lucij; GODOY, Amália Maria Goldberg; LOMBAT, Maria Luzia. Densidade do funcionalismo público da administração direta municipal brasileira na perspectiva da dimensão populacional. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 1, p. 30-46, 2013.

OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JR., Eduardo. Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades: dispersão urbana e reflexiva na dinâmica regional não metropolitana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 2, p. 103-116, 2013.

OLIVEIRA, Filipe Paixão de. **Eficácia e a eficiência dos pregões eletrônicos de material de expediente no âmbito da agência brasileira de inteligência**. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

PEREIRA, Simara Cristina Nascimento *et al.* **Estudo marxista da mobilidade urbana no Brasil**. Monografia – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

PINTO, Cristiane da Silva; CUNHA, Marion Machado. Educação para o trânsito: a violência no trânsito trabalhada no contexto escolar. **Eventos Pedagógicos**, v. 4, n. 1, p. 63-71, 2013.

PMSG. **Urbanismo**: plano diretor. 2015. Disponível em: <[www.pmsg.rj.gov.br/urbanismo/plano\\_diretor.php](http://www.pmsg.rj.gov.br/urbanismo/plano_diretor.php)>. Acesso em: 17 maio 2015.

PONTES, Taís Furtado. Avaliação da mobilidade urbana na área metropolitana de Brasília. 2010. Tese Doutorado - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

RIBAS, Joci. **Mobilidade urbana e a emergente necessidade de políticas públicas**. Projeto Técnico – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

RODRIGUES, Juliana de Souza. **Gestão do transporte público do município de São Paulo**: implementação da política nacional de mobilidade urbana. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2014

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. (Im) Mobility in the city of São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 89-108, 2011.

ROSSI, Kleive Fernando Ferreira. O controle da administração pública em face dos cargos comissionados. **Revista Jurídica**, v. 20, n. 42, p. 113-140, 2016.

SANTOS, Fernando Ribeiro dos. **O emprego da análise de stakeholders em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável**: estudo de caso do campus da Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

SANTOS, Jonas Clemente dos; SOBRAL, Marcos Felipe Falcão. Evaluation, prospects of use and expansion of services regarding metropolitan trains in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 481-506, 2014.

SARDINHA NETO, Diamantino Augusto. **Políticas públicas e inclusão social**: O papel do transporte metroviário no município de São Paulo. Tese Doutorado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

SCARINGELLA, Roberto Salvador. A crise da mobilidade urbana em São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 55-59, 2001.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2012.

SEGURA, Liliane Cristina *et al.* **Estudo de caso**: metodologia de pesquisa em contabilidade y gestão.

SEIXAS, Alexandre Rodrigues. **A cidade e a mobilidade na era do automóvel**: a obra de Colin Buchanan (1958-1966). 2010. Tese Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SENHORAS, Eloi Martins. **Períodos eleitorais e seus impactos na Administração Pública**. 2016.

SILVA FILHO, N. G. O centro do Recife: um olhar que evidencia sua importância através da mobilidade urbana. In: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBICENTROS: MORTE E VIDA NOS CENTROS URBANOS. **Anais**. 2010.

SILVA, Anna Carolina de Salles Santos. **Multa coercitiva (astreintes): benefícios e malefícios trazidos pela limitação**. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba, 2014.

SILVA, Luisiana Paganelli. Integração entre o sistema de carro compartilhado e políticas públicas de planejamento urbano: caso de São Francisco, Califórnia (EUA). In: ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR. **Anais**. IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, 2013. v. 15.

SILVA, Tomas André Rebollo Figueiredo da. **Urbanismo e mobilidade na metrópole paulistana: estudo de caso: o Parque Dom Pedro II**. Tese Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SOUZA, Celina *et al.* Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STONE, Deborah A. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nova York: Norton & Company, 2002.

STRUCHEL, Andréa; CAPPA, A. J.; BERNANRDO, R. O Aeroporto Internacional de Viracopos na revisão do Plano Diretor de Campinas–SP em 2006. VII Simpósio de Transporte Aéreo. **Sitraer**, v. 7, p. 346-357, 2008.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 909-941, 2015.

VASCONCELLOS, Eduardo A.; MENDONÇA, Adolfo. Política Nacional de Transporte Público no Brasil: organização e implantação de corredores de ônibus. **Revista dos Transportes Públicos**, p. 73-95, 2009.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Transporte e mobilidade urbana**. TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL-IPEA, 34. DF: Cepal. 2011.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e eqüidade: análise das políticas públicas**. Annablume, 2001.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VICENTINI, Albertina. **Apontamentos sobre o regionalismo em literatura hoje**. Revista Mosaico, v. 8, n. 2, p. 173-182, jul./dez. 2015.

VIEIRA, Renato Schwambach; HADDAD, Eduardo Amaral. Índice De Acessibilidade Para São Paulo. In: XL ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA [PROCEEDINGS OF THE 40TH BRAZILIAN ECONOMICS MEETING]. **Anais... ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics]**, 2014.

WESTPHAL, Marcia Faria; MENDES, Rosilda. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 47-61, 2000.

XAVIER, Giselle Noceti Ammon *et al.* **O Desenvolvimento e a inserção da bicicleta na política de mobilidade urbana brasileira**. Tese de Doutorado - Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

ZANDONADE, Patricia; MORETTI, Ricardo. O padrão de mobilidade de São Paulo e o pressuposto de desigualdade. **EURE** (Santiago), v. 38, n. 113, p. 77-97, 2012.

**ANEXO 1****Presidência da República****Casa Civil****Subchefia para Assuntos Jurídicos**

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.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## CAPÍTULO I

## DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é 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.

Parágrafo único. A Política Nacional a que se refere o **caput** deve atender ao previsto no [inciso VII do art. 2º](#) e no [§ 2º do art. 40 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 \(Estatuto da Cidade\)](#).

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.

Art. 3º—O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.

§ 3º São infraestruturas de mobilidade urbana:

I - vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias;

II - estacionamentos;

III - terminais, estações e demais conexões;

IV - pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas;

V - sinalização viária e de trânsito;

VI - equipamentos e instalações; e

VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.

## Seção I

### Das Definições

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

IV - modos de transporte motorizado: modalidades que se utilizam de veículos automotores;

V - modos de transporte não motorizado: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal;

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;

VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

VIII - transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas;

IX - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;

X - transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;

XI - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

XII - transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; e

XIII - transporte público coletivo internacional de caráter urbano: serviço de transporte coletivo entre Municípios localizados em regiões de fronteira cujas cidades são definidas como cidades gêmeas.

## Seção II

### Dos Princípios, Diretrizes e Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- 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;
- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

- I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;
- II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;

II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e

V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

## CAPÍTULO II

### DAS DIRETRIZES PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

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

I - promoção da equidade no acesso aos serviços;

II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;

III - ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano;

IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;

V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;

VI - modicidade da tarifa para o usuário;

VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades;

VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos; e

IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

§ 3º (VETADO).

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **deficit** ou subsídio tarifário.

§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **superavittarifário**.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o **deficit** originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

§ 6º Na ocorrência de **superavit** tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

§ 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 8º Compete ao poder público delegante a fixação dos níveis tarifários.

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

§ 11. O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do poder público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.

§ 12.O poder público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.

Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas;

III - alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente;

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente; e

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

Parágrafo único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º-desta Lei.

Art. 11. Os serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei.

~~Art. 12. Os serviços públicos de transporte individual de passageiros, prestados sob permissão, deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas.~~

Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas. [\(Redação dada pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos [arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#)(Código Civil). [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga.[\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

Art. 12-B. Na outorga de exploração de serviço de táxi, reservar-se-ão 10% (dez por cento) das vagas para condutores com deficiência. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º Para concorrer às vagas reservadas na forma do **caput** deste artigo, o condutor com deficiência deverá observar os seguintes requisitos quanto ao veículo utilizado: [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - ser de sua propriedade e por ele conduzido; e [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - estar adaptado às suas necessidades, nos termos da legislação vigente. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º No caso de não preenchimento das vagas na forma estabelecida no **caput** deste artigo, as remanescentes devem ser disponibilizadas para os demais concorrentes. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 13. Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante deverá realizar atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados, preferencialmente em parceria com os demais entes federativos.

### CAPÍTULO III

#### DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas [Leis nos 8.078, de 11 de setembro de 1990](#), e [8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#):

I - receber o serviço adequado, nos termos do [art. 6º da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#);

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e

IV - ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as [Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000](#), e [10.098, de 19 de dezembro de 2000](#).

Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

I - seus direitos e responsabilidades;

II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

III - audiências e consultas públicas; e

IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

## CAPÍTULO IV

### DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 16. São atribuições da União:

I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;

II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;

III - organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;

IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;

V – (VETADO);

VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei; e

VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o [art. 178 da Constituição Federal](#).

§ 2º A União poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído

consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim, observado o [art. 178 da Constituição Federal](#).

Art. 17. São atribuições dos Estados:

I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o [§ 1º do art. 25 da Constituição Federal](#);

II - propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e

III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o [§ 3º do art. 25 da Constituição Federal](#).

Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;

III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município; e

IV – (VETADO).

Art. 19. Aplicam-se ao Distrito Federal, no que couber, as atribuições previstas para os Estados e os Municípios, nos termos dos arts. 17 e 18.

Art. 20. O exercício das atribuições previstas neste Capítulo subordinar-se-á, em cada ente federativo, às normas fixadas pelas respectivas leis de diretrizes orçamentárias, às efetivas disponibilidades asseguradas pelas suas leis orçamentárias anuais e aos imperativos da [Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000](#).

CAPÍTULO V

## DAS DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS SISTEMAS DE MOBILIDADE URBANA

Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

I - a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo;

II - a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução;

III - a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.

Art. 22. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;

II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;

III - implantar a política tarifária;

IV - dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços;

V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo;

VI - garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários; e

VII - combater o transporte ilegal de passageiros.

Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

II - estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;

III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;

IV - dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados;

V - estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições;

VII - monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição;

VIII - convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros; e

IX - convênio para o transporte coletivo urbano internacional nas cidades definidas como cidades gêmeas nas regiões de fronteira do Brasil com outros países, observado o [art. 178 da Constituição Federal](#).

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

II - a circulação viária;

III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;

IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;

VII - os polos geradores de viagens;

VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e

XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

§ 1º Em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido.

§ 2º—Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente.

~~§ 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 3 (três) anos da vigência desta Lei.~~

~~§ 3º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de sete anos, contado da data de vigência desta Lei.~~ [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 748, de 2016\)](#)

~~§ 3º—O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de 6 (seis) anos da entrada em vigor desta Lei.~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.406, de 2016\)](#)

~~§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana na data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 3 (três) anos~~

~~de sua vigência para elaborá-lo. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta Lei.~~

~~§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de sete anos, contado da data de sua entrada em vigor, para elaborá-lo. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 748, de 2016\)](#)~~

§ 4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 6 (seis) anos de sua entrada em vigor para elaborá-lo, findo o qual ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana, até que atendam à exigência desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 13.406, de 2016\)](#)

~~§ 5º Encerrado o prazo a que se refere o § 4º, os Municípios ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência estabelecida nesta Lei. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 748, de 2016\)](#)~~

## CAPÍTULO VI

### DOS INSTRUMENTOS DE APOIO À MOBILIDADE URBANA

Art. 25. O Poder Executivo da União, o dos Estados, o do Distrito Federal e o dos Municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras e observados os princípios e diretrizes desta Lei, farão constar dos respectivos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias as ações programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.

Parágrafo único. A indicação das ações e dos instrumentos de apoio a que se refere o **caput** será acompanhada, sempre que possível, da fixação de critérios e condições para o acesso aos recursos financeiros e às outras formas de benefícios que sejam estabelecidos.

## CAPÍTULO VII

### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. Esta Lei se aplica, no que couber, ao planejamento, controle, fiscalização e operação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano.

Art. 27. (VETADO).

Art. 28. Esta Lei entra em vigor 100 (cem) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 3 de janeiro de 2012; 191<sup>o</sup> da Independência e 124<sup>o</sup>—da República.

DILMA

*Nelson*

*Paulo*

*Paulo*

*Eva*

*Cezar*

*Roberto de Oliveira Muniz*

*Henrique*

*Sérgio*

*Roberto*

*Maria*

*Barbosa*

*Oliveira*

*dos*

*Cella*

*Santos*

*Santos*

*Dal*

ROUSSEFF

*Filho*

*Passos*

*Pinto*

*Chiavon*

*Alvarez*

**Este texto não substitui o publicado no DOU de 4.1.2012**