ESTUDO TÉCNICO
PARA A COMISSÃO DE TRANSPORTE, TRÂNSITO E SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

“MEDIDAS DE TRANSPARÊNCIA ATIVA PARA A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES E DADOS SOBRE OS IMPACTOS ECONÔMICOS E CUSTOS ORÇAMENTÁRIOS ASSOCIADOS AOS DESLOCAMENTOS REALIZADOS POR MODOS DE TRANSPORTE MOTORIZADO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR-BA”
Autor: vereador Joceval Rodrigues

Katiane da Silva Souza
Função: Analista Legislativa
pela Comissão de Transporte, Trânsito e Serviços Públicos Municipais

ESTUDO TÉCNICO
AO PLE Nº. 206/2020

SETEMBRO/2023

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Coordenação das Comissões, tampouco da Câmara Municipal de Salvador, sendo exclusiva responsabilidade de seus autores.

ESTUDO TÉCNICO AO PLE Nº 206/2020

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Os estudos técnicos têm o objetivo de apresentar um levantamento documental dos dispositivos legais (municipal, estadual, nacional) relacionados ao objeto do estudo. Assim como, dados e pesquisas de órgãos institucionais relacionados à temática em tela e pesquisas acadêmicas de destaque sobre o assunto.

O papel do estudo técnico é subsidiar, do ponto de vista teórico-conceitual, com base em legislação específica, a votação do Projeto de Lei nº 206/2020.

Vale destacar que não é **foco do trabalho qualquer análise relacionada ao mérito e a constitucionalidade da proposição em questão**. Cumpre-se apenas sistematizar os principais referenciais técnicos e o ordenamento legal relacionado ao tema.

2 DESENVOLVIMENTO

Preliminarmente, a saúde ecossistêmica mundial é basilar para que atividades organizacionais possam ocorrer. É uma necessidade a cada dia mais crucial assegurar ecossistemas saudáveis, igualdade social e boa governança organizacional, consoante o Instituto Brasileiro de Sustentabilidade.

Para o escritor Paixão (2012, p. 151-152), “a sociedade não mudaria nunca” se indivíduos e grupos não estivessem “sempre reelaborando a herança que recebem das gerações mais velhas”. Em igualdade, Gareth (2013) declara que é possível organizações serem modificadas.

Sítio eletrônico identificado através de buscador na internet aponta que o agrado da persona (representando uma pessoa real, com características, comportamentos e desejos próprios) deve ser diretriz tanto para a tomada de decisão quanto para o desenvolvimento de estratégia.

No que faz referência com Análise e Planejamento de Sistemas de Transportes:

> Os transportes têm sido os principais promotores de desenvolvimento dentro da história, tornando possível que se realizem as principais atividades da sobrevivência humana, envolvendo o comércio, acesso aos serviços de saúde, lazer e educação e permitindo o crescimento da cidade. Nesse contexto, os transportes permitem a criação de teorias que relacionam a acessibilidade e a mobilidade e progresso socioeconômico. Contudo, no mesmo momento em que é fundamental para a manutenção dos serviços da sociedade, o transporte tem sido responsável pelo desenvolvimento de diversos efeitos colaterais, muitos deles, prejudiciais ao meio ambiente.
>
> A mobilidade urbana é um dos principais fatores para o alcance de um desenvolvimento social, econômico e ambiental. Por isso, deve-se promover políticas de transporte e de circulação para todos, principalmente buscando contribuir com o bem-estar econômico e social sem prejudicar o meio ambiente.
>
> A mobilidade urbana sofre, cada vez mais, com a dependência ao transporte individual, principalmente por ineficiência e falta de estrutura do transporte público, ou que atenda às necessidades dos pedestres e ciclistas, gerando uma dificuldade de deslocamento, congestionamentos que vão afetar principalmente na qualidade da sociedade urbana. Por esses motivos, é necessário o conhecimento do comportamento do deslocamento e do sistema de transportes atuais, buscando uma mobilidade sustentável para que toda a população tenha acesso aos bens e serviços (UNYLEYA, 2020, p. 8).

Unyleya (2020) informa que, para alcançar desenvolvimento, deve-se buscar infraestrutura econômica que gere ambiente adequado. Estudos realizados pelo IPEA dividem infraestrutura nas esferas: social - ou urbana, e econômica. Infraestrutura social (urbana) foca no suporte para cidadãos em áreas como habitação, transporte e saneamento. Infraestrutura econômica apóia o nicho produtivo, englobando os setores das rodovias, aeroportos, ferrovias, portos, energia, telecomunicações, combustíveis e biocombustíveis.

Acrescenta que o progresso da sociedade deriva do esforço e do investimento dos capitais físicos e humanos, em conjunto com avanços nas taxas de produtividade.

‘Infraestrutura’ parte de um cenário estrutural – “que vão de instalações ao processo de engenharia” - formando a base de prestação de serviços necessários ao desenvolvimento do processo produtivo, político, pessoal e social. Fundação na qual, infraestrutura e serviços de infraestrutura são diferentes e complementares.

Unyleya (2020, p. 27) afirma que políticas adotadas pelo poder público “devem buscar alcançar o desenvolvimento econômico e influenciam diretamente na possibilidade de acelerá-lo ou retardá-lo. Principalmente, modificam o seu conteúdo”. Destacando o quanto são primordiais aspectos políticos e sociais dos transportes, no que toca a conhecê-los, tais como: padrões de deslocamento e mobilidade;

questões de engenharia; fatores de faixa etária, gênero, motivo de deslocamento, nível de escolaridade, renda e nível de inclusão digital; enfim, características do transporte, usuário e da viagem, e atributos como segurança, conforto, e de facilidade de uso, e formação de agenda com o emprego de ações transparentes que promovam aperfeiçoar o uso dos recursos públicos.

Levantamento sistemático de dados e comparativo, com padrões previamente definidos, devem ter o fim de guiar o processo de decisão, além de ser instrumento de maximização da eficácia e da eficiência das políticas públicas.

Alencastro (2012) conceitua ética empresarial tal como uma execução - honesta, participativa e em fase de amadurecimento - de compromissos com todos os interrelacionados.

Instrumento da política de desenvolvimento urbano é a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012). Conceito assegurado dessa maneira no art. 182 da C.F. Por meio da qual, também está definido que o Poder público municipal é o executor da política de desenvolvimento urbano, além de ser o ordenador do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e garantidor do “bem-estar de seus habitantes”.

Destarte, P.N.M.U. (2012) sinaliza, nos incisos II, VI e IX do seu artigo 5º, os princípios norteadores dessa Política Nacional; a saber, nesta ordem, desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; segurança nos deslocamentos das pessoas; além disso, eficiência, eficácia e efetividade, todos na circulação urbana.

Considerando, para tanto, os objetivos III e V, do art. 7º, de igual Política, que são: proporcionar melhoria nas condições urbanas da população, no que se refere à acessibilidade e à mobilidade, bem como: consolidar a gestão democrática, como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Além do que, parágrafo único do artigo 6º da Resolução DENATRAN nº 514/2014 comunica que programas, projetos e ações deverão ser formulados, em conformidade, e no âmbito de competência de cada órgão e entidade do Sistema.

> Comissões são órgãos técnicos[1] constituídos por outorga do artigo 58 da Constituição do Brasil. De igual modo, está previsto que cada Câmara Municipal tem competência para o exercício do Poder Legislativo do Município.
>
> Importa esclarecer que o acompanhamento, junto ao governo, sobre os atos de regulamentação, zelando por sua completa adequação, é mencionado na Lei Orgânica do Município de Salvador. Inclusive, o poder regulamentador pertence ao seu Poder Executivo.

No que tange ao conteúdo da propositura legislativa em estudo, o Regimento Interno desta Casa Legislativa prevê, como competência da comissão permanente cuja temática é "transporte, trânsito e serviços públicos municipais" - nas alíneas a), b), c), d), f), g), h) e i), respectivamente, as funções de fiscalização e controle, circulação e tráfego, educação e segurança do trânsito, etc.

"Mobilidade urbana", no inciso II do artigo 4º da Lei Federal Nº 12.587/2012, para os fins da Política Nacional de Mobilidade Urbana, é a "condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano".

A definição de consumidor e a quem ele se equipara - constante no Código de Defesa do Consumidor, artigo 2º - contribui para o entendimento de que a prospecção de "medidas de transparência ativa" é um fator essencial. Aliás, entre os mais diversos motivos, tem sido ampliada a definição de Celson Ferrari (2004) acerca de trânsito.

Bezerra (2013, p. 17) já salientava que não é atual a noção de que a indústria necessita de planejamento e controle. Ele (p. 23) lembra que "todos os sistemas de produção têm como finalidade atender a demanda; ademais, o que segue.

> Demanda determina o momento da oferta do bem. Se a indústria puder ter uma clara noção da demanda futura, poderá ajustar seu sistema de produção em tempo hábil, de modo a atender a demanda, quando esta, de fato, se concretizar (BEZERRA, 2013, p. 23).
>
> A logística no Brasil está passando por um período de extraordinárias mudanças. Pode-se mesmo afirmar que estamos no limiar de uma revolução, tanto em termos das práticas empresariais quanto da eficiência, qualidade e disponibilidade da infraestrutura de transportes e comunicações, elementos fundamentais para a existência de uma logística moderna (FLEURY (2000) apud RAZZOLINI FILHO & BERTÉ (2013, p. 22))

[1] Especializados, acerca dos assuntos submetidos à sua deliberação e destinados ao estudo e à emissão de pareceres essenciais. A Lei Orgânica de Salvador faz referência, no inciso IV do § 2º do art. 36, ao que confere às comissões.

Fleury (2000) apud Razzolini Filho & Berté (2013, p. 22) dizem que “o que a logística se propõe a fazer” é “dotar as organizações de novas condições competitivas”.

Lambert, Stock e Vantine (1998) apud Razzolini Filho e Berté (2013, p. 23) afirmam que o papel da logística, nas organizações, visa assegurar vantagens diferenciais no mercado, “proporcionando um direcionamento eficaz do produto ao cliente e colocando o produto no lugar certo e no momento certo””.

Vale destacar que a incumbência ao Estado sobre a função de planejamento das políticas sociais é projetura do parágrafo único do artigo constitucional 193 – inserido por emenda constitucional do ano 2020, ou seja, há cerca de três anos.

Quanto ao Código de Trânsito Brasileiro (1997),

> Art. 1º
> §2º O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito.
> §3º Os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro (CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO, 1997).

Gozendo & Sanches (2019) já diziam que “desafios existem quando o assunto é inovar no mundo dos negócios”. Empresas devem atentar à metrópole, concentração, tecnologia; às exigências do cliente e necessidades do público que deseja atingir.

Importa salientar que Equipe TOTVS (2021) valida o conhecimento de logística, no sentido de: movimento de bens, ativos, materiais, “dados”, cadeia de suprimentos e indústria 4.0, tudo isso dentro de um contexto de negócios.

Também é válido reverberar a explicação de Barbieri (2007) apud Scatena (2011) sobre sustentabilidade - “um conjunto de três importantes forças: a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento econômico e a responsabilidade social”.

Desde 2012, Seleme & Stadler explicitavam a voluntariedade da designação ISSO 26.000, pois definições envolvendo responsabilidade social dependem das condições dos países; não sendo, portanto, uniformes no mundo.

Brown (2008) apud Must University (2020) reluz que “não importa onde procuramos, vemos problemas que só podem ser resolvidos por meio da inovação”. “Todos esses problemas têm pessoas no coração. Eles exigem uma abordagem centrada no ser humano[2], criativa, iterativa e prática para encontrar as melhores ideias e soluções definitivas”.

Dentro do que tangencia o assunto ‘repasse de valores arrecadados’ como consequência de infrações, é válido pontuar a indispensabilidade dos artigos nº 331, 332 e 337 no Código de Trânsito Brasileiro.

Outrossim, importa citar, como pertinente ao assunto do projeto legislativo da epígrafe, a Associação Nacional de Transportes Públicos, de sigla/ abreviação A.N.T.P., cuja destinação, em 1997, era difundir informações sobre o transporte urbano de passageiros, tais como, programação de viagens, serviço de operação, capacidade de transporte de linha, tempo de espera, (des)conforto em viagem, oferta, usuários, ruptura de serviço, pontos de embarque e desembarque.

Fora expressões e termos, tipo rotas, condições de tráfego, frequência, ‘foco’ acompanhado de procedimentos utilizados, organismos responsáveis, gestão dos transportes públicos, qualidade, confiabilidade, destino, horário previsto, garantia de chegada, cálculo, maior atratividade para o sistema, implantação de projetos, adequação e regularidade no serviço, avaliação técnico-econômica de projetos de priorização do transporte coletivo no tráfego.

Ainda, conclusões e recomendações de autores de publicações em Revistas da A.N.T.P, como exemplo a de Nº 75, cujos títulos, respectivamente, são: ‘Linhas Urbanas – programação e operação do transporte público’ e ‘Concessão pública – um empreendimento público comercial’.

Unyleya (2020) especifica que o uso de indicador, índice permite esclarecer e operacionalizar o sistema, facilitando a comunicação e simplificando informações sobre fenômenos complexos, ao considerar as sustentabilidades social, econômica e ambiental, causa e efeito, nível de análise de custo-benefício, do custo do tempo e do dinheiro, entre outros. Cita também indicadores integrados que são divididos em indicadores de outputs, de resultados e de impactos.

[2] O *Design Thinking* é um dos mais variados recursos para efeito de modelagem organizacional, e de abordagem para a inovação.

Unyleya (2020, p. 56) destaca que “indicadores de impactos relacionam-se com as consequências diretas da política ou dos planos implementados sobre a população envolvida”.

Importante salientar que o incentivo ao deslocamento de curta distância, o desenvolvimento e restrições ao uso de automóvel são estratégias de integração de uso do solo e de transportes contidas nos indicadores de compreensão e avaliação das políticas públicas.

O conhecimento disponibilizado por Unyleya (2020, p. 57) permite concluir que o projeto de lei nº 206/2020 colabora, por meio de disposições próprias, quiçá a curto ou médio prazo, com indicadores de impacto no desenvolvimento sustentável, tanto na dimensão econômica (transparência nos custos dos serviços locais para balanceamento com impostos), quanto social (mudanças no número de acidentes e pessoas), e ambiental (mudança na qualidade do ar).

Conhecer a análise de programas e projetos e a aquisição de noções de planejamento de transportes podem ser excelentes facilitadores também para a melhoria do sistema em estudo.

Finalmente, no inciso X de um art. 2º de legislação atinente a esta temática em estudo, fruição de bens por diversos segmentos sociais e investimentos geradores de bem-estar geral devem ser privilegiados e adequarem-se entre objetivos de desenvolvimento urbano e “instrumentos de política econômica, tributária e financeira e gastos públicos”. Ressaltando o objetivo de garantir o alívio de custos sociais e econômicos [3] - resguardado no art. 7º da P.N.M.U.

[3] Sá (1995), em seu Dicionário de Contabilidade, conceitualizaram o controle de custos/ gastos para manter algo com o ‘custeio’; inclusive, como ato de apropriar despesas. Dentre mais de cento e cinco tipos de custo, subsequentes ao conceito apresentado, ficou perceptível a necessidade de apontar aqui a existência de custeio direto, individual e por absorção. Bem como, “custo” nas seguintes modalidades: total, teórico, temporal, técnico (também conhecido como ‘de produção’), “standard” (ou padrão), setorial, progressivo, previsto, predeterminado, plurienal, periódico, operacional, global, funcional. Também, custo de uso, transporte, substituição, reposição, reinvestimento, produção, processos, operações, fase, exercício e Administração. Para mais, custo departamental, a posteriori r Administrativo.
Custo orçado é, de acordo com Sá (1995), “o mesmo que custo a priori, ou seja, o custo predeterminado; tal custo é estabelecido por orçamentos ou previsões a fim de possibilitar o controle administrativo”. “Fundamenta-se em possibilidades de realização de custos, baseados na experiência passada ou em cálculos científicos (custo *standard* ou padrão).
Igual autoria (1995) explica o custo estimado (ou estimativo) como aquele “determinado antes que a produção se verifique”. “Baseia-se em cálculos de probabilidades de realização do custo; é um custo predeterminado, que se fundamenta em uma estimativa”. “Geralmente o custo predeterminado por estimativa se baseia em experiência de exercícios anteriores ou em cálculos que visam a se aproximar

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Com o intuito de buscar congruência, muitos aspectos deste trabalho, no que concernem com a propositura referida, encontram pertinência em variados dispositivos, entre eles, a Política Municipal de Mobilidade Urbana de Salvador, engenharia de tráfego, o que diz respeito a design para mobilidade urbana, em específico, análise e planejamento de sistemas de transportes.

Foram levados em consideração neste estudo técnico, além de Revista de entidade civil, criada em 1977, e voltada exclusivamente ao desenvolvimento do setor de transporte público urbano do Brasil; ainda, os dispositivos legais federais e municipais, esclarecimentos e citações de especialistas, mestres, doutores, engenheiro e urbanista, advogado e partes de um Núcleo de Transportes.

Introduziu-se também, em seu desenrolar, palavras de algum grau de similitude com governança organizacional, poderes executivo e local, impacto (s), responsabilidade, inovação, logística, trânsito, mobilidade, deslocamento, sustentabilidade e desenvolvimento local. Sem desconsiderar, porventura, a capilaridade - dentro deste panorama, da importância e essência de haver maior discernimento, em termos contábeis e econômicos, no que se refere aos verbetes: custo (s), custeio (s), orçamento (s) e estimativa (s).

Em razão das prerrogativas mencionadas, não foi possível discriminar item a item cada componente de tão complexo e amplo sistema de custeio orçamentário

---

da realidade de verificação de um custo". O custo estimativo diferencia-se do *standard* ou padrão porque o segundo "é científico, baseado em cálculos da técnica", enquanto o custo estimado fundamenta-se em possibilidades.

Sá (1995) utiliza muitos autores como Gino Zappa, Pietro Onida, Domenico Amodeo, Teodoro D'Ippolito, e, finalmente, James H. March. Todos eles, para explicitar, sucessivamente, que "o custo é "um produto de despesas efetivamente suportadas e variadamente reunidas em ordenado complexo". Quando se pensa na quantidade de produtos, mercadorias e serviços, tem-se a noção geral do custo daqueles. Ordinariamente, no campo contábil, custo é "o total dos ônus ou despesas sustentadas para obtenção de um dado produto ou serviço", é impossível conseguir custo absoluto, levando em consideração a revelação de March (1949) - - que rigorosamente falando, diz ser impossível estabelecer, em uma dada empresa, qual seja o verdadeiro ou real custo, o custo total.

March (1949) apud Sá (1995) salienta que a complexidade de elementos que compõem uma unidade de produção é muito grande e impede que seja possível acompanhar todos os momentos do custo e todos os seus reais integrantes. Custo costuma ser composto de muitos elementos que, por sua vez, suportam outros custos.

dentro da seara ‘transporte, trânsito e serviços públicos municipais’. Contudo, orçamento é o mesmo que previsão, devendo “comportar ajustes” lastreados em elementos de bem pouca precisão, ou sem experiências efetivas; portanto, necessitam de flexibilidade.

Simultaneamente, é previsível e arbitrada a estima – que, em 1995, era um processo bastante adotado, na prática, em formato empírico.

Logo, indicadores (ou índices) sintéticos, isolados ou combinados entre si, que “mantenham o essencial dos dados” podem ser desenvolvidos, enquanto informações e/ou dados, para facilitar o entendimento e avaliação da mobilidade urbana.

REFERÊNCIAS

ANTP. **Revista dos Transportes Públicos, Nº 75**. Ano 19. 2º trimestre. ISSN 0102 – 7212. P. 57-86.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503Compilado.htm>. Acesso em: 03 setembro 23.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 setembro 23.

BRASIL. **Lei Nº 12.587**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> Acesso em: 02 março 23.

LEGISWEB. **Resolução Nº 514**. Denatran, 2014. Disponível em: < normasbrasil.com.br>. Acesso em: 01 março 23.

SALVADOR. **Política Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável**. 2018. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2018/938/9374/lei-ordinaria-n-9374-2018-institui-a-politica-municipal-de-mobilidade-urbana-sustentavel-de-salvador-institucionaliza-as-determinacoes-do-plano-de-mobilidade-urbana-sustentavel-de-salvador-e-da-outras-providencias. Acesso em: 03 março 23.

OUTRO (S).