

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE CIÊNCIAS

Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e

Aprendizagem

Luiz Antonio Lourencetti

**DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS PRESENTES EM LEGISLAÇÕES
REFERENTES À MOBILIDADE URBANA**

**BAURU
2015**

Luiz Antonio Lourencetti

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS PRESENTES EM LEGISLAÇÕES
REFERENTES À MOBILIDADE URBANA

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem, área de concentração Aprendizagem e Ensino, sob orientação do Prof. Dr. Kester Carrara.

BAURU
2015

Lourencetti, Luiz Antonio.

Descrição e análise de contingências presentes em legislações referentes à mobilidade urbana / Luiz Antonio Lourencetti, 2015
196 f.

Orientador: Kester Carrara

Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências, Bauru, 2015

1. Análise comportamental da cultura. 2. Legislação urbana. 3. Mobilidade urbana. 4. Planejamento urbano. I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências. II. Título.

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE LUIZ ANTONIO LOURENCETTI, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO E APRENDIZAGEM, DO(A) FACULDADE DE CIÊNCIAS DE BAURU.

Aos 19 dias do mês de junho do ano de 2015, às 13:00 horas, no(a) Anfiteatro da Pós-Graduação, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. KESTER CARRARA do(a) Departamento de Psicologia / Faculdade de Ciências de Bauru, Profa. Dra. MARIA HELENA LEITE HUNZIKER do(a) Departamento de Psicologia Experimental / Universidade de São Paulo, Prof. Dr. DIEGO ZILIO ALVES do(a) Departamento de Psicologia / Faculdade de Ciências de Bauru, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de LUIZ ANTONIO LOURENCETTI, intitulado "Descrição e análise de contingências presentes em legislações referentes a mobilidade urbana". Após a exposição, o discente foi arguido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: APROVADO. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.


Prof. Dr. KESTER CARRARA


Profa. Dra. MARIA HELENA LEITE HUNZIKER


Prof. Dr. DIEGO ZILIO ALVES

Esse trabalho foi apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, mediante a concessão de bolsa de mestrado ao autor (Processo nº 2013/18993-6).



À minha mãe Neuza (*in memoriam*). Porque mesmo não estando fisicamente presente, esteve o tempo ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Depois de todo o trabalho dedicado a esta dissertação, certamente escrever esses breves agradecimentos representam minha última e mais difícil tarefa. Apesar de difícil, certamente é a mais prazerosa. É muito gratificante poder olhar para trás e agradecer a todos que caminharam comigo ao longo dessa jornada. Durante esse caminho no mestrado pude encontrar diversas pessoas que foram muito importantes e sou grato a cada uma delas. Nomeá-las todas consiste em uma tarefa arriscada, pois certamente a memória iria me faltar. Tentarei colocar os nomes de alguns que de certa forma representam a todos.

Em primeiro lugar, agradeço à minha família por todo o apoio e incentivo aos meus estudos, por permitir e apoiar minha mudança para Bauru e em todas as escolhas que fiz ao longo do caminho. Agradeço a meu pai Luiz Paulo, por apoiar que eu continuasse com meus estudos, mesmo não entendendo muito bem o que eu fazia em Bauru. Às minhas irmãs Carol e Fernanda, por auxiliarem em todos os meus momentos de dúvida e por me apoiarem e apostarem em mim. Meu muito obrigado, por tudo!

Agradeço também a todos os amigos que fiz durante a vida. Sem dúvida, amigos constituem nossa inesgotável fonte de reforçadores. A alguns, cabe um agradecimento especial: Mateus, Murilo, Paulinha e Pedrão, vocês são talvez os amigos que há mais tempo se mantiveram ao meu lado e dos quais guardo algumas das melhores lembranças. Hoje cada um está em um canto, e já não fazemos mais os mesmos “rolês” da adolescência, mas mesmo assim é muito bom reencontrá-los e ver que a amizade e intimidade das brincadeiras continuam as mesmas. Espero tê-los comigo por muitos e muitos anos. Obrigado pela amizade e pela compreensão nos momentos de ausência!

Agradeço aos amigos que fiz durante a graduação, a alguns desses tenho carinho e gratidão especiais: Alexandre, Fer Itu, Fer Ferrer, Fer Minas, Laura, Mari, Nath, Thamiris e Thássia, porque mesmo não nos vendo mais diariamente, mantivemos contato constante e é muito legal ver que apesar do tempo e da distância, a amizade continua a mesma. Obrigado por estarem sempre comigo!

Ainda na graduação conheci diversas pessoas muito importantes, seja no CAPsi, JAC, Empresa Jr., congressos, estágios, etc... Agradeço a todos e guardo com carinho muitas recordações, com vocês aprendi, ri, brinquei, trabalhei, briguei, festejei, chorei, enfim... Foram muitas experiências incríveis que marcaram minha vida. Em especial, agradeço àquele

que talvez seja meu grupo mais eclético de amigos, daqueles com quem você sabe que pode conversar sobre todos os assuntos: Bá, Estê, Ingrid, Ká, Pitty e Thi, vocês foram as pessoas que mais me ouviram falar sobre o mestrado, e mesmo não entendendo muito bem com o que eu trabalhava, sempre me apoiaram; vocês também foram aqueles com quem eu tinha prazer de compartilhar alegrias, dúvidas, planos, medos, conquistas, frustrações e reclamações, é sempre muito bom ouvir a opinião de vocês sobre tudo. Obrigado por partilharem de diversos momentos importantes!

Já no mestrado conheci pessoas que foram muito importantes nessa fase de transição e adaptação. Jeanninny, obrigado por ser minha companhia nos horários de almoço e pelas conversas sobre o mundo acadêmico. Agradeço também aos colegas da turma de mestrado, por terem participado comigo nessa etapa de aprendizagem e amadurecimento – Aila, Amine, Cris, Geisa, Marília e Paula, foi um prazer conhecer vocês e compartilhar desse momento; Aninha e Lu Rique, vocês caminharam comigo da graduação para o mestrado, foi muito legal tê-las ao meu lado novamente.

Também sou muito grato aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Delineamentos Culturais – GEPEDEC, por todos os momentos de trocas, conversas e aprendizado que tive com vocês, em especial, agradeço aos colegas Diego Fernandes, Laura e Marileide, por todas as contribuições que fizeram a este trabalho. Agradeço à Dafne e Vivian, parceiras em diversas oportunidades e com quem conversei muito sobre o mestrado desde a época em que ele era apenas um projeto.

Não poderia deixar passar o agradecimento a todos os professores que tive ao longo da vida, desde aqueles da pré-escola e ensino fundamental até os do mestrado, sou muito grato por sempre terem algo a me ensinar. A alguns devo um agradecimento especial por terem impactado positivamente em minhas escolhas: Alessandra Lopes, Alessandra Bolsoni Silva, Ana Claudia Verdu, Jair Lopes Jr., Lúcia Leite, Maria Regina Cavalcante, Olga Rodrigues, Sandra Calais, Tuga Angerami; muito obrigado por terem modelado meu comportamento em diversos contextos, sou muito grato por ter aprendido e continuar aprendendo com vocês.

De todos os meus professores, um deles é talvez o maior modelo e aquele que teve uma das maiores contribuições na minha formação. Kester Carrara, muito desse mestrado só foi possível graças a você. Lembro-me do meu primeiro ano de graduação, quando você me apresentou a Análise do Comportamento e convidou para participar de um grupo de estudos que se iniciava. Mal sabia eu que aquele seria o primeiro passo de uma parceria que se tornaria uma grande amizade. Fico feliz por poder dizer que finalizo esse mestrado não só

com um grande orientador, mas também com um grande amigo. Obrigado por toda parceria, ensinamentos, correções, conversas, recomendações, sugestões, puxões de orelha, enfim... Obrigado por apoiar e acreditar nessa proposta de estudo e, acima de tudo, obrigado por apoiar e acreditar em mim. Sou imensamente grato por tudo!

Aos professores Diego Zilio Alves e Maria Helena Leite Hunziker, que gentilmente se dispuseram em participar do Exame de Qualificação. Muito obrigado por toda a atenção e pelas ótimas contribuições e sugestões!

Aos funcionários da secretaria do Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem, em especial, agradeço à Gethiely por ser sempre muito gentil e solícita em me socorrer nos momentos de dúvida.

Por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, por apoiar e incentivar a execução deste estudo, e possibilitar minha dedicação integral à sua execução.

LOURENCETTI, Luiz Antonio. **Descrição e Análise de Contingências Presentes em Legislações Referentes à Mobilidade Urbana**. 2015. 196f. Dissertação (Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem) - UNESP, Faculdade de Ciências, Bauru, 2015.

RESUMO

A imprensa noticia com frequência problemas de mobilidade urbana devido ao crescimento não planejado de muitos municípios brasileiros. Tais informações são corroboradas por agências governamentais como o IBGE e o DENATRAN, que indicam gradativo aumento na proporção de veículos automotores por domicílio e o número total de veículos automotores emplacados em todo o país, respectivamente. Esse crescimento urbano denso e desordenado pode vir acompanhado de consequências nocivas à população, como congestionamentos, poluição sonora e do ar, aumento do número de acidentes de trânsito, transporte público deficitário, dentre outros. Diante desse quadro, tornam-se imprescindíveis o planejamento e a proposição de ações e políticas públicas tematizadas pela mobilidade urbana, como forma de evitar ou minimizar eventuais prejuízos e consequências negativas à população. O planejamento de políticas públicas muitas vezes envolve um delineamento de práticas culturais, o que está intrinsecamente relacionado à maneira com que os indivíduos interagem entre si e com as demais instâncias do ambiente em que estão inseridos. Nesse sentido, o conjunto de leis disponíveis no Brasil, em especial o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores, se efetivamente concretizados, caracterizam-se como instrumentos básicos e norteadores, fornecendo diretrizes para que a mobilidade urbana ocorra de forma sustentável. Nesse cenário, o presente estudo objetivou promover uma análise funcional, identificando prescrições comportamentais, por meio da descrição de contingências comportamentais de três termos, que são direta ou indiretamente referenciadas em legislações acerca da mobilidade urbana, especificamente do Estatuto da Cidade, da Política Nacional de Mobilidade Urbana e do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP. Para isso, adotou-se metodologia descritiva que consistiu na leitura das leis, identificando os termos da contingência: Contexto Antecedente – situações ambientais que compreendem o contexto, condição ou circunstância em que o comportamento ocorre ou deveria ocorrer; Resposta – descreve e/ou indicia, explícita ou implicitamente, a ação ou deveres esperados de um indivíduo (ou do governo, enquanto agência); Consequência – consequências direta ou indiretamente relacionadas a uma classe de respostas. Como resultados foram identificadas 107 contingências completas nos três documentos, sendo 35 no Estatuto da Cidade, 29 na

Política Nacional de Mobilidade Urbana e 43 contingências presentes no Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP. São discutidas as prescrições comportamentais identificadas sob a ótica da Análise Comportamental da Cultura, destacando relações entre as leis e os efeitos sobre o comportamento dos envolvidos em sua execução. Pelo estudo conclui-se que o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP constituem importantes instrumentos no sentido de descrever contingências relacionadas ao uso dos instrumentos da política urbana, representando avanço em relação ao modo como o planejamento e desenvolvimento urbano foram estruturados no passado. Entretanto, ainda que representem avanços, as leis mencionadas evidenciaram-se falhas no sentido de colocar os comportamentos dos governantes sob controle de suas prescrições. Nesse sentido, a Política Nacional de Mobilidade Urbana se mostra como potencial instrumento no objetivo de alterar algumas das práticas culturais vigentes, programando novas contingências que estabeleçam controle sobre os comportamentos dos agentes públicos, principalmente aqueles relacionados à mobilidade urbana. Por fim, este estudo demonstra as contribuições da Análise do Comportamento, enquanto mediação teórica e de aplicação da Psicologia, para o planejamento e formulação de leis e políticas públicas.

Palavras-chave: Análise comportamental da cultura. Legislação urbana. Mobilidade urbana. Planejamento urbano.

LOURENCETTI, Luiz Antonio. **Description and Analysis of Contingencies in Laws Related to Urban Mobility**. 2015. 196p. Dissertation (Master in Psychology of Development and Learning) - UNESP, School of Sciences, Bauru, 2015.

ABSTRACT

The press often publishes urban mobility problems due to unplanned growth of many Brazilian cities. These informations are corroborated by government agencies such as IBGE and DENATRAN, which indicate gradual increase of the proportion of automotive vehicles per residence and the total of automotive vehicles across the country. This dense and disordered urban growth can be followed by harmful consequences for the population, such as traffic jam, noise and air pollution, increase in the number of traffic accidents, unefficient public transport, among others. Considering this situation planning and proposing actions and policies related to urban mobility, avoiding or minimizing any losses or negative consequences for the population should be prioritized. Planning of public policies often involves a design of cultural practices, which is intrinsically linked to the way that people interact between each other and with the environment. In this way, the set of laws available in Brazil, especially the Cities Statute and Director Plans if effectively implemented, are characterized as basic tools, providing guidance to reach a sustainable urban mobility. In this context, this study aimed to promote a functional analysis by identifying behavioral prescriptions through the description of three terms contingencies, which are directly or indirectly referenced in urban mobility laws, specifically the City Statute, the National Policy of Urban Mobility and the Participative Director Plan of the city of Bauru-SP. A descriptive method which consisted of reading the laws, identifying the terms of contingency: Antecedent Context - environmental situations which the context, condition or circumstance in which the behavior occurs or should occur; Response - describes and/or indicates, explicitly or implicitly, the action or expected action; Consequence – directly or indirectly related to a response consequences. As results 107 complete contingencies were described considering the three documents, 35 in the City Statute, 29 in the National Policy of Urban Mobility and 43 contingencies present in the Participative Director Plan of the city of Bauru-SP. The behavioral prescriptions, identified from the perspective of Behavior Analysis of Culture are discussed, emphasizing relations between the laws and the effects on the behavior of those involved in their implementation. It was possible to concluded that the City Statute and the Participative Director Plan of the city of Bauru-SP are important instruments to describe contingencies related to the use of urban policy tools, representing improvement when

compared with the way that the urban planning and development were structured in the past. Although advances were obtained with this related laws they evidence failures when the objective is to put the behavior of governments under control of these law prescriptions. Thus, the National Policy of Urban Mobility proves to be a potential tool in order to change some of the existing cultural practices, arranging new contingencies to establish control over the behavior of public agents, especially those related to urban mobility. Finally, this study demonstrates Behavior Analysis contributions, while theoretical mediation and application of psychology, for the planning and formulation of laws and public policies.

Keywords: Behavior analysis of culture. Urban law. Urban mobility. Urban planning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH – Banco Nacional da Habitação

CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNPU – Conselho Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

DAE – Departamento de Água e Esgoto

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EMDURB – Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPDB – Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PDTM – Plano Diretor de Transportes e Mobilidade

PMB – Prefeitura Municipal de Bauru

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

RIV – Relatório de Impacto de Vizinhança

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SMPG – Sistema Municipal de Planejamento e Gestão

SUS – Sistema Único de Saúde

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ilustração das contingências individuais e entrelaçamentos apresentados no exemplo de Glenn e Mallot (2004).....	39
Figura 2 – Ilustração da relação entre Contextos Antecedentes Gerais e Contingências Específicas.....	64
Figura 3 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam das Competências da União.....	67
Figura 4 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória de Solo Urbano Não Edificado, Subutilizado ou Não Utilizado.....	70
Figura 5 – Fluxograma ilustrativo das contingências entrelaçadas entre os comportamentos dos representantes do Poder Público e de Proprietários de imóveis subutilizados.....	74
Figura 6 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Direito de Preempção.....	77
Figura 7 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam da Usucapião de Imóvel Urbano.....	80
Figura 8 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Direito de Superfície..	82
Figura 9 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Direito de Construir...	84
Figura 10 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam das Operações Urbanas Consorciadas.....	88
Figura 11 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do EIV.....	90
Figura 12 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Plano Diretor.....	95
Figura 13 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam das Competências da União.....	101
Figura 14 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam das Competências dos Estados.....	104
Figura 15 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam das Competências dos Municípios.....	106
Figura 16 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam do Planejamento, Gestão e Avaliação dos Sistemas de Mobilidade Urbana....	110
Figura 17 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam dos Direitos dos Usuários dos Sistemas de Mobilidade Urbana.....	113
Figura 18 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam da Contratação, Prestação e Fiscalização dos Serviços de Transporte.....	115
Figura 19 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam do Regime Econômico e Tarifário dos Serviços de Transporte.....	119
Figura 20 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam do	

Plano de Mobilidade Urbana.....	121
Figura 21 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam da Ocupação e Ordenamento do Território Municipal.....	128
Figura 22 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória.....	134
Figura 23 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam da Transferência do Direito de Construir.....	138
Figura 24 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam da Concessão de Uso Especial.....	140
Figura 25 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam das Operações Urbanas Consorciadas.....	144
Figura 26 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Direito de Preempção.....	147
Figura 27 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV.....	152
Figura 28 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Plano Diretor de Transportes e de Mobilidade.....	156
Figura 29 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam da Participação Popular.....	159
Figura 30 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão.....	164
Figura 31 – Entrelaçamentos de contingências que tratam das Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo de Bauru.....	169

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definição e objetivos dos instrumentos da política urbana.....	32
Quadro 2 – Síntese dos capítulos e seções do Estatuto da Cidade.....	55
Quadro 3 – Síntese dos capítulos e seções da Política Nacional de Mobilidade Urbana.....	56
Quadro 4 – Síntese dos títulos e capítulos presentes no Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP.....	57
Quadro 5 – Temas e subtemas identificados no Estatuto da Cidade.....	62
Quadro 6 – Temas e subtemas identificados na Política Nacional de Mobilidade Urbana.....	99
Quadro 7 – Temas e subtemas identificados no Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP.....	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese da população brasileira absoluta e taxa de urbanização no período de 1940-2010.....	20
Tabela 2 – Comparativo da frota veicular brasileira no período de 2000-2014.....	21
Tabela 3 – Total de municípios com e sem plano diretor, segundo o tamanho da população.....	181
Tabela 4 – Total de municípios com mais de 20.000 habitantes de acordo com a situação do plano diretor entre 2005 e 2013.....	182

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	20
1.1.	Notas sobre o planejamento urbano e seu desenvolvimento no Brasil.....	23
1.2.	Instrumentos relativos ao planejamento e gestão urbana.....	30
1.3.	Contribuições da Análise do Comportamento para a compreensão do contexto social.....	36
1.4.	Interpretação analítico-comportamental das leis.....	42
2.	MÉTODO	54
2.1.	Fonte de Dados.....	54
2.1.1.	Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.....	54
2.1.2.	Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.....	53
2.1.3.	Plano Diretor Participativo do Município de Bauru – Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008.....	56
2.2.	Instrumento de Coleta e Análise de Dados.....	57
2.3.	Procedimento de Coleta e Análise de Dados.....	58
3.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	61
3.1.	Descrição das contingências enunciadas pelo Estatuto da Cidade.....	62
3.2.	Descrição das contingências enunciadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana.....	97
3.3.	Descrição das contingências enunciadas pelo Plano Diretor Participativo do Município de Bauru.....	122
3.4.	Discussão conjunta das contingências dos três documentos analisados.....	165
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
	REFERÊNCIAS	187

É constante no noticiário contemporâneo brasileiro a disseminação de informações sobre dificuldades de mobilidade urbana, principalmente as relacionadas ao deslocamento dentro do território municipal, em todo o país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2007, 2010, 2012, 2013, 2014a) indicam um contínuo crescimento dos municípios desde a década de 1940, com aumento da densidade populacional advindo do processo migratório das zonas rurais para as urbanas. Quanto ao processo de migração, entre as décadas 1960 e 1970 houve uma inversão da densidade populacional na zona urbana em relação à zona rural, com a maior parte da população brasileira se alocando em áreas urbanas (IBGE, 2014a). Essas informações podem ser conferidas na *Tabela 1*, a seguir, que apresenta uma síntese da população absoluta e da taxa de urbanização, com base em indicadores de recenseamento e séries históricas do IBGE no período de 1940 a 2010 (IBGE, 2007, 2010, 2014a).

Tabela 1 – Síntese da população brasileira absoluta e taxa de urbanização no período de 1940-2010

Período	População absoluta	Taxa de urbanização
1940	41.236.315	31,24
1950	51.944.397	36,16
1960	70.992.343	44,67
1970	94.508.583	55,92
1980	121.150.573	67,59
1991	146.917.459	75,59
2000	169.590.693	81,23
2010	190.755.799	84,36

Fonte: IBGE, 2007, 2010, 2014a

Além dos dados apresentados na *Tabela 1*, o IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2012, 2013), aponta que dos 196,9 milhões de habitantes que totalizavam a população brasileira no ano de 2012, 167 milhões residiam em centros urbanos, mantendo a tendência de crescimento já observada nas décadas anteriores. Os dados da PNAD (IBGE, 2012, 2013) também evidenciam aumento da frota veicular terrestre nas cidades brasileiras, tanto para o deslocamento de passageiros como de produtos comerciais; observa-se que a frota veicular também seguiu tendência de crescimento, sendo que o número de domicílios com ao menos um morador proprietário de automóvel passou de 40,9% em 2011 para 42,4% (26,7 milhões unidades) da população no ano de 2012; já entre os proprietários de motocicletas o número variou de 19,1% para 20% (12,6 milhões unidades) da população do ano de 2011 para 2012.

Ainda com base na frota veicular brasileira, dados de emplacamento de veículos em circulação catalogados pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN – indicam

que até final do mês de outubro de 2014 o país contava com 85.766.231 veículos emplacados para locomoção terrestre (DENATRAN, 2014). Segundo o DENATRAN (2014), no ano de 2000 o Brasil computava aproximadamente 29,7 milhões de veículos emplacados, enquanto que em 2010 esse número saltou para aproximadamente 64,8 milhões, representando aumento de aproximadamente 118%. Como parâmetro de comparação, o Censo 2010 do IBGE (2010) aponta que o crescimento populacional no mesmo período (2000-2010) foi de aproximadamente 12%. Esses dados são ilustrados na *Tabela 2* que contém um comparativo dos principais tipos veículos (automóveis e motocicletas) que compunham a frota veicular brasileira nos anos de 2000 e 2010, além de dados de emplacamentos até o mês de outubro de 2014.

Tabela 2 – Comparativo da frota veicular brasileira no período de 2000-2014

Tipo de veículos	2000		2010		2014 ¹	
	N	%	N	%	N	%
Automóvel	19.972.690	67,2	37.188.341	57,4	41.291.259	48,1
Motocicleta	3.550.177	11,9	13.950.448	21,5	17.309.081	20,2
Outros	6.200.083	20,9	13.679.185	21,1	27.165.891	31,7
Total	29.722.590	100	64.817.974	100	85.766.231	100

Fonte: DENATRAN, 2014

Nota:

¹Dados de emplacamento atualizados até o mês de outubro de 2014

Esse denso – e possivelmente desordenado – crescimento de todo o contexto urbano vem acompanhado de consequências que podem ser benéficas para a população – novas ofertas de trabalho ou serviços – bem como de consequências prejudiciais – dificuldades de locomoção ou aumento da poluição. Ainda que muitos municípios possam ter apresentado tal crescimento, obtendo possíveis prejuízos relacionados a ele, alguns outros conseguiram lidar com os problemas de forma mais bem sucedida, por meio de estratégias que envolveram a implementação de políticas públicas e ações, direta ou indiretamente, relacionadas à mobilidade urbana, tais como um melhor zoneamento das áreas urbanas, faixas de trânsito exclusivas para o transporte coletivo e ações para a informação da população sobre os benefícios do uso dessa modalidade de transporte.

Um exemplo de aplicação de tais ações pode ser observado em cidades como Uberlândia-MG e Curitiba-PR (MAMEDE, 2013; SILVA; CLEPS, 2013) que optaram por implantar sistemas integrados de transporte e vias para tráfego exclusivo de transporte coletivo, além da elaboração de planos de transporte urbano integrados aos planos diretores municipais como forma de viabilizar a mobilidade no espaço urbano. É importante destacar

que ainda assim, tais exemplos podem apresentar outras falhas e problemas resultantes de particularidades da população ou do local em que foram implementados, ou seja, o fato de uma ação ser bem sucedida em uma localidade e mencionada como referência de mobilidade urbana, não implica, necessariamente, que tal ação será bem sucedida em todos os demais locais em que for praticada, pois está sujeita a uma série de variáveis que poderão definir ou não seu sucesso, requerendo assim um amplo planejamento.

Considerando as demandas originadas do aumento e crescimento das dificuldades relacionadas à mobilidade urbana, revela-se indispensável o planejamento e a proposição de ações relacionadas a ela, de forma a evitar eventuais prejuízos e consequências negativas à população em virtude do crescimento não planejado, tais como congestionamento de vias públicas, aumento dos níveis de poluição sonora e do ar ou pelo aumento do número de acidentes de trânsito.

Nesse sentido, a legislação brasileira apresenta dispositivos (BRASIL, 1988, 2001, 2012) que, quando efetivamente implementados, objetivam assegurar o exercício de direitos (sociais e individuais) ao bem-estar, ao desenvolvimento, à igualdade e à justiça social. Inclusive, tais instrumentos apresentam designações ao Poder Público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e, conseqüentemente, àqueles que os representam, quanto à competência de estabelecer diretrizes norteadoras para o pleno desenvolvimento urbano, além de determinar que as políticas de desenvolvimento urbano propostas devam seguir um conjunto de diretrizes gerais que visam garantir, além do bem-estar dos munícipes, o desenvolvimento das funções sociais da cidade (BRASIL, 1988). É importante destacar que tais dispositivos, isoladamente, muitas vezes não dão conta de abarcar todas as especificidades que a gestão e o planejamento urbanos possuem. Assim, é comum observar que muitas das leis e diretrizes surgem no sentido de complementar e/ou regularizar disposições de outras leis, como é o caso, por exemplo, da interação entre documentos como a Constituição Federal (BRASIL, 1988) que, mais especificamente em seu Capítulo II, apresenta disposições relativas à política urbana e que só foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001).

Apesar da referência às leis, há que se destacar que a temática do planejamento urbano não se restringe apenas às disciplinas relacionadas ao estudo legislativo, como o Direito, mas também aos diversos campos que tratam tanto de assuntos relativos à mobilidade, construção civil, comportamento humano, dentre outros. Compreendendo tal noção, é na concepção do estudo de aspectos relativos ao comportamento humano que este trabalho se insere, uma vez que a implementação de instrumentos e o estabelecimento de

normas e diretrizes para que os municípios possam planejar seus sistemas de transporte urbano de forma sustentável – ou seja, suprimindo as necessidades atuais sem comprometer as possibilidades e demandas de gerações futuras – estão intrinsecamente relacionados à interação entre indivíduos e ambiente, representando assim um importante foco de estudo para a Psicologia e, em especial, para a Análise do Comportamento.

Como destacado anteriormente, o rápido e denso crescimento dos municípios vem atrelado a diversas consequências sobre o comportamento de toda a população. Por exemplo, o crescimento da frota veicular brasileira pode estar relacionado a múltiplos fatores, como o incentivo governamental por meio da redução de impostos ou pela promoção de facilidades no acesso ao crédito, aumentando o poder aquisitivo da população que passa a adquirir novos veículos. Entretanto, pode também ser devido à possibilidade de que a aquisição de um carro novo represente *status* de ascensão social, ou que simplesmente esteja atrelado à carência de meios alternativos de transporte. Ainda que esse crescimento da frota urbana possa ser produto de uma série de fatores, ele também resulta em suas próprias consequências, como a necessidade de implantação de leis para a regulamentação e/ou planejamento da mobilidade urbana.

Nesse contexto, a formulação de políticas públicas e o planejamento cultural, subsidiadas ou instrumentalizadas pela Análise do Comportamento, surgem com o objetivo de equalizar as consequências a curto e longo prazo e, em decorrência, evitar ações que possam vir a ser prejudiciais à população. Com isso, o presente estudo considera relevante proceder a uma análise das contingências implícitas na legislação acerca da mobilidade urbana. Tal análise, como se poderá constatar nos objetivos e procedimentos, buscou identificar prescrições comportamentais em relação ao desenvolvimento da mobilidade urbana, seja para a população no que respeita às suas práticas culturais, seja para as instituições públicas, quando representadas no contexto de políticas oficiais.

1.1. Notas sobre o planejamento urbano e seu desenvolvimento no Brasil

A partir dessa breve introdução, faz-se importante delimitar aspectos conceituais, epistemológicos e metodológicos objetivando contextualizar o planejamento urbano no Brasil. Conforme destacado anteriormente, tem sido observado um crescimento e desenvolvimento dos municípios e estados brasileiros e que, eventualmente, podem representar problemas no funcionamento urbano das cidades (DENATRAN, 2014; IBGE, 2012, 2013; MARICATO, 2003). Diante disso e de outros fatores relativos ao processo de urbanização, a sociedade tem

dedicado maior atenção para questões relativas ao desenvolvimento urbano e seu adequado planejamento, trazendo à tona debates e reflexões acerca do processo de urbanização.

A literatura acerca do contexto urbano brasileiro (MARICATO, 2003; OJIMA, 2007, 2011; SANTOS, 1999, 2012; SOUZA, 2011; VILLAÇA, 2001) apresenta-o como um amplo campo de estudo, compreendendo desde investigações relativas ao desenvolvimento municipal ou regional, até aspectos de maior amplitude relacionados a todo o território nacional, sob diferentes concepções e visões. Em virtude de ser considerado um campo amplo, muitos dos estudos foram desenvolvidos destacando elementos e temas específicos, como a densidade demográfica, a mobilidade urbana, a ocupação industrial e comercial, a valorização territorial, dentre outros que eventualmente possam apresentar uma compreensão fragmentada e pouco articulada do desenvolvimento urbano e seus articulantes (VILLAÇA, 2001).

Há que se destacar que mesmo estudados de forma fragmentada, tais elementos são constitutivos do espaço urbano, sendo que mudanças em um desses elementos podem alterar as relações com os demais e afetar todo o contexto urbano. Tal concepção pode ser corroborada por questões de conjuntura econômica e social. Por exemplo, tais fatores podem ser notados como uma das características marcantes do desenvolvimento de metrópoles brasileiras, onde diferentes classes sociais tendem a se posicionar e se concentrar em regiões territoriais diversas, sendo as classes mais pobres dispostas de forma dispersa e mais distantes do centro urbano (OJIMA, 2007, 2011; VILLAÇA, 2001). Nesse exemplo, observa-se a presença de determinantes econômicos e sociais que se relacionam ao processo de ocupação territorial, evidenciando a necessidade de uma compreensão ampla de todas as variáveis implicadas no processo de ocupação do espaço urbano.

Acerca da compreensão do desenvolvimento do espaço urbano como um processo amplo, Souza (2011) debate sobre diferentes concepções que o planejamento e a gestão do espaço urbano tiveram no Brasil. Segundo o autor, o uso do termo “planejamento” para tratar das questões urbanas foi objeto de críticas, sendo muitas delas creditadas a posições ideológicas e políticas relativas às questões de ordem econômica e social, uma vez que o termo estaria associado a determinadas ideologias e sistemas político-econômicos. Assim, no Brasil a partir dos anos 80 passou-se a adotar de forma crescente o conceito de “gestão urbana” para tratar das questões referentes ao contexto urbano, trazendo a “conotação de um controle mais democrático, operando com base em acordos e consenso” (SOUZA, 2011, p. 46). Porém, o autor destaca que ambos os termos – “planejamento” e “gestão” – têm usos temporalmente distintos, uma vez que o planejamento faz referencia a algo futuro: “tentar

prever a evolução de um fenômeno [...] *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas*” (p.46, itálico original); enquanto que a gestão trata do presente: “gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*” (p.46, itálico original). Ou seja, nota-se que apesar de eventualmente tratados como excludentes, planejar e gerir podem ser compreendidos como complementares e igualmente importantes para tratar das questões relativas aos processos urbanos.

Essa noção, do tocante ao planejamento e à gestão, nos permite observar que elas podem ser compreendidas a partir de uma ótica interdisciplinar. Ao pensar no planejamento e simular desdobramentos de uma situação, por exemplo, da ocupação de um território, pode-se associar fatores que se relacionam a aspectos da Arquitetura, da Economia, do Urbanismo e até mesmo concernentes à Psicologia, no que se refere aos determinantes do comportamento humano. O mesmo se aplicaria à gestão, uma vez que os recursos deveriam ser provisionados e administrados, requerendo competências da Administração, do Direito, das Engenharias e de outras áreas.

Assim, o planejamento urbano em conjunto com a gestão urbana poderiam ser compreendidos como o manejo de estratégias que, por meio de instrumentos e ações como políticas públicas, priorizariam o desenvolvimento urbano sustentável (no sentido mais estrito de suprir necessidades atuais sem comprometer as possibilidades e demandas de gerações futuras) e favoreceriam modificações no cenário urbano, como a mobilidade urbana e, conseqüentemente, o comportamento de todos aqueles que dele fazem uso.

Sobre o planejamento e a gestão urbana no Brasil, em linhas gerais, é possível observar que houve um maior engajamento governamental em ações e políticas públicas entre o final da década de 1950 e início da década de 1980 (BRASIL, 2004; BRASIL; CARNEIRO, 2009; CYMBALISTA, 2006; ROLNIK, 2009). A partir do final da década de 1950 e início da década de 1960, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), houve maior empenho no plano de mudança da capital federal para o Planalto Central com o planejamento e construção de Brasília, dando conta de anseios que tiveram início na Constituição Federal de 1891, onde já se previa a mudança da capital para a região central do país, objetivando favorecer um processo de desenvolvimento uniforme de todas as regiões.

No fim da década de 1960 até o início da década de 1980, em um cenário de mudanças econômicas, políticas e sociais, sob a tutela do regime militar, foi dada maior atenção às questões relativas à gestão urbana, principalmente com a expansão dos planos diretores aos municípios como instrumento de gerenciamento das políticas habitacionais e de

desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004). Porém, há que destacar que apesar de um maior incentivo aos planos diretores, estes não garantiam um crescimento estruturado dos municípios e poucos foram aqueles que contemplaram adequadamente as questões relativas ao assentamento de grande parcela da população, o que resultou em ocupações irregulares e ilegais, como a construção de moradias em morros, encostas e baixadas ou o agrupamento da população em cortiços e em imóveis abandonados (BRASIL, 2004; ROLNIK, 2009).

Ainda nesse cenário político, na década de 1970 tiveram início programas e ações voltadas para as políticas urbanas que perduraram até o final da década de 1980, como o Sistema Financeiro da Habitação – SFH e o Banco Nacional da Habitação – BNH, instituídos com o objetivo de fomentar a construção de moradias (BRASIL, 2004; BRASIL; CARNEIRO, 2009). Esse período é também marcado pelas tentativas de integração a partir do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que resultou no Conselho Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU e que, por sua vez, originou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU (BRASIL, 2004; BRASIL; CARNEIRO, 2009; ROLNIK, 2009).

Pode-se concluir desse contexto um dos possíveis desencadeadores para alguns dos problemas atualmente presentes nas áreas urbanas, tais como o excesso de habitações em favelas e áreas de risco (por exemplo, de deslizamentos e enchentes), bem como dificuldades de deslocamento em virtude de grande parcela da população, em especial as camadas mais pobres, residir em regiões periféricas. Como destaca Rolnik (2009), as políticas implementadas entre as décadas de 1960 e 1980, sob a tutela do regime militar, corroboraram um modelo de ocupação que produzia uma “cidade ‘fora da cidade’, eternamente desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade” (p. 33). Ou seja, ainda que existissem políticas para o financiamento de moradias e planos diretores locais, as ações das esferas federais, estaduais e municipais eram pouco articuladas entre si, resultando em uma incompatibilidade nas ações e uma inconsistência entre os rumos ideais que a política urbana deveria seguir. Com isso, eram desenvolvidos programas de construção de moradias em áreas afastadas e que não contavam com aparatos adequados de saúde, educação, comércio ou trabalho, requerendo que os habitantes dessas localidades se locomovessem para outras regiões para suprir suas necessidades.

A década de 1980 também foi marcada pelo início do processo de redemocratização da política nacional com o fim do regime militar. Esse processo foi caracterizado por mobilizações sociais como as que articularam o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, movimento que defendia ideais relacionados à função social da

propriedade urbana, bem como à cisão entre o direito de propriedade e o direito de construir e o combate a atividades de especulação imobiliária (AVRITZER, 2010; CYMBALISTA, 2006; SOUZA, 2011).

Segundo Souza (2011), a reforma urbana proposta pelo MNRU não se restringia apenas a intervenções urbanísticas voltadas para a estética ou funcionalidade do espaço urbano, mas sim para questões relativas à promoção de justiça social,

caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (p. 158, itálico original).

Essas mobilizações em prol de uma reforma urbana exerceram forte influência sobre a Assembleia Nacional Constituinte no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, produzindo efeito nas diretrizes por ela estabelecidas:

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo movimento nacional pela reforma urbana, que recebeu mais de 250 mil assinaturas, logrando sua inclusão no texto constitucional. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (artigos 182 e 183) (CYMBALISTA, 2006, p. 31).

Assim, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), além de outras providências, visou assegurar no conteúdo de seu texto o exercício de direitos (sociais e individuais) ao bem-estar, ao desenvolvimento, à igualdade e à justiça social. No texto legal é feita menção às funções sociais da propriedade no inciso XXIII do artigo 5º, onde é apontado que a propriedade deverá atender sua função social. Ainda segundo a Constituição, no Capítulo II do Título VII, intitulado “Da Política Urbana”, as políticas de desenvolvimento urbano propostas pelos municípios deverão seguir um conjunto de diretrizes gerais que garantam o bem-estar dos munícipes e o desenvolvimento das funções sociais da cidade (BRASIL, 1988). Desse modo, pode-se observar a alusão das funções sociais do município como uma consequência final da execução dessas políticas, além de servir como princípio norteador das políticas urbanas e da articulação de anseios federais e municipais quanto ao

desenvolvimento urbano, articulação essa que até então não havia sido satisfatoriamente executada.

Quanto à articulação de competências federais e municipais, a Constituição Federal de 1988 contribuiu para um processo de descentralização federativa, a qual buscava fortalecer a autonomia local de municípios e estados e que foi progressivamente implantado ao longo dos anos de 1990 (ROLNIK, 2009). A Constituição Federal promove uma organização político-administrativa em quatro entes federados que integram toda a federação, sendo representados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em seus artigos, mais especificamente no 1º e 18, é posto que a República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo a cada ente federado conferida autonomia de organização, legislação, governo e administração (BRASIL, 1988). Nos artigos 21, 22, 23, 25, 30 e 32 a Constituição Federal apresenta descrição de competências relacionadas ao planejamento e gestão urbana:

Art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

II - desapropriação;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (BRASIL, 1988).

Nos artigos citados há a delimitação enquanto competência da União a elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação e desenvolvimento territorial, bem como a exploração ou concessão dos serviços de transporte (aeroviário, aquaviário, ferroviário e rodoviário) que se constituem como interestadual ou internacional. A ela também são conferidos poderes para legislar sobre desapropriações e diretrizes da política nacional de transportes. Aos Estados é resguardada a instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com fins de integração e promoção do interesse comum. Aos Municípios são conferidas as disposições locais, como o ordenamento e controle do uso do solo urbano e da prestação ou concessão de serviços de transporte coletivo. Quanto ao Distrito Federal, ao que couber, são aplicadas as competências de Estados e Municípios. Por fim, a todos os entes federados são atribuídas as competências de promover programas de construção de moradias e promoção de melhoria nas condições de habitação.

1.2. Instrumentos relativos ao planejamento e gestão urbana

Como abordado anteriormente, a inclusão da política urbana na Constituição Federal (artigos 182 e 183) se deu como resultado do processo de mobilização em prol da função social da cidade e da propriedade, além da democratização da gestão urbana. A fim de regulamentar as normativas referentes à “Política Urbana”, foi instituída a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que passou a regulamentar os artigos 182 e 183, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, e recebendo a denominação de Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social a fim de regulamentar o uso da propriedade urbana, considerando o bem coletivo e a segurança e bem-estar da população e do meio ambiente. Assim, a lei objetiva ordenar o desenvolvimento das já referidas funções sociais da cidade e da propriedade urbana a partir de diretrizes que visam a:

Art. 2º:

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

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;

- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.” (BRASIL, 2001).

Ao todo o Estatuto da Cidade conta com 58 artigos organizados em cinco capítulos que tratam, além de disposições gerais, dos instrumentos da política urbana, do plano diretor e da gestão democrática da cidade. Os instrumentos referentes à política urbana – a) parcelamento, edificação ou utilização compulsória; b) IPTU progressivo no tempo; c) desapropriação com pagamento de títulos; d) usucapião especial de imóvel urbano; e) direito de superfície; f) direito de preempção; g) outorga onerosa do direito de construir; h) operações urbanas consorciadas; i) transferência do direito de construir; j) estudo de impacto de vizinhança – são detalhados no *Quadro 1*, a seguir.

Quadro 1 – Definição e objetivos dos instrumentos da política urbana

Instrumento	Definição	Objetivo
a) parcelamento, edificação ou utilização compulsória	Por meio de imposição da administração pública municipal, os imóveis que estiverem em subutilização (com base no coeficiente de aproveitamento estabelecido no plano diretor municipal) poderão ser parcelados, edificados ou utilizados a fim de que se cumpra sua função social.	Induzir a utilização de área urbana subutilizada, com base no aproveitamento mínimo definido pelo plano diretor.
b) IPTU progressivo no tempo	Imposto sobre a predial e territorial urbano progressivo no tempo, aplicado àquele imóvel em condições de subutilização.	
c) desapropriação com pagamento de títulos	Decorrido prazo e cinco anos da cobrança do IPTU progressivo, o poder público municipal poderá promover a desapropriação do imóvel, indenizando o proprietário por meio de títulos da dívida pública.	
d) usucapião especial de imóvel urbano	Aquisição de posse após prazo decorrido ininterruptamente e sem oposição de área ou edificação utilizada para moradia.	Atender à função social da propriedade urbana.
e) direito de superfície	Direito sobre a utilização do solo, subsolo e espaço aéreo relativo ao terreno.	Tratar da concessão à outrem do direito sob a superfície de terreno.
f) direito de preempção	Confere ao poder ao poder público municipal preferência na aquisição de área ou imóvel urbano objeto de alienação onerosa.	Resguardar preferência na aquisição de área de interesse para regularização fundiária, projetos habitacionais e de interesse social, expansão urbana, e interesse ambiental, cultural e histórico.
g) outorga onerosa do direito de construir	Concessão para edificação acima do coeficiente de aproveitamento estabelecido no plano diretor municipal, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.	Agregar recursos, a partir da contrapartida de terceiro, para aplicação em finalidades relacionadas à regularização fundiária, projetos habitacionais e de interesse social, interesse ambiental, cultural e histórico.
h) operações urbanas consorciadas	Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação de proprietários, moradores e iniciativa privada.	Promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias ambientais e ou sociais em um área urbana.
i) transferência do direito de construir	Autorização ao proprietário de exercer em outro local o direito de construir, quando do local ser necessário para a implantação de equipamentos urbanos, preservação para interesse coletivo ou regularização fundiária.	Preservar áreas que possuam valor histórico, ambiental, social ou cultural, mediante transferência do potencial construtivo para outra área.
j) estudo de impacto de vizinhança	Estudo que contempla análise de adensamento populacional, equipamentos urbanos, uso do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda de transporte e patrimônio urbano, natural e cultural de área em que se aventa a construção de empreendimento.	Avaliar e controlar os efeitos positivos e negativos de um empreendimento, quanto à qualidade de vida da população residente nas proximidades.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (2001).

A gestão democrática da cidade é tratada no documento como “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, Art. 2º, inciso II), que deverão ser garantidos por meio da utilização de instrumentos como:

Art. 43.

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Ainda relacionado aos instrumentos da política urbana, como já mencionado, o plano diretor municipal foi utilizado no passado como instrumento da política urbana, porém suas disposições não garantiam a articulação necessária entre ações federais, estaduais e municipais quanto ao adequado planejamento e desenvolvimento dos municípios (BRASIL, 2004; ROLNIK, 2009; SILVA; ARAÚJO, 2003). Nesse sentido, a partir da Constituição Federal de 1988 o plano diretor passa a ser contemplado como o instrumento básico das políticas de planejamento e desenvolvimento municipal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal em si não apresenta uma definição do que é o plano diretor, porém o Estatuto da Cidade instituído para, dentre outras razões, regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, dedica seu capítulo III ao plano diretor, dispondo que a propriedade urbana cumprirá sua função social quando contemplar às exigências de ordenação expressas no plano diretor, uma vez que é através dessas que ocorrerá o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (BRASIL, 2001). Assim, o plano diretor pode ser compreendido

como um conjunto de diretrizes norteadoras do planejamento, desenvolvimento e gestão urbana do município.

Ainda que o Estatuto da Cidade tenha contribuído para a real elaboração e implementação dos planos diretores, em comparação ao que foi feito no passado, a lei não detalha exatamente o formato ou modelo que deverá ser adotado pelos municípios, mas sim um conjunto de diretrizes mínimas, ficando o restante a cargo dos governantes municipais:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições (BRASIL, 2001).

Até aqui se observa que os conjuntos de leis disponíveis no Brasil, em especial o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores – se efetivamente concretizados – caracterizam-se como instrumentos básicos e norteadores, fornecendo diretrizes para que os municípios possam executar seu planejamento e gestão urbanos, contribuindo, por consequência, para que a mobilidade urbana ocorra de forma sustentável. Entretanto, o plano diretor, por possuir particularidades concernentes a cada município, poderia suscitar novas inconsistências como as que ocorreram, por exemplo, nas décadas de 1970 e 1980, com a pouca articulação entre políticas federais, estaduais e municipais, principalmente em questões referentes à habitação e mobilidade urbana, uma vez que cada região do país pode apresentar particularidades nesse processo.

Assim, com o objetivo de “contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação do princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano” (artigo 2º, BRASIL, 2012), foi estabelecida a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Segundo o artigo 1º da lei, a Política Nacional de Mobilidade Urbana consiste em instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do artigo 21 (“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação,

saneamento básico e transportes urbanos”) e o artigo 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. A referida lei também traz um conceito importante referente à mobilidade urbana que é definida como o deslocamento de pessoas e bens dentro do espaço urbano dos municípios, mediante a utilização tanto de veículos motorizados quanto não motorizados, através de vias públicas e da infraestrutura urbana disponível no município (BRASIL, 2012).

1.3. Contribuições da Análise do Comportamento para a compreensão do contexto social

A implementação de instrumentos e o estabelecimento de normas e diretrizes para que os municípios possam planejar e gerir seu espaço urbano, bem como os temas a ele relacionados, como a mobilidade urbana de forma sustentável, suprimindo as necessidades atuais sem comprometer as possibilidades e demandas de gerações futuras, estão intrinsecamente relacionados à interação entre os indivíduos e o ambiente, representando assim um importante foco de estudo para a Psicologia e, em especial, para a Análise do Comportamento.

A Análise do Comportamento tem como seu objeto de estudo o comportamento nas suas relações com o ambiente e, segundo Skinner (1953/2003¹), o comportamento se constitui enquanto “processo”, sendo “mutável, fluido e evanescente” (p.16) e, por essa razão, necessitaria de técnicas apropriadas para que essas características, de sua natureza processual, sejam compreendidas. Para Skinner (1969/1984), uma adequada descrição dos comportamentos (individuais) é dada pelo conceito de “contingência” – que consiste basicamente na descrição de relações de dependência entre eventos e entre eventos e comportamento; sendo que

uma formulação das interações entre um organismo e o seu meio ambiente para ser adequada, deve sempre especificar três coisas: (1) a ocasião na qual ocorreu a resposta, (2) a própria resposta e (3) as conseqüências reforçadoras. As relações entre elas constituem as “contingências de reforço” (1969/1984, p.182).

Segundo Souza (1999; 2000), uma contingência especifica relações de dependência entre eventos ambientais ou entre eventos comportamentais e ambientais, sendo

¹ Optou-se por apresentar na citação a data de publicação original, seguida da data da edição consultada.

utilizada pela Análise do Comportamento como um importante termo técnico para enfatizar a probabilidade de um evento ser afetado ou causado por outros eventos.

Aqui é importante destacar um conceito fundamental da Análise do Comportamento, o “Comportamento Operante” aquele no qual um indivíduo “*opera* sobre o ambiente para gerar consequências” (SKINNER, 1953/2003, p.71). No comportamento operante, um indivíduo emite respostas em um determinado ambiente, sendo que essas respostas produzem alterações no ambiente (consequências) que por sua vez podem reincidir sobre o próprio indivíduo, afetando a probabilidade de ocorrência de respostas futuras pertencentes a mesma classe funcional (“repostas futuras”, pois as respostas que produziram as alterações já ocorreram). Quando se trata de comportamento operante, uma contingência indica a condição na qual uma consequência pode ser produzida por uma resposta do indivíduo (CATANIA, 1999; SOUZA, 1999, 2000; TODOROV, 1985).

As alterações promovidas no organismo pelas consequências modificam o responder, podendo fortalecer ou enfraquecer sua ocorrência por meio de duas operações: reforçamento e punição (SIDMAN, 1989/2009; SKINNER, 1953/2003). O reforçamento consiste na operação que fortalece (aumenta) a frequência de ocorrência de uma determinada classe de respostas, e pode ser classificado como reforçamento positivo – quando uma determinada resposta produz um estímulo reforçador positivo – ou reforçamento negativo – no qual uma resposta remove um estímulo aversivo. A punição consiste na operação que enfraquece (reduz) a ocorrência de uma determinada classe de respostas, podendo ser classificada em punição positiva – quando da apresentação de um estímulo aversivo – ou punição negativa – pela remoção de um estímulo reforçador positivo produzido pela resposta.

Enquanto mediação teórica e de aplicação da Psicologia, o enfoque da Análise do Comportamento pode auxiliar na compreensão da interação dos indivíduos em ambientes tipicamente sociais, como aqueles que envolvem as questões referentes ao planejamento urbano ou a políticas públicas, e assim viabilizar o desenvolvimento de intervenções que possam vir a se tornar efetivas, uma vez que muitos dos comportamentos de um indivíduo são emitidos em contextos que envolvem relação com comportamentos de outros indivíduos, a fim de que se alcance uma consequência compartilhada por todos eles (MORFORD; CIHON, 2013).

Em tal perspectiva, a interação dos indivíduos em ambientes sociais é denominada como “Comportamento Social”, podendo ser compreendido como “o comportamento de duas ou mais pessoas uma em relação à outra ou em conjunto em relação a um ambiente comum” (SKINNER, 1953/2003, p.325) e “surge porque um organismo [*indivíduo*] é importante para

o outro como parte de seu ambiente” (p.326; itálico adicionado). Ou seja, por essa definição, o comportamento social é aquele que se dá pela necessária mediação de um ou mais indivíduos em um ambiente comum e compartilhado por eles.

Um exemplo típico de Comportamento Social é o Comportamento Verbal, uma vez que é definido por Skinner (1957) como o comportamento que é estabelecido e mantido por consequências mediadas por outras pessoas que o fazem por fazer parte de um mesmo ambiente social. Por se tratar de comportamento operante, o comportamento verbal pode ser modelado e mantido por suas consequências, sendo que para sua adequada compreensão devem ser consideradas as condições ambientais (antecedentes e consequentes) em que as respostas são emitidas (SKINNER, 1957).

É importante destacar que o termo “verbal” associado à denominação do Comportamento Verbal, não se restringe apenas às verbalizações vocais/orais, mas conforme afirma Skinner (1957) “qualquer movimento capaz de afetar outro organismo pode ser verbal” (p. 14, tradução nossa). Segundo Catania (1999) “o termo *verbal* é um termo genérico e aplica-se à linguagem em qualquer modalidade [...] distinguido do termo *vocal*, que é específico para a linguagem falada” (p. 253; itálico original). Assim, seguindo essa compreensão, observa-se uma série de outras modalidades que não necessariamente envolvem o uso direto de recursos vocais/orais – como a Linguagem Brasileira de Sinais – LIBRAS, que utiliza gestos como meio de comunicação; ou o método BRAILE que faz uso de uma modalidade tátil para os mesmos fins – e que apesar de se diferenciarem em termos de topografia e forma de ocorrência, apresentam funções similares no que objetiva à comunicação.

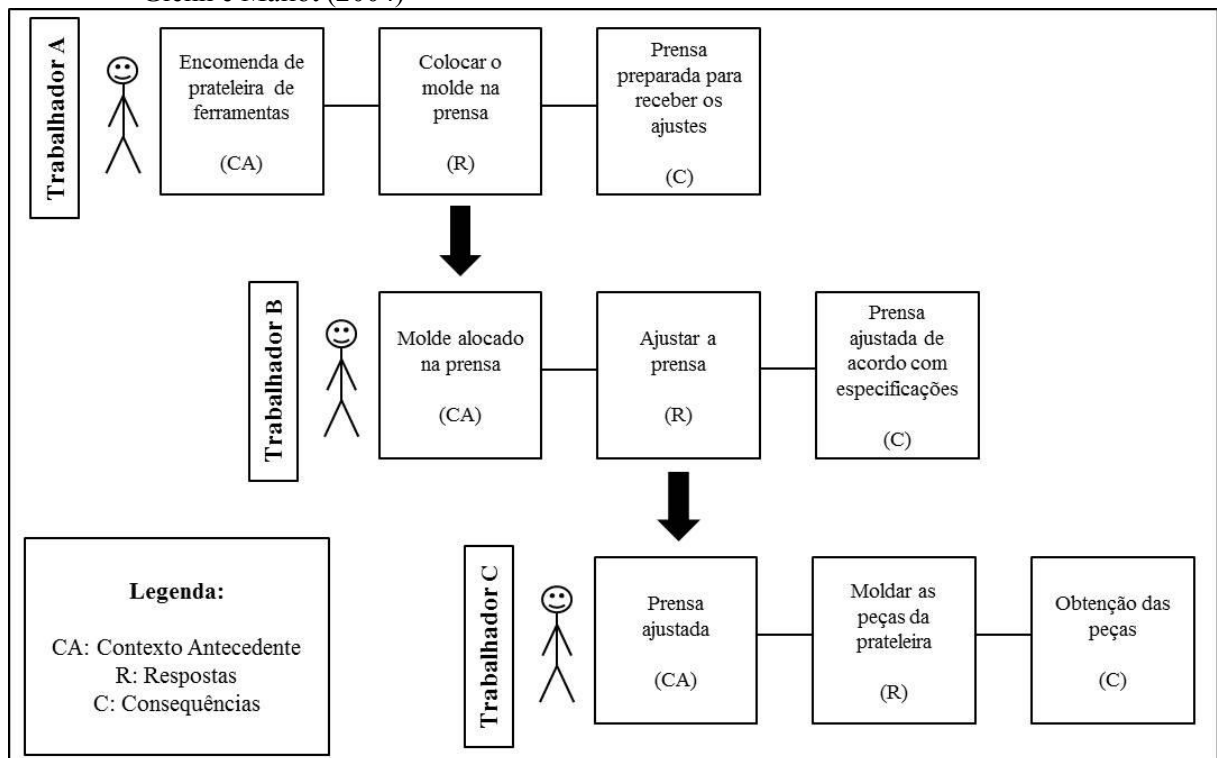
Nota-se na definição de comportamento social anteriormente apresentada, que os comportamentos de um indivíduo constituem ambiente para que outro indivíduo emita seus comportamentos, gerando assim um entrelaçamento de contingências individuais. Esse entrelaçamento resulta em um conjunto de comportamentos e práticas que pode afetar todo um grupo de indivíduos e não apenas alguns indivíduos isoladamente. Assim, quando se trata de comportamento social, se está lidando com duas (ou mais) contingências de dois (ou mais) indivíduos que podem atuar como ambiente (antecedente e consequente) para os comportamentos de outros (ANDERY; MICHELETTO; SÉRIO, 2005; GLENN; MALLOT, 2004; MALLOT; GLENN, 2006; MORFORD; CIHON, 2013).

Uma formulação a respeito das contingências entrelaçadas, apresentada por Glenn e Mallot (2004), diz que:

Às vezes, o comportamento da pessoa A, ou o produto daquele comportamento, é a ocasião para a pessoa B fazer algo. O comportamento de B, ou o seu produto, em seguida, pode estabelecer a ocasião para Pessoa C fazer algo. As contingências comportamentais entrelaçadas de A, B, e C estão interligadas. O mesmo evento ou objeto (por exemplo, produto de A) é uma consequência do comportamento de A e define a ocasião para o comportamento de B. Por exemplo, na fabricação de peças de plástico, o Trabalhador A recebe o molde de uma prateleira de ferramentas e coloca-o na prensa. O Trabalhador B ajusta a prensa de acordo com as especificações de engenharia. O Trabalhador C molda as peças. O comportamento de cada pessoa torna-se parte do ambiente entrando nas contingências comportamentais de outros. Chamamos esses tipos de relações entre os comportamentos de duas ou mais pessoas contingências comportamentais entrelaçadas (p.91; tradução nossa).

O exemplo apresentado nesta citação (GLENN; MALLOT, 2004), que trata das contingências entrelaçadas envolvidas no processo de produção de uma prateleira de ferramentas, pode ser ilustrado por uma representação gráfica como a apresentada na *Figura 1*, onde se observam as contingências individuais de cada um dos trabalhadores (A, B e C) e os entrelaçamentos entre essas contingências.

Figura 1 – Ilustração das contingências individuais e entrelaçamentos apresentados no exemplo de Glenn e Mallot (2004)



Fonte: elaborado pelo autor.

Como visto, segundo Skinner (1953/2003) o indivíduo “opera” sobre o seu ambiente, produzindo alterações no mesmo (ambiente) e que podem reincidir sobre o próprio

indivíduo, modelando e alterando a probabilidade de emissão de respostas futuras. Para Skinner (1981) os comportamentos são como multideterminados e resultantes da interação entre três níveis distintos, porém complementares, de variação e seleção por consequências: filogenético, ontogenético e cultural; sendo que uma adequada compreensão dos comportamentos de um indivíduo só é possível se forem consideradas essas três dimensões (filogenética, ontogenética e cultural).

No modelo de seleção pelas consequências proposto por Skinner (1981), o nível filogenético corresponde aos comportamentos selecionados pela história de evolução genética da espécie; na dimensão filogenética estariam aqueles comportamentos selecionados a partir da seleção natural que se deu no processo evolutivo da espécie, ou seja, aqueles comportamentos que de certa forma foram biologicamente importantes para a adaptação e sobrevivência da espécie. O segundo nível de variação e seleção, caracterizado pela seleção ontogenética, está relacionado à história de aprendizagem do indivíduo e é aquele que contempla o comportamento operante. A dimensão ontogenética estaria então associada aos comportamentos aprendidos mediante interação do indivíduo com o seu ambiente, de forma que seu repertório comportamental seja selecionado e modelado com base nas contingências ambientais. Já o terceiro nível de variação e seleção apresentado por Skinner corresponde à dimensão cultural, ao desenvolvimento das práticas culturais do grupo em que o indivíduo está inserido (SKINNER, 1981). Quando se aborda especificamente a dimensão cultural se está, basicamente, diante de contingências mantidas em ambientes tipicamente sociais (SKINNER, 1974/2009) e que para Skinner representariam a cultura, sendo que para ele “uma cultura pode ser definida como as contingências de reforçamento social mantidas por um grupo” (1984, p. 221, tradução nossa).

As “práticas culturais” associadas ao terceiro nível de variação e seleção consistem em um conjunto de comportamentos de vários indivíduos, porém esse conjunto específico de comportamentos se torna uma prática cultural na medida em que o repertório comportamental que compõe a prática (ou parte dele) passa a ser replicado por outros indivíduos de um mesmo grupo ou contexto social (ANDERY; MICHELETTO; SÉRIO, 2005; GLENN, 2004; GLENN; MALAGODI, 1991). Os comportamentos de um membro do grupo de indivíduos podem se tornar prática(s) cultural(is) na medida em que forem aprendidos, mantidos e transmitidos pelos demais membros daquele mesmo grupo. Nesse sentido, uma prática cultural pode ser ilustrada por uma situação que envolve, por exemplo, a prevenção da proliferação do vetor transmissor da dengue, onde um repertório comportamental relacionado à prática preventiva, como evitar locais com água parada ou o

acúmulo de lixo, seria reproduzido por vários membros de uma comunidade com o objetivo de que se reduzisse a incidência da doença (CARRARA et al., 2014).

Apesar de até aqui se utilizarem termos que fazem referência a comportamentos do grupo, mencionando-o enquanto uma unidade que se comporta, é importante destacar que essa é meramente uma metáfora utilizada para tratar do comportamento de indivíduos se comportando em conjunto, pois nas palavras de Skinner (1953/2003) “é sempre o indivíduo que se comporta” (p. 340). Como afirma Carrara (2008), os indivíduos estão sujeitos a contingências particulares e que selecionam seu próprio repertório comportamental, mas ainda assim também podem estar sujeitos a consequências advindas da articulação dos comportamentos de outros membros do grupo. Para o autor,

as consequências que agem sobre o indivíduo selecionam suas respostas particulares; já as consequências que atuam sobre os membros de um grupo enquanto tal selecionam práticas culturais que, em última análise, também remetem aos comportamentos dos indivíduos, mas com uma especificidade distintiva: são tipicamente comportamentos articulados responsáveis pela produção de consequências compartilhadas pelos membros do grupo (p. 49).

Ou seja, os indivíduos podem se comportar isoladamente, de forma particular dentro de um mesmo grupo, produzindo consequências que tenham um maior ou menor impacto sobre seus próprios comportamentos, porém eles também podem se comportar individualmente, assim como outros membros daquele grupo, mas com a especificidade de que esses comportamentos ocorram de forma articulada e produzam uma determinada consequência que afete a todos.

Segundo Dittrich (2004, 2008), as práticas culturais de um determinado grupo são selecionadas, mantidas e transmitidas por seus membros para as gerações seguintes na medida em que seus produtos (e efeitos) permanecerem úteis. Desse modo, uma determinada prática cultural pode ser fruto de ações acidentais ou baseada em um planejamento prévio, porém a sua manutenção enquanto prática do grupo depende de seus efeitos permanecerem úteis a seus membros.

A partir do que foi apresentado, pode-se pensar em uma situação hipotética de uma determinada região litorânea, caracterizada por praias e vasta diversidade natural, onde o principal meio de subsistência da população baseia-se no turismo de suas praias. Muito provavelmente – a não ser pela possibilidade de aparecimento de variáveis concorrentes como, por exemplo, uma administração local que desvie os recursos orçamentários para finalidades distintas das de conservação e preservação de recursos – as práticas daquele grupo

associadas ao uso sustentável do turismo e de preservação dos recursos naturais se manterão e, por consequência, serão passadas às gerações subsequentes, uma vez que garantiriam a subsistência da população. A continuidade da referida prática pelas novas gerações poderia sofrer modificações em sua topografia (forma), porém o fator que garantiria a efetividade da transmissão da prática se daria pela manutenção de sua funcionalidade aos membros do grupo praticante. Ainda com base nesta situação hipotética, as gerações futuras poderiam passar a responder sob controle de novas contingências (planejadas ou não) que poderiam modificar seus comportamentos, fazendo com que uma nova prática cultural fosse iniciada e os moradores passassem a lidar de forma diferente com usos dos recursos naturais disponíveis na região.

1.4. Interpretação analítico-comportamental das leis

Até aqui foram apresentados conceitos importantes para subsidiar a compreensão de uma interpretação analítico-comportamental acerca do comportamento humano e da interação em contextos tipicamente sociais. Ao se pensar no planejamento do contexto urbano ou na elaboração de políticas públicas relacionadas a ele, é possível se deparar com um cenário tipicamente social, na medida em que envolve uma série de indivíduos que, em muitos momentos, estão em interação entre si, como por exemplo, no sistema de transporte urbano de um município ou na fiscalização e aplicação das leis.

Nesse sentido, segundo Skinner (1953/2003), a interação dos indivíduos em ambientes sociais por vezes pode necessitar da presença de regras e práticas de controle do comportamento que visam estabelecer contingências específicas entre os indivíduos inseridos em um determinado ambiente social e, assim, evitar ações prejudiciais ou deletérias para aquele ambiente como um todo. Para o autor (SKINNER, 1989/1991), “as regras nos dizem o que devemos fazer, no sentido de qual é nossa obrigação para com o grupo” (p.61).

Regras podem ser compreendidas como estímulos discriminativos verbais que descrevem contingências, ou seja, descrevem a ocasião ou condição para que uma determinada resposta, quando emitida, tenha probabilidade de ser conseqüenciada (ALBUQUERQUE; MESCOUTO; PARACAMPO, 2011; BAUM, 2005/2006; MATOS, 2001; PARACAMPO; ALBUQUERQUE, 2005; SKINNER, 1969/1984). Para Skinner (1974/2004), uma determinada regra é seguida porque o comportamento de seguir regras foi selecionado com base na história passada do indivíduo, sendo que estas são importantes por descrever respostas que devem ser emitidas diante de determinados contextos. Além disso, as

regras podem dispensar a necessidade de que o indivíduo tenha sido anteriormente exposto a esses contextos (SKINNER, 1969/1984).

Segundo Baum (2005/2006), o comportamento controlado (ou governado) por regras seria o comportamento estabelecido sob controle de um estímulo discriminativo que indicaria relações entre um determinado comportamento e as consequências que ele produziria, podendo ser exemplificado por instruções:

Quando você compra uma mesa que precisa ser montada, as instruções escritas são regras, que indicam implicitamente a relação: se você se comportar dessa maneira, então é provável que venha a usar a mesa. O mesmo se aplica a mapas e diagramas. Se eu desenhar um mapa de como chegar a minha casa, ele o instrui da mesma forma que se eu lhe dissesse o caminho. Desenhar o mapa é comportamento verbal, o mapa é uma regra, e seguir mapas é comportamento controlado por regras (BAUM, 2005/2006, p.171).

Matos (2001) exemplifica o controle do comportamento por regras em uma situação comum de trânsito: “[...] eu vejo uma placa de trânsito dizendo ‘Tráfego interrompido a 500 metros. Utilize o desvio’, eu analiso a situação e tomo uma via alternativa para chegar onde pretendo, evitando assim o local onde há problemas [...]” (p. 52). No exemplo apresentado, observa-se que a autora destaca que seu comportamento está sob controle de um estímulo discriminativo (placa) que tem relação com uma história passada e que indicaria que se continuasse na via poderia ficar parada no trânsito, enquanto que se tomasse uma via alternativa, então evitaria ficar parada e poderia chegar mais rapidamente ao local de destino.

Ainda segundo a autora (MATOS, 2001), as regras seriam úteis à sociedade na medida que podem ser empregadas em situações onde as consequências das contingências operam em longo prazo ou possuem pouco efeito no curto prazo:

Regras são úteis para a sociedade. Estabelecer e formular regras é um comportamento frequentemente reforçado entre e pelos mais velhos de uma comunidade; reforçado pela sua eficácia na instalação e manutenção de comportamentos desejados entre os mais jovens, que continuarão e perpetuarão as práticas culturais necessárias para a sobrevivência daquele grupo como um todo. Regras são particularmente empregadas em situações em que as contingências naturais são fracas, ou porque estas têm magnitude pequena ou porque operam a longo prazo (o comportamento de estudar, por exemplo, tem consequências naturais a curto prazo bastante fracas, e é frequentemente instalado a partir de regras; durante muito tempo permanece mantido por elas, até que as contingências naturais de longo prazo comecem a produzir efeitos) (MATOS, 2001, p. 58).

Além da necessidade da especificação de regras, algumas das ações prejudiciais destacadas anteriormente (desmatamento, poluição ou enchentes) podem ocorrer devido à falta de planejamento das consequências em curto e longo prazo. Desse modo, a manutenção de práticas culturais sem planejamento pode, futuramente, ocasionar ações e consequências nocivas ao grupo de indivíduos.

Por exemplo, ao tomarmos como base o hipotético processo de ocupação territorial de um município, sobretudo com regiões caracterizadas como já saturadas em empreendimentos imobiliários e com ausência de terrenos vazios para a construção de novas casas, mas que frequentemente enfrentam grande procura por parte de potenciais novos moradores. Nessas áreas, eventualmente, agentes imobiliários poderiam adquirir imóveis já existentes, demoli-los e construir grandes edifícios residenciais a fim de que esses edifícios abriguem todos aqueles interessados em residir na região, bem como de que os agentes recebam lucro financeiro dessa operação. Nesses casos algumas consequências de curto prazo são claras: há maior disponibilidade de imóveis para moradia (consequência reforçadora para um grupo de moradores) e há movimentação econômica que garantiria lucro para os agentes imobiliários (consequência reforçadora para os agentes imobiliários).

Entretanto, apesar de no exemplo citado ficarem claras as consequências de curto prazo para dois grupos específicos (moradores e agentes imobiliários), em longo prazo os grupos estariam suscetíveis a outras consequências. No caso dos “moradores”, por exemplo, algumas das consequências poderiam ser o aumento no tráfego de veículos ou a ausência de equipamentos urbanos que comportem o grande volume populacional, fruto desse processo de ocupação. Assim, fica evidente que o adequado planejamento do processo de ocupação deveria, ao menos, considerar efeitos de curto prazo (provável benefício do aumento da oferta de moradia) e efeitos de longo prazo (prováveis malefícios relacionados à carência de recursos adequados para um grande volume populacional).

Um importante aspecto relacionado à situação exemplificada anteriormente se dá na dimensão temporal. Segundo Abib (2001) há na espécie humana uma maior suscetibilidade às consequências imediatas (de curto prazo), pois na história de evolução filogenética tais consequências tiveram um valor de sobrevivência, sendo mais efetivas que as consequências atrasadas (de longo prazo).

Para Baum (2005/2006) há um problema quanto à opção por responder exclusivamente em função das consequências de curto prazo, pois apesar de aparentemente possuírem um maior benefício aos indivíduos, em longo prazo o custo pode ser maior; segundo o autor:

responder apenas a relações de curto prazo normalmente significa desastre, porque relações de curto e de longo prazo geralmente entram em conflito. A curto prazo, sacolas plásticas se tornaram muito populares entre os norte-americanos porque são convenientes e baratas; a longo prazo, acabam em terrenos baldios e poluem o ambiente. No final das contas, seu custo real é alto, porque demanda um sistema capaz de eliminá-las satisfatoriamente. A curto prazo, combustíveis fósseis parecem uma fonte conveniente e barata de energia, mas, no final das contas, seu uso promove engarrafamentos de tráfego e poluição atmosférica (p. 288).

Ainda segundo o autor, as consequências de longo prazo nem sempre são certas ou exatas, o que requer uma previsão, que por vezes pode ser algo incerto:

Por exemplo, parece que nossas práticas de consumir madeira e combustíveis fósseis, que lançam grandes quantidades de gás carbônico na atmosfera, podem resultar em um aquecimento de toda a Terra – o “efeito estufa”. A ligação entre os dois fenômenos, contudo, é conjectural, porque a temperatura sobe e desce por outras razões. Uma tendência geral ao aquecimento poderia demorar muitos anos para ser confirmada. Se esperarmos para entrar em ação até termos certeza de que há realmente um problema, poderá já ser tarde demais para evitar o desastre (p.289).

Outro exemplo particularmente rico e próximo às questões cotidianas é descrito por Souza e Carrara (2013) quando tratam do consumo inadequado de alimentos: “o indivíduo é reforçado, no curto prazo, pelo alto consumo de alimentos pouco saudáveis, porém, no longo prazo, apresenta problemas de saúde, como aumento nos níveis de colesterol, com riscos para o sistema vascular” (p. 86). No exemplo observa-se a preferência pelo consumo de alimentos tidos como pouco saudáveis, mas que seriam mais saborosos ou prazerosos (efeito em curto prazo) quando comparados a alimentos avaliados como saudáveis (efeito em longo prazo), porém não tão saborosos. O consumo em grande quantidade dos alimentos pouco saudáveis pode vir acompanhado de consequências de longo prazo, como doenças que em tese são prejudiciais ao indivíduo. Ampliando a análise do indivíduo para o grupo, o consumo desses alimentos pouco saudáveis poderia se tornar uma prática cultural de um grupo (um país, por exemplo) o que em longo prazo poderia representar algo prejudicial a ele (grupo), pois poderia estar associado a um aumento nos gastos públicos com saúde para tratar dos indivíduos que passaram a adotar tal prática, requerendo que os governantes provisionassem mais recursos para a saúde em detrimento de outras áreas igualmente importantes para a população.

Segundo Skinner (1953/2003), os indivíduos que compõem o grupo passam a estabelecer controle sobre os comportamentos de seus membros por meio do seu poder de reforçar ou punir determinadas práticas consideradas como “certas” ou “erradas”. Porém, o grupo por si só pode não ser tão bem organizado, então no grupo existem agências, compostas por membros daquele mesmo grupo, e que são mais bem organizadas para atuar no estabelecimento de regras para os participantes de todo o grupo. Essas agências foram denominadas por Skinner (1953/2003) como “Agências de Controle”, sendo descritas pelo autor cinco agências: a Economia, a Educação, o Governo, a Psicoterapia e a Religião. A essas agências caberiam manipular um conjunto particular de variáveis, classificando os comportamentos (“ganhos” ou “perdas”, “certo” ou “errado”, “legal” ou “ilegal”, “bom” ou “ruim”, “virtuoso” ou “pecaminoso”, etc.) e consequenciando de acordo com seu escopo de atuação.

Enquanto agência de controle, o Governo atua no estabelecimento do controle do comportamento dos indivíduos em “legal” e “ilegal” a partir da elaboração de leis. Skinner (1953/2003) define as leis como enunciados de contingências mantidas por uma agência governamental, sendo “uma *regra* de conduta no sentido de que especifica as consequências de certas ações que por seu turno ‘regem’ o comportamento” (p.370, *itálico original*). Ou seja, uma lei especifica um comportamento (ou conjuntos de comportamentos) e as consequências para tal.

Skinner (1953/2003) discute o controle exercido pelo Governo e afirma que sua atuação se dá por meio de seu poder de reforçar ou punir as ações dos indivíduos que compõem o grupo. Comportamentos avaliados como “bons” ou “legais” são reforçados, enquanto aqueles tidos como “maus” ou “ilegais” são punidos. Disso o autor destaca que o controle exercido pelo governo e as leis se dá, predominantemente, pelo poder de punir determinadas práticas avaliadas como “ilegais”, de forma a evitar ocorrências de comportamentos indesejáveis:

[...] a agência governamental opera principalmente através do poder de punir, a ênfase é sobre o “errado”. O governo usa seu poder para “manter a paz” – para restringir comportamentos que ameaçam a propriedade e as pessoas de outros membros do grupo (p. 367).

Ainda segundo Skinner (1953/2003), algumas das punições utilizadas pelo Governo consistem na remoção de reforçadores positivos como, por exemplo, quando o governo confisca a propriedade de alguém; ou pela apresentação de reforçadores negativos

como, por exemplo, com a imposição de castigos físicos. Para Skinner (1953/2003) a punição pode ser compreendida como uma técnica de controle comportamental que reduz a frequência de certos comportamentos, sendo caracterizada pela apresentação de um estímulo reforçador negativo ou supressão de um estímulo reforçador positivo. A compreensão de Skinner é compartilhada por Sidman (1989/2009) ao afirmar que:

[...] definimos punição sem apelar para qualquer efeito comportamental; punição ocorre quando quer que uma ação seja seguida ou pela perda de reforçadores positivos ou ganho de reforçadores negativos. Esta definição nada diz sobre o efeito de um punidor sobre a ação que o produz. Ela não diz que punição é o oposto de reforçamento. Ela não diz que punição reduz a probabilidade futura de ações punidas (p. 59).

Faz-se necessário apontar que a punição tem sido estudada ao longo dos anos por diversos autores (AZRIN; HOLZ, 1966; CARVALHO NETO; MAYER, 2011; GODINHO, 2011; HUNZIKER, 2011; MARTINS; CARVALHO NETO; MAYER, 2013; MAYER, 2009; MAYER; GONGORA, 2011; SIDMAN, 1989/2009; SKINNER, 1953/2003; TODOROV, 2001) e que as posições quanto a sua definição e uso não são concordantes. Dentre as posições acerca da punição, Mayer e Gongora (2011) apontam que há uma dicotomia entre os analistas do comportamento, sendo que alguns autores, como Skinner, compreendem a punição pelo procedimento enquanto que outros autores a compreendem pelos efeitos que o procedimento causa no comportamento.

A segunda forma de compreensão apontada por Mayer e Gongora (2011) consiste na visão de autores que se baseiam na definição de Azrin e Holz (1966) que entendem a punição como

[...] *uma consequência do comportamento que reduz a probabilidade futura desse comportamento. Dito de forma mais completa, a punição é uma redução da probabilidade futura de uma resposta específica, como resultado da liberação imediata de um estímulo para essa resposta. O estímulo é designado como um estímulo punitivo; o processo todo é designado como punição.* (p.381; itálico original; tradução nossa).

Como já mencionado, com relação ao uso da punição como técnica de controle, não há um consenso na literatura; entretanto, Skinner (1953/2003) afirma que a punição é “a técnica de controle mais comum da vida moderna” (p.198) e pontua que os efeitos do uso desse procedimento seriam temporários quando comparados a outras técnicas, e gerar subprodutos, tais como emoções relacionadas ao medo e ansiedade:

A longo prazo, a punição ao contrário do reforço, funciona com desvantagem tanto para o organismo punido quanto para a agência punidora. Os estímulos aversivos necessários geram emoções, incluindo predisposições para fugir ou retrucar, e ansiedades perturbadoras (p. 199).

Além disso, o autor destaca outras técnicas que poderiam produzir resultados semelhantes, como o uso de reforço positivo através de subsídios ou bônus para o cumprimento de determinadas condutas (SKINNER, 1953/2003).

Sobre a posição de Skinner em ser favorável ao uso de alternativas à punição, Martins, Carvalho Neto e Mayer (2013) e Mayer e Gongora (2011) esclarecem que a posição skinneriana é favorável ao uso de técnicas alternativas à punição, mas que Skinner não se coloca de forma absoluta contra o uso da punição. Destacam que para o autor seu uso (da punição):

[...] em favor do indivíduo punido e de sua integridade física (ou seja, em situações pontuais e extremas), de um modo controlado e em um ambiente pouco punitivo, é uma técnica justificável, dada a rapidez com que seus efeitos são observados [*pois a punição promoveria uma supressão imediata de respostas*] (MAYER; GONGORA, 2011, p. 54, itálico adicionado)

Além disso, a presença de eventos aversivos no ambiente natural pode ser inevitável. Sobre a inevitabilidade de contato com eventos aversivos, Sidman (1989/2009) apresenta uma posição em concordância com Skinner ao entender que a “punição é trivial em nosso mundo” (p. 81) e que “nós vivemos em um mundo coercitivo, bombardeados por sinais de perigo e ameaças. O governo avisa: ‘Obedecer à lei ou ir para a prisão.’ As agências mantenedoras da lei prestam atenção em nós somente quando fazemos algo passível de punição” (p.33). Para o autor, é inegável a existência de eventos que de alguma forma seriam aversivos, tais como condições da natureza, representadas por desastres naturais como enchentes e terremotos.

Á medida que as leis apresentam descrições de contingências, especificando respostas e consequências, Todorov et al. (2004) afirmam que elas poderiam ser estudadas sob a ótica da Análise do Comportamento, uma vez que diferentes códigos e leis como a Constituição Federal (BRASIL, 1988) ou o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) descreveriam contingências para diferentes setores e segmentos da sociedade. Há na literatura diversos outros autores (CABRAL, 2007; CARVALHO, 2013; CASTILHO, 2012; MARTINS, 2009; SILVA, 2012) que se preocuparam em promover estudos de códigos e leis

subsidiados pela Análise do Comportamento, o que evidencia a aplicabilidade de seus conceitos como instrumentos para análise e interpretação de documentos legais, uma vez que estes apresentam prescrições comportamentais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, por exemplo, foi estudado por Todorov et al. (2004), utilizando a contingência de três termos como unidade de análise para a identificação dos termos das contingências entrelaçadas presentes nos diferentes artigos do ECA. A metodologia utilizada pelos autores consistiu na leitura dos 267 artigos do ECA e sua classificação em eventos antecedentes, respostas e eventos consequentes arranjando-os em contingências. Outros documentos como o projeto de Lei que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência (CABRAL, 2007), as Leis Orgânicas da Saúde que regulamentam o Sistema Único de Saúde – SUS (MARTINS, 2009), as políticas públicas de manejo e uso de agrotóxicos no Distrito Federal (SILVA, 2012), e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (CARVALHO, 2013) também foram analisados seguindo metodologia similar.

Um caráter comum identificado na literatura que promoveu uma interpretação analítico-comportamental de legislações (CABRAL, 2007; CARVALHO, 2013; CASTILHO, 2012; MARTINS, 2009; SILVA, 2012; TODOROV et al., 2004) é que as leis podem não apresentar em seu texto uma disposição que explicita os termos das contingências de forma clara. Por exemplo, uma lei que trata de práticas educacionais inclusivas, pode não apresentar as consequências para o cumprimento ou não de uma determinada prática prevista em lei. Os diversos autores problematizam que ao não apresentar os termos que constituem a contingência, a lei pode ocasionar em uma série de problemas de interpretação, uma vez que, por exemplo, ao não explicitar as condições sob as quais uma determinada ação deveria ocorrer, isso poderia abrir precedentes para múltiplas interpretações. No exemplo anteriormente citado, de uma lei que trata de práticas educacionais inclusivas, pode-se observar na lei uma descrição clara e precisa de todas as ações que devem ser empreendidas por um professor (ou outro indivíduo) para que sejam desenvolvidas as práticas educativas, entretanto essa lei poderia não indicar em quais situações tais práticas deveriam ser empreendidas, resultando assim em problemas de interpretação, pois o professor poderia se questionar se aquela prática deveria ser posta em ação em uma determinada situação ou, se por não haver a especificação da situação, a prática deveria ser implementada em todas as condições que couber.

Uma possível solução apontada por Todorov et al. (2004) e Carvalho (2013) para auxiliar na compreensão dos documentos é a de que sejam feitas análises que relacionem uma

lei com outras correlatas, recorrendo a artigos dessas outras leis para especificar os termos que faltam na interpretação das contingências de um documento; ou que se observem os entrelaçamentos entre diferentes contingências desses documentos. Por exemplo, uma determinada lei que trate do uso e da ocupação do solo urbano poderia apresentar relação com outra lei que trate do zoneamento urbano do município ou outra lei que trate da construção e edificação próxima a recursos naturais como rios ou áreas de preservação ambiental.

Ainda no que se refere à utilização de outras legislações, mais ou menos específicas, para a compreensão de uma lei, a literatura (CARVALHO, 2013; CASTILHO, 2012; MARTINS, 2009) demonstra a necessidade dessa complementação para a compreensão das ações descritas nas leis, pois a incompletude na descrição das relações comportamentais pode estar relacionada a futuros problemas no planejamento, manutenção, monitoramento e avaliação de políticas públicas que venham a ser implementadas.

Acerca das prescrições presentes nas leis, Silva (2012) aponta que as ações e relatos apresentados pela população são, recorrentemente, incompatíveis com as prescrições previstas na legislação. Estudo desenvolvido pela autora coletou informações de trabalhadores e produtores rurais acerca do uso e manejo de agrotóxicos, por meio de entrevistas e observação de suas atividades laborais. A expectativa inicial era de que as informações relatadas e descritas pelos trabalhadores e produtores fossem próximas às descrições identificadas nas legislações, porém os relatos indicaram inadequação e desconhecimento em relação a algumas determinações previstas na lei. Os dados de observação indicaram que mesmo a legislação apresentando a descrição do manejo adequado e seguro dos agrotóxicos, e os trabalhadores relatando tais práticas adequadas previstas na lei, estes apresentavam práticas incompatíveis com as descrições presentes na lei, como, por exemplo, o uso de agrotóxicos em condições e locais não recomendados devido ao potencial de contaminação do solo ou de dano à saúde do próprio trabalhador e de sua família.

Tal situação nos leva à reflexão de que os indivíduos podem se comportar e guiar suas ações com base em experiências prévias e não pelas prescrições comportamentais presentes em uma lei ou política pública. No sentido dessa reflexão, pode-se encontrar apoio em Baum (2005/2006) na distinção entre “saber sobre” e “saber como”. O “saber sobre” implica no relato verbal, onde o indivíduo pode alegar o conhecimento de algo. Já o “saber como” envolve as ações que efetivamente empreendidas por aquele indivíduo. Assim, como no estudo de Silva (2012), um trabalhador pode ser capaz de descrever todas as recomendações e consequências presentes em uma lei sobre o manejo adequado de

agrotóxicos, porém suas ações (práticas) podem ser incompatíveis com aquilo que havia relatado como uma prática adequada.

Contexto similar foi descrito por Carrara et al. (2014), onde os autores observaram e descreveram práticas de parte dos moradores um município com relação à prevenção da proliferação do *aedes aegypti*, vetor transmissor da dengue. Os autores inicialmente entrevistaram os moradores e coletaram diversos relatos que em geral apresentavam descrições de práticas adequadas e em conformidade com as diversas campanhas públicas, e que se efetivamente implementadas reduziriam a probabilidade de proliferação do vetor transmissor. Entretanto, quando da realização de visitas às residências dos moradores, foi constatado que em alguns casos as práticas eram incompatíveis com aquilo que haviam relatado anteriormente. Assim, pode-se observar que o relato verbal pode diferir das ações concretas dos indivíduos.

Nas duas situações anteriormente apresentadas é possível observar que uma lei por si só não garante que os indivíduos se comportem apenas sob controle das prescrições comportamentais nela descritas, mas também podem estar sujeitos a diversas outras variáveis que podem influenciar no seguimento ou não da lei. Um estudo que ilustra tal relação foi desenvolvido por Le Sénéchal-Machado e Todorov (2008) que observaram as ações que resultaram em significativas mudanças comportamentais dos motoristas e pedestres na cidade de Brasília-DF com relação à faixa de pedestres e avaliaram os fatores que contribuíram para o estabelecimento de uma nova prática cultural.

No estudo os autores analisaram documentos como notícias de jornais, campanhas de prevenção a acidentes, relatórios estatísticos e de demais ações e informações relacionadas ao trânsito na cidade de Brasília-DF, sendo identificadas ações em vários níveis e por meio de diversas agências, que objetivaram intervir e instaurar uma nova prática cultural, no caso o respeito à faixa de pedestres. Entre as ações, inicialmente deu-se uma etapa educativa junto aos motoristas e pedestres, onde foram fornecidas regras e modelos dos comportamentos esperados. Após o período de educação e “conscientização” sobre a nova prática, começaram a vigorar as novas regras e os policiais pararam de fazer orientações educativas e iniciaram a aplicação de multas. Durante todo o processo foram veiculadas notícias em diferentes meios de comunicação com o objetivo de colocar os indivíduos em contato com as regras e as consequências dos comportamentos de outros motoristas que foram multados. Em primeira análise, após o término do período educativo (e, portanto, na vigência do período de aplicação de multas) os autores notaram alto índice de aplicação das multas, o que demonstrou que apenas o caráter informativo e educativo por si só não foram suficientes para controlar o

comportamento dos motoristas e evitar que cometessem infrações, sendo necessária a utilização de punição positiva (aplicação de multas) com o objetivo de reduzir as infrações. Os autores destacam que com o início da aplicação de multas os meios de comunicação tiveram importante função na exposição dos moradores às regras, uma vez que não só os informavam sobre as consequências de suas ações, como também os colocavam em contato com a situação de outros indivíduos que haviam sido punidos por não seguir as regras, o que consistia em modelo para os demais indivíduos. Os dados estatísticos do período em que ocorreram as ações relacionadas ao uso adequado da faixa de pedestres apontaram uma redução no percentual de atropelamentos com mortes e também no número de atropelamento de pedestres.

Nesse contexto, entende-se que a formulação ou o planejamento de leis e políticas públicas, subsidiadas ou instrumentalizadas pela Análise do Comportamento, poderia constituir de auxílio para que os municípios (tanto munícipes como agentes públicos) deem conta de seu processo de desenvolvimento urbano, evitando algumas das consequências prejudiciais, anteriormente mencionadas. Diante disso, o presente estudo considerou relevante proceder a uma análise das contingências implícitas em documentos de lei acerca da mobilidade urbana. Tal análise, como se poderá constatar nos objetivos e procedimentos relatados adiante, buscou identificar prescrições comportamentais em relação à mobilidade urbana, seja para que a população no que respeita às suas práticas culturais, seja às instituições públicas, quando representadas no contexto de políticas públicas.

Em função do exposto, objetivou-se, neste estudo, desenvolver uma análise das contingências comportamentais, direta ou indiretamente referenciadas no Estatuto da Cidade, na Política Nacional de Mobilidade Urbana e no Plano Diretor de um município brasileiro do interior do Estado de São Paulo, considerando a relação entre suas prescrições. Para dar conta dessa finalidade, de forma específica, objetivou-se:

- (1) Identificar e descrever as contingências presentes no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001);
- (2) Identificar e descrever as contingências presentes na Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012);
- (3) Identificar e descrever as contingências presentes no Plano Diretor do Município de Bauru-SP – Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008 (BAURU, 2008);
- (4) Analisar, comparativamente, as contingências referidas no Estatuto da Cidade, na Política Nacional de Mobilidade Urbana e no Plano Diretor do município de Bauru-SP, as quais contemplem relação com a mobilidade urbana;

(5) Verificar se, e como, ocorre entrelaçamento entre as contingências previstas no Estatuto da Cidade, na Política Nacional de Mobilidade Urbana com as presentes no Plano Diretor do município de Bauru-SP.

2. MÉTODO

Este estudo adotou metodologia descritiva que objetivou identificar e sistematizar os termos de contingência de três termos de três documentos de lei brasileiros relacionados à mobilidade urbana. Tal procedimento é uma adaptação parcial do procedimento adotado por Todorov et al. (2004) para o estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O procedimento em questão foi adotado em outros estudos (CABRAL, 2007; CARVALHO, 2013; CASTILHO, 2012; MARTINS, 2009; SILVA, 2012;), evidenciando-se útil para a identificação de prescrições comportamentais de documentos legais.

2.1. Fontes de Dados

Conforme abordado anteriormente, essa pesquisa objetivou a análise de documentos legais relacionados à mobilidade urbana. Os documentos selecionados para compor o objeto de estudo foram o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), a Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012) e o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP – Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008 (BAURU, 2008). A escolha pelo plano diretor do município em questão deu-se por conveniência, uma vez que é o município em que o Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem, ao qual este estudo está vinculado, está instituído.

Para efeito de análise, neste estudo foram consideradas as versões das legislações que estavam em vigor até o início da coleta de dados (fevereiro de 2014); sendo assim, não foram analisadas novas emendas à legislação após esse limite temporal, embora não se desconsidere o fato de que essas novas emendas possam vir a ter influência direta e/ou indireta sobre as legislações citadas, garantindo novos rumos e interpretações para elas.

2.1.1. Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001

O Estatuto da Cidade é o documento que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que tratam “Da Política Urbana” e estabelecem as diretrizes gerais da política urbana (BRASIL, 2001).

O artigo 182 da Constituição Federal dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, a qual é de responsabilidade do Poder Público Municipal, tendo por objetivo “ordenar

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Nos dois primeiros parágrafos o artigo estabelece o Plano Diretor como instrumento básico para a expansão urbana e é ele que direciona o uso da propriedade urbana para que esta cumpra sua “função social”. No quarto parágrafo estabelece que caso não haja um adequado aproveitamento do solo urbano, o proprietário estará sujeito a consequências:

[...]

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

O artigo 183 da Constituição Federal discorre sobre a usucapião, apontando o direito à propriedade para o indivíduo que faça uso de um local, para sua moradia ou de sua família, há cinco anos ininterruptos e sem oposição, e desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Ao todo o Estatuto da Cidade apresenta 58 artigos organizados em 5 Capítulos. O documento apresenta ainda 12 seções, todas inseridas no Capítulo II, intitulado “Dos Instrumentos da Política Urbana”. No *Quadro 2*, a seguir, é apresentada uma síntese dos capítulos e seções presentes no documento.

Quadro 2 – Síntese dos capítulos e seções do Estatuto da Cidade

CAPÍTULOS E SEÇÕES DO ESTATUTO DA CIDADE	
CAPÍTULO I	DIRETRIZES GERAIS
	DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA
	Seção I – Dos instrumentos em geral
	Seção II – Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
	Seção III – Do IPTU progressivo no tempo
	Seção IV – Da desapropriação com pagamento em títulos
	Seção V – Da usucapião especial de imóvel urbano
CAPÍTULO II	Seção VI – Da concessão de uso especial para fins de moradia
	Seção VII – Do direito de superfície
	Seção VIII – Do direito de preempção
	Seção IX – Da outorga onerosa do direito de construir
	Seção X – Das operações urbanas consorciadas
	Seção XI – Da transferência do direito de construir
	Seção XII – Do estudo de impacto da vizinhança
CAPÍTULO III	DO PLANO DIRETOR
CAPÍTULO IV	DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE
CAPÍTULO V	DISPOSIÇÕES GERAIS

Fonte: elaborado pelo autor

2.1.2. Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012

A lei denominada Política Nacional de Mobilidade Urbana, apresenta 28 artigos, organizados em sete capítulos. Segundo sua ementa, a lei “institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 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 nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências”. Segundo o artigo 1º da lei, a Política Nacional de Mobilidade Urbana consiste em 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. No *Quadro 3*, a seguir, é apresentada uma síntese dos capítulos e seções presentes no documento.

Quadro 3 – Síntese dos capítulos e seções da Política Nacional de Mobilidade Urbana

CAPÍTULOS E SEÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA	
CAPÍTULO I	DIRETRIZES GERAIS
	Seção I – Das definições Seção II – Dos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana
CAPÍTULO II	DAS DIRETRIZES PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO
CAPÍTULO III	DOS DIREITOS DOS USUÁRIOS
CAPÍTULO IV	DAS ATRIBUIÇÕES
CAPÍTULO V	DAS DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS SISTEMAS DE MOBILIDADE URBANA
CAPÍTULO VI	DOS INSTRUMENTOS DE APOIO À MOBILIDADE URBANA
CAPÍTULO VII	DISPOSIÇÕES FINAIS

Fonte: elaborado pelo autor.

2.1.3. Plano Diretor Participativo do Município de Bauru – Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008

O Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP é o documento que estabelece normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade em todo o território do Município, em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Trata-se da regulamentação no município de Bauru-SP das proposições apresentadas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e do estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Ao todo o documento apresenta 272 artigos, organizados em 17 Capítulos

dispostos em 12 Títulos. Para uma melhor compreensão da disposição e organização dos Títulos e Capítulos do documento, esses foram sintetizados e dispostos no *Quadro 4*, a seguir.

Quadro 4 – Síntese dos títulos e capítulos do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP

TÍTULOS	CAPÍTULOS
TÍTULO I - OBJETO DA LEI E ÂMBITO DE APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS, DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE E DOS INSTRUMENTOS DO DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO.	I - objeto da lei e âmbito de aplicação; II - dos princípios; III - da função socioambiental da cidade e da propriedade;
TÍTULO II	I - do território do município;
TÍTULO III	I - do ordenamento do território; II - das áreas especiais; III - dos instrumentos da política urbana;
TÍTULO IV - DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS DOS SETORES DE PLANEJAMENTO URBANO E RURAL.	I – dos setores urbanos; II – dos setores rurais;
TÍTULO V - DAS POLÍTICAS SETORIAIS E SUSTENTÁVEIS URBANA E RURAL.	I - do meio ambiente, do abastecimento de água e esgotamento sanitário; II - do abastecimento de água;
TÍTULO VI - DAS POLÍTICAS SETORIAIS URBANA E RURAL.	I – do sistema viário, da mobilidade, do transporte, do conselho municipal;
TÍTULO VII - DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL.	I – das políticas regionais; II – do desenvolvimento urbano e rural sustentável;
TÍTULO VIII - DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO.	I – dos instrumentos em geral;
TÍTULO IX - DOS DIREITOS SOCIAIS URBANOS E RURAIS	I – das políticas sociais;
TÍTULO X - DA GESTÃO DA POLÍTICA URBANA E RURAL	I – do sistema municipal de planejamento e gestão; II - das estratégias de implantação do plano diretor participativo do município de Bauru;
TÍTULO XI - DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS	–
TÍTULO XII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS	–

Fonte: elaborado pelo autor.

2.2. Instrumento de Coleta e Análise de Dados

Para a coleta e análise dos dados foi adotada a contingência de três termos como unidade de análise, objetivando identificar os três termos que a compõe (contexto antecedente, resposta e consequência). Para tanto, foi adotada a partir da literatura (SOUZA, 1999, 2000; SKINNER, 1953/2003; TODOROV et al., 2004) a seguinte classificação para cada termo da contingência de três termos:

Contexto antecedente: situações ambientais que compreendem o contexto, condição ou circunstância em que o comportamento ocorre ou deveria ocorrer;

Resposta: descreve e/ou indicia, explícita ou implicitamente, a ação ou deveres esperados de um indivíduo (ou do governo, enquanto agência);

Consequência: são consequências direta ou indiretamente relacionadas a uma resposta.

2.3. Procedimento de Coleta e Análise de Dados

A etapa de coleta dos dados teve início com a seleção dos documentos que seriam alvo de análise, o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), a Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012) e o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP – Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008 (BAURU, 2008). Os documentos foram identificados e compilados em três diferentes arquivos com o objetivo de que fossem estudados separadamente.

A ordem de leitura e análise dos três documentos foi: 1) Estatuto da Cidade, 2) Política Nacional de Mobilidade Urbana e 3) Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. A escolha por essa ordem quanto à sequência de análise deu-se de forma arbitrária, uma vez que se preferiu observar inicialmente uma legislação federal (e mais ampla) e em seguida àquelas que nela se basearam. Tal disposição será a mesma adotada, oportunamente, na seção de Resultados e Discussão.

A estratégia de pesquisa foi baseada em Todorov et al. (2004) e consistiu em um procedimento similar aplicado em cada um dos três documentos. Inicialmente realizou-se uma leitura do documento legal na íntegra, seguindo a ordem em que o conteúdo estava disposto e apresentado. Ou seja, foi feita uma leitura geral de todo o documento. Nessa etapa, foram identificadas as partes (títulos, capítulos, artigos, parágrafos, incisos e alíneas) constituintes dos documentos, tendo como base a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a forma como os documentos legais devem ser estruturados. Essa etapa foi importante por possibilitar ao pesquisador adquirir um conhecimento geral e amplo do teor dos documentos.

Em seguida, foi realizada nova leitura e ao ser identificado algum título, capítulo, artigo, parágrafo, inciso e alínea que descrevesse um contexto antecedente (situações ambientais que descrevem o contexto em que os comportamentos ocorrem), este era sinalizado e uma nova consulta ao documento era realizada, com o objetivo de identificar trechos da lei que descrevessem ação ou ações (respostas) esperadas diante do contexto antecedente. Posterior à identificação das respostas, uma nova leitura foi feita, buscando identificar trechos que prescrevessem consequências às respostas anteriormente identificadas.

A seguir, descreve-se um breve exemplo desse procedimento aplicado ao Plano Diretor Participativo do Município de Bauru (BAURU, 2008), em contingência que trata da implementação de políticas públicas de mobilidade urbana no município. Nesse exemplo, contexto antecedente, resposta e consequência estão “distribuídos” em diferentes artigos, mas, em muitos casos (de contingências descritas), foi possível encontrar essas três instâncias em um mesmo artigo ou na conjunção de seu *caput* com parágrafos, incisos ou alíneas. No exemplo em questão as contingências foram identificadas nos artigos 170, 171 e 172 da lei, como especificado a seguir:

Art.170 - A política de mobilidade urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam os art. 21, inciso XX, e 182, da Constituição Federal, e tem como objeto à interação dos deslocamentos de pessoas e bens com a cidade.

Art.171 - A política de mobilidade urbana tem como objetivo contribuir para o acesso amplo e democrático à cidade, por meio do planejamento e organização do sistema de mobilidade urbana e a regulação dos serviços de transportes urbanos.

Art.172 - Criação de um Conselho Municipal de Mobilidade com a finalidade de assegurar a participação comunitária na elaboração de diretrizes para a implantação de políticas voltadas à mobilidade urbana do Município, sendo que este conselho deverá ter representantes dos órgãos municipais, da comunidade e da universidade.

Como dito, a contingência trata da implementação da política de mobilidade urbana no município. O contexto antecedente pode ser identificado nos artigos 170 e 171, onde é dado que a política de mobilidade urbana é um instrumento favorecedor do deslocamento tanto de pessoas como de bens no território municipal, sendo que seu objetivo é o de contribuir para que ocorra amplo e democrático acesso à cidade por meio da regulamentação dos diferentes sistemas e serviços de transportes urbanos. O artigo 172 apresenta as ações (Respostas) esperadas dos governantes municipais, é disposto que deverá ocorrer a criação de um Conselho Municipal de Mobilidade para que se assegure a participação de diferentes segmentos da sociedade no processo de elaboração do planejamento urbano. Quanto à consequência não foram identificados artigos que façam menção direta as consequências para o cumprimento ou não das ações esperadas do poder público, entretanto a leitura do documento como um todo nos leva a concluir possíveis consequências implícitas como, por exemplo, que a criação do Conselho Municipal de Mobilidade possibilitaria a participação da população na elaboração das políticas de mobilidade urbana de modo que o acesso à cidade ocorra de forma ampla e democrática. Há ainda a possibilidade de que se façam outras inferências de possíveis consequências, como no caso de os agentes públicos

não se comportarem de acordo com a lei, o que poderia afetar o referido acesso à cidade, ou ainda a possibilidade de que os governantes sofram sanções pelo não cumprimento de suas atribuições. Tais relações serão melhor aprofundadas na seção de Resultados e Discussão.

A partir da leitura e identificação dos termos de contingência três termos presentes nos três documentos, os dados foram sistematizados e organizados em tabelas, onde foram categorizados funcionalmente, detalhando se descreviam função de contexto antecedente, resposta ou consequência.

Após essa etapa, as contingências descritas nos documentos foram categorizadas em contingências completas (que apresentavam os três termos da contingência) e incompletas (que apresentavam parcialmente os termos da contingência) e tiveram suas frequências de ocorrência quantificadas. É importante destacar que uma contingência que apresentasse apenas “resposta” e “consequência” era classificada como completa, pois as leis permitiam a identificação de artigos (e outros dispositivos) que serviam de contexto antecedente geral, cujas disposições permeavam todo o documento.

Quando o texto não descrevia de forma explícita a consequência de uma resposta específica, optou-se por “completar” essas contingências com descrições que estariam implícitas na contingência, como ocorreu no exemplo apresentado anteriormente. No exemplo, são dispostos o “contexto antecedente” e a “resposta” esperada dos governantes municipais, entretanto não é descrita de forma explícita em um artigo qual a consequência para o cumprimento, ou não cumprimento, da ação. Nesse caso é descrito no texto qual a ação esperada por parte do município, bem como o modo com que ela deve ser conduzida, porém não é disposta a consequência resultante dessa ação, mas a leitura e interpretação da contingência e do documento como um todo possibilita a conclusão sobre possíveis consequências implícitas; essas consequências foram utilizadas para completar a contingência.

Com base nos conceitos anteriormente apresentados, essas contingências foram classificadas em temas/assuntos com base na relação que estabelecem com o planejamento e gestão urbana, mais especificamente com a mobilidade urbana e o seu desenvolvimento sustentável. Também se procurou analisar e comparar as contingências entre si, objetivando avaliar a existência de entrelaçamentos entre elas, ou seja, observando se uma determinada contingência previa relação com outra contingência da mesma lei ou se previa relação com as contingências presentes nos outros documentos de lei.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Devido à natureza dos dados optou-se por desenvolver a discussão dos resultados na medida em que estes foram identificados e descritos na análise dos documentos. Sendo os dados provenientes de três leis diferentes e por apresentarem menção a outros documentos legais, inclusive com os documentos mencionando uns aos outros, e com seus termos (contextos antecedentes, respostas e consequências) dispostos de forma não sequencial ao longo dos artigos da lei, acredita-se que discutir os dados na medida em que são apresentados possibilita uma análise mais específica das contingências descritas, favorecendo a compreensão de como foram identificadas, além de observações pontuais, para que posteriormente se conduza uma análise e discussão conjunta dos três documentos estudados.

Considerando os objetivos propostos para este estudo, serão apresentadas separadamente as análises das contingências identificadas em cada uma das leis e em seguida os dados serão discutidos comparativamente entre si de modo a avaliar as relações entre as contingências identificadas e suas prescrições. Assim, para a apresentação dos resultados, optou-se por dividir esta seção em subseções, seguindo a mesma ordem com que os documentos foram analisados. Inicialmente serão apresentados os dados obtidos do Estatuto da Cidade (subseção 3.1), seguido pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (subseção 3.2), pelo Plano Diretor Participativo do Município de Bauru (subseção 3.3) e finalizado pela Discussão conjunta das contingências dos três documentos analisados (subseção 3.4). Nas subseções 3.1, 3.2 e 3.3 será feita uma descrição geral e quantificada das contingências identificadas em cada uma das leis e, em seguida, as contingências serão agrupadas por temas e subtemas de acordo com seu conteúdo. Na subseção 3.4, a partir de uma análise conjunta dos três documentos, serão apresentadas, analisadas e discutidas as relações entre os três documentos.

Ainda objetivando auxiliar na compreensão e organização dos resultados, optou-se por adotar um sistema de classificação das contingências identificadas: a) as contingências identificadas em cada documento foram numeradas de forma sequencial a partir do número 1, reiniciando a contagem em cada novo documento; b) adoção de um sufixo para identificar a qual lei a contingência estava associada, sendo o sufixo “A” para as contingências do Estatuto da Cidade, “B” para as contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e “C” para as associadas ao Plano Diretor Participativo de Bauru.

3.1. Descrição das contingências enunciadas pelo Estatuto da Cidade

No Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) foram identificadas 35 contingências, sendo todas avaliadas completas. As contingências identificadas foram classificadas em temas e subtemas de acordo com os conteúdos e assuntos que tratavam. Essa classificação das contingências pode ser observada no *Quadro 5* que apresenta os temas e subtemas, além do número de contingências identificadas em cada um deles.

Quadro 5 – Temas e subtemas identificados no Estatuto da Cidade

TEMAS	SUBTEMAS	QUANTIDADE DE CONTINGÊNCIAS
Tema I - Competências da União	-	1 contingência
Tema II – Instrumentos da Política Urbana	a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória de Solo Urbano Não Edificado, Subutilizado ou Não utilizado	6 contingências
	b) Direito de Preempção	4 contingências
	c) Usucapião de Imóvel Urbano	3 contingências
	d) Direito de Superfície	2 contingências
	e) Direito de Construir	4 contingências
	f) Operações Urbanas Consorciadas	5 contingências
	g) Estudo de Impacto de Vizinhança	2 contingências
Tema III – Plano Diretor	-	8 contingências

Fonte: elaborado pelo autor.

Antes de uma apresentação detalhada das contingências identificadas, é importante destacar que o Estatuto da Cidade possui diversos artigos que foram interpretados como “contextos antecedentes gerais”. Como já mencionado, os artigos receberam essa classificação por apresentarem uma descrição geral que permeia diversas partes do documento, sendo possível observar esses artigos tanto no início como no final do documento. Sendo assim, ainda que uma contingência identificada não apresentasse um artigo que descrevesse uma condição específica como contexto antecedente, ela poderia estar relacionada a um dos contextos antecedentes gerais identificados, fazendo com que uma contingência que não apresentasse contexto antecedente específico, mas contasse com a descrição das respostas e da consequência, fosse avaliada como “contingência completa”.

Nesse sentido, como contexto antecedente geral, os artigos 1º e 2º apontam o Estatuto da Cidade como o instrumento que regulamenta as disposições dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais que regulam o uso da propriedade urbana e define as diretrizes gerais da política urbana estabelecendo que a “política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

No artigo 2º é ainda destacado que tais diretrizes não se restringem apenas aos agentes públicos, como prefeituras e governos federais e estaduais, mas também a outras instâncias, como a iniciativa privada ou outros setores da sociedade civil; isso fica evidente nos incisos II e III do artigo 2º:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (BRASIL, 2001).

Quando da identificação dos contextos antecedentes gerais, notou-se que os artigos 1º e 2º também apresentavam em seu texto consequências inerentes à aplicação da lei ao dispor que o Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (artigo 1º) tendo “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (artigo 2º). Essas disposições foram interpretadas como consequências de longo prazo, obtidas da completa aplicação da lei.

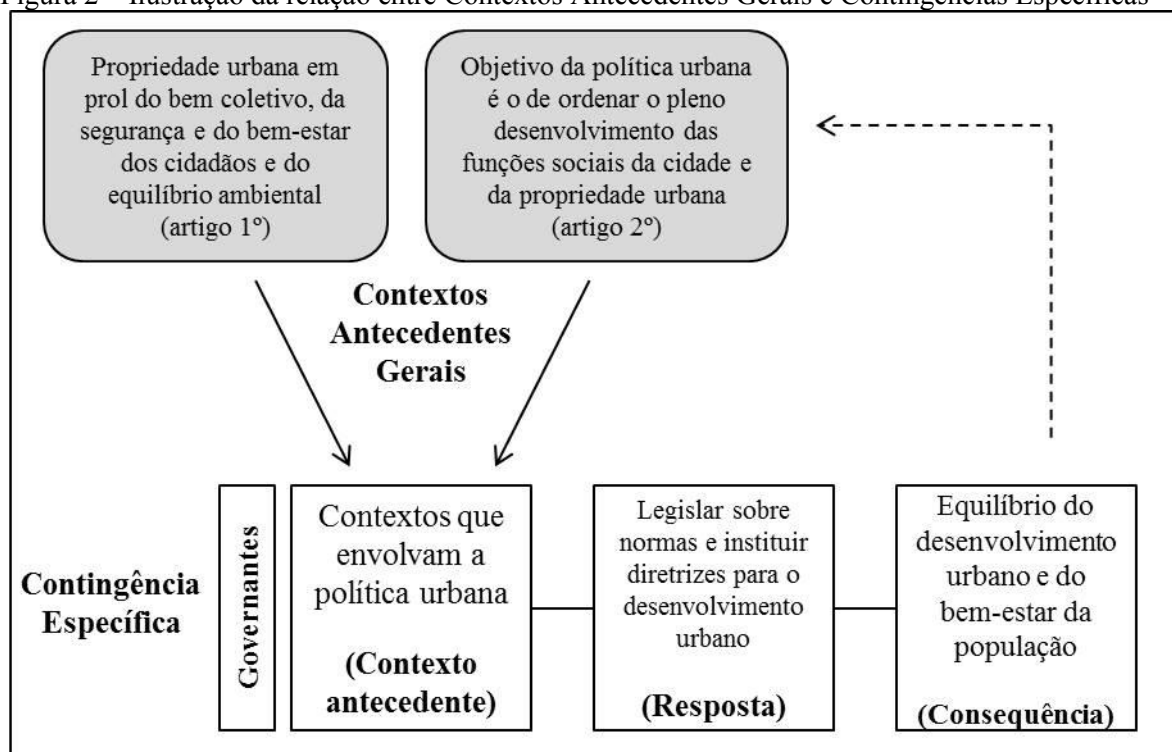
Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais (BRASIL, 2001).

Observa-se que esses contextos antecedentes gerais podem ser interpretados como regras gerais norteadoras do documento como um todo e que atuam como contexto para as demais contingências específicas presentes na lei. A *Figura 2*, a seguir, apresenta uma representação dessa relação utilizando o conteúdo dos artigos 1º e 2º e uma contingência específica que trata das competências da União.

Figura 2 – Ilustração da relação entre Contextos Antecedentes Gerais e Contingências Específicas



Fonte: elaborado pelo autor.

Na *Figura 2* estão representados os contextos antecedentes gerais descritos nos artigos 1º e 2º que tratam dos objetivos e finalidade da propriedade e política urbanas, e uma contingência que trata das competências da União. A contingência apresentada no exemplo foi utilizada apenas para ilustrar a relação, sendo que os contextos antecedentes gerais dispõem de associação com diversas outras contingências da lei. A ilustração também visa representar a relação que as consequências de longo prazo especificada nos artigos 1º e 2º estabelecem com a contingência. A partir das disposições gerais presentes nos artigos 1º e 2º pode-se deduzir que, quando efetivamente implementadas, as ações prescritas pela lei propiciariam o pleno desenvolvimento das funções sociais dos municípios o que também poderia ser entendido como uma consequência geral que controlaria as ações dos envolvidos com a lei, tanto governantes quanto munícipes.

Quanto à referida “função social”, mencionada no parágrafo anterior, no artigo 39 há a descrição dos requisitos para que uma propriedade urbana cumpra sua função social. O cumprimento da função social de uma propriedade se dá pelo uso em atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade e que estão expressas no plano diretor do município. Além disso, as funções sociais da propriedade estariam relacionadas ao atendimento das necessidades dos munícipes quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao

desenvolvimento de atividades econômicas, consequências de longo prazo obtidas da total aplicação das políticas urbanas.

No artigo 4º é mencionado um conjunto de instrumentos para que a lei atinja seus fins, fazendo menção a planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território. Em específico no inciso III apresenta uma série de instrumentos para a viabilização do planejamento municipal, dentre eles o plano diretor e a gestão orçamentária participativa.

Sobre a gestão orçamentária participativa, o artigo 44 indica que ela deverá incluir “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”. Ainda nesse sentido, o §3º do artigo 4º prevê que os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal deverão ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. É importante destacar que o controle social referido pela lei não é delimitado, apenas é utilizado para tratar das ações que contam com a participação dos munícipes no sentido de fiscalizar a atuação do Poder Público municipal. Ainda relacionado a isso, o Estatuto da Cidade prevê em seu Capítulo IV, intitulado da “Da Gestão Democrática Da Cidade”, a participação da comunidade na gestão municipal e, em específico no artigo 43, é expresso que para garantir a gestão democrática da cidade, o poder público poderá lançar mão de instrumentos como consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e a presença de órgãos colegiados de política urbana.

Como anteriormente destacado, tais artigos apresentam noções que permeiam outros artigos do texto e, por consequência, as contingências identificadas. A seguir, serão apresentadas essas contingências, destacando seus termos e discutindo suas prescrições comportamentais. Como forma de apresentação dessas contingências, optou-se por classificá-las em temas e subtemas de acordo com o assunto de que tratam as contingências, também serão apresentados os artigos relacionados a esse assunto e que foram analisados na etapa de classificação dos termos da contingência.

Tema I – Competências da União

Artigos analisados:

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

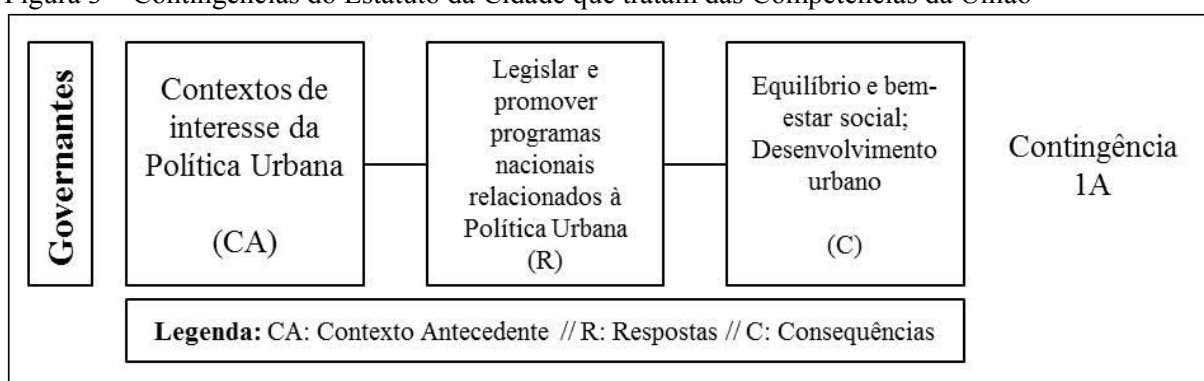
Quanto às competências atribuídas à União, a partir da análise do artigo 3º foi possível identificar uma contingência relacionada aos governantes. É prescrito que à União, representada por seus membros, competem ações (respostas) como legislar sobre normas gerais e de cooperação entre a própria União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, bem como promover programas de construção de moradias e elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território. É importante aqui esclarecer que o Estatuto da Cidade caracteriza-se por ser uma lei que afeta todos os entes federados à República Federativa do Brasil, para compreender quem são os entes federados, vale retomar um aspecto da Constituição Federal de 1988 e das disposições presente nos artigos 1º e 18 dessa Constituição, que estabelecem a organização político-administrativa em União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...] **Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, negrito original).

Quanto ao contexto antecedente, o documento não apresenta um artigo em que isso se dê de forma explícita, porém a leitura do *caput* do artigo 3º possibilita a interpretação de que essas ações devem ocorrer em contextos que sejam de interesse da política urbana. Porém, ao não apresentar uma descrição de contextos antecedentes específicos que delimitem condições para que essas ações ocorram, o texto propicia livre interpretação de quando e onde essas ações deverão ser executadas. Ademais, também não há a menção direta de consequências contingentes a execução ou não de tais ações, não ficando explícitos os possíveis benefícios ou malefícios de sua efetiva aplicação ou da não aplicação. Entretanto,

mesmo que não haja menção direta da consequência, a leitura do artigo 3º nos possibilita concluir que a União se comporta (compreendido no sentido mais básico de executar algo) sob controle das consequências de longo prazo apresentadas nos incisos II, III e V: “II – [...] tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III – [...] melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...] e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2001). Pelo exposto, observa-se que a União deverá atuar tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, ou seja, as ações produziram como consequência em longo prazo o equilíbrio e bem-estar da população, além de melhorias na habitação, saneamento básico e no desenvolvimento econômico e social do país. Assim, é possível classificar a contingência obtida da interpretação do artigo 3º como completa, uma vez que foi possível identificar os termos da contingência referenciados de forma implícita e explícita. Uma representação da contingência descrita pode ser observada na *Figura 3*, apresentada a seguir, onde são descritos de forma sucinta o contexto antecedente, respostas e consequências.

Figura 3 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam das Competências da União



Fonte: elaborado pelo autor.

Uma reflexão importante que pode ser extraída dessa contingência diz respeito à avaliação da execução das ações esperadas da União. O documento em diversos momentos (e contingências) menciona que a política urbana deve contemplar diversos segmentos da sociedade, sendo que uma das razões para isso é que possibilitaria um maior controle das ações dos agentes públicos, evitando desvios de conduta. Entretanto, a descrição de algumas dessas ações é caracterizada pela utilização de termos amplos, o que poderia dificultar ou impedir a mensuração e avaliação de se uma determinada ação foi de fato executada pelos representantes do Poder Público. Por exemplo, no inciso I do artigo 3º onde discorre que a União deverá legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, não há na lei um

detalhamento sobre como se dará tal processo ou como este poderia ser avaliado, diferentemente do que ocorre no inciso III do artigo 3º onde há menção a obrigatoriedade de promover programas de construção de moradias, que poderiam ser, oportunamente, quantificáveis, mensurando-se a realização ou não das ações. Assim, observa-se que a lei é explícita ao apontar a necessidade de que ocorra um controle das ações dos agentes públicos, entretanto suas disposições não são consistentes quanto às possibilidades de avaliação quando da execução ou não do que foi prescrito.

Tema II – Instrumentos da Política Urbana

A partir das contingências identificadas, optou-se por dividir o tema que trata dos Instrumentos da Política Urbana em sete subtemas: a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória de Solo Urbano Não Edificado, Subutilizado ou Não Utilizado; b) Direito de preempção; c) Usucapião de imóvel urbano; d) Direito de superfície; e) Direito de construir; f) Operações urbanas consorciadas; g) Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV; que serão apresentados a seguir.

- a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória de Solo Urbano Não Edificado, Subutilizado ou Não Utilizado**

Artigos analisados:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

Para a composição das contingências do subtema a) “a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória de Solo Urbano Não Edificado, Subutilizado ou Não Utilizado”, foram utilizados os artigos 5, 6, 7, 8 e 46. Nesse subtema foram identificadas seis contingências, sendo quatro associadas aos comportamentos dos governantes do município (agentes públicos) e duas referentes aos comportamentos dos munícipes (moradores e proprietários). A seguir, na *Figura 4*, são representadas as contingências relacionadas ao subtema.

Figura 4 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória de Solo Urbano Não Edificado, Subutilizado ou Não Utilizado

Governantes	Lei municipal que prevê as condições de parcelamento, edificação de imóveis subutilizados; Imóveis em subutilização (CA)	Notificar o proprietário dos imóveis em subutilização (R)	Providências do proprietário quanto ao uso do imóvel; Melhor uso do espaço urbano; (C)	Contingência 2A
Proprietários	Lei municipal que prevê as condições de parcelamento, edificação de imóveis subutilizados; Imóveis em subutilização (CA)	Subutilizar o imóvel (R)	Notificação do Poder Público (C)	Contingência 3A
Proprietários	Notificação do Poder Público (CA)	Manter o imóvel em subutilização (R)	Cobrança de IPTU progressivo no tempo (impostos); Desapropriação do imóvel (C)	Contingência 4A
Governantes	Imóvel que se manteve com características de subutilização após notificação (CA)	Cobrar IPTU progressivo no tempo (cobrança de impostos) (R)	Providências do proprietário quanto ao uso do imóvel; Melhor uso do espaço urbano (C)	Contingência 5A
Governantes	Imóvel que se manteve com características de subutilização após período de 5 anos (CA)	Desapropriar o imóvel e efetuar o pagamento em títulos da dívida pública (R)	Uso adequado do imóvel; Melhor uso do espaço urbano (C)	Contingência 6A
Governantes	Contextos em que o município tem posse de imóveis desapropriados (CA)	Não utilizar o imóvel conforme os interesses da política social (R)	Sanções por improbidade administrativa (C)	Contingência 7A
Legenda: CA: Contexto Antecedente // R: Respostas // C: Consequências				

Fonte: elaborado pelo autor.

A Contingência 2A, relacionada aos governantes, tem como contextos antecedentes as disposições dos artigos 5º, 6º e 46, onde podem ser observadas condições em que o município poderá proceder ao parcelamento, a edificação ou a utilização de espaços urbanos não utilizados ou subutilizados. Para isso, especificamente no §2º e §3º do artigo 5º, são apresentadas ações esperadas do Poder Executivo municipal, sendo que este deverá atuar na notificação dos proprietários de imóveis que se encontram na referida situação (resposta). Nessa contingência, não foi encontrada uma consequência diretamente mencionada na lei, porém, considerando todo o conteúdo de que trata, implicitamente é esperado que as ações governamentais resultem em melhor uso do espaço urbano no longo prazo, uma vez que a partir da notificação o proprietário poderia fazer uso do imóvel em subutilização, o que contribuiria para o melhor aproveitamento do território urbano do município.

Um aspecto interessante da contingência citada é quanto à conceituação do que seria um imóvel subutilizado. Segundo o §1º do artigo 5º, tal classificação é dada ao imóvel “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”. Por essa classificação, destacam-se dois pontos: a) nota-se uma relação de dependência entre o Estatuto da Cidade e as legislações municipais, no caso o Plano Diretor, recorrendo um ao outro para criar estratégias de controle do comportamento; e b) na medida em que determina que a classificação se dê de acordo com o Plano Diretor, faculta aos municípios regulamentarem sobre o que seria um imóvel subutilizado, podendo gerar múltiplas e discrepantes interpretações sobre o que seria um imóvel subutilizado em cada município brasileiro, porém, ainda assim permitiria que cada município lidasse com especificidades de seu próprio território.

Da análise dos artigos 5º, 6º, 7º, 8º e 46, podem ser descritas outras quatro contingências relacionadas à contingência anterior, sendo duas contingências (3A e 4A) que envolvem os proprietários de imóveis e outras duas (5A e 6A) relacionadas aos agentes públicos municipais.

A Contingência 3A, relacionada aos proprietários de imóveis, tem como contexto antecedente a lei municipal que trata da subutilização de imóveis urbanos mencionada no artigo 5º, que em caso de o proprietário subutilizar o imóvel (resposta), obterá como consequência a notificação do Poder Público municipal que incorrerá de um prazo para que seja encaminhada proposta de utilização do imóvel (artigo 5º). A Contingência 4A, também relacionada aos proprietários, e que decorre da primeira contingência apresentada, prevê que após a notificação de subutilização do imóvel (contexto antecedente) e o proprietário mantenha o imóvel em condições que o caracterizem como subutilizado (resposta), esse estará

sujeito às consequências previstas no artigo 7º e 8º, que envolvem punições como a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo ou posterior desapropriação do imóvel.

Quanto às duas contingências relacionadas aos comportamentos dos agentes públicos municipais, em uma contingência (5A) o contexto antecedente é dado pela situação que envolve imóvel onde houve a manutenção da subutilização após a notificação, e a resposta esperada dos agentes públicos municipais é que procedam a aplicação do IPTU progressivo no tempo, tendo como consequência implícita que o proprietário promova o uso adequado do imóvel (artigo 7º). A segunda contingência (6A) relacionada aos comportamentos dos agentes públicos tem como contexto antecedente os imóveis que se mantenham em subutilização por período superior a cinco anos (artigo 8º), sendo que os agentes públicos deverão então proceder à desapropriação, tomando assim a posse do imóvel (resposta) para que promovam uso adequado dele, o que possibilitaria que o imóvel fosse alvo de uso conforme os objetivos da lei (consequência).

As contingências 5A e 6A, referentes aos agentes públicos municipais, tratam da função do Município enquanto agente fiscalizador das ações da população (municípes). Em geral são previstas ações por parte dos governantes no sentido de fiscalizar os comportamentos dos municípes e utilizar de técnicas que objetivem controlar o comportamento da população direcionando-os a edificar e utilizar os imóveis, em uma tentativa de evitar o subaproveitamento do espaço urbano ou um aproveitamento para fins incompatíveis com os previstos pelo Estatuto da Cidade. Nesse contexto é possível observar que o Governo utiliza de consequências punitivas em curto prazo, tais como a aplicação de impostos e desapropriação das posses, com o objetivo de que se promova um maior ganho futuro para a população como um todo, como a adequada utilização dos espaços urbanos ou a possibilidade de evitar que um imóvel urbano seja utilizado para fins incompatíveis, como depósito de lixo e entulhos que gerariam condições nocivas à população.

Destaca-se que dos artigos anteriormente relacionados, mais especificamente os artigos 8º e 52, também é possível identificar contingência 7A que evidencia que as ações do Poder Público municipal também estão sujeitas a um controle por parte de outras instâncias e agência do próprio Governo. Quanto a essa contingência, observa-se no artigo 8º que o Poder Público municipal poderá em um determinado momento desapropriar e tomar posse de imóveis subutilizados, sendo que nesse contexto de posse desses imóveis (contexto antecedente), o Poder Público municipal deverá promover sua destinação adequada em conformidade com os objetivos da lei e em caso de não aproveitamento adequado (resposta),

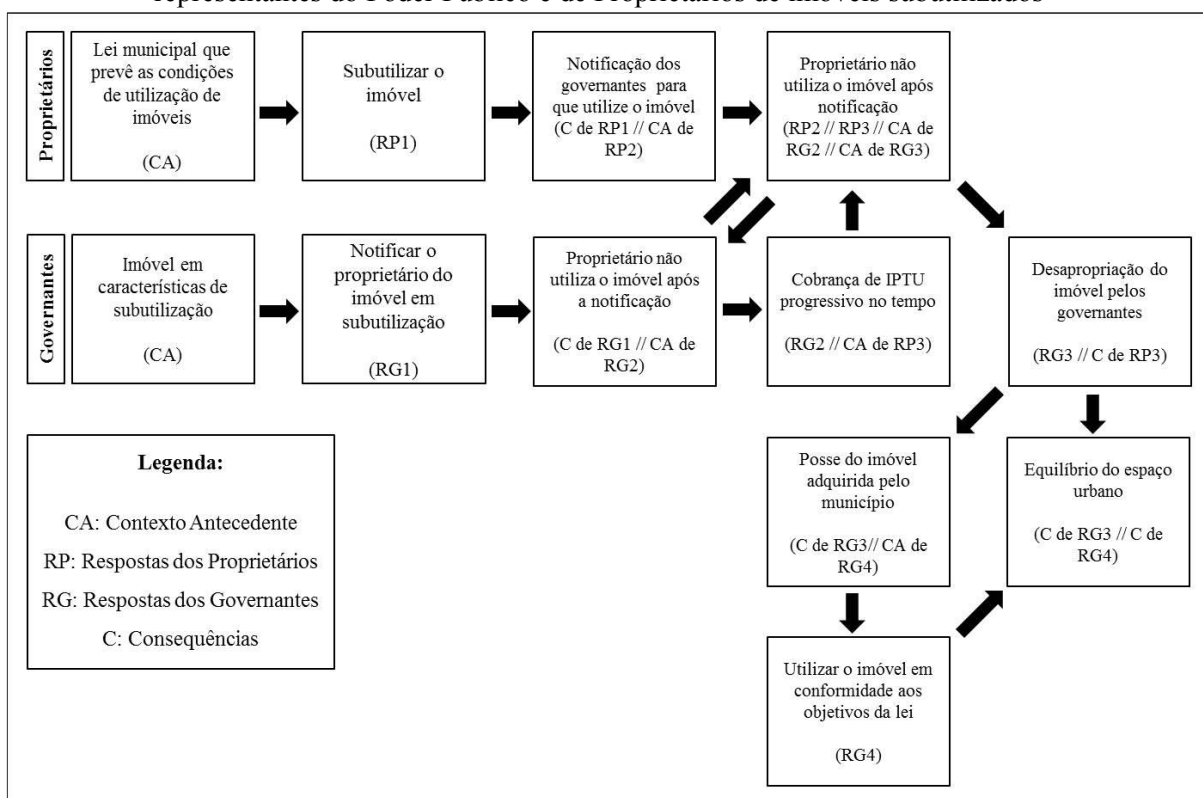
estará sujeito às consequências previstas no artigo 52, que prevê ao prefeito e demais agentes públicos sanções de improbidade administrativa (consequências), nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

As contingências até aqui apresentadas mostram-se pertinentes ao planejamento urbano dos municípios, uma vez que tratam diretamente de imóveis vazios ou subutilizados no perímetro urbano, prevendo destinação e ações para seu aproveitamento. Considerando os objetivos da lei, apresentados nos contextos antecedentes gerais, de resguardar o interesse social da propriedade urbana em prol do bem coletivo, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, essas contingências objetivam como uma consequência geral em longo prazo reduzir os vazios urbanos que muitas vezes são oriundos de estratégias de especulação imobiliária por parte de indivíduos ou grupos de indivíduos que adquirem um imóvel ou evitam a edificação em imóvel, objetivando sua valorização futura.

Nesse sentido, tais contingências compreendem estratégia para coibir ou reduzir essas ações e de certa forma preveem consequências para controlar o comportamento dos munícipes na direção de ocupar e edificar, dando uso àquele espaço urbano de sua propriedade. Essas consequências preveem punições aos comportamentos dos munícipes que descumprem tais determinações, como um aumento progressivo de taxas e impostos ou a posterior desapropriação do imóvel. No que se refere às questões ambientais, ao determinar a ocupação do local, de certa forma, evita-se que os imóveis sejam alvo de ações como queimadas ou utilizados como depósito de lixo e entulhos por outros moradores.

A respeito das consequências ao comportamento do munícipe que subutiliza o imóvel, vale destacar que elas são produto de um encadeamento de eventos, de um entrelaçamento entre as contingências de munícipes e governo (representado pelos agentes públicos). Esses entrelaçamentos envolvendo munícipes (proprietários de imóveis em subutilização) e Governo (representado pelos agentes públicos que fiscalizam os imóveis) são representados na *Figura 5*, a seguir.

Figura 5 – Fluxograma ilustrativo das contingências entrelaçadas entre os comportamentos dos representantes do Poder Público e de Proprietários de imóveis subutilizados



Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto aos entrelaçamentos observados na *Figura C*, observa-se que inicialmente os agentes públicos se comportam fiscalizando e notificando o proprietário de um imóvel que o esteja mantendo em características de subutilização fornecendo uma notificação com prazo para a regularização da situação do imóvel; decorrido o prazo sem que o proprietário tenha solucionado os problemas de utilização do imóvel, esse será alvo de aumento progressivo nos impostos e terá novo prazo para dar uso ao imóvel; decorrido o novo prazo (de cinco anos da ação), os agentes públicos poderão então proceder à desapropriação do imóvel com a obrigatoriedade de dar destinação adequada a ele. Quando da desapropriação do imóvel, esse passa ao poder do município e a lei prevê consequências ao comportamento do agente públicos municipais.

Vale destacar que pelo previsto em lei os agentes públicos poderão proceder à desapropriação do imóvel, entretanto em um determinado prazo de tempo deverão dar destinação adequada ao imóvel desapropriado, do contrário estarão sujeitos às sanções de improbidade administrativa, conforme estipulado no inciso II do artigo 52. Aqui nota-se que ainda que os agentes públicos possam lançar mão de contingências que controlem o comportamento dos munícipes para que esses promovam o adequado desenvolvimento das

funções sociais do município, os agentes também estão sujeitos a contingências que controlam seu próprio comportamento para os mesmos fins.

b) Direito de Preempção

Artigos analisados:

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.”

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

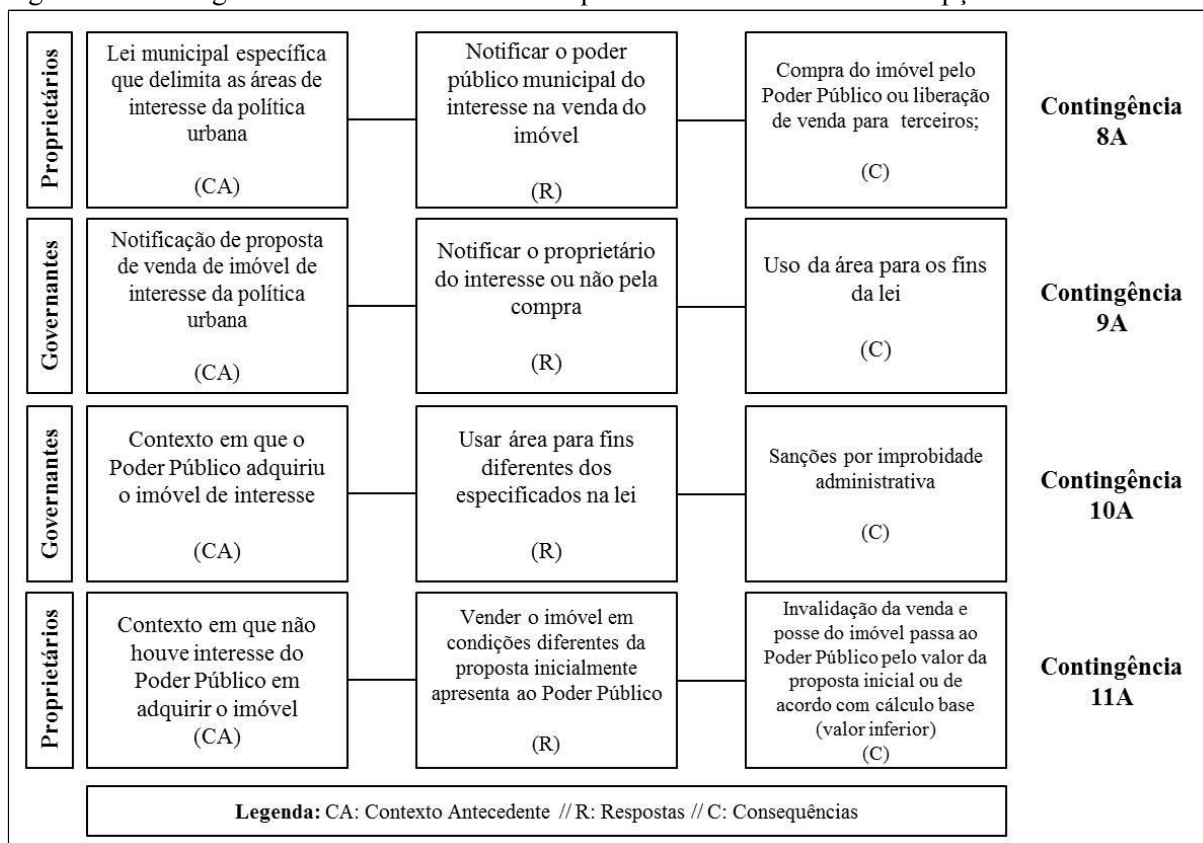
II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

A análise dos artigos 25, 26, 27 e 52, permitiu descrever quatro contingências relacionadas ao direito de preempção, entendido em outras palavras como o direito conferido ao Poder Público municipal para que obtenha preferência na aquisição de imóveis urbanos que sejam de interesse da política urbana. A *Figura 6*, a seguir, apresenta a representação dessas contingências.

Figura 6 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Direito de Preempção



Fonte: elaborado pelo autor.

Das quatro contingências identificadas, duas (9A e 10A) delas estão relacionadas aos agentes públicos, enquanto outras duas (8A e 11A) relacionadas aos munícipes. A contingência 8A, relacionada aos proprietários de imóveis, tem como contexto antecedente (artigos 25 e 26) a preferência do Poder Público municipal em adquirir áreas de interesse, previamente delimitadas em lei municipal, baseada no plano diretor, para fins de regularizar ou constituir reserva fundiária, executar projetos habitacionais de interesse social, implementar equipamentos urbanos e comunitários, de lazer ou áreas verdes; assim, cabe ao proprietário desses imóveis notificar o Poder Público (resposta) de seu interesse na venda do imóvel. A descrição da lei não é clara quanto à consequência dessa contingência, entretanto tomando como base artigo 27, pode-se entender que a consequência seja a possibilidade de venda do imóvel ao Poder Público ou a liberação para que o proprietário venda o imóvel a outro interessado. Uma hipótese com relação a não especificação da consequência é que a lei municipal referida no artigo 25 ou o próprio Plano Diretor do município apresentem as possíveis consequências associadas a não notificação do proprietário sobre o interesse na venda do imóvel.

Considerando a situação de venda do imóvel, é possível identificar as duas contingências relacionadas ao Poder Público municipal. Na contingência 9A, diante do contexto antecedente dado pela notificação do interesse na venda do imóvel e pela apresentação da proposta de venda (artigo 27), os agentes públicos deverão notificar o interesse ou não pela compra do imóvel (resposta), em caso de interesse pela compra do imóvel haveria como consequência a possibilidade de uso da área de acordo com o artigo 26. A contingência 10A está relacionada ao uso do imóvel pelo Poder Público em não conformidade ao disposto no artigo 26 e 27, assim diante do contexto antecedente de aquisição e posse do imóvel, caso o Poder Público não dê adequada destinação ao imóvel (resposta), estará sujeito às consequências elencadas no artigo 52 que prevê sanções de improbidade administrativa.

A contingência 11A prevê que diante do contexto antecedente representado pelo não interesse do Poder Público na aquisição do imóvel, o proprietário poderá efetuar a alienação à terceiro, desde que a proposta de venda seja idêntica a que foi apresentada ao Poder Público; uma vez que venda em condições divergentes da proposta original (resposta), a alienação será invalidada e o Poder Público poderá adquirir o imóvel pelo apresentado na proposta original ou por valor calculado a partir do IPTU, o que poderia resultar em um valor inferior ao esperado pelo proprietário (consequência).

c) Usucapião de Imóvel Urbano

Artigos analisados:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são

susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composesse;

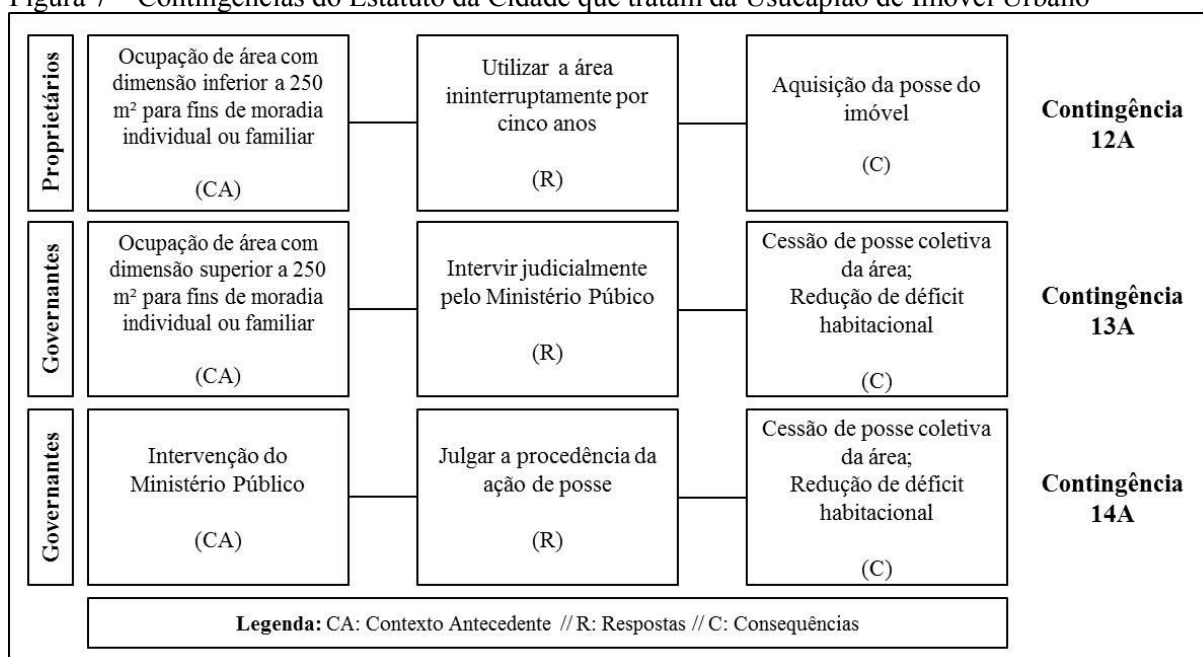
III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

No subtema que trata da usucapião de imóvel urbano, foram descritas três contingências, sendo relacionadas à usucapião para fins de moradia individual ou familiar e para fins de ocupação coletiva. A *Figura 7*, a seguir, ilustra as contingências que serão descritas na sequência do texto.

Figura 7 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam da Usucapião de Imóvel Urbano



Fonte: elaborado pelo autor.

A contingência 12A está relacionada à usucapião para fins de moradia individual ou familiar apresenta todos os seus termos descritos no artigo 9º e está relacionada ao comportamento dos munícipes. O contexto antecedente é descrito pela situação que envolve um munícipe que resida em área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados e desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, e a consequência é dada pela aquisição de posse do imóvel, se o utilizar para fins de sua moradia ou de sua família, ininterruptamente por cinco anos (resposta).

As contingências 13A e 14A tratam da usucapião para áreas ou edificações que extrapolem os limites apresentados na contingência anterior. Ambas as contingências estão relacionadas ao Governo, mais especificamente a atores como o Ministério Público que deverá conduzir atos coletivos de usucapião e o Poder Judiciário (juízes) que deverá julgar sua procedência; assim, evidenciando a necessidade de interação dos agentes públicos. Pelo descrito, em contexto (antecedente) de áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, serão usucapidas coletivamente mediante intervenção e ação do Ministério Público (resposta) para que se ocorra à posse coletiva da área (consequência). Quanto ao Poder Judiciário, após a ação coletiva de usucapião (contexto antecedente), este deverá julgar a procedência da ação (resposta), o que produziria como consequências a posse coletiva das áreas para a população.

É importante destacar que nas contingências 13A e 14A, relacionadas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, as consequências não recaem diretamente sobre os promotores e juízes que iniciam e julgam a ação, mas sobre o Governo enquanto Agência, pois a consequência de toda a ação de usucapião objetivará o desenvolvimento igualitário do contexto urbano, garantindo as funções sociais da cidade. O objetivo de garantir as funções sociais se apresenta contemplado, pois, conforme apresentado, objetivam garantir moradia para outrem que não a possua. De certa forma, tais ações garantem equidade de direitos no que concerne o prescrito pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) que apresenta em seu Artigo 6º a deliberação de que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Ou seja, a usucapião da propriedade urbana tem por objetivo auxiliar no acesso ao direito à moradia, além de outros ganhos e consequências secundárias, porém não menos importantes, como evitar que um imóvel fique ocioso ou receba fins não adequados aos interesses sociais do município, como depósito de lixo e entulhos.

d) Direito de Superfície

Artigos analisados:

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

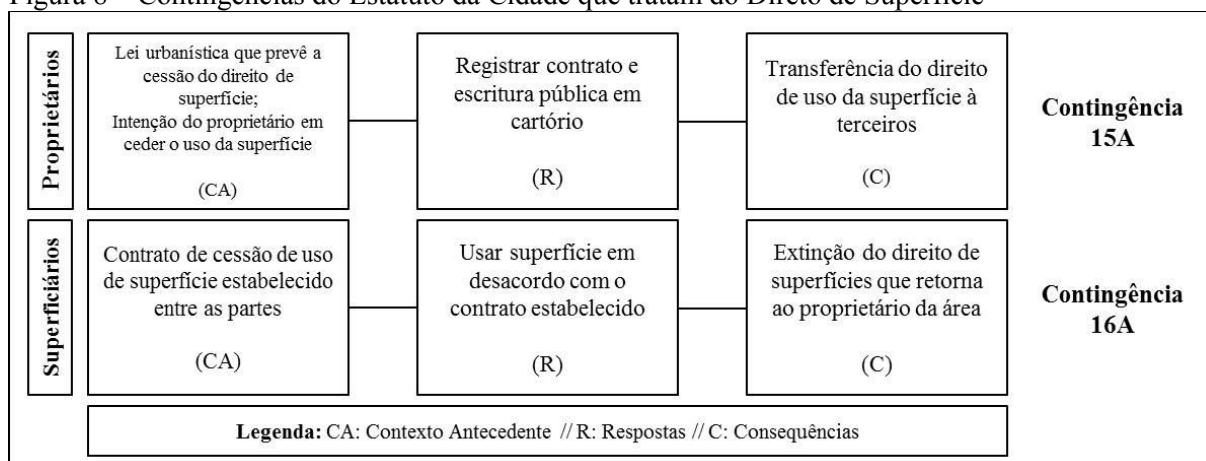
Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

No subtema que trata do direito de superfície foram identificadas duas contingências relacionadas aos munícipes, mais especificamente aos proprietários de imóveis e aos superficiários, aqueles que fazem uso da superfície alienada. Representação dessas contingências pode ser observada na *Figura 8*, a seguir.

Figura 8 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Direito de Superfície



Fonte: elaborado pelo autor.

A contingência 15A, relacionada aos proprietários de imóveis, tem contexto antecedente dado pelo artigo 21, que prevê a legalidade na cessão de uso da superfície de uma área (de propriedade do munícipe), entendendo que tal direito também abrange o solo, subsolo e o espaço aéreo relativo ao terreno, desde que atenda as disposições da legislação urbanística, a qual não é especificada. Ainda no artigo 21 é possível observação da descrição das respostas

do proprietário da área diante desse contexto, na medida em que dispõe que para a cessão do direito a superfície o proprietário deverá fazer uso de escritura pública registrada em cartório de registro de imóveis, sendo onerosa (envolvendo despesas, como compra e venda) ou gratuita. Como consequência obtêm-se a transferência da superfície para terceiros de acordo com o estabelecido em contrato.

Nos casos em que ocorra a cessão do direito de superfície é possível observar uma contingência (contingência 16A) relacionada ao superficiário, aquele a quem o direito de uso da superfície é cedido. O contexto antecedente está relacionado à transferência do direito de superfície e o contrato estabelecido entre as partes, em caso de o superficiário fazer uso da área em desacordo com o estabelecido (respostas), ocorrerá como consequência a extinção do direito de superfície.

e) Direito de Construir

Artigos analisados:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

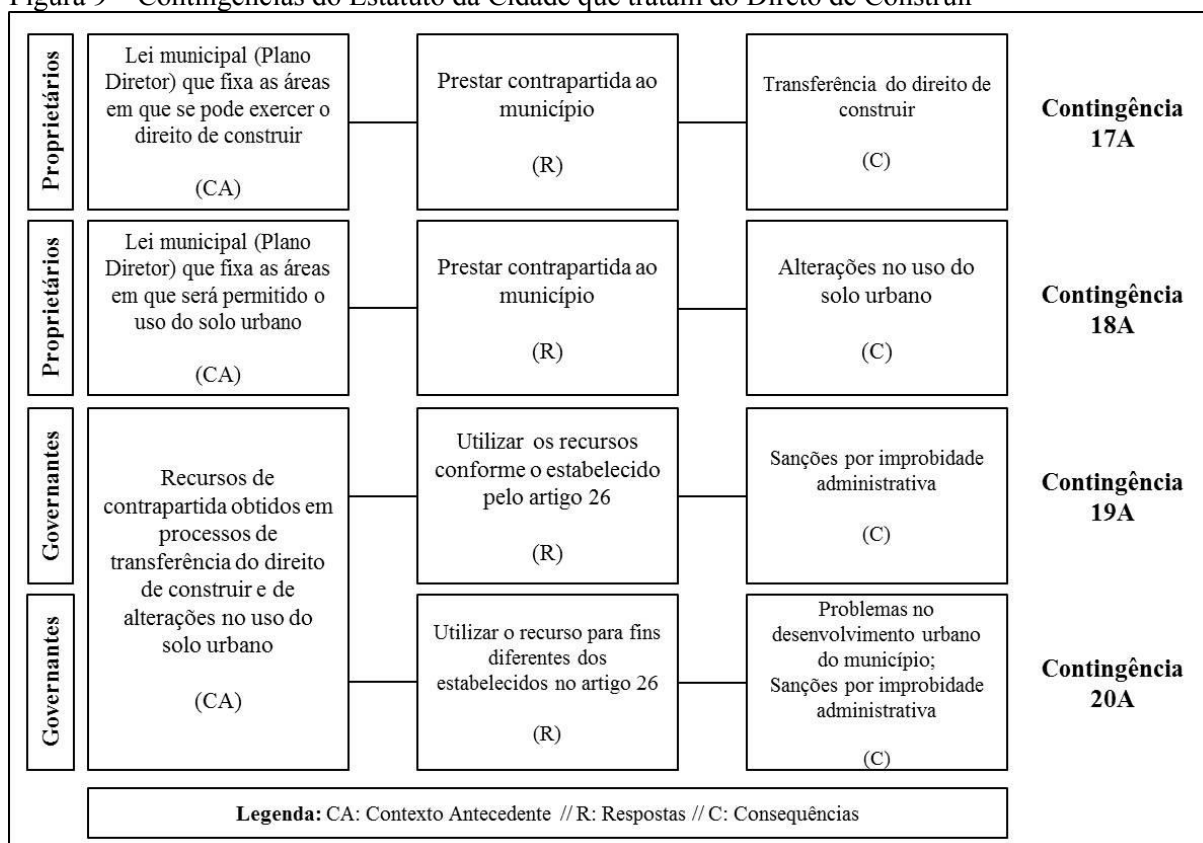
Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

A análise dos artigos 28, 29, 30, 31 e 52 permitiu a identificação de quatro contingências completas relacionadas ao subtema direito de construir. Dessas contingências, ilustradas na *Figura 9*, duas foram relacionadas ao comportamento dos munícipes, enquanto outras duas se referiam ao Poder Público municipal.

Figura 9 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Direito de Construir



Fonte: elaborado pelo autor.

No artigo 28 é possível identificar a contingência 17A, relacionada aos munícipes proprietários de imóveis que objetivam construir acima do coeficiente básico adotado pelo município. O contexto antecedente é constituído por especificação no Plano Diretor do município das áreas onde será possível exceder o potencial construtivo, sendo que para construir além do limite estabelecido é esperado que o proprietário requerente preste contrapartida (resposta) para que obtenha a autorização de construção (consequência). No artigo 29 é descrita a contingência 18A, relacionada à alteração de uso do solo, que tem como contexto antecedente relacionado às áreas estipuladas no Plano Diretor em que as alterações de uso do solo estejam permitidas, para isso também é esperada contrapartida por parte do proprietário (resposta) de modo a garantir que este altere os usos do solo (consequência).

Cabe destacar que há nas duas contingências apresentadas outro artigo que tem função de contexto antecedente. O artigo 30 pontua que lei municipal específica estabelecerá como ocorrerá a contrapartida a ser oferecida pelos proprietários.

Ainda relacionado à contrapartida ofertada pelos proprietários de imóveis, o Estatuto da Cidade permite que cada município estipule em lei específica como será calculada essa contrapartida, e também determina como os governantes do município deverão utilizar os recursos obtidos. Nos artigos 26 (apresentado no subtema b) e 31 da lei é apresentada uma série de ações em que os recursos deverão ser empregados, tais como proteger áreas de interesse, regularizar ou constituir reserva fundiária, executar projetos habitacionais de interesse social, implementar equipamentos urbanos e comunitários, de lazer ou áreas verdes, dentre outras que favoreçam os objetivos da lei.

Disso observam-se as contingências 19A e 20A, relacionadas ao Poder Público municipal. Em ambas o contexto antecedente está relacionado aos recursos obtidos em contrapartida da outorga do direito de construir acima do coeficiente básico e das alterações de uso do solo. Em caso de utilização dos recursos em acordo com o disposto no artigo 31 (resposta) o Poder Público municipal poderá obter como consequência o desenvolvimento urbano. Entretanto, em caso de utilização dos recursos em desconformidade ao que dispõe o artigo 31 (resposta), as consequências estariam relacionadas a prejuízos no desenvolvimento urbano e, diretamente sobre os agentes públicos, seriam estabelecidas as punições por improbidade administrativa, previstas no artigo 52.

Ao tratar da possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico, o Município pode também ter como consequências maior adensamento populacional, quando no caso de construções coletivas, ou a presença de maior infraestrutura particular. Porém, não se pode afirmar que dispor de maior construção ou construção que reúna maior conjunto de indivíduos seja melhor ou pior. O que se pode inferir é que, no caso de construção ou aparato que reúna grande aglomerado de indivíduos, como um Shopping Center ou centro de eventos, estes poderão requerer adaptações urbanísticas, como grandes avenidas ou maior oferta de transporte coletivo, para comportar de forma adequada o volume de indivíduos que venham a transitar por aquele espaço.

Nesse sentido, faz-se importante que as disposições do Plano Diretor municipal contemplem tais questões, uma vez que é no Plano Diretor que estarão discriminadas as áreas em que essas ações serão permitidas. Ademais, conforme apresentado nas contingências deste subtema, os artigos 28 e 29 preveem que seja destinada contrapartida ao município por parte dos proprietários de construções acima do coeficiente básico ou de imóveis em que se anseie

promover alterações no uso do solo e, no caso da contrapartida, esta seja utilizada pelos governantes do município para promover intervenções urbanísticas conforme os objetivos da lei.

f) Operações Urbanas Consorciadas

Artigos analisados:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

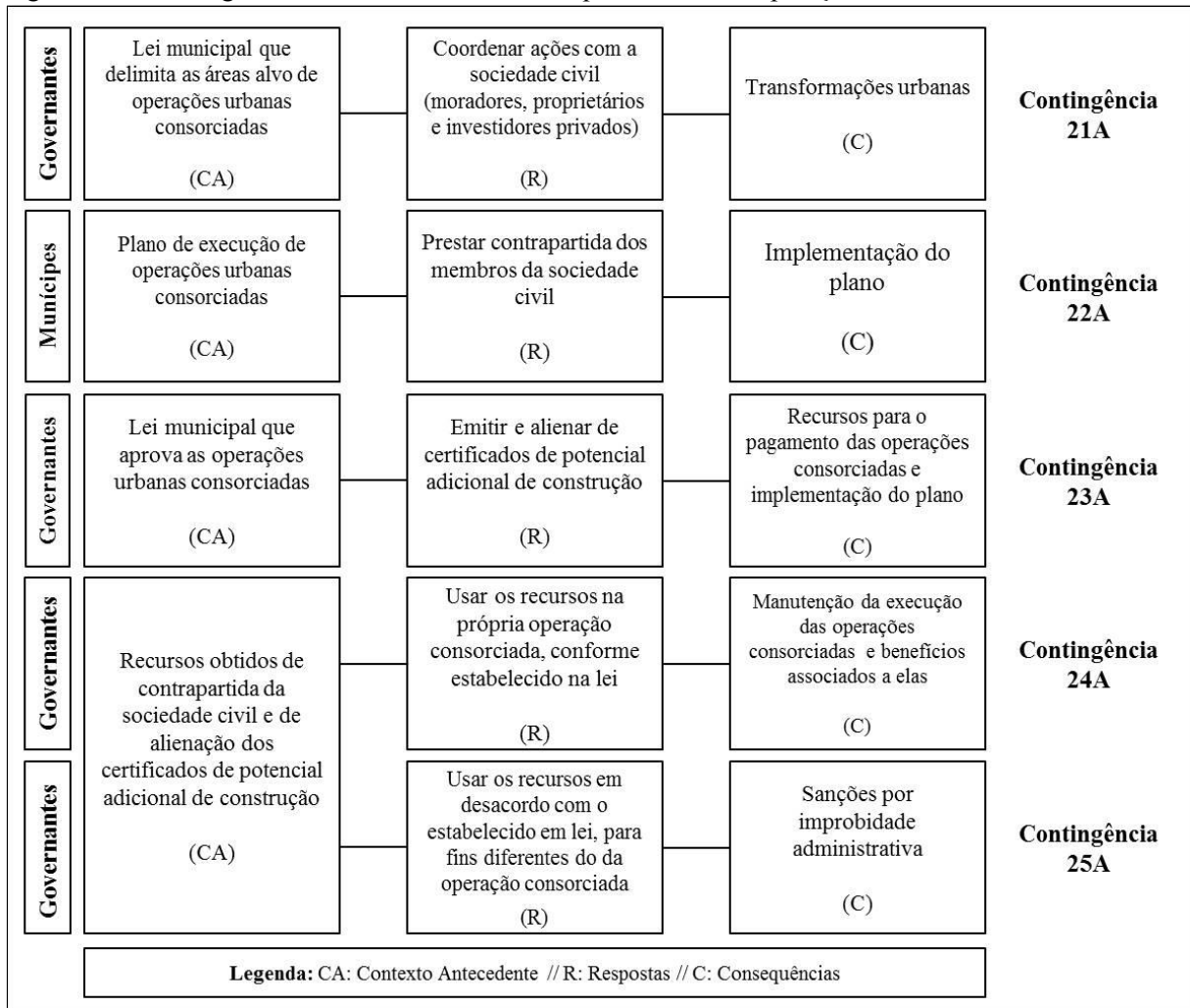
§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

As Operações Urbanas Consorciadas de que trata este subtema consistem nas parcerias estabelecidas entre o Poder Público municipal e moradores, proprietários e investidores privados, para a implementação de projetos de desenvolvimento urbano que promovam transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Neste subtema foram identificadas cinco contingências completas, representadas na *Figura 10*, sendo quatro relacionadas ao Poder Público municipal e uma aos moradores, proprietários e investidores privados.

Figura 10 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam das Operações Urbanas Consorciadas



Fonte: elaborado pelo autor.

A contingência 21A, relacionada ao Poder Público municipal, tem todos os seus termos presentes no artigo 32. O contexto antecedente é composto pelas áreas do município em que estão previstas as operações urbanas consorciadas e que estarão delimitadas em lei municipal específica. Nesse contexto é esperado que o Poder Público municipal coordene as intervenções (respostas) que contam com a participação moradores, proprietários e investidores privados, obtendo como consequência as transformações urbanas descritas no artigo 32.

A lei que aprova as operações urbanas consorciadas prevê a existência de um plano de execução das operações, contendo informações como a definição da área a ser atingida seu programa de ocupação, finalidades da operação, estudos de impacto, formas de controle da operação e contrapartidas oferecidas pelos moradores, proprietários e investidores privados. Esse plano de execução das operações consiste em contexto antecedente para a contingência 22A, relacionada aos moradores, proprietários e investidores privados, que prevê

a obrigatoriedade desses em oferecer contrapartida (respostas) em função da utilização das operações consorciadas, obtendo como consequência recursos que possibilitem a implementação do plano e mudanças urbanísticas resultantes dele.

A contingência 23A, relacionada ao Poder Público municipal, também apresenta como contexto antecedente a lei que aprova as operações urbanas consorciadas, sendo esperado que o Poder Público promova a emissão e alienação de certificados de potencial adicional de construção (respostas), relacionados à própria operação, e que os recursos auxiliem no pagamento da operação (consequência). Nas contingências 24A e 25A, também relacionadas ao Poder Público, o contexto antecedente é dado pelos recursos obtidos com a contrapartida dos participantes na operação e da emissão e alienação de potencial construtivo. O Poder Público deverá utilizar os recursos obtidos exclusivamente na própria operação urbana (resposta), garantido sua plena execução (consequência). E, em caso de não utilização dos recursos para investimentos na operação urbana (resposta), os governantes estarão sujeitos às sanções de improbidade administrativa previstas no artigo 52 (consequência).

Nas contingências descritas, observa-se a possibilidade de o Poder Público municipal promover parcerias com investidores privados e outras esferas da sociedade para propiciar o desenvolvimento de projetos de transformações urbanísticas e melhorias sociais e de valorização ambiental que seriam benéficos a toda a população. Tais parcerias possibilitariam catalisar o processo de desenvolvimento social e econômico de uma determinada região do município que ainda não tenha alcançado seu pleno desenvolvimento ou que não conte com aparatos estruturais suficientes.

g) Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV

Artigos analisados:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

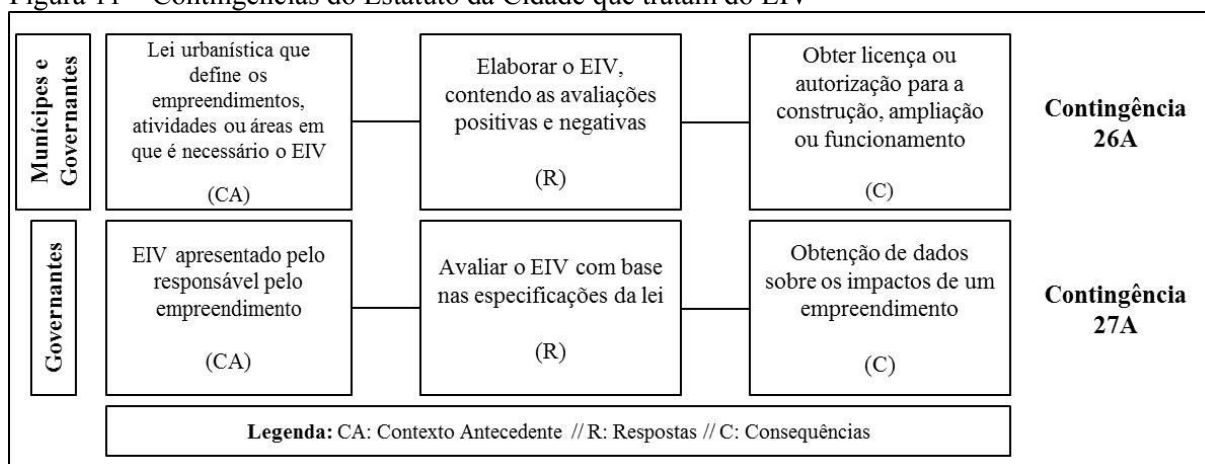
II – equipamentos urbanos e comunitários;

- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV consiste em uma avaliação dos impactos que uma determinada atividade possa gerar em seu entorno e que possam interferir na dinâmica de funcionamento da região, ocasionando prejuízos para a população. Assim, o EIV consiste em instrumento para que o Poder Público municipal avalie os impactos gerados por uma obra ou empreendimento urbano. Relacionados ao subtema que trata do EIV foram analisados os artigos 36 e 37 que possibilitam a descrição de duas contingências, sendo uma delas relacionada ao Poder Público municipal e outra relacionada tanto ao Poder Público municipal quanto aos proprietários de imóveis, pois prevê que empreendidos públicos e privados estarão sujeitos à avaliação do EIV. As contingências que tratam do EIV estão representadas na *Figura 11*, a seguir.

Figura 11 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do EIV



Fonte: elaborado pelo autor.

A contingência 26A trata da obrigatoriedade de EIV para empreendimentos públicos e privados, tendo como contexto antecedente a lei municipal que define os empreendimentos, atividades ou áreas do município em que o EIV será requisito, assim caberá ao empreendedor, público ou privado, a obrigatoriedade em elaborar o EIV de acordo

com as diretrizes do artigo 37 (resposta), estipulando fatores como o adensamento populacional, como se dará o uso e a ocupação do solo, impactos na valorização imobiliária e na paisagem urbana, bem como os impactos gerados pelo tráfego. A consequência contingente a essas ações possibilita a licença para a construção, ampliação ou funcionamento do empreendimento.

A contingência 27A que trata especificamente do Poder Público municipal, está relacionada à avaliação dos EIV que forem apresentados. Então, diante de um EIV apresentado (contexto antecedente), caberá ao Poder Público avaliar o EIV (resposta), identificando os impactos do empreendimento, possibilitando sua execução em conformidade com os interesses de desenvolvimento social da cidade (consequência).

Tema III – Plano Diretor

Artigos analisados:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

Ainda que anteriormente o Plano Diretor tenha sido mencionado como um dos vários instrumentos de desenvolvimento da política urbana, o que poderia enquadrá-lo como um subtema do Tema II, optou-se por classificá-lo em um tema independente, uma vez que o Plano Diretor é aludido como o instrumento básico de desenvolvimento de toda a política urbana, contendo o conjunto geral de diretrizes do processo de planejamento municipal. Na *Figura 12*, a seguir, podem-se observar as contingências resultantes da análise dos artigos 40, 41, 42, 42-A, 42-B, 50 e 52, por meio da qual foram descritas oito contingências completas que estão diretamente relacionadas ao Poder Público, mais especificamente aos representantes dos Poderes Legislativo e Executivo.

Figura 12 – Contingências do Estatuto da Cidade que tratam do Plano Diretor

Governantes	Processo de elaboração e implementação do Plano Diretor (CA)	Realizar audiências públicas (R)	Participação da sociedade civil na elaboração e implementação do Plano Diretor (C)	Contingência 28A
Governantes		Não realizar audiências públicas, impedindo a participação popular (R)	Sanções por improbidade administrativa (C)	Contingência 29A
Governantes		Dar publicidade aos documentos e informações sobre o Plano Diretor (R)	Transparência e publicidade dos atos públicos; Acesso à informação (C)	Contingência 30A
Governantes		Não publicar os documentos e informações sobre o Plano Diretor (R)	Sanções por improbidade administrativa (C)	Contingência 31A
Governantes	30 de junho de 2008 (CA)	Conduzir aprovação do Plano Diretor (R)	Melhorias no contexto urbano (C)	Contingência 32A
Governantes		Não proceder a aprovação do Plano Diretor (R)	Sanções por improbidade administrativa; Prejuízos à Política Urbana (C)	Contingência 33A
Governantes	Dez anos da elaboração do Plano Diretor (CA)	Revisar a lei (R)	Atualização da lei; Melhorias na política urbana (C)	Contingência 34A
Governantes		Impedir ou não revisar a lei (R)	Sanções por improbidade administrativa; Prejuízos para a política urbana (C)	Contingência 35A
Legenda: CA: Contexto Antecedente // R: Respostas // C: Consequências				

Fonte: elaborado pelo autor.

Como destacado anteriormente, no contexto antecedente geral descrito pelo artigo 39, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências de ordenação expressas no Plano Diretor. Os artigos 40 e 41 delimitam o Plano Diretor como o instrumento

básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e do processo de planejamento municipal, englobando o território do Município como um todo. Também demarcam os municípios em que o Plano Diretor constitui instrumento obrigatório e o prazo com que o instrumento deve ser revisto. Nos artigos 42, 42-A e 42-B são descritos os conteúdos mínimos que deverão ser inseridos no Plano Diretor a ser elaborado.

A análise dos artigos 40 e 52 possibilita a descrição de quatro contingências (28A, 29A, 30A e 31A) relacionadas às ações dos representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, sendo que para as quatro contingências o contexto antecedente está relacionado ao processo de elaboração e implementação das leis municipais que tratam do Plano Diretor. Na contingência 28A observa-se que caberá ao Poder Público promover audiências (resposta) com diversas instâncias da sociedade civil, possibilitando a participação democrática da população na composição da lei (consequência). Nos mesmos moldes, na contingência 30A pode-se observar que o Poder Público deverá dar publicidade (resposta) aos documentos e informações referentes à elaboração do Plano Diretor, cumprindo as exigências da lei de modo a garantir transparência nos processos e favorecendo o acesso da população ao andamento da lei (consequência).

Ainda com contexto antecedente representado pelo processo de elaboração e implementação do Plano Diretor, o artigo 52 prevê consequências aos governantes do município em caso de suas ações ocorrerem em desconformidade ao previsto nas duas contingências descritas anteriormente (28A e 30A). Assim, em caso dos governantes não promoverem as audiências com participação popular (resposta – resposta contingência 31A) ou não tornar públicos os atos, documentos e informações resultantes do processo de elaboração do plano diretor (resposta – contingência 29A), estarão sujeitos a sanções por improbidade administrativa (consequências – contingências 29A e 31A).

Quanto ao prazo para a implementação do Plano Diretor nos municípios, o artigo 50 prevê a um grupo específico de municípios o prazo máximo para sua aprovação (30 de junho de 2008²). Dessa condição identificaram-se duas contingências (32A e 33A) relacionadas a esse grupo de municípios, descritos no artigo 41 como municípios com mais de vinte mil habitantes e municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Tendo como contexto antecedente o prazo para aprovação do plano diretor (30 de junho de 2008), os governantes deverão promover sua aprovação (resposta – contingência

² O prazo originalmente previsto pelo Estatuto da Cidade era de cinco anos a contar de 11/10/2001, data em que o Estatuto entrou em vigência. O prazo foi alterado para 30 de julho de 2008 em razão da publicação da Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008 (BRASIL, 2008), que altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais.

32A) resultando em consequências favoráveis ao município como um todo, na medida em que passaria a ter um instrumento ordenamento urbano. Entretanto, a não aprovação do instrumento (resposta – contingência 33A), além das consequências relacionadas à falta de diretrizes mínimas para o planejamento do desenvolvimento municipal, geraria consequências diretas sobre os governantes que receberiam sanções por improbidade administrativa.

Cabe destacar que os municípios estão sujeitos à influência de diversas variáveis, tais como fatores climáticos, econômicos, migratórios, dentre outros, que podem promover alterações no contexto urbano. Considerando isso, componentes do plano diretor que tratem de especificidades como o sistema de transporte do município estariam sujeitos à desatualização com o passar dos anos, uma vez que pode haver aumento populacional, do número de veículos ou, ainda, novos meios de transporte podem surgir. Desse modo, é importante que ocorra um processo de atualização do plano diretor garantindo que este contemple as mudanças que possam surgir no município de que trata.

Contemplando tal reflexão, há no Estatuto da Cidade, mais especificamente no artigo 40, a previsão de que os governantes municipais promovam a atualização do plano diretor no prazo máximo de 10 anos da elaboração da lei que o instituiu. Dessa condição observaram-se duas contingências (34A e 35A) que apresentam como contexto antecedente o prazo de tempo decorrido para a atualização da lei, em que é esperado que os governantes promovam e estimulem a revisão do plano diretor (resposta – contingência 34A) ocasionando atualização em seu conteúdo e possibilitando ao que as necessidades atuais do município sejam contempladas. Em caso de os governantes não realizarem ou impedirem a revisão do documento (resposta – contingência 35A), estarão sujeitos às consequências previstas no artigo 52 (sanções por improbidade administrativa), além do comprometimento no desenvolvimento urbano municipal.

3.2. Descrição das contingências enunciadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana

A análise da Política Nacional de Mobilidade Urbana permitiu a identificação de artigos (1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 24, 25, 26 e 28) que se apresentam como disposições gerais à lei como um todo, podendo então ser compreendidos como contextos antecedentes gerais para situações específicas ou para diversas situações contempladas em múltiplos artigos da lei.

No artigo 1º há o estabelecimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana como instrumento da política de desenvolvimento urbano. Esse mesmo artigo apresenta

consequências de longo prazo resultantes da implementação da lei, na medida em que esta objetiva “a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município”. Essa disposição se dá em conformidade ao instituído pelos artigos 21 e 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e das disposições do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que estabelecem a necessidade da União propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e do Poder Público municipal de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Assim como ocorre com o conteúdo do artigo 1º, as descrições dos artigos 2º e 7º podem ser interpretados como consequências de longo prazo, resultantes da total implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Nesses artigos são apresentados os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana que, de forma geral, compreendem o acesso universal à cidade, por meio da redução das desigualdades e promoção da inclusão social, do acesso a serviços básicos e equipamentos sociais, de melhorias na acessibilidade e mobilidade da população, além da consolidação da gestão democrática.

O artigo 2º dispõe ainda que por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana – que será mais bem detalhado oportunamente – a Política Nacional de Mobilidade Urbana contribuirá para o acesso universal à cidade e também para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Quanto ao Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, ele é descrito no artigo 3º como um conjunto organizado e coordenado de modos de transporte, serviços e infraestrutura que garantiriam a mobilidade no território municipal.

Os artigos 4º e 5º apresentam um conjunto de considerações e princípios norteadores da Política Nacional de Mobilidade Urbana e de seus fins. É apresentada a noção de mobilidade urbana como a “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” e os princípios fundamentais para a lei, como o “desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais”, além dos princípios de equidade no acesso da população ao transporte e a gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da lei.

No artigo 6º há a menção de que as políticas urbanas priorizem os modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. A prioridade referida no artigo 6º apresenta relação com diversas contingências específicas descritas na lei, pois, como será mais bem abordado adiante, as contingências que tratam dos modos de transporte contemplam essas modalidades.

Ainda sobre os modos de transporte, o artigo 26 estabelece que a Política Nacional de Mobilidade Urbana deva ser aplicada ao planejamento, controle, fiscalização e operação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano.

Tomando por base o conteúdo exposto anteriormente na seção 3.1, é interessante destacar que tal qual ocorre com artigos avaliados como contextos antecedentes gerais no Estatuto da Cidade, os artigos 1º, 2º e 7º da Política Nacional de Mobilidade Urbana apresentam em seu conteúdo (texto) consequências gerais e de longo prazo que se darão quando da implementação das disposições que a lei prevê. Ou seja, por esse entendimento, as consequências apresentadas nos referidos artigos, tais como a inclusão social ou a promoção de melhorias na mobilidade urbana, não seriam obtidas apenas com ações discretas, como ações dos governantes no sentido de desenvolver sistemas viários de excelência ou a implantação de sistemas de transporte público que atendam as necessidades da população. Também não se dariam por meio de ações isoladas do Poder Público municipal ou estadual. As consequências descritas nesses artigos seriam fruto do conjunto de todas as ações previstas em lei, assim a “justiça social”, o “bem-estar dos habitantes”, a “inclusão social” e outras consequências benéficas para a cidade só estariam disponíveis se todos os envolvidos nas contingências da lei se comportassem cooperativamente tendo essas consequências como objetivo.

Os demais artigos foram agrupados em termos de contingências de forma similar ao aplicado ao Estatuto da Cidade. Isso possibilitou a identificação de 29 contingências que foram agrupadas em Temas e Subtemas, conforme apresentado no *Quadro 6*, a seguir.

Quadro 6 – Temas e subtemas identificados na Política Nacional de Mobilidade Urbana

Temas	Subtemas	Quantidade de Contingências
Tema I – Competências dos Entes Federados	a) Competências da União	5 contingências
	b) Competências dos Estados	4 contingências
	c) Competências dos Municípios	5 contingências
Tema II – Sistemas de Mobilidade Urbana	a) Planejamento, Gestão e Avaliação dos Sistemas de Mobilidade Urbana	3 contingências
	b) Direitos dos Usuários dos Sistemas de Mobilidade Urbana	2 contingências
	c) Contratação, Prestação e Fiscalização dos Serviços de Transporte	3 contingências
	d) Regime Econômico e Tarifário dos Serviços de Transporte	3 contingências
Tema III – Plano de Mobilidade Urbana	-	4 contingências

Fonte: elaborado pelo autor.

Tema I – Competências dos Entes Federados

Como mencionado na seção de Método, a primeira etapa de aplicação do procedimento de coleta e análise dos dados deste estudo consistia em uma leitura preliminar da lei com o objetivo de conhecer seu conteúdo. Nessa etapa pode-se identificar que há na Política Nacional de Mobilidade Urbana um capítulo (Capítulo IV) dedicado às atribuições dos representantes dos entes federados. A partir da análise dos artigos desse capítulo, e da descrição de suas contingências, optou-se por inseri-los em tema que trata das competências dos entes federados, sendo que este foi subdividido em três subtemas de acordo com as atribuições de cada ente federado (União, Estados e Municípios). Cabe ressaltar que pela descrição da própria Política Nacional de Mobilidade Urbana o Distrito Federal possui especificidades quanto a sua gestão e atuação, sendo que o artigo 19 da lei confere a ele as mesmas atribuições de Estados e Municípios. Com isso, não há aqui uma especificação de subtema que trate apenas do Distrito Federal, pois esse se encontra contemplado nas contingências de Estados e Municípios.

A classificação resultou nos seguintes subtemas: a) Competências da União; b) Competências dos Estados; c) Competências dos Municípios.

a) Competências da União

Artigos analisados:

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;

VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei; e

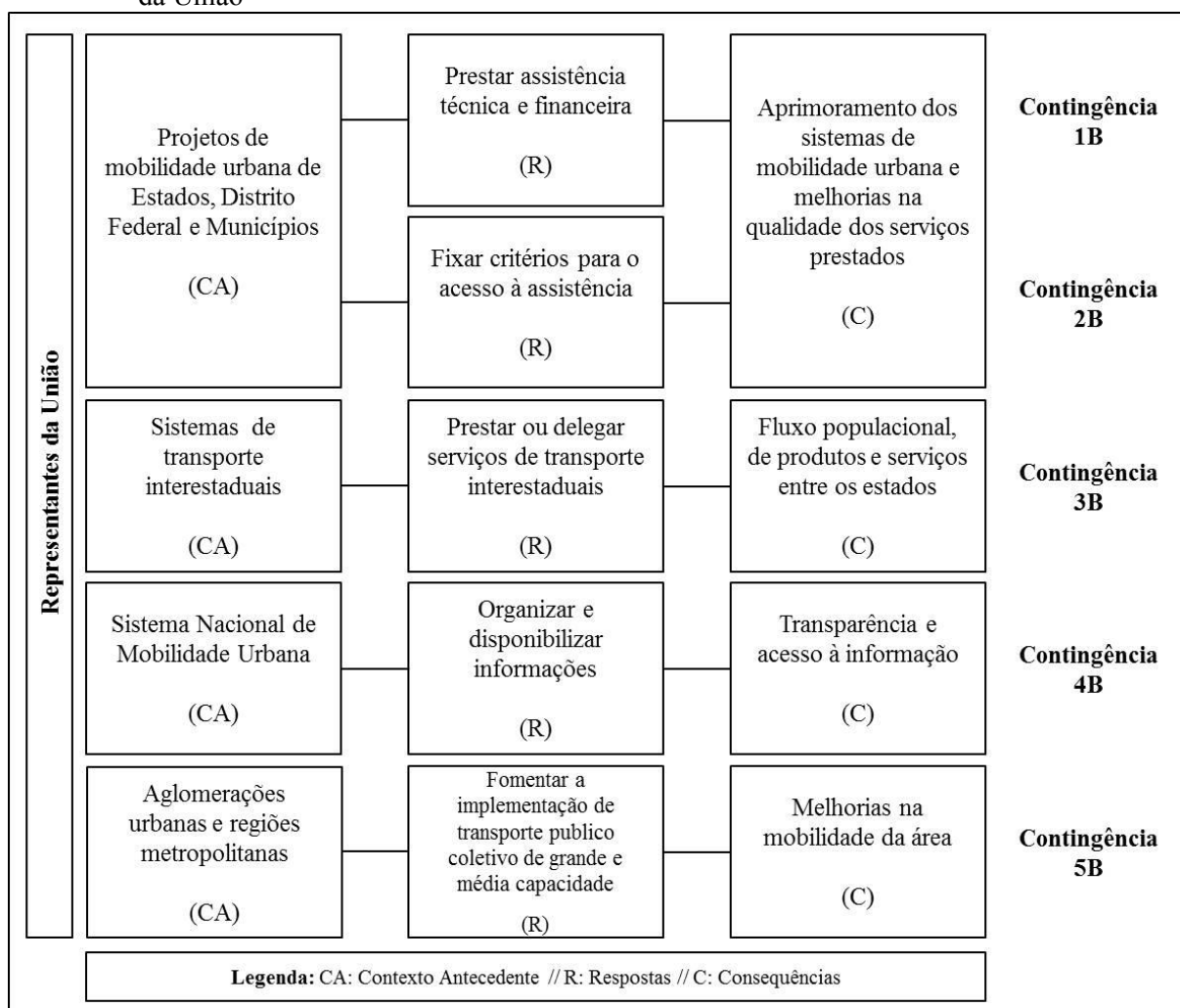
VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

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.

Da análise do artigo 16 que trata especificamente das atribuições da União e do artigo 25 que apresenta disposições gerais sobre a lei, foram identificadas cinco contingências completas associadas à União, conforme representado na *Figura 13*.

Figura 13 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam das Competências da União



Fonte: elaborado pelo autor.

Como destacado anteriormente, a elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana objetiva, dentre outras ações, definir uma série de diretrizes para auxiliar as políticas de desenvolvimento urbano, mais especificamente de mobilidade nos cenários urbanos, em todo o país. Além disso, há na lei um entendimento pela promoção da integração entre as gestões federal, estadual e municipal, atuando conjunta e colaborativamente para a obtenção de resultados. Nesse entendimento, pela análise dos artigos 16 e 25, podem-se descrever duas contingências (1B e 2B) que tem como contexto antecedente as solicitações de auxílio à União, referentes a projetos e propostas de mobilidade urbana de estados, distrito federal e municípios. Diante desse cenário caberá aos representantes da União prestar assistência técnica e financeira às solicitações (resposta – contingência 1B), além de fixar critérios e indicadores para acesso a esses recursos (resposta – contingência 2B), objetivando o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhorias na qualidade dos serviços em todo o território nacional (consequências).

Ainda da atuação da União, há a descrição de contingência (3B) relacionada ao sistema de transporte interestadual (contexto antecedente). Nesses contextos caberá aos representantes da União a prestação direta, por gestão associada ou por delegação, dos serviços de transporte público coletivo interestadual de caráter urbano (respostas), garantindo o fluxo populacional, de produtos e serviços entre os estados (consequência). Além de fomentar o transporte interestadual, outra contingência (5B) descreve as ações esperadas dos representantes da União em áreas de aglomeração urbana e regiões metropolitanas (contexto antecedente), onde deverá fomentar a implantação de sistemas de transporte público coletivo de grande e média capacidade (resposta), objetivando favorecer a mobilidade na região (consequência).

As contingências descritas anteriormente podem também ser associadas ao Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (mais bem detalhado no **Tema II** – Sistemas de Mobilidade Urbana, desta mesma lei), na medida em que tratam de ações da União objetivando sua implantação. Tendo a implantação do sistema como contexto antecedente, pode ser descrita contingência (4B) que determina à União organizar e disponibilizar as informações referentes ao Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (respostas), tendo em vista a transparência e publicidade dos atos públicos (consequências).

b) Competências dos Estados

Artigos analisados:

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.

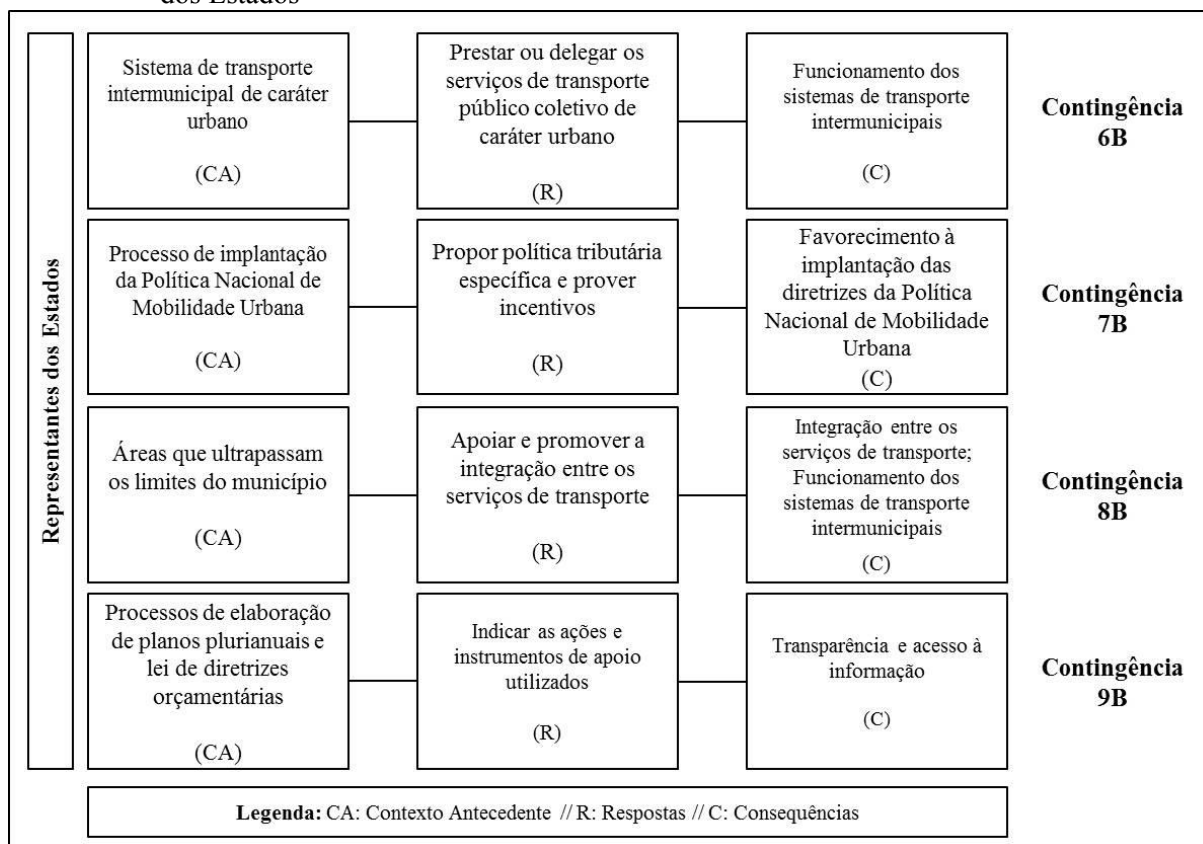
Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

Art. 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.

Os artigos 17 e 25 apresentam atribuições e competências esperadas dos representantes dos Estados; a análise desses artigos possibilitou a descrição de quatro contingências completas, conforme representado na *Figura 14*.

Figura 14 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam das competências dos Estados



Fonte: elaborado pelo autor.

Duas das contingências identificadas (6B e 7B) têm como contexto antecedente a implantação dos sistemas de transporte intermunicipal e de transporte em áreas que extrapolam os limites do município (ex. áreas conturbadas). Diante disso são esperadas como ações dos representantes dos Estados a prestação direta ou indireta dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano (resposta – contingência 6B), e a promoção de integração entre os serviços de transporte (resposta – contingência 7B). Em ambas as contingências, consequências estão associadas aos benefícios à população como um todo em virtude da existência do sistema de transporte, possibilitando melhor deslocamento entre os municípios.

Tendo como cenário a elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana, é esperado dos Estados apoio em sua implementação, tal qual ocorre com a União, podendo ser descrita uma terceira contingência (8B). Tendo esse panorama como contexto antecedente é previsto que os representantes dos Estados proponham incentivos e política tributária específica (resposta), favorecendo a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A contingência 9B, associada aos representantes dos Estados, se relaciona a publicidade dos atos do Poder Público, tendo como contexto antecedente o processo de elaboração dos projetos de planos plurianuais e da lei de diretrizes orçamentárias, onde caberão aos governantes indicar as ações e instrumentos de apoio utilizados nos sistemas de mobilidade urbana (resposta), garantindo a transparência dos atos públicos e o acesso às informações por parte de toda a sociedade (consequências).

c) Competências dos Municípios

Artigos analisados:

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;

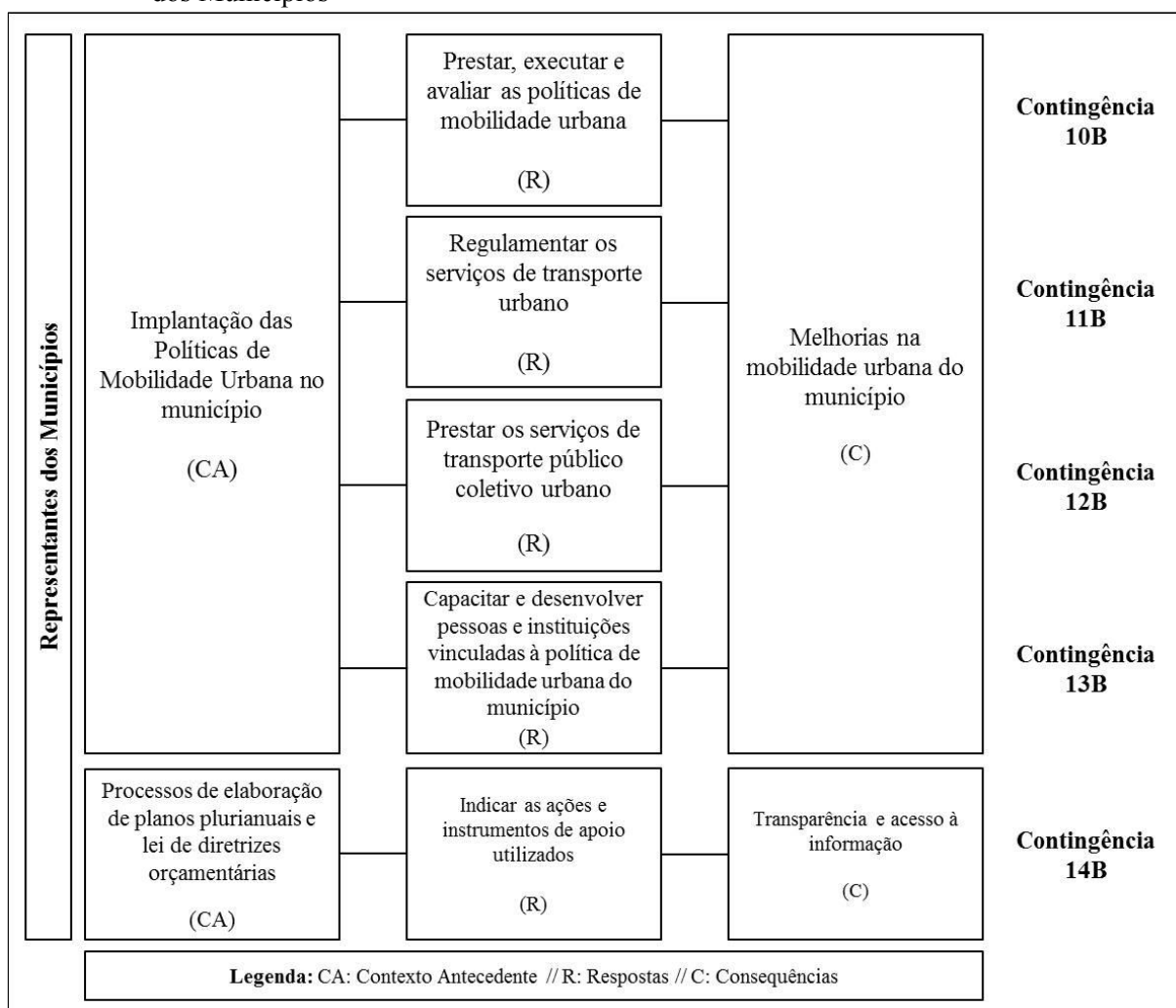
III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município;

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.

Sobre as competências atribuídas aos representantes municipais, a análise dos artigos 18 e 25 possibilitou a descrição de cinco contingências completas, conforme representado na *Figura 15*.

Figura 15 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam das Competências dos Municípios



Fonte: elaborado pelo autor.

Das cinco contingências identificadas, quatro delas (10B, 11B, 12B e 13B) apresentam as mesmas condições como contexto antecedente e em todas há a associação a uma mesma consequência, representada pela melhoria em longo prazo na mobilidade urbana municipal. Diante do contexto antecedente de implantação das Políticas de Mobilidade Urbana no município, é esperado que seus representantes executem ações como: prestar, executar e avaliar as políticas de mobilidade urbana (respostas – contingência 10B); regulamentar os serviços de transporte urbano (resposta – 11B); prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada os serviços de transporte público coletivo urbano (respostas – contingência – 12B); capacitar e desenvolver pessoas e instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do município (respostas – contingência 13B). Tais ações resultariam como consequência melhorias na mobilidade urbana do município.

A quinta contingência (14B) trata do acesso informação sobre os atos públicos. Seu contexto antecedente é dado pelo processo de elaboração dos projetos de planos plurianuais e da lei de diretrizes orçamentárias municipais, onde os representantes do município deverão indicar as ações e instrumentos de apoio utilizados nos sistemas de mobilidade urbana municipal (resposta), garantindo a transparência dos atos públicos e o acesso às informações (consequências).

A partir das contingências descritas nos subtemas que tratam das competências da União, Estados e Municípios, observa-se que a Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelece prescrições aos Entes Federados quanto ao ato de dar publicidade das ações relacionadas à implantação e condução da política urbana por todos os seus membros. Acredita-se que essa medida pode estar associada às prescrições observadas no Estatuto da Cidade em que se menciona a participação da sociedade civil no processo de planejamento e desenvolvimento das políticas de estados, municípios e distrito federal. Na medida em que se tornam públicos os atos governamentais, possibilita-se que a sociedade civil tenha acesso a eles e que exerça alguma participação.

Além disso, ao tornarem públicos seus atos, os governantes possibilitam que ocorram fiscalização e observação de condutas desviantes ao previsto em lei. Entretanto, a lei de que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana prevê apenas uma série de diretrizes para direcionar as ações dos representantes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, não sendo evidenciadas contingências que tratem de situações em que os governantes se comportem em desacordo ao previsto em lei. Nestes casos se aplicaria o disposto nas contingências identificadas no Estatuto da Cidade.

As contingências descritas e apresentadas neste tema observam que há na lei menção a ações que visam contemplar alguns dos objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, apontando diretrizes para auxiliar os entes federado no processo de desenvolvimento da mobilidade urbana em todo o território brasileiro. Contudo, ao descrever as ações esperados dos representantes dos entes federados, o texto da lei faz uso de termos que possuem ampla interpretação, tais como “prestar”, “incentivar”, “capacitar”, dentre outros que possuem difícil interpretação quanto às ações que os contemplem, ocasionando dificuldade quanto à mensuração de seu cumprimento ou verificação se a prática empreendida está de acordo com o previsto na lei.

Um exemplo dessa reflexão pode ser observado no subtema c) que trata das Competências dos Municípios, onde é descrito que os representantes do município deverão capacitar e desenvolver pessoas e instituições vinculadas à política de mobilidade urbana

(contingência 13B). Ao definir as competências de “capacitar e desenvolver” não fica claro como deverá ser essa capacitação, se ocorrerá por meio de cursos, palestras ou treinamentos, tampouco os indicadores que evidenciem que houve a efetiva capacitação. Também, ao definir que esse processo de capacitação e desenvolvimento se dê com “pessoas e instituições vinculadas à política de mobilidade urbana”, fica incerto quem efetivamente será alvo da capacitação, podendo ser interpretado como qualquer município que participe de reuniões de planejamento da política urbana ou ainda municípios que apresentem algum vínculo, formal ou informal, com instituições formalmente vinculadas à política urbana.

Tema II – Sistemas de Mobilidade Urbana

A Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelece em seu artigo 2º (contexto antecedente geral) que o acesso universal à cidade e a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano se darão por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é compreendido como o conjunto organizado e coordenado de: a) diferentes modos de transporte (motorizados ou não); b) diferentes serviços de transporte (coletivo ou individual; público ou privado; de passageiros ou cargas); e de c) infraestruturas urbanas que garantem os deslocamentos tanto de pessoas, como de cargas no território nacional.

Em geral, os diferentes artigos da lei tratam de especificidades quanto aos sistemas de mobilidade urbana que integram o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sendo apresentadas diferentes diretrizes quanto a seu planejamento, gestão, avaliação e funcionamento. As contingências descritas neste tema foram subdivididas em quatro subtemas de acordo com os conteúdos de que tratam: a) Planejamento, Gestão e Avaliação dos sistemas de mobilidade urbana; b) Direitos dos Usuários dos Sistemas de Mobilidade Urbana; c) Contratação, Prestação e Fiscalização dos Serviços de Transporte; d) Regime Econômico e Tarifário dos Serviços de Transporte.

a) Planejamento, Gestão e Avaliação dos Sistemas de Mobilidade Urbana

Artigos analisados:

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;

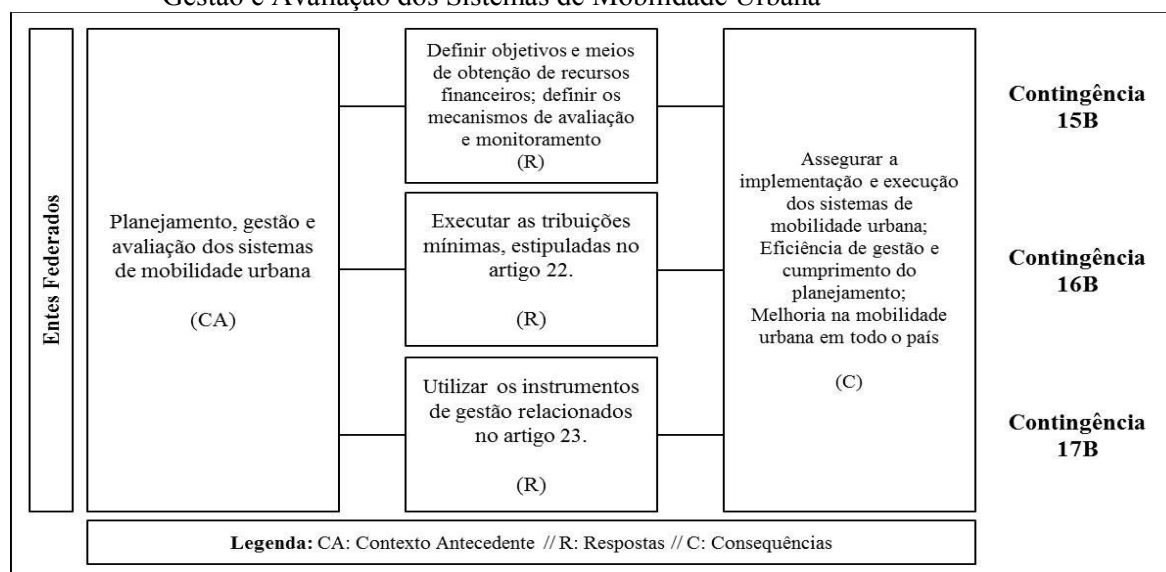
VIII - convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros; e

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.

Neste subtema foram agrupados os artigos que tratavam do processo de planejamento, gestão e avaliação dos sistemas de mobilidade urbana. Apesar de planejamento, gestão e avaliação ocorrerem em momentos temporalmente distintos, optou-se por agrupá-los em um mesmo subtema por entender que são etapas de um mesmo processo que se retroalimenta; por exemplo, os objetivos estabelecidos na etapa de planejamento serão utilizados durante a gestão como indicadores e por meio da avaliação desses indicadores se poderá mensurar a eficiência do processo em relação aos objetivos e, a partir desses dados, poderão ser feitas alterações no planejamento.

Todas as contingências identificadas e descritas apresentam atribuições aos entes federados em suas respectivas instâncias de atuação, tendo por base as contingências delineadas no Tema I que trata das competências dos entes federados. Ao todo foram identificadas três contingências completas que estão ilustradas na *Figura 16* e descritas em seguida.

Figura 16 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam do Planejamento, Gestão e Avaliação dos Sistemas de Mobilidade Urbana



Fonte: elaborado pelo autor.

Nas três contingências identificadas o contexto antecedente consiste no processo de planejamento, gestão e avaliação dos sistemas de mobilidade urbana em todo o território nacional. Quanto às consequências identificadas nas três contingências, são resultantes do conjunto de respostas descritas nas três contingências, de modo que uma vez desenvolvidas, as ações possibilitarão aos entes federados assegurar a implementação e execução dos sistemas de mobilidade urbana, garantindo a eficiência de sua gestão e o cumprimento do planejamento, além de uma consequente melhoria na mobilidade urbana em todo o país.

Assim, na contingência 15B são descritas respostas que compreendem as ações esperadas dos entes federados nos processos que envolvem os sistemas de mobilidade urbana, cabendo a eles, dentre outras ações a identificação de objetivos de curto, médio e longo prazo, os meios de obtenção de recursos financeiros, bem como definição dos mecanismos de avaliação e monitoramento que serão utilizados. É importante destacar que em todas as etapas de análise da Política Nacional de Mobilidade Urbana não se identificou qualquer artigo que estabelecesse o entendimento da lei para os objetivos de curto, médio e longo prazo, assim entende-se que estes ficarão a cargo dos entes federados em seus respectivos processos de planejamento das políticas urbanas.

Na contingência 16B também são descritas atribuições dos entes federados, porém aqui há a distinção de que as atribuições caberão aos órgãos gestores dos entes federado, incumbidos diretamente do processo de planejamento e gestão da mobilidade urbana. As respostas identificadas compreendem a disposição de atribuições mínimas desses órgãos, como: planejar e coordenar os diferentes modos e serviços de transporte; avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos; implantar a política tarifária; dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços; garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários; e combater o transporte ilegal de passageiros.

São descritos na contingência 17B uma série de instrumentos de gestão dos sistemas de mobilidade urbana que poderão ser utilizados pelos entes federados (respostas), quando de sua necessária utilização. O conjunto de instrumentos de gestão de que trata essa contingência está descrito no artigo 21, e dentre os instrumentos há menção à restrição e controle de acesso e circulação de veículos motorizados; estipulação de padrões de emissão de poluentes; dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados; controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições; convênios para o combate ao transporte ilegal de passageiros.

Assim como em outras contingências identificadas no documento, há a presença de artigos que se utilizam de termos avaliados como amplos, tais como “prestar” e “estimular” para estipular as ações esperadas dos entes federados, sem a descrição detalhada de quais ações compreenderiam o ato de “prestar” ou “estimular”.

b) Direitos dos Usuários dos Sistemas de Mobilidade Urbana

Artigos analisados:

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis n^{os} 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 n^o 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 n^{os} 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;

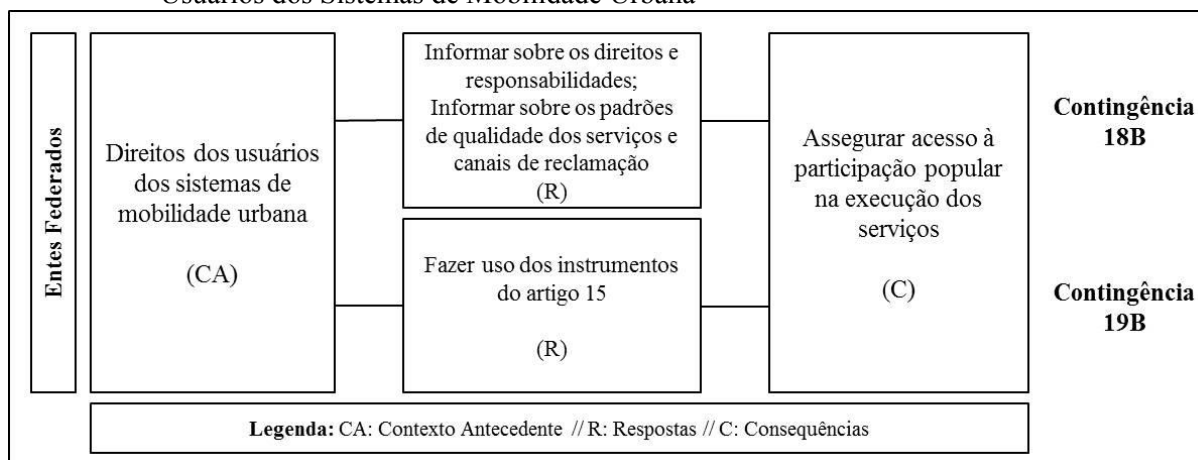
II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

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.

Neste subtema foram agrupados os artigos que tratavam dos direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Nos artigos 14 e 15 da lei é apresentada uma série de especificidades sobre o tema, elencando uma série de direitos dos usuários do sistema e um conjunto de instrumentos que garantiriam a obtenção desses direitos. O artigo 14, além dos direitos diretamente elencados, também apresentam menção às Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990 e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe, respectivamente, sobre as normas de proteção e defesa do consumidor (BRASIL, 1990), e sobre o regime de concessão e permissão dos serviços públicos (BRASIL, 1995), prevendo que os direitos contidos nessas leis também deverão ser garantidos. Foram identificadas duas contingências completas relacionadas aos entes federados. As contingências estão representadas na *Figura 17*, a seguir.

Figura 17 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam dos Direitos dos Usuários dos Sistemas de Mobilidade Urbana



Fonte: elaborado pelo autor.

Como descrito nas contingências do Tema I, caberá aos entes federados garantir meios para a participação da população nas etapas que envolvem a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Neste subtema foram identificadas duas contingências (18B e 19B) que apresentam menção a ações dos governantes para garantir essa participação, mais especificamente no que se refere aos usuários dos sistemas de mobilidade urbana exercerem seus direitos de participação. Em ambas as contingências o contexto antecedente está associado ao conjunto de direitos dos usuários, contidos na lei. Na contingência 18B, dentre as ações esperadas dos entes federados, é previsto que os órgãos responsáveis pela prestação dos serviços de transporte deem publicidade e informem os usuários sobre seus direitos e

responsabilidades, bem como os padrões referentes ao serviço prestado, além dos canais por onde os usuários poderão efetivar sua participação, fornecendo opinião e reclamação sobre os serviços prestados e os respectivos prazos de resposta (respostas – contingência 18B). Para que tais ações sejam executadas e os direitos de acesso da população aos serviços prestados sejam alcançados (consequência), o artigo 15 da lei elenca uma série de instrumentos que deverão ser utilizados pelos órgãos responsáveis pelo sistema (respostas – contingência 19B), como a criação de órgãos colegiados com participação da sociedade civil, canais de ouvidoria, audiências de contas públicas e pesquisas de avaliação da satisfação dos usuários.

Nota-se que nessas contingências a participação popular se dá enquanto avaliador dos serviços prestados. Ao prever dispositivos que garantam o *feedback* dos usuários, possibilita-se uma avaliação contínua do sistema, de modo a observar se a condução do mesmo se dá em acordo aos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, objetivando as consequências de longo prazo descritas na lei, como o acesso universal à cidade e a consolidação da gestão democrática.

Todavia, apenas garantir espaço para a participação popular no sentido de avaliar e fornecer opinião sobre os serviços prestados não é garantia de que o sistema atenderá aos interesses da população, sendo efetivamente implementado e os objetivos alcançados. Faz-se necessário que se programem condições para que o *feedback* resultante da participação popular seja fator relevante e produza efeitos nos sistemas de mobilidade urbana.

c) Contratação, Prestação e Fiscalização dos Serviços de Transporte

Artigos analisados:

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.

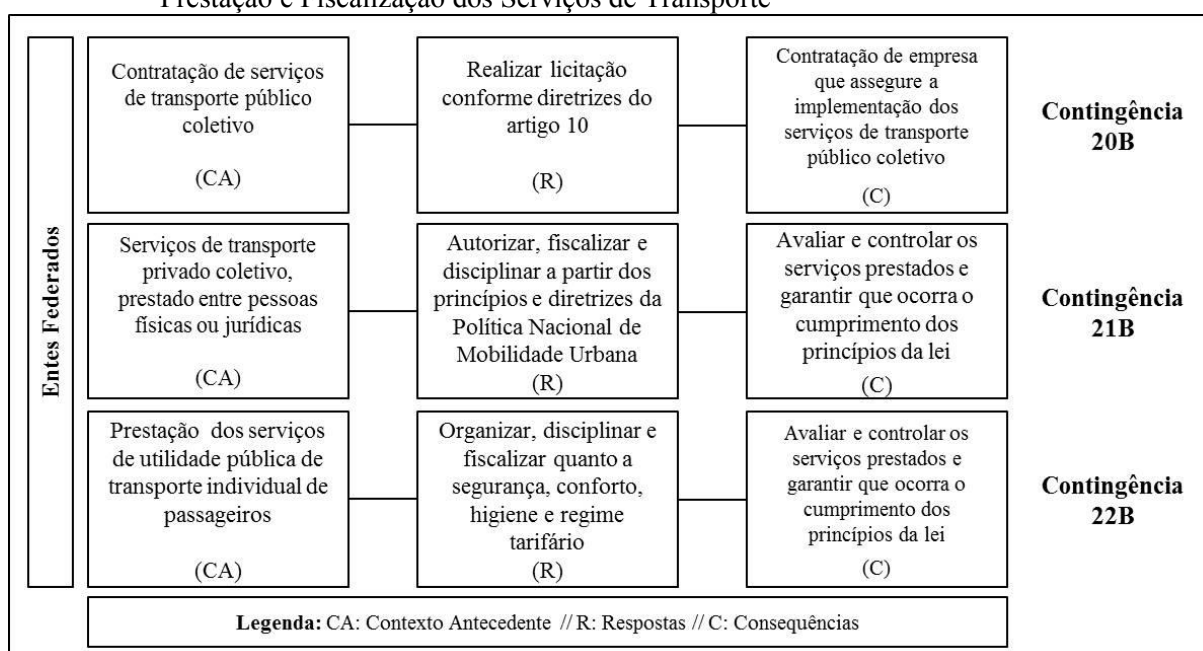
Art. 11. Os serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, deverão ser autorizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público competente, com base nos princípios e diretrizes desta Lei.

Art. 12. Os serviços 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.

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.

A respeito dos regimes de contratação, prestação e fiscalização dos serviços de transporte coletivo, os artigos 10, 11, 12 e 13 possibilitam descrever três contingências completas relacionadas às ações esperadas dos entes federados, conforme ilustrado na *Figura 18*.

Figura 18 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam da Contratação, Prestação e Fiscalização dos Serviços de Transporte



Fonte: elaborado pelo autor.

A contingência 20B tem como contexto antecedente o regime de contratação dos serviços de transporte público coletivo, há a determinação de que os representantes dos entes federados, de acordo com suas competências, procedam à contratação a partir de licitação conforme as diretrizes previstas no artigo 10 (resposta). A condução do processo licitatório visa assegurar que o regime de contratação permita ao poder público contratar empresa que assegure a implementação do serviço de transporte público coletivo tendo como base os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana (consequência).

Quanto à contingência descrita (20B), observa-se nas diretrizes descritas no artigo 10 que o processo licitatório compreenderá a fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus respectivos instrumentos de controle e avaliação. Dentre outras medidas, também é prevista a necessidade de definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas. Relacionando a descrição da contingência 20B, com as contingências identificadas no subtema que trata dos Direitos dos Usuários dos Sistemas de Mobilidade Urbana (Contingências 18B e 19B), é possível concluir que há a programação de contingências que tornem efetivas a participação popular, conforme discutido anteriormente, onde há a previsão de instrumentos de controle com base em indicadores e avaliação dos serviços prestados.

A contingência 21B se refere aos serviços de transporte privado coletivo, prestado entre pessoas físicas ou jurídicas (contexto antecedente), em que caberá ao Poder Público autorizar, fiscalizar e disciplinar sua execução (respostas), de modo a avaliar e controlar os serviços prestados e garantir que ocorra o cumprimento dos princípios da lei (consequência).

Em outra contingência (22B) é possível observar que essa fiscalização não caberá apenas aos serviços coletivos, mas também afetará a prestação de todos os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros (contexto antecedente), sendo que previsto que os órgãos municipais deverão organizar, disciplinar e fiscalizar os serviços quanto a segurança, conforto, higiene e regime tarifário (respostas) garantindo que os serviços sejam prestados de acordo com as especificações da lei (consequência). Apesar da contingência 22B especificar respostas diretamente relacionadas aos Municípios, o artigo 13 estabelece que ocorram parcerias entre os demais entes federados para a condução das atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados.

d) Regime Econômico e Tarifário dos Serviços de Transporte

Artigos analisados:

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.

§ 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.

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 **superavit** tarifário.

§ 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

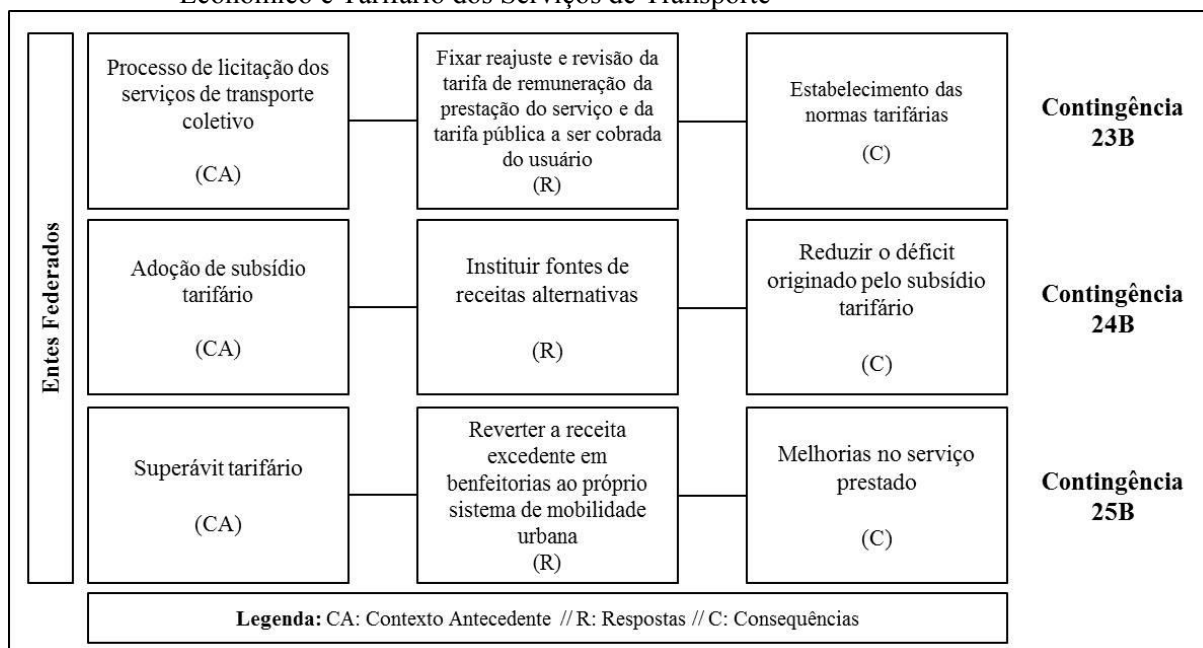
III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

§ 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.

Neste subtema foram identificadas três contingências completas que tratam diretamente do regime econômico e tarifários dos serviços de transporte contemplados no Sistema de Mobilidade Urbana, conforme apresentado na *Figura 19*.

Figura 19 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam do Regime Econômico e Tarifário dos Serviços de Transporte



Fonte: elaborado pelo autor.

As contingências identificadas neste subtema estão relacionadas ao processo licitatório dos serviços de transporte, anteriormente tratados no subtema que trata Contratação, Prestação e Fiscalização dos Serviços de Transporte, uma vez que pela disposição do artigo 9º são no edital de licitação da prestação dos serviços de transporte público que serão estabelecidos os regimes econômico e financeiro da concessão do serviço de transporte público coletivo.

Na contingência 23B, tomando o processo licitatório dos serviços de transporte público coletivo como contexto antecedente, é previsto que caberá 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 (respostas), de forma a contemplar o estabelecimento de normas que passam a reger os processos econômicos e tarifários dos serviços (consequência).

Também é previsto (contingência 24B) que em caso de adoção de subsídios tarifários aos usuários (contexto antecedente), o poder público deverá instituir fontes alternativas de receitas (resposta), tais como receita extra tarifária, receita alternativa, subsídios orçamentários, dentre outros que tem por função reduzir o déficit originado pelo subsídio tarifário (consequência). Na contingência 25B, observa-se que em caso de superávit tarifário (evento antecedente) originado dos eventos descritos na contingência 24B, caberá ao poder público reverter a receita excedente em benfeitorias ao próprio sistema de mobilidade urbana (resposta), promovendo melhorias no serviço prestado (consequência).

Tema III – Plano de Mobilidade Urbana

Artigos analisados:

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.

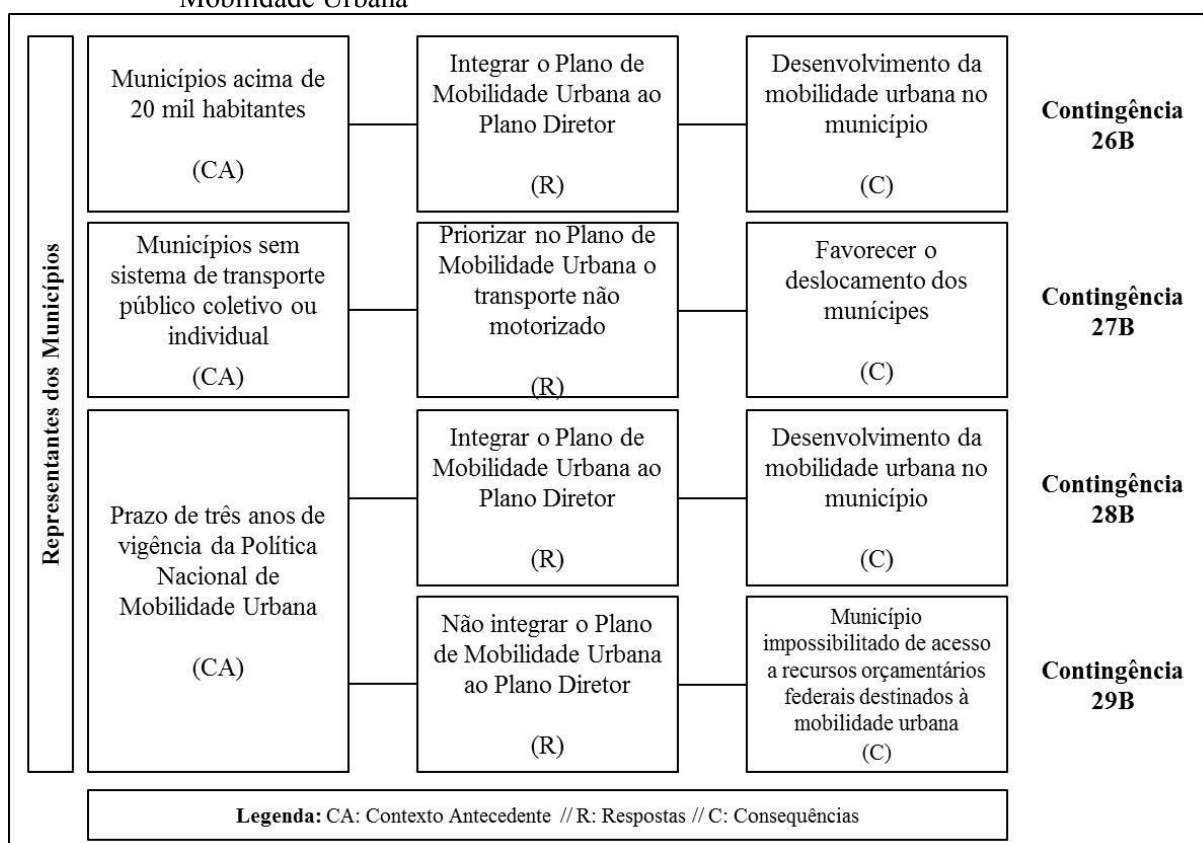
§ 2º Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente.

§ 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.

§ 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.

O artigo 24 estabelece o Plano de Mobilidade Urbana como o instrumento de efetivação das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e determina sob quais condições se dará sua implementação. A análise do artigo 24 possibilitou a identificação de quatro contingências relacionadas ao Plano de Mobilidade Urbana e que estão representadas na *Figura 20*.

Figura 20 – Contingências da Política Nacional de Mobilidade Urbana que tratam do Plano de Mobilidade Urbana



Fonte: elaborado pelo autor.

Na contingência 26B há a determinação de que em municípios com população acima dos 20 mil habitantes (contexto antecedente) o poder público municipal integre o Plano de Mobilidade Urbana ao Plano Diretor municipal (resposta), como forma de implementação das disposições da Política Nacional de Mobilidade Urbana, garantindo que o desenvolvimento municipal se dê em conformidade as diretrizes da lei (consequência).

No caso dos municípios que não possuam sistemas de transporte público coletivo ou individual (contexto antecedente), o poder público municipal deverá estruturar o Plano de Mobilidade Urbana priorizando o transporte não motorizado e o planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta (resposta) contribuindo para o deslocamento dos munícipes (consequência).

Uma vez que o Plano de Mobilidade Urbana é tratado como o instrumento pela qual ocorrerá a efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, esta só estará de fato estabelecida quando suas diretrizes forem incorporadas ao Plano Diretor dos municípios. A lei estabelece o prazo máximo para sua incorporação ao plano diretor, cabendo aos municípios no prazo máximo de três anos da vigência da Política Nacional de Mobilidade Urbana (contexto antecedente) incorporar o Plano de Mobilidade Urbana a seus respectivos planos diretores (resposta), garantindo que suas diretrizes sejam incorporadas às leis dos municípios (consequências).

Ainda considerando o prazo para incorporação do Plano de Mobilidade Urbana ao Plano Diretor dos municípios (contexto antecedente), o não cumprimento do referido prazo (resposta) acarretará em prejuízos para o Município, ficando este impedido de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam as exigências da lei (consequência).

3.3. Descrição das contingências enunciadas pelo Plano Diretor Participativo do Município de Bauru

Nesta subseção serão apresentadas as contingências identificadas no Plano Diretor Participativo do Município de Bauru (Plano Diretor de Bauru). Após a primeira leitura do documento na íntegra, optou-se por excluir alguns dos Títulos e Capítulos da análise, identificação e agrupamento em termos de contingências. A exclusão não desconsiderou a importância dos conteúdos presentes em tais Títulos e Capítulos, mas por tratarem de especificidades organizacionais do município ou por conterem descrições muito gerais quanto à abrangência da lei, poderiam resultar em complexificação ou dificuldade na generalização ou estabelecimento de relações com os outros documentos analisados (Estatuto da Cidade e Política Nacional de Mobilidade Urbana). Desse modo, os Capítulos II do Título III, o Título IV e o Título V, foram excluídos da análise por tratarem de descrições amplas sobre o ordenamento territorial, políticas setoriais e macrozoneamento do município. Entretanto, apesar da exclusão da análise, os conteúdos de que tratam podem servir de contexto para as contingências que estão relacionadas aos planos urbanísticos setoriais do município, na medida em que tratam de especificidades dos setores de planejamento referidos em tais contingências (cf. Tema I – Ocupação e Ordenamento do Território Municipal). A saber, o macrozoneamento consiste em um conjunto de regras de ordenação do território do município que objetivam, dentre outras ações, identificar e explorar os potenciais da área; preservar o

patrimônio natural, histórico e cultural; conter avanços da expansão da área urbana e minimizar custos de implementação e manutenção de infraestrutura. Os critérios considerados para o macrozoneamento do território do município de Bauru-SP estão relacionados à infraestrutura instalada, características de uso e ocupação do solo e do meio ambiente. Também foram excluídos da análise aqueles artigos que se referiam unicamente ao contexto de zoneamento rural, sem menção direta ao zoneamento urbano.

Assim como na análise do Estatuto da Cidade e Política Nacional de Mobilidade Urbana, foram identificados artigos (1º, 2º, 3º, 178, 179, 180, 181, 199, 200, 264, 267, 268, 269, 270 e 272) com a função de contextos antecedentes gerais, os quais serão descritos a seguir, antes da apresentação das contingências identificadas no Plano Diretor.

No artigo 1º é declarada a instituição do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru, o qual estabelecerá normas de ordem pública e de interesse social que deveram regular o uso da propriedade no território municipal, considerando o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental. Neste artigo há menção a consequências de longo prazo, relacionadas a implantação das diretrizes do Plano Diretor no município, tais como a promoção de segurança, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental.

No artigo 2º o plano diretor é apresentado como o instrumento básico para o estabelecimento de diretrizes gerais aplicáveis em todo o território municipal, bem como para aplicação dos instrumentos da política urbana que estabelecerão a função socioambiental da propriedade. Tais instrumentos da política urbana são mencionados no artigo 217 como “instrumentos gerais” da lei e a fiscalização quanto a seu uso adequado caberão aos municípios, que deverão exercer “controle social” quanto a seu uso. Os objetivos e princípios gerais da política urbana, mencionados no artigo 3º, também foram classificados como contextos antecedentes gerais, uma vez que apresentam um conjunto de descrições comuns a todo o documento, uma vez que devem nortear todas as ações da política urbana.

O agrupamento de artigos 178, 179, 180, 181, 199, 200, apresentam uma série de disposições e diretrizes gerais sobre o planejamento e execução do sistema viário no município, cabendo a eles nortear todas as ações relacionadas a esse sistema. Dentre suas diretrizes, há a recomendação de um conjunto relacionado à mobilidade urbana, tais como a “adequada utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada e estacionamento e operação de carga e descarga” (artigo 178) e a “integração dos bairros segregados por barreiras naturais ou artificiais, entre si e com o centro” (artigo 178). Além desses, há também a recomendação

pelo uso de dispositivos que contribuiriam para a eficácia do sistema viário, como o ordenamento da circulação e parada dos veículos, com sinalização específica, e implementação de equipamentos e tecnologias para que o desenvolvimento do sistema viário se desse “acompanhando o crescimento da frota de veículos e população que se verifica ano após ano” (artigo 179).

No conjunto de artigos anteriormente mencionado, há também a descrição genérica de políticas públicas que favoreceriam o funcionamento do sistema viário, como a implantação de um programa de orientação de tráfego, com o objetivo básico de ordenar os deslocamentos dando as opções de caminhos e rotas alternativas, ou pelo desenvolvimento de um programa ciclovitário que viabilize a implementação de ciclovias, “normas e campanhas educativas” (artigo 178) que possibilitem a utilização de bicicletas como meio de transporte. Assim, é possível entender que, ainda que não diretamente mencionado, caberá ao poder público a execução de novas leis objetivando contemplar tais diretrizes.

Os artigos 267, 268, 269 e 272, dispõem de redação geral e relacionada a prazos de implementação e há também a menção dos mapas que estabelecem o perímetro urbano do município, bem como as áreas de proteção ambiental e as de interesse habitacional e social, que deverão ser considerados como integrantes do Plano Diretor, além da relação de imóveis tombados como patrimônio histórico e cultural. Ainda com relação aos prazos, no artigo 270, há uma conceituação temporal do que se refere a curto, médio e longo prazos, termos utilizados em diversos artigos da lei:

Art. 270 – As metas e ações previstas nesta Lei deverão ser executadas no período de:

I – curto prazo: até o final de 2009;

II – médio prazo: até o final de 2012;

III – longo prazo: até o final de 2016 (BAURU, 2008)

Ao estabelecer uma delimitação temporal para os conceitos de “curto prazo”, “médio prazo” e “longo prazo”, a lei contribui para uma melhor descrição das regras por ela estabelecidas, uma vez que apenas mencionar que a ação “A” deverá ser realizada em curto prazo, enquanto a ação “B” poderá ser executada em longo prazo, apenas permite o entendimento de que A deverá ser executado antes de B, mas não a dimensão temporal a que isso se aplicaria. Quando a regra apresenta o detalhamento de que o curto prazo corresponde ao ano de 2009 e o longo prazo ao ano de 2016, se mantém o entendimento de que a ação A deverá ser executada antes da ação B, porém há agora um tempo predeterminado para a

execução, o que poderia garantir maior eficiência na implementação da lei, possibilitando planejamento e evitando diferentes interpretações quanto aos prazos de que a lei trata.

Cabe destacar, ainda que nesse caso tenha ocorrido a especificação de um conceito, outros termos da lei não contaram com a mesma especificidade, uma vez que apresentam descrições amplas, como no inciso XVII do artigo 3º “Implementação de uma política eficiente de mobilidade urbana” (destaque adicionado), quando é mencionado o termo “política eficiente”, sem uma menção ao longo do documento de quais seriam os critérios mínimos para se considerar uma política efetivamente eficiente.

Aos demais artigos da lei foi aplicada a análise e identificação dos termos que permitiu descrever e categorizar 43 contingências em temas e subtemas, conforme *Quadro 7*:

Quadro 7 – Temas e subtemas identificados no Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP

Temas	Subtemas	Quantidade de Contingências
Tema I – Ocupação e Ordenamento do Território Municipal	-	9 contingências
Tema II – Instrumentos da Política Urbana	a) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória	7 contingências
	b) Transferência do Direito de Construir	2 contingências
	c) Concessão de Uso Especial	4 contingências
	d) Operações Urbanas Consorciadas	3 contingências
	e) Direito de Preempção	3 contingências
	f) Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV	5 contingências
	g) Plano Diretor de Transportes e de Mobilidade	2 contingências
Tema III – Participação Popular	-	4 contingências
Tema IV – Sistema Municipal de Planejamento e Gestão	-	4 contingências

Fonte: elaborado pelo autor.

Tema I – Ocupação e Ordenamento do Território Municipal

Artigos analisados:

Art.7º - O território do Município, constituído de Zona Urbana e Zona Rural, será dividido em 21 (vinte e um) Setores de Planejamento, unidades territoriais adotadas para elaboração deste Plano Diretor e referendados na 2ª Conferência da Cidade do Município de Bauru cujas divisas são os limites das bacias hidrográficas, com ajustes em função do sistema viário, rodovias e ferrovias, conforme Mapa 03: “Setores de Planejamento”, em anexo.

§ 1º - Caberá ao Poder Público Municipal proceder no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias a partir da publicação desta lei, a descrição do perímetro urbano, conforme Mapa 03: “Setores de Planejamento”, em anexo.

§ 2º - Os Setores de Planejamento deverão ser encaminhados aos órgãos públicos nos três níveis de governo, solicitando que os mesmos dêem observância às novas unidades de planejamento.

Art.8º - Os Setores de Planejamento constituem unidades físicas para o desenvolvimento das políticas municipais, através de Planos Urbanísticos Setoriais que envolvam as áreas sociais, ambientais, obras e serviços, inclusive para efeito de realização do Orçamento Participativo.

Art.38- O parcelamento do solo para fins urbanos e chácaras de recreio, assim como a regularização urbanística e fundiária, ficam proibidos:

I - nas áreas destinadas à instalação de barragens para fins de drenagem urbana;

II - nas unidades de conservação e nos fundos de vale;

III - na faixa situada entre a Av. José Vicente Aiello e leito ferroviário, a montante do Cemitério Jardim do Ipê;

IV - em áreas sujeitas à inundação ou em áreas de risco;

V - em áreas contaminadas e poluídas até que a mesma tenha sido removida ou controlada, mediante apresentação de laudos e análises.

Parágrafo Único - O Município manterá cadastro atualizado de áreas contaminadas.

Art.40- Será constituído, por ato do Executivo, um Grupo de Análise de Empreendimentos – GAE – responsável pela análise, elaboração e expedição das diretrizes ambientais e urbanísticas e pré aprovação de projetos de parcelamento do solo e pólos geradores de tráfego, composto por representantes da Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Departamento de Água e Esgoto – DAE e Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural – EMDURB, no prazo de 90(noventa) dias, a contar da publicação desta lei.

§ 1º - O GAE poderá convidar outras secretarias municipais ou outros órgãos para contribuir nas diretrizes, em especial quando se tratar de empreendimento de interesse social.

§ 2º - O GAE poderá encaminhar os processos que achar necessário para referendo do COMDEMA ou do Conselho de Gestor das APAS, desde que aprovado pela maioria dos seus membros.

§ 3º - O GAE terá até sessenta dias para dar as diretrizes básicas sobre os empreendimentos e após apresentado o projeto, terá sessenta dias para aprovar ou rejeitar o projeto, sendo que em caso de rejeição o motivo deverá ser especificado.

Art.41- Do total da área a ser urbanizada, além daquela destinada a sistema viário, deve-se destinar o mínimo de 15% (quinze por cento) para áreas públicas, sendo 10% (dez por cento) para área verde e/ou sistema de lazer, 5% (cinco por cento) para uso institucional.

Art.45- A Prefeitura deverá fiscalizar todas as etapas de implantação das obras de infraestrutura para emissão do laudo de conclusão necessário à liberação da garantia real dada por época da aprovação do empreendimento.

Parágrafo Único - O serviço de fiscalização poderá ser terceirizado para empresa especializada ou profissional habilitado que deverá respeitar o cronograma aprovado e comunicar à Prefeitura todas as etapas das obras.

Art.51- Deverá ser constituído Grupo de Trabalho encarregado de fazer levantamentos dos loteamentos irregulares e buscar solução para sua regularização, em conjunto com o proprietário do empreendimento ou, na sua falta, com os adquirentes de lotes, no prazo de 06 (seis) meses a contar da aprovação desta lei.

As contingências que tratam da Ocupação e Ordenamento do Território Municipal foram agrupadas neste tema e, em geral, apresentam disposições acerca de diretrizes de ocupação e organização do espaço urbano. Destaca-se que essas contingências apresentam relação com os contextos antecedentes gerais que tratam do macrozoneamento urbano e dos planos urbanísticos setoriais do município. Ao todo foram identificadas 9 contingências ilustradas na *Figura 21* e descritas a seguir.

Figura 21 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam da Ocupação e Ordenamento do Território Municipal

Governantes	Prazo de 120 dias da publicação do Plano Diretor (CA)	Descrever o perímetro urbano do município (R)	Obter detalhamento da divisão setorial do município (C)	Contingência 1C
Governantes		Encaminhar a descrição dos setores aos três níveis de governo (R)	Obter observância das unidades territoriais (C)	Contingência 2C
Proprietários	Áreas em processo de urbanização (CA)	Destinar área ao município (R)	Obter liberação para urbanização da área (C)	Contingência 3C
Governantes	Implantação de obras de infraestrutura de empreendimentos (CA)	Fiscalizar diretamente ou por delegação à terceiro (R)	Evitar que as construções prejudiquem o equilíbrio urbanístico e ambiental (C)	Contingência 4C
Governantes	Avaliação de diretrizes ambientais e urbanísticas (CA)	Constituir o Grupo de Análise de Empreendimentos - GAE (R)	Obter diretrizes urbanísticas para avaliação dos projetos (C)	Contingência 5C
GAE	60 dias da apresentação de projeto inicial (CA)	Fornecer as diretrizes ambientais e urbanísticas básicas (R)	Evitar que as construções prejudiquem o equilíbrio urbanístico e ambiental (C)	Contingência 6C
GAE	60 dias da apresentação de projeto final (CA)	Avaliar e fornecer parecer se o projeto atende as diretrizes (R)		Contingência 7C
Governantes	6 meses da aprovação do Plano Diretor (CA)	Constituir Grupo de Trabalho (R)	Obter levantamento dos imóveis irregulares (C)	Contingência 8C
Governantes	Áreas contaminadas onde o parcelamento do solo é proibido (CA)	Manter cadastro atualizado com áreas contaminadas (R)	Evitar o uso de áreas de risco e contaminadas (C)	Contingência 9C
Legenda: CA: Contexto Antecedente // R: Respostas // C: Consequências				

Fonte: elaborado pelo autor.

O Plano Diretor determina que o território municipal seja dividido em 21 Setores de Planejamento, que consistem em unidades territoriais adotadas para o desenvolvimento das políticas municipais através dos Planos Urbanísticos Setoriais. Nas contingências 1C e 2C, respeitando o prazo de 120 dias da publicação do Plano Diretor (contexto antecedente), caberá ao Poder Público promover a descrição do perímetro urbano (resposta – contingência 1C) obtendo um detalhamento da divisão setorial do município (consequência – contingência 1C). Nesse processo o Poder Público deverá encaminhar a descrição dos setores de planejamento aos diferentes níveis de governo (resposta – contingência 2C), com o objetivo de obter observância das unidades territoriais (consequência – contingência 2C).

O artigo 41 apresenta contingência (contingência 3C) associada à cessão, aos interesses da política urbana, de parte das áreas do município que venham a ser urbanizadas. Nessa contingência o contexto antecedente é dado pelos projetos de urbanização, bem como pelas áreas que estejam em processo de urbanização, onde caberá aos proprietários desses empreendimentos, ou ao próprio poder público no caso de obras públicas, destinar um percentual mínimo da área para que seja ocupada com áreas públicas, destinadas a área verde e/ou sistemas de lazer, como a prática de esporte e recreação, praças e maciços arbóreos, em conformidade com o estabelecido nas diretrizes do plano diretor (respostas). Como consequência dessa ação, o empreendedor (público ou privado) recebe a liberação para urbanização da área, além de que o espaço destinado a constituir área pública seria ocupado com dispositivos que auxiliariam a política urbana do município.

Não foi identificada na lei menção a situações em que não ocorra a cessão de parte das áreas que venham a ser urbanizadas, entretanto contingência descrita no artigo 45 (contingência 4C) dispõe que em todas as etapas de implantação das obras de infraestrutura dos empreendimentos (contexto antecedente), a Prefeitura deverá, por meio de seus órgãos competentes ou por empresa terceirizada especializada, exercer a fiscalização das obras (resposta), evitando que os empreendimentos sejam conduzidos em desacordo às diretrizes urbanísticas e ambientais, prejudicando equilíbrio o desenvolvimento urbano do município.

Com relação às diretrizes urbanísticas e ambientais (contingência 5C), a lei estabelece que a elaboração e expedição dessas diretrizes, além da pré-aprovação de projetos de parcelamento do solo e polos geradores de tráfego (contextos antecedentes), caberá ao Poder Executivo municipal constituir um Grupo de Análise de Empreendimentos – GAE (resposta), composto por representantes da Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Departamento de Água e Esgoto – DAE e Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural – EMDURB, para

que órgão elabore o conjunto de diretrizes urbanísticas e avalie se os projetos se dão em conformidade a elas (consequências).

Relacionadas ao GAE, foram identificadas duas contingências (6C e 7C). Na contingência 6C é disposto que o GAE deverá fornecer as diretrizes urbanísticas e ambientais básicas (respostas) em um prazo máximo de 60 dias da apresentação do projeto inicial de um empreendimento (contexto antecedente). Na contingência 7C, o GAE deverá avaliar o projeto e fornecer parecer (respostas) em um prazo máximo de 60 dias da apresentação do projeto final do empreendimento (contexto antecedente). Em ambas as contingências as consequências estão relacionadas construção de empreendimentos de que favoreçam o desenvolvimento da política urbana, evitando que as construções prejudiquem o equilíbrio urbanístico e ambiental. Cabe ressaltar que caso o GAE avalie e rejeite um projeto, o parecer deverá ser circunstanciado.

Há no artigo 51 a descrição de contingência (8C) relacionada às áreas que estejam em situação irregular. Em prazo de 6 meses da aprovação do Plano Diretor (contexto antecedente), deverá ser constituído um Grupo de Trabalho (resposta) para que se obtenha um levantamento dos loteamentos irregulares de modo a que se possa buscar soluções para sua regularização. A lei não é clara ao especificar quem deveria constituir o Grupo de Trabalho ou quais seriam seus integrantes, porém, tomando por base o contexto geral da lei, entende-se que essa constituição seria coordenada pelo Poder Público municipal e sua constituição contemplaria diversos setores da sociedade.

O artigo 38 faz referência às restrições de parcelamento do solo, designando áreas onde o uso do solo para atividades como a construção de condomínios ou loteamentos é proibida. A esse assunto está relacionada a contingência 9C que tem como contexto antecedente as áreas contaminadas do município em que o parcelamento do solo fins urbanos é proibido, onde o poder público municipal deverá manter cadastro atualizado com a relação de tais áreas (respostas). Tal cadastro evitaria que áreas de risco ou contaminadas fossem ocupadas, evitando problemas relacionados à saúde da população e acidentes (consequências).

Em sua composição o Plano Diretor de Bauru apresenta relação de áreas do município onde a ocupação está proibida, porém por conta de o plano diretor não se constituir de documento dinâmico e de rápida atualização, ficaria inviável manter nele a relação das áreas contaminadas. Assim, ao designar a gestão de cadastro de tais áreas, o Plano Diretor cria estratégias para garantir que relação desses locais se mantenha constantemente atualizada, uma vez que as contaminações podem acontecer por razões diversas e a qualquer momento.

No tema que trata dos Instrumentos da Política Urbana são explicitadas contingências que detalham especificamente do Parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

Tema II – Instrumentos da Política Urbana

Como abordado anteriormente, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) trata do plano diretor como o instrumento básico das políticas de planejamento e desenvolvimento municipal constantes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Assim como na análise do Estatuto da Cidade, na análise do Plano Diretor de Bauru também se observou uma série de contingências relacionadas ao uso de instrumentos específicos da política urbana e que garantiriam a efetiva implementação do Plano Diretor nos municípios. Desse modo, optou-se por agrupar essas contingências em tema que tratasse especificamente dos “Instrumentos da Política Urbana”, sendo ele subdividido em sete subtemas: a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória; b) Transferência do Direito de Construir; c) Concessão de Uso Especial; d) Operações Urbanas Consorciadas; e) Direito de Preempção; f) Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV; g) Plano Diretor de Transportes e de Mobilidade; que serão apresentados a seguir.

a) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória

Artigos analisados:

Art. 2º- O presente Plano Diretor Participativo estabelece diretrizes gerais aplicáveis em todo o território do Município, bem como instrumentos da política urbana, estabelece a função sócio-ambiental da propriedade, além de:

I - delimitar as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, nos termos do artigo 5º do Estatuto da Cidade;

Art.91 - O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado poderão ser aplicados em toda a zona urbana do Município de Bauru, em especial nas áreas definidas por este Plano, observadas as legislações específicas, prazos e condições abaixo.

§ 1º - O parcelamento e edificação compulsórios não poderão incidir sobre áreas de preservação permanente, áreas cobertas com vegetação nativa, unidades de conservação, em especial nas Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIE, áreas de restrição à

ocupação urbana e sobre terrenos até duzentos e cinquenta metros quadrados, cujos proprietários não tenham mais outro imóvel urbano no município de Bauru.

§ 2º - A edificação ou utilização compulsória poderá ser exigida quando as edificações estiverem em ruínas ou tenham sido objeto de demolição, abandono, desabamento ou incêndio, ou que de outra forma não cumpram a função social da propriedade urbana.

§ 3º - Os prazos a que se referem o “caput” deste artigo serão:

I - de 01 (um) ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - de 02 (dois) anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento e 05 (cinco) anos, para a conclusão.

Art.92 - O parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano poderá incidir sobre outras áreas não listadas por este Plano Diretor, através de Lei específica, desde que deliberado pelo Conselho do Município.

Art.93 - Em caso de descumprimento das obrigações decorrentes da incidência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ou de qualquer de suas condições ou prazos, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º - O Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) poderá ser progressivo no tempo de forma a assegurar a função sócio-ambiental da propriedade, nos termos do art. 156, § 1º, da Constituição Federal de 1988, nos vazios urbanos e em ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social criadas para fins de implantação de programas ou projetos habitacionais de baixa renda, desde que sejam áreas onde incide o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

§ 2º - O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será multiplicado de 1,5 (um e meio), sucessivamente, não excedendo duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento sobre o valor venal do imóvel.

§ 3º - Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa do Município proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a concessão de reduções, isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art.94 - Decorridos cinco anos de cobrança do Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º - Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º - O valor real da indenização refletirá o valor da base de cálculo do Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza, não podendo computar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º - Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º - O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º - O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, na forma da Lei.

Da análise dos artigos 91, 92, 93 e 94 foi possível descrever 7 contingências relacionadas ao subtema que tratam do parcelamento, edificação ou utilização compulsória de áreas do município. Na *Figura 22* são ilustradas as contingências e descritas na sequência.

Figura 22 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória

Governantes	Áreas não listadas no Plano Diretor (CA)	Deliberar e propor lei específica (R)	Autorização do parcelamento, edificação ou utilização compulsória em áreas não contempladas no Plano Diretor (C)	Contingência 10C
Governantes	Edificações que não cumpram a função social da propriedade urbana e que estejam nas condições descritas no artigo 91 (CA)	Exigir a edificação ou utilização compulsória do imóvel (R)	Providências do proprietário quanto ao uso do imóvel; Evitar área em subutilização; Melhor uso do espaço (C)	Contingência 11C
Governantes	Imóvel que se manteve com características de subutilização após notificação (CA)	Cobrar IPTU progressivo no tempo (cobrança de impostos) (R)	Providências do proprietário quanto ao uso do imóvel; Melhor uso do espaço urbano (C)	Contingência 12C
Governantes	Imóvel que se manteve com características de subutilização após período de 5 anos (CA)	Desapropriar o imóvel e efetuar o pagamento em títulos da dívida pública (R)	Evitar uso inadequado; Melhor uso do espaço urbano (C)	Contingência 13C
Governantes	Posse de imóvel desapropriado (CA)	Dar ou delegar o aproveitamento do imóvel (R)	Uso adequado do imóvel; Melhor uso do espaço urbano (C)	Contingência 14C
Proprietários	Notificação do Poder Público (CA)	Manter o imóvel em subutilização (R)	Cobrança de IPTU progressivo no tempo (impostos); (C)	Contingência 15C
Proprietários	Notificação do Poder Público (CA)	Manter o imóvel em subutilização por período superior a cinco anos (R)	Desapropriação do imóvel (C)	Contingência 16C
Legenda: CA: Contexto Antecedente // R: Respostas // C: Consequências				

Fonte: elaborado pelo autor.

O Plano Diretor estabelece no município de Bauru a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, nos termos do artigo 5º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Assim, o Plano Diretor trata da regularização dos

instrumentos relacionados ao parcelamento, edificação e utilização compulsória no município, tal qual descrito nas contingências de mesmo tema obtidas na análise do Estatuto da Cidade.

Os artigos 91 e 92 dispõem que o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado poderão ser aplicados em toda a zona urbana do município de Bauru, excetuando as áreas em que seja mencionado no próprio plano diretor sua proibição. Há ainda a possibilidade de que áreas não contempladas pelo plano diretor seja alvo de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, entretanto dependerão do Conselho do Município. Desses artigos é possível descrever duas contingências (10C e 11C).

Na contingência 10C, tendo como contexto antecedente áreas não listadas no plano diretor, mas em que haja o interesse pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o Conselho Municipal (c.f. **Tema III** – Participação Popular) deverá deliberar para que se proponha lei específica (respostas) para que se autorize o parcelamento, edificação ou utilização compulsória nessas áreas (consequências). Na contingência 11C, compreendendo as áreas listadas no plano diretor e aquelas constantes de lei específica, edificações em que não ocorra o cumprimento da função social da propriedade urbana ou que esteja nas condições descritas pelo artigo 91 (contexto antecedente), o poder público municipal, por meio de seus órgãos competentes, poderá exigir a edificação ou utilização compulsória do imóvel (respostas), evitando que aquela área se mantenha em subutilização (consequência).

Os artigos 93 e 94 apresentam contingências (12C, 13C e 14C) relacionadas às ações do poder público municipal em casos de descumprimento das obrigações decorrentes da incidência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ou de qualquer de suas condições ou prazos por ela estabelecidos. Na contingência 12C, diante do descumprimento das obrigações decorrentes da subutilização de imóveis (contexto antecedente), o Poder Público municipal procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo (resposta), objetivando que o proprietário do imóvel providencie as adequações (consequência). Em casos em que as obrigações referentes ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios não sejam executadas em prazo superior a cinco anos (contexto antecedente), caberá ao poder público municipal promover a desapropriação do imóvel (respostas) passando a ter posse do imóvel e conseqüentemente dar uso adequado a ele (contingência 13C). Uma vez que o Município detenha a posse do imóvel (contexto antecedente), seus representantes deverão proceder ao adequado aproveitamento do imóvel, no prazo máximo de cinco anos, contado a

partir da sua incorporação ao patrimônio público (respostas), evitando seu uso inadequado e garantindo melhor aproveitamento do espaço urbano (contingência 14C).

Dos eventos descritos nas contingências 12C, 13C e 14C decorrem duas contingências (15C e 16C) relacionadas aos munícipes proprietários de imóveis. As contingências 15C e 16C são descritas tendo como contexto antecedente a prévia notificação do poder público municipal acerca das obrigações decorrentes da incidência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, assim como os prazos a ela aplicáveis. Em caso de o proprietário manter o imóvel em características de subutilização (resposta 15C), esse estará sujeito à cobrança de imposto (IPTU) progressivo no tempo (consequência 15C), ou à desapropriação do imóvel (consequência 16C) quando da manutenção da subutilização por período superior a cinco anos (resposta 16C).

Quanto aos representantes do Poder Público, o Plano Diretor não menciona diretamente contingências relacionadas ao não aproveitamento adequado por parte dos representantes do poder público, dos imóveis por eles desapropriados. Por ser uma lei que deriva de diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, entendeu-se que nesse caso se aplicariam as contingências descritas no Estatuto da Cidade. Assim, ainda que não mencione as sanções aplicáveis ao poder público municipal, este estaria sujeito ao que prevê o inciso II do artigo 52 do Estatuto da Cidade, conforme é descrito na contingência 7A apresentada na subseção 3.1.

Em geral, as contingências apresentadas neste subtema tratam da ordenação e regulamentação do parcelamento, subutilização e utilização compulsória dos imóveis destacando, sobretudo, a conduta dos proprietários nessas situações. Vale ressaltar que os nessa categoria se enquadrariam todos os munícipes que eventualmente sejam detentores de propriedades urbanas no município, incluindo aqueles proprietários que atuam como representantes do Poder Público. Logo, enquanto munícipe proprietário de imóvel urbano, o representante do Poder Público está sujeito às mesmas contingências que os demais munícipes.

b) Transferência do Direito de Construir

Artigos analisados:

Art. 2º- O presente Plano Diretor Participativo estabelece diretrizes gerais aplicáveis em todo o território do Município, bem como instrumentos da política urbana, estabelece a função sócio-ambiental da propriedade, além de:

III - estabelecer a outorga onerosa do direito de construir, nos termos dos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade;

V - delimitar áreas para a transferência do direito de construir, autorizando o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura

pública, o direito de construir previsto neste Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, nos termos do artigo 35 do Estatuto da Cidade.

Art.100- O proprietário de imóvel urbano, privado ou público, poderá exercer em outro local o direito de construir, ou aliená-lo, mediante escritura pública, quando o respectivo imóvel for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

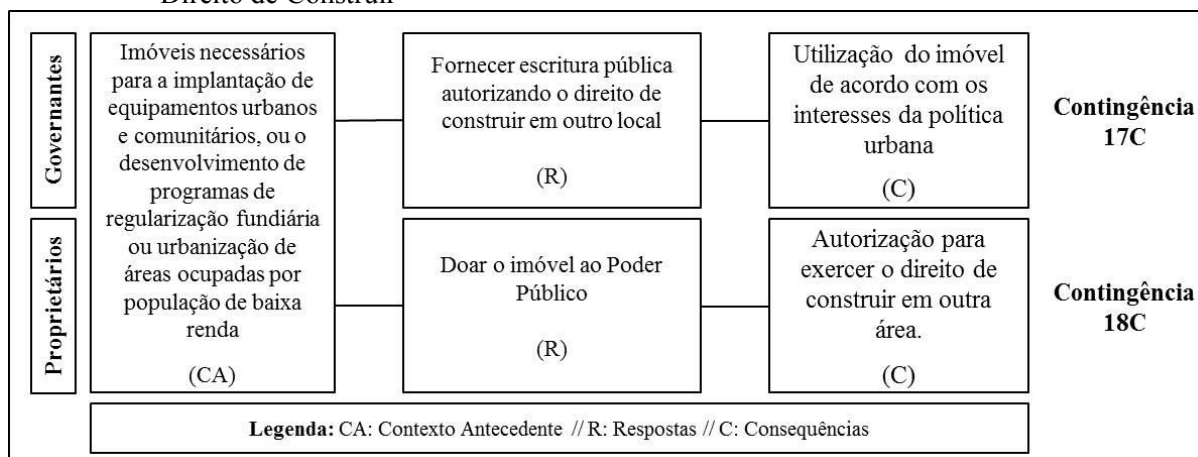
II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse ambiental, arqueológico, cultural, histórico, paisagístico ou social, em especial às unidades de conservação, inclusive nos imóveis lindeiros a edifícios tombados pelo CODEPAC, onde houver restrição para a construção;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, em especial as Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS.

§ 1º - A mesma faculdade prevista neste artigo poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput deste artigo.

A transferência do direito de construir é instrumento da política urbana que objetiva preservar áreas que possuam valor histórico, ambiental, social ou cultural para o município, e consiste na autorização para que proprietários, públicos ou privados, de imóveis exerçam em outro local o direito de construir, mediante transferência do potencial construtivo de uma área para outra, atendendo interesses relacionados a implantação de equipamentos urbanos, preservação de interesse coletivo ou regularização fundiária e urbanização. Na *Figura 23*, a seguir, são ilustradas duas contingências identificadas na análise do artigo 100.

Figura 23 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam da Transferência do Direito de Construir



Fonte: elaborado pelo autor.

Para ambas as contingências relacionadas à transferência do direito de construir, o contexto antecedente é representado por imóveis caracterizados como necessários para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, ou para o desenvolvimento de programas de regularização fundiária ou urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Na contingência 17C caberá ao Poder Público municipal avaliar e fornecer escritura pública autorizando o direito de construir em outro local (resposta), possibilitando que o imóvel seja utilizado de acordo com os interesses da política urbana (consequência). Há também (contingência 18C) a previsão de que o proprietário faça a doação do imóvel de interesse ao poder público (resposta) e assim obtenha a autorização para exercer o direito de construir em outra área (consequência).

Para exemplificar a relação dada pela transferência do direito de construir, pode-se supor a existência de uma área que contenha um edifício que ocupe uma parcela do terreno e que constitua patrimônio histórico do município. Nesse caso, o poder público municipal poderia autorizar a transferência do direito de construir para outra área, preservando o imóvel tido como histórico.

Ainda sobre o tema, cabe destacar que o Plano Diretor, mais especificamente os artigos 95 e 99, fixa as condições relacionadas ao direito de construir e designa as áreas em se poderá exceder o potencial construtivo. Ao apresentar as áreas em que tais ações serão permitidas o Plano Diretor contempla ações identificadas em contingências do Estatuto da Cidade e que tratam do mesmo tema (contingência 17A), onde se observou que tais designações deveriam estar contempladas pelo plano diretor.

c) Concessão de Uso Especial

Artigos analisados:

Art.101- Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida ao homem ou à mulher, ou a ambos, preferencialmente à mulher, independentemente do estado civil.

§ 2º - O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º - Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art.102- Nos imóveis de que trata o artigo 101, com mais de 250m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados), que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por 05 (cinco anos), ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, à concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º - Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º - A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinqüenta metros quadrados.

Art.103- No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os artigos 101 e 102 em outro local.

Art.104- É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os artigos 101 e 102 em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV - reservado à construção de represas de contenção de águas pluviais e obras congêneres;

V - situado em vias de circulação existentes ou projetadas.

Art.107- O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família;

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo Único - A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

O instrumento de concessão de uso especial presente no Plano Diretor de Bauru trata da regulamentação no território municipal da usucapião de imóvel urbano, prevista no Estatuto da Cidade. Relacionado a esse instrumento foram identificadas quatro contingências, ilustradas na *Figura 24* e descritas a seguir.

Figura 24 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam da Concessão de Uso Especial

Proprietários	Ocupação de área com dimensão inferior a 250 m ² para fins de moradia individual ou familiar (CA)	Utilizar a área ininterruptamente por cinco anos para fins de moradia (R)	Aquisição da posse do imóvel (C)	Contingência 19C
Proprietários	Ocupação coletiva de área com dimensão superior a 250 m ² para fins de moradia individual ou familiar (CA)	Utilizar a área de forma coletiva ininterruptamente por cinco anos para fins de moradia (R)	Cessão de posse coletiva da área; (C)	Contingência 20C
Proprietários	Concessão de uso especial de imóvel (CA)	Dar destinação inadequada ao imóvel para fins diversos do de moradia ou adquirir posse de outro imóvel (R)	Extinção da concessão de uso especial (C)	Contingência 21C
Governantes	Áreas ocupadas, mas com características descritas nos artigos 103 e 104 (CA)	Assegurar o direito de concessão de uso especial em outro local (R)	Evitar a ocupação de áreas irregulares; Garantir o processo de desenvolvimento urbano (C)	Contingência 22C
Legenda: CA: Contexto Antecedente // R: Respostas // C: Consequências				

Fonte: elaborado pelo autor.

Na contingência 19C o plano diretor trata da concessão de uso especial em áreas inferiores a 250 m² (contexto antecedente) aos munícipes que estejam em ocupação de áreas para fins de moradia individual ou familiar (resposta), concedendo concessão de uso (consequência). Há também na lei contingência (20C) relacionada à ocupação de áreas superiores a 250 m² (contexto antecedente) e que sejam ocupadas para fins de moradia coletiva (resposta), cabendo assim a atribuição da concessão do imóvel com divisão proporcional do terreno entre cada ocupante (consequência). Em ambos os casos, de áreas inferiores ou superiores a 250 m², a ocupação dos imóveis deverá ser por período ininterrupto e superior a cinco anos e o ocupante não poderá ser proprietário ou concessionário de qualquer outro imóvel rural ou urbano.

Uma vez que ocorra a concessão de uso especial do imóvel ocupado (contexto antecedente) e o proprietário dê destinação inadequada ao imóvel, para fins diversos do de moradia ou adquira a posse de outro imóvel (respostas), ele perderá a concessão do imóvel usucapido (consequência). Nessa contingência (21C) observa-se que assim como a lei visa garantir a função social da propriedade urbana e possibilitando direito à moradia aos munícipes, ela cria dispositivos para evitar “abusos”, como a proibição de usos inadequados. Há também na lei a especificação de que o direito de concessão de uso especial não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez, o que poderia evitar que ao usucapir uma área o proprietário proceda a sua venda, obtendo ganho financeiro e realize nova ocupação no futuro objetivando a concessão de outra área.

Em alguns casos, as áreas do município que venham a ser alvo de ocupação podem não estar aptas para a moradia por diversos fatores, tais como ser objeto de uso comum de todos os munícipes, afetar a preservação do meio ambiente, ou que ofereçam risco à saúde dos ocupantes. Nesse caso, há contingência (22C) relacionada às ações do Poder Público nessas situações. Diante de áreas ocupadas e que respeitem as condições descritas pelos artigos 103 e 104 (contexto antecedente), o Poder Público deverá assegurar o exercício do direito de concessão de uso especial em outro local (resposta), evitando a ocupação de áreas irregulares e garantindo equilíbrio no processo de desenvolvimento urbano (consequência).

Retomando brevemente o Estatuto da Cidade, nas contingências que previam a Usucapião de Imóvel Urbano, relacionadas ao que o Plano Diretor de Bauru trata como Concessão de Uso Especial, a aplicação do direito de concessão não apresentava um prazo pré-determinado para a conferência do direito, diferente do que ocorre no Plano Diretor de Bauru. Em seu texto, o Plano Diretor de Bauru apresenta nos artigos 101 e 102 que a

concessão dos direitos se dará “Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu...” (BAURU, 2008; destaque adicionado) nos levando a questionar se a concessão de uso não será válida para imóveis ocupados posteriormente a essa data.

d) Operações Urbanas Consorciadas

Artigos analisados:

Art. 2º- O presente Plano Diretor Participativo estabelece diretrizes gerais aplicáveis em todo o território do Município, bem como instrumentos da política urbana, estabelece a função sócio-ambiental da propriedade, além de:

IV- delimitar áreas para aplicação de operações urbanas consorciadas, nos termos dos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade;

Art.109 - Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 1º - Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações dos índices urbanísticos, considerado o impacto ambiental delas decorrentes;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

§ 2º - As operações urbanas consorciadas, após a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e aprovação do respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, serão aprovadas, por lei municipal específica, que delimitará a área para aplicação e estabelecerá o plano da operação, contendo, no mínimo:

I - definição da área a ser atingida;

II - programa básico de ocupação da área, com as medidas previstas nos incisos I e II do § 1º deste artigo que serão incluídas, definindo-se o potencial adicional de construção que a área poderá receber e os gabaritos máximos que deverão ser respeitados;

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança e respectivo relatório com parecer conclusivo;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização das medidas previstas nos incisos I ou II do § 1º deste artigo;

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 3º - Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI, deste artigo, serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 4º - A partir da aprovação da lei específica de que trata o “caput”, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público Municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

§ 5º - As áreas em que incidirá este instrumento estão dispostas no Mapa 02: “Instrumentos Urbanísticos 2”, em anexo, e relacionadas nas diretrizes dos Setores de Planejamento.

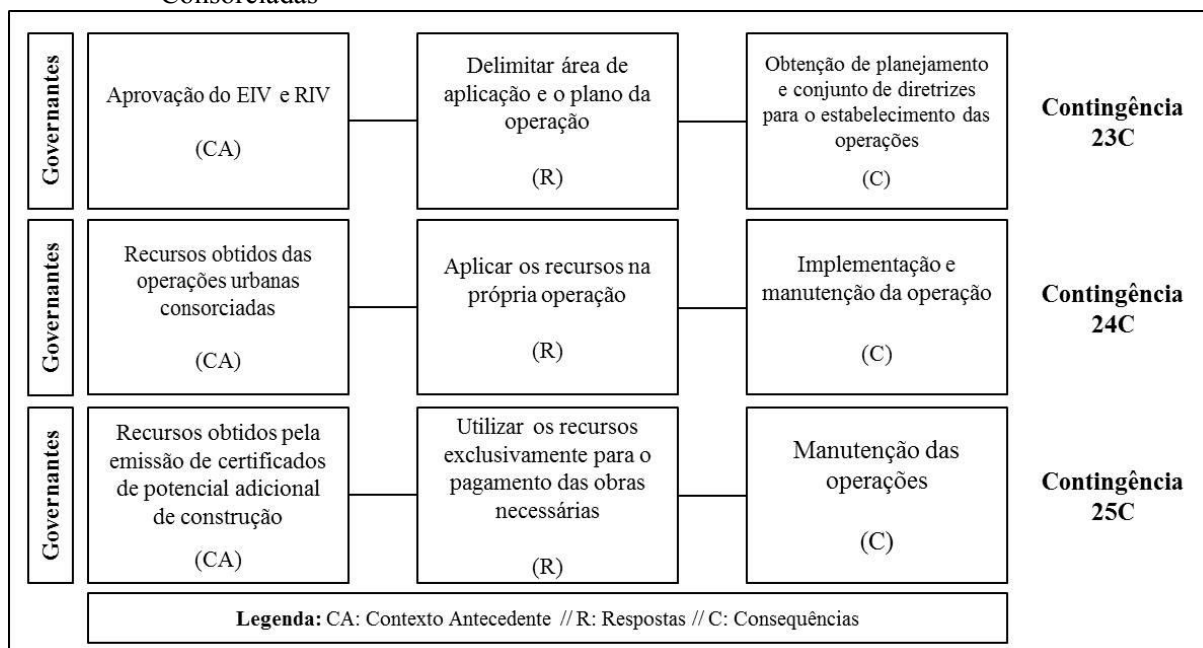
Art.110 - A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º - Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º - Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

O Plano Diretor de Bauru em seu artigo 109 define o instrumento operação urbana consorciada como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, e que tem como objetivo alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Relacionadas a esse instrumento foram identificadas três contingências, ilustradas na *Figura 25* e descritas a seguir.

Figura 25 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam das Operações Urbanas Consorciadas



Fonte: elaborado pelo autor.

A contingência 23C tem como contexto antecedente a elaboração e aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV (contextos antecedentes), nesse contexto caberá ao Poder Público a elaboração de lei municipal específica contendo a delimitação das áreas de aplicação das operações urbanas consorciadas e de seu plano de operação (respostas), garantindo o planejamento e conjunto de diretrizes para o estabelecimento das operações urbanas consorciadas (consequências).

Uma vez implementadas as operações urbanas consorciadas, estas ocasionalmente gerarão recursos ao Poder Público municipal. Diante desse contexto, de recursos obtidos através das operações, o Poder Público deverá aplicar os recursos exclusivamente na própria operação (resposta), garantindo sua implementação e manutenção (consequências). Há ainda outra contingência (25C) que também trata do uso de recursos pelo Poder Público, sendo que aqueles recursos obtidos por meio de emissão de certificados de potencial adicional de construção (contexto antecedente) deverão ser usados exclusivamente para o pagamento das obras necessárias à própria operação (resposta), garantindo sua manutenção (consequência).

Na análise do Estatuto da Cidade, foram descritas contingências que apresentavam relação com o Plano Diretor na medida em que esse seria o responsável por regulamentar as Operações Urbanas Consorciadas no Município. Na contingência 23C observa-se a prescrição de que o Poder Público municipal delimite as áreas de aplicação e o

plano de operação das Operações Urbanas Consorciadas, o que consiste no contexto antecedente das contingências 21A, 22A e 23A, obtidas da análise do Estatuto da Cidade.

No Plano Diretor não há menção explícita de consequências associadas ao não cumprimento das funções destinadas ao Poder Público, entretanto ao se associar as contingências identificadas no Estatuto da Cidade, observa-se que há contingência (25A) onde se apresenta uma consequência punitiva em caso de descumprimento de suas atribuições.

e) Direito de preempção

Artigos analisados:

Art. 2º- O presente Plano Diretor Participativo estabelece diretrizes gerais aplicáveis em todo o território do Município, bem como instrumentos da política urbana, estabelece a função sócio-ambiental da propriedade, além de:

II - definir o direito de preempção conferido ao Poder Público municipal, nos termos dos artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade;

Art.111 - O direito de preempção confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, que poderá ser exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico ou arqueológico;

IX - execução de obras de sistema viário, saneamento e drenagem.

§ 1º - O direito de preempção terá prazo de vigência de 5 (cinco) anos, renovável a partir de 01 (um) ano após o decurso do prazo inicial de vigência, a partir da publicação desta Lei.

§ 2º - O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, deste artigo, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

§ 3º - O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 4º - À notificação mencionada no § 3º será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constará preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 5º - O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do § 3º e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 6º - Transcorrido o prazo mencionado no § 3º, sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 7º - Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de 30 (trinta) dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

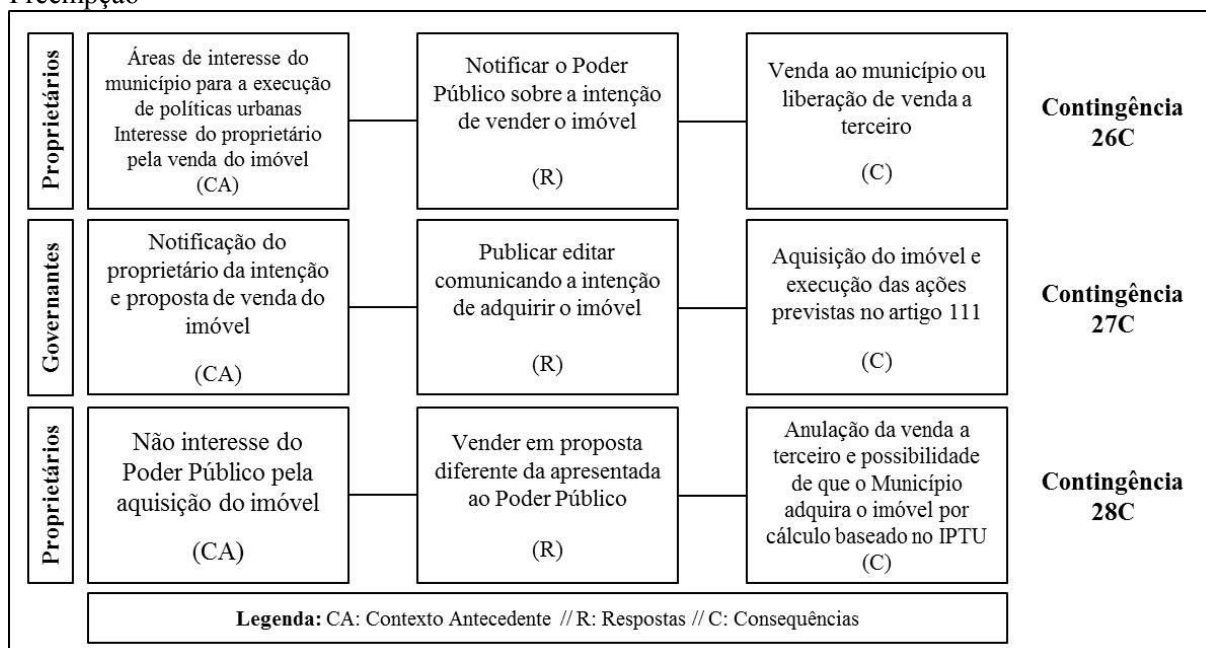
§ 8º - A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 9º - Ocorrida à hipótese prevista no § 8º, deste artigo, o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

§ 10 - As áreas em que incidirá este instrumento estão dispostas no Mapa 02: “Instrumentos Urbanísticos 2”, em anexo, e relacionadas nas diretrizes dos Setores de Planejamento.

O artigo 111 trata do direito de preempção enquanto instrumento que confere ao Poder Público Municipal preferência na aquisição de imóveis necessários à execução das políticas urbanas. Relacionadas ao direito de preempção, foram identificadas três contingências ilustradas na *Figura 26*.

Figura 26 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Direito de Preempção



Fonte: elaborado pelo autor.

Na contingência 26C o contexto antecedente compreende as áreas de interesse do Poder Público para a execução de políticas urbanas (ex. regulação fundiária, projetos habitacionais, ordenamento urbano, etc) e pelo interesse do proprietário em vender o imóvel. Nessas situações caberá ao proprietário notificar o Poder Público municipal de seu interesse pela venda e da proposta de alienação do imóvel (repostas), para que ocorra a venda ao município ou a liberação para venda a terceiro (consequência). A partir da notificação da venda (contexto antecedente) o Poder Público terá 30 dias para manifestar o interesse pela aquisição do imóvel (resposta). Apesar de não ser descrita a consequência dessa contingência (27C), é subentendido que a notificação possibilita ao Poder Público adquirir o imóvel e executar as ações previstas no artigo 111, promovendo melhorias no espaço urbano.

Em caso de o Poder Público não se interessar pela aquisição do imóvel, o proprietário poderá proceder à venda a terceiro, desde que mantenha a proposta de alienação original. Na contingência 28C observa-se que se o proprietário promover a venda por proposta diferente da originalmente apresentada (resposta) a venda será invalidada e o Poder Público terá o direito de adquirir o imóvel por valor calculado a partir do IPTU, o que poderia representar valor inferior ao da proposta original (consequência).

Quanto às contingências descritas neste subtema, não houve a identificação de artigos que fizessem referência às situações em que o Poder Público se comportasse em desacordo a lei. Por exemplo, no artigo 111 é preconizado que o Poder Público deverá

destinar o imóvel para fins relacionados à política urbana, tais como regularização fundiária, criação de espaços de lazer e áreas verdes, proteção de patrimônio histórico e ambiental, mas não explicita contingências que tratem do uso inadequado dessas áreas. Porém, tomando como base a disposição do artigo 2º de que o Plano Diretor deverá “definir o direito de preempção conferido ao Poder Público municipal, nos termos dos artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade”, entende-se ser possível associar aqui as contingências identificadas no Estatuto da Cidade e que tratam do mesmo tema. Assim, relacionando ao Estatuto da Cidade observou-se a presença de consequências ao não cumprimento dessas ações por parte do Poder Público, tal qual descrito na contingência 10A.

Ainda relacionado ao Estatuto da Cidade e tendo como base a disposição do artigo 2º do Plano Diretor de que cabe a este definir o direito de preempção no município, na análise do Estatuto da Cidade foi levantada hipótese de que o Estatuto da Cidade não especificava contingência referente à situação em que o proprietário não efetue a notificação do Poder Público sobre o interesse da venda do imóvel (c.f. contingência 8A), pois a mesma estaria contemplada no Plano Diretor. Como apresentado nesta seção, há contingência (28C) que trata das situações em que o proprietário não notifique o poder público ou proceda a venda do imóvel em desacordo com a lei, nesses casos a venda seria invalidada e o Poder Público receberia o direito de adquirir o imóvel, inclusive por um valor menor do que o esperado pelo proprietário.

f) Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV

Artigos analisados:

Art.112 - Nos termos do art. 36, do Estatuto da Cidade, o Município poderá exigir a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e de seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, a que se dará à devida publicidade, para pólos geradores de tráfego ou atividades capazes de causar significativos transtornos relativos à poluição sonora, do ar, visual, de iluminação e ventilação definidos em legislação específica.

§ 1º - O Poder Público, nos empreendimentos por ele promovido, obriga-se a elaborar o EIV e o RIV e enviá-los ao Conselho do Município, promovidas as devidas audiências.

§ 2º - Lei Municipal definirá os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

§ 3º - Fica estipulado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação do Plano Diretor para encaminhamento à Câmara Municipal do Projeto de Lei, citado no parágrafo anterior.

Art.113- A partir da análise do Estudo do Impacto de Vizinhança – EIV o Poder Público deverá exigir medidas mitigadoras, medidas compensatórias e a implementação de infraestrutura e de equipamentos públicos, assim como a alteração de sistema viário, como condição para a sua aprovação.

Art.114 - A elaboração do Estudo do Impacto de Vizinhança – EIV não substitui a elaboração e a aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Art.115 - Independentemente dos empreendimentos e atividades a serem relacionados em Lei Municipal citada no artigo anterior, serão considerados empreendimentos que exigirão Estudo do Impacto de Vizinhança – EIV:

I - Aterros Sanitários e Usinas de Reciclagem de Resíduos Sólidos;

II - Cemitérios, crematórios e necrotérios;

III - Matadouros e Abatedouros;

IV - Presídios e instituições que abriguem menores infratores em regime de internato e semi-internato;

V - Terminais Rodoviários, Ferroviários e Aeroviários;

VI - Terminais de Cargas;

VII - empreendimentos localizados nas Zonas de Indústria, Comércio e Serviços, quando existir residência na vizinhança localizada na mesma zona.

Art.116- O Estudo do Impacto de Vizinhança – EIV deverá contemplar os aspectos positivos e negativos do empreendimento sobre a qualidade de vida da população residente ou usuária da área em questão e seu entorno, devendo incluir, no que couber, a análise e proposição de solução para as seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - uso e ocupação do solo;

III - ventilação e iluminação;

IV - valorização e/ou desvalorização imobiliária;

V - áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental;

VI - equipamentos urbanos, incluindo consumo de água e de energia elétrica, geração de resíduos sólidos, líquidos e efluentes de drenagem de águas pluviais;

VII - equipamentos comunitários, como os de saúde e educação;

VIII - sistema de circulação e transportes, incluindo, entre outros, tráfego gerado, acessibilidade, estacionamento, carga e descarga, embarque e desembarque;

IX - poluição sonora, atmosférica, hídrica, do solo, eletromagnética, visual e outras;

- X - vibração;
- XI - periculosidade;
- XII - geração de resíduos sólidos;
- XIII - riscos ambientais;
- XIV - impacto sócio-econômico na população residente ou atuante no entorno.

Art.117 - O Poder Executivo Municipal, para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, poderá solicitar como condição para aprovação do projeto, alterações e complementações no mesmo, ou expedição de alvarás, a execução de melhorias na infra-estrutura urbana e de equipamentos comunitários, tais como:

- I - ampliação das redes de infra-estrutura urbana;
- II - área de terreno ou área edificada para instalação de equipamentos comunitários em percentual compatível com o necessário para o atendimento da demanda a ser gerada pelo empreendimento;
- III - ampliação e adequação do sistema viário, faixas de desaceleração, ponto de ônibus, faixa de pedestres, semaforização;
- IV - proteção acústica, uso de filtros e outros procedimentos que minimizem incômodos da atividade;
- V - manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área;
- VI - cotas de emprego e cursos de capacitação profissional, entre outros;
- VII - percentual de habitação de interesse social no empreendimento;
- VIII - possibilidade de construção de equipamentos sociais em outras áreas da cidade;
- IX - manutenção de áreas verdes.

Art.118 - As exigências previstas nos itens anteriores deverão ser proporcionais ao porte e ao impacto do empreendimento.

Art.119 - A aprovação do empreendimento ficará condicionada à assinatura de Termo de Compromisso pelo interessado, em que este se compromete a arcar integralmente com as despesas decorrentes das obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento e demais exigências apontadas pelo Poder Executivo Municipal, antes da finalização do empreendimento.

Art.120- O “Habite-se”, Certidão de Conclusão da Obra ou o Alvará de Funcionamento só serão emitidos mediante comprovação da conclusão das obras previstas no artigo anterior.

Art.121- Serão realizadas Audiências Públicas, no âmbito do Executivo, referentes a empreendimentos ou atividades públicas ou privadas que estejam obrigados à elaboração do Estudo do Impacto de Vizinhança – EIV.

§ 1º - O Poder Executivo regulamentará os procedimentos para realização das Audiências Públicas e dos critérios de classificação do impacto urbanístico ou ambiental.

§ 2º - Todos os documentos relativos ao tema da audiência pública, tais como estudos, plantas, planilhas e projetos, serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e extração de cópias, inclusive por meio eletrônico, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas da realização da respectiva audiência pública.

§ 3º - As intervenções realizadas em Audiência Pública serão registradas por escrito ou gravadas para acesso e divulgação públicos, e deverão constar no processo.

§ 4º - Após realizada a Audiência e ouvido o Conselho do Município, o Poder Público decidirá sobre a expedição das licenças referidas no artigo 117.

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, consistem em instrumentos da política urbana que possibilitam a mensuração dos impactos, positivos e negativos, sendo elaborado previamente à emissão das autorizações de construção ou funcionamento de empreendimentos públicos ou privados no município. A partir do EIV e RIV é possível planejar medidas que venham a prevenir o desequilíbrio urbano, garantindo a ideal ordenação do espaço urbano.

O Plano Diretor de Bauru determina que o EIV e RIV devam ser solicitados obrigatoriamente em empreendimentos como: aterros sanitários e usinas de reciclagem de resíduos sólidos; cemitérios, crematórios e necrotérios; matadouros e abatedouros; presídios e instituições que abriguem menores infratores em regime de internato e semi-internato; terminais rodoviários, ferroviários e aeroviários; terminais de cargas; empreendimentos localizados nas Zonas de Indústria, Comércio e Serviços, quando existir residência na vizinhança localizada na mesma zona. Além desses, o EIV deverá ser solicitado em polos geradores de tráfego ou atividades capazes de causar significativos transtornos relativos à poluição sonora, do ar, visual, de iluminação e ventilação definidos em legislação específica, que também definirá os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração.

Segundo o artigo 116, o deverá contemplar os aspectos positivos e negativos do empreendimento sobre a qualidade de vida da população residente ou usuária da área em questão e seu entorno, devendo incluir, no que couber, a análise e proposição de solução para questões como: adensamento populacional; uso e ocupação do solo; ventilação e iluminação; valorização e/ou desvalorização imobiliária; áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental; equipamentos urbanos, incluindo consumo de água e de energia elétrica, geração de resíduos sólidos, líquidos e efluentes de drenagem de águas pluviais; equipamentos

comunitários, como os de saúde e educação; sistema de circulação e transportes, incluindo, entre outros, tráfego gerado, acessibilidade, estacionamento, carga e descarga, embarque e desembarque; poluição sonora, atmosférica, hídrica, do solo, eletromagnética, visual e outras; vibração; periculosidade; geração de resíduos sólidos; riscos ambientais; impacto sócio-econômico na população residente ou atuante no entorno.

Foram identificados no Plano Diretor de Bauru cinco contingências relacionadas ao EIV, representadas na *Figura 27*, a seguir.

Figura 27 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV

Governantes	Empreendimentos em polos geradores de tráfego e atividades definidas em legislação específica (CA)	Exigir o EIV e RIV do empreendimento (R)	Possibilidade de se mensurar os impactos de um empreendimento no espaço urbano (C)	Contingência 29C
Governantes	Empreendimentos públicos em polos geradores de tráfego e atividades definidas em legislação específica (CA)	Elaborar o EIV e o RIV (R)	Possibilidade de se mensurar os impactos de um empreendimento público no espaço urbano (C)	Contingência 30C
Governantes	Apresentação do EIV de um empreendimento (CA)	Exigir medidas mitigadoras e contrapartidas quando necessário (R)	Reduzir os impactos negativos de um empreendimento (C)	Contingência 31C
Proprietários	Contrapartidas exigidas pelo Poder Público após a análise do EIV (CA)	Assinar Termo de Compromisso se comprometendo a arcar com as despesas (R)	Aprovação do empreendimento (C)	Contingência 32C
Governantes	180 dias da publicação do Plano Diretor (CA)	Promover Audiências Públicas (R)	Elaborar lei específica com diretrizes do EIV e RIV (C)	Contingência 33C
Legenda: CA: Contexto Antecedente // R: Respostas // C: Consequências				

Fonte: elaborado pelo autor.

A contingência 29C tem como contexto antecedente os empreendimentos privados em áreas definidas em legislação municipal específica, onde o Poder Público deverá exigir dos empreendedores o EIV e RIV do empreendimento (respostas), de modo que se possam mensurar os impactos do empreendimento no espaço urbano (consequências).

Contingência similar (contingência 30C) se aplica ao Poder Público, sendo que os empreendimentos públicos deverão também apresentar o EIV e o RIV (respostas), garantindo a mensuração de seus impactos (consequências).

Na contingência 31C o contexto antecedente é dado pela apresentação do EIV de um empreendimento para avaliação por parte do Poder Público, o Poder Público deverá avaliar os impactos e quando necessário solicitar alterações e complementações no estudo, bem como solicitar medidas compensatórias referentes aos impactos do empreendimento, como a execução de melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários (respostas) objetivando reduzir o impacto negativo que um empreendimento venha a promover (consequências).

A contingência 32C está relacionada às ações dos proprietários (ou poder público, quando em empreendimentos públicos) e tem como contexto antecedente as alterações e medidas compensatórias solicitadas pelo Poder Público, sendo que o proprietário deverá assinar Termo de Compromisso em que se compromete a arcar integralmente com as despesas decorrentes das obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento (respostas), sendo esta condição necessária para a emissão das autorizações de construção ou funcionamento de empreendimentos.

Na contingência 33C o contexto antecedente é dado pelo prazo de 180 dias da publicação do Plano Diretor (22 de agosto de 2008), sendo que o Poder Público deverá promover a realização de Assembleias Públicas (respostas) objetivando a elaboração da lei específica que define os empreendimentos e atividades obrigados a elaborar o EIV e o RIV, além da definição dos critérios de classificação dos impactos urbanísticos e ambiental.

Apesar de a contingência 33C especificar o prazo limite para a elaboração da lei específica (180 dias a contar da aprovação do Plano Diretor, ocorrido em 22 de agosto de 2008), até o momento em que se finalizava a etapa de Coleta e Análise dos Dados deste estudo a referida lei não havia sido elaborada ou aprovada no município. Acredita-se que uma das possíveis razões está relacionada ao fato de o Plano Diretor de Bauru não apresentar contingências relacionadas ao descumprimento dos prazos estabelecidos pelo documento. Tais contingências também não foram identificadas na análise do Estatuto da Cidade. Também não há na Política Nacional de Mobilidade Urbana menção ao EIV e RIV.

g) Plano Diretor de Transportes e de Mobilidade

Artigos analisados:

Art.173 - O Plano Diretor de Transporte e de Mobilidade deverá contemplar os seguintes princípios:

- I - acessibilidade urbana como um direito universal;
- II - garantia de acesso dos cidadãos ao transporte coletivo urbano;
- III - desenvolvimento sustentável do município;
- IV - eficiência e eficácia na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V - transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política de mobilidade urbana;
- VI - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos de transporte urbano;
- VII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;
- VIII - garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características dos setores, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não-motorizados, em especial as ciclovias e a valorização, conforto e segurança do pedestre;
- IX - garantir a mobilidade inclusiva, como direito básico de todo cidadão;
- X - implantar a gestão de Mobilidade, de forma sistêmica entre transporte, planejamento urbano de uso e ocupação do solo e sistema viário. A gestão deve ser integrada ao Plano Diretor Municipal e aos Planos de Setoriais;
- XI - contemplar a mobilidade e transporte regional, desenvolvendo as características logísticas existentes;
- XII - garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo;
- XIII - proteger e preservar o meio ambiente com políticas redutoras dos níveis de poluição do ar e sonora;

Art.175 - O município elaborará o Plano Diretor de Transporte e de Mobilidade com visão de futuro, que proporcione qualidade de vida a população e seja sustentável ambiental e economicamente.

§ 1º - O prazo para elaboração do Plano será de 2 (dois) anos a partir da aprovação desta Lei, com o objetivo de integrar o planejamento de uso e ocupação do solo, sistema viário e transporte coletivo, respeitando o princípio da gestão participativa.

§ 2º - O Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana deverá ser realizado através da participação da comunidade, com a supervisão e gerenciamento de uma equipe multidisciplinar que envolvam técnicos do Poder Público e Universidade.

Art.176 - O Plano de Transporte e de Mobilidade Urbana deverá contemplar no mínimo:

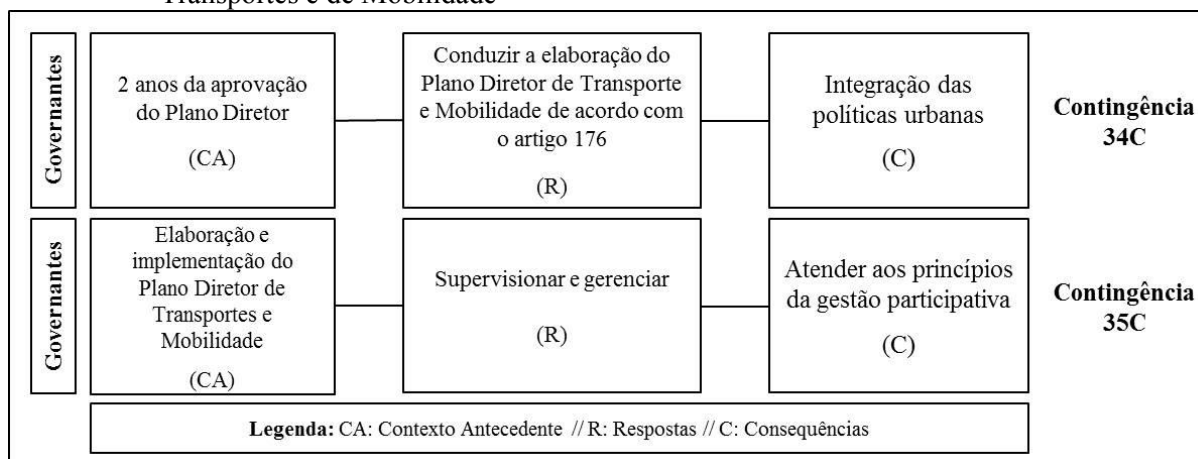
- I - o transporte coletivo urbano;

- II - a circulação viária e de orientação de tráfego, priorizando o transporte coletivo e não-motorizados;
- III - a circulação de pedestres e ciclistas;
- IV - elaboração de um plano de acessibilidade para o Município que inclua diretrizes para eliminação de barreiras arquitetônicas na cidade.
- V - as infra-estruturas de integração de duas ou mais modalidades de transporte;
- VI - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos de transporte urbano;
- VII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros.

Segundo o artigo 175, o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade configura instrumento pelo qual ocorrerá a integração de outros instrumentos da política urbana, tais como o planejamento de uso e ocupação do solo, sistema viário e transporte coletivo, de modo a promover a qualidade de vida da população. Pela lei o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade de Bauru deverá ter como diretrizes gerais a acessibilidade universal dos munícipes ao transporte coletivo urbano, garantindo a eficiência e eficácia dos serviços prestados, bem como transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política de mobilidade urbana. É ainda especificado que deverá ocorrer a “diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características dos setores, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não-motorizados, em especial as ciclovias e a valorização, conforto e segurança do pedestre”.

Assim, o plano a ser elaborado deverá contemplar o transporte coletivo urbano e a integração de duas ou mais modalidades de transporte, a circulação viária e de orientação de tráfego, priorizando o transporte coletivo e não-motorizados, a circulação de pedestres e ciclistas, a elaboração de um plano de acessibilidade que inclua diretrizes para eliminação de barreiras arquitetônicas e favoreça o acesso universal. Relacionadas ao instrumento foram identificadas duas contingências ilustradas na *Figura 28*.

Figura 28 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Plano Diretor de Transportes e de Mobilidade



Fonte: elaborado pelo autor.

Na contingência 34C o contexto antecedente é dado pelo prazo de dois anos da aprovação do Plano Diretor de Bauru, prazo em que o Poder Público municipal deverá conduzir a elaboração do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade – PDTM contemplando os conteúdos presentes no artigo 176 (resposta), obtendo plano de integração das políticas urbanas de uso e ocupação do solo, sistema viário e transporte coletivo, propiciando desenvolvimento integrado das políticas urbanas (consequências).

A contingência 35C trata das etapas de elaboração e implementação do PDTM onde deverá ser considerado o princípio da gestão participativa, assim o Poder Público municipal deverá supervisionar e gerenciar, junto de equipe multidisciplinar, o Plano (resposta), garantindo participação popular e o atendimento dos interesses sociais do desenvolvimento municipal (consequências).

Na análise do Estatuto da Cidade foi possível observar no artigo 41 (BRASIL, 2001) há a determinação de que o Plano Diretor de cidades acima de 500 mil habitantes formulem um plano de transporte urbano integrado. Essa determinação não se aplicaria ao município de Bauru, uma vez que seu volume populacional é inferior a esse número. Porém, ainda que não seja uma exigência, o Plano Diretor do município contemplou a necessidade de tal plano de transporte e mobilidade, definindo suas diretrizes e o prazo para sua elaboração, de até dois anos da aprovação do Plano Diretor.

Sendo o Plano Diretor aprovado no ano de 2008, o Plano de Transporte e Mobilidade deveria ser elaborado no máximo até o ano de 2010. Quando do processo de coleta dos dados não foi identificada lei municipal que tratasse da implementação do PDTM, então foram consultadas notícias de veículos de comunicação da imprensa local e da imprensa

oficial do município (EMDURB, 2010; OSHIRO, 2011; PMB, 2011). Através dessas fontes de informação, pode-se observar que o poder público municipal, através de seus órgãos regulatórios, desenvolveu plano de ação (EMDURB, 2010) e que ainda no ano de 2014 conduzia reuniões de planejamento referentes ao plano de transporte e mobilidade do município. Entretanto, não houve a aprovação do Plano de Transporte e Mobilidade de que trata o Plano Diretor.

Tema III – Participação Popular

Artigos analisados:

Art.172 - Criação de um Conselho Municipal de Mobilidade com a finalidade de assegurar a participação comunitária na elaboração de diretrizes para a implantação de políticas voltadas à mobilidade urbana do Município, sendo que este conselho deverá ter representantes dos órgãos municipais, da comunidade e da universidade.

Art.247 - Fica criado o Conselho do Município de Bauru que terá caráter deliberativo, composto por 33 (trinta e três) membros, obedecidos os seguintes critérios:

I – 12 (doze) do Poder Público;

II – 06 (seis) das Entidades de classe e universidades;

III – a comunidade local será representada por 15 (quinze) membros, assim escolhidos:

a - 12 (doze) escolhidos um em cada setor urbano, conforme sistemática adotada para elaboração do Plano Diretor;

b - 03 (três) representando os 09 (nove) setores rurais, sendo 1(um) de cada uma das bacias hidrográficas rurais do município (Rio Batalha, Córrego Água Parada e Ribeirão Campo–Novo).

Parágrafo Único - A composição do Conselho poderá ser alterada através de lei específica.

Art.248 - O Conselho do Município de Bauru poderá instituir Comitês Temáticos permanentes e Grupos de Trabalho específicos.

Art.249 - Compete ao Conselho do Município de Bauru:

I – acompanhar e avaliar a implementação da política municipal de desenvolvimento urbano e rural, em especial as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de transporte e de mobilidade urbana, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos constantes ao Plano Diretor Participativo;

II – analisar questões relativas à aplicação do Plano Diretor Participativo;

III – propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e debater propostas e emitir pareceres sobre alteração da Lei do Plano Diretor Participativo;

- IV – acompanhar a execução dos planos de interesse do desenvolvimento urbano e rural sustentável;
- V – acompanhar a elaboração e implementação dos Planos Urbanísticos Setoriais;
- VI – propor ao Poder Executivo projetos de Lei de interesse do desenvolvimento urbano e rural, além de emitir pareceres sobre propostas de lei de cunho urbanístico;
- VII – zelar pela integração das políticas setoriais;
- VIII – monitorar cumprimento de metas e indicadores urbano e rural;
- IX – analisar relatórios anuais de Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e Rural;
- X – convocar, organizar e coordenar, juntamente com o Poder Público, as audiências, plenárias, conferências e assembléias dos Setores de Planejamento e do Município;
- XI – acompanhar a aplicação dos instrumentos previstos nesta Lei;
- XII – acompanhar e subsidiar a elaboração de planos de metas como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), e Orçamento Popular Participativo (OP);
- XIII – elaborar relatórios anuais e planos de trabalho futuros;
- XIV – elaborar e aprovar seu regimento interno;
- XV – propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política municipal de desenvolvimento urbano e rural sustentável;
- XVI – estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, visando fortalecer o desenvolvimento urbano e rural sustentável;
- XVII - acompanhar e fiscalizar os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural, solicitando, se necessário, o auxílio do órgão de Finanças e Jurídico do Poder Executivo;
- XVIII - aprovar as contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural.

Art.256 - Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da Política de Desenvolvimento urbano e rural, mediante as seguintes instâncias de participação:

- I - Conferência do Município de Bauru;
- II – assembléias constituídas pelos Setores de Planejamento;
- III – audiências públicas e plenárias;
- IV – iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural;
- V – conselhos municipais relacionados à política urbana e rural.

Art.261 - A mobilização popular constitui estratégia de gestão democrática do Plano Diretor Participativo e terá como diretriz assegurar aos munícipes oportunidade de participação e organização, buscando conquistas e ampliando o atendimento da Política Pública.

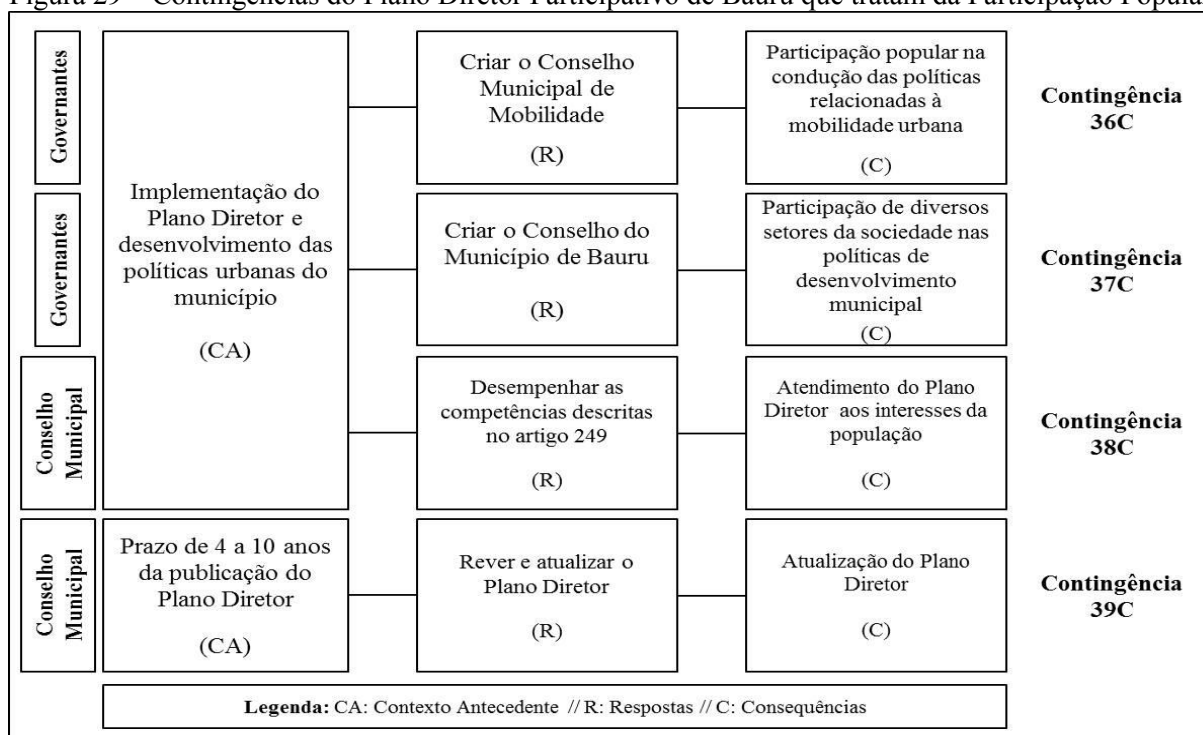
Art.271 - Este Plano Diretor Participativo deverá ser revisto no prazo mínimo de 04 (quatro) anos e no máximo de 10 (dez) anos, a partir da publicação desta Lei, a critério do Conselho do Município de Bauru, garantindo-se ampla participação através de reuniões públicas em cada um dos setores urbanos e rurais.

Parágrafo Único - O Plano Diretor Participativo poderá ser alterado a qualquer tempo, através de projeto de lei de iniciativa dos Poderes Executivo, Legislativo, ou de iniciativa popular.

Um dos princípios do Plano Diretor Participativo de Bauru está relacionado à participação popular no processo de desenvolvimento das políticas urbanas do município (inciso XIII do artigo 3º). Para isso a lei designa que em todo o âmbito da política de desenvolvimento urbano, o Poder Público deverá atuar garantindo a participação popular, de modo que as ações resultantes do plano diretor priorizem o desenvolvimento urbano, sem desconsiderar a qualidade de vida e bem-estar dos munícipes (artigos 3º, 256 e 261).

Foram identificadas quatro contingências que tratam da participação popular, sendo duas relacionadas à criação de instancias de participação popular e uma relacionada às competências atribuídas à população no processo de gestão da política urbana. As contingências estão ilustradas na *Figura 29* e descritas a seguir.

Figura 29 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam da Participação Popular



Fonte: elaborado pelo autor.

As contingências 36C, 37C e 38C, identificadas neste tema tem como contexto antecedente o processo de implementação do Plano Diretor e as ações relacionadas ao desenvolvimento das políticas urbanas do município, uma vez que a participação popular deve ser contempladas em todas as instâncias da política urbana.

Na contingência 36C, é previsto que o Poder Público deverá conduzir o processo de criação do Conselho Municipal de Mobilidade (resposta), garantindo a participação popular na elaboração das diretrizes e implementação de políticas voltadas à mobilidade urbana no município, como, por exemplo, a elaboração e implantação do Plano Diretor de Transportes e de Mobilidade (consequência). Não foram identificados na lei artigos que façam menção a composição do Conselho Municipal de Mobilidade, entretanto pelo apresentado nas contingências relacionadas ao Plano Diretor de Transportes e de Mobilidade, enquanto instrumento da mobilidade urbana no município, a lei que o instituir apresentaria a composição deste Conselho. Outra possibilidade quanto à composição do Conselho Municipal de Mobilidade é que este seja designado a critério do Conselho do Município de Bauru, descrito na contingência 37C, a seguir.

Além do Conselho Municipal de Mobilidade, caberá ao Poder Público coordenar a criar o Conselho do Município de Bauru (resposta), garantindo participação de diversos setores da sociedade nas políticas de desenvolvimento municipal (consequência). Diferentemente do que ocorre na contingência 36C, na contingência 37C é descrita a forma de composição do Conselho do Município de Bauru; conforme consta no artigo 247 o Conselho contará com a participação de 12 membros indicados pelo Poder Público, 6 representantes de entidades de classe e universidades, e 15 membros integrantes da comunidade local. Entretanto, não é descrito como esses representantes seriam escolhidos.

Na contingência 38C são descritas as competências do Conselho Municipal de Bauru, especificadas no artigo 249, que compreendem uma série de ações (respostas) que devem ser conduzidas pelos membros do Conselho com o objetivo de que o Plano Diretor atenda aos interesses da população (consequência). Além das ações descritas pelo artigo 249, na contingência 39C, tendo como contexto antecedente o prazo de 4 a 10 anos da publicação do Plano Diretor, ficará o Conselho Municipal de Bauru responsável por conduzir o processo de revisão do Plano Diretor (resposta), garantindo a atualização do mesmo (consequência). Entende-se que nessa contingência a menção à revisão da lei, em tese garantiria a atualização do texto e seus dispositivos frente às mudanças que naturalmente (ou não) possam ocorrer no município, objetivando manter sempre um texto e um conjunto de prescrições consistentes com a realidade do município. Observa-se também que tal disposição apresenta relação com o

inciso XIII do artigo 3º onde é determinado que “o planejamento do Município deve ser entendido como um processo permanente e dinâmico, com visão sistêmica, transdisciplinar e construído a partir da participação popular para sua sustentação e adequação às demandas locais”. O artigo 271 também prevê a possibilidade de iniciativa popular modificar o conteúdo da lei, entretanto não menciona como isso se daria. Uma possibilidade seria por meio dos Conselhos Municipais, uma vez que eles são compostos em parte pela sociedade civil.

Tal contingência apresenta relação com as contingências 34A e 35A identificadas no Estatuto da Cidade, onde são prescrições acerca da atualização do Plano Diretor. Nessas contingências é estabelecida ao Poder Público municipal a obrigatoriedade de garantir a atualização do Plano Diretor em prazo máximo de 10 anos a contar de sua aprovação, sendo que em caso de o Poder Público municipal não catalisar o processo de revisão ou, de qualquer modo, impedi-lo, estará sujeito às punições por improbidade administrativa.

Tema IV – Sistema Municipal de Planejamento e Gestão

Artigos analisados:

Art.243 - Fica criado o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – S.M.P.G., a ser coordenado pelo Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru, conforme Seção III deste Título, instituindo estruturas e processos democráticos e participativos, que visam permitir o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana e rural.

Art.244 - O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão será composto pelos seguintes:

- I – Conselho do Município de Bauru;
- II – Sistemas de Informações Municipais;
- III – Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru;
- IV – Secretarias Municipais;
- V – Instrumentos de Democratização;

Art.245 - São objetivos do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – S.M.P.G., dentre outros, os seguintes:

- I – criar canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana, fortalecendo a participação nos Setores de Planejamento;
- II – garantir eficácia à gestão, visando à melhoria da qualidade de vida;
- III – instituir um processo participativo, permanente e sistemático que subsidie os planos de metas: Plano Plurianual – P.P.A., Lei de Diretrizes Orçamentárias – L.D.O., Lei

Orçamentária Anual – L.O.A., Orçamento Participativo e atualização e revisão do Plano Diretor Participativo.

Art.246 - O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – S.M.P.G. desenvolverá suas atividades em regime de colaboração mútua com os seguintes organismos e estruturas em vigor, além de outros a serem criados:

I – Conselho do Município de Bauru;

II – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Bauru;

III – Conselho Municipal de Habitação;

IV – Fundo Municipal de Habitação;

V – Fundo Municipal de Infra-estrutura urbana;

VI – Fundo Municipal do Meio Ambiente;

VII – Fundo Municipal de Infra-estrutura em Mini-distritos;

VIII – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural;

IX – Sistema de Informações Municipais.

Art.254 - Fica criado o Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru – IPDB, órgão de consultoria obrigatória e permanente da administração municipal responsável por pesquisar, avaliar, planejar e monitorar a organização do ambiente urbano e rural, em suas dimensões locais e regionais, por meio da elaboração, coordenação e aperfeiçoamento técnico de programas, planos, projetos e de sistemas espaciais de informações municipais, bem como executar a permanente adequação operacional e orçamentária do Plano Diretor Participativo e da legislação municipal dele decorrente, ajustando seus instrumentos de manejo físico e territorial às aspirações socioculturais e produtivas da sociedade, segundo princípios constitucionais da gestão urbana e suas diretrizes ou aplicativos de lei, enunciadas no Estatuto da Cidade.

Art.255 - Para eficácia da aplicação do Plano Diretor Participativo, o IPDB deverá:

I - realizar o acompanhamento sistemático da evolução urbana e rural, monitorando a implementação do Plano Diretor Participativo, inclusive propondo aos órgãos competentes a regulamentação de Áreas Especiais e dos Planos Urbanísticos Setoriais, como instrumento de implantação das diretrizes do Plano Diretor Participativo;

II - promover estudos e pesquisas no campo do planejamento urbano e rural, do direito urbanístico e do urbanismo operacional;

III - definir os instrumentos técnicos, financeiros legais e os procedimentos necessários para se atingir os objetivos e metas propugnados no Plano Diretor Participativo e propor ao Chefe do Executivo, especialmente àqueles que propiciem o desenvolvimento harmônico do Município e uma diminuição dos desequilíbrios entre os bairros, quanto aos respectivos níveis de equipamentos e serviços urbanos básicos;

IV - elaborar, atualizar, controlar, acompanhar e avaliar os projetos de desenvolvimento do Município, inclusive fornecendo subsídios para o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

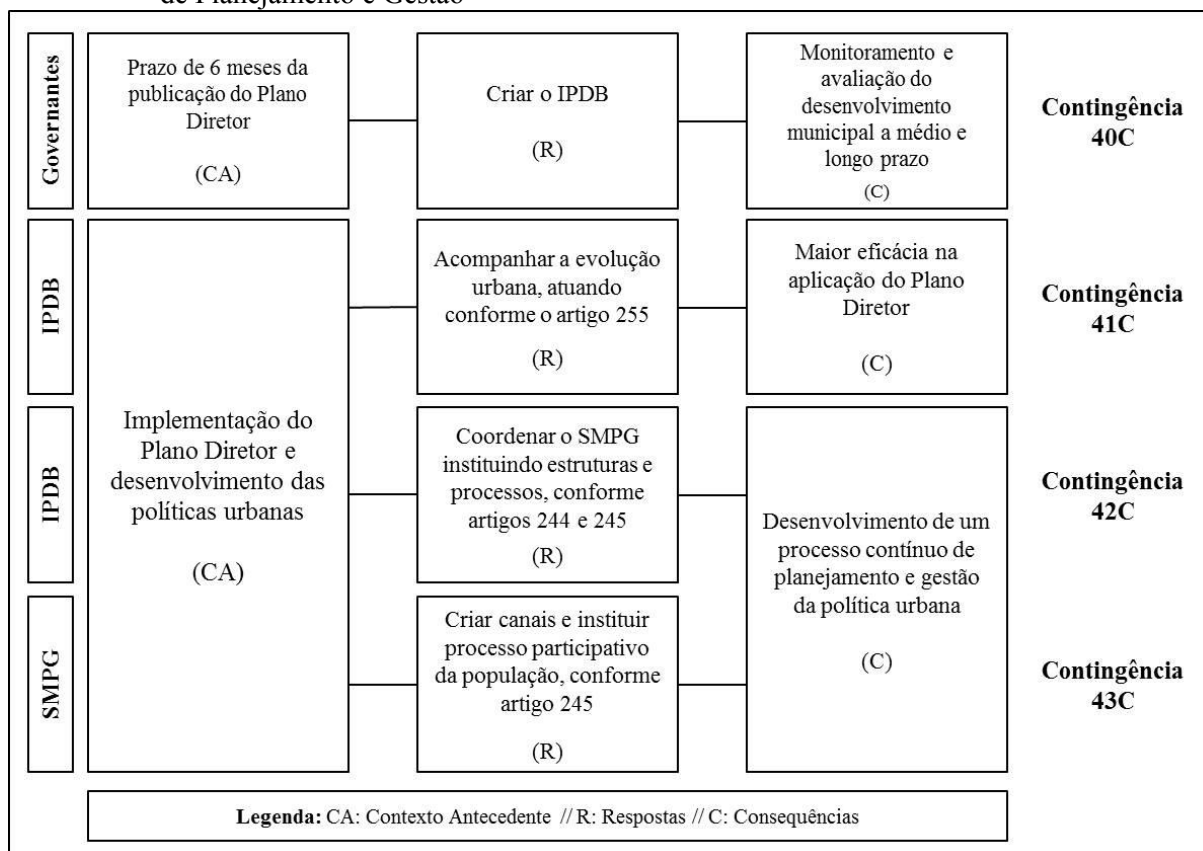
V - manter atualizadas a técnica e a tecnologia pertinentes ao Planejamento, de modo a atingir níveis cada vez maiores de qualidade, racionalidade, eficiência e eficácia;

VI - prestar serviços técnicos de planejamento e elaboração de projetos.

Parágrafo Único - A composição, forma de constituição e regras de funcionamento do Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru – IPDB serão definidas em lei própria, no prazo de 06 (seis) meses a contar da publicação desta lei.

O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG consiste em estrutura, composta por diversos órgãos do município (Conselho do Município de Bauru; Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Bauru; Conselho Municipal de Habitação; Fundo Municipal de Habitação; Fundo Municipal de Infraestrutura urbana; Fundo Municipal do Meio Ambiente; Fundo Municipal de Infraestrutura em Mini-distritos; Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural; Sistema de Informações Municipais), que tem por objetivo instituir processos democráticos e participativos que visam promover o desenvolvimento contínuo de planejamento e gestão da política urbana do município. Foram descritas quatro contingências relacionadas ao SPMG, ilustradas na *Figura 30*.

Figura 30 – Contingências do Plano Diretor Participativo de Bauru que tratam do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão



Fonte: elaborado pelo autor.

A contingência 40C trata da criação do Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru – IPDB, órgão responsável por prestar consultoria à administração municipal acerca da gestão e desenvolvimento urbano do município. O contexto antecedente é dado pelo prazo decorrido de 6 meses da publicação do Plano Diretor, onde o Poder Público definirá em lei específica a composição, forma de constituição e regras de funcionamento do IPDB (resposta), criando estrutura que permitirá acesso ao monitoramento e avaliação do desenvolvimento municipal a médio e longo prazo, auxiliando no processo de revisão e atualização do Plano Diretor (consequências).

No contexto antecedente demarcado pela implementação do Plano Diretor e desenvolvimento da política urbana, o IPDB deverá atuar, dentre outras maneiras, acompanhando sistematicamente a evolução urbana por meio de estudos e pesquisas, além de elaborar e acompanhar os projetos relacionados ao Plano Diretor e que estejam em desenvolvimento no município, conforme disposto no artigo 255 (respostas). As consequências obtidas estariam relacionadas a uma maior eficácia na aplicação do Plano Diretor.

Também consiste em função do IPDB no contexto antecedente de implementação do Plano Diretor e desenvolvimento da política urbana, coordenar o SMPG instituindo estruturas e processos (respostas), possibilitando o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana (consequências).

A contingência 43C descreve a atuação do SMPG em contexto antecedente de relacionado ao desenvolvimento da política urbana, sendo o SMPG responsável por criar canais de participação popular e instituir um processo participativo que subsidie os planos de metas do município (respostas), garantindo a eficácia na aplicação das políticas urbanas (consequência).

Quanto ao IPDB, responsável pela coordenação da SMPG, a previsão era de sua regulamentação, a partir de lei específica, em até 6 meses da elaboração da publicação do Plano Diretor (meados de 2008), conforme consta na contingência 40C. Entretanto, até a aplicação da etapa de Coleta dos Dados deste estudo não se havia regulamentado o IPDB no município. Segundo consulta a veículos de imprensa local (BATRA, 2013; LOUSADA, 2014a, 2014b), o projeto de lei que regulamenta o IPDB não foi votado pela Câmara Municipal devido a impasses e divergências quanto a formatação do IPDB, não seguindo o estabelecido no Plano Diretor.

Não há na lei a descrição de consequências aos representantes do Poder Público diretamente associadas a não implementação do IPDB, porém implicitamente pode-se associar que ao não implementar o IPDB o Poder Público perde estrutura responsável por coordenar processos importantes relacionados a política urbana, dificultando o cumprimento dos objetivos do Plano Diretor.

3.4. Discussão conjunta das contingências dos três documentos analisados

Nas subseções 3.1, 3.2 e 3.3, foram descritas e discutidas as contingências identificadas a partir da análise do Estatuto da Cidade, Política Nacional de Mobilidade Urbana e Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. Para a apresentação e discussão das contingências nas referidas subseções, optou-se por dividi-las em temas e subtemas, relacionados aos assuntos de que tratam, como um recurso didático para favorecer as análises empreendidas, bem como auxiliar em sua compreensão. Nesta subseção, a partir dos dados já apresentados e discutidos, será conduzida uma discussão comparativa entre eles, relacionando os principais resultados obtidos.

O delineamento utilizado neste estudo, seguindo estratégia similar à utilizada em outros estudos (CABRAL, 2007; CARVALHO, 2013; CASTILHO, 2012; MARTINS, 2009; SILVA, 2012; TODOROV et al., 2004), possibilitou descrever e analisar as relações comportamentais, mais especificamente as que tratam do desenvolvimento e mobilidade urbana, prescritas em três leis brasileiras. Ao todo foram identificadas 107 contingências, sendo 35 no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), 29 na Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) e 43 contingências presentes no Plano Diretor Participativo do Município de Bauru (BAURU, 2008).

O delineamento em questão previa ainda a classificação das contingências em duas categorias: contingências completas e contingências incompletas. As contingências completas consistiam naquelas que apresentavam todos os seus termos descritos, direta ou indiretamente, na lei. Já as contingências incompletas eram aquelas onde não ocorria a menção, direta ou indireta, a um dos termos da contingência na lei. Inicialmente, partindo da literatura que analisou outras leis e estatutos (CABRAL, 2007; CARVALHO, 2013; CASTILHO, 2012; MARTINS, 2009; SILVA, 2012; TODOROV et al., 2004), esperava-se que as contingências identificadas nos três documentos se agrupassem em contingências completas e incompletas, com alguma predominância para a classificação como incompletas. Entretanto, neste estudo, na análise dos três documentos selecionados foi possível identificar e classificar todas as contingências como completas.

Acredita-se que esse resultado está relacionado à interpretação feita durante o processo de arranjo das contingências, onde foram considerados os contextos antecedentes, gerais e específicos, bem como as consequências, direta e indiretamente, mencionadas no documento e também da aplicação da lei. Com isso, em todos os documentos foram identificados contextos antecedentes que explicitavam de forma geral e específica as condições sob as quais as respostas deveriam ocorrer, assim como consequências gerais e específicas quanto à execução ou não das respostas.

Os contextos antecedentes gerais identificados nas leis versavam predominantemente sobre as disposições gerais da lei, como, por exemplo, o estabelecimento do prazo para a lei entrar em vigor, dos princípios norteadores de sua execução, assim como o objeto de que a lei trata, tal qual pode ser observado nos artigos 1º e 2º do Estatuto da Cidade, ilustrados na *Figura 2*.

Sobre os contextos antecedentes específicos das contingências de cada documento, observou-se no Estatuto da Cidade que em algumas contingências não há a apresentação da condição específica em que uma dada resposta deveria ocorrer. Por exemplo,

no tema que trata das “Competências da União”, observou-se na contingência 1A que a União deverá legislar e promover programas nacionais relacionados à Política Urbana, entretanto não são especificadas as condições em que deveria ocorrer a promoção desses programas; se seriam frente a uma demanda do município ou se seriam propostos de forma sazonal ou ainda com base em indicadores. Porém, no caso da Política Nacional de Mobilidade Urbana percebeu-se uma maior especificidade quanto a isso. Nessa lei, nas contingências de tema que também trata das “Competências da União” (Contingências 1B e 2B), há a descrição de que a União deverá prestar auxílio diante de projetos relacionados à mobilidade urbana de Estados, Distrito Federal e Município; assim, nesse caso, há a especificidade de que o auxílio da União deverá ocorrer diante da apresentação de projetos de mobilidade urbana.

Ao se tomar como base apenas o Estatuto da Cidade, sem considerar a Política Nacional de Mobilidade Urbana ou outra lei que trate de temas específicos, é importante problematizar que a ausência da especificação das condições em que determinadas respostas devem ocorrer pode gerar prejuízos quanto à execução das prescrições da lei, pois poderia haver questionamento quanto ao contexto em que deve ser executada.

Retomando o exemplo citando anteriormente, da contingência 1A do Estatuto da Cidade, onde há a descrição de respostas da União, cabendo a ela legislar e promover programas nacionais relacionados à política urbana. Nessa contingência observa-se que o contexto antecedente trata de algo relativamente amplo, pois a “política urbana” compreende diversos aspectos do cenário urbano, isso poderia resultar em uma interpretação dúbia quanto a se a resposta deveria ser emitida diante de problemas que envolvessem habitação, mobilidade, proteção ambiental, ou ainda se deveria ser executada em todo e qualquer contexto que envolva a política urbana.

Entende-se dessa associação, e do conteúdo da lei em sua totalidade, que o Estatuto da Cidade constitui-se de um documento amplo, versando sobre diversos temas relacionados ao amplo planejamento dos municípios, estados e distrito federal; sendo assim apresenta apenas disposições gerais quanto ao contexto de execução da lei. Diferentemente do que ocorre com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, cujo objeto centra-se basicamente nas questões referentes à mobilidade urbana.

O mesmo argumento pode ser associado ao Plano Diretor de Bauru, onde é disposta uma série de instrumentos referentes à política urbana e as condições em que devem ser aplicados no próprio município. Já no Estatuto da Cidade as contingências de que tratam desses instrumentos, contemplados no Plano Diretor, são dispostas de forma mais geral e,

inclusive, fazem menção ao plano diretor dos municípios, delimitando que estes definirão os contextos e condições de utilização de alguns dos instrumentos da política urbana.

Quanto a essa reflexão, o posicionamento de Todorov et al. (2004) é de que ao não especificar o contexto antecedente da contingência, a lei permite interpretar que a execução da resposta por ela descrita deve ocorrer em qualquer contexto de que a lei trate. Então, por esse posicionamento, no caso da contingência 1A do Estatuto da Cidade, ao dar uma delimitação ampla do contexto antecedente, como a “política urbana”, pode-se concluir ser plausível esperar a ocorrência das respostas em todos os contextos que envolvam política urbana.

Além dos contextos antecedentes discutidos, também foi possível identificar nas três leis a descrição de consequências gerais da implementação das diretrizes do documento, bem como consequências específicas relacionadas a respostas específicas dos atores envolvidos na política urbana. Em sua totalidade, as consequências gerais estão relacionadas a efeitos em longo prazo, associados às melhorias no desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população.

No Estatuto da Cidade as consequências gerais e em longo prazo são descritas na seção de disposições gerais da lei, apontando que sua aplicação e de suas normas propiciariam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (artigo 1º), além de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (artigo 2º). Na Política Nacional de Mobilidade Urbana as consequências gerais e de longo prazo aparecem nos artigos 1º, 2º e 7º, e descrevem melhorias na acessibilidade e mobilidade no território municipal. O Plano Diretor Participativo de Bauru dispõe de consequências gerais e de longo prazo no artigo 1º, relacionando a aplicação da lei à promoção de segurança, bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental.

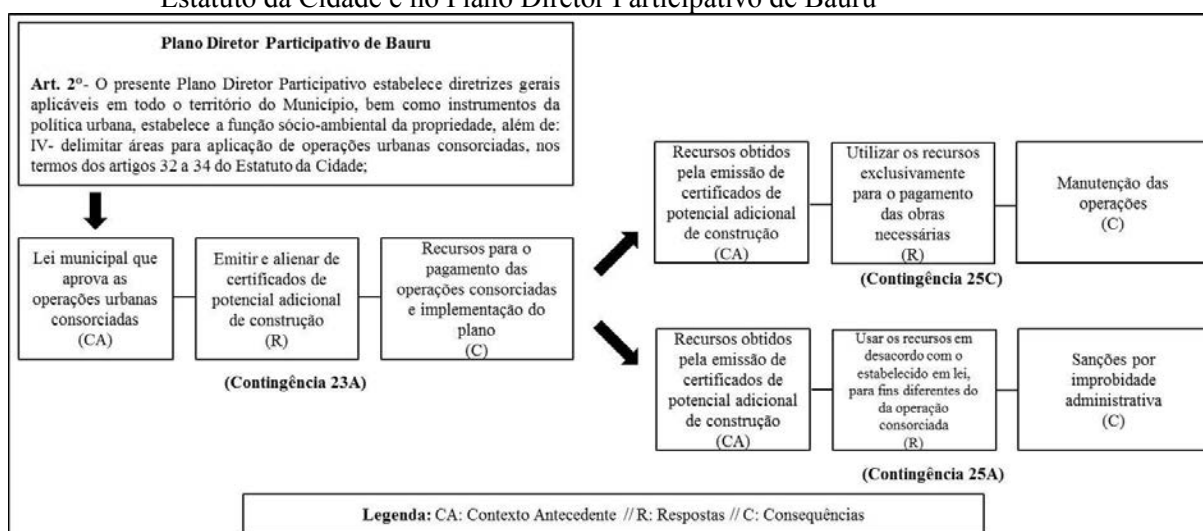
O modo como essas consequências gerais e de longo prazo são descritas permite ao leitor compreender que serão alcançadas apenas quando da execução de todas as diretrizes previstas pela lei. Ou seja, o bem-estar da população só será alcançado quando do seguimento de todas as prescrições comportamentais das leis. E, além disso, para o acesso a essas consequências é necessário que ocorra o seguimento das prescrições dos três documentos, uma vez que são evidentes relações de determinação entre eles, dado que o plano diretor de qualquer município é elaborado com base em direcionamentos do Estatuto da Cidade, e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, por sua vez, estabelece normas que alteram a composição de planos diretores a partir de novas diretrizes. Assim, é possível observar que as

três leis consistem em um sistema integrado, que possibilitaria o acesso em longo prazo às consequências por elas delimitadas e que compreendem o desenvolvimento urbano e melhoria na qualidade de vida da população.

Quanto a essa integração entre as leis, Todorov et al (2004), corroborados por Carvalho (2013), destacam a importância de se utilizar outras legislações que tratam de um mesmo assunto para complementar as contingências de uma lei, ampliando suas descrições. Assim, pela visão dos autores, diferentes documentos de lei que tratem de temas em comum podem fornecer contingências sobre um determinado assunto ou servir de contexto para as contingências estabelecidas por outra lei.

Analisando conjuntamente as contingências identificadas nos três documentos, observou-se que uma determinada contingência pode se configurar como contexto antecedente para respostas previstas em outras contingências, assim como o contexto antecedente e as consequências das contingências de uma lei podem estar associados às descrições de outras leis. Essa relação fica evidente, por exemplo, quando se comparam as contingências do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Participativo de Bauru, sobretudo nas contingências classificadas nos temas “Instrumentos da Política Urbana” e “Plano Diretor” no Estatuto da Cidade e no tema “Instrumentos da Política Urbana” no Plano Diretor de Bauru. Essa relação, entre os dois documentos de lei pode ser exemplificada na ilustração contida *Figura 31*, apresentada a seguir.

Figura 31 – Entrelaçamentos de contingências que tratam das Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo de Bauru



Fonte: elaborado pelo autor.

Na *Figura 31* são ilustradas três das contingências que tratam das Operações Urbanas Consorciadas, enquanto instrumento da política urbana para promoção de transformações urbanísticas. Na contingência 23A, descrita no Estatuto da Cidade, o contexto antecedente é dado pelo plano diretor municipal, enquanto lei que aprova e regula as Operações Urbanas Consorciadas no território do município, e prevê a obtenção de recursos a partir da emissão de certificados de potencial construtivo pelo Poder Público municipal, que também será regulamentada em lei específica do próprio município. Os recursos obtidos, provenientes das respostas descritas na contingência 23^a, consistem em contextos antecedentes da contingência 25C (descrita no Plano Diretor de Bauru) e da contingência 25A (descrita no Estatuto da Cidade). A contingência 25C descreve no Plano Diretor de Bauru relações quanto à utilização adequada dos recursos provenientes da emissão de certificados de potencial construtivo, porém nessa lei não há menção a contingências que tratem do uso “inadequado” dos recursos. Neste caso, pode ser utilizada como referência a prescrição do Estatuto da Cidade, representado pela contingência 25A, que descreve consequências, aos representantes do Poder Público municipal, quando do uso dos recursos obtidos pela emissão de certificados de potencial construtivo para fins diferentes dos descritos no plano diretor.

Ainda sobre a relação entre as contingências descritas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Bauru, quando da análise do Estatuto da Cidade, ao descrever as contingências que tratam do subtema “Direito de Preempção” não foram identificadas contingências referentes às situações em que os proprietários de áreas de interesse do município procedam à venda do imóvel sem a notificação do Poder Público, tal qual descreve a lei, ou quando o fizesse em desacordo com a lei. Naquele momento da análise, na seção 3.1, levantou-se a hipótese de que tais contingências seriam descritas no Plano Diretor de Bauru, na medida em que o próprio Estatuto da Cidade dispõe que a regulamentação do direito de preempção nos municípios, deverá ocorrer em legislação específica do próprio município. Essa hipótese foi corroborada na análise do Plano Diretor de Bauru, na seção 3.2, quando da descrição da contingência 28C, onde se observou que essa contingência trata das situações não contempladas pelo Estatuto da Cidade.

Com relação ao processo de arranjo das contingências, resultante da coleta e análise dos dados, nos três documentos também foi possível constatar que o texto da lei não explicita de forma clara e precisa os termos que compõem as contingências (contexto antecedente, resposta e consequência). Essa constatação pode ser notada em diversas contingências dos três documentos analisados, onde para a composição de uma única contingência foram utilizados diversos artigos, dispostos em diferentes trechos do texto da lei.

Por exemplo, uma determinada resposta pode estar descrita em uma seção específica da lei, enquanto que os contextos em que deveria ocorrer são apresentados em um artigo específico, e as consequências que mantêm a resposta são descritas em outros artigos e seções. Em outras palavras, o que objetiva exemplificar é que os termos da contingência não estão contidos em um mesmo artigo ou não são apresentados em artigos dispostos de forma sequencial. Esse dado pode ser observado, por exemplo, na Contingência 7A, do Estatuto da Cidade, ilustrada na *Figura 4*, onde o contexto antecedente é descrito no artigo 8º da lei, enquanto que as respostas e consequências estão descritas no artigo 52.

Além disso, pode haver no texto da lei um capítulo ou seção específica que trate de assuntos específicos como, por exemplo, de instrumentos da política urbana, como o parcelamento ou desapropriação de imóveis subutilizados, porém a especificação dos contextos em que a desapropriação de um imóvel subutilizado deve ocorrer, bem como as consequências resultantes dela, podem estar dispostos em outro capítulo ou seção da lei. Quanto aos termos da contingência se apresentarem dispersos ao longo do texto, identificou-se também que um mesmo contexto antecedente pode ser comum a mais do que uma resposta, assim como uma mesma consequência pode ser produzida por respostas diferentes, tal qual foi descrito nas contingências 42C e 43C, do Plano Diretor de Bauru, ilustradas na *Figura 30*.

Essa constatação é similar aos achados de outros autores (CABRAL, 2007; PRUDÊNCIO, 2006; TODOROV et al., 2004) que também tiveram como foco a análise de documentos legais a partir de uma interpretação analítico-comportamental. Cabe destacar: uma das possíveis explicações para essa dispersão dos termos ao longo do documento pode estar associada ao fato de a lei possuir uma estrutura própria para seu texto, sendo delineado conforme as diretrizes da já mencionada Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a forma como os documentos legais devem ser estruturados. Além disso, os documentos são redigidos a partir de uma linguagem jurídica própria, assim não há a preocupação em redigir os artigos expondo claramente suas contingências. No entanto, entende-se pelo exposto neste estudo que explicitar as contingências, bem como a disposição de seus termos, poderia auxiliar na compreensão do leitor quanto às prescrições da lei, resultando em fator facilitador quanto a sua aplicação.

Outro aspecto comum à redação dos três documentos analisados é o uso de termos gerais para descrever as respostas esperadas dos agentes públicos. No texto das leis são utilizados termos como “avaliar”, “capacitar”, “fomentar”, “prestar assistência”, “incentivar”, dentre outros, que objetivam descrever as respostas esperadas dos atores da política urbana em uma determinada situação. Destaca-se que o uso desses termos poderia acarretar em duas

potenciais dificuldades quanto à execução da lei: a primeira associada à compreensão da prescrição comportamental e a segunda relacionada, a já mencionada, avaliação e controle das práticas decorrentes da lei.

Quanto à compreensão da prescrição comportamental, discute-se que o uso desses termos pode gerar empecilhos quanto a total execução da lei. Tomando como exemplo a contingência 1B, da Política Nacional de Mobilidade Urbana, onde são descritas como respostas da União, que esta deverá prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federados, não fica claro a exata descrição do que compreende uma “assistência financeira”. Assessorar financeiramente os entes federados pode compreender uma série de ações, como empréstimos, consultorias, doações, financiamentos, além de outras ações que não estão diretamente mencionadas no texto da lei. Dessa problematização decorre a segunda potencial dificuldade quanto ao uso de termos gerais, qual seja, a mensuração e avaliação das respostas prescritas. Ao longo dos três documentos é prevista a necessidade de se avaliar a execução da lei, por meio de contingências que determinam a participação popular (ex. contingências 36C, 37C e 38C do Plano Diretor de Bauru) ou ainda o dever dos governantes de tornarem públicos seus atos (ex. contingências 4B, 9B e 14B da Política Nacional de Mobilidade Urbana), porém ao não se apresentar a definição clara das ações esperadas, as leis possibilitam margem para ampla interpretação do que deve ser executado, gerando dificuldades no processo de avaliação e de controle quanto ao cumprimento das ações prescritas.

Quando se discute a execução da lei, um ponto fundamental é compreender como a sua prescrição exerce controle sobre o comportamento dos envolvidos. Como exposto, a descrição clara e objetiva das respostas e contextos, consiste em condição indispensável para a efetiva execução da lei, porém os resultados deste estudo apontam no sentido de que essa condição, por si só, não garante que as leis serão adequadamente aplicadas. Quanto a essa discussão, podem-se tomar como referência as contingências do Plano Diretor de Bauru que tratam da elaboração e implantação no município do Plano Diretor de Transportes e de Mobilidade – PDTM (contingências 34C e 35C, *Figura 28*). Nessas contingências há a presença de descrições relativamente claras quanto às diretrizes e princípios que nortearão a elaboração do PDTM por parte do Poder Público municipal, bem como os prazos para sua criação. Porém, após o referido prazo constatou-se que não ocorreu à elaboração do PDTM, conforme prescrito na lei (EMDURB, 2010; OSHIRO, 2011; PMB, 2011).

Situação similar pode ser observada na contingência 40C que trata da criação do Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru – IPDB (*Figura 29*). Nessa contingência foi descrito que no prazo de 6 meses da publicação do Plano Diretor, o Poder

Público de Bauru deveria publicar lei que define a composição, forma de constituição e regras de funcionamento do IPDB. Assim como não ocorreu a elaboração do PDTM, também não foi elaborada a lei que regulamenta o IPDB (BATRA, 2013; LOUSADA, 2014a, 2014b).

No Plano Diretor de Bauru são descritas consequências reforçadoras de longo prazo associadas à elaboração do PDTM e da composição do IPDB. Pelo descrito na lei, o PDTM proporcionaria qualidade de vida a toda população municipal (artigo 175), na medida em que contemplaria garantias de acessibilidade urbana, equidade no uso do espaço público e diversidade de modalidades de transporte (artigo 173). Já a regulamentação do IPDB estabeleceria instrumento de monitoramento e avaliação contínua quanto à organização do ambiente urbano e rural (artigo 254). Diante disso, observa-se que a lei descreve consequências potencialmente benéficas para a população do município como um todo, tanto aos munícipes, no que toca as questões diárias de mobilidade urbana, quanto aos representantes do Poder Público municipal que, em tese, ocupam essa função em representação aos interesses coletivos da população.

Mesmo que as contingências identificadas na lei descrevam respostas e suas consequências, observa-se que no município de Bauru os atores responsáveis por sua execução não se comportaram sob controle dessas descrições. As informações referentes ao IPDB e o PDTM (BATRA, 2013; EMDURB, 2010; LOUSADA, 2014a, 2014b; OSHIRO, 2011; PMB, 2011) e as contingências descritas no Plano Diretor, evidenciam que pode não haver exata correspondência entre as respostas descritas nas contingências e aquelas efetivamente realizadas pelos representantes do Poder Público, ou seja, nota-se que a lei em si não estabeleceu controle sobre o comportamento dos agentes públicos.

Relacionado a isso, objetivando investigar o controle que uma lei estabelece sobre as práticas de seus executores, Prudêncio (2006) promoveu uma avaliação do controle exercido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA sobre as práticas jurídicas dos agentes públicos em processos de infração de adolescentes no Distrito Federal. Os resultados identificados pela autora indicam que o ECA não é efetivo no estabelecimento de controle sobre os comportamentos dos agentes públicos envolvidos no sistema judiciário, principalmente no que se refere ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelo ECA e na apuração dos atos infracionais. Além disso, a autora concluiu que esses agentes se comportam sob controle de outras variáveis ambientais, tendo suas práticas jurídicas baseadas em outros códigos de lei que não o ECA. Diante disso, a recomendação da autora é de que se analise os comportamentos de cada agente do sistema judiciário, e que se criem leis complementares ao ECA e que estabeleçam prazos e descrevam de forma específica os comportamentos de cada

agente, estabelecendo maior controle sobre seus comportamentos e conduzindo-os ao cumprimento das diretrizes do Estatuto.

No sentido do que Prudêncio (2006) propõe, a Política Nacional de Mobilidade Urbana pode ser entendida como uma lei complementar que visa estabelecer novas práticas aos agentes públicos envolvidos com a política de desenvolvimento urbano. Por exemplo, nessa lei, há a previsão de prazos e consequências associadas à elaboração e inserção de planos diretores de transportes e mobilidade nos municípios brasileiros, similares ao PDTM previsto para o município de Bauru. Com relação aos planos diretores de transportes e mobilidade, a Política Nacional de Mobilidade Urbana passa a descrever novas contingências relacionadas à sua elaboração, indicando prazos para sua inserção nos planos diretores municipais e consequências quando da não inserção.

Além disso, ao descrever que a inserção do plano diretor e de transporte e mobilidade deve ocorrer no plano diretor municipal, a lei indiretamente estabelece que o município tenha um plano diretor. Assim, essas novas contingências descritas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana passam a estabelecer as já descritas no Estatuto da Cidade e relacionadas à elaboração dos planos diretores pelos agentes públicos municipais.

Em razão de o prazo estabelecido por essas contingências começar a vigorar a partir de três anos da publicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana – publicada em 3 de janeiro de 2012 – não é possível afirmar se as medidas foram suficientes para controlar o comportamento dos agentes públicos no sentido de garantir o cumprimento das diretrizes da lei. Contudo, ainda que não possa ser avaliada se essas descrições foram efetivas em colocar o comportamento dos agentes públicos sob controle da lei, é possível discutir alguns pontos relacionados às consequências por ela descritas. Pela descrição da contingência 29B, após decorrer o prazo de três anos da publicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, os agentes públicos, que não elaborarem e inserirem o plano de transportes e mobilidade no plano diretor dos municípios ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais, destinados à mobilidade urbana, até que atendam à exigência. Essa consequência, de restringir o acesso a recursos orçamentários, em uma primeira análise pode recair sobre o comportamento dos agentes públicos que não teriam financiamento federal para custeio de projetos de mobilidade no município, porém, indiretamente afetaria a todos os munícipes, dado que os projetos relacionados à mobilidade urbana, em geral, visam garantir melhorias para a própria população. Assim, é possível observar que por mais que a contingência esteja relacionada aos agentes públicos, suas consequências acabam por afetar tanto agentes como munícipes.

Além disso, a lei não prevê contingências relacionadas à identificação e avaliação das condições sob as quais não ocorreu o cumprimento da determinação. Ou seja, não há a previsão de que se identifiquem as variáveis que influenciaram o não segmento da regra. Supondo que um município não tenha elaborado seu plano de transportes e mobilidade no prazo definido pela lei e que a razão para isso tenha sido a ausência de recursos financeiros e orçamentários para seu custeio, com a apresentação das consequências descritas pela lei, esse município poderia ter ainda mais dificuldades em fazê-lo após a restrição orçamentária estabelecida pela lei.

A lei também não é clara quanto à atuação da União nesse caso, pois pelo descrito na contingência 1B, presente nessa mesma lei, caberá à União prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando garantir a execução das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Com isso, é possível observar que apesar de descrever novas relações comportamentais, objetivando mudanças nas práticas em vigor, a lei ainda se apresenta frágil no que toca a promoção de melhorias no contexto urbano e a previsão das variáveis relacionadas a ele.

Um elemento comum observado tanto no Estatuto da Cidade como na Política Nacional de Mobilidade Urbana, é a descrição de consequências punitivas aos agentes públicos quando da emissão de determinadas respostas. Além da já mencionada consequência descrita na Política Nacional de Mobilidade Urbana e que restringe o acesso a recursos federais em caso de os agentes públicos não seguirem as diretrizes da lei, o Estatuto da Cidade apresenta uma série de sanções a determinadas respostas desses agentes, descritas no artigo 52. Essas sanções estão relacionadas às contingências que tratam dos instrumentos da política urbana, e estão associadas à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), que segundo sua ementa “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional” (BRASIL, 1992).

A Lei nº 8.429/92 que trata dos atos de improbidade administrativa não foi alvo de análise neste estudo, porém foi considerada sua importância como lei correlata e que complementa as contingências descritas no Estatuto da Cidade, sobretudo aquelas que tratam dos usos dos instrumentos da política urbana, como o direito de preempção, direito de construir, operações urbanas consorciadas e elaboração do plano diretor municipal. Tomando por base a Lei nº 8.429/92, observa-se a descrição de sanções aplicáveis aos agentes públicos quando dos atos de improbidade administrativa, que compreendem o enriquecimento ilícito, a partir de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo ou

função em qualquer esfera da administração pública, bem como aquelas que resultem em perda patrimonial, desvios e apropriações dos bens públicos, violando os princípios da administração pública. As sanções descritas na lei compreendem disposições penais que envolvem a aplicação de multas, detenção, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.

Devido à posição que ocupam na administração pública, esses agentes poderiam atuar objetivando o benefício próprio, em detrimento dos interesses coletivos daqueles que oportunamente os elegeram (DITTRICH, 2008; LAMAL, GREENSPOON, 1992; SKINNER, 1971/1973). Entende-se que ao estabelecer a lei que trata da improbidade administrativa, objetiva-se conduzir a atuação dos agentes públicos em “observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos” (art. 4º, BRASIL, 1992). Esses princípios compreendem a atuação da administração pública, personificada por seus agentes representantes, em prol do bem coletivo e não unicamente de possíveis ganhos e vantagens individuais a partir do uso de sua posição enquanto governante.

Um determinado agente público, como um prefeito, deputado ou senador pode pautar a gestão de seu governo em ações voltadas a redução de certos problemas sociais, como o déficit habitacional, promovendo a criação e execução de leis que estabeleçam a ocupação de imóveis subutilizados ou a usucapião de áreas já ocupadas. Porém, esses mesmos agentes podem atuar impedindo que determinadas áreas sejam alvo de ocupação, em razão de essas áreas pertencerem a um determinado grupo econômico que mantém relações com o mesmo grupo partidário ou político que financiou a campanha que o elegeu. Nessa situação, legislar em prol da ocupação das áreas subutilizadas ou usucapidas poderia promover benefício a um grande número de pessoas em longo prazo, porém em curto prazo poderia resultar em consequências imediatas sobre este governante, como a perda do financiamento de campanha fornecido por esse grupo econômico que por terem suas terras desapropriadas poderiam desistir de apoiar esse governante.

O uso de dispositivos legais que tratem do poder de governar em benefício próprio se mostra como condição indispensável no contexto dessas leis. Como afirma Abib (2001), a seleção filogenética resultou em uma suscetibilidade às consequências imediatas em relação às de longo prazo, devido ao seu valor de sobrevivência. Nas palavras de Skinner (1953/2003) “é fácil para um legislador, ou para o planejador da cultura, usar qualquer poder disponível para obter certos efeitos imediatos. É muito mais difícil usar poder para conseguir certas consequências finais.” (p.482). Além disso, nesses casos estão relacionadas implicações

ético-morais (ABIB, 2001; DITTRICH, 2004) e que são mantidas por outras variáveis, merecendo uma análise pormenorizada em estudos futuros.

Uma compreensão dessa sistemática, que envolver as variáveis que controlam o comportamento dos governantes, pode ser obtida a partir do estudo conduzido por Lamal e Greenspoon (1992), em que analisaram as relações comportamentais dos membros do congresso dos Estados Unidos da América. Segundo os autores, a reeleição consiste em consequência relevante para a maior parte dos comportamentos dos congressistas norte-americanos, ou seja, a maior parte dos membros do congresso se comporta sob controle de obter uma futura reeleição. O comportamento de votar ou propor leis específicas desses congressistas é controlado por interesses de grupos específicos, como os comitês de ação política e lobistas, responsáveis pela captação e distribuição de financiamento de campanha. Assim, os congressistas acabam por votar de acordo com os interesses desses grupos, mesmo que esses interesses possam eventualmente resultar em consequências nocivas para a população em longo prazo. O voto ou proposição de leis em favor desses grupos se dá em razão de promover apoio e retorno financeiro imediato para a campanha eleitoral, garantindo que seus custos sejam cobertos. Ademais, ao obter verbas de campanhas, esses congressistas podem investir no custeio de propaganda eleitoral, através da mídia, destacando eventuais pontos positivos de sua gestão junto à população, objetivando atrair votos destes.

Essa mesma relação entre a obtenção de ganho coletivo e ganho individual dos governantes, também pode ser observada nas sanções prescritas pelas leis a aqueles que são governados. No Estatuto da Cidade (contingências 3A, 4A, 11A e 16A) e no Plano Diretor de Bauru (contingências 15C, 16C, 21C, 28C) são descritas consequências às respostas dos municípios que resultem em favorecimento individual e prejuízos ao coletivo.

Para exemplificar essa discussão, pode-se tomar como referência uma situação que envolva a subutilização de um imóvel ou propriedade urbana. A subutilização de áreas urbanas é descrita no contexto da lei como prejudicial ao município, uma vez que não atende às funções sociais da propriedade urbana, descritas na lei. Uma área subutilizada pode resultar em condições prejudiciais aos moradores do entorno, como o acúmulo de lixo e entulhos. O munícipe, proprietário dessa área, pode ter conhecimento dos eventuais prejuízos que a subutilização do imóvel pode trazer, porém o proprietário pode avaliar essa área como de grande potencial de revenda futura, devido a diversas variáveis, como a sua localização. Esse proprietário pode se comportar sob controle da possibilidade de valorização do imóvel, o que lhe traria um ganho financeiro com a venda futura do imóvel. Além disso, esse mesmo

proprietário poderia residir em outro município, não sendo diretamente afetado pelos problemas gerados por sua subutilização.

Sobre a situação exemplificada, observa-se que o proprietário se comporta sob controle de um ganho individual, proveniente do retorno financeiro que a revenda do imóvel geraria para si. Também é possível observar que a subutilização do imóvel pode ter gerado uma série de consequência prejudiciais aos moradores do entorno da área subutilizada. Considerando isso, a descrição das contingências 15C e 16C do Plano Diretor de Bauru (*Figura 22*) que tratam das situações que envolvem a subutilização de imóveis, descrevem consequências ao proprietário, como a sobretaxação de impostos ou posterior desapropriação do imóvel. Nesses casos a cobrança de impostos e desapropriação do imóvel visa reduzir as respostas dos proprietários que eventualmente resultam em prejuízos para a população. Também, é possível notar que essas consequências visam à ocorrência de outras respostas, como o aproveitamento do imóvel para evitar a punição. Além disso, os efeitos dessa punição trazem consequências para toda a população, uma vez que o imóvel, quando desapropriado, passa a estar em posse do Poder Público, para que este proceda a seu uso em benefício coletivo de toda a população. Diante disso, parece plausível afirmar que o uso de consequências punitivas nessas situações, que envolvem contextos sociais, pode constituir meio para evitar que um único indivíduo se beneficie em detrimento dos demais.

Sobre a descrição de consequências aversivas, como abordado anteriormente, o posicionamento de Skinner (1953/2003) e Sidman (1989/2009) deixa claro que os seres humanos estão sujeitos a condições potencialmente aversivas em seu dia-a-dia, como por exemplo condições da natureza (desastres naturais, chuvas, enchentes, terremotos, etc). Conforme Martins, Carvalho Neto e Mayer (2013) e Mayer e Gongora (2011) a posição skinneriana não é contrária ao uso da punição e inclusive a recomenda em alguns contextos, dada a rapidez com que seus efeitos são observados.

Quanto ao uso da punição em contextos sociais, Fehr e Gächter (2002) sugerem que a punição seria útil para manter indivíduos atuando de forma cooperativa – entendida como um esforço coletivo para produzir um resultado maior. Critchfield (2014) analisou estudos que utilizavam jogos para simular situações de cooperação entre diferentes sujeitos e discutiu que a inserção de punição nesses casos funcionou como elemento essencial para manter os indivíduos atuando cooperativamente.

Essa concepção foi demonstrada por Fehr e Gächter (2002), em estudo onde simularam situações experimentais de cooperação em grupos e identificaram um tipo de “punição altruística”. Os autores promoveram uma situação experimental envolvendo 240

participantes, dispostos em duas condições: com punição e sem punição. Em ambas as condições os sujeitos eram divididos em grupos menores (4 membros) onde cada membro recebia 20 Unidades Monetárias (UM) que poderiam investir em projetos do próprio grupo, sendo que para cada 1 UM investido, cada um dos quatro membros do grupo receberiam 0,4 UM, mesmo que o membro não houvesse feito qualquer investimento. Todas as decisões de investimento dos sujeitos eram tomadas ao mesmo tempo e após a tomada de decisões eles eram informados sobre os investimentos dos outros membros do grupo. Na condição que envolvia punição existia a possibilidade de que após a divulgação dos investimentos os sujeitos punissem os demais membros do grupo; a punição nesse caso consistia na atribuição de 0 a 10 pontos para o membro punido, sendo que para cada ponto utilizado para punir custava 3 UM ao punido e 1 UM ao punidor.

Na situação experimental os autores observaram que quando um indivíduo estava livre da punição, ele promovia escolhas que retornavam um maior ganho para si, tirando proveito da situação para o maior lucro individual possível. Já nas situações que envolviam o uso da punição, os indivíduos tendiam a punir seus pares, evitando atitudes egoístas e a busca por benefícios próprios que geravam prejuízos aos demais membros do grupo; a escolha pela punição ocorria mesmo que seu uso resultasse em prejuízos para o próprio indivíduo – o que os autores denominaram de “punição altruística”. Desse modo, ainda que sejam resultados de estudos experimentais e que contaram com controle de variáveis – diferentemente do que pode ocorrer nos contextos que envolvem a legislação – parece pertinente considerar que o uso da punição pode ser uma ferramenta interessante para manter os indivíduos se comportando de forma a obter maiores ganhos para o grupo como um todo. Assim, caberia avaliar na legislação se as contingências que envolvem punição se relacionam às situações que possibilitam um maior benefício para o grupo.

Em linhas gerais, as leis objeto deste estudo têm como objetivo dispor contingências que controlem tanto o comportamento de governantes (agentes públicos) como o de governados (municípios). Apesar de algumas dessas contingências descreverem consequências punitivas a determinados comportamentos, essas leis não devem ser entendidas como instrumentos coercitivos, visto que em suma são instrumentos que descrevem e objetivam consequências reforçadoras contingentes à execução de suas diretrizes.

Como dito, antes mesmo de sua menção na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o plano diretor já era utilizado como um conjunto de diretrizes gerais que objetivava auxiliar no desenvolvimento dos municípios, porém não resguardava articulação com as demais leis e políticas públicas de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004;

ROLNIK, 2009; SILVA; ARAÚJO, 2003). Com a publicação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) passou a ser considerado como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, BRASIL 1988), porém ainda consistiu em medida insipiente quanto a seu conteúdo e contextos de aplicação, uma vez que estes só foram delineados e descritos a partir da entrada em vigor do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que passa a descrever novas contingências relacionadas à política de desenvolvimento urbano.

Os resultados deste estudo demonstraram que o Estatuto da Cidade descreve uma série de contingências, sobretudo aos governantes, direcionando-os à elaboração e implementação do plano diretor nos municípios. Essas contingências constituem-se de regras de conduta que em geral descrevem consequências em longo prazo relacionadas à execução da lei como um todo e, em menor escala, são descritas consequências em curto prazo sendo estas, sobretudo, contingentes ao uso dos instrumentos da política urbana. Nota-se também a descrição de que dentre as consequências relacionadas ao uso dos instrumentos da política urbana, também são dispostas consequências contingentes ao “não cumprimento” das prescrições estabelecidas pela lei, em geral, quando dos atos dos agentes públicos produzirem algum tipo de dano ou perda à população.

Durante a elaboração deste estudo questionou-se se as descrições contidas no Estatuto da Cidade eram efetivas no estabelecimento de controle sobre o comportamento dos governantes no que toca as prescrições relacionadas ao uso dos instrumentos da política urbana. Mas, devido à natureza dos dados trabalhados não foi possível proceder a uma afirmação quanto a isso, assim optou-se por buscar informações em outros contextos, como documentos e levantamento de dados de órgãos oficiais, como o IBGE. Esse instituto de pesquisas promove sazonalmente, desde 1999, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, que consiste em um levantamento de dados junto às prefeituras dos 5.570 municípios brasileiros, identificando aspectos relevantes de sua gestão e estrutura. Por meio da edição do ano de 2013 da MUNIC (IBGE, 2014b), foi possível estabelecer comparações relacionadas ao número de municípios que haviam elaborado seus planos diretores até o ano de 2013 e, a partir disso, discutir sobre o controle estabelecido pelo Estatuto da Cidade quanto ao uso dos instrumentos da política urbana, discriminados no próprio Estatuto.

O artigo 41 do Estatuto da Cidade estabelece a obrigatoriedade do plano diretor aos municípios com mais de vinte mil habitantes; 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. Segundo o artigo 50, há a determinação de que os responsáveis pela

gestão dos municípios que se enquadram nas condições descritas pelo artigo 41, e que ainda não tenham aprovado os respectivos planos diretores, deveriam fazê-lo até 30 de junho de 2008 ou poderiam estar sujeitos às sanções descritas na Lei nº 8.429/92 que trata dos atos de improbidade administrativa. Tal qual identificado nas contingências (28A, 29A, 30A, 31A, 32A, 33A, 34A e 35A) descritas a partir do Estatuto da Cidade e que tratam da elaboração do plano diretor.

Os dados da MUNIC (IBGE, 2014b) apontam que no ano de 2013 dos 5.570 municípios pesquisados, 2.785 (50,0%) declararam ter elaborado o plano diretor municipal e 763 (13,7%) estavam em processo de elaboração do mesmo, e outros 2.023 (36,3%) dos municípios não possuíam plano diretor. A proporção de municípios sem plano diretor foi maior entre os aqueles com população igual ou inferior a 20.000 habitantes, sobretudo, entre aqueles com população igual ou inferior a 5.000 habitantes (680 municípios – 54,5% do total). Já entre os municípios acima de 20.000 habitantes, que contam com a obrigatoriedade do plano diretor, a proporção de municípios sem o plano diretor foi maior nos municípios com população entre 20.0001 e 50.000 habitantes. Esses dados possibilitam relacionar que quanto maior a população do município, maior é a presença do plano diretor, algo que pode estar associado à complexidade de planejamento que um maior volume populacional gera. Essas informações estão sistematizadas na *Tabela 3*, a seguir.

Tabela 3 – Total de municípios com e sem plano diretor, segundo o tamanho da população.

Tamanho da população	Municípios						
	Total	Com Plano Diretor				Sem Plano Diretor	
		Total		Em elaboração		Absoluto	%
		Absoluto	%	Absoluto	%		
Brasil	5.570	2.785	50,0	763	13,7	2.022	36,3
Até 5.000	1.247	379	30,4	188	15,1	679	54,5
De 5.001 a 10.000	1.227	389	31,7	195	15,9	642	52,3
De 10.001 a 20.000	1.378	477	34,6	272	19,7	629	45,6
De 20.001 a 50.000	1.080	914	84,6	99	9,2	67	6,2
De 50.001 a 100.000	339	329	97,1	8	2,4	2	0,6
De 100.001 a 500.000	260	259	99,6	1	0,4	-	-
Mais de 500.000 ¹	39	38	97,4	-	-	1	2,6

Fonte: IBGE (2014b)

Notas: ¹ Um município se recusou a responder à pesquisa e foi classificado na categoria "Sem Plano Diretor"

Outro dado relevante para este estudo, e que pode ser obtido a partir da MUNIC (IBGE, 2014b), diz respeito ao número de municípios acima de 20.000 habitantes, com e sem plano diretor, entre 2005 e 2013, período em que passaram a vigorar os prazos relacionados à execução da lei. A *Tabela 4*, a seguir, apresenta uma sistematização desses dados.

Tabela 4 – Total de municípios com mais de 20.000 habitantes de acordo com a situação do plano diretor entre 2005 e 2013

Ano	Municípios						
	Total	Com Plano Diretor		Plano Diretor em elaboração		Sem Plano Diretor	
		Absoluto	Percentual (%)	Absoluto	Percentual (%)	Absoluto	Percentual (%)
2005	1594	526	33,0	736	46,2	332	20,8
2009	1644	1433	87,2	158	9,6	53	3,2
2013	1718	1540	89,6	108	6,3	70	4,1

Fonte: IBGE, 2014b

A partir da *Tabela 4* nota-se que entre os anos de 2005 e 2013 houve expressivo aumento no percentual de municípios com plano diretor, saltando de 33,0% em 2005 para 89,6% em 2013. Também possível notar a redução no percentual de municípios sem plano diretor, de 20,8% em 2005 para 4,1% em 2013. Essa variação substancial pode estar relacionada ao fato de que a partir de 2008 passaram a valer os prazos para a elaboração do plano diretor e a possibilidade de que os agentes públicos que não o elaborassem serem consequenciados por essa ação. Ou seja, por esses dados pode-se supor que as contingências descritas pelo Estatuto da Cidade exerceram algum controle sobre as respostas dos agentes públicos, resultando na elaboração dos planos diretores. Entretanto, não é possível afirmar que essa foi a única variável que afetou às respostas dos agentes, visto que entre os anos de 2009 e 2013, período em que os agentes públicos poderiam sofrer punições pela não elaboração do plano diretor, o percentual de municípios sem plano diretor aumentou de 3,2% para 4,1%.

Essa variação no número de municípios sem plano diretor, ainda que sutil, pode estar relacionada ao modo como ocorre a fiscalização e a aplicação das punições às ações dos agentes públicos. Originalmente o Estatuto da Cidade previa que o prazo para a elaboração do plano diretor era de cinco anos a contar a partir de 11 de outubro 2001, data em que o Estatuto passou a vigorar. Em 08 de maio de 2008 foi publicada a Lei nº 11.673/08 (BRASIL, 2008) que prorroga o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais até 30 de junho de 2008 e, ao mesmo tempo, produz efeitos desde 10 de outubro de 2006, ou seja, mesmo que um agente público não houvesse elaborado o respectivo plano diretor municipal, tal qual prescrito na lei, ele não receberia as consequências previstas pela lei.

Outra hipótese, associada ao aumento do número de municípios sem plano diretor no período de 2009 a 2013, pode estar relacionada ao aumento no número daqueles classificados com a obrigatoriedade do plano diretor; aumento de 1644 para 1718 no período. Esses municípios podem ter crescido em população sem a elaboração de planejamento por parte de seus representantes, de modo que não atenderam à exigência pelo plano diretor.

Entretanto, qualquer afirmação com relação a esse cenário é inconclusiva, uma vez que essas informações consistem em dados secundários obtidos da MUNIC (IBGE, 2014b), não sendo disponibilizado o levantamento, por exemplo, do número de municípios que tiveram seu plano diretor revogado no referido período, tampouco daqueles que ingressaram em uma nova categoria, inviabilizando uma análise caso a caso de modo a descrever as variáveis que atuaram no processo.

Os planos diretores municipais, como abordado anteriormente, consistem em instrumento básico das políticas de planejamento e desenvolvimento municipal, compreendendo uma série de outros dispositivos relacionados à política urbana, descritos pelo Estatuto da Cidade, como o direito de superfície, o direito de preempção, as operações urbanas consorciadas, e a usucapião especial de imóvel urbano. Ou seja, as respostas dos agentes públicos, relacionadas à elaboração do plano diretor e da aplicação dos instrumentos da política urbana, deveriam estar sob controle das prescrições do Estatuto da Cidade, inserindo no plano diretor, ou em lei municipal específica, os demais dispositivos da política urbana.

Quanto ao uso desses instrumentos de planejamento, previstos no Estatuto da Cidade, a MUNIC (IBGE, 2014b) buscou quantificar os instrumentos utilizados pelos municípios, tanto aqueles instrumentos inseridos no plano diretor, como aqueles que contavam com legislação específica. Foi identificado que 5.174 (92,9%) dos municípios pesquisados faziam uso, no ano de 2013, de ao menos um instrumento de planejamento urbano – excetuando o próprio plano diretor. Dos 393 (7,1%) municípios que declararam não fazer uso dos instrumentos, 40 destes declararam ter elaborado o plano diretor e 76 estão em processo de elaboração; dentre os municípios com mais de 20.000 habitantes, 15 possuíam plano diretor e 8 estavam em processo de elaboração. Disso, supõe-se que os governantes desses municípios se comportaram apenas sob controle das contingências que descreviam a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor, desconsiderando as descrições que tratavam dos demais instrumentos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, em função dos resultados discutidos neste estudo e dos objetivos inicialmente estabelecidos, quais sejam, de desenvolver uma análise das contingências comportamentais, direta ou indiretamente referenciadas no Estatuto da Cidade, na Política Nacional de Mobilidade Urbana e no Plano Diretor Participativo de Bauru, analisando a relação entre as prescrições do Estatuto da Cidade, da Política Nacional de Mobilidade Urbana e as regulamentações previstas no Plano Diretor Participativo de Bauru, entende-se que estes foram satisfatoriamente alcançados.

Os resultados deste estudo também evidenciaram a importância de se considerarem diferentes leis que tratam de um mesmo tema sob diferentes ângulos. O Plano Diretor de Bauru apresenta, sobretudo, disposições quanto ao ordenamento e instrumentos de aplicação da política urbana no município; entretanto, carece de contingências que prescrevam consequências aos governantes no sentido de estabelecer meios de controle sobre suas ações. Já o Estatuto da Cidade dispõe de uma série de contingências que tratam das situações em que os governantes não se comportem conforme as disposições da lei. Inclusive as consequências previstas nesses casos se relacionam a outras leis, tais como a Lei nº 8.429/92, que trata dos atos de improbidade administrativa (BRASIL, 1992).

Quanto à importância do Estatuto da Cidade em controlar o comportamento dos agentes públicos, conclui-se que o Estatuto da Cidade consistiu de importante instrumento no sentido de descrever contingências relacionadas ao uso dos instrumentos da política urbana que, anteriormente a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), eram utilizados de modo não coordenado entre os diferentes níveis de governo – União, Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2004; ROLNIK, 2009; SILVA, ARAÚJO, 2003). Isso pode ser evidenciado pelo aumento do número de municípios, dentre aqueles com mais de 20.000 habitantes, onde houve um aumento de 33,3% (ano de 2005) para 87,2% (ano de 2009) do número de municípios com plano diretor (IBGE, 2014b). Também pode ser evidenciado pelo percentual de 92,9% de municípios que faziam uso de ao menos um instrumento de planejamento urbano no ano de 2013 (IBGE, 2014b).

Entretanto, há que se destacar que esses dados evidenciam que o Estatuto da Cidade não se evidenciou efetivo no estabelecimento de controle para 10,4% dos municípios brasileiros, que em 2013 ainda não haviam elaborado seus respectivos planos diretores; e para 7,1% dos municípios brasileiros, que em 2013 ainda não utilizavam qualquer dos instrumentos de planejamento urbano descritos no Estatuto da Cidade (IBGE, 2014b). Sugere-

se assim que estudos futuros tracem um recorte dos municípios inseridos e avaliem as variáveis de controle dos comportamentos dos agentes públicos municipais, de modo a identificar o que influenciou na não elaboração do plano diretor e/ou do uso dos instrumentos de planejamento urbano, descritos no Estatuto da Cidade.

Quanto ao Plano Diretor Participativo de Bauru, cabe a estudos futuros analisar leis municipais específicas e outras políticas públicas do município, prescritas no referido plano diretor, de modo a identificar se este foi efetivo em estabelecer controle sobre o comportamento dos agentes públicos. Os resultados aqui identificados e discutidos, quando em cruzamento com outras fontes de dados (BATRA, 2013; EMDURB, 2010; LOUSADA, 2014a, 2014b; OSHIRO, 2011; PMB, 2011), evidenciaram o Plano Diretor não foi efetivo em estabelecer controle sobre o comportamento dos agentes públicos, principalmente com relação ao cumprimento dos prazos estabelecidos pela lei, visto que não houve a constituição do IPDB e a elaboração do PDTM nos prazos descritos pela lei. Acredita-se que uma das variáveis associadas a isso é a ausência de contingências relacionadas ao “não cumprimento” das prescrições da lei, ou seja, não são descritas consequências associadas, por exemplo, a não elaboração de lei que regulamenta o IPDB ou à inserção do PDTM no plano diretor.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana se mostra como importante instrumento no sentido de alterar algumas das práticas culturais vigentes, relacionadas à mobilidade urbana e também no estabelecimento de controle sobre os comportamentos dos agentes públicos. Ao programar novas contingências, principalmente as relacionadas ao plano diretor de transportes e mobilidade, a Política Nacional de Mobilidade Urbana objetiva direcionar o comportamento dos agentes públicos no sentido de promover a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da mobilidade urbana no município, além de também promover a inserção desse e outros instrumentos no plano diretor municipal, promovendo maior integração entre as leis. Pelo já destacado fato de que a Política Nacional de Mobilidade Urbana ainda se encontrar em fase de implantação, não se encontrando em sua plena vigência quando da execução deste estudo, não é possível tecer afirmativas, neste momento, quanto à sua efetividade na mudança das práticas em vigor. Diante disso, sugere-se que estudos futuros avaliem se ocorreu o seguimento das prescrições da lei, bem como de seus prazos, além de observar outras eventuais variáveis que tenham controlado o comportamento dos agentes públicos nesse processo de implementação. Caberia também a estudos futuros, além de avaliar se as contingências estabelecidas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana foram responsáveis pela mudança das práticas em vigor, e realizar uma observação sobre os comportamentos dos vários agentes envolvidos, descrevendo as relações

comportamentais entre às respostas prescritas em lei e aquelas efetivamente realizadas, descrevendo as variáveis de influência.

Outro aspecto importante resultante deste estudo e relacionado à interação entre as leis é a necessidade de se observar como ocorre a interação de contingências específicas. Sugere-se que em novos esforços sejam analisadas contingências restritas a uma temática específica, como por exemplo, o Estudo de Impacto Ambiental, descrevendo as relações comportamentais relacionadas a este, bem como se analise os seus efeitos das prescrições sobre os comportamentos dos agentes públicos diretamente afetados por elas, bem como dos os comportamentos dos munícipes, com o objetivo de mapear as variáveis que eventualmente atuam no controle do comportamento nessas situações, observando se os agentes e munícipes se comportam pelo prescrito na lei ou em função de outras variáveis ambientais não consideradas por ela.

Durante a discussão das variáveis que controlam o comportamento dos governantes quando da elaboração das leis, é importante considerar que do momento em que um projeto de lei é elaborado e colocado em pauta para votação, até aquele em que é publicado como lei, ele sofreu uma cadeia de modificações onde itens foram vetados e/ou outros adicionados. Considerando variáveis como, por exemplo, um sistema político multipartidário como o brasileiro, constituído por diversos partidos que se pautam em diferentes ideologias e pressupostos, assim é de se esperar que, ao propor uma lei, o proponente o faça baseado nos posicionamentos de seu grupo político. Justifica-se então que em estudos futuros se avalie uma determinada lei desde o ponto em que era apenas um projeto até a sua execução como tal, objetivando descrever quais variáveis controlaram o comportamento dos legisladores durante sua elaboração e quais variáveis controlam a sua execução, quando se constitui como lei.

Por fim, considera-se que este estudo evidencia as contribuições da Análise do Comportamento, enquanto mediação teórica e de aplicação da Psicologia, para o planejamento e formulação de leis e políticas públicas, auxiliando para que o planejamento e desenvolvimento urbano dos municípios se deem de maneira equânime. Cabe destacar que este não encerra – tampouco essa foi a pretensão do autor – todas as possibilidades de análise referentes à relação entre a legislação e o comportamento humano, entendidos em seu sentido mais amplo. Além disso, também não finda as possibilidades de análise envolvendo aspectos comportamentais e o planejamento urbano; pelo contrário, justifica novas possibilidades de análise e reflexões futuras, apoiadas nas formulações da Análise Comportamental da Cultura.

REFERÊNCIAS

- ABIB, J. A. D. Teoria moral de Skinner e desenvolvimento humano. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v.14, n.1, p.107-117, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722001000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 ago. 2013.
- ALBUQUERQUE; L. C.; MESCOUTO; W. A.; PARACAMPO, C. C. P. Controle por regras: efeitos de perguntas, sugestões e ordens. **Acta Comportamental: Revista Latina de Análisis del Comportamiento**, Veracruz, v. 19, n. 1, p. 19-42, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274520120002>>. Acesso em: 06 jan. 2015.
- ANDERY, M. A. P. A.; MICHELETTO, N.; SÉRIO, T. M. A. P. A análise de fenômenos sociais: esboçando uma proposta para a identificação de contingências entrelaçadas e metacontingências. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 149-165, 2005.
- AVRITZER, A. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [online], Coimbra, n. 91, p. 205-221, 2010. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4491>>. Acesso em: 11 mar. 2014.
- AZRIN, N. H.; HOLZ, W. C. Punishment. Em: W. K. HONIG (Org.). **Operant Behavior: Areas of research and application**. New York: Appleton-Century-Crofts, 1966. Cap. 9, p. 380-447.
- BATRA. **Relatório Acerca Do Instituto De Planejamento Urbano De Bauru – Projeto De Lei 157/13**. BAURU TRANSPARENTE. Bauru, 2013. Disponível em: <<http://www.batra.org.br/wp-content/arquivos/documentos/outros/Posicionamento-da-Batra-acerca-do-Projeto-157-2013.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2015.
- BAUM, W.M. **Compreender o Behaviorismo: comportamento, cultura e evolução**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. 312 p. (Original em inglês, publicado em 2005)
- BAURU. **Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. Bauru, 2008. Disponível em: <<http://hotsite.bauru.sp.gov.br/planodiretor/lei.aspx>>. Acesso em: 6 jun. 2013.
- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 14, n. 55, p. 11-41, 2009. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/267/os-caminhos--e-descaminhos--da->

democratizacao-das-politicas-urbanas--o-que-ha-de-novo-no-brasil-contemporaneo-/i/pt-br>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção I, p. 1.

BRASIL. **Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília: 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 133-E, 11 jul. 2001. Seção I, p. 1-5.

BRASIL. **Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008**. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Brasília: 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11673.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 3, 4 jan. 2012. Seção I, p. 1-3.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 135, 16 jul. 1990. Seção I, p. 1-15.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 16 jun. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos Ministério das Cidades**. Volumes 1 a 8. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/biblioteca/242-cadernos-do-ministerio-das-cidades.html>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

CABRAL, C. Z. **Descrição e análise das contingências presentes na proposta de estatuto da pessoa com deficiência**. 177 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2007.

CARRARA, K. Entre a utopia e o cotidiano: uma análise de estratégias viáveis nos delineamentos culturais. **Revista Psicolog**, v. 1, n.1, p. 42-54. 2008.

CARRARA, K.; LOURENCETTI, L.A.; SOUZA, V.B.; BONACCORSI, C.; OLIVEIRA, D.R.; LOPES, F.R.; ORTI, N.P. **Delineamentos culturais e políticas públicas: uma avaliação de estratégias comportamentais para o controle da dengue**. São Paulo: Editora Unesp, 2014. (Capítulo de livro submetido à publicação).

CARVALHO NETO, M. B.; MAYER, P. C. M. Skinner e a Assimetria entre Reforçamento e Punição. **Acta Comportamental: Revista Latina de Análisis del Comportamiento**, Veracruz, v. 19, n. 4, p. 21-32, 2011. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274520890004>. Acesso em: 06 jan. 2015.

CARVALHO, I. C. V. **Contingências e Metacontingências na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB**. 2013. 44 f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CASTILHO, A. C. **Caracterização das condições de acessibilidade previstas para o acadêmico com necessidades educacionais especiais nas instituições públicas de Ensino Superior do Estado do Paraná**. 2012. 109 f., Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

CATANIA, A. C. **Aprendizagem: comportamento, linguagem e cognição**. Tradução de Deisy das Graças de Souza et al.. 4. ed., Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999. 467 p. (Original em inglês, publicado em 1998)

CRITCHFIELD, T. S. Skeptic's Corner: Punishment – Destructive Force or Valuable Social “Adhesive”? **Behavior Analysis Practice**, v. 7, p. 36-44, 2014.

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/60>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito. **Frota de veículos**. Disponibiliza informações sobre a frota nacional de veículos emplacados. Brasília: DENATRAN; 2014. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2014.htm>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

DITTRICH, A. **Behaviorismo radical, ética e política**: aspectos teóricos do compromisso social. 480 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Departamento de Filosofia e Metodologia das Ciências, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

DITTRICH, A. Sobrevivência ou colapso? B. F. Skinner, J. M. Diamond e o destino das culturas. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 21, n.2, p. 252-260, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722008000200010>>. Acesso em: 08 ago. 2013

EMDURB - EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL DE BAURU. *Plano de Transporte e Mobilidade do Município de Bauru*. Bauru, 2010. Disponível em: <<http://www.jcnet.com.br/Politica/2011/03/plano-de-mobilidade-em-bauru-vai-comecar.html>>. Acesso em: 05 set. 2014.

FEHR, E.; GÄTCHER, S. Altruistic punishment in humans. **Nature**, v. 415, p. 137-140, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1038/415137a>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

GLENN, S. S. Individual behavior, culture, and social change. **The Behavior Analyst**, v. 27, n. 2, p. 133-151. 2004. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2755396/pdf/behavan00004-0003.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2015

GLENN, S.S.; MALAGODI, E. F. Process and Content in Behavioral and Cultural Phenomena. **Behavior and Social Issues**, Chicago, v. 1, n.2, p. 1-13, 1991. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5210/bsi.v1i2.163>>. Acesso em: 13 jan. 2015

GLENN, S.S.; MALOTT, M. E. Complexity and selection: Implications for organizational change. **Behavior and Social Issues**, Chicago, v. 13, p. 89-106, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5210/bsi.v13i2.378>>. Acesso em: 13 jan. 2015

GODINHO, B. D. G. M. **Posicionamentos skinnerianos quanto ao uso do controle aversivo pelas agências de controle**. 84f. Dissertação (Mestrado em Análise do Comportamento) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

HUNZIKER, M. H. L. Afinal, o que é controle aversivo? **Acta Comportamentalia: Revista Latina de Análisis del Comportamiento**, Veracruz, v. 19, n. 4, p. 9-19, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274520890003>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE; 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/Volume_Brasil/pnad_brasil_2012.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Síntese dos Indicadores 2012. Rio de Janeiro: IBGE; 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2012.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC**. Perfil dos Municípios Brasileiros 2013. Rio de Janeiro: IBGE; 2014b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries Históricas e Estatísticas**. População e demografia. Rio de Janeiro: IBGE; 2014a. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=10>. Acesso em: 14 out. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências Demográficas**. Uma Análise da População com Base nos Resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000. Rio de Janeiro: IBGE; 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/analise_populacao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 14 out. 2012.

LAMAL, P. A.; GREENSPOON, J. Congressional metacontingencies. **Behavior and Social Issues**, Chicago, v. 2, n. 1, p. 71-81, 1992. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5210/bsi.v2i1.176>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

LÉ SÉNECHAL-MACHADO, V.; TODOROV, J.C. A travessia na faixa de pedestre em Brasília (DF/Brasil): exemplo de uma intervenção cultural. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 191-204, 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/850/1217>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

LOUSADA, V. Câmara debate criação de instituto. **Jornal da Cidade**, Bauru, 10 abr. 2014a. Disponível em: <<http://www.jcnet.com.br/Politica/2014/04/camara-debate-criacao-de-instituto.html>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

LOUSADA, V. Câmara rejeita “instituto improvisado”. **Jornal da Cidade**, Bauru, 10 jun. 2014b. Disponível em: <<http://www.jcnet.com.br/Politica/2014/06/camara-rejeita-instituto-improvisado.html>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

MALOTT, M. E.; GLENN, S. S. Targets of intervention in cultural and behavioral change. **Behavior and Social Issues**, Chicago, v. 15, p. 31-56, 2006. Disponível em: <<http://journals.uic.edu/ojs/index.php/bsi/article/view/344/267>>. Acesso em: 13 jan. 2015

MAMEDE, B. B. Redes de Transportes Integradas: Análise das Regiões Metropolitanas de Curitiba (Paraná, Brasil) e San Juan (Porto Rico, Estados Unidos). **Revista de Engenharia da Universidade Católica de Petrópolis**, Petrópolis, v. 8, n.1, p.14-31, 2013. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=REVCEC&page=article&op=view&path%5B%5D=401&path%5B%5D=216>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>>. Acesso em: 18 mar. 2014

MARTINS, A. L. A. **O Sistema Único de Saúde: Contingências e Metacontingências nas Leis Orgânicas da Saúde**. 66 f., Dissertação (Mestrado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARTINS, T. E. M.; CARVALHO NETO, M. B.; MAYER, P. C. M. B. F. Skinner e o uso do controle aversivo: um estudo conceitual. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 5-17, 2013. Disponível em: <<http://www.usp.br/rbtcc/index.php/RBTCC/article/view/599/383>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

MATOS, M. A. Comportamento governado por regras. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 51-66, 2001.

MAYER, P. C. M. **Duas definições comportamentais de punição**: história, conceitos e implicações. 59f. Dissertação (Mestrado em Análise do Comportamento) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

MAYER, P. C. M.; GONGORA, M. A. N. Duas Formulações Comportamentais de Punição: Definição, Explicação e Algumas Implicações. **Acta Comportamentalia: Revista Latina de**

Análisis del Comportamiento, Veracruz, v. 19, n. 4, p. 47-63, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274520890006>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

MORFORD, Z. H.; CIHON, T. M. Developing an Experimental Analysis of Metacontingencies: considerations regarding cooperation in a four-person prisoner's dilemma game. **Behavior and Social Issues**, Chicago, v. 22, p. 5-20, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5210/bsi.v22i0.4207>>. Acesso em: 09 jan. 2014

OJIMA, R. **Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras**: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2007.

OJIMA, R. Fronteiras Metropolitanas: um olhar a partir dos movimentos pendulares. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.121, p.115-132, 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/430/690>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

OSHIRO, V. Plano de mobilidade em Bauru vai começar. **Jornal da Cidade**, Bauru, 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.jcnet.com.br/Politica/2011/03/plano-de-mobilidade-em-bauru-vai-comecar.html>>. Acesso em: 05 set. 2014.

PARACAMPO, C. C. P.; ALBUQUERQUE, L. C. Comportamento controlado por regras: revisão crítica de proposições conceituais e resultados experimentais. **Interação em Psicologia**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 227-237, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/psi.v9i2.4798>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

PMB - PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU. **Plano de Mobilidade é aberto oficialmente em solenidade realizada na OAB-Bauru**. Bauru, 31 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.bauru.sp.gov.br/Materia.aspx?idnews=5536>>. Acesso em: 05 set. 2014.

PRUDÊNCIO, M. R. A. **Leis e Metacontingências: Análise do Controle do Estatuto da Criança e do Adolescente Sobre Práticas Jurídicas em Processos de Infração de Adolescentes no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/219/203>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 04, n. 1, p. 91-119, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2012.9699>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: Ipea, 1999. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_federais_de_habitacao_no_brasil__1964_1998.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014.

SIDMAN, M. **Coerção e suas implicações**. Tradução de Maria Amália Andery e Tereza Maria Sério. Campinas: Editora Livro Pleno, 2009. 301 p. (Original em inglês, publicado em 1989).

SILVA, A. B. D. **Uma análise das contingências comportamentais envolvidas na gestão pública do manejo e uso seguro de agrotóxicos no Distrito Federal**. 2012. 171 f., Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVA, J. M.; ARAÚJO, M. L. M. Estatuto da Cidade e o planejamento urbano-regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.105, p.57-74, 2003. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/175/151>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

SILVA, J. P. G.; CLEPS, G. D. G. Reflexões sobre Planejamento Urbano em Uberlândia (MG): A abordagem do Plano Diretor atual para a Mobilidade Urbana. **Espaço & Geografia**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 155-186, 2013. Disponível em: <<http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/211/175>> Acesso em: 19 dez. 2014.

SKINNER, B. F. **Ciência e Comportamento Humano**. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 489 p. (Original em inglês, publicado em 1953).

SKINNER, B. F. Contingências do Reforço: Uma Análise Teórica. Em: **Os pensadores**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 161-396. (Original em inglês, publicado em 1969).

SKINNER, B. F. **Questões Recentes na Análise Comportamental**. 5. ed. Campinas: Papirus Editora, 1991. 193 p. (Original em inglês, publicado em 1989).

SKINNER, B. F. **O Mito da Liberdade**. Tradução de Leonardo Goulart e Maria Lúcia Ferreira Goulart. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1973. 168 p. (Original em inglês, publicado em 1971).

SKINNER, B. F. Selection by Consequences. **Science**, New Series, v. 213, n. 4507, p. 501-504, 1981.

SKINNER, B. F. **Sobre o Behaviorismo**. Tradução de Maria da Penha Villalobos. 15. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2009. 216 p. (Original em inglês, publicado em 1974).

SKINNER, B. F. The Evolution Of Behavior. **Journal of The Experimental Analysis of Behavior**, v. 41, n. 2, p. 217-221, 1984.

SKINNER, B.F. **Verbal Behavior**. New York: Appleton-Century-Crofts, 1957. 478 p.

SOUZA, D. G. O que é contingência? Em: BANACO, R. A. (Org.). **Sobre comportamento e cognição**. 2 ed. Santo André: ARBytes, 1999. v. 1, Cap. 10, p. 82-87.

SOUZA, D. G. O conceito de contingencia: um enfoque histórico. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, v. 8, n. 2, p. 125-136, 2000. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2000000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 nov. 2014.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, 560p.

SOUZA, V. B.; CARRARA, K. Delineamentos culturais: transferência de controle de reforçadores arbitrários a naturais e de imediatos a atrasados. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 83-98, 2013. Disponível em: <<http://www.usp.br/rbtcc/index.php/RBTCC/article/view/569/380>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

TODOROV, J. C. O conceito de contingência tríplice na análise do comportamento humano. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 1, n. 1, p 75-88, 1985.

TODOROV, J. C. Quem tem medo de punição? **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 37-40, 2001. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-55452001000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 jan. 2015.

TODOROV, J. C.; MOREIRA, M.; PRUDÊNCIO, M. R. A.; PEREIRA, G. C. C. O Estatuto da Criança e do Adolescente como metacontingência. Em: BRANDÃO, M. Z. S.; CONTE, F. C. S.; BRANDÃO, F. S.; INGBERMAN, Y. K.; DA SILVA, V. M.; OLIANE, S. M. (Org.). **Sobre comportamento e cognição**. 1 ed. Santo André: ESETec, 2004. v. 13, Cap. 5, p. 44-51.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute of Land Policy, 2001. 373 p.