

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

ANA BEATRIZ GUIMARÃES PASSOS

LIMITES DE VELOCIDADE NAS VIAS MARGINAIS DE SÃO PAULO:

Qual o papel do Direito na definição de uma política pública?

SÃO PAULO

2017

ANA BEATRIZ GUIMARÃES PASSOS

LIMITES DE VELOCIDADE NAS VIAS MARGINAIS DE SÃO PAULO:

Qual o papel do Direito na definição de uma política pública?

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Campo de conhecimento: Direito e Desenvolvimento.
Subárea: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Maira Rocha Machado

SÃO PAULO

2017

Passos, Ana Beatriz Guimarães.

Limites de velocidade nas vias marginais de São Paulo: Qual o papel do direito na definição de uma política pública? / Ana Beatriz Guimarães Passos. - 2017.
252 f.

Orientador: Maira Rocha Machado

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

1. Trânsito urbano - São Paulo (SP). 2. Trânsito - Legislação. 3. Políticas Públicas.
I. Machado, Maira Rocha. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDU 656.05(816.11)

ANA BEATRIZ GUIMARÃES PASSOS

LIMITES DE VELOCIDADE NAS VIAS MARGINAIS DE SÃO PAULO:

Qual o papel do Direito na definição de uma política pública?

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Campo de conhecimento: Direito e Desenvolvimento.
Subárea: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Data de aprovação:

10/05/2017

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a Maira Rocha Machado (Orientadora)
Fundação Getulio Vargas – FGV Direito SP

Prof^a Dr^a. Flavia Portella Püschel
Fundação Getulio Vargas – FGV Direito SP

Prof. Dr. Diogo Rosenthal Coutinho
Universidade de São Paulo – FDUSP

À memória de Danilo Faria.

À memória de Tamara Helen.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Professora Maira Machado, por acreditar no potencial desta pesquisa e pelo apoio concedido à sua realização. Agradeço também à Maira pelas aulas de Metodologia e Pesquisa em Direito, tão importantes ao meu processo de formação.

Agradeço à Professora Flavia Püschel e ao Professor Diogo Coutinho pela participação nas bancas de qualificação e de defesa deste trabalho e pelas valiosas contribuições ao desenvolvimento da pesquisa.

Agradeço à Cristiane Gomes, sempre muito solícita. Estendo os agradecimentos aos demais funcionários da FGV.

Agradeço à Rosane Monteiro por ter colaborado com a minha participação na 2ª Conferência Global de Alto Nível sobre Segurança no Trânsito.

Agradeço a José Crippa e à Elisa Brietzke, essenciais em momentos de dificuldade.

Sou grata, também, às oportunidades que tive durante o Mestrado junto à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. Agradeço à equipe da coordenação em nome de Bruna Pretzel e Yasser Gabriel. Aos meus orientandos, Natália Godoy e Adriano Ferreira, agradeço pelo aprendizado que a experiência de os orientar me proporcionou.

À turma da Escola de Formação de 2012, com quem dei meus primeiros passos nessa jornada acadêmica. À Beatriz Dalessio, à Cecília Lima e à Rebeca Lins, que me acompanharam mais de perto durante o Mestrado, um “muito obrigada” pelas conversas, risadas e desabafos.

Aos demais amigos e amigas, agradeço por tudo. Aproveito a oportunidade para me desculpar pelas longas e constantes ausências durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço à minha família, que tanto me auxilia em cada novo desafio que se coloca, sobretudo aos meus pais, Jael de Paula Guimarães e Afonso Dinis Costa Passos. O suporte integral de vocês foi imprescindível para que esta dissertação pudesse ser realizada e para que mais uma etapa da minha formação chegasse ao fim. Sou infinitamente grata por tudo. Ao meu pai deixo o registro, em especial, da inspiração que me proporciona como professor e

pesquisador. Agradeço por ser permanentemente um guia e um orientador para mim e, em particular, agradeço por todo o tempo despendido na revisão desta pesquisa.

Por fim, agradeço imensamente a Guilherme Saraiva Grava, meu companheiro de vida e de Mestrado. Todas as horas de planejamento, de leitura, de estudo e de escrita ao longo dos últimos anos tornaram-se mais leves com a presença dele. O produto final desta dissertação também deve muito aos comentários e às milhares de sugestões feitas por ele. Muito obrigada, Guilherme, por compartilhar os sonhos e os sacrifícios; as segundas e as sextas; os segredos e os sorrisos; os sorvetes e os seriados.

O presente trabalho foi realizado com o apoio financeiro da Fundação Getúlio Vargas, por meio da concessão da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa. Contou também com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no âmbito de seu Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP).

RESUMO

A velocidade constitui elemento de destaque em nossa cultura, muitas vezes associada a valores positivos como produtividade e eficiência. Todavia, quando aplicada ao trânsito, representa um dos principais fatores de risco para a ocorrência e para a gravidade de acidentes. Por esse motivo, a gestão dos limites de velocidade tem ganhado cada vez mais espaço não só no debate mundial sobre segurança viária, mas também nas agendas internacionais dedicadas à promoção do desenvolvimento de um modo geral. Diante deste cenário, a presente dissertação volta-se ao estudo da regulação dos limites de velocidade nas Marginais Pinheiros e Tietê, importantes avenidas da cidade de São Paulo. Para tanto, examina o período de julho de 2015, momento em que a Administração do ex-prefeito Fernando Haddad (2013-2016) reduziu os limites de velocidade em tais vias, até fevereiro de 2017, segundo mês desde que a Gestão do prefeito João Doria (2017-) estabeleceu a sua elevação parcial aos patamares vigentes anteriormente. O trabalho tem como objetivo geral a realização de um estudo de caso que procura articular, de um lado, a regulação em referência, e, de outro, o uso de instrumentos jurídicos por determinados atores no intuito de questioná-la. Considera, sobre este último aspecto, três enfoques principais: (a) as ações civis públicas ajuizadas pela Ordem dos Advogados do Brasil (Seção de São Paulo) e pela Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo, ambas em face da Municipalidade de São Paulo; (b) o Projeto de Decreto Legislativo apresentado pelo vereador Eduardo Tuma (PSDB); e (c) os programas de governo dos candidatos que disputaram a Prefeitura da capital paulista nos anos de 2016 e de 2012. A partir desta pesquisa, pretende-se contribuir com a literatura do Direito e Desenvolvimento, oferecendo-se um estudo a respeito do modo pelo qual os instrumentos jurídicos podem atuar na implementação, no fortalecimento ou na paralisação de uma política pública.

Palavras-chave: Direito e Desenvolvimento; Direito e Políticas Públicas; Limites de Velocidade; Marginais Pinheiros e Tietê; Década de Ação pela Segurança no Trânsito da ONU.

ABSTRACT

Speed is an important element in our culture, often associated with positive values such as productivity and efficiency. However, when applied to traffic, it is one of the main risk factors either for the occurrence or even the severity of accidents. For this reason, the management of speed limits has gained more and more relevance not only at the global debate on road safety, but also in the scope of the international agendas dedicated to the promotion of development in general. Therefore, with this reality in mind, the present dissertation studies the regulation of the speed limits in “Marginal Pinheiros” and “Marginal Tietê”, two important avenues of São Paulo, the most populated city of Brazil. To achieve this goal, it examines the period between July of 2015, when the Administration of former Mayor Fernando Haddad (2013-2016) reduced the speed limits, and February of 2017, second month since the Administration of Mayor João Doria (2017-) partially restored to previous levels. The main objective of this investigation is to carry out a case study that seeks to articulate the regulation in reference with the use of legal instruments by specific actors that pursued the repeal of both the increase or the decrease of speed limits. In this last respect, the study considers three main subjects, that are: (a) the lawsuits filed by the Bar Association of São Paulo (Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo) and the Association of Urban Bikers of São Paulo (Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo), both against the Municipality of São Paulo; (b) the legislative project presented by the city councilman Eduardo Tuma (PSDB); and finally (c) the government programs presented by candidates who disputed the city elections of 2016 and 2012. This research intends to contribute to the Law and Development literature by offering a study on how legal instruments can be used to implement and also to strengthen or to repeal public policies.

Keywords: Law and Development; Law and Public Policies; Speed Limits; Marginal Pinheiros and Tietê Avenues; UN Decade of Action for Road Safety.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ACSP – Associação Comercial de São Paulo

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AG – Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas

AMS – Assembleia Mundial da Saúde

Art. – Artigo

BM – Banco Mundial

CAEx – Centro de Apoio à Execução vinculado ao Ministério Público do Estado de São Paulo

CEOMS – Conselho Executivo da Organização Mundial da Saúde

CET – Companhia de Engenharia de Tráfego

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CICLOCIDADE – Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo

CID 10 – Classificação Internacional de Doenças (Versão 10)

CMTT – Conselho Municipal de Trânsito e Transporte

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

CNT – Código Nacional de Trânsito

CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito

CPC – Código de Processo Civil

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

DEM – Democratas (Partido Político)

DF – Distrito Federal

DSV – Diretor do Departamento de Operações do Sistema Viário

EOAB – Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil

EUA – Estados Unidos da América

FIA – Federação Internacional do Automóvel

g/dl – Grama por decilitro

GAB – Gabinete

GRSP – Parceria Global para Segurança no Trânsito (tradução de *Global Road Safety Partnership*, sigla original em inglês)

IML – Instituto Médico Legal

INFOCRIM – Sistema de Informações Criminais

JK – Juscelino Kubitschek

Km/h – Quilômetros por hora

LCT – Lesão causada pelo trânsito

MS – Ministério da Saúde

MP – Ministério Público

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde

PCO – Partido da Causa Operária

PDL – Projeto de Decreto Legislativo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPL – Partido Pátria Livre

PPV – Programa de Proteção à Vida

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade (partido político)

RES – Resolução

SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Emergência

SD – Solidariedade (partido político)

Seguro DPVAT – Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres

SMT – Secretaria Municipal de Transportes

SNT – Sistema Nacional de Trânsito

SP – São Paulo

SPLegis – Sistema do Processo Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo

SPTrans – São Paulo Transportes S.A.

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJ – Tribunal de Justiça

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. População, mortes no trânsito e veículos motorizados, segundo a renda do país.	48
Figura 2. Lesões ocasionadas pelo trânsito e ciclo de pobreza.	51
Figura 3. Distância de reação e de parada em uma freada de emergência (piso seco).	70
Figura 4. Localização das Avenidas Marginal Pinheiros e Marginal Tietê na cidade de São Paulo.	82
Figura 5. Tipos de pistas existentes nas vias Marginais de São Paulo.	86
Figura 6. Proposta de alteração dos limites de velocidade para as vias Marginais Pinheiros e Tietê (julho de 2015).	87
Figura 7. Cartazes na Ponte Jaguaré, na Avenida Marginal Pinheiros, indicando 20/07/2015 como a data de entrada em vigor da nova regulamentação de velocidade, bem como o número de acidentes ocorridos nas Vias Marginais no ano de 2014.	89
Figura 8. Linha do tempo: principais elementos estudados pela dissertação.	92
Figura 9. Organograma da ACP ajuizada pela OAB/SP em face da Municipalidade de São Paulo.	95
Figura 10. Organograma do agravo de instrumento interposto pela OAB/SP em face da decisão que acolheu a preliminar de incompetência da Justiça Estadual.	96
Figura 11. Posicionamento dos atores quanto à política de redução de velocidade nas vias Marginais de São Paulo.	99
Figura 12. Linha do tempo: processo da OAB/SP.	128
Figura 13. Organograma da tramitação do PDL nº 56/2015 na CMSP.	135

Figura 14. Limites de velocidade previstos pelo Programa Marginal Segura para a Marginal Pinheiros.	151
Figura 15. Limites de velocidade previstos pelo Programa Marginal Segura para a Marginal Tietê.	152
Figura 16. Organograma da ACP ajuizada pela Ciclocidade em face da Municipalidade de São Paulo e outros.	156
Figura 17. Organograma do agravo de instrumento interposto pela Municipalidade em face da decisão que concedeu a liminar pleiteada pela Ciclocidade.	157
Figura 18. Posicionamento dos atores quanto à política de aumento de velocidade nas vias Marginais de São Paulo.	159
Figura 19. Linha do tempo: processo da Ciclocidade.	176

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Recomendações legislativas feitas aos Estados em relação aos cinco principais fatores de risco comportamentais para a ocorrência de lesões no trânsito e indicadores de adesão. ...	73
Tabela 2. Regulação brasileira acerca das recomendações legislativas em relação aos cinco principais fatores de risco comportamentais para ocorrência de lesões no trânsito.	75
Tabela 3. Comparação entre as Recomendações legislativas da OMS e a regulação no Brasil em relação ao fator “Limites de Velocidade para áreas urbanas”.	77
Tabela 4. Total de acidentes registrados nas Vias Marginais Pinheiros e Tietê no ano de 2014.	84
Tabela 5. Argumentos da OAB/SP e da Municipalidade na ação civil pública.	100
Tabela 6. Justificativas apresentadas ao PDL nº 56/2015.	133
Tabela 7. Síntese da votação na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.	137
Tabela 8. Síntese da votação na Comissão de Administração Pública.....	139
Tabela 9. Argumentos da Ciclocidade e da Municipalidade na ação civil pública.	160

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS E OBJETIVOS DA PESQUISA.....	21
1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA – CULTURA DA VELOCIDADE E SEGURANÇA NO TRÂNSITO.....	21
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA – ESTUDO DE CASO: REGULAÇÃO DOS LIMITES DE VELOCIDADE NAS VIAS MARGINAIS DE SÃO PAULO.....	25
1.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAMPO “DIREITO E DESENVOLVIMENTO”.....	26
1.4 OBJETIVOS, PERGUNTA E ESTRUTURA DA PESQUISA.....	29
1.4.1 Objetivos da pesquisa.....	29
1.4.2 Pergunta de pesquisa	31
1.4.3 Estrutura da pesquisa.....	32
2. METODOLOGIA.....	35
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	35
2.2 ESTUDO DE CASO COMO MÉTODO DE PESQUISA – CARACTERÍSTICAS GERAIS E ESPECIFICIDADES DO DESENHO PROPOSTO	35
2.3 EXPECTATIVAS DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO – AMOSTRAGEM EM SENTIDO AMPLO, POSSIBILIDADES DE GENERALIZAÇÃO ANALÍTICA E CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DO DIREITO E DESENVOLVIMENTO.....	38
2.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ORGANIZAÇÃO DO MATERIAL	40
2.4.1 Pesquisa do “contexto” e do “fenômeno”	41
2.4.2 A pesquisa do caso – considerações iniciais sobre as unidades de análise	42
3. SEGURANÇA VIÁRIA, MOBILIDADE URBANA E DESENVOLVIMENTO	48
3.1 BREVE RETRATO DA SITUAÇÃO MUNDIAL	48
3.2 ENTRADA DA SEGURANÇA VIÁRIA NA AGENDA INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO.....	52
3.2.1 As origens das lesões causadas pelo trânsito	52

3.2.2 A construção de uma questão de saúde pública	55
3.2.3 A disputa por conceitos de desenvolvimento	58
3.3 DÉCADA DE AÇÃO PELA SEGURANÇA NO TRÂNSITO	62
3.3.1 Recomendações legislativas aos Estados	64
3.3.2 Situação do Brasil frente às recomendações legislativas	74
4. SÃO PAULO E AS VIAS MARGINAIS PINHEIROS E TIÊTE	79
4.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O TRÂNSITO NA CIDADE DE SÃO PAULO	79
4.1.1 Observações iniciais	79
4.1.2 As vias Marginais na cidade de São Paulo.....	81
4.2 A INTRODUÇÃO DA POLÍTICA DE REDUÇÃO DE VELOCIDADES NAS VIAS MARGINAIS	84
4.2.1 Justificativa e proposta apresentadas pelo Município	84
4.2.2 Instrumentos jurídicos utilizados para introduzir a política	87
4.3 ELEMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DISCUTIDOS NOS CAPÍTULOS SEGUINTE.....	90
5. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL.....	93
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS – ELEMENTOS ESTUDADOS.....	93
5.2 ATORES NO PROCESSO: QUEM SÃO E O QUE DEMANDAM?.....	96
5.3 PETIÇÃO INICIAL, MANIFESTAÇÃO E RÉPLICA: COMO A OAB/SP E O MUNICÍPIO TRADUZIRAM SUAS DEMANDAS JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO?	100
5.3.1 Argumentos Iniciais – Legitimidade ativa; competência para julgar a causa e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário	102
5.3.2 Questões sobre a política pública – Razoabilidade e Proporcionalidade; Regulação do tema pela legislação e Participação da sociedade civil	104

5.4 DEMAIS MANIFESTAÇÕES NA AÇÃO – ACSP, MP/SP E PODER JUDICIÁRIO	121
5.4.1 Associação Comercial de São Paulo: Pedido de intervenção como amicus curiae (27/07/2015)	121
5.4.2 Ministério Público de São Paulo: 1ª Manifestação (31/07/2015)	122
5.4.3 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital: 1ª Decisão – Acolhimento da preliminar de incompetência (19/08/2015)	123
5.4.4 Associação Comercial de São Paulo: Réplica (20/08/2015)	124
5.4.5 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: Decisão relativa ao indeferimento do efeito suspensivo ao agravo de instrumento da OAB/SP (27/08/2015)	124
5.4.6 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: Decisões relativas ao agravo regimental (05/10/2015; 03/11/2015) e ao agravo de instrumento (08/03/2016)	125
5.4.7 Ministério Público de São Paulo: 2ª Manifestação (07/04/2016)	125
5.4.8 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: Decisão relativa aos embargos de declaração opostos pela Municipalidade de São Paulo (11/10/2016)	126
5.4.9 11ª Vara da Fazenda Pública: 2ª Decisão – Indeferimento do pedido de tutela antecipada (14/12/2016)	126
5.4.10 Ministério Público de São Paulo: 3ª Manifestação (16/12/2016)	127
5.5 IMPACTOS DA ACP DA OAB/SP NA POLÍTICA PÚBLICA.....	129
6. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 56/2015.....	130
6.1 ASPECTOS GERAIS DO PROJETO	130
6.1.1 Considerações sobre a propositura	130
6.1.2 Considerações sobre a espécie normativa utilizada – O Projeto de Decreto Legislativo	131
6.1.3 Conteúdo e justificativa do projeto	132
6.2 TRAMITAÇÃO DO PROJETO.....	135
6.2.1 Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa	136
6.2.2 Comissão de Administração Pública.....	138

6.2.3 Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia	139
6.3 IMPACTOS DO PDL 56/2015 NA POLÍTICA PÚBLICA.....	141
7. CAMPANHAS ELEITORIAIS (2016 E 2012), MUDANÇA DE GOVERNO E NOVO PROJETO PARA AS VIAS MARGINAIS.....	143
7.1 PROPOSTAS DE GOVERNO DOS CANDIDATOS À PREFEITURA DE SÃO PAULO	144
7.1.1 Partidos e candidatos na eleição de 2016	144
7.1.2 A regulação dos limites de velocidade nas propostas de governo protocoladas em 2016.....	145
7.1.3 Comparação com as eleições de 2012.....	146
7.2 CANDIDATURA VITORIOSA EM 2016 E PROPOSTA PARA AS MARGINAIS	149
7.2.1 Aspectos Gerais.....	149
7.2.2 O Programa Marginal Segura.....	150
7.3 IMPACTOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016 NA POLÍTICA PÚBLICA.	153
8. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DA ASSOCIAÇÃO DOS CICLISTAS URBANOS DE SÃO PAULO	155
8.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS – ELEMENTOS ESTUDADOS.....	155
8.2 ATORES NO PROCESSO: QUEM SÃO E O QUE DEMANDAM?.....	157
8.3 PETIÇÃO INICIAL E MANIFESTAÇÃO: COMO A CICLOCIDADE E O MUNICÍPIO TRADUZIRAM SUAS DEMANDAS JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO?	159
8.3.1 Argumentos Iniciais – Legitimidade ativa e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário	161
8.3.2 Questões sobre a política pública – Ciclocidade versus Municipalidade de São Paulo.....	162
8.3.3 Questões sobre a política pública – Ciclocidade.....	167

8.4 DEMAIS MANIFESTAÇÕES NA AÇÃO	171
8.4.1 4ª Vara da Fazenda Pública – Deferimento da Medida Liminar (20/01/2017)	171
8.4.2 Sergio Quintero: Pedido de Assistência Simples (23/01/2017)	172
8.4.3 13ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: 1ª Decisão – Provimento ao Agravo de Instrumento (24/01/2017).....	173
8.4.4 13ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: 2ª Decisão – Rejeição aos Embargos de Declaração (09/02/2017)	174
8.5 IMPACTOS DA ACP DA CICLOCIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA.....	177
9. REGULAÇÃO DOS LIMITES DE VELOCIDADE NAS VIAS MARGINAIS: ALGUNS ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO SOBRE O CASO	179
BIBLIOGRAFIA	198
APÊNDICE 1. RESOLUÇÕES E DECLARAÇÕES SOBRE SEGURANÇA VIÁRIA NO SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.	214
APÊNDICE 2. CONTRADITÓRIO ENTRE OS ARGUMENTOS IDENTIFICADOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP E MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO).	217
APÊNDICE 3. COLETA DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1948 – agosto/2016).	232
APÊNDICE 4. PROPOSTAS DE GOVERNO DOS CANDIDATOS À PREFEITURA DE SÃO PAULO (ELEIÇÕES DE 2012 E 2016).....	240
APÊNDICE 5. CONTRADITÓRIO ENTRE OS ARGUMENTOS IDENTIFICADOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 1001965-41.2017.8.26.0053 (CICLOCIDADE E MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO).....	248

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS E OBJETIVOS DA PESQUISA

Entrei na Rua Augusta a 120 por hora
Botei a turma toda do passeio pra fora
Fiz curva em duas rodas sem usar a buzina
Parei a quatro dedos da vitrina [...]

Meu carro não tem breque, não tem luz, não tem buzina
Tem três carburadores, todos os três envenenados
Só para na subida quando acaba a gasolina
Só passa se tiver sinal fechado [...]

Toquei a 130 com destino à cidade
No Anhangabaú eu botei mais velocidade
Com três pneus carecas derrapando na raia
Subi a galeria Prestes Maia

Ronald Cordovil (*Ronnie Cord*) – *Rua Augusta*, 1964

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA – CULTURA DA VELOCIDADE E SEGURANÇA NO TRÂNSITO

Imortalizada no início dos anos 1960, *Rua Augusta* é uma das cem maiores músicas brasileiras de todos os tempos segundo a revista *Rolling Stone* (2009). Isso porque, ao invés de configurar mais uma versão de um *hit parade* americano, à semelhança de tantas outras canções do período da *Jovem Guarda*¹, a composição do músico Ronnie Cord é uma das poucas daquela época que são verdadeiramente inéditas.

O mais curioso, no entanto, não é a música propriamente dita, mas sua letra, que narra as aventuras de se dirigir de forma acelerada pela cidade de São Paulo. Retrata condutas como fazer curva em duas rodas ou atravessar o sinal vermelho, e até mesmo assustar os pedestres para fora das calçadas – nada mais condizente com um motorista que, na sua imprudência, anda com os pneus carecas, derrapa pela pista, e deixa a gasolina acabar em plena subida.

¹ Dá-se o nome *Jovem Guarda* a “um movimento musical protagonizado por jovens brasileiros que teve seu auge na década de 1960 sob a influência do *rock-and-roll* de Bill Haley e seus Cometas, Elvis Presley, Beatles e de outros artistas britânicos e estadunidenses [...]”. (OLIVEIRA, 2011, p. 47).

Seja como for, revela-se, através da descrição dos perigos enfrentados ao volante, a sedução e o êxtase exercidos pela velocidade. Embora característicos da canção, estes elementos não são uma exclusividade pertencente a ela.

Amplamente representada no cinema e nas artes², a velocidade qualifica-se como um dos aspectos culturais mais relevantes de todo o século XX, estando presente, inclusive, no Manifesto Futurista de 1909. Ao enunciar o esplendor do mundo no auge da *belle époque*, descreve este novo encantamento:

Nós afirmamos que a magnificência do mundo se enriqueceu de uma nova beleza: a beleza da velocidade. Um carro de corrida adornado de grossos tubos semelhantes a serpentes de hálito explosivo... um automóvel rugidor, que parece correr sobre a metralha, é mais belo que a Vitória de Samotrácia. Queremos celebrar o homem que segura o volante, cuja haste ideal atravessa a Terra, lançada a toda velocidade no circuito de sua própria órbita. (MANIFESTO FUTURISTA, 1909).

Associada a valores como eficiência, produtividade e liberdade, a velocidade permanece em alta até os dias de hoje, já no século XXI. Mesmo assim, apesar de enaltecida, também se vincula a muitos infortúnios, adversidades e tragédias dentre os quais destacam-se os *acidentes de trânsito*³, eventos com os quais as altas velocidades guardam estreita relação.

Neste contexto, o debate mundial sobre segurança viária, integrante da agenda de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) para 2030⁴, encontra na gestão dos

² Diversos exemplos são representativos deste fascínio pela velocidade. Dentre eles é possível mencionar os filmes *Juventude Transviada* (1955), e *Velozes e Furiosos*, franquia norte-americana lançada em 2001 e que produziu uma sequência de oito títulos até 2017. Tem-se, ademais, a série de videogames *Need for Speed* como um dos maiores sucessos mundiais de vendas entre os jogos eletrônicos, que conta com mais de vinte títulos lançados entre 1994 e 2017. Nas artes plásticas, tem-se *Dinamismo de um Automóvel* (1912), de Luigi Russolo, e *Velocidade na motocicleta* (1913), de Giacomo Balla. Por fim, na literatura, ressalta-se *Ode Triunfal* (1914), poesia de Álvaro de Campos, e *Velocidade* (1957), poema concreto de Ronaldo Azeredo.

³ Nos últimos anos, publicações médicas, grupos de ativistas e instituições ligadas à segurança viária têm recomendado que **não** mais se empregue o termo *acidente* para fazer referência às lesões ocasionadas pelo trânsito. Isso se deve ao fato de que “acidente” transmite a ideia de algo “imprevisível” e “inevitável”, quando, na verdade, grande parte de tais ocorrências revelam-se “previsíveis” e “evitáveis” (DAVIS e PLESS, 2001, p. 1320). Considerando que a linguagem desempenha papel importante na sociedade, a alteração proposta tem o objetivo de chamar a atenção das pessoas, principalmente dos formuladores de políticas públicas, para aquele que é o maior causador desses fatos: o comportamento humano. Deseja-se afastar, com isso, sua vinculação a eventos “de força maior”, “alheios à vontade das pessoas”, concepções muitas vezes escondidas no vocábulo “acidente”. Aconselha-se, portanto, a substituição por palavras como *evento de trânsito*; *colisão de trânsito*; *lesão de trânsito*, etc. (RITCHEL, 2016). Apesar de não ignorar as críticas existentes quanto à adequação do termo “acidente”, a presente pesquisa por vezes o utiliza, por ser palavra de uso consagrado. Quando possível, porém, emprega termos substitutivos como os mencionados acima.

⁴ Trata-se da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, compromisso firmado pela Assembleia-Geral da ONU em setembro de 2015. Consiste em uma declaração composta por 169 metas e 17 objetivos, denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançados pelos Estados-membros no período de

limites de velocidade um de seus pontos centrais. O tema tem recebido maior destaque desde 2010, com a aprovação da “Década de Ação pela Segurança no Trânsito”, compromisso internacional que estabelece metas e recomendações para que os Estados reduzam, entre 2011 e 2020, as estatísticas relativas à morbidade e à mortalidade (ou morbimortalidade)⁵ na área.

Signatário de ambos os acordos, o Brasil enfrenta grande desafio relacionado à matéria. Segundo dados do Ministério da Saúde (MS), 45.099 mortes e 228.400 internações foram registradas somente no ano de 2013 em decorrência deste fator⁶, representando um custo de R\$ 303,5 milhões ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2017, p. 186). Além disso, estima-se que os gastos ocasionados pelos acidentes de trânsito nas rodovias Federais brasileiras tenham sido de R\$ 12,3 bilhões em 2014, variando, nas rodovias Estaduais e Municipais, entre R\$ 24,8 bilhões e R\$ 30,5 bilhões no mesmo período (BRASIL, 2017, p. 186).

Para explicar este cenário, é possível citar questões relativas ao comportamento humano, à infraestrutura viária, ao planejamento urbano e ao atendimento médico de emergência. Ademais, fatores jurídicos e regulatórios, atinentes sobretudo à maneira pela qual as normas de trânsito são formuladas, implementadas e fiscalizadas no País, exercem grande influência no assunto⁷.

Sob o ponto de vista legislativo, e com base nas orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), a gestão dos limites de velocidade é a principal deficiência do sistema jurídico brasileiro na área da segurança viária. São duas as recomendações do Órgão em relação ao tema: (i) que os limites máximos para as vias urbanas sejam determinados

quinze anos. Abrangendo temas que vão desde a erradicação da pobreza até o combate às mudanças climáticas, sua formulação procurou ampliar o escopo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de modo a “equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável” – econômica, social e ambiental (PNUD, 2017).

⁵ O termo *morbidade* refere-se à ocorrência do evento (doença, acidente, etc.), ao passo que o vocábulo *mortalidade* diz respeito à ocorrência do óbito. Deste modo, *morbimortalidade* retrata, simultaneamente, a capacidade de produzir doenças e óbitos (CHIN, 2002, p. 253).

⁶ Deve ser ressaltada, porém, a divergência existente entre os dados produzidos pelo MS e aqueles provenientes de outras instituições. Enquanto o primeiro Órgão fala em 45.099 óbitos em decorrência de acidentes de trânsito no Brasil em 2013 (BRASIL, 2017, p. 186), a Organização Mundial da Saúde estima, para o mesmo ano, 46.935 (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 100), e o Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (Seguro DPVAT) aponta, na verdade, a ocorrência de 54.767 óbitos (SEGURADORA LÍDER DPVAT, 2013, p. 1). Observa-se, porém, que a ordem de grandeza é semelhante.

⁷ Isso porque, a segurança viária é uma questão multidisciplinar que demanda a atuação de profissionais de diferentes áreas, como Engenharia, Urbanismo, Medicina e Direito (FERRAZ, RAIA JR., *et al.*, 2012, p. 31-33). Embora não ignore essa pluralidade de fatores, a presente pesquisa aborda o tema sob a perspectiva jurídica.

nacionalmente em valores iguais ou inferiores a 50 km/h e (ii) que a autoridade local tenha o poder de reduzi-los diante de situações específicas.

Todavia, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB – Lei 9.503/1997) fixa 80 km/h (e não 50 km/h) como limite máximo para perímetros urbanos, e, embora atribua competência para que a autoridade com circunscrição sobre a via possa diminuí-lo, também permite a sua elevação para além do limite fixado no plano Federal⁸. Constata-se, diante disso, que além de as políticas de controle de velocidade Municipais subordinarem-se a decisões específicas das administrações que as implementam, seu caráter não é vinculativo, ou seja, podem tanto ser mantidas quanto revogadas a critério da Gestão seguinte.

Neste sentido, um caso bastante emblemático para debate envolve São Paulo, cidade mais populosa do País e também detentora da maior frota automobilística.

Desde 2010, sob a Administração do ex-Prefeito Gilberto Kassab (2006-2012), teve início a implementação de um programa Municipal de redução dos limites de velocidade nas principais vias da capital paulista, intensificado e estendido para toda a cidade no Governo seguinte, de Fernando Haddad (2013-2016). A medida, contudo, adquiriu grande repercussão quando foi colocada em prática nas Marginais dos rios Pinheiros e Tietê. Entre as distintas reações que se seguiram, houve o ajuizamento imediato de uma ação civil pública, fazendo com que, de pronto, o debate a respeito da gestão dos limites de velocidade nestas duas vias fosse qualificado pelo uso de diferentes instrumentos jurídicos por distintos atores.

Esta situação foi lembrada pelo ex-prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, em entrevista concedida ao final de seu Governo. Ao recordar-se de encontro com líderes de doze cidades – entre elas Bogotá, Nova Iorque, Roma, Varsóvia, Paris, Seul e Rio de Janeiro – a convite do Papa Francisco, em julho de 2015, (RESK, 2015), afirmou que a menção do fato que ocorria naquele momento na capital paulista despertou a atenção de seus colegas⁹, seja porque

⁸ CTB. Art. 61. A velocidade máxima permitida para a via será indicada por meio de sinalização, obedecidas suas características técnicas e as condições de trânsito. § 1º Onde não existir sinalização regulamentadora, a velocidade máxima será de: **I - nas vias urbanas: a) oitenta quilômetros por hora, nas vias de trânsito rápido; b) sessenta quilômetros por hora, nas vias arteriais; c) quarenta quilômetros por hora, nas vias coletoras; d) trinta quilômetros por hora, nas vias locais. [...]. § 2º O órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário com circunscrição sobre a via poderá regulamentar, por meio de sinalização, velocidades superiores ou inferiores àquelas estabelecidas no parágrafo anterior.** (BRASIL, 1997-a, grifos nossos).

⁹ É possível que a surpresa tenha sido causada também pelo fato de algumas das cidades mencionadas já adotarem políticas dessa natureza. Desde 2014, por exemplo, Nova Iorque estabeleceu 40 km/h como limite de velocidade para grande parte de suas ruas, e 48 km/h para as vias expressas e grandes avenidas. Roma prevê medidas voltadas à restrição da circulação de veículos e dos limites de velocidade há mais de quinze anos, impondo atualmente 50 km/h como máximo permitido (porém, existem zonas em que não é possível trafegar a mais de 30 km/h). Já em

se estava colocando à prova uma política pública fundamentada em padrões sugeridos internacionalmente pela OMS, seja porque o principal questionamento provinha de uma entidade tão relevante quanto à Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil:

Eu vou te falar uma coisa: quando eu estava na reunião com o papa, em Roma, com prefeitos do mundo inteiro, e disse que a OAB havia entrado com ação contra a redução da velocidade nas vias, as pessoas me perguntaram mais de uma vez se era verdade. A entidade representativa dos advogados está processando a prefeitura por seguir uma orientação da OMS? (SOUZA e GOMES, 2017).

A referência, no trecho acima, remonta a uma sequência de fatos ocorridos a partir de 20 de julho de 2015, quando as vias Marginais dos rios Pinheiros e Tietê tiveram seus limites de velocidade reduzidos por determinação de portarias do Poder Executivo. Na infinidade de temas e de problemas que se observam em uma cidade como São Paulo, medidas que envolvem *regulação de trânsito* instituídas por instrumentos jurídicos como *portarias* não costumam, em geral, receber grande notoriedade. Desta vez, contudo, foi diferente. A seção seguinte procura caracterizar o tema estudado pela presente dissertação frente ao caso da regulação dos limites de velocidade em São Paulo, descrevendo alguns dos principais fatos que o envolvem.

1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA – ESTUDO DE CASO: REGULAÇÃO DOS LIMITES DE VELOCIDADE NAS VIAS MARGINAIS DE SÃO PAULO

Em 21 de julho de 2015, apenas um dia depois da entrada em vigor dos novos limites de velocidade nas vias Marginais, a Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) ajuizou ação civil pública requerendo a sua anulação. De um lado, o Órgão alegava a desproporcionalidade da atitude da Prefeitura, que obrigara os motoristas a trafegarem em velocidades que, no seu entender, eram muito baixas para a capacidade daquelas Avenidas, já que estas seriam consideradas de natureza *expressa*. De outro, o Município afirmava cumprir diretriz da OMS voltada à melhoria da segurança viária.

Posteriormente, além desta ação, a política foi tema de um projeto de decreto legislativo na Câmara dos Vereadores e assunto muito presente nas campanhas à chefia do Poder Executivo no ano de 2016. Com a vitória de candidato que prometera revogá-la, os limites

Paris, pode-se circular a 50 km/h, sendo 30 km/h o limite para as vias de direção única (OLIVEIRA e MENDONÇA, 2016).

de velocidade foram aumentados em janeiro de 2017, o que levou sua discussão novamente ao Poder Judiciário.

É a partir desta narrativa que a dissertação se desdobra. Busca-se descrever, com a realização de um estudo de caso, o uso de distintos instrumentos jurídicos nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário voltados à discussão da política pública relativa aos limites de velocidade nas vias Marginais de São Paulo.

Embora atrelado a uma política que dependia, inicialmente, de medida bastante simples para entrar em vigor – mera troca da sinalização de trânsito em vias públicas –, inúmeros aspectos podem ser debatidos a partir deste caso, destacando-se aqueles relacionados à dificuldade de se implementar reformas jurídico-institucionais, sobretudo em cidades localizadas nos países em desenvolvimento. Assim, antes de se expor os objetivos do trabalho, apresenta-se a literatura do Direito e Desenvolvimento, ferramenta de análise com a qual se trabalham os elementos da presente pesquisa.

1.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAMPO “DIREITO E DESENVOLVIMENTO”

De acordo com David Trubek, um dos maiores estudiosos do campo Direito e Desenvolvimento, é possível conceituá-lo como uma ideia que define uma prática e modela a ação, sendo que a prática representa “o esforço autoconsciente no sentido de mudar o direito e as instituições jurídicas a fim de alcançar algum objetivo” (TRUBEK, 2009, p. 217). Os propósitos desejados nesta reforma podem ser sociais, voltando-se “a promover o crescimento econômico, preservar a liberdade individual, proteger a propriedade privada, garantir os direitos humanos ou fomentar a emancipação de grupos”, muito embora também possam se orientar em direção a valores jurídicos, como a garantia do devido processo legal (TRUBEK, 2009, p. 217).

Primeiramente, cumpre destacar que o Direito e Desenvolvimento surgiu como um campo de estudo nos Estados Unidos na década de 1960. Sua doutrina não seria direito, tampouco economia, mas aquilo caracterizado como “uma espécie de empirismo”, mais especificamente, o empirismo das agências de auxílio internacional. A “doutrina do Direito e Desenvolvimento” serviria, portanto, para orientar e explicar as práticas daqueles que tinham como meta a mudança dos sistemas jurídicos em nome do desenvolvimento, qualquer que fosse a definição atribuída a este termo. É possível compreendê-la com mais clareza como uma

intersecção entre ideias pertencentes às teorias econômica e jurídicas, bem como nas políticas e práticas das instituições de desenvolvimento (TRUBEK e SANTOS, 2006, p. 1-6).

Considerando que as visões sobre a relação entre direito e desenvolvimento não são estáticas e foram se alterando ao longo do tempo, Trubek e Santos dividem a doutrina do campo em três momentos distintos (TRUBEK e SANTOS, 2006, p. 1-6).

O primeiro deles seria o do “*Direito e o Estado Desenvolvimentista*”, no qual o direito começa a ser visto como um mecanismo para a efetiva intervenção estatal na economia. As políticas de desenvolvimento focavam no papel desempenhado pelo Estado, considerado o “centro primário de controle” na gestão da economia e na transformação das sociedades tradicionais. Os projetos em execução ligavam-se, dessa forma, aos programas de assistência, sendo patrocinados, em sua maioria, por agências governamentais. Por este ângulo, via-se como necessária a criação de regras jurídicas que facilitassem a efetivação de políticas econômicas, de modo que culturas jurídicas altamente formalistas eram tidas como barreiras ao desenvolvimento (TRUBEK, 2009, p. 5).

Neste sentido, mostrava-se fundamental promover alterações nos sistemas dos países em desenvolvimento, percebidos como excessivamente formalistas. Com base no paradigma do “legalismo liberal”, as modificações visadas centravam-se principalmente na transformação da educação jurídica e na exportação de instituições jurídicas dos países ricos do Ocidente. Porém, como o “primeiro momento do direito e desenvolvimento” não conseguiu produzir impacto na formulação de políticas dominantes, os financiamentos aos projetos em andamento foram encerrados e, assim, o direito saiu do foco dos reformistas e dos estudiosos da área de desenvolvimento nas décadas seguintes (TRUBEK e GALANTER, 2007, p. 271 e 272; 284 e 285).

Esta situação foi alterada na década de 1990, com a aparição do segundo momento do campo, chamado por Trubek e Santos como “*Direito e o Mercado Neoliberal*” e que se funda na perspectiva de que a melhor maneira de se atingir o crescimento econômico se dava com a remoção das distorções criadas pela intervenção do Estado, visto agora como um obstáculo na promoção do desenvolvimento. Seu papel precisava ser limitado e o direito representava instrumento útil para tanto: antes um “vilão”, o formalismo se transformou na saída para a concretização desta perspectiva. A doutrina do Direito e Desenvolvimento neoliberal deu ênfase, sobretudo, às “leis do mercado”, encontrando no direito privado uma

forma de proteger a propriedade e facilitar as trocas contratuais (TRUBEK e SANTOS, 2006, p. 5-7).

Sob o paradigma de que as *instituições importam*, acreditava-se que o desenvolvimento podia ser alcançado por meio de reformas institucionais e jurídicas. A visão da época foi sintetizada sob a assertiva de que o *rule of law* correspondia à pré-condição essencial ao desenvolvimento econômico, o que teria levado instituições multilaterais das nações ricas a investir grande quantidade de recursos na reforma das instituições dos países em desenvolvimento. Este período foi marcado pelo crescimento dos projetos de assistência, destacando-se o protagonismo do Banco Mundial (BM). Uma vez que os economistas do Banco passaram a entender a relevância do direito, assistiu-se à profunda transformação nas práticas e nos investimentos dos projetos focados na relação entre o direito e a promoção do desenvolvimento (TRUBEK e SANTOS, 2006, p. 5-7).

Entretanto, o programa neoliberal de reformas nos países de baixa e de média renda foi alvo de severas críticas ao final da década de 1990, quando muitos deles enfrentaram graves crises econômicas. Reconheceu-se, assim, que o livre mercado não criava sozinho as condições para o seu próprio sucesso, e que tais políticas não tinham considerado as instituições locais e o *timing* para a realização das reformas. Leis “transplantadas” muitas vezes não se sustentavam, ou, então, produziam resultados muito diferentes daquilo que se pretendia. As avaliações também se centraram no fato de que o crescimento econômico não levava necessariamente à redução da pobreza, e que a noção de desenvolvimento também não deveria ser compreendida como uma questão exclusivamente econômica. Passou-se a vislumbrar, dessa maneira, uma concepção mais abrangente do conceito de desenvolvimento (TRUBEK e SANTOS, 2006, p. 6 e 7); (TRUBEK, 2009, p. 221).

Tais percepções fizeram com que pessoas interessadas pelo tema começassem a repensar a doutrina do Direito e Desenvolvimento, produzindo, a partir de novas ideias, um “terceiro momento do campo”, ainda em fase de construção, porém possivelmente mais horizontal e aberto a experimentações locais (TRUBEK e SANTOS, 2006, p. 7-9); (SCHAPIRO e TRUBEK, 2012, p. 65 e 66).

Embora o *rule of law* continue identificado como instrumental ao desenvolvimento, emerge a visão de que as instituições jurídicas são, por si, parte deste processo, do mesmo modo que as reformas jurídicas (UREÑA, 2015, p. 2476). Ademais, a própria ideia do que constitui

“desenvolvimento” teria sido de tal maneira alterada que afetou a concepção relativa ao “direito e desenvolvimento”:

Antes, o desenvolvimento podia ser equiparado ao crescimento econômico. Depois, essa ideia foi retificada para enfatizar o crescimento com equidade. As pessoas podiam ter visões diferentes a respeito da combinação desejável de crescimento e equidade, ou discordar sobre qual modelo de economia política era melhor para promover crescimento com equidade, mas não tinham de discutir sobre o significado desses conceitos. E uma vez escolhida a concepção ou o plano básico de desenvolvimento, não era difícil derivar disso ideias sobre direito. A concepção proporcionava os fins; o direito forneceria os meios para alcançá-los. Em anos recentes, no entanto, a ideia de desenvolvimento expandiu-se. Crescimento e equidade permanecem, mas o desenvolvimento tem sido definido de modo a incluir metas como alívio direto da pobreza, emancipação das mulheres, proteção das minorias, liberdade política, acesso à justiça e segurança jurídica. Com objetivos do desenvolvimento tão amplos e o próprio direito fazendo parte de sua definição, é difícil distinguir os fins dos meios. (TRUBEK, 2009, p. 221).

1.4 OBJETIVOS, PERGUNTA E ESTRUTURA DA PESQUISA

1.4.1 Objetivos da pesquisa

Esta pesquisa tem como objetivo geral a realização de um estudo de caso que procura articular, de um lado, a regulação dos limites de velocidade nas vias Marginais de São Paulo (o que envolve tanto a sua redução quanto o seu aumento), bem como, de outro, o uso de instrumentos jurídicos por determinados atores, que pretendem conformar o desenho da política pública¹⁰ aos seus próprios interesses. Também se tem como um desdobramento deste objetivo a produção de dados e informações, gerando hipóteses que podem ser aproveitadas pelo campo do Direito e Desenvolvimento e, ainda, do estudo da relação entre Direito e Políticas Públicas.

Como hipótese do trabalho, está o entendimento do Direito como um arranjo institucional dotado de elementos aptos a instituir, fortalecer, ou, então, paralisar determinada política pública. Esta ideia é desenvolvida por Coutinho (2015, p. 465-467), que descreve algumas funções a serem exercidas pelo Direito e seus operadores em políticas públicas, quais

¹⁰ Com esse propósito, utiliza-se, aqui, o conceito de política pública apresentado por Bucci, segundo o qual: “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...]” (BUCCI, 2006, p. 39).

sejam: (a) Direito como objetivo; (b) Direito como vocalizador de demandas; (c) Direito como ferramenta; e (d) Direito como arranjo institucional. Em relação à última, afirma o autor que:

[...]. são raros – pelo menos no Brasil – os estudos de caso voltados à compreensão dos meios pelos quais o Direito pode (direta e indiretamente) tanto fortalecer e catalisar quanto debilitar e paralisar instituições, e, por consequência, políticas públicas a elas associadas ou por elas implementadas (COUTINHO, 2015, p. 467).

Tendo em vista as formulações de Epstein e King (2001) acerca das possíveis contribuições que uma pesquisa jurídica pode fornecer¹¹, acredita-se que este trabalho caminha no sentido de “retomar uma pergunta antiga e abordá-la sob uma perspectiva inovadora”. Isso porque, diante da existência de uma literatura¹² que relata os diferentes papéis que os instrumentos pertencentes ao Direito podem exercer no processo de desenvolvimento e na execução de determinada política pública, este trabalho faz uso da formulação teórica produzida no campo para aplicá-la ao caso da regulação dos limites de velocidades nas vias Marginais, considerada à luz das diretrizes internacionais da ONU.

Ou seja, parte-se da constatação de que, em sua fase inicial, o Direito e Desenvolvimento adotou fórmulas “simplistas” e “universalistas” fundadas no lema do “*one-size-fits-all*”¹³, e que, nos últimos anos, este cenário tem se alterado, levando os acadêmicos e os formuladores de políticas a avaliarem e debaterem soluções para a “qualificação institucional dos países em desenvolvimento” (SCHAPIRO e TRUBEK, 2012, p. 65). Sob este ângulo, o caso estudado é trazido para servir de reflexão sobre como uma medida juridicamente simples, embasada em recomendações internacionais, pode ter uma implementação complexa em âmbito local. A regulação de trânsito em uma metrópole como São Paulo pode servir para o debate

¹¹ Segundo os autores, “a contribuição de uma pesquisa pode se dar de diferentes maneiras, tais como: (1) formulando uma pergunta que, embora seja considerada importante pela comunidade jurídica, ainda não tenha sido explorada por outro acadêmico; (2) procurando resolver uma questão que vem gerando respostas conflitantes; (3) retomando uma pergunta antiga e abordando-a sob uma perspectiva ou uma metodologia inovadora; (4) coletando novos dados sobre os mesmos elementos ou então sobre elementos não observáveis; (5) fazendo uso de métodos melhores para reanalisar dados já existentes”. (EPSTEIN e KING, 2001, p. 43, tradução nossa).

¹² Destacam-se, a aqui, a literatura de Direito e Desenvolvimento e de Direito e Políticas Públicas.

¹³ Trubek comenta as distintas versões dos projetos colocados em prática pelo campo: “[...]. Seu grande atrativo – e sua maior fraqueza – eram o universalismo e a simplicidade. Essas ideias subordinavam o direito a uma grande ideia de desenvolvimento e à melhor maneira de atingi-lo, fosse por meio do Estado ou do mercado, via socialismo ou capitalismo. Elas nos diziam o que era e o que não era importante; o que precisava ser mudado e o que poderia ser deixado em paz. Sua mensagem e orientação eram universais: cada plano produzia receitas que poderiam ser usadas em qualquer lugar, de tal modo que para pôr em prática o direito e desenvolvimento não era preciso dominar toda a complexidade e heterogeneidade de dezenas de sistemas jurídicos distintos. Não havia escassez de fórmulas gerais para aplicar, melhores práticas para difundir, reformas prontas para transplantar”. (TRUBEK, 2009, p. 220).

mais abrangente acerca da dificuldade de se promover reformas institucionais em ambientes distintos, tópico atualmente sob exame pela literatura do campo, uma vez que:

[...]. Hoje é bastante evidente que para além de um bom direito e desenvolvimento, descrito pelos livros e relatórios, há o direito em ação, sujeito a interfaces políticas, tradições culturais e práticas sociais. Sabe-se, portanto, que os transplantes institucionais e a adesão às boas práticas não só não garantem os resultados esperados, como também podem ensejar efeitos colaterais adversos [...]. A vitalidade da agenda de direito e desenvolvimento passa por uma compreensão de que as intervenções mais promissoras tendem a ser aquelas que favoreçam processos de experimentação, de autodescoberta e de diálogo horizontal. (SCHAPIRO e TRUBEK, 2012, p. 66).

1.4.2 Pergunta de pesquisa

Diante dos objetivos previamente definidos, considerada a articulação entre a instituição dos limites de velocidade nas vias Marginais e a reação de determinados setores da sociedade a partir do uso de instrumentos jurídicos, a pergunta de pesquisa que orienta a condução do estudo de caso é a seguinte:

- **Como se deu o processo de regulação dos limites de velocidade nas vias Marginais de São Paulo entre julho de 2015 e fevereiro de 2017, e de que maneira as instituições jurídicas têm oferecido instrumentos para a implementação, o fortalecimento ou a paralisação desta política pública?**

Como se trata de um estudo de caso, algumas questões surgiram à medida em que a coleta dos dados foi sendo realizada. Assim, embora não configurem propriamente “perguntas de pesquisa”, são elementos que fizeram parte desta investigação no intuito de auxiliar a construção e a narrativa do caso:

- Como o Direito forneceu instrumentos para que o Poder Executivo implementasse a política pública de controle de velocidade?
- Como a política pública foi levada ao Poder Judiciário? Como este Poder respondeu à demanda? Quais foram os impactos dessa iniciativa?

- Como a política pública foi discutida no Poder Legislativo? Como este Poder enfrentou a questão? Quais foram as repercussões resultantes?
- Como a política pública foi discutida nas campanhas eleitorais ao Poder Executivo? Houve mudanças em algum de seus aspectos centrais com a troca da Gestão na Prefeitura de São Paulo? Quais? Houve nova mobilização de instrumentos jurídicos em oposição a essas alterações?

1.4.3 Estrutura da pesquisa

Diante das questões e dos objetivos elencados nesta seção, as etapas posteriores deste trabalho encontram-se estruturadas da seguinte forma.

No **Capítulo 2**, apresenta-se a metodologia utilizada, consistente no estudo de caso único. São indicados, assim, os elementos que compõem o método proposto e a sua tipologia, além das vantagens e das críticas formuladas quanto à sua adoção. Detalham-se as fontes dos dados e o modo pelo qual procedeu-se à sua coleta. Outros aspectos abordados referem-se à ideia de amostra e de generalização realizáveis a partir dos estudos de caso, bem como das contribuições por eles oferecidos ao campo do Direito e Desenvolvimento.

O **Capítulo 3** constitui um dos referenciais teóricos da pesquisa, utilizando-se da documentação da ONU e da OMS, bem como da revisão de literatura conduzida pela historiadora Iris Borowy (2013). Ao descrever a associação entre segurança viária, mobilidade e desenvolvimento, traça um panorama da situação mundial que envolve o tema, sua relação com os níveis de renda de determinado país, sua entrada na agenda das instituições internacionais voltadas à promoção do desenvolvimento e os primeiros compromissos mundiais direcionados ao enfrentamento da questão. Neste sentido, destaca a Década de Ação pela Segurança no Trânsito – particularmente as suas recomendações legislativas – para, ao final, descrever a situação atual do Brasil no aspecto regulatório.

O **Capítulo 4** tem início com algumas considerações sobre o trânsito da cidade de São Paulo, abordando aspectos de seu histórico e de suas características gerais. Neste item também são retratadas as Marginais dos rios Pinheiros e Tietê, fornecendo, assim, uma visão geral sobre as vias discutidas na dissertação. Na sequência, apresenta a justificativa, a proposta

e as portarias do Poder Executivo responsáveis por reduzir, em julho de 2015, as velocidades nas pistas expressas, centrais e locais das Marginais. Para finalizar, são elencados, ainda, os instrumentos jurídicos mobilizados – e discutidos pelo trabalho – a partir da edição destes atos.

O **Capítulo 5** dedica-se à análise do primeiro destes instrumentos, consistente na ação civil pública ajuizada pela OAB/SP em face do Município. Nele, são apresentados os atores que integram a ação, as respectivas manifestações no processo, e a sua tramitação nas diferentes instâncias do Poder Judiciário. Por se tratar de um processo ainda sem trânsito em julgado, o aspecto mais trabalhado no Capítulo diz respeito ao contraste entre os argumentos trazidos pela parte autora da ação – visando anular o ato que reduziu os limites de velocidade nas vias Marginais – e pela parte ré, que defende a manutenção da política pública questionada.

O **Capítulo 6**, por sua vez, examina o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 56/2015, protocolado na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) no intuito de revogar as referidas portarias do Poder Executivo. Descreve, em primeiro lugar, as características e as funções de um PDL, indicando suas principais diferenças em relação a um Projeto de Lei (PL). Na sequência, apresenta especificamente os artigos da proposição retratada, a justificativa que a acompanha, a tramitação nas diferentes Comissões da Câmara – junto aos pareceres desenvolvidos por cada uma –, e o produto final que resultou de tal iniciativa.

O **Capítulo 7** estuda as campanhas eleitorais à Prefeitura de São Paulo nos anos de 2016 e de 2012, comparando *se e como* o tema relativo à regulação dos limites de velocidades apareceu nas propostas de governo dos candidatos em cada um dos pleitos. Na sequência, analisa a candidatura vitoriosa para o período 2017-2020, apresentando o *Programa Marginal Segura*, política pública da nova gestão para as vias Marginais Pinheiros e Tietê. Implementada em janeiro de 2017 e tendo no aumento dos limites de velocidade um de seus pontos centrais, seu anúncio levou novamente a sociedade civil ao ajuizamento de uma ação judicial.

Assim, o **Capítulo 8** retrata a ação proposta pela Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo (Ciclocidade) em face do Município, de seu Prefeito, de seu Secretário de Transportes e do Presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). Buscando facilitar o estabelecimento de comparações acerca do uso da via judicial, adota, na medida do possível, estrutura semelhante à do quinto Capítulo, apresentando os atores que integram a ação, a maneira pela qual se manifestam no processo e seu trâmite no Poder Judiciário. O enfoque também se dá no cotejo entre os argumentos formulados pela autora e pela ré, com a diferença

de que, neste caso, a primeira tem como objetivo anular o ato que aumentou os limites de velocidade nas vias Marginais, ao passo que a segunda defende a sua preservação.

Por fim, o **Capítulo 9** dedica-se à análise de alguns aspectos observáveis a partir dos dados coletados na investigação, concentrando-se em três pontos: (1) a utilização estratégica de instrumentos jurídicos, (2) o emprego dos argumentos no caso estudado e (3) algumas reflexões gerais sobre o trânsito e demais implicações do debate da política pública nas distintas visões sobre velocidade e desenvolvimento. Com base nessas ponderações, são formuladas hipóteses e questões que podem ser eventualmente trabalhadas em pesquisas futuras sobre o tema.

2. METODOLOGIA

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Apresentados os objetivos e as questões que orientam a pesquisa, o presente Capítulo dedica-se à exposição das estratégias metodológicas propostas para a sua realização. Neste sentido, indica como método de investigação o “estudo de caso”, e adota, diante das diferentes concepções existentes na literatura, aquela trazida por Robert K. Yin (Estudo de Caso - Planejamento e Métodos, 2015).

Inicialmente, são elencados os motivos que levam à escolha deste método. Quanto a este aspecto, entende-se, em linhas gerais, que os estudos de caso são particularmente relevantes para responder a perguntas de pesquisa que procuram compreender, de maneira aprofundada, fenômenos sociais contemporâneos relativos a comportamentos que não podem ser manipulados pelo pesquisador. Também serão expostos os elementos que compõem o estudo de caso pretendido, ou seja, o fenômeno de interesse, o contexto no qual se encontra inserido e a estrutura do caso propriamente dito (com suas unidades de análise integrantes). Ademais, discute-se a tipologia do trabalho segundo a classificação de Yin, sendo ela a de um estudo de caso único e integrado.

Na sequência, são indicados os benefícios e as desvantagens de referido método, verificando-se em que medida ele pode colaborar com o campo de pesquisas do direito e desenvolvimento. Para tanto, utiliza-se a concepção de amostra “em sentido amplo” apresentada por Álvaro Pires (2010), bem como as possíveis generalizações realizáveis a partir das observações e das inferências produzidas ao longo deste trabalho. Narram-se, ao final, a coleta do material de pesquisa, sua organização e classificação.

2.2 ESTUDO DE CASO COMO MÉTODO DE PESQUISA – CARACTERÍSTICAS GERAIS E ESPECIFICIDADES DO DESENHO PROPOSTO

Por permitir a investigação de diferentes situações, o estudo de caso constitui método de pesquisa bastante empregado nas ciências sociais. Apesar disso, é cercado por divergências quanto à finalidade, à estrutura básica e aos procedimentos adequados para a sua consecução. Tendo em vista essas dificuldades, procura-se esclarecer, a seguir, a definição de

estudo de caso utilizada, baseada em Yin (2015), bem como os componentes que o integram e os procedimentos adotados ao longo da presente pesquisa.

Conforme relata o autor, muitos dos conceitos acerca de estudo de caso são frequentemente insatisfatórios, seja porque falham em considerá-lo como método formal de pesquisa, seja porque o confundem com um trabalho de campo (como o etnográfico ou a observação participante, por exemplo). Assim, na tentativa de oferecer uma visão mais completa, Yin propõe que a definição seja dividida em duas etapas – uma abrangendo o escopo e a outra as características dos estudos de caso (YIN, 2015, p. 16).

Na primeira parte, relativa ao escopo, caracteriza-o como um método que investiga um fenômeno atual, de modo profundo e em seu contexto de mundo real, além de possuir o traço distintivo de que os limites entre o fenômeno e o contexto no qual se insere não são claramente evidentes (YIN, 2015, p. 17). Na segunda, que diz respeito às características do estudo de caso, destaca: (1) a existência de mais variáveis de interesse do que pontos de dados; (2) a abrangência de múltiplas fontes de evidência, demandando a convergência triangular dos dados; (3) a utilização de proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados; e (4) a capacidade de responder questões do tipo “*como*” ou “*por quê?*” em relação a um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle (YIN, 2015, p. 18).

Verifica-se, na definição de Yin, que o *caso* estudado assume a forma de um “fenômeno real que tenha alguma manifestação concreta” e encontra-se inserido em determinado contexto. Assim, pode voltar-se a tópicos mais concretos, como indivíduos, pequenos grupos ou organizações, mas também a questões menos concretas como o estudo de comunidades, de relacionamentos ou até mesmo de decisões (YIN, 2015, p. 36 e 37).

Partindo-se deste conceito, constata-se ser necessário, no intuito de compreender a dimensão da presente pesquisa, articular a relação entre esses três elementos fundamentais – o fenômeno de interesse¹⁴, seu contexto e, por fim, a definição e a delimitação do caso propriamente dito.

Neste trabalho, o *fenômeno de interesse* diz respeito à narrativa de um conflito que tem o direito como elemento estruturante, pois retrata eventos em que a utilização de

¹⁴ Retirou-se a expressão *fenômeno de interesse* do trabalho de Machado (2013), que, por oferecer exemplo da utilização do método do estudo de caso, foi tomado como referência na elaboração do presente capítulo.

instrumentos jurídicos materializa embate relevante sobre determinada política pública relacionada à observância de uma diretriz internacional.

Por sua vez, o *contexto* em que o fenômeno de interesse está inserido abrange a cidade de São Paulo, e é definido, sobretudo: (1) pelo histórico de seu trânsito (ou seja, elementos que incluem a regulação do trânsito; as opções de mobilidade urbana adotadas pelos formuladores de políticas públicas e as metas de segurança viária que devem ser alcançadas para o ano de 2020, conforme estipulado pela Década de Ação da ONU); e, de forma mais específica, (2) pelas características próprias das Marginais dos rios Pinheiros e Tietê, uma vez que a regulação dos limites de velocidade em tais vias configura o *caso* escolhido para exame nesta dissertação.

No que se refere ao *caso*, trata-se, segundo o entendimento de Yin (2015), de um caso de tipo *único e integrado*. Referida classificação (2015, p. 52-71) combina dois critérios distintos, cada um com duas variantes: (1) o número de casos estudados (se "único" ou "múltiplos") e (2) a divisibilidade em unidades de análise (se "holísticos" ou "integrados").

Tem-se um estudo de caso único porque, uma vez que os eventos analisados apresentam relevante interesse social (PIRES, 2010, p. 183), versando especificamente sobre o Município brasileiro que possui a maior frota de veículos automotores, pretende-se conduzir investigação aprofundada e específica sobre o tema. Eventual trabalho futuro, adotando estratégia metodológica diferente, pode vir a estudá-lo em contraste com outros casos na tentativa de elaborar comparações – o que, ressalta-se, não é o intuito da presente dissertação.

É, também, um estudo de caso integrado, pois sua atenção é voltada a três *unidades de análise* distintas que se encontram relacionadas entre si. A primeira unidade de análise compreende o exame das ações civis públicas ajuizadas pela OAB/SP e pela Ciclocidade em face do Município de São Paulo, levando a discussão da política pública ao Poder Judiciário. A segunda consiste no estudo do PDL 56/2015, identificado como a principal proposição debatida pelo Poder Legislativo Municipal em relação ao tema, conforme apontado no levantamento descrito a seguir. A terceira, por sua vez, abrange a consulta das propostas de governo dos candidatos que disputaram as eleições à chefia do Poder Executivo do Município de São Paulo nos anos de 2016 e de 2012.

Junto a estas unidades discutem-se, também, os diferentes desenhos assumidos pela política pública em questão no curso do período estudado (julho de 2015 a fevereiro de 2017), que envolveu tanto a redução quanto o aumento dos limites de velocidade nas vias Marginais.

Ademais, utilizam-se as proposições teóricas contidas nos capítulos 1, 3 e 4 desta dissertação tanto para orientar a coleta dos dados quanto para responder ao conjunto das questões já exposto no capítulo introdutório.

2.3 EXPECTATIVAS DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO – AMOSTRAGEM EM SENTIDO AMPLO, POSSIBILIDADES DE GENERALIZAÇÃO ANALÍTICA E CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DO DIREITO E DESENVOLVIMENTO

Uma das críticas formuladas aos estudos de caso refere-se à sua “aparente incapacidade para a generalização a partir das descobertas”, sobretudo na situação em que se dedicam a apenas um único caso, tendo em vista que as “generalizações nas ciências são raramente baseadas em experimentos únicos; elas são geralmente baseadas em um conjunto múltiplo de experimentos que replicaram os mesmos fenômenos sob condições diferentes” (YIN, 2015, p. 21 e 22).

Este aspecto, no entanto, não diminui a validade dos resultados e das inferências obtidos a partir de um estudo de caso único. Como ressalta Machado, esta estratégia metodológica envolve a busca por dois produtos, ambos relevantes para a presente pesquisa.

Em primeiro lugar, há o intuito de se conhecer o caso em profundidade, de modo a tornar possível “organizar um conjunto muito amplo de informações que estavam dispersas ou inacessíveis e a torná-lo público” (MACHADO, 2013, p. 189). No que se refere a esta investigação, em particular, é relevante perceber que os dados levantados – conforme se descreve na sequência – não se encontravam propriamente fora do acesso público, porque dizem respeito essencialmente a documentos processuais, a projetos de lei e a plataformas de governo divulgados eletronicamente em *sites* de diferentes órgãos públicos (como o Tribunal de Justiça de São Paulo, a Câmara do Município e o Tribunal Superior Eleitoral). Considera-se, portanto, que a principal contribuição deste trabalho quanto à construção do caso é a de, inicialmente, reunir o material coletado, para, em um momento posterior, elaborar descrições a seu respeito, depurando o conteúdo que não se encontrava, de imediato, apto à análise da pesquisa.

Em segundo lugar, mesmo que um caso único não seja representativo, sob o ponto de vista metodológico, para constituir uma “amostra”¹⁵ capaz de produzir uma generalização empírica, é possível que forneça, a partir de suas análises, resultados que têm relevância para além do caso em si mesmo (MACHADO, 2013, p. 189). Para esclarecer essa constatação, é oportuna a distinção feita por Pires (2010) acerca do processo de amostragem em estudos qualitativos, diferenciando dois tipos de desenhos de pesquisa, os quais denomina “variante convencional” (ou “fechada”) e “variante paradoxal” (ou “aberta”).

Nas pesquisas convencionais, o investigador conduz o estudo a partir da definição de uma amostra representativa do seu universo de análise, uma vez que não pode examiná-lo em sua inteireza. Esta amostra, de tipo operacional, é utilizada de forma a viabilizar as suas observações, posteriormente generalizadas à população da qual foi extraída. Investigações desta natureza apresentam, assim, ao menos dois patamares empíricos, sendo eles o da amostra operacional, definida pelo pesquisador, e o da população analisada. A esses patamares acrescenta-se, eventualmente, um terceiro, correspondente a uma nova generalização, desta vez de tipo analítico ou teórico, em que são desenvolvidos os elementos da pesquisa que transcendem a população estudada. Esta nova generalização resulta do processo de inferência do qual se extraem conclusões teóricas a partir dos dados empíricos.

Já a pesquisa paradoxal, por sua vez, caracteriza-se por não apresentar a fase de generalização entre a amostra operacional e a população. Isso ocorre porque nesta modalidade o investigador promove um estudo que abrange a população em sua inteireza. Dessa forma, há apenas dois patamares – um que compreende o estudo empírico, e o segundo, que compreende, de imediato, o nível analítico-teórico.

Em trabalhos como estes, não existe a figura da amostra operacional, porque o analista já descreve, em sua observação, o *corpus* empírico como um todo. Em virtude da inexistência de dois patamares “bem distintos ao nível empírico”, o pesquisador não possui tanta clareza quanto ao fato de estar realizando de fato uma amostra: “a noção de amostra se esvai em benefício da de universo de análise”, de modo que a “ideia de amostra não vem naturalmente à mente” (PIRES, 2010, p. 162-173).

¹⁵ A percepção de realizar uma amostra consiste em “extrapolar, deslocar, transcender, colocar em relação, ou ainda dar uma ideia ou esclarecimento sobre alguma outra coisa com a ajuda de um ou de vários elementos que possam se referir a isso” (PIRES, 2010, p. 163). Ao definir amostra, Pires trabalha com uma noção ampla do conceito, pois nele inclui a ideia de “seleção”.

Diante disso, a presente pesquisa classifica-se como paradoxal, pois o estudo de caso envolve o *corpus* empírico em sua totalidade, o que significa passar diretamente do nível empírico para uma generalização analítico-teórica. Ou seja, a política de regulação dos limites de velocidades nas vias Marginais de São Paulo não é estudada para fornecer informações que podem ser generalizadas empiricamente, mas, como sugere Yin, colabora para generalizações de tipo analítico, as quais possibilitam (1) corroborar, modificar, rejeitar ou auxiliar com conceitos teóricos; ou (2) oferecer novos conceitos resultantes de suas conclusões (YIN, 2015, p. 44).

Por fim, é importante considerar que contribuições que podem ser derivadas de um estudo de caso como este são especialmente relevantes para o campo acadêmico do Direito e Desenvolvimento, ao qual o presente trabalho encontra-se vinculado. De acordo com Schapiro e Trubek, “os estudos de caso, as evidências empíricas e a formulação de indicadores não enviesados são alguns dos instrumentos que podem amparar novos trabalhos bem-sucedidos nesse campo” (SCHAPIRO e TRUBEK, 2012, p. 66). Ao produzir conhecimento aprofundado que articula determinado fenômeno ao seu contexto específico, os estudos de caso são, portanto, acréscimos valiosos nesse sentido.

Entendimento semelhante é trazido por Coutinho quando verifica que, por tratar de uma “investigação sobre a interação de assuntos tão vastos e ao mesmo tempo localizados no espaço e no tempo, o emprego de tipologias e classificações abstratas passa a ter utilidade reduzida” nos estudos que envolvem o diálogo entre Direito e Desenvolvimento. O autor constata que uma abordagem fundamentada apenas em referidas abstrações “não é capaz de capturar as especificidades das ações e políticas de desenvolvimento”, e sugere os estudos de caso como uma alternativa viável para o campo (COUTINHO, 2013, p. 98).

Diante dessas considerações, conclui-se o capítulo metodológico com a descrição dos procedimentos de coleta e de organização do material de pesquisa.

2.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ORGANIZAÇÃO DO MATERIAL

São expostos, nesta seção, os procedimentos adotados na coleta dos dados, bem como na sua organização ao longo das etapas seguintes da pesquisa. Considerando as características já apresentadas acerca do método proposto – o estudo de caso único e integrado

–, referidas estratégias são apresentadas de acordo com os elementos aos quais encontram-se designadas, isto é, tanto ao contexto, quanto ao caso propriamente dito.

Essa diferenciação se mostra relevante porque o pertencimento às categorias que compõem o caso ou à descrição do seu contexto geram diferentes expectativas e ônus ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Como descreve Machado:

Se uma determinada questão foi alocada no contexto do caso e não no caso propriamente dito, a expectativa é de uma narrativa mais genérica ou panorâmica em que se pode utilizar, inclusive, dados não coletados diretamente pelo pesquisador. Mas se a questão integra o que foi delimitado como "o caso", espera-se um bom grau de detalhamento ao menos das unidades de análise principais. (MACHADO, 2013, p. 184 e 185).

2.4.1 Pesquisa do “contexto” e do “fenômeno”

Tendo em vista que nos estudos de caso “os limites entre o fenômeno e o contexto no qual se insere não são claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17), optou-se por apresentar de forma conjunta os procedimentos metodológicos que dizem respeito a ambos.

A principal referência utilizada consiste na literatura de *Direito e Desenvolvimento*, *Direito e Políticas Públicas e Segurança no Trânsito e Desenvolvimento*, cujos trabalhos e autores são bastante referenciados ao longo da redação deste trabalho.

As informações referentes ao último tópico, entretanto, baseiam-se sobretudo nos documentos (resoluções, relatórios, manuais, declarações e recomendações) produzidos pela ONU e pela OMS, os quais podem ser encontrados eletronicamente no *site* desta última através da *url*: <<http://www.who.int/roadsafety/about/resolutions/download/en/>>¹⁶.

Em linhas gerais, os materiais selecionados guardam vinculação direta com a situação mundial relativa à segurança viária¹⁷, descrevendo: (i) os seus custos e os seus impactos; (ii) as principais atividades desenvolvidas no Sistema ONU em direção ao seu

¹⁶ Observa-se que, em razão de algumas das resoluções citadas pelos documentos mais recentes não serem disponibilizadas em tal endereço eletrônico, procedeu-se à sua busca individual no *site* da ONU (<<http://www.un.org/en/ga/documents/index.shtml>>). Pesquisa concluída no mês de outubro de 2016.

¹⁷ Cumpre ressaltar que, pelo fato de não integrarem propriamente as unidades de análise do caso estudado, não se procedeu a uma busca exaustiva dos documentos produzidos pela ONU e pela OMS. Assim, não se descarta a possibilidade da existência de outros diplomas no Sistema ONU acerca do tema “segurança no trânsito” não abrangidos por este trabalho (seja pela sua não disponibilização no *site* da Organização, seja pela ausência de referências a seu respeito nos demais documentos selecionados pela pesquisa).

enfrentamento; (iii) os objetivos da Década de Ação pela Segurança no Trânsito; e (iv) as diretrizes que devem ser adotadas pelos Estados no intuito de se alcançá-los. Em função do recorte desta pesquisa, deu-se destaque àqueles que têm por objeto central as recomendações legislativas, principalmente quanto ao fator *limites de velocidade*¹⁸.

A narrativa deste tópico também contou com a revisão de três publicações em especial. No tocante à descrição da entrada dos acidentes de trânsito na agenda das instituições voltadas à promoção do desenvolvimento, utilizou-se o artigo de Iris Borowy (Road Traffic Injuries: Social Change and Development, 2013).

Em relação ao histórico do trânsito em São Paulo, baseou-se principalmente nos trabalhos de Eduardo Vasconcellos (Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo, 1999) e de Witold Zmitrowicz em coautoria com Geraldo Borghetti (Avenidas 1950-2000: 50 anos de Planejamento da Cidade de São Paulo, 2009). Ademais, foram realizadas buscas no acervo digital de algumas revistas, periódicos e jornais (a título exemplificativo, *O Estado de São Paulo* e *Folha de São Paulo*¹⁹).

Destaca-se que também integram “contexto” e “fenômeno” da pesquisa documentos elaborados em âmbito Municipal, como atos normativos (leis, decretos, portarias, etc.), os quais podem ser consultados em portal da Prefeitura de São Paulo (<<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>>), e estudos e relatórios da CET, obtidos no *site* da própria Companhia (<<http://www.cetsp.com.br/>>).

2.4.2 A pesquisa do caso – considerações iniciais sobre as unidades de análise

As unidades de análise selecionadas pela pesquisa procuram examinar, essencialmente, os instrumentos jurídicos mobilizados por distintos atores em resposta à redução ou ao aumento dos limites de velocidade nas vias Marginais. Portanto, de certa maneira, o trabalho acaba por tratar destas questões no âmbito dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, como já ressaltado, a descrição do caso envolve também a narrativa a respeito das diferentes configurações da política pública durante o período estudado, refletindo-

¹⁸ A sistematização da documentação internacional pode ser encontrada no Apêndice 1 deste trabalho.

¹⁹ O acervo digital destas publicações pode ser consultado, respectivamente, em: <<http://acervo.estadao.com.br/>> (Acervo Estadão) e <<http://acervo.folha.uol.com.br/?cmpid=menupe>> (Acervo Folha).

se sobre os possíveis impactos que cada um dos instrumentos poderia produzir sobre ela (sua paralisação, sua manutenção ou até mesmo sua revogação, por exemplo)²⁰.

Definiu-se 15 de fevereiro de 2017 como a data de encerramento para a coleta dos dados referentes às três unidades, de modo que acontecimentos posteriores na tramitação das ações judiciais e no projeto de decreto legislativo não foram objeto de investigação pela pesquisa.

2.4.2.1 Unidade de análise 1 – Ações Cíveis Públicas (OAB/SP e Ciclocidade)

Esta unidade de análise envolve o estudo das ações que trazem os debates sobre a política pública para o Poder Judiciário. Tratam-se de duas ações cíveis públicas (ACPs) das quais a pesquisa teve conhecimento²¹, ajuizadas com o propósito de contestar a política acerca dos limites de velocidade nas vias Marginais dos rios Pinheiros e Tietê²².

A primeira delas foi proposta pela OAB/SP em face da Municipalidade de São Paulo no dia 21 de julho de 2015 (processo nº 1027687-48.2015.8.26.0053). Os recursos advindos desta demanda também foram englobados na presente unidade, porém, como não

²⁰ Destaca-se, ainda, que outras unidades poderiam ser estabelecidas na pesquisa ante a eventual inclusão do plano Federal como um segundo caso a considerar. Contudo, esta abordagem foge ao escopo da investigação por dois motivos principais. Em primeiro lugar, pela opção de se realizar um estudo de caso único mais aprofundado; e, em segundo, porque uma busca preliminar no portal eletrônico da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.leg.br/busca/ProposicoesWeb/pesquisaAvancada>) no mês de julho de 2016 não encontrou proposições normativas (foram incluídas as Propostas de Emenda à Constituição; os Projetos de Lei Complementar e os Projetos de Lei) diretamente relacionadas ao assunto em questão – “gestão da velocidade”. Constatou-se que tais proposições dizem respeito sobretudo a questões criminais, ou, ainda, a disposições mais amplas sobre o tópico (valor das multas; aumento de pontos na Carteira Nacional de Habilitação; requisitos para a instalação de radares móveis, entre outros). Todavia, esses projetos não são voltados propriamente à alteração dos limites de velocidade determinados pelo CTB (nem para aumentá-los, nem para adequá-los às recomendações da Década de Ação da ONU).

²¹ O contato inicial com tais ações se deu por meio de sua divulgação na imprensa. Considerando que os sistemas de busca do Poder Judiciário operam, de forma geral, com decisões já proferidas em órgãos colegiados – portanto, em sede recursal –, o que torna difícil a realização de um mapeamento mais abrangente deste Poder, a seleção de tais processos não foi realizada após um levantamento exaustivo sobre o conjunto composto pelas ações judiciais referentes à política de regulação dos limites de velocidades nas Marginais de São Paulo. Desta forma, não se descarta a possibilidade de que outras ações ajuizadas em relação ao tema não tenham sido incluídas pela pesquisa, muito embora se trate de situação remota, já que foi assunto bastante acompanhado e divulgado pela mídia, que apenas noticiou a existência dos processos aqui abrangidos.

²² É possível ter acesso à íntegra das ações, que tramitam digitalmente, na página eletrônica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na seguinte *url*: <<https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=190090>> (E-SAJ-Consultas Processuais). As pesquisas foram realizadas entre 1º de setembro de 2015 e 15 fevereiro de 2017.

discutem a política pública em si – o item levado ao Tribunal de Justiça (TJ) diz respeito ao órgão competente para julgar a causa – deu-se menos ênfase à tramitação em segunda instância.

A segunda ACP (processo nº 1001965-41.2017.8.26.0053), por sua vez, foi ajuizada em 19 de janeiro de 2017 pela Ciclocidade em face do Município, de seu Prefeito, de seu Secretário de Transportes e do Presidente da CET. Também foram incluídos os recursos oriundos desta ação ao Tribunal de Justiça de São Paulo.

Por constituírem ações ainda sem trânsito em julgado, optou-se pelo estudo dos argumentos elaborados pelas partes, com especial enfoque na maneira pela qual autora e ré traduziram suas demandas perante o Poder Judiciário. Ademais, como a narrativa do caso segue uma ordem cronológica, esta unidade de análise divide-se entre os Capítulos 5 e 8, dedicados respectivamente às ações da OAB/SP e da Ciclocidade. Em cada um deles detalha-se de modo mais aprofundado a forma de organização e de exposição deste material²³.

2.4.2.2 Unidade de análise 2 – Projeto de Decreto Legislativo nº 56/2015

A segunda unidade de análise dirige sua atenção ao Poder Legislativo Municipal, selecionando o PDL nº 56/2015 como proposição legislativa a ser estudada. Esse elemento de investigação foi identificado a partir de uma busca realizada na página eletrônica da Câmara Municipal de São Paulo (<<http://www.camara.sp.gov.br/>>).

Para a coleta do material que envolve esta unidade de análise, optou-se, em uma fase preliminar da pesquisa, pelo levantamento da maior quantidade possível de documentos do Poder Legislativo desde a edição do Código de Trânsito Brasileiro. Assim, após a inserção de algumas palavras-chave²⁴, foram encontradas 309 proposições potencialmente relacionadas ao objeto de estudo desta dissertação. Desse total, 58 eram repetidas, havendo, portanto, 251 proposições legislativas a serem consideradas. O passo seguinte consistiu na exclusão daquelas anteriores a 22/01/1998, data em que entrou em vigor o CTB²⁵, já que, até então, os Municípios não faziam parte do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), sendo desprovidos de competência

²³ Destaca-se, desde já, que nos Apêndices 2 e 5 do texto encontra-se a sistematização dos dados referentes à ação civil pública ajuizada pela OAB/SP e pela Ciclocidade.

²⁴ A relação das palavras-chave utilizada encontra-se disponível no Apêndice 3.

²⁵ O CTB foi promulgado em 23/09/1997 e entrou em vigor no dia 22/01/1998.

na matéria, motivo pelo qual não interessam ao presente estudo de caso. Com base neste critério, foram eliminados 123 projetos.

Restaram, assim, 128 proposições apresentadas entre 22/01/1998 (início da vigência do CTB), e 31/08/2016 (data da consulta à página eletrônica da Câmara). No intuito de identificar o tópico específico ao qual dizem respeito, procedeu-se à leitura das respectivas ementas. Para verificar, ainda, se guardavam ou não relação com o tema desta pesquisa, foram agrupadas em algumas categorias²⁶, de acordo com os assuntos tratados. Entre elas, algumas tiveram bastante destaque, como “multas por radar”; “nome de rua” e “eventos e espaços públicos”²⁷.

Ainda assim, não foi possível identificar, em razão da ambiguidade do texto²⁸, o objeto de algumas das proposições. Dessa forma, após sua organização em categorias, realizou-se leitura de seu inteiro teor, bem como, quando necessário, da justificativa apresentada pelo parlamentar ao protocolá-la. Ao final desta etapa, foi obtido um conjunto de 24 projetos legislativos potencialmente relacionados aos propósitos desta investigação, número ainda considerado elevado em vista das demais unidades de análise que integram a pesquisa.

Diante deste panorama, verificou-se que a proposição legislativa que mais diretamente se relacionava ao ato do Poder Executivo referente à política de controle de velocidade nas Marginais foi o PDL nº 56/2015. Isso porque, seu objeto diz respeito, especificamente à

[...] revogação dos efeitos das Portarias 203 a 206/2015-DSV.GAB, de 17, publicadas em 18 de julho de 2015, que reduziram as velocidades nas marginais – Tietê e Pinheiros, no âmbito do Município de São Paulo, oriunda do Departamento de Operação do Sistema Viário – DSV, da Secretaria de Transporte do Município de São Paulo, nos termos do artigo 236 do regimento interno da Câmara Municipal de São Paulo. (PDL nº 56/2015, 2015, p. 2).

²⁶ Mais detalhes acerca dos procedimentos de coleta realizados nesta etapa podem ser encontrados no Apêndice 3 deste texto.

²⁷ Nota-se, em relação à categoria “eventos e espaços públicos”, uma série de proposições legislativas voltadas ao estabelecimento de datas festivas em homenagem aos automóveis (mencionam-se, entre outros, a criação do dia do “antigomobilista”, bem como o desfile e a exposição do “antigomobilismo”; a instituição do dia do “Chevrolet”; e a realização da *São Paulo Old Fashion Car*).

²⁸ A título exemplificativo, foi o que se verificou em relação às proposições cuja ementa contém a redação “e dá outras providências”.

Portanto, entendeu-se necessário dirigir o foco do trabalho à sua compreensão aprofundada, sobretudo em função da grande quantidade de documentos disponibilizados eletronicamente a respeito do projeto²⁹.

2.4.2.3 Unidade de análise 3 – Limites de velocidade nas campanhas eleitorais

Por fim, como terceira unidade de análise, procurou-se verificar *se* e *como* o tema que envolve os limites de velocidade nas vias Marginais apareceu nas propostas de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo nos anos de 2016 e de 2012. Isso deve-se ao fato de que, em razão da competência atribuída pelo Código de Trânsito à Administração Municipal na regulação dos limites de velocidade das vias sob sua circunscrição, a troca de sua chefia representa uma possibilidade concreta de alteração da política estudada.

Para tanto, em setembro de 2016, foi realizada busca no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através da *url* <<http://www.tse.jus.br/>>. Selecionou-se, então, a aba “eleições 2016” (<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/eleicoes-2016>>), e, na sequência, “divulgação de candidaturas e contas eleitorais” (<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas-e-prestacao-de-contas-eleitorais>>). No link <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>, optou-se pela região Sudeste e, mais especificamente, pelo Estado de São Paulo, onde selecionou-se a guia relativa à pesquisa de candidatos (<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2016/2/SP/municipios>>), e, dentro dela, o Município de São Paulo. Encontrou-se, assim, lista com o nome dos onze concorrentes à Prefeitura da Capital e de suas respectivas propostas de governo (<<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2016/2/71072/candidatos>>).

Somadas, tais propostas representam 344 páginas. No intuito de otimizar o processo de coleta dos dados, buscou-se, em cada uma delas, doze palavras-chave relacionadas ao tópico

²⁹ Consultando-se o sistema do processo legislativo (SPLegis) da Câmara Municipal de São Paulo, disponível na *url* <<http://www.camara.sp.gov.br/atividade-legislativa/splegis-consulta/>>, obteve-se acesso à íntegra do dossiê relativo ao PDL nº 56/2015. Trata-se de documento contendo a proposta apresentada e a sua justificativa, as Comissões de mérito designadas para sua apreciação, os pareceres produzidos, os resultados das votações parciais a seu respeito, etc.

em questão³⁰. As informações obtidas foram organizadas em uma tabela, estruturada posteriormente em oito campos para preenchimento.

Concluída a sistematização das informações correspondentes às eleições Municipais de 2016, deu-se início, também em setembro de 2016, à busca das propostas de governo dos candidatos no ano de 2012. Uma vez que a política de redução de velocidades em São Paulo teve início em 2010, e a Década de Ação da ONU em 2011, buscava-se estabelecer uma possível comparação entre as promessas feitas pelos concorrentes em 2012 e em 2016, investigando se a política aparecera com a mesma intensidade nas duas disputas eleitorais.

Assim, na página eletrônica do TSE foi selecionada a aba “eleições”, e, na sequência, “eleições anteriores”, especificando a busca para o período de 2012 (<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2012/eleicoes-2012>>). Depois, em “divulgação de candidaturas” (<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2012/divulgacao-de-candidaturas-divulgacand2012>>), optou-se pelo link “divulgacand2012” (<<http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/ResumoCandidaturas.action>>), no qual foram inseridos o Estado de São Paulo e a sua respectiva capital, São Paulo (<<http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/abrirTelaPesquisaCandidatosPorUF.action?siglaUFSelecionada=SP>>).

Como resultado, encontrou-se a relação dos doze candidatos que disputaram a Prefeitura em 2012, bem como as propostas de governo protocoladas por dez deles. Somadas, equivalem a 183 páginas. No intuito de estabelecer comparações com as informações concernentes a 2016, procedeu-se à mesma organização dos dados descrita anteriormente, isto é, tanto à busca pelas mesmas palavras-chave, quanto ao preenchimento da tabela correspondente³¹.

Concluída esta etapa, a presente unidade de análise destaca, então, o candidato João Doria, que se saiu vitorioso no primeiro turno da disputa eleitoral de 2016. Enfatiza, novamente, as promessas feitas por ele em relação ao tema da velocidade no trânsito e apresenta os pontos centrais do Programa implementado nas vias Marginais no início de 2017, caracterizado como uma das primeiras ações de sua Gestão.

³⁰ São elas: *acidente; Década de Ação; fiscalização; guarda; indústria; multa; OMS; ONU; pegadinha; velocidade; segurança; trânsito; radar.*

³¹ As informações referentes às eleições de 2016 e de 2012 encontram-se disponíveis no Apêndice 4 deste trabalho.

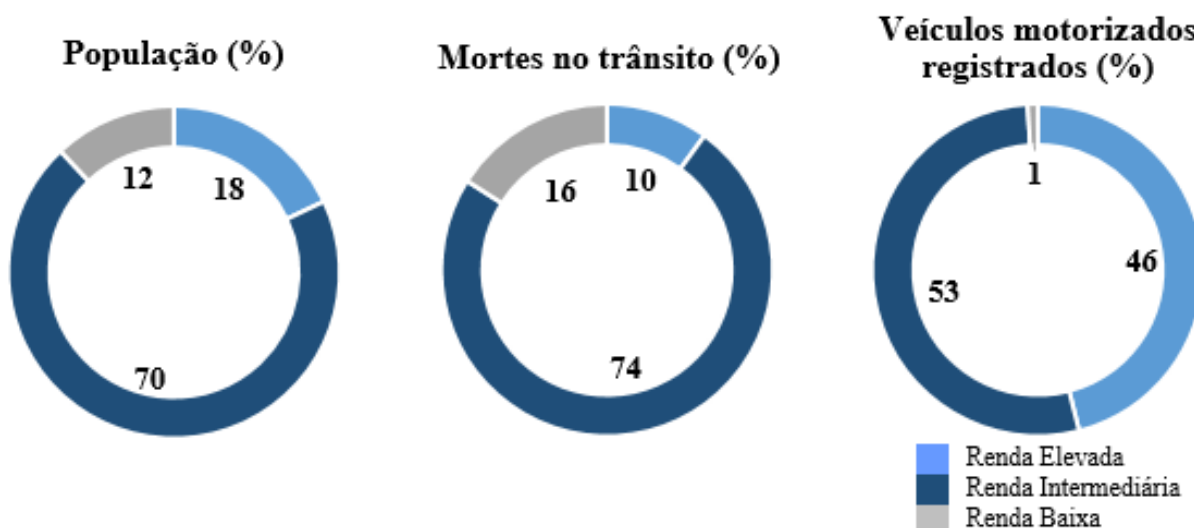
3. SEGURANÇA VIÁRIA, MOBILIDADE URBANA E DESENVOLVIMENTO

3.1 BREVE RETRATO DA SITUAÇÃO MUNDIAL

Os acidentes de trânsito representam uma das maiores causas de morbimortalidade ao redor do mundo: mais de 1.2 milhão de pessoas morrem todos os anos e mais de 50 milhões são vítimas de lesões não fatais em decorrência de tais eventos. Determinados grupos, identificados, entre outros aspectos, por idade e sexo, são mais impactados, como é o caso da população jovem do sexo masculino (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. x). No entanto, para além desses fatores, a literatura recente associa fortemente questões de segurança viária aos níveis econômicos e sociais de determinado país ou região.

Nesse sentido, constata-se um aumento progressivo no número de acidentes nos países em desenvolvimento, principalmente naqueles de economia emergente, em que as elevadas taxas de urbanização e de motorização foram acompanhadas por um rápido crescimento econômico: com apenas 54% da frota mundial de veículos, eles respondem por 90% das mortes e das lesões no trânsito (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 4), conforme representado pela figura abaixo:

Figura 1. População, mortes no trânsito e veículos motorizados, segundo a renda do país.



Fonte: adaptado de OMS (2015-a, p. 4).

Entre as razões apontadas pela OMS (2015-a) para que a insegurança viária seja um problema crescente nos países em desenvolvimento estão questões ligadas a três elementos em especial, indicadas abaixo:

- **Deficiências na infraestrutura rodoviária e médico-assistencial:** vias mal projetadas e sem conservação adequada; veículos velhos, desprovidos de manutenção ou de um padrão mínimo de segurança, bem como atendimento precário às vítimas;
- **Presença de um número maior de usuários vulneráveis³² nas vias:** a grande concentração de pedestres, ciclistas e motociclistas está diretamente relacionada à ausência de acesso igualitário à mobilidade³³, principalmente à oferta de transporte público de qualidade a um preço acessível;
- **Deficiências na capacidade institucional:** ausência de uma agência nacional responsável por liderar e coordenar as políticas de segurança no trânsito entre diferentes setores e níveis de governo; problemas alusivos à corrupção de funcionários do Estado; fiscalização incipiente e baixo grau de *enforcement*³⁴ das leis, e, ainda, legislação que não engloba os principais fatores de risco comportamentais para a ocorrência de acidentes.

³² O termo “vulnerável” refere-se, ao longo deste texto, aos usuários expostos diretamente aos impactos de uma colisão (pedestres, ciclistas e motociclistas), em oposição aos que se encontram protegidos dentro de um veículo (condutores e passageiros), uma vez que aqueles são muito mais frágeis e sujeitos a lesões (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 30).

³³ Este aspecto é ressaltado na Declaração de Brasília sobre Segurança no Trânsito, ao reconhecer que “[...]. A segurança no trânsito requer abordar questões amplas de acesso equitativo à mobilidade, e que a promoção de modos de transporte sustentável, em particular, transporte público e deslocamentos a pé e de bicicleta seguros, é elemento essencial para a promoção da segurança no trânsito [...]”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015-b, p. 3).

³⁴ A expressão inglesa *enforcement* não possui tradução exata para o português. Segundo o dicionário Oxford (OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2009, p. 454), a mais aproximada seria “fazer cumprir [a lei]” ou “aplicação [da lei]”. No intuito de preservar o sentido dos textos a que faz referência, o presente trabalho mantém o uso do termo original em inglês, conforme utilizado pela literatura.

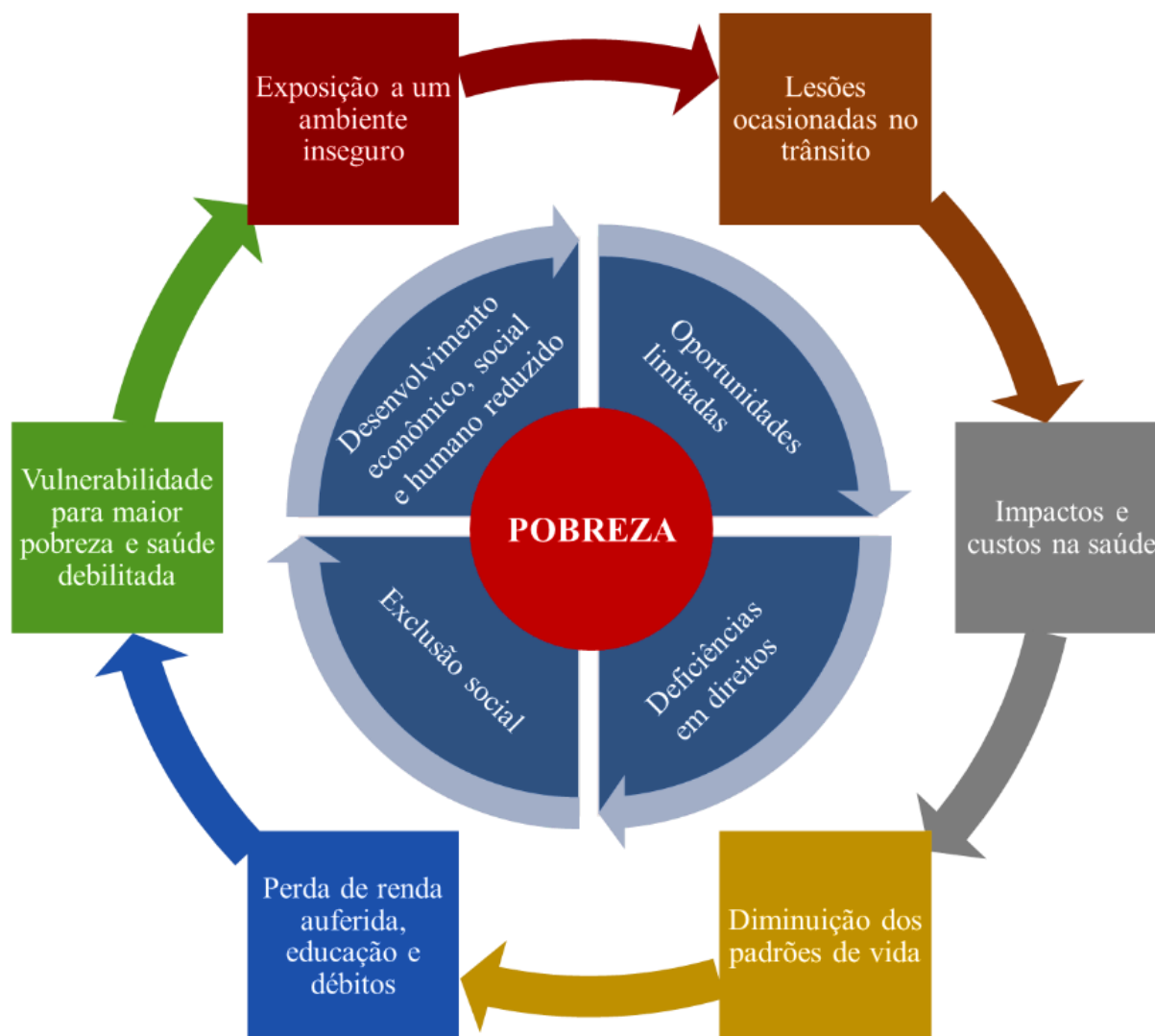
A OMS constata, ainda, que a necessidade de enfrentar outras demandas urgentes no campo do desenvolvimento, associadas a problemas como fome, saneamento básico e moradia, torna o investimento em segurança viária pelos Governos de tais países uma questão secundária. Os investimentos costumam ser baixos e, assim, incompatíveis com a escala do problema e com as necessidades do setor. As consequências deste cenário são trágicas. Se por um lado gasta-se menos com a prevenção de acidentes, uma vez que esta não é vista como prioridade, por outro, não se podem evitar os elevados gastos que decorrem da grande quantidade dos eventos de trânsito registrados nos países em desenvolvimento. Estas despesas, por sua vez, também possuem o efeito negativo de onerar ainda mais os já sobrecarregados sistemas de saúde, de justiça e de previdência social, representando custos econômicos, ambientais, humanos e sociais estimados em até 5% do seu produto interno bruto (PIB), chegando a superar a verba anual que recebem em programas de auxílio internacional (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. xi).

Considerando, ainda, que as pessoas entre 15 e 44 anos são as principais vítimas desses acidentes, observa-se seu impacto sobretudo na população economicamente ativa, de quem se espera uma maior contribuição ao núcleo doméstico, à sociedade ou à força de trabalho como um todo. Dessa forma, muitas famílias têm a sua situação de carência agravada pela morte de um “arrimo”, ou pelas despesas necessárias à recuperação de uma pessoa com sequelas de um acidente (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. xi).

De modo geral, a relação entre as lesões causadas pelo trânsito e o processo de desenvolvimento pode ser representada com o auxílio da ilustração a seguir, em que se destaca o papel central representado pela pobreza na problemática dos acidentes de trânsito, que se justifica tanto pela associação com fatores que elevam o risco de tais ocorrências, quanto pelas consequências deletérias que estas podem oferecer aos indivíduos e à sociedade³⁵.

³⁵ Conforme destacado pela Declaração de Brasília, “[...]. as mortes e lesões no trânsito são também uma questão de equidade social, já que as pessoas pobres e vulneráveis são, com maior frequência, também usuários vulneráveis das vias [...], os quais são desproporcionalmente afetados e expostos a riscos de lesões e mortes no trânsito, que podem levar a um ciclo de pobreza exacerbada pela perda de renda [...]”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015-b, p. 3).

Figura 2. Lesões ocasionadas pelo trânsito e ciclo de pobreza.



Fonte: adaptado de Silverman (2016, p. 8).

Durante muito tempo, falou-se nos eventos de trânsito como uma “epidemia negligenciada” (NORMAN, 1962). Isso porque, apesar do contexto descrito anteriormente, o tema demorou para ser visto como uma prioridade entre os tópicos relacionados ao desenvolvimento, como salienta Borowy (2013):

Todas as causas de morte são iguais na medida em que elas provocam a morte. Todavia, algumas são menos iguais que outras por serem mais negligenciadas, mais dadas como certas, ou, então, mais aceitas como uma parte inevitável da vida. Lesões no trânsito devem ser incluídas entre as mais desiguais [...]. Apesar disso, até pouco tempo atrás, a resposta da comunidade internacional de saúde a tal problema parecia estranhamente irrisória. O esforço da comunidade global para patrocinar a segurança no trânsito é estimado em aproximadamente US\$ 10 - 25 milhões por ano, uma fração das quantias

gastas em outras questões de saúde pública de dimensão comparável. As organizações internacionais de saúde nunca focaram no adequado controle do problema, além de investirem pouco na realização de pesquisas. Na verdade, o tópico só foi descoberto há cerca de quinze anos, muito embora já estivesse presente há décadas. **Como essa incongruência entre o fardo causado pelas lesões de trânsito e a falta de uma resposta efetiva a elas pode ser explicada?** (BOROWY, 2013, p. 108 e 109, tradução nossa, grifos nossos).

Este questionamento a respeito do descompasso entre os danos que provêm das questões de trânsito, de um lado, e a resposta ineficiente da comunidade internacional, de outro, é examinado por Borowy no artigo *“Road Traffic Injuries: Social Change and Development”* (2013). Nele, a autora investiga o processo de entrada do tema na pauta de instituições internacionais voltadas à promoção do desenvolvimento, sobretudo da ONU.

Para conduzir o trabalho, utiliza a técnica da análise do discurso, explorando tanto a forma pela qual as lesões causadas pelo trânsito (LCTs) foram construídas no intuito de servir às agendas de desenvolvimento local, regional e global, quanto o processo de (re)negociação do próprio ideal de desenvolvimento por meio do discurso das LCTs e vice-versa. Com este propósito, uma série de publicações-chave produzidas por organizações de reconhecida importância nas áreas da saúde e/ou da mobilidade internacionais são revisadas e contextualizadas dentro de dois tópicos: em primeiro lugar, o da discussão científica dominante no período; e, em segundo, o dos dados relativos à mortalidade causada em decorrência das LCTs, ao financiamento ao desenvolvimento e à infraestrutura viária existente (BOROWY, 2013, p. 111). A seção a seguir retoma estes pontos conforme apresentados pela autora³⁶.

3.2 ENTRADA DA SEGURANÇA VIÁRIA NA AGENDA INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

3.2.1 As origens das lesões causadas pelo trânsito

A história das lesões causadas pelo trânsito remonta à industrialização e à motorização vivenciadas na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA) no final do século XIX e na primeira metade do século XX. Se por um lado tem-se a constatação de que as LCTs

³⁶ Em função da detalhada revisão de literatura conduzida por Borowy, que em muito contribui aos objetivos desta dissertação, justifica-se a elaboração do item 3.2 (Entrada da segurança viária na agenda internacional de desenvolvimento) com base em seu trabalho (*Road Traffic Injuries: Social Change and Development*, 2013), ao qual pertence a integralidade da autoria das informações nele contidas. As traduções e as adaptações são, contudo, de responsabilidade da presente pesquisa.

integram a discussão sobre os automóveis desde o seu surgimento, por outro, talvez nem mesmo o olhar mais pessimista à época seria capaz de antever a dimensão que o assunto alcançaria em um futuro não muito distante (BOROWY, 2013, p. 112).

Os primeiros automóveis fabricados nos EUA pertenciam a uma pequena elite com apreço pela alta velocidade. Este comportamento despertava certa repulsa social tanto pelo fato de ser visto pela comunidade como exclusivo de uma camada muito privilegiada, quanto em razão de que, ao trafegar de modo veloz, o automóvel representava grande perigo para os demais usuários das vias. Instaurou-se, assim, de início, uma forte animosidade contra os carros nas décadas de 1910 e de 1920, sobretudo nas áreas urbanas, considerando-se que aos motoristas era atribuída a responsabilidade pela perturbação da ordem pública e pela colocação da vida das pessoas em risco, principalmente de crianças a pé (BOROWY, 2013, p. 112).

Contudo, grupos do setor automobilístico valeram-se de diferentes estratégias para reverter tal imagem. Ao retratar os motoristas como minoria perseguida e os pedestres como usuários menos legítimos do espaço viário, obtiveram êxito em redefinir a ideia do carro como um instrumento vinculado à liberdade, e não a acidentes e mortes. Dessa forma, qualquer restrição ao uso destes veículos motorizados era enquadrada retoricamente como forma de inibir o direito de as pessoas escolherem o seu modo preferido de deslocamento e/ou de utilização das vias. Com isso, já na década de 1930, antes mesmo de os carros se tornarem maioria entre os participantes do tráfego, grande parte da sociedade já havia aceitado que as ruas pertenciam primariamente a eles. Somada a atividades lobistas, a democratização da posse dos automóveis também impulsionou essa mudança de mentalidade: as pessoas começaram a comprar seus primeiros veículos não somente porque eram úteis e divertidos, mas também pelo respeito ou *status* conferido aos seus donos (BOROWY, 2013, p. 112 e 113).

Todavia, a propagação do transporte individual motorizado era algo que ia além de um conjunto privado de aspirações. Em todo lugar, o planejamento governamental e a construção de um extenso sistema terrestre de vias antecederam a posse em grande quantidade dos carros. Em 1916, quando menos de 4% da população norte-americana possuía qualquer tipo de veículo, o Presidente Wilson, dos Estados Unidos, transformou em lei o primeiro programa em larga escala de construção de rodovias através do *Federal Aid Road Act*. O mesmo aconteceu na Europa, onde a ampla disseminação da motorização foi iniciada somente na década de 1950. Na Alemanha, por exemplo, políticas que visavam a produção de um “carro do povo” (origem na expressão *volkswagen*), bem como de rodovias, deram início a uma

plataforma que estimulava o desenvolvimento de ambos, vistos como elementos de importância militar. De forma semelhante, o Governo italiano inaugurou política de criação de rodovias anos antes de sequer existir uma quantia considerável de motoristas no país. Em 1938, a posse de um veículo já não era mais restrita às camadas privilegiadas na França ou na Grã-Bretanha (BOROWY, 2013, p. 113).

O aumento do número de carros caminhou em conjunto com a elevação do fardo causado pelos acidentes viários. Nos EUA, as mortes por LCTs subiram significativamente entre a Primeira Guerra Mundial e a década de 1930. Tais índices declinaram apenas durante a Segunda Guerra, expandindo ao seu término e vitimando mais de cinquenta mil pessoas em 1970. Na Inglaterra, por sua vez, a situação tornou-se mais crítica depois de 1939, quando os blackouts do período da guerra exacerbaram os perigos já existentes nas vias. Embora menores que as taxas registradas nos EUA, elas eram impressionantes se comparadas às causadas pelas batalhas: enquanto 370 mil pessoas foram mortas ou feridas na Grã-Bretanha em função do conflito armado, no mesmo período, 588 mil foram vitimadas no trânsito, número significativamente mais elevado (BOROWY, 2013, p. 113 e 114).

Contudo, a ampla percepção de que o fortalecimento da indústria automotiva constituía instrumento imprescindível à reconstrução econômica e à recuperação social necessárias no período pós-Guerra conferiu aos automóveis, mais uma vez, certa conotação positiva, tornando-os parte da mentalidade a respeito do desenvolvimento. Tal discurso foi complementado pela perspectiva de que carros velozes não deveriam ser vistos como uma fonte de perigo nas ruas, mas como um orgulhoso elemento da modernidade. A partir de então, o viés pró-carro e a sua maior democratização alteraram o cenário anterior, que a eles atribuía a responsabilidade pelos acidentes. O discurso foi reformulado para se concentrar no *fator humano* como responsável por tais ocorrências: na Grã-Bretanha, deu-se primazia ao comportamento *imprudente* dos pedestres, enquanto que nos Estados Unidos culpava-se a atuação dos motoristas (BOROWY, 2013, p. 115).

Em síntese, as lesões no trânsito passaram a caracterizar uma disfunção gerada pelos indivíduos participantes do trânsito, insuficientemente adaptados às demandas da vida contemporânea (BOROWY, 2013, p. 115).

3.2.2 A construção de uma questão de saúde pública

Durante a primeira metade do século XX as lesões causadas pelo trânsito não configuraram uma questão de saúde pública internacional. Até mesmo a Liga das Nações³⁷, pioneira em coletar e sistematizar dados acerca da saúde pública mundial, ignorou completamente o assunto. Somente em 1951, quando os Estados Unidos registraram sua milionésima morte em decorrência de tal fator, é que a comunidade internacional passou a prestar atenção ao tema. A Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa iniciou, então, uma série de publicações com estatísticas detalhadas sobre o trânsito viário em dezoito países situados naquele continente (BOROWY, 2013, p. 115 e 116).

A Organização Mundial da Saúde, criada em 1948, reconheceu as lesões no trânsito como um problema sanitário relevante, passando a defini-las nestes termos. No ano de 1957, conduziu uma investigação relativa a acidentes causados por veículos motorizados. Quarenta e sete Estados-membros retornaram o questionário apresentado pela pesquisa: juntos, registraram 102.552 mortes (79.810 do sexo masculino) em uma população de 650 milhões. Não se tinha, à época, informações sobre o número ainda maior de pessoas lesionadas no trânsito. Buscando chamar atenção para este assunto tão negligenciado, a OMS dedicou o dia mundial da saúde³⁸ de 1961 aos “acidentes e sua prevenção”. Além disso, encomendou a elaboração de um estudo mais aprofundado a seu respeito (BOROWY, 2013, p. 116).

Publicado em 1962 sob o título “*Road Traffic Accidents – Epidemiology, Control and Prevention*”, o documento declarava as LCTs um problema de saúde pública de primeira magnitude. Embora os dados existentes naquele momento dificultassem o estabelecimento de comparações entre os países, pois cada um contabilizava de forma específica as mortes no trânsito, foi possível perceber semelhanças relativas ao sexo e à idade para a ocorrência dos acidentes. Neste sentido, o que mais se destacou foi a discrepância entre os sexos, pois observou-se que em todas as nações abarcadas pelo relatório a razão entre o óbito de homens e de mulheres no trânsito variava de três a cinco vezes, fato atribuído a um “padrão biológico ou sociológico” até então pouco compreendido. No quesito idade, por sua vez, as LCTs representavam uma das maiores causas de morte dentro da faixa etária correspondente aos

³⁷ A Liga das Nações foi criada após a Primeira Guerra Mundial com o objetivo de facilitar a adoção de medidas de interesse internacional, incluídas aquelas voltadas à prevenção e ao controle de doenças.

³⁸ O dia mundial da saúde é celebrado em 7 de abril para marcar a data de fundação da OMS, ocorrida em 1948. A cada ano se escolhe como tema determinado tópico que reflete uma área prioritária da saúde pública, no intuito de que pessoas em diferentes lugares se envolvam em atividades voltadas à promoção de uma vida mais saudável (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2016-a).

jovens adultos (população economicamente ativa), provocando, com isso, grave perda à comunidade (BOROWY, 2013, p. 116).

Assim, passou-se a evidenciar uma discrepância: enquanto os acidentes de trânsito desaceleravam o crescimento econômico de forma tangível (porém não quantificável), o papel essencial da motorização no desenvolvimento da economia era nítido. Neste sentido, tal relatório mostrou que as LCTs configuravam parte crescente das taxas de mortalidade de um país à medida que este se tornava mais desenvolvido. Em função disso, justamente porque a relação entre desenvolvimento e motorização parecia tão óbvia, considerava-se aceitável uma taxa de mortalidade em torno de 20 em 100 mil habitantes – que seria, afinal, o preço a ser pago em troca do progresso trazido pelos automóveis (BOROWY, 2013, p. 117).

Todavia, a percepção de que as lesões de trânsito constituíam um problema de saúde pública ainda se restringia à Europa e à América do Norte, onde foi gradualmente mudando de caráter. Grupos de especialistas em saúde, políticos, advogados e ativistas começaram a debater que as mortes no trânsito haviam chegado a um número inaceitável, e que o *design* dos carros, ao não priorizar a segurança, tinha grande parcela de culpa em tais ocorrências. As pessoas foram introduzidas, então, a novos argumentos, tanto em audiências realizadas no Congresso norte-americano quanto a partir do famoso livro “*Unsafe at any speed*”, lançado por Ralph Nader³⁹ em 1965 (BOROWY, 2013, p. 117 e 118).

Em 1966, o Presidente dos Estados Unidos, Lyndon Johnson, sancionou duas leis aumentando os padrões de segurança nos carros e nas vias, além de criar nova agência Federal, a *National Highway Safety Bureau*, para controle das LCTs. Todos estes eventos representaram considerável mudança na concepção de que o crescimento econômico não deveria ser visto como causador de acidentes, mas como sua solução (BOROWY, 2013, p. 117 e 118).

À medida que muitos dos centros urbanos localizados nos países industrializados vivenciaram um aumento nos índices de congestionamento, com todos os custos ambientais, sociais e econômicos a eles associados, além do incremento no número de LCTs, medidas para reduzir o tráfego motorizado em seus territórios passaram a ser instituídas. Foi assim que, ao longo da década de 1970, diferentes cidades restringiram as vagas de estacionamento em suas

³⁹ Ralph Nader (1934–) é um advogado norte-americano interessado por pesquisas relacionadas ao setor automotivo desde a Faculdade de Direito. O livro “*Unsafe at any speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile*” gerou grande repercussão à época, notadamente pelo tom crítico, já evidenciado em sua primeira frase: “Por mais de um século, a indústria automobilística produziu mortes, lesões e uma inestimável tristeza e privação a milhões de pessoas” (JENSEN, 2015, tradução nossa).

áreas centrais, ampliaram a oferta de transporte público, criaram zonas de circulação exclusivas para pedestres e adotaram ações voltadas à inserção dos ciclistas no tráfego. Essas políticas tiveram impacto significativo nos acidentes de trânsito. No caso de Ottawa, por exemplo, foram reduzidas em 40% as taxas de LCTs nas áreas em que tais providências foram implementadas. Já em Nagoya assistiu-se à queda de 59% no índice de mortalidade em seus distritos comerciais. Embora continuassem aumentando sua presença na América do Norte e em algumas regiões do Japão e da Europa, os carros já não refletiam de forma absoluta o melhor ou o mais moderno meio de transporte em todos os países ricos. Com isso, os pedestres recuperaram um pouco do espaço urbano do qual tinham sido expulsos algumas décadas antes (BOROWY, 2013, p. 118).

Neste período, a OMS passou a tratar as LCTs de forma mais séria, conclamando as autoridades de saúde dos Estados-membros a providenciarem, com urgência, lideranças voltadas ao combate do problema. Entre 1975 e 1998 as taxas de mortalidade no trânsito caíram de forma acentuada em praticamente todas as nações desenvolvidas, levando um especialista em saúde pública a afirmar que a epidemia de mortes no trânsito talvez fosse a mais marcante, sobretudo, em razão do modo pelo qual havia sido controlada (BOROWY, 2013, p. 118 e 119).

Infelizmente tal análise ignorou a esmagadora maioria da população mundial, pois as LCTs estavam rapidamente se transformando em um enorme fardo à saúde pública nos países em desenvolvimento. De 1975 a 1998, as mortes no trânsito cresceram cerca de 237.1% na Colômbia, 243% na China e 383.8% em Botsuana. Se em muitos aspectos a situação dos países de baixa e média renda nas décadas de 1980 e 1990 se assemelhava àquela da Europa e dos Estados Unidos no início do século XX, sobretudo porque as maiores vítimas no trânsito eram os pedestres e os ciclistas, havia, também, inúmeras diferenças. Estas eram representadas, entre outras, pelos agrupamentos vivendo nos arredores de estradas, pela inexistência de pavimentação em importantes vias urbanas, e pela ausência de adequado atendimento emergencial ou de primeiros socorros (BOROWY, 2013, p. 119 e 120).

De forma gradual, as organizações internacionais começaram a tomar contato com esta situação e com a necessidade de enfrentá-la. Tendo em vista que a América do Norte e a Europa acumulavam décadas de experiência no assunto, das quais resultaram uma positiva diminuição nas taxas de acidentes, parecia natural a tendência de se aplicar as lições aprendidas no *mundo desenvolvido* aos problemas encontrados nos países *em desenvolvimento*. Porém, ao se procurar fazê-lo, alguns questionamentos surgiam: quais eram exatamente estes ensinamentos? Quais motivos tinham de fato levado a um declínio das LCTs nos países

desenvolvidos? E, ainda, quais práticas poderiam ser aplicadas ao restante do mundo, para o benefício de quem e a qual custo? (BOROWY, 2013, p. 119).

Neste momento o Banco Mundial despontara como órgão relevante no financiamento internacional da saúde, passando a investir em uma série de projetos voltados ao tema do trânsito. Entretanto, o discurso na área da saúde encontrava dificuldades em competir com a visão já enraizada na Instituição, que tinha na construção de estradas e no aumento do tráfego viário um componente essencial do incentivo ao desenvolvimento econômico. Apesar de parcela significativa da população dos países de baixa ou de média renda não ter acesso a carros, o tráfego motorizado havia se transformado no modelo aceito pelo Banco para o desenvolvimento do setor de transportes, o que justificava os financiamentos concedidos a inúmeros países, entre os quais o Brasil (BOROWY, 2013, p. 120 e 121).

Enquanto isso, os acidentes de trânsito tornavam-se uma crescente preocupação aos países em desenvolvimento. Em resposta a dados alarmantes retratando as LCTs como uma epidemia global oculta, o BM criou a *Parceria Global para Segurança no Trânsito* (GRSP, na sigla em inglês), aliança formada por uma série de representantes de empresas, membros da sociedade civil e de outras organizações envolvidas com a questão⁴⁰. No período de alguns anos a GRSP financiou diversos projetos relacionados à segurança viária ao redor do mundo. Contudo, à semelhança do que acontecera algumas décadas antes nos países ricos, o foco principal centrava-se no comportamento das possíveis vítimas, retratadas como as principais responsáveis pelos acidentes de trânsito. Além disso, a presença de representantes da indústria automobilística entre os integrantes da GRSP restringia a adoção de estratégias que, a princípio, questionassem a motorização (BOROWY, 2013, p. 122-124).

3.2.3 A disputa por conceitos de desenvolvimento

Ao final do século XX, as discussões acerca das LCTs evoluíram para um debate mais substantivo sobre o desenvolvimento global, fato estimulado pela introdução da curva de Kuznets nas pesquisas dedicadas ao assunto⁴¹. No ano 2000, publicação do “*International*

⁴⁰ Incluem-se, entre elas, a Fundação pertencente à Federação Internacional do Automóvel (Fundação Fia), a Cruz Vermelha Internacional, a Fundação Bloomberg e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (GLOBAL ROAD SAFETY PARTNERSHIP, 2015).

⁴¹ Remonta-se à teoria formulada por Simon Kuznets em 1955, de que, com base em dados históricos dos países industrializados, a curva social da desigualdade aumentava nas fases iniciais do processo de modernização e diminuía a partir de um momento específico, no qual a renda nacional continuava crescendo. Deste modo, a relação

Journal of Epidemiology” relacionou, ao que tudo indica de forma pioneira, tal curva à ocorrência de LCTs em função do nível de prosperidade de determinado lugar. Esta visão sugeria que, por si só, o crescimento econômico levaria à sua redução, fazendo com que o aumento do PIB fosse a melhor estratégia para diminuir o fardo do modelo de motorização amplamente difundido. Também implicava que as LCTs, caracterizadas como um problema de saúde, seriam solucionadas em países de economia próspera (BOROWY, 2013, p. 125).

Esta visão foi adotada pelo BM em 2003, na publicação de um manuscrito sobre fatalidades no tráfego e crescimento econômico. Analisando os dados acerca do número de veículos por pessoas e as mortes por veículos em oitenta e oito países entre 1963 e 1999, teria sido constatado que o *turning point* da curva de Kuznets ocorreu a um PIB per capita de \$ 8.600 em 1985. Com base nos dados e nos prognósticos da população e do crescimento econômico, projetava-se um longo período até que os países em desenvolvimento alcançassem as baixas taxas de lesões no trânsito existentes nos países de alta renda. O Brasil, por exemplo, atingiria o pico da mortalidade no trânsito em 2032, vindo a experimentar uma taxa de 26 mortes em 100 mil habitantes em 2050⁴², comparada à de 11 em 100 mil desfrutada pelos países ricos no ano 2000. Ao final do relatório, contudo, é mencionado que essas projeções se baseavam na manutenção das políticas em curso, ou seja, elas poderiam não se confirmar diante da adoção de medidas voltadas ao enfrentamento das LCTs (BOROWY, 2013, p. 126).

A publicação do BM causou diferentes reações entre pesquisadores, seja angariando apoio, seja produzindo críticas entre quem propunha outro tipo de abordagem à questão. De qualquer forma, estimulou o surgimento de novas perspectivas, uma delas em relação à própria terminologia adotada para se referir às lesões no trânsito. Em 1987 um grupo de especialistas neozelandeses propôs que o vocábulo “acidente” deveria ser rejeitado, uma vez que inúmeras lesões, incluídas as de trânsito, não resultavam de mera fatalidade do destino, mas de causas previsíveis e evitáveis⁴³. Sugeriu-se, em seu lugar, a adoção do termo “colisões”. Muito embora este debate tenha se espalhado pela Europa, a nova denominação demorou para ser incorporada. Somente em 2001, sob a alegação de ser responsável pelo estabelecimento e pela utilização de padrões na linguagem médica, o renomado “*British Medical Journal*” banuiu a expressão

entre desigualdade e crescimento econômico evoluía em uma curva com a forma da letra U invertida (BOROWY, 2013, p. 125).

⁴² Segundo a OMS, a taxa de mortalidade do Brasil para o ano de 2013 foi de 23.4 em 100 mil habitantes, sendo observadas, contudo, grandes diferenças conforme as regiões do País (2015-a, p. 100).

⁴³ O debate sobre a inadequação da terminologia “acidente” foi mencionado no Capítulo 1 desta pesquisa.

acidente de suas páginas. Esta mudança foi adotada por muitos pesquisadores e também pelas publicações da OMS. Todavia, a classificação internacional de doenças (CID-10) manteve a nomenclatura antiga, assim como muitos outros autores (BOROWY, 2013, p. 126 e 127).

Iniciativas diversas produziram consequências mais amplas. Em 1999, por exemplo, teve início na Suécia o discurso acerca da urgência na adoção de uma *abordagem sistêmica* ao problema, isto é: ao invés de caracterizar o transporte motorizado como uma opção inevitável, estratégias inteligentes deveriam focar nos propósitos subjacentes ao tráfego (transporte e mobilidade), bem como na vulnerabilidade do corpo humano a impactos externos, investigando modos de se combinar os maiores benefícios com o menor sacrifício possível. A *abordagem sistêmica* também foi incorporada pela OMS no relatório “*World Report on Road Traffic Injury Prevention*”, que, produzido em parceria com o Banco Mundial em 2004, representou o estudo mais detalhado sobre o tema até então. Entre as recomendações formuladas, encontravam-se medidas vinculadas à redução dos limites de velocidade, à necessidade de se restringir a mistura entre álcool e direção, bem como à obrigatoriedade no uso do cinto de segurança (BOROWY, 2013, p. 128-130).

Foi ressaltado, contudo, que estas constituíam pequenas peças de um quebra-cabeça muito maior. Outras estratégias relevantes deveriam voltar-se à redução das desigualdades socioeconômicas, ao investimento no transporte público e à descentralização das cidades. No intuito de implementá-las, foi criada a *Colaboração das Nações Unidas para a Segurança no Trânsito*, composta por participantes do BM, do Fundo das Nações Unidas para a Infância e por uma variedade de órgãos nacionais e internacionais, cabendo à OMS sua coordenação (BOROWY, 2013, p. 128-130).

Porém, como o próprio relatório de 2004 reconhecia, muitos de seus ensinamentos não eram, de forma geral, aplicáveis aos países em desenvolvimento, onde a necessidade urgente de ação demandava medidas diferentes daquelas executadas nas nações de alta renda. Ademais, o padrão viário, que misturava em um mesmo espaço veículos motorizados precários e um grande conjunto de usuários vulneráveis, nunca tinha sido registrado com a mesma intensidade na América do Norte e na Europa, o que limitava, sob muitos aspectos, a transferência das estratégias ali apreendidas. Tem-se, por fim, que se vislumbrou uma conexão ainda mais complexa entre o processo de desenvolvimento e as LCTs, as quais, em razão dos altos custos associados, não podiam ser consideradas como um preço temporário a ser pago

pelo desenvolvimento econômico, mas como um grande impedimento à sua concretização (BOROWY, 2013, p. 129 e 130).

Esta vertente levou a Assembleia-Geral das Nações Unidas a instituir o período compreendido entre 11 maio de 2011 e 11 de maio de 2020 como a *Década de Ação pela Segurança no Trânsito*. Percebe-se, portanto, que a ONU tem feito um esforço real para considerar as LCTs como um problema global de desenvolvimento e assumir a liderança em relação ao seu enfrentamento. Outras organizações além dela também se mostram engajadas na causa com a publicação de seus próprios estudos e relatórios, apresentando suas perspectivas no tocante ao assunto. De forma sutil, evidenciam uma competição por conceitos: de um lado há aquelas que desejam salvaguardar o transporte motorizado, investindo no aumento de sua segurança, e de outro, há o grupo que visa modificar inteiramente o sistema de transporte, questionando, para tanto, a primazia conferida aos carros (BOROWY, 2013, p. 131).

Esta segunda perspectiva é utilizada pelas organizações no intuito de relacionar a redução das LCTs a uma estratégia voltada à promoção do “desenvolvimento sustentável”. Importante relatório publicado em 2006 sob o título “*Make Roads Safe: A New Priority for Sustainable Development*”, destacou a adoção não de uma *abordagem sistêmica*, mas de uma *abordagem sistêmica de segurança*, mais próxima à realidade dos países em desenvolvimento, já que não faria tanto sentido melhorar a segurança de veículos privados em tais localidades se, em muitas delas, estes não configuravam o principal meio de transporte da população. Na ocasião, o trabalho também teceu críticas à não incorporação da segurança viária aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁴⁴.

Como uma das conclusões de seu artigo, Borowy constata que, em 2012, ano em que foi escrito, a história das lesões de trânsito como parte do discurso de desenvolvimento estava longe de seu final. Isso porque, em sua visão, as décadas seguintes certamente trariam mudanças no número de mortes causadas pelo trânsito, nas discussões acerca das LCTs e na percepção que se tem sobre a sua relação com o processo de desenvolvimento (BOROWY,

⁴⁴ No ano 2000, representantes de 189 Estados-membros da ONU aprovaram oito objetivos (cada um com vinte e uma metas e sessenta indicadores para monitoração) voltados à promoção do desenvolvimento em países pobres ou emergentes, denominados de “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM). São eles: (1) Reduzir a pobreza; (2) Atingir o ensino básico universal; (3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) Reduzir a mortalidade na infância; (5) Melhorar a saúde materna; (6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; (7) Garantir a sustentabilidade ambiental e (8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Estes Objetivos vigoraram até o final de 2015, quando foram substituídos pela adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (PNUD, 2017).

2013, p. 133). Acredita-se que a análise da autora seja correta, pois, desde então, o tema da segurança viária foi incluído em ao menos três novos compromissos da ONU: na “*Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*”⁴⁵, na “*Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”⁴⁶ e na “*Nova Agenda Urbana*”⁴⁷.

3.3 DÉCADA DE AÇÃO PELA SEGURANÇA NO TRÂNSITO

Entre os compromissos internacionais mencionados no item anterior, destaca-se a *Década de Ação pela Segurança no Trânsito*, estabelecida em março de 2010 pela Resolução 64/255 da Assembleia Geral da ONU. Isso porque, além de ser o primeiro acordo dessa magnitude voltado especificamente ao tema, foi usado como um dos fundamentos das administrações de Gilberto Kassab e de Fernando Haddad para a adoção das medidas de redução de velocidade implementadas na cidade de São Paulo.

O intuito na proclamação da Década foi o de fornecer um enquadramento mais sistematizado à segurança viária, configurando, assim, uma ferramenta para chamar a atenção da comunidade internacional sobre a morbimortalidade no trânsito, estabelecendo compromissos financeiros e políticos voltados a tratar da questão. Assim, instituições

⁴⁵ “[...]. Reconhecemos a importância da circulação eficiente de pessoas e bens, e do acesso ao transporte ambientalmente saudável, seguro e acessível como um meio para melhorar a equidade social, a saúde, a capacidade de adaptação das cidades, as ligações urbano-rurais, e a produtividade das áreas rurais. A esse respeito, **devemos levar em conta a segurança rodoviária como uma parte de nossos esforços para alcançar o desenvolvimento sustentável**” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, p. 27, grifos nossos).

⁴⁶ A segurança no trânsito aparece como meta específica em dois objetivos contidos na Agenda 2030, quais sejam: no de número **11**, relativo à promoção de cidades e de comunidades sustentáveis, e no de número **3**, concernente à promoção da saúde. Cumpre ressaltar que este compromisso impôs meta mais ambiciosa em comparação àquela estabelecida inicialmente pela Década de Ação, pois enquanto o Plano de 2011 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011) previa a estabilização e posterior redução dos acidentes de trânsito até 2020, o ODS de número **3** determina, para o mesmo período, diminuição em 50% do número de mortes em decorrência de tal fator:

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades [...]. **3.6** Até 2020, **reduzir pela metade** as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015-a, p. 18 e 19, grifos nossos).

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis [...]. **11.2** Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, **melhorando a segurança rodoviária** por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015-a, p. 25 e 26, grifos nossos).

⁴⁷ Mais recentemente, o tema foi incorporado pela Nova Agenda Urbana, aprovada em outubro de 2016 durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e Habitação. Nela, 169 Estados se comprometeram com temas centrais relativos ao urbanismo, sendo que a segurança viária e a mobilidade sustentável aparecem entre eles (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016-a).

filantrópicas poderiam empregá-la como um estímulo para integrar o tema em seus programas de assistência; países de baixa e de média renda poderiam servir-se dela para acelerar a adoção de políticas efetivas ao seu enfrentamento; e os países ricos, por sua vez, poderiam aproveitá-la tanto para consolidar sua boa performance no assunto quanto para compartilhar experiências e conhecimentos adquiridos. De modo mais preciso, o objetivo da Década consistia em inicialmente reduzir para depois estabilizar o número de mortes e de lesões causadas pelo trânsito através da implementação de ações multissetoriais em âmbito internacional, regional, nacional e local (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 3 e 10).

Muito embora as particularidades de cada país tornassem prioritárias as estratégias desenvolvidas nacional e localmente, recomendando-se, portanto, a aplicação de planos e metas específicos, a existência de pesquisas (de aplicabilidade mais universal) na área possibilitava a formação de um quadro de trabalho comum entre eles (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 1).

Em função disso, elaborou-se documento com um conjunto de diretrizes gerais, denominado “Plano Global da Década de Ação”, guia que orienta os diferentes Estados signatários do compromisso. Se em âmbito internacional a coordenação das atividades ficou sob responsabilidade da OMS, sugeriu-se que no plano interno tais recomendações integrassem iniciativas centradas em cinco pilares estratégicos, cada um voltado a um dos principais fatores de risco para a ocorrência das lesões no trânsito. Os pilares são:

- **Pilar 1 – Gestão da segurança viária:** tem como objetivo aderir e/ou implementar os instrumentos jurídicos da ONU e incentivar a criação de instrumentos regionais de segurança viária. Também estimula a formulação de parcerias multissetoriais e a designação de agências líderes com a capacidade de desenvolver e de gerenciar as ações de segurança viária em âmbito nacional. Tais estratégias devem se basear na realização de pesquisas e na coleta de dados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 12).
- **Pilar 2 – Segurança nas vias públicas e mobilidade:** visa elevar a segurança inerente e a qualidade protetiva das redes viárias em benefício de todos os usuários, especialmente dos mais vulneráveis. Isto deve ser alcançado através da implementação de diferentes acordos relativos à infraestrutura viária no âmbito das Nações

Unidas, além da realização de avaliações a seu respeito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 13).

- **Pilar 3 – Veículos mais seguros:** tem como propósito fomentar a implementação universal de melhores tecnologias de segurança veicular através da combinação de elementos como harmonização entre padrões globais relevantes, sistemas de informação ao consumidor e incentivos para acelerar a adoção de novas tecnologias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 15).
- **Pilar 4 – Segurança para os usuários das vias:** possui como meta desenvolver programas abrangentes para melhorar o comportamento dos usuários das vias. Tais programas devem ser baseados na adoção de leis abrangentes acerca dos principais fatores de risco para a ocorrência de acidentes, bem como no aumento do grau de *enforcement* dessas normas. A isto devem ser combinadas políticas de educação para o trânsito no intuito de contribuir com o conhecimento da população acerca de seus riscos e formas de prevenção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 16).
- **Pilar 5 – Resposta aos acidentes:** pretende aumentar a resposta a situações de emergência pós-acidente, além de melhorar a capacidade dos sistemas, entre os quais o de saúde, para fornecer tratamento de emergência adequado, bem como reabilitação a longo prazo para a vítima (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 17).

3.3.1 Recomendações legislativas aos Estados

Entre os cinco *Pilares de Ação*, confere-se destaque ao de número 4 (*Segurança para os usuários das vias*), mais diretamente relacionado à área jurídica e ao caso de estudo desta pesquisa.

A adoção de leis de trânsito abrangentes constitui item importante a ser implementado pelos Estados, já que muitos deles têm obtido redução continuada nas estatísticas de acidentes a partir de programas que incluem o aperfeiçoamento e o fortalecimento de seus instrumentos jurídicos. Mudanças mais positivas neste sentido ocorrem quando (a) a legislação tem forte amparo na fiscalização efetiva e constante; e (b) o público compreende as razões que fundamentam as medidas jurídicas e as consequências de seu descumprimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, p. 9); (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 18 e 19).

Os sete principais fatores de risco comportamentais para a ocorrência de lesões no trânsito são: **(1) consumo de álcool e direção; (2) não uso de cinto de segurança; (3) não uso de equipamento de retenção para crianças; (4) não uso de capacete por motociclistas; (5) regulação inadequada quanto aos limites de velocidade para áreas urbanas; (6) utilização de substâncias psicoativas; e (7) uso de celular ao volante.** Dentre eles, a OMS possui recomendações quanto à adoção de leis baseadas nas *melhores práticas*⁴⁸ internacionais sobre o tema em relação aos cinco primeiros⁴⁹, conforme retratado a seguir.

3.3.1.1 Álcool e direção

Em muitas sociedades, o álcool desempenha papéis significativos nos planos religioso e cultural. Entretanto, também é considerado uma droga que produz efeitos tóxicos, além de gerar outros tipos de risco, inclusive relacionados à ocorrência de acidentes de trânsito. Pesquisas realizadas em diferentes países revelam, por exemplo, que uma proporção considerável de motoristas, motociclistas e pedestres apresentam concentração de álcool no sangue suficiente para alterar a capacidade de utilização das vias em que circulam (GLOBAL ROAD SAFETY PARTNERSHIP, 2007, p. xi e 6).

Inúmeras são as consequências imediatas produzidas pela substância no cérebro, as quais podem ser de natureza depressora ou estimulante, dependendo da quantidade absorvida.

⁴⁸ Denominam-se *melhores práticas* aquelas baseadas em estudos e experiências internacionais a partir das quais se produzem evidências capazes de indicar políticas ou estratégias adequadas ao enfrentamento de determinada situação (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 19).

⁴⁹ Apesar de identificados como fatores de risco para a ocorrência de acidentes, a Organização ainda não havia desenvolvido, até 2015, data em que foi publicado o mais recente relatório sobre o tema, *melhores práticas legislativas* em relação aos itens de números 6 e 7 (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 18).

Nas duas situações, ela gera alterações fisiológicas que aumentam o risco de acidentes ao modificar a capacidade de discernimento, deixando os reflexos dos condutores mais lentos e reduzindo sua vigilância e acuidade visual. Ademais, o álcool provoca também a diminuição da pressão sanguínea, bem como deprime as funções de consciência e de respiração. Tais impactos podem ocorrer mesmo com um consumo baixo, muito embora as consequências negativas sejam progressivamente intensificadas à medida que a quantidade ingerida aumenta (GLOBAL ROAD SAFETY PARTNERSHIP, 2007, p. 7).

Acredita-se que, além de associado ao risco direto de acidentes por conta dos motivos elencados acima, o álcool também prejudica outros aspectos relativos à segurança do condutor, tornando-o menos propenso à utilização do cinto de segurança e/ou do capacete, bem como ao respeito dos limites de velocidade estabelecidos (GLOBAL ROAD SAFETY PARTNERSHIP, 2007, p. 7).

A existência de legislação apropriada e específica que seja aplicada de modo consistente e cujos propósitos sejam compreendidos pelo público constitui importante esforço no intuito de lidar com os efeitos danosos do consumo de álcool entre os usuários das vias. Recomendações internacionais estabelecem que, em termos gerais, leis eficazes sobre o tema deveriam: (a) tornar ilegal dirigir com uma concentração de álcool no sangue acima de determinado nível; (b) permitir o teste de alcoolemia na via pública (com a utilização de equipamentos adequados para tanto), aceitando o uso de seus resultados como prova em juízo; e (c) exigir que os motoristas fizessem o teste do bafômetro quando solicitados pela polícia, caracterizando a recusa como uma infração (GLOBAL ROAD SAFETY PARTNERSHIP, 2007, p. 69 e 70). Campanhas informativas acerca das novas leis e dos aspectos que a envolvem (aumento da atividade de fiscalização e esclarecimento quanto às repercussões de ser autuado, por exemplo), bem como o alerta sobre os riscos relativos ao consumo de álcool ao volante devem acompanhar referida produção legislativa (GLOBAL ROAD SAFETY PARTNERSHIP, 2007, p. 100).

3.3.1.2 Uso de cinto de segurança

O cinto de segurança é o equipamento mais efetivo de um veículo para mitigar os impactos de lesões causadas aos ocupantes que sofrem um acidente de trânsito. O modelo mais recomendado atualmente é o cinto de três pontas que, em função do seu *design*, também prende

o usuário na diagonal, oferecendo maior proteção do que os cintos abdominais existentes nos automóveis mais antigos (FIA FOUNDATION, 2009, p. xix e 8).

Estima-se que o uso do cinto de segurança reduz em torno de 45-50% o risco de morte entre motoristas e ocupantes dos bancos dianteiros, enquanto o risco de lesões menores e mais graves é diminuído ao redor de 20% e 45%, respectivamente. Já entre os ocupantes do banco traseiro, o cinto limita a chance de morte e de lesões graves em 25%, e de ferimentos menos graves em mais de 75% (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 34).

Isso se deve ao fato de que, na ocorrência de uma colisão, o cinto de segurança funciona de diferentes modos: (a) minimiza os riscos de contato com o interior do veículo; (b) distribui a força da batida sobre as partes mais fortes do corpo humano; (c) previne os ocupantes de serem ejetados em caso de impacto; e (d) evita que passageiros provoquem lesões uns aos outros – por exemplo, em caso de colisão frontal, passageiros desamarrados nos bancos traseiros podem ser projetados para a frente e atingir os ocupantes dos bancos dianteiros (FIA FOUNDATION, 2009, p. 7).

O objetivo geral de uma regulação sobre o assunto deve ser voltado, portanto, a tornar a utilização do cinto de segurança universal. Isto pode ser alcançado através de uma legislação específica e apropriada sobre sua instalação, que já deve vir de fábrica, e sobre o seu encaixe. É preciso garantir, também, que seja aplicada de forma coerente e que o público tenha uma boa compreensão de sua finalidade (FIA FOUNDATION, 2009, p. 82).

3.3.1.3 Uso de equipamento de retenção para crianças

À semelhança daquilo verificado com o cinto de segurança, a utilização do equipamento de retenção não previne a ocorrência de uma colisão no trânsito. Apesar disso, constitui uma das medidas mais eficazes no intuito de minimizar a gravidade advinda de lesões desta natureza: a chance de sobrevivência de um ocupante aumenta sobremaneira quando se encontra devidamente preso ao veículo (FIA FOUNDATION, 2009, p. 6).

Bebês e crianças necessitam de um sistema de retenção que se acomode ao seu peso e tamanho e que seja adaptável para lidar com os diferentes estágios de crescimento. Equipamentos apropriados para esta faixa etária são especificamente formulados para protegê-los de uma lesão em decorrência de um acidente ou de uma parada súbita do veículo. Isto ocorre

porque, nestas situações, o aparelho restringe seus movimentos para longe da estrutura do veículo e distribui as forças da colisão sobre as partes mais fortes do corpo, causando o mínimo de danos para os tecidos moles (FIA FOUNDATION, 2009, p. 7 e 8).

Leis obrigando o uso de dispositivos de retenção para crianças e o seu respectivo *enforcement* têm se mostrado efetivas para reduzir as taxas de mortes e de lesões entre crianças. Como tais equipamentos não vêm de fábrica, precisam ser adquiridos e instalados pelos adultos responsáveis, tornando mais difícil o alcance de taxas elevadas de utilização, especialmente em países de baixa e de média renda, o que demonstra a ampla necessidade de campanhas informativas, bem como a possibilidade de sua aquisição a preços acessíveis por toda a comunidade (FIA FOUNDATION, 2009, p. 21).

3.3.1.4 Uso de capacete por motociclistas

As lesões na cabeça e no pescoço são a principal causa de morte, de lesão grave e de invalidez entre os usuários de motocicletas. O custo social oriundo deste cenário é muito oneroso para os sobreviventes, para suas famílias e comunidades, impondo altos encargos aos sistemas de saúde e à economia de um país, pois frequentemente demandam cuidados especializados e de longo prazo (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2007, p. 4).

Motociclistas desprovidos de capacete correm risco muito maior de sofrer qualquer um dos tipos de lesões traumáticas na cabeça ou no cérebro, ou então uma combinação delas. Isso se deve ao fato de que tais equipamentos criam camada adicional de proteção, resguardando o usuário de algumas das formas mais graves de ferimentos. No momento da colisão, funcionam essencialmente de três modos: (a) diminuindo a desaceleração do crânio, e, portanto, o movimento do cérebro, de forma a administrar o choque produzido. O material macio incorporado ao capacete absorve parte do impacto, fazendo com que a cabeça pare mais lentamente. Assim, o cérebro não atinge o crânio com tanta força; (b) distribuindo as forças do impacto por uma superfície maior, impedindo que se concentre em determinadas áreas do crânio; e (c) prevenindo o contato direto entre o crânio e o objeto do impacto, atuando como uma barreira mecânica entre eles (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2007, p. 9).

Tendo em vista o rápido crescimento no uso de motocicletas nas nações em desenvolvimento, o qual vem sendo acompanhado pelo aumento no número de lesões na cabeça e de mortes, a preocupação com a regulação deste dispositivo de segurança é urgente (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2007, p. 5).

Neste sentido, a existência de legislação apropriada constitui elemento significativo. Primeiramente, devem-se avaliar as leis em vigência, examinando a possibilidade de revisá-las, ou então, a necessidade de se elaborar uma nova que as substitua. É importante que a legislação seja promovida pelos mais altos níveis de governo, assegurando-se que obtenha, desta forma, apoio das agências responsáveis pelo seu cumprimento e fiscalização, além da legitimidade necessária. Paralelamente, é essencial o investimento em campanhas de publicidade, buscando principalmente a comunicação com os não-usuários de capacetes e com o público que tem o potencial de influenciá-los. Recomenda-se que as mensagens sejam simples, consistentes e ajustadas aos padrões sociais e culturais do país em que forem veiculadas (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2007).

3.3.1.5 Limites de velocidade adequados para áreas urbanas

A maioria dos especialistas em segurança no trânsito afirma que o primeiro fator responsável pelo número de mortes nas vias públicas em todo o mundo é a “*péssima*” escolha da velocidade, comumente denominada como uso de *velocidade inadequada* ou *excesso de velocidade* (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 6). Em função disso, a 4ª Semana das Nações Unidas sobre Segurança no Trânsito⁵⁰, promovida mundialmente entre os dias 8 e 14 de maio, elegeu *Save Lives, Slow Down* (“Salvemos Vidas, Reduza a Velocidade” – na tradução oficial), como temática para o ano de 2017.

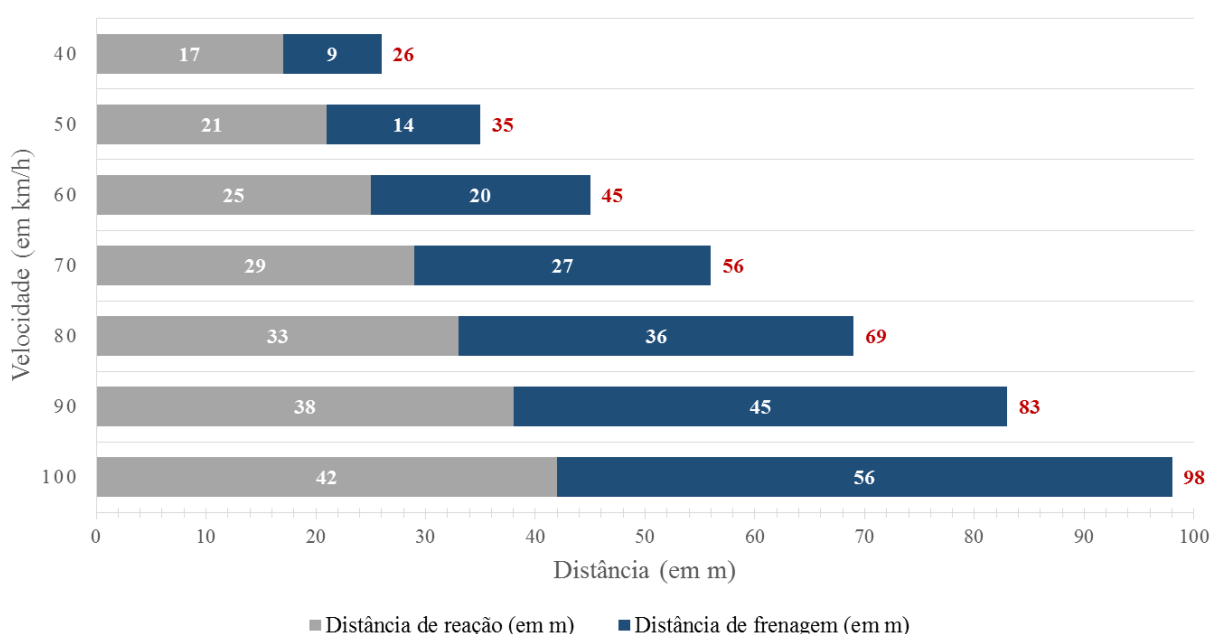
O emprego de velocidades mais altas aumenta o risco da ocorrência de uma colisão por diferentes motivos: tanto porque torna-se mais provável que o condutor perca o controle do veículo, não conseguindo antecipar os perigos que se aproximam e fazendo com que os demais

⁵⁰ Realizadas desde 2007, as Semanas de Segurança no Trânsito das Nações Unidas possuem como objetivo chamar atenção para tópicos relevantes da área, promovendo, durante o período de sete dias, ações globais voltadas à sua conscientização. *Juventude e segurança no trânsito* foi o tema da edição de 2007; *segurança de pedestres*, o de 2013; e *proteção de crianças* representou o foco de 2015. Assim, a edição de 2017 é a primeira em que o debate se volta a um dos fatores de risco para a ocorrência de acidentes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

usuários subestimem a sua velocidade, quanto porque o tempo necessário para reagir e frear é menor (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 6).

Conforme retratado pela figura a seguir, as distâncias de reação e de parada do condutor (em metros) ampliam-se substancialmente conforme o aumento da velocidade (em km/h), diminuindo-se, portanto, os riscos de sobrevivência na ocorrência de uma colisão.

Figura 3. Distância de reação e de parada em uma freada de emergência (piso seco).



Fonte: adaptado de Queensland State Gov., 2016.

Embora seja difícil estimar com precisão, há estudos sugerindo que até um terço das colisões que resultam em morte envolvem algum elemento relativo ao excesso de velocidade, sendo ele um fator agravante em todos os acidentes de trânsito. Devido à produção de tecnologias cada vez maiores dos motores, fato que permite o desenvolvimento de uma velocidade máxima bastante superior aos limites permitidos, este é um problema que tem aumentado ao longo dos anos (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 7 e 8).

Dessa forma, a gestão da velocidade constitui ferramenta muito importante para melhorar a segurança viária. Entre as medidas inseridas neste item encontra-se o

estabelecimento dos limites de velocidade, os quais funcionam como um indicador básico aos usuários de determinada via sobre a velocidade máxima permitida por lei. Assim, os *limites de velocidade* podem ser definidos como “uma representação de um juízo da sociedade, por meio de um processo legal, de equilíbrio entre diversas questões acerca da escolha da velocidade” (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 12 e 14).

Como as vias urbanas caracterizam-se por abrigar diferentes tipos de modais, reunindo, em um mesmo espaço, usuários vulneráveis e veículos automotores, limites acima de 50 km/h são considerados inseguros (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 22). Muitos países que seguem tal recomendação fazem exceções a algumas vias, permitindo regulações um pouco maiores em circunstâncias específicas – por exemplo, em anéis viários que envolvem a cidade –, as quais não deveriam, contudo, ultrapassar os 70 km/h (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Contudo, ainda é tarefa bastante difícil fazer cumprir os limites previstos e reduzir aqueles que se mostram inadequados. Grande parte dos condutores não compreende os riscos envolvidos e, com frequência, vislumbra na prática de acelerar mais vantagens do que eventuais prejuízos (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. xiii).

É o caso dos motoristas que sentem na velocidade mais elevada uma espécie de *recompensa* imediata, como a percepção de um tempo menor de viagem, impressão reforçada a cada vez que empreendem um trajeto acima do limite permitido sem que disso resulte qualquer consequência adversa. Um aspecto relevante está no fato de que, enquanto o excesso de velocidade está presente em um número muito alto de colisões graves e fatais no trânsito, sob o ponto de vista do motorista, a chance de se envolver em um acidente ao ultrapassar os limites estabelecidos é muito pequena, fazendo com que esta lhe pareça ainda menor do que a probabilidade de ser multado (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 10 e 11).

As circunstâncias das viagens também influenciam as decisões efetuadas: assim, se o veículo for de propriedade do empregador, é possível que o motorista se torne mais propício a dirigir em velocidades maiores. Outro fator a ser considerado é a cobrança por produtividade, o que pressiona funcionários a trafegar de modo acelerado no propósito de transportar mais mercadorias ou passageiros dentro de sua jornada de trabalho. A percepção quanto ao nível de fiscalização, o desconhecimento sobre os limites impostos para determinada via, ou, ainda, o fato de se considerarem acima da média em termos de habilidade, mesmo dirigindo acima dos

limites permitidos, representam outros elementos relevantes na definição da velocidade utilizada (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 11).

Sendo a velocidade um assunto altamente controverso, os programas voltados à sua gestão precisam ser administrados de modo cuidadoso para obter e manter a aprovação da comunidade em direção às iniciativas envolvidas:

[...]. Como o monitoramento da velocidade limita, necessariamente, o comportamento e as escolhas ao dirigir, há muitas vezes uma reação negativa por parte de alguns setores da comunidade quando da introdução de programas de gestão da velocidade [...]. Deve ser dado tempo à comunidade para ela se adaptar, particularmente às novas mudanças na legislação e na fiscalização, bem como a quaisquer alterações dos limites de velocidade ou de infraestrutura. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 100).

Deste modo, a realização de campanhas de comunicação e de educação é imprescindível, pois melhora a eficácia das medidas e ajuda na promoção do apoio público. Sugere-se que haja a divulgação de informações sobre o respeito aos limites de velocidade junto com a emissão de advertências como uma possível alternativa à cobrança de multas nas primeiras fases de implementação de um programa de controle e de fiscalização (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 138 e 175).

3.3.1.6 Indicadores de adesão

Para cada um dos fatores de risco comportamentais elencados anteriormente, a OMS estabelece, ainda, *indicadores de adesão*, os quais mostram se os Estados-membros estão ou não observando as suas recomendações. No intuito de facilitar a compreensão, a tabela a seguir traz estas informações de maneira mais clara, relacionando os cinco fatores e seus respectivos indicadores.

Tabela 1. Recomendações legislativas feitas aos Estados em relação aos cinco principais fatores de risco comportamentais para a ocorrência de lesões no trânsito e indicadores de adesão.

Fatores de risco	Indicadores de adesão
1. Consumo de Álcool e Direção	(1.1) A concentração de álcool no sangue deve ser igual ou menor a 0.05 g/dl para a população em geral;
	(1.2) A concentração de álcool no sangue deve ser igual ou menor a 0.02 g/dl para motoristas jovens ou novatos.
2. Não Uso de Cinto de Segurança	(2.1) O uso do cinto de segurança é obrigatório para todos os ocupantes do veículo.
3. Não Uso de Equipamento de Retenção para Crianças	(3.1) Existência de uma lei nacional que exige a adequação dos equipamentos de retenção segundo a idade, o peso e a altura da criança;
	(3.2) A lei estabelece restrições também baseadas na idade, no peso e na altura para que as crianças possam sentar-se no banco da frente dos veículos.
4. Não Uso de Capacete por Motociclistas	(4.1) O uso do capacete é obrigatório para todos os passageiros;
	(4.2) O uso aplica-se a todos os tipos de vias e de motores;
	(4.3) Exige-se que o capacete esteja devidamente preso;
	(4.4) Exige-se um padrão específico de capacete.
5. Regulação Inadequada quanto aos Limites de Velocidade para áreas urbanas	(5.1) Os limites de velocidade máxima para vias urbanas devem ser estabelecidos nacionalmente em valores iguais ou inferiores a 50 km/h;
	(5.2) A autoridade local deve ter o poder de reduzir os limites de velocidade estabelecidos nacionalmente de modo a garantir velocidades seguras diante de situações específicas.

Fonte: adaptado de OMS e (2015-a).

Anteriormente à Década de Ação, apenas 15% dos Estados-membros possuíam leis abrangentes para cada um dos cinco fatores, ficando estabelecido, portanto, que um dos objetivos a serem alcançados seria a elevação desta porcentagem para 50% (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 5). Em 2015, quando se chegou à metade da vigência da Década, relatório produzido pela OMS mostrou que ainda existia longo caminho no alcance da

meta, muito embora alguns progressos já pudessem ser verificados (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 18).

Considerando, por exemplo, apenas os dez países mais populosos do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Estados Unidos, Índia, Indonésia, Japão, Nigéria, Paquistão e Rússia), constatou-se que: (a) somente dois países (Brasil e China) contavam com leis apropriadas para o fator álcool e direção, representando 1.6 bilhão de pessoas; (b) metade dos países (Brasil, China, Índia, Japão e Rússia) possuía leis adequadas em relação ao uso de cinto de segurança, representando 3.1 bilhões de pessoas; (c) dois países (Brasil e Rússia) dispunham de leis pertinentes quanto ao uso de equipamentos de retenção para crianças; (d) três países (Brasil, Japão e Rússia), totalizando 470 milhões de pessoas, detinham leis satisfatórias em relação à utilização de capacetes por motociclistas; e (e) nenhum dos países possuía legislação apropriada para o fator velocidade.

3.3.2 Situação do Brasil frente às recomendações legislativas

Observa-se, portanto, que, considerando apenas o aspecto referente à legislação (ou seja, sem entrar em considerações acerca do grau de *enforcement*), ao abranger previsão para quatro entre os cinco fatores de risco, o Brasil se destaca na lista dos dez países mais populosos do mundo como aquele dotado da melhor classificação.

Tratam-se todas de inovações relativamente recentes, a maioria delas introduzida no ano de 1998 pelo Código de Trânsito Brasileiro, ou, no caso relativo ao álcool e direção, ao final da década de 2000, com a promulgação das Leis nº 11.275/2006 e 11.705/2008 (a última popularmente conhecida como *Lei Seca* e que teve alguns dispositivos alterados pela Lei 11.760/2012⁵¹). Assim, à exceção do item que envolve os limites de velocidade em áreas urbanas, o CTB regula todos os demais aspectos de forma satisfatória aos padrões da OMS, conforme indicam as tabelas inseridas na sequência.

⁵¹ Enquanto a redação original do CTB previa em seu art. 165, caput, a restrição de se “Dirigir, sob a influência de álcool, **em nível superior a seis decigramas por litro de sangue**, ou de qualquer substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica” (BRASIL, 1997-a, grifos nossos), a Lei 11.275/2006 alterou tal regulação, suprimindo o trecho destacado e instituindo a denominada *tolerância zero*. A redação do dispositivo passou a estabelecer: “Dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência”. A promulgação da Lei Seca veio reforçá-la, de forma que o art. 276, caput, do Código, dispõe que “**Qualquer concentração de álcool por litro de sangue ou por litro de ar alveolar** sujeita o condutor às penalidades previstas no art. 165” (BRASIL, 1997-a, redação dada pela Lei nº 12.760, de 2012, grifos nossos).

Tabela 2. Regulação brasileira acerca das recomendações legislativas em relação aos cinco principais fatores de risco comportamentais para ocorrência de lesões no trânsito.

Fatores de risco	Regulação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB)
<input checked="" type="checkbox"/> Consumo de Álcool e Direção	<p>Art. 165. Dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência:</p> <p>Infração – gravíssima; Penalidade - multa (dez vezes)⁵² e suspensão do direito de dirigir por 12 (doze) meses; Medida administrativa - recolhimento do documento de habilitação e retenção do veículo, observado o disposto no § 4º do art. 270 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - do Código de Trânsito Brasileiro.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se em dobro a multa prevista no caput em caso de reincidência no período de até 12 (doze) meses.</p> <p>Art. 165-A. (Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016). Recusar-se a ser submetido a teste, exame clínico, perícia ou outro procedimento que permita certificar influência de álcool ou outra substância psicoativa, na forma estabelecida pelo art. 277:</p> <p>Infração - gravíssima; Penalidade - multa (dez vezes) e suspensão do direito de dirigir por 12 (doze) meses; Medida administrativa - recolhimento do documento de habilitação e retenção do veículo, observado o disposto no § 4º do art. 270.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se em dobro a multa prevista no caput em caso de reincidência no período de até 12 (doze) meses.</p> <p>Art. 276. Qualquer concentração de álcool por litro de sangue ou por litro de ar alveolar sujeita o condutor às penalidades previstas no art. 165.</p> <p>Parágrafo único. O Contran disciplinará as margens de tolerância quando a infração for apurada por meio de aparelho de medição, observada a legislação metrológica⁵³.</p>
<input checked="" type="checkbox"/> Não Uso de Cinto de Segurança	<p>Art. 65. É obrigatório o uso do cinto de segurança para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional, salvo em situações regulamentadas pelo CONTRAN.</p> <p>Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN: I - cinto de segurança, conforme regulamentação específica do CONTRAN, com exceção dos veículos destinados ao transporte de passageiros em percursos em que seja permitido viajar em pé. [...]</p> <p>Art. 167. Deixar o condutor ou passageiro de usar o cinto de segurança, conforme previsto no art. 65:</p> <p>Infração - grave; Penalidade - multa; Medida administrativa - retenção do veículo até colocação do cinto pelo infrator.</p>

⁵² Cumpre esclarecer que as infrações punidas com multa são classificadas em quatro categorias distintas pelo art. 258 do CTB, variando de acordo com a sua gravidade. Desde 1º de novembro de 2016, quando entrou em vigência a Lei nº 13.281/2016, tais valores foram reajustados, de modo que a multa pelo cometimento de infração **gravíssima** foi fixada em R\$ 293,47 (duzentos e noventa e três reais e quarenta e sete centavos). Assim, o valor a ser pago por quem infringe o art. 165, caput, do CTB, passou a ser de R\$ 2934,70 (dois mil novecentos e trinta e quatro reais e setenta centavos), aplicando-se o dobro em caso de reincidência no período de até doze meses, conforme determinado pelo parágrafo único de referido dispositivo.

⁵³ Dispõe a Resolução 432/2013 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), em seu art. 6º: “A infração prevista no art. 165 do CTB será caracterizada por: I - exame de sangue que apresente qualquer concentração de álcool por litro de sangue; II - teste de etilômetro com medição realizada igual ou superior a 0,05 miligrama de álcool por litro de ar alveolar expirado (0,05 mg/L), descontado o erro máximo admissível nos termos da ‘Tabela de Valores Referenciais para Etilômetro’ constante no Anexo I; III - sinais de alteração da capacidade psicomotora obtidos na forma do art. 5º” (CONTRAN, 2013).

Tabela 2. Regulação brasileira acerca das recomendações legislativas em relação aos cinco principais fatores de risco comportamentais para ocorrência de lesões no trânsito.

Fatores de risco	Regulação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB)
<input checked="" type="checkbox"/> Não Uso de Equipamento de Retenção para Crianças	<p>Art. 64. As crianças com idade inferior a dez anos devem ser transportadas nos bancos traseiros, salvo exceções regulamentadas pelo CONTRAN.</p> <p>Art. 168. Transportar crianças em veículo automotor sem observância das normas de segurança especiais estabelecidas neste Código:</p> <p>Infração - gravíssima; Penalidade - multa; Medida administrativa - retenção do veículo até que a irregularidade seja sanada.</p>
<input checked="" type="checkbox"/> Não Uso de Capacete por Motociclistas	<p>Art. 54. Os condutores de motocicletas, motonetas e ciclomotores só poderão circular nas vias: I - utilizando capacete de segurança, com viseira ou óculos protetores. [...]</p> <p>Art. 55. Os passageiros de motocicletas, motonetas e ciclomotores só poderão ser transportados: I - utilizando capacete de segurança; [...]</p> <p>Art. 244. Conduzir motocicleta, motoneta e ciclomotor: I - sem usar capacete de segurança com viseira ou óculos de proteção e vestuário de acordo com as normas e especificações aprovadas pelo CONTRAN; II - transportando passageiro sem o capacete de segurança, na forma estabelecida no inciso anterior, ou fora do assento suplementar colocado atrás do condutor ou em carro lateral; [...]</p> <p>Infração - gravíssima; Penalidade - multa e suspensão do direito de dirigir; Medida administrativa - Recolhimento do documento de habilitação.</p>
<input checked="" type="checkbox"/> Regulação Inadequada quanto aos Limites de Velocidade para áreas urbanas	<p>Art. 61. A velocidade máxima permitida para a via será indicada por meio de sinalização, obedecidas suas características técnicas e as condições de trânsito.</p> <p>§ 1º Onde não existir sinalização regulamentadora, a velocidade máxima será de:</p> <p>I - nas vias urbanas:</p> <p>(a) oitenta quilômetros por hora, nas vias de trânsito rápido;</p> <p>(b) sessenta quilômetros por hora, nas vias arteriais;</p> <p>(c) quarenta quilômetros por hora, nas vias coletoras;</p> <p>(d) trinta quilômetros por hora, nas vias locais. [...]</p> <p>§ 2º O órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário com circunscrição sobre a via poderá regulamentar, por meio de sinalização, velocidades superiores ou inferiores àquelas estabelecidas no parágrafo anterior.</p> <p>Art. 62. A velocidade mínima não poderá ser inferior à metade da velocidade máxima estabelecida, respeitadas as condições operacionais de trânsito e da via.</p>

Fonte: Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/1997). Elaboração própria.

Tabela 3. Comparação entre as Recomendações legislativas da OMS e a regulação no Brasil em relação ao fator “Limites de Velocidade para áreas urbanas”.

Recomendação OMS (Indicador de Adesão)	Código de Trânsito Brasileiro	Comparação
(5.1) Os limites de velocidade máxima para vias urbanas devem ser estabelecidos nacionalmente em valores iguais ou inferiores a 50 km/h;	<p>Art. 61. A velocidade máxima permitida para a via será indicada por meio de sinalização, obedecidas suas características técnicas e as condições de trânsito.</p> <p>§ 1º Onde não existir sinalização regulamentadora, a velocidade máxima será de:</p> <p>I - nas vias urbanas:</p> <p>a) oitenta quilômetros por hora, nas vias de trânsito rápido;</p> <p>b) sessenta quilômetros por hora, nas vias arteriais;</p> <p>c) quarenta quilômetros por hora, nas vias coletoras;</p> <p>d) trinta quilômetros por hora, nas vias locais.</p>	A OMS recomenda que os limites de velocidade para todas as vias urbanas de um País sejam iguais ou inferiores a 50 km/h, porém o Brasil estabelece 80 km/h como limite.
(5.2) A autoridade local deve ter o poder de reduzir os limites de velocidade estabelecidos nacionalmente de modo a garantir velocidades seguras diante de situações específicas.	<p>Art. 61. [...]</p> <p>§ 2º O órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário com circunscrição sobre a via poderá regulamentar, por meio de sinalização, velocidades superiores ou inferiores àquelas estabelecidas no parágrafo anterior.</p>	A OMS recomenda que a autoridade local tenha competência para reduzir os limites de velocidade nacionais em razão das particularidades de uma via. Apesar de conferir essa competência, o Brasil também permite que ela aumente os limites estabelecidos no CTB.

Fonte: OMS (2015-a) e Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/1997). Elaboração própria.

Justamente em função de tais disposições é que as políticas brasileiras visando adequar os limites de velocidade das áreas urbanas à padronização internacional são implementadas localmente, a exemplo do que ocorreu na cidade de São Paulo.

Acredita-se que isto pode representar, por um lado, a única chance de se promover uma alteração neste sentido, já que não foi encontrado nenhum projeto voltado à regulação do tópico no plano Federal (isto é, na Câmara dos Deputados em Brasília), conforme descrito no Capítulo metodológico (Capítulo 2 – *item 2.4.2*). Por outro, é possível que, em razão de não constituir regulação uniforme para todo o País, medidas dessa natureza acabem dotadas de certa fragilidade: sujeitando-se à decisão de um gestor em particular, transmitem com frequência a

ideia de que são algo passageiro, facilmente modificável e que não se justificam em razão da segurança proporcionada, mas pelo intuito arrecadatório de quem está no poder naquele momento. Consequentemente, isto inspiraria a ação de determinados agentes, que se mobilizariam por meio de instrumentos jurídicos na tentativa de influenciar a política, acreditando que *podem* – ou, ainda, que *devem* – atuar nos rumos traçados pelo Administrador Público.

4. SÃO PAULO E AS VIAS MARGINAIS PINHEIROS E TIÊTE

Por configurar a localidade sobre a qual os eventos da presente dissertação ocorrem, este Capítulo dedica-se a retratar algumas considerações a respeito da cidade de São Paulo que se mostram relevantes para a compreensão do caso estudado. Nesse sentido, destacam-se as características históricas do trânsito no Município, e, de forma mais específica, a importância exercida pelas Marginais Pinheiros e Tietê. Na sequência, é apresentada a política de redução de velocidades implementada pelo Governo Municipal em tais vias no ano de 2015, descrevendo-se a proposta, as justificativas e os instrumentos jurídicos elaborados com esse intuito. Por fim, são introduzidos os objetos de discussão da pesquisa nos próximos capítulos.

4.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O TRÂNSITO NA CIDADE DE SÃO PAULO

4.1.1 Observações iniciais

A cidade de São Paulo constitui o núcleo central da região metropolitana de maior importância do Brasil: sua área de influência tem alcance que ultrapassa o contexto nacional, o que confere a ela posição de destaque entre as denominadas “cidades globais”. Desde 1960, quando a população era de aproximadamente quatro milhões de habitantes, notabiliza-se como o maior Município do País (SÃO PAULO, 2007, p. 12 e 13). Atualmente, está entre os maiores do mundo, com doze milhões de habitantes (ALLIANZ, 2015, p. 4) – ultrapassando os vinte e um milhões de indivíduos caso se considere a região metropolitana em sua totalidade (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

Apesar de sua grande dimensão demográfica, o desenvolvimento urbano da cidade propriamente dito é, entretanto, relativamente recente, datando de pouco mais de um século. Sua intensificação vincula-se diretamente à ocupação do território paulista em razão das atividades agroexportadoras, sobretudo ao cultivo do café, bem como, ainda, ao processo tardio de industrialização brasileiro, ocorrido durante o século XX (SÃO PAULO, 2007, p. 7).

Este modelo de desenvolvimento extemporâneo, característico da formação do País, foi acompanhado pela mesma valorização conferida aos automóveis algumas décadas antes nas nações ricas, conforme retratado no Capítulo 3. Nessa mesma linha, isto também significou mais que “um conjunto privado de aspirações” (BOROWY, 2013, p. 113), ou seja, integrou um planejamento governamental: se em 1928 o presidente Washington Luís já falava que “governar

era *abrir estradas*” (O GLOBO, 2013), o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (JK), prometendo “50 anos de progresso em 5”, tinha na indústria automobilística um de seus pontos centrais (SILVA, 2002). Brasília, “meta-síntese” do Programa de JK e símbolo do ideal modernista, praticamente desconsiderou o pedestre entre suas largas avenidas e seus serviços setorizados, inaugurando com ela um projeto de cidade centrado na primazia dos automóveis (LEITE, 2015).

O Município de São Paulo, que neste momento histórico se firmava como uma metrópole, passou a consolidar um padrão idêntico ao que se observava nos planos paulista e Federal⁵⁴. O trânsito, que até então se tratava de um assunto “pitoresco” do dia-a-dia, vai se transformando em questão pública-coletiva, digna de atenção especial do Estado (VASCONCELLOS, 1999, p. 225). Entre todos os atores que dele participavam, o mais privilegiado pela intervenção estatal foi a “classe média como motorista”, na medida em que se criou uma espécie de relação simbiótica na qual ela dependia do automóvel para realizar suas atividades e a indústria automobilística, por sua vez, dela necessitava para garantir a continuidade de sua venda e produção. Com isso, os recursos destinados aos sistemas públicos de transporte ficaram em segundo plano (VASCONCELLOS, 1999, p. 236).

Nos mandatos dos prefeitos Faria Lima (1965-1969) e Paulo Maluf (1969-1971), por exemplo, grandes investimentos foram realizados no sistema viário – seja em construção de novas vias de ampla capacidade, seja em adequação de vias já existentes – a ponto de, entre 1965 e 1970, 27% do Orçamento Municipal ter sido aplicado na área. Isso resultou no acréscimo de 537 quilômetros de faixas de tráfego expressas e de 341 quilômetros de faixas de tráfego de fluxo interrompido. Destacam-se, entre elas, o eixo Elevado Costa e Silva⁵⁵/Radial Leste, o alargamento de avenidas, e a edificação de inúmeros viadutos e pontes. Ademais, houve a adaptação da infraestrutura que permitiu a integração física entre as áreas da cidade, com a

⁵⁴ Isto ajudar a compreender o porquê de a cidade estar próxima de alcançar a marca de seis milhões de carros, metade do total de habitantes. Caso as estatísticas do Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo permaneçam estáveis, tal fato deve ocorrer no mês de setembro de 2017: “[...]. O inchaço da frota não é um fenômeno novo. A CET (Companhia de Engenharia de Tráfego), empresa da prefeitura que fiscaliza e gerencia o trânsito na cidade, calcula que entre os anos 1970 e meados da década 2000, o número de veículos variou 400%. No mesmo período, a infraestrutura viária (ruas, avenidas, viadutos, pontes) aumentou somente 21%. (VALLE, 2017).

⁵⁵ Desde 25 de julho de 2016, o então denominado “Elevado Costa e Silva” passou a se chamar “Elevado Presidente João Goulart”. A alteração faz parte do Programa Municipal “Ruas da Memória”, que tem como objetivo modificar o nome de mais de 40 ruas, praças, viadutos e pontes da cidade de São Paulo relacionados à ditadura civil-militar (1964-1985). (RESK, 2016).

superação de barreiras naturais como os rios Pinheiros e Tietê e, assim, a respectiva construção das suas Avenidas Marginais (VASCONCELLOS, 1999, p. 229), descritas no item a seguir.

4.1.2 As vias Marginais na cidade de São Paulo

As obras de canalização dos rios Pinheiros e Tietê tiveram grande influência sobre a evolução de São Paulo, com a drenagem de extensas áreas inundáveis, posteriormente aproveitadas para a construção de indústrias, zonas residenciais e equipamentos públicos. Há quem considere, contudo, que a sua importância central foi possibilitar um sistema viário alternativo, indispensável para o desenvolvimento da cidade, pois ao longo dos dois canais haviam sido planejadas vias próprias aos veículos automotores desde o Plano de Avenidas de Prestes Maia, de 1930, o qual também pretendia realocar as linhas ferroviárias junto à margem direita do Tietê (ZMITROWICZ e BORGHETTI, 2009, p. 97).

Dessa forma, as Avenidas Marginais⁵⁶ representaram elementos significativos nos sistemas viários projetados em 1960 e em 1970 para a capital paulista, formando o eixo principal do sistema de vias de fundo de vale que acabou sendo implementado nas décadas de 1970 e de 1980 na cidade (ZMITROWICZ e BORGHETTI, 2009, p. 97).

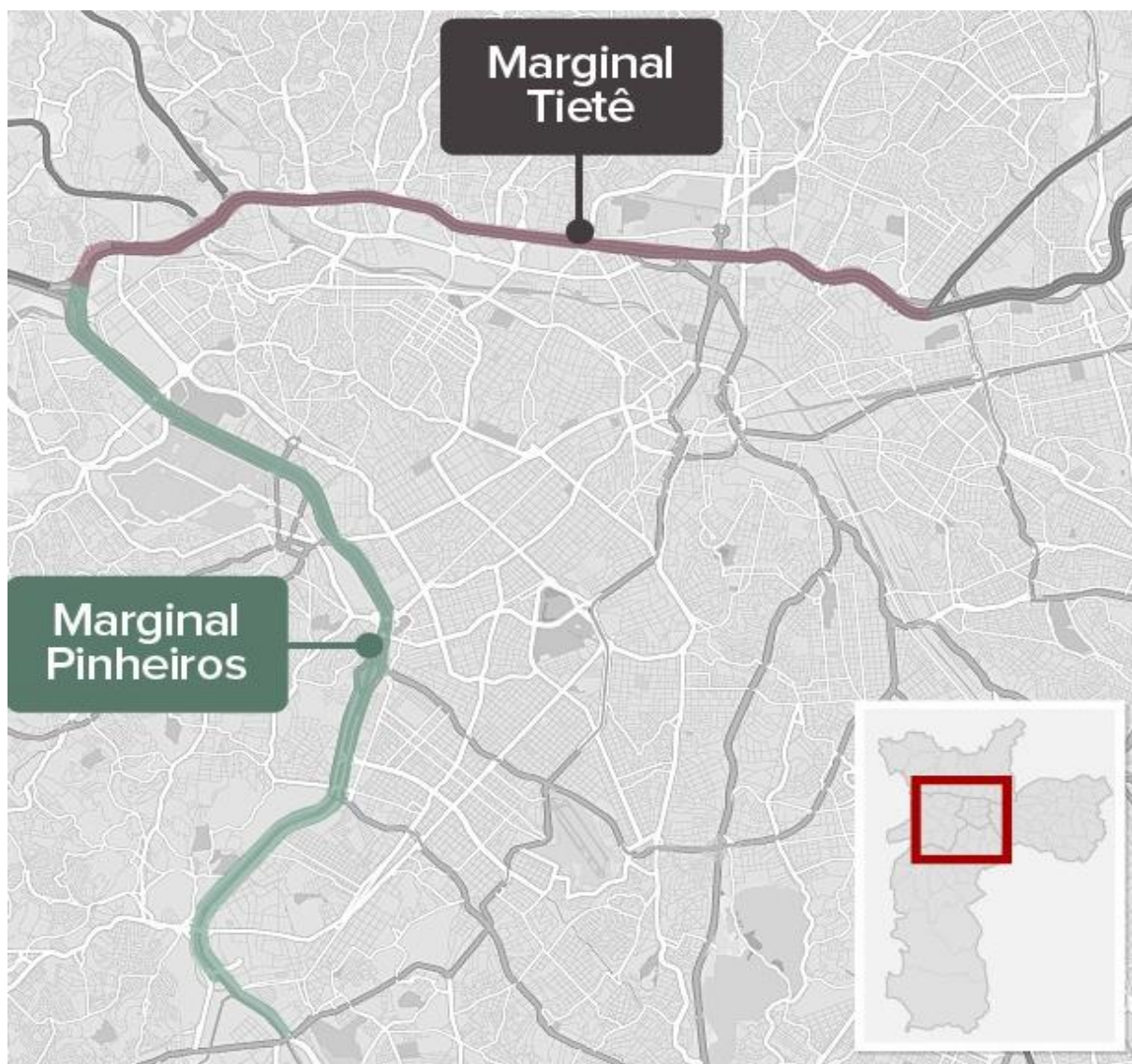
Primeiramente efetuada em pequenas partes, a execução completa do projeto foi iniciada pela Prefeitura de São Paulo em 1967, existindo, desde a sua concepção, dúvidas acerca do caráter “urbano” ou rodoviário” destas vias⁵⁷. Tão logo concluídas, as Marginais transformaram-se em verdadeiras espinhas dorsais do sistema viário paulistano, constituindo importantes trechos de articulação e de distribuição do tráfego da cidade (REIS, 2010, p. 93).

⁵⁶ Destaca-se, que, em realidade, se denominam por “Marginais Pinheiros e Tietê” a junção de diversas avenidas que integram a SP-015, ou via Professor Simão Faiguenboim (SESC SP, 2015).

⁵⁷ Na visão do arquiteto Alexandre Delijaicov, “Optou-se por construir uma **rodovia urbana** em torno dos rios em lugar do que eu chamaria de ‘bulevar fluvial’” (DELJAICOV *apud* ADORNO, 1999, p. 109, grifos nossos). Contudo, segundo o arquiteto Witold Zmitrowicz e o engenheiro Geraldo Borghetti, as vias tinham caráter **urbano**, não **rodoviário**, uma vez que, “Nos projetos das avenidas marginais que foram elaborados pelo Departamento de Urbanismo, não eram admitidos cruzamentos, mas também não foram colocados acostamentos contínuos, por exigência do prefeito Faria Lima, **que se opunha à criação de rodovias urbanas**. Assim, foram apenas acrescentadas ‘baías’ para refúgio de veículos que precisassem parar na via” (ZMITROWICZ e BORGHETTI, 2009, p. 97, grifos nossos). Conforme se verá ao longo dos capítulos deste trabalho, a natureza das Marginais – se vias **rodoviárias** ou **urbanas** – configura discussão bastante presente nas ações judiciais, no Poder Legislativo e no Poder Executivo, pois é utilizada como argumento tanto por aqueles que desejam a redução dos limites de velocidade, quanto por aqueles que buscam o seu aumento. Como se percebe, porém, não parece haver consenso nem mesmo acerca do caráter com o qual foram projetadas.

O mapa a seguir indica a localização que ocupam na cidade de São Paulo.

Figura 4. Localização das Avenidas Marginal Pinheiros e Marginal Tietê na cidade de São Paulo.



Fonte: Portal G1 (2015-a).

O projeto que envolve as Marginais configura opção bastante criticada por alguns arquitetos na atualidade, que veem nele um dos motivos pelos quais São Paulo e todos os rios da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê se tornaram “vítimas da prepotência do transporte rodoviário, do urbanismo rodoviarista, que liquida com qualquer forma de urbanismo mais humanista” (ADORNO, 1999, p. 109-111).

Deve-se lembrar, contudo, que era esta a concepção associada ao progresso e ao desenvolvimento no Brasil à época. Talvez o maior problema, no entanto, esteja no fato de que, com o passar dos anos, nada foi feito para revertê-la, pois a cidade continuou priorizando o modelo de transporte individual em detrimento do coletivo. Assim, inúmeras obras viárias foram incorporadas às Marginais, como pontes e túneis, além da construção da “Nova Marginal Tietê”, em 2010 (SESC SP, 2015).

Torna-se interessante observar a reflexão de Monteiro (2010), que menciona a criação da ideia de um “mal necessário” atribuído às vias e ao sistema Marginal como um todo:

Neste sentido, para além da simbologia dos distantes e amplos espaços longilíneos nos primeiros trezentos anos de colonização de São Paulo, as várzeas do Pinheiros e do Tietê tornaram-se, graças à sua ‘conexão’ com as avenidas marginais, os principais horizontes por onde se movimenta a metrópole – já tão grandiosa quanto eles. O fluxo contínuo de veículos e a rapidez de deslocamento que permite a fácil acessibilidade ao esparsa território metropolitano fez com que os rios – com suas águas lentas – fossem como que ‘esticados’, o que reduziu suas curvas e proporcionou, em suas margens, dois novos leitos. Estes, em oposição à lentidão natural que ainda persistiu no eixo das novas calhas, permitiram a expressão do ritmo cada vez mais veloz do transporte sobre rodas (automóveis, caminhões, motocicletas), movimento primordial à dinâmica de São Paulo. Problemas com a poluição dos rios, posteriormente, vêm se somar à consolidação desta imagem simbólica das marginais, cujo mau-cheiro, tanto no Pinheiros como no Tietê – integradas que estão suas águas – contribuiu ainda mais para desqualificar a linha central pré-existente. A poluição do ar, pelo excesso de veículos, e a poluição visual, pela falta de tratamento paisagístico e arquitetônico adequado, aliam-se então ao sistema de avenidas e rios marginais para a criação do simbolismo de ‘mal necessário’ que este adquire nas últimas décadas do século 20. Para quem visita a cidade pela primeira vez, estar numa marginal ou noutra pode ser o mesmo, dada à força simbólica da aparente negatividade comum que oculta seus valores específicos. Nesse sentido, suas pontas, tão distantes, podem se juntar pela tendência de se supor o que já foi visto, sugerindo uma curiosa ideia de circularidade. E é justamente esta a visão que tem o antropólogo Canevacci, numa breve e interessante leitura do sistema marginal, um anel de poluição aérea, sonora e visual que dá um ‘abraço mortal’ para quem chega ou sai da cidade vindo do exterior. (MONTEIRO, 2010, p. 132-133).

A partir dessas observações, consideram-se apresentadas, ainda que de forma bastante resumida, as vias Marginais, localidades específicas do caso discutido na presente dissertação.

4.2 A INTRODUÇÃO DA POLÍTICA DE REDUÇÃO DE VELOCIDADES NAS VIAS MARGINAIS

4.2.1 Justificativa e proposta apresentadas pelo Município

Além de famosas pela importância que possuem para a cidade de São Paulo, as Marginais Pinheiros e Tietê sempre foram notáveis por um aspecto trágico, qual seja, o elevado número de acidentes ocorridos em suas vias, especialmente antes da presença de instrumentos voltados à fiscalização do comportamento dos motoristas (SILVA, 1989).

Contudo, mesmo depois de sua instalação e da introdução do Código de Trânsito Brasileiro, em 1998, elas ainda representavam as vias com o maior número de acidentes da capital paulista. Considerando-se a sua somatória, registraram-se, em 2014, 1180 acidentes com vítimas nas Marginais, os quais resultaram em 1399 pessoas feridas e 73 mortes, conforme indicado pela tabela abaixo (CET; PREFEITURA DE SÃO PAULO; SPTRANS, 2015).

Tabela 4. Total de acidentes registrados nas Vias Marginais Pinheiros e Tietê no ano de 2014.

Via Marginal	Tipo de Acidente	Nº de acidentes	Veículos envolvidos						Vítimas	
			Automóveis	Motos	Ônibus	Caminhões	Bicicletas	Outros	Feridos	Mortos
Pinheiros	Atropelamentos	42	23	11	3	1	0	9	40	10
	Outros acidentes	580	527	533	22	49	13	22	714	23
	Totais	622	550	544	25	50	13	31	754	33
			Totais: 1213						Totais: 787	
Tietê	Atropelamentos	54	28	10	2	8	0	8	43	15
	Outros acidentes	504	456	369	20	104	5	21	602	25
	Totais	558	484	379	22	112	5	29	645	40
			Totais: 1031						Totais: 685	

Fonte: adaptado de CET; Prefeitura de São Paulo; SPTRANS (2015).

Tendo em vista que, em 2010, a Administração do Prefeito Gilberto Kassab (2006-2012) havia dado início a uma política de redução dos limites de velocidade nas principais ruas e avenidas do Município, a qual estava sendo gradualmente intensificada e estendida para as demais vias da capital pela Gestão de Fernando Haddad (2013-2016)⁵⁸, as informações relativas

⁵⁸ As iniciativas adotadas pelo Poder Executivo neste período se inseriram no Programa de Proteção à Vida (PPV), política pública criada em 2013 e coordenada pela CET em parceria com a Secretaria Municipal de Transportes. Entre as diferentes medidas destinadas à melhoria da segurança viária implementadas pelo PPV, incluíram-se: (a)

às Marginais no ano de 2014 serviram como justificativa para que o Poder Executivo atuasse naquelas localidades:

[...]. Tais dados embasam a necessidade de agir não apenas para proteger os pedestres, para os quais serão tomadas outras medidas complementares, mas com foco na redução das vítimas entre os ocupantes de veículos [...]. A decisão sobre os limites de velocidade não é questão de senso comum, mas de apurado senso técnico. Esse senso técnico é construído a partir do conhecimento acumulado e disponível na área de Engenharia de Tráfego e da própria Física, que estabelece relações claras entre velocidades praticadas e acidentes viários, numa relação proporcional direta. Se um dia as vias Marginais já foram vias que bordeavam o aglomerado urbano, hoje essa realidade mudou, a via corta o tecido urbano, é utilizada por seus cidadãos em deslocamentos diários e é preciso que a Autoridade Municipal, a quem cabe a gestão do trânsito, tome medidas para proteger seus cidadãos. (CET, 2015-a, p. 2).

Verifica-se, ademais, que a meta estipulada pela Década de Ação pela Segurança no Trânsito da ONU, descritas no Capítulo 3, bem como o sucesso alcançado por outras cidades que haviam implementado medidas dessa natureza, também fundamentaram as iniciativas em questão:

[...]. Procurando mudar esse quadro e dar os passos necessários na direção da redução dos acidentes de trânsito, a cidade de São Paulo assumiu o compromisso de reduzir em 50% o número de mortes no trânsito em um período de dez anos, aderindo ao movimento em prol da segurança no trânsito lançado pela ONU [...] que instituiu a ‘Década de Ação pela Segurança no Trânsito – 2011-2020’. A meta já estabelecida para São Paulo é atingir o índice de 6,0 mortos/100.000 habitantes até 2020. Para isso, medidas firmes terão de ser adotadas, buscando a real mudança de rota no que tange a segurança dos usuários do sistema de trânsito, com especial atenção aos mais frágeis [...]. (CET, 2015-b, p. 24).

[...] O fato de países mais desenvolvidos (econômica e tecnicamente), com carros e vias melhores que os nossos (sob o ponto de vista de características de segurança) terem decidido baixar as velocidades de circulação em suas cidades e terem obtido reduções nos números de mortos e feridos é relevante e nos incentiva a seguir o bom exemplo. Se decidirmos recusar os estudos técnicos e avanços científicos (os comprovados) simplesmente por serem de outros países, corremos o sério risco de termos de nos privar da nossa sociedade como a conhecemos, incluídas aí a maioria das práticas médicas conhecidas, quase toda a tecnologia, nosso sistema jurídico, nossas técnicas construtivas e outras. (CET, 2015-a).

redução e regularização da velocidade máxima das principais ruas e avenidas do Município; (b) priorização aos pedestres e aos modos ativos de deslocamento; e (c) intensificação da fiscalização (CET, 2015-c).

A política proposta pela Prefeitura foi de reduzir os limites de velocidade considerando os diferentes tipos de pista existentes nas vias Marginais: *expressas* e *locais*, na Pinheiros, e *expressas*, *centrais* e *locais*, na Tietê. Assim, é importante defini-las.

As pistas *expressas* não possuem interferências, servindo para a realização de percursos mais longos e ultrapassagens, permitindo, dessa maneira, o emprego de velocidades maiores. As *locais*, por sua vez, dispõem de inúmeras intervenções (acessos a pontes, lotes, chegadas e saídas para o restante do sistema viário, e presença do sistema de transporte coletivo por ônibus), demandando velocidades reduzidas. Já as *centrais* funcionam como transição entre as *expressas* e as *locais* (CET, 2015-a, p. 4).

A figura a seguir ilustra os três diferentes tipos de pistas ao longo da via Marginal Tietê:

Figura 5. Tipos de pistas existentes nas vias Marginais de São Paulo.



Fonte: adaptado de Almeida (2015).

Levando em consideração tais distinções, a proposta apresentada pela Prefeitura (e que acabou sendo efetivamente implementada) foi a seguinte:

Figura 6. Proposta de alteração dos limites de velocidade para as vias Marginais Pinheiros e Tietê (julho de 2015).

PISTAS EXPRESSAS	PISTAS CENTRAIS	PISTAS LOCAIS
 CARROS  90 Km/h → 70 Km/h	 CARROS  70 Km/h → 60 Km/h	 CARROS  70 Km/h → 50 Km/h
 CAMINHÕES  70 Km/h → 60 Km/h	 CAMINHÕES  70 Km/h → 60 Km/h	 CAMINHÕES  70 Km/h → 50 Km/h

Fonte: Portal G1 (2015-a).

4.2.2 Instrumentos jurídicos utilizados para introduzir a política

A política de redução de velocidade nas vias Marginais Pinheiros e Tietê passou a vigorar na segunda-feira, 20 de julho de 2015.

Os instrumentos jurídicos utilizados para tanto foram portarias editadas pelo Diretor do Departamento de Operação do Sistema Viário (DSV), responsáveis por dar publicidade aos equipamentos de fiscalização e aos códigos dos locais monitorados. Sob os números 201 a 206 de 2015⁵⁹, todas possuem igual conteúdo, diferenciando-se tão somente em função do anexo que as acompanha, pois é neles que vêm definidos os locais específicos dos radares, bem como os limites permitidos para cada trecho (SÃO PAULO, 2015). Legalmente, as portarias são

⁵⁹ A referência a tais instrumentos jurídicos não foi encontrada na página da CET/SP. Somente obteve-se a informação de que estas foram as portarias responsáveis pela instituição da política pública em questão por meio da Manifestação protocolada pelo Município de São Paulo nos autos da ação civil pública movida pela OAB/SP. Conforme se lê no seguinte trecho: “[...]. Dito isto, resta avaliar se as Portarias nos. **201, 202, 203, 204, 205 e 206/2015 – DSV.GAB** editadas pela autoridade competente, o Diretor do Departamento de Operações do Sistema Viário – DSV, em 17.07.2015, e publicada no Diário Oficial da cidade de São Paulo em 18.07.2015, observaram o princípio da proporcionalidade e os seus subprincípios”. (OAB/SP, 2015, p. 110, grifos nossos).

fundamentadas no art. 24, II e III, do CTB⁶⁰; e nos arts. 2º, parágrafo único, e 4º, § 2º, ambos da Resolução nº 396/2011 do CONTRAN⁶¹.

Simultaneamente à edição e à publicação das portarias, procedeu-se à troca das placas indicativas dos limites de velocidade nas vias, garantindo-se, com isso, a regulamentação da medida por meio de *sinalização*, conforme determina o § 2º do art. 61 do CTB.

Ressalta-se que, apesar de cumpridos os requisitos jurídicos necessários, a Prefeitura de São Paulo não parece ter seguido as demais recomendações internacionais antes de adotar programa voltado à gestão da velocidade (Capítulo 3 – *item 3.3.1.5*). Neste sentido, dois pontos chamam a atenção. O primeiro refere-se ao fato de que não houve a divulgação a seu respeito para a população, ou seja, não foram realizadas campanhas de publicidade na imprensa⁶², limitando-se o Executivo à colocação de cartazes nas vias, alguns deles indicando as datas em que os novos limites entrariam em vigor, e outros destacando o elevado número de acidentes ocorridos nas Marginais em 2014⁶³.

⁶⁰ CTB Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: [...]. II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas; III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário (BRASIL, 1997-a).

⁶¹ Resolução nº 396/2011 do CONTRAN Art. 2º. O medidor de velocidade dotado de dispositivo registrador de imagem deve permitir a identificação do veículo e, no mínimo: [...]. Parágrafo único. No caso de medidor de velocidade do tipo fixo, a autoridade de trânsito deve dar publicidade à relação de códigos de que trata a alínea “b” e à numeração de que trata a alínea “c”, ambas do inciso II, podendo, para tanto, utilizar-se de seu sítio na internet.

Art. 4º. Cabe à autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via determinar a localização, a sinalização, a instalação e a operação dos medidores de velocidade do tipo fixo. [...]. § 2º Para determinar a necessidade da instalação de medidor de velocidade do tipo fixo, deve ser realizado estudo técnico que contemple, no mínimo, as variáveis do modelo constante no item A do Anexo I, que venham a comprovar a necessidade de controle ou redução do limite de velocidade no local, garantindo a visibilidade do equipamento (CONTRAN, 2011).

⁶² De acordo com a Organização Pan-Americana de Saúde, “Utilizar a publicidade para influenciar emocionalmente as pessoas pode ajudar a convencê-las de que existe um problema grave a ser resolvido. Quando a comunidade ficar convencida de que a questão da velocidade é importante, as pessoas estarão preparadas para aprender mais sobre ela e apoiar ações para diminuir o problema [...]. A comunidade precisa entender por que se busca o respeito aos limites de velocidade, quais são os seus benefícios e porque é necessário modificar seu comportamento. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 75).

⁶³ Segundo Jilmar Tatto, Secretário de Transportes à época, a redução dos limites de velocidade é “uma questão de salvar vidas. E, para salvar vidas e trazer segurança das pessoas na cidade de São Paulo, *não é uma questão de convencimento*, é uma questão da dignidade da vida das pessoas.” (PINHO, 2015, destaques nossos). A partir dessa fala, o Secretário parece deixar claro que não houve, de fato, uma preocupação em divulgar à sociedade os objetivos e a importância da política de acalmamento do tráfego implementada nas vias Marginais, já que esta não se trataria de uma questão de persuasão.

Figura 7. Cartazes na Ponte Jaguaré, na Avenida Marginal Pinheiros, indicando 20/07/2015 como a data de entrada em vigor da nova regulamentação de velocidade, bem como o número de acidentes ocorridos nas Vias Marginais no ano de 2014.



Fonte: Rau (2015).

O segundo, por sua vez, deve-se à circunstância de que os radares começaram a multar no mesmo dia em que a medida teve início, de modo que os usuários não tiveram um período de transição para se acostumar aos novos limites estabelecidos (PINHO, 2015).

Eventualmente, a adoção dessas práticas poderia ter amenizado, ao menos em parte, as reações negativas verificadas, inclusive conquistando apoio e compreensão de certa parcela da população acerca dos benefícios proporcionados pela política.

4.3 ELEMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DISCUTIDOS NOS CAPÍTULOS SEGUINTE

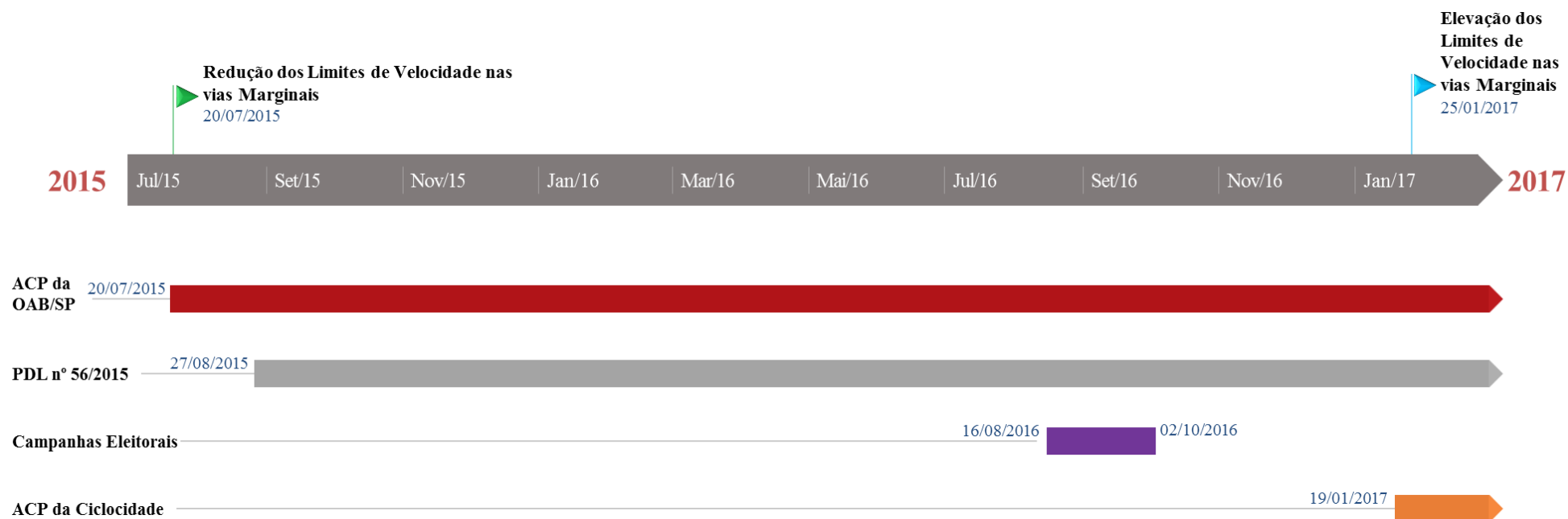
Algumas questões se seguiram à implementação da política na capital paulista, tais como: (a) a alteração dos limites de velocidade seria, de fato, a melhor opção para se prevenir os acidentes?; (b) em caso positivo, quais seriam os limites ideais para tais vias?; (c) a quem caberia esta decisão? A medida também produziu opiniões distintas, o que lhe conferiu, portanto, múltiplos enquadramentos. De um lado, “*pegadinha*”; “*armadilha*” e “*fonte de arrecadação*” apareceram, em geral, sintetizadas sob o lema “*indústria da multa*” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016), enquanto, de outro, “*política salva vidas*” e “*exemplo internacional*” resumiram os seus aspectos positivos (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2016-b). Em função disso, a população se manifestou por meio de abaixo assinados, charges, redes sociais, artigos ou comentários na imprensa. Importante destacar que o posicionamento em relação ao tema variou de acordo com a faixa etária, a classe social, o modo predominante de transporte utilizado, entre outros fatores.

Neste sentido, pesquisa feita pelo Ibope em setembro de 2015 apontou que 53% dos entrevistados era contra as medidas de redução dos limites de velocidade nas vias de São Paulo (a questão não foi especificada para as Marginais Pinheiros e Tietê), ao passo que 43% era favorável e 4% não opinou. Considerando apenas os entrevistados que utilizavam carro todos os dias, o índice que se declarava contrário subia para 66%, sendo a rejeição também maior – 64% – entre aqueles que ganhavam mais de cinco salários mínimos por mês (MONTEIRO, 2015). No mês de janeiro de 2017, pesquisa realizada pelo Datafolha indicou que 57% dos paulistanos mostrava-se favorável ao aumento dos limites de velocidade nas Marginais (neste caso, a questão referiu-se apenas a estas vias), enquanto 37% era contra, 4% indiferente e 2% não sabia opinar. Todavia, quando a pergunta se voltou apenas aos entrevistados que dirigiam carro na cidade, os resultados alteraram-se, respectivamente, para 71%, 27%, 2% e 0%. Já entre os que não dirigiam carro em São Paulo, os resultados foram, em sequência, 45%, 45%, 6% e 3% (FOLHA DE S. PAULO, 2017-a).

Devido à área na qual está inserido, o foco do trabalho volta-se às manifestações que se utilizaram dos instrumentos jurídicos, apresentando as discussões e as tentativas de interferência na política articuladas por meio do Direito. Cumpre reforçar que Direito não abrange aqui, apenas a concepção de *ação judicial*, ou o sentido de processo resultante de deliberação nos Tribunais. Embora a judicialização seja um dos componentes descritos na

pesquisa por meio da narrativa das ações civis públicas, os Poderes Legislativo e Executivo também constituem focos de seu estudo, conforme mencionado no Capítulo 2. A figura a seguir oferece uma perspectiva acerca dos principais elementos discutidos pela dissertação nos próximos capítulos.

Figura 8. Linha do tempo: principais elementos estudados pela dissertação.



Fonte: elaboração própria.

5. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS – ELEMENTOS ESTUDADOS

Dentre os diferentes eventos abrangidos por esta dissertação, tem-se que a primeira oportunidade em que a política pública foi questionada juridicamente ocorreu no momento em que o Conselho Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) ajuizou ação civil pública (ACP) em face da Prefeitura Municipal.

A opção por ingressar com ação contrária à redução dos limites de velocidade implementada nas Marginais dos rios Pinheiros e Tietê foi levada ao Conselho por Marcos da Costa, presidente da Entidade⁶⁴. Assinada por ele em conjunto com Maurício Januzzi e Marcelo Figueiredo, respectivos presidentes da Comissão de Estudos Viários e de Estudos Constitucionais do Conselho, a petição inicial objeta referido ato do Poder Executivo Municipal. Assim, requer a condenação da Prefeitura à obrigação de fazer, sendo esta a de “respeitar os limites anteriores à edição da nova ‘regulamentação’, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juízo em caso de descumprimento” (TJ/SP, 2015-a, p. 20). Apresenta, ainda, pedido de antecipação de tutela para o imediato retorno aos limites anteriores.

A ação foi distribuída à 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, passando a tramitar sob o nº 1027687-48.2015.8.26.0053.

Com o propósito de refletir acerca do processo que discute a política pública relativa à **redução dos limites de velocidade nas vias Marginais**, este Capítulo estrutura-se em quatro itens centrais. No primeiro, são retratados os cinco “atores” que participam da ação e o que desejam obter a partir dela. No segundo tópico são apresentados os argumentos de que se utilizam a OAB/SP e o Município ao traduzirem suas demandas junto ao Poder Judiciário, contrastando-se, assim, o enquadramento conferido por cada um em relação aos diferentes aspectos que envolvem a ação. Na sequência, são expostas as demais manifestações no processo, isto é, as peças essenciais que não envolvem autor e réu – pareceres do Ministério Público, petições de terceiro interessado, bem como decisões de primeira e segunda instância.

⁶⁴ Interessante pontuar que a reunião em que se estabeleceu tal decisão ocorreu no dia 20 de julho de 2015 e representa a primeira sessão de Marcos da Costa à frente do Conselho depois do seu retorno à presidência da Ordem. Isso porque, encontrava-se afastado de suas funções desde abril de 2015, quando ele e Carlos Mateucci, tesoureiro da OAB/SP, foram vítimas de um acidente de trânsito na Rodovia Castello Branco. Mateucci não sobreviveu à colisão, ao passo que Costa teve uma série de lesões, que resultaram na amputação de sua perna esquerda em maio de 2015 (OAB/SP, 2015).

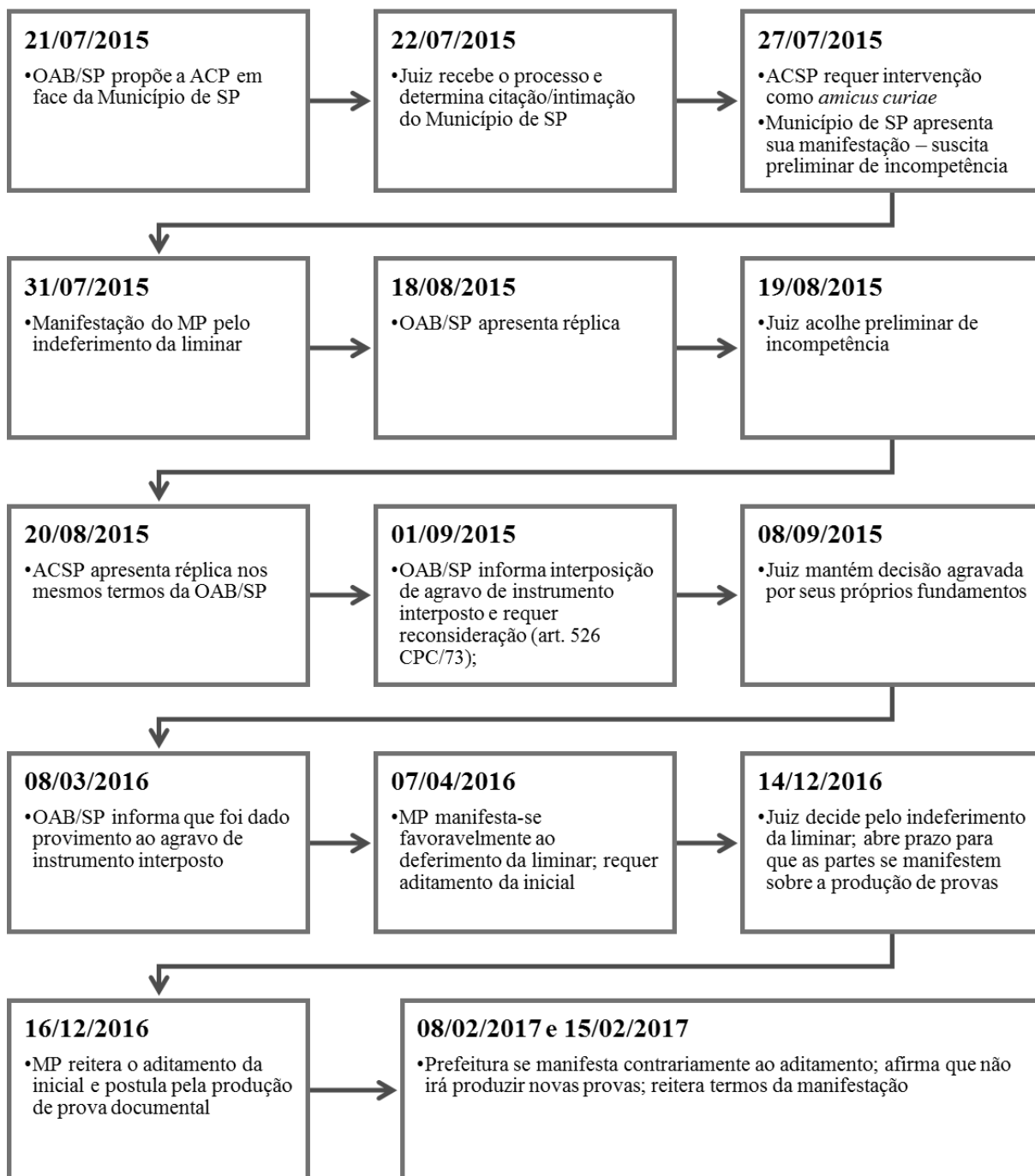
Por fim, o último item discute os possíveis impactos trazidos pela judicialização à política pública.

Antes de entrar especificamente nestes pontos, considerou-se importante oferecer uma visão geral dos fatos abrangidos pelo processo examinado.

Deste modo, a Figura 9 a seguir representa um organograma narrando os principais acontecimentos em primeira instância, ocorridos entre 21 de julho de 2015, data de ajuizamento da ação, e 15 de fevereiro de 2017, dia em que a coleta dos dados deste trabalho se encerrou.

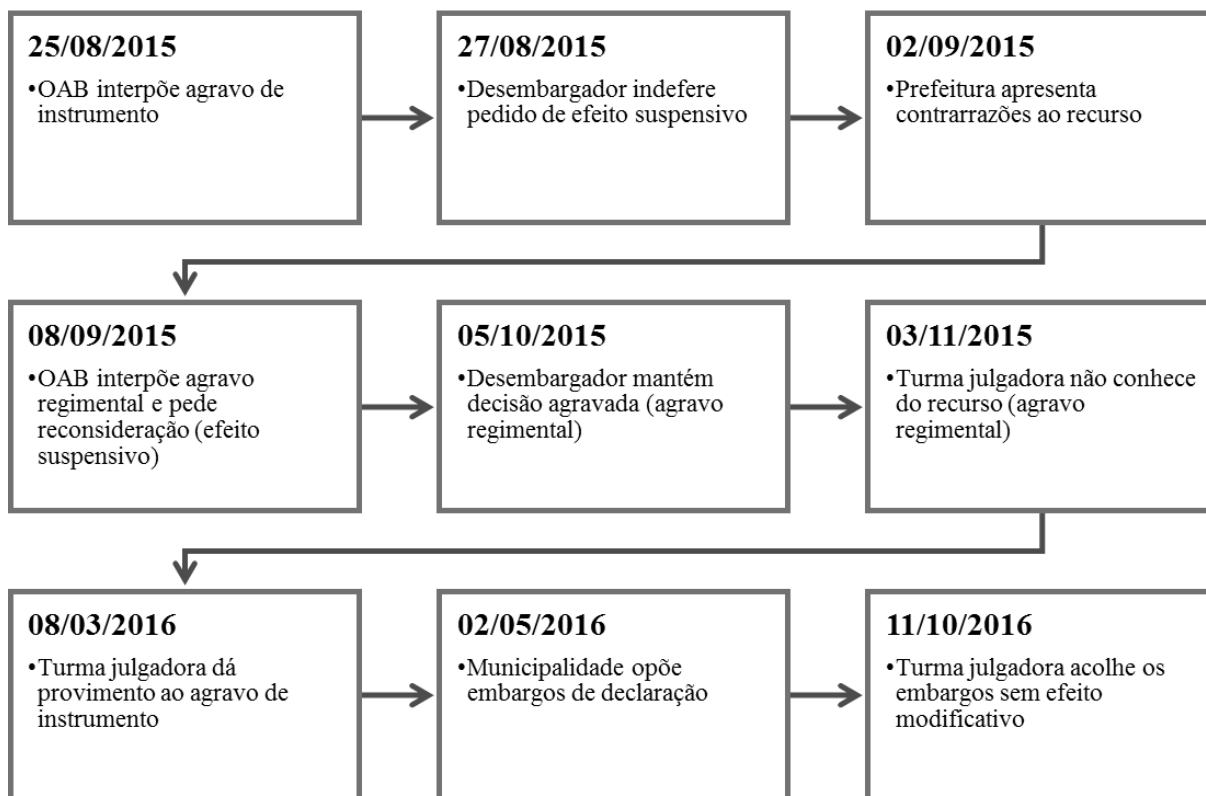
Já a Figura 10, na sequência, corresponde a um organograma com a tramitação processual em segunda instância, que se deu entre os dias 25 de agosto de 2015, data em que a OAB/SP apresentou petição inicial do agravo de instrumento, e 11 de outubro de 2016, momento em que o TJ/SP julgou os embargos de declaração do Município.

Figura 9. Organograma da ACP ajuizada pela OAB/SP em face da Municipalidade de São Paulo.



Fonte: elaboração própria.

Figura 10. Organograma do agravo de instrumento interposto pela OAB/SP em face da decisão que acolheu a preliminar de incompetência da Justiça Estadual.



Fonte: elaboração própria.

5.2 ATORES NO PROCESSO: QUEM SÃO E O QUE DEMANDAM?

O primeiro aspecto a ser considerado na descrição do processo diz respeito às diferentes posições sustentadas em relação à política pública estudada, sendo tais perspectivas apresentadas por sujeitos que se manifestam em distintos momentos de sua tramitação. Como a pesquisa não tem o intuito de refletir sobre estes posicionamentos a partir de uma concepção processualista, considera-se mais importante incluir na sua análise a totalidade dos agentes (isto é, não apenas “autor” e “réu”, mas também Judiciário, Ministério Público e terceiros) do que se ater exclusivamente às *partes*. A esta categoria imputa-se a denominação abrangente de “atores”.

Utilizando este critério, foram identificados cinco atores envolvidos no processo. São eles: (1) a Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil; (2) a Municipalidade

de São Paulo; (3) a Associação Comercial de São Paulo; (4) o Ministério Público do Estado de São Paulo; e (5) o Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

A parte autora da ação, ou seja, quem provoca o Poder Judiciário, conforme mencionado, é a **Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (ou OAB/SP)**. Em relação a este autor, cumpre lembrar que o órgão máximo da OAB no plano nacional é o seu Conselho Federal, com sede em Brasília, o qual dispõe de inúmeras prerrogativas. Dentre elas destaca-se a legitimidade para o ajuizamento de ações civis públicas (art. 54, XIV, da Lei nº 8.906/1994 – Estatuto da Ordem) e ingresso, inclusive, de ações para o controle de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 103, VII, da CF/1988). Como se trata, no caso em questão, de um assunto que possui fundamentalmente interesse de ordem local (art. 57 do Estatuto), a representação em juízo foi feita pela seccional correspondente (a de São Paulo), que é a maior do País: reunia, até 2017, mais de 350 mil inscritos (OAB/SP, 2017).

Ao propor a ação estudada, o Órgão desejava obter, por meio de intervenção do Poder Judiciário, a revogação da política de redução dos limites de velocidade nas vias Marginais, fato que poderia ser rapidamente alcançado se fosse concedida a tutela cautelar. Sua participação no processo se dá com a apresentação das seguintes peças: *petição inicial*; *réplica*; *agravo de instrumento* e *agravo regimental*.

No polo passivo, por sua vez, encontra-se a **Municipalidade (ou Prefeitura) de São Paulo**, representada pelo seu procurador, o advogado João Tonnera Junior. Em sentido contrário ao da OAB/SP, a Prefeitura possui interesse no indeferimento da ação, sobretudo no pedido da cautelar, uma vez que sua concessão significaria, de plano, um revés na implementação da medida. Além disso, considerando o seu caráter polêmico, seria possível imaginar que uma derrota em primeira instância poderia significar, também, maior dificuldade na reversão da decisão desfavorável em sede recursal, perante o Tribunal de Justiça paulista. No curso do processo, a Prefeitura protocolou *manifestação* em primeira instância (art. 2º da Lei 8.437/1992⁶⁵) e opôs *embargos de declaração* da decisão que julgou o agravo de instrumento na segunda instância.

A **Associação Comercial de São Paulo (ACSP)** participa do processo como terceira interessada, tendo solicitado seu ingresso para intervir na qualidade de *amicus curiae*.

⁶⁵ Lei 8.437/1992. Art. 2º No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas. (BRASIL, 1992).

Fundada em 1894, possui a finalidade estatutária principal de “defender e de fortalecer as atividades empresariais dentro dos princípios da livre iniciativa” (art. 1º, caput, do Estatuto Social). Essa modalidade de participação – a figura do *amicus curiae* em sede de ações como a ACP – não estava regulamentada no Código de Processo Civil (CPC) vigente à época em que o processo estudado foi proposto (Lei 5.869/1973). Encontrava-se prevista, contudo, na legislação processual aprovada naquele ano de 2015, ainda em seu período de vacância (Lei nº 13.105/2015 – novo CPC). Como se discute na sequência, a legitimidade do ingresso deste ator no processo não foi debatida nos autos até a data final considerada pelo presente trabalho. Nas suas manifestações (que são duas – o *pedido de intervenção como amicus curiae* e *réplica*), a Associação posiciona-se em consonância à OAB/SP, contrariamente à redução dos limites de velocidade nas vias Marginais promovida pela Prefeitura Municipal.

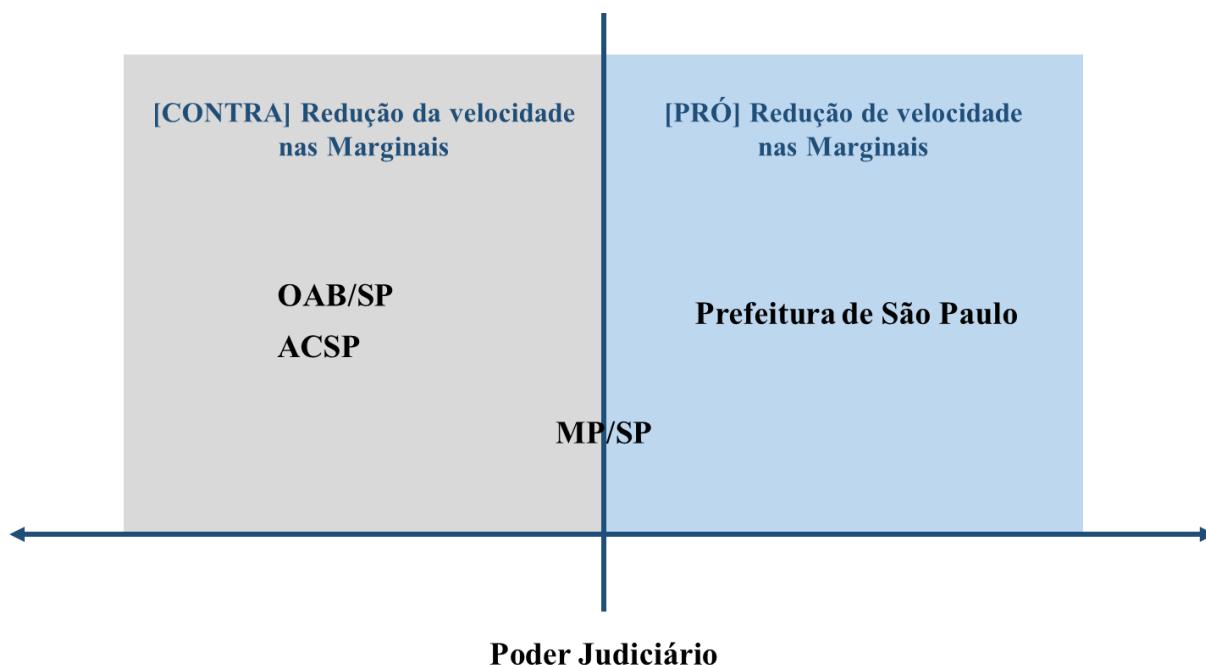
O **Ministério Público de São Paulo** (MP/SP) atua no caso como fiscal da lei (art. 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/1985), o que faz por meio da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo. Suas manifestações são assinadas por dois promotores distintos ao longo do processo, sendo possível notar certa mudança de posicionamento da Entidade com o passar do tempo. Primeiramente, o parecer da Instituição mostra-se mais cauteloso, indicando que, por não dispor de elementos suficientes para opinar quanto ao eventual acerto do pedido de antecipação da tutela formulado pela autora, prefere aguardar e analisar melhor a situação. Contudo, embora mantenha oficialmente a posição de fiscal da lei, o MP/SP passa, em determinado ponto do processo, a formular pedidos (aditamento da petição inicial; cancelamento das multas aplicadas no trânsito e produção de provas, por exemplo), como se parte fosse – mesmo sem que a OAB/SP tenha desistido oficialmente da ação⁶⁶.

Já o **Poder Judiciário**, no âmbito do juízo da 11ª Vara da Fazenda, é representado por três magistrados diferentes, que proferem duas decisões (*decisão interlocutória de incompetência da Justiça Estadual e decisão de indeferimento da tutela antecipada*), além de praticar os demais atos necessários ao andamento e tramitação do processo (*despachos*). No Tribunal de Justiça, a 3ª Câmara de Direito Público apreciou o *agravo de instrumento*, o *agravo regimental* e os *embargos de declaração*.

⁶⁶ A Lei 7.347/1985 prevê, no § 3º do art. 5º que, “[...]. Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa”, situação que, no entanto, não se verificou no presente caso. (BRASIL, 1985).

A figura abaixo representa graficamente a posição dos cinco atores quanto à política pública de redução de velocidade nas vias Marginais de São Paulo:

Figura 11. Posicionamento dos atores quanto à política de redução de velocidade nas vias Marginais de São Paulo.



Fonte: elaboração própria.

Apesar de cinco atores integrarem a ação civil pública sob análise, os principais debates são aqueles travados entre a OAB/SP, parte autora, e a Municipalidade, parte ré. Em função disso, conferiu-se, neste primeiro momento, destaque ao contraditório entre elas. Considerou-se, para tanto, as seguintes peças: *petição inicial* e *réplica* formulados pela OAB/SP, e *manifestação*, protocolada pela Prefeitura (art. 2º, da Lei 8.437/1992).

Esta perspectiva de enfoque é relevante para a pesquisa sobretudo diante da constatação de que, como sustentam Rodriguez, Püschel e Machado, no momento em que uma ação é apresentada ao Poder Judiciário, as partes envolvidas necessitam traduzir em termos jurídicos suas demandas. Em outras palavras, concluem os autores, “a linguagem jurídica pode ser utilizada para expressar interesses sociais dirigidos ao Poder Judiciário em forma de casos”. (RODRIGUEZ, PÜSCHEL e MACHADO, 2012, p. 45).

5.3 PETIÇÃO INICIAL, MANIFESTAÇÃO E RÉPLICA: COMO A OAB/SP E O MUNICÍPIO TRADUZIRAM SUAS DEMANDAS JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO?

Para estruturar esta seção do trabalho, identificaram-se, após a leitura e o fichamento das peças mencionadas, os elementos centrais de convergência e de divergência entre as partes, verificando quais itens foram trazidos ao processo por ambas e quais o foram apenas por uma delas. Como resultado deste procedimento foram obtidas vinte ideias centrais, classificadas, aqui, como *argumentos*.

Cada argumento recebeu uma denominação específica, sendo agrupados em duas categorias distintas em razão das semelhanças dos assuntos tratados: **1- Argumentos Iniciais;** **2- Questões sobre a política pública.** Posteriormente, dentro desta segunda classe, foram novamente organizados em blocos específicos dada à identidade temática: *2.1- Razoabilidade e Proporcionalidade;* *2.2- Regulação do tema pela legislação-CTB e diretrizes internacionais;* e *2.3-Participação da sociedade civil.*

A tabela a seguir retrata a divisão efetuada.

Tabela 5. Argumentos da OAB/SP e da Municipalidade na ação civil pública.

Categoria	Argumentos
1. Argumentos Iniciais	1. Legitimidade ativa da OAB/SP 2. Competência para julgar a causa – Justiça Estadual <i>versus</i> Federal 3. Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no caso concreto

Tabela 5. Argumentos da OAB/SP e da Municipalidade na ação civil pública.

Categoria		Argumentos
2. Questões sobre a política pública	2.1. Razoabilidade e Proporcionalidade	4. Associação entre velocidade e acidentes 5. Aplicação da medida à realidade de São Paulo 6. População beneficiada 7. Alternativas disponíveis ao Município para atuar em segurança no trânsito 8. Custo-benefício da política pública 9. Impactos na fluidez do tráfego 10. Impactos na ligação com as rodovias 11. Impactos na segurança pública 12. Impactos ao meio ambiente 13. Impactos na arrecadação de multas
	2.2. Regulação do tema pela legislação – CTB e diretrizes internacionais	14. Classificação das vias e enquadramento das Marginais (artigo 60 do CTB) 15. Competência municipal para regular os limites de velocidade das vias públicas (artigo 61 do CTB) 16. Observância às condições operacionais de trânsito (artigo 62 do CTB) 17. Adaptação da população a novas regulações de trânsito 18. Ausência de lei que obrigue o cumprimento de diretrizes internacionais
	2.3. Participação da sociedade civil	19. Discussão da política no Conselho Municipal de Trânsito e Transporte 20. Necessidade de maior participação popular – violação de diplomas normativos

Fonte: elaboração própria.

Os próximos itens da presente seção dedicam-se ao contraste entre os argumentos presentes no caso. A relação detalhada dos argumentos em que há contraditório entre a OAB/SP e a Municipalidade de São Paulo encontra-se disposta em uma tabela inserida no Apêndice 2 deste trabalho.

5.3.1 Argumentos Iniciais – Legitimidade ativa; competência para julgar a causa e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário

Pertencem à categoria “argumentos iniciais” considerações mais gerais trazidas à demanda que não se voltam à discussão da política pública em si. Assim, antes de debater aspectos relativos à legalidade, à proporcionalidade e aos impactos da redução dos limites de velocidade nas vias Marginais, as partes autora e ré deliberaram sobre: (1) a legitimidade ativa da OAB/SP para propor ação civil pública; (2) o foro competente para julgar a causa e (3) a possibilidade de o Poder Judiciário intervir no caso concreto.

➤ *Argumento 1: Legitimidade ativa da OAB/SP*

Tanto na petição inicial quanto na réplica, a OAB/SP procura reafirmar sua legitimidade para atuar na defesa de interesses difusos e coletivos por meio de ação civil pública. A Entidade procura reforçar essa questão porque a legislação aplicável é omissa – o art. 54, XIV, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (EOAB)⁶⁷ determina que “compete ao Conselho Federal [...] ajuizar [...] ação civil pública”, mas não faz referência aos Conselhos Seccionais (como é o caso da OAB/SP). Nesse sentido, poderia restar dúvidas a respeito do cabimento da ação, a depender de uma construção interpretativa.

A Ordem sustenta, assim, que o entendimento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) se consolidou no sentido de que esta competência, dirigida ao Conselho Federal, também se aplica aos Conselhos Seccionais desde que restrita à sua esfera local (conforme regra prevista no art. 45, § 2º do EOAB⁶⁸).

Ademais, além da questão territorial, a OAB/SP ressalta que inexistente qualquer limitação quanto ao tema a ser discutido na ação, pois a Entidade possui legitimidade para exercer a defesa da Constituição Federal, do Estado de Direito e da justiça social de forma abrangente (TJ/SP, 2015-a, p. 1 e 2).

⁶⁷ EOAB. Art. 54. Compete ao Conselho Federal: [...] XIV - ajuizar ação direta de inconstitucionalidade de normas legais e atos normativos, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e demais ações cuja legitimação lhe seja outorgada por lei. (BRASIL, 1994).

⁶⁸ EOAB. Art. 45. São órgãos da OAB: [...] § 2º Os Conselhos Seccionais, dotados de personalidade jurídica própria, têm jurisdição sobre os respectivos territórios dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1994).

O Município não dá enfoque neste ponto. Entretanto, afirma que não acredita caber à parte autora, desprovida de conhecimentos técnicos e de elementos de prova, manifestar-se em juízo sobre o assunto (TJ/SP, 2015-a, p. 122). O argumento levantado pela Prefeitura, contudo, possui mais um sentido retórico do que estritamente técnico em relação à esta questão.

➤ *Argumento 2: Competência para julgar a causa – Justiça Estadual versus Federal*

Se por um lado a Prefeitura de São Paulo não questionou a legitimidade da OAB/SP para a propositura de ACP, deteve-se, por outro, sobre a competência da Justiça Estadual para conhecer e julgar a ação, trazendo este ponto como preliminar de sua manifestação. Alega que, mesmo depois da decisão proferida pelo STF na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3026/DF⁶⁹, persistia a competência da Justiça Federal, especificamente para processar causas em que fosse parte a OAB ou órgão a ela vinculado. Isto teria fundamento constitucional (art. 109, da CF/1988), motivo pelo qual deveria ser reconhecida a incompetência absoluta do Juízo Estadual, remetendo-se os autos à Justiça Federal conforme determinado pelo art. 113, caput, e § 2º, do CPC/1973 (TJ/SP, 2015-a, p. 98-100).

Na réplica, a OAB/SP aponta ser equivocado o ponto trazido pela Municipalidade, uma vez que a Justiça Federal seria competente para julgar apenas as causas em que a Ordem atua em prol dos interesses da classe profissional, isto é, quando defende questões relativas às prerrogativas dos advogados. Contudo, como o objeto da ação estaria voltado à proteção da ordem jurídica constitucional e à tutela de interesses difusos e coletivos (art. 133 da CF/88, c/c art. 41, I, do EOAB, e do art. 2º da Lei da 7.347/85), sua atuação seria semelhante à do Ministério Público ou da Defensoria Estaduais quando estes ajuízam ações civis públicas. Não deveria, portanto, ter foro especializado ou especial: como o dano (ou, no caso, a política) é de âmbito *local*, deveria ser competente o Juízo do *local* em que os fatos discutidos ocorreram, na esfera da Justiça comum (TJ/SP, 2015-a, p. 670-675).

⁶⁹ Conforme consta na ementa do acórdão, relatado pelo Ministro Eros Grau: “[...]. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como ‘autarquias especiais’ para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas ‘agências’. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. [...]”. (BRASIL, STF, 2006).

➤ *Argumento 3: Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no caso concreto*

A possibilidade de que o Poder Judiciário pudesse intervir neste caso, revertendo a redução de velocidade nas Marginais, foi um fundamento apresentado pela OAB/SP para justificar a necessidade de se corrigir a abusividade e a desproporcionalidade que, segundo o seu entendimento, configuraram o ato da autoridade administrativa Municipal, fato que demandaria a concessão da antecipação de tutela em caráter liminar (TJ/SP, 2015-a, p. 20).

Já para a Prefeitura, embora a discricionariedade administrativa não seja completamente livre, seu controle judicial possui limites – tal como em relação ao objeto desta ACP, por exemplo –, sob pena de violação da separação dos poderes (TJ/SP, 2015-a, p. 119). Procura afastar, assim, a intervenção do Judiciário neste caso.

Conforme será trabalhado neste capítulo, as discussões que cercam este argumento são retomadas por ambas as partes ao longo do processo, pois, quando tentam mostrar o (des)acerto do Município de São Paulo na adoção da política de redução de velocidades, frequentemente retornam ao tema mais abrangente do controle judicial de políticas públicas.

5.3.2 Questões sobre a política pública – Razoabilidade e Proporcionalidade; Regulação do tema pela legislação e Participação da sociedade civil

No que diz respeito às discussões sobre a política pública, foi possível identificar três grandes categorias nas quais os argumentos se inserem.

Em primeiro lugar, diante da alegação de que a medida judicializada não seria “proporcional” ou “razoável”, encontra-se o bloco com o maior número deles, denominado *Razoabilidade e Proporcionalidade*.

Em segundo lugar, à objeção de que, ao instituir a redução de velocidade, a Prefeitura buscou fundamento em diretrizes internacionais – às quais o Brasil não deve cumprimento –, deixando de observar, contudo, os parâmetros nacionais para a matéria, estabelecidos pelos Código de Trânsito, deu-se a nomenclatura *Regulação do tema pela legislação – CTB e diretrizes internacionais*.

Por fim, a discussão em torno da participação da sociedade civil no processo de elaboração da política e as consequências que isso traria em torno da legitimidade da política

pública fazem com que o terceiro bloco de argumentos receba a denominação de *participação da sociedade civil*.

Os próximos itens encontram-se estruturados em torno destas três categorias, as quais são brevemente descritas antes da exposição dos argumentos trazidos pelas partes.

5.3.2.1 Razoabilidade e Proporcionalidade

O primeiro dos blocos compreende a discussão acerca da *razoabilidade* e da *proporcionalidade* envolvendo a medida de redução dos limites máximos de velocidade implementada nas vias Marginais dos rios Pinheiros e Tietê.

Enquanto muitos juristas não vislumbram problemas no intercâmbio entre termos, chamando a *proporcionalidade* ora de *regra*, ora de *princípio*, e utilizando-a como sinônimo de *razoabilidade* (BARROSO, 2009, p. 224), parte da literatura entende que ela configura, na verdade, uma *regra*, e que o seu significado, na linguagem jurídica, é bastante distinto daquele atribuído à *razoabilidade* (SILVA, 2002, p. 24 - 28)⁷⁰. Percebe-se, portanto, que se trata de aspecto capaz de suscitar divergências quanto à terminologia adequada⁷¹.

Na presente ação, as partes não diferenciam o uso das expressões, embora refiram-se a elas, majoritariamente, como *princípio*. Procuram, ademais, demonstrar como a medida em questão seria *desproporcional*, segundo a OAB/SP, ou *proporcional*, de acordo com o Município, a partir da menção à sua *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito*⁷².

⁷⁰ É o caso de Silva (2002), que se utiliza da teoria dos princípios jurídicos formulada por Robert Alexy.

⁷¹ Feita esta ressalva, importante destacar que a pesquisa possui como propósito a identificação dos argumentos levados ao Poder Judiciário, e não a precisão terminológica adotada pelas partes. Assim, esta discussão teórica não é aprofundada no trabalho, o qual utiliza-se dos termos que aparecem nas peças.

⁷² Embora as partes não se detenham na explicação acerca destes aspectos, acredita-se ser ele necessário à compreensão dos argumentos trazidos no bloco relativo à *Razoabilidade e Proporcionalidade*. Segundo parte da literatura jurídica, para que determinado ato estatal restritivo de direitos fundamentais seja considerado **proporcional**, deve passar pela verificação de sua (1) adequação; (2) necessidade; e (3) proporcionalidade em sentido estrito. O primeiro requisito, mostrar-se **adequado**, equivale a dizer que as ações adotadas pelo Poder Público devem se revelar “aptas a atingir os objetivos pretendidos” (BARROSO, 2009, p. 235), ou, então, que uma medida estatal deve ao menos “fomentar ou promover” o escopo visado (SILVA, 2002, p. 36). O segundo quesito significa que o ato estatal somente se demonstra **necessário** quando a realização do propósito perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outra medida, que limite, de modo menos gravoso, o direito fundamental em questão (SILVA, 2002, p. 38). Por fim, se o ato estatal for **adequado e necessário**, ele deverá passar, ainda, pelo exame da **proporcionalidade em sentido estrito**, traduzida no “sopesamento entre a

O debate acerca da *adequação* vincula-se à potencialidade de a política de regulação de velocidades atingir, ou ao menos favorecer o propósito alegado pela Prefeitura com a sua implementação, qual seja, a redução do número de acidentes de trânsito nas vias Marginais e o consequente alcance da meta estipulada pela Década de Ação da ONU à cidade de São Paulo. O aspecto da *necessidade*, por sua vez, discute, *se*, entre as políticas disponíveis para estimular a diminuição do número de acidentes de trânsito nas vias Marginais, a Municipalidade teria optado pela menos onerosa. Por fim, em relação à *proporcionalidade em sentido estrito*, debatem-se se os custos-benefícios trazidos pela redução de velocidades superariam ou não as eventuais restrições ou incômodos por ela ocasionados.

Uma maneira de apresentar os argumentos da OAB/SP e da Prefeitura seria por meio do contraste entre as posições acerca da *adequação*, da *necessidade* e da *proporcionalidade em sentido estrito*. Entretanto, como ambas as partes abordam os três aspectos sem estabelecer uma divisão rigorosa, revelou-se difícil versar sobre eles sem atribuir-se uma classificação arbitrária. Para evitá-la, adotou-se, então, estratégia distinta, apresentando-se todos os dez argumentos pertencentes a este bloco de modo autônomo.

➤ *Argumento 4: Associação entre velocidade e acidentes*

Em sua petição inicial, a OAB/SP afirma que a medida de redução de velocidades implementada nas Marginais dos rios Pinheiros e Tietê não representava a opção mais adequada para se reduzir o número de acidentes ali ocorridos (TJ/SP, 2015-a, p. 8-10). Entretanto, é apenas na réplica que reúne estudos neste sentido, buscando reforçar seus argumentos.

O Município procura responder a este ponto evidenciando, também por meio de documentos técnicos⁷³, que a velocidade dos veículos contribui tanto para a probabilidade quanto para a gravidade de um acidente, motivo pelo qual a política contestada não era descabida, mas sustentada por uma ampla literatura (TJ/SP, 2015-a, p. 111; 124-643).

intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide”, justificando o emprego da ação restritiva (SILVA, 2002, p. 40).

⁷³ Nota-se, entretanto, que nenhum dos estudos em língua estrangeira foi traduzido para o português, conforme exige o art. 157 do CPC/1973: “Só poderá ser junto aos autos documento redigido em língua estrangeira, quando acompanhado de versão em vernáculo, firmada por tradutor juramentado”. (BRASIL, 1973).

A réplica da OAB/SP se detém bastante neste tópico, porém é preciso ressaltar que o raciocínio se desenvolve de modo bastante confuso, contendo contradições e imprecisões. De início, a Entidade menciona não estar satisfeita com os dados trazidos pela Prefeitura em sua manifestação, pois, além de não serem produzidos de forma criteriosa, não revelariam as verdadeiras causas dos acidentes nas Marginais. Todavia, em momento posterior da peça, diz ser tão óbvio que a velocidade corresponderia a fator determinante para colisões de trânsito que a Prefeitura não precisaria ter juntado pesquisas para comprovar tal fato:

Os dados não indicam as causas dos acidentes ou mesmo as condições em que ocorreram. Em nenhum momento pela análise de tais documentos – pode-se colher informação veraz ou confiável das circunstâncias, causas, motivos que determinaram tais acidentes e eventuais mortes de pedestres (TJ/SP, 2015-a, p. 686) [...].

A afirmação da CET e de seus órgãos técnicos no sentido de que passaram a investigar as principais causas dos acidentes viários com vítimas e que chegaram à conclusão de que a velocidade dos veículos é um fator determinante é tão evidente que não necessitaria nenhum comentário. Seria o mesmo que dizer que após várias pesquisas com químicos de grande prestígio científico, chegou-se à conclusão que os vapores exalados pelos lixões e pelas usinas de lixo produzem um odor de gases fétidos, ou que da morte do Homem, não há volta à vida (salvo para aqueles que creem na ressurreição), e que o círculo é redondo! (TJ/SP, 2015-a, p. 689)

Por fim, a OAB/SP afirma ter anexado estudos de engenheiros consultados pela Entidade, que, ao identificar as causas ou os fatores que produzem acidentes, desmistificaram a visão da Administração Municipal, constatando que a velocidade não dispunha da importância conferida pela CET/SP e pela Prefeitura (TJ/SP, 2015-a, p. 693).

➤ *Argumento 5: Aplicação da medida à realidade de São Paulo*

De forma sucinta, indica-se na petição inicial que a medida em questão se fundamentava apenas em estudos estrangeiros (TJ/SP, 2015-a, p. 7). Mais aprofundado na réplica, este aspecto é trazido pela OAB/SP para questionar a possibilidade de se aplicar, localmente, experiências semelhantes de redução de velocidade àquelas verificadas em cidades desenvolvidas, muito distintas de São Paulo, sobretudo no que diz respeito à qualidade do transporte público. Assim, se as pesquisas utilizadas pela Prefeitura não haviam sido produzidas na Capital, e, particularmente, no contexto das Marginais, não poderiam servir como provas de que reduziriam as estatísticas relativas aos acidentes naquelas áreas (TJ/SP, 2015-a, p. 693).

Em sua manifestação, o Município afirmara que não haveria problemas em se fazer uso da literatura produzida em países com realidade distinta da brasileira, já que, “além de as relações da física serem válidas para todos os corpos em movimento” (TJ/SP, 2015-a, p. 103), a própria diretriz de padronizar velocidades seguia recomendações vindas do exterior (ONU/OMS). Além disso, existiam documentos mostrando experiências locais: em 2011, por exemplo, quando a Administração Kassab reduzira os limites de velocidade em 88 vias arteriais, o número de acidentes com vítimas diminuía de modo significativo, indicando, portanto, que São Paulo já experimentara políticas bem-sucedidas de controle de velocidade em um passado bastante recente (TJ/SP, 2015-a, p. 105 e 106).

➤ *Argumento 6: População beneficiada*

Outro ponto trazido para reforçar a desproporcionalidade do ato envolve a alegação de que a diminuição dos limites de velocidades garantiria apenas a segurança dos pedestres e não dos usuários dos veículos. Se, conforme descrito anteriormente, a OAB/SP detém posição ambígua acerca da associação entre velocidade e acidentes (*Argumento 4*) e questiona a aplicação dos estudos à realidade de São Paulo (*Argumento 5*), entende também, que, qualquer benefício eventualmente resultante de sua implementação nas Marginais seria destinado apenas a uma camada da população que circula por tais vias de forma irresponsável e irregular, de modo que a medida não encontraria meios de se sustentar (TJ/SP, 2015-a, p. 6 e 10).

O que parece desagradar a OAB/SP é que o ato da redução representaria uma forma de o Poder Público transferir aos motoristas a responsabilidade pela proteção dos pedestres – que seriam, no entender da Entidade, não apenas vítimas dos acidentes, mas também eles próprios a causa de tais eventos. Seguindo esta linha de argumentação, a crítica se justifica, portanto, uma vez que ao invés de retirar os daquelas vias (construindo passarelas, removendo os ambulantes e os moradores de favelas e de aglomerados, encarregando-se da sinalização e de educação no trânsito, entre outros), a Administração escolhera “punir” os que circulavam em veículos automotores (TJ/SP, 2015-a, p. 7).

Este argumento é questionado pelos dados da Prefeitura. Relatório da CET indicava que, na verdade, as maiores vítimas dos incidentes das Marginais não eram os pedestres (como sugere a OAB/SP), mas os próprios ocupantes de veículos, representando 48 entre os 73 mortos, e 1316 entre os 1399 feridos do total em 2014. Relata-se, também, que, paralelamente ao

controle da velocidade, outras ações estariam sendo adotadas especificamente em relação à segurança dos pedestres (TJ/SP, 2015-a, p. 101; 112 e 113).

Na réplica, a OAB/SP opta por não responder diretamente aos argumentos do Município. Em seu lugar, reitera a afirmação anterior de que as vias Marginais não comportam pedestres. A existência de indivíduos a pé nessas vias (destinadas ao trânsito de automóveis), novamente classificada como irresponsável e irregular, foi acompanhada, agora, da qualificação dos transeuntes como verdadeiros *suicidas*, que somente se colocariam na situação de circularem naquela localidade porque desejavam “perder a vida voluntariamente”:

Marginais, vias expressas, vias arteriais de velocidade alta não comportam, não permitem a circulação de pedestres. Não importa o que a Prefeitura alegue. **Não há como tolerar a presença de pedestres nas Marginais Tietê e Pinheiros.** A sociedade não pode ser obrigada a diminuir a velocidade naquelas vias expressas [para] 50 e 70 km, limites extremamente baixos para a regular circulação de veículos naquelas vias. Não é possível que milhões de paulistanos e paulistas sejam responsabilizados pela morte de pedestres irresponsáveis que desafiam o Direito e manifestam o desejo de perder a vida voluntariamente. O Direito lamenta o suicídio, mas não tem como puni-lo. (TJ/SP, 2015-a, p. 690, grifos no original).

➤ *Argumento 7: Alternativas disponíveis ao Município para atuar em segurança no trânsito*

Na visão da OAB/SP, o Município dispõe de outras alternativas para atuar em segurança no trânsito, como a realização de *blitz*, com a fiscalização acompanhada do bafômetro, que, ao autuar motoristas alcoolizados, permitiria a identificação daqueles que de fato oferecem riscos à sociedade. Também volta a mencionar a essencial retirada das pessoas vivendo à beira de tais vias. Diante disso, haveria desvio de finalidade e eventual crime de prevaricação⁷⁴ do Prefeito e das autoridades Municipais, que, ao invés de investirem na adoção de tais medidas, procederam à diminuição das velocidades, o que denota a finalidade de punir e de aumentar a arrecadação (TJ/SP, 2015-a, p. 8).

A isto a Prefeitura responde que, entre as possibilidades disponíveis ao Poder local para atuar no tema, a padronização das velocidades revelava-se a mais indicada e a menos gravosa, pois, tendo em vista os cinco principais fatores de risco listados pela OMS para a

⁷⁴ Segundo o artigo 319 do Código Penal, “prevaricar” consiste no ato de “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”. O crime é punível com detenção, de três meses a um ano, e multa. (BRASIL, 1940).

segurança viária (indicados no Capítulo 3 da dissertação), a legislação Federal já regulara todos, à exceção da velocidade. Aproveita, ainda, para destacar que a competência para a fiscalização de álcool e direção cabia aos órgãos Estaduais, e não Municipais, motivo pelo qual não poderia implementar o sistema de *blitz* mencionado na petição inicial (TJ/SP, 2015-a, p. 113 e 114).

Em sua réplica, a OAB volta a dizer que a medida contestada exige um sacrifício desnecessário de direitos fundamentais, reforçando, com isso, sua desproporcionalidade (TJ/SP, 2015-a, p. 696 e 697). Apesar de as acusações referentes à *prevaricação* e ao *desvio de finalidade* contidos na inicial configurarem uma acusação séria, este é um ponto que não volta a ser mencionado ao longo do processo – evidenciando, talvez, o seu caráter fundamentalmente retórico.

➤ *Argumento 8: Custo-benefício da política pública*

A OAB/SP busca ressaltar a importância das vias Marginais não apenas para a cidade de São Paulo, mas também “para a região metropolitana, para o Estado e para o continente” (TJ/SP, 2015-a, p. 3). Por elas passariam diariamente mais de 120 mil veículos, caracterizando-as como valiosos trajetos para a circulação da economia e da indústria. Consequentemente, qualquer medida ali adotada afetaria um número de pessoas muito maior que somente a população do Município. Ademais, a questão transcenderia em muito o aspecto da velocidade automotiva, alcançando outros valores relevantes ao cidadão paulista e paulistano, tais como o meio-ambiente, a segurança pública e o urbanismo local, gerando reflexos sociais múltiplos (argumento que se desdobrou em outros, conforme será visto nos próximos subitens). Dessa forma, procura evidenciar que a ação implementada ocasionaria problemas cumulativos, tornando seus impactos negativos superiores aos benefícios que eventualmente seriam proporcionados (TJ/SP, 2015-a, p. 4).

Quanto a este aspecto, a Prefeitura afirma que o custo-benefício da política de padronização de velocidades supera em muito qualquer transtorno que pudesse fortuitamente causar. Isso porque, além de prevenir acidentes e de preservar vidas em locais com altas taxas de morbimortalidade no trânsito, ela reduziria problemas de saúde e de economia pública, ante os custos estimados dos acidentes de trânsito ao País, os quais teriam chegado a trinta e nove bilhões de reais no ano de 2012 e resultado em 444 mil solicitações de indenizações por invalidez, em 2013 (TJ/SP, 2015-a, p. 116).

Como a OAB/SP apresenta ressalvas em relação aos dados trazidos pela Prefeitura, afirma, na réplica, não ser possível estabelecer considerações acerca do custo-benefício da política, ante a falta de estabelecimento de parâmetros comparativos:

É dizer, o número de mortes ou de acidentes fatais nas Marginais Tietê e Pinheiros sem saber exata e acuradamente as causas imediatas dessas mortes e as suas origens imediatas não diz absolutamente nada para o quadro fático da ação. Assim, v.g. se tivermos, por exemplo, 1 milhão de veículos circulando nas Marginais por dia, veremos que 508 atropelamentos e 11 mil vítimas fatais representam um número absolutamente insignificante neste contexto, algo em torno de 0,1% de incidência, não justificando em hipótese alguma as medidas de redução de velocidade adotadas. (TJ/SP, 2015-a, p. 686 e 687).

➤ *Argumento 9: Impactos na fluidez do tráfego*

Outro impacto negativo vislumbrado pela OAB/SP seria de que a medida agravaria ainda mais os índices de congestionamento da capital paulista, pois, com limites de velocidade máxima menores, as pessoas levariam mais tempo para chegar aos seus destinos, gerando, com isso, um *caos* no sistema viário da cidade (TJ/SP, 2015-a, p. 3, 4 e 18).

A Prefeitura se manifesta no sentido de que, ao contrário daquilo afirmado pela Entidade, as medidas de redução de velocidade não ocasionariam engarrafamentos ou piorariam a lentidão no tráfego. Experiência implementada na Avenida 23 de maio em 2011, por exemplo, permitira constatar a não diminuição da capacidade da via. Isso se explicaria em função da *teoria dos fluxos*, modelo teórico segundo o qual a maior capacidade de fluxo de uma via de trânsito rápido se dá na metade de sua velocidade de projeto (TJ/SP, 2015-a, p. 116 e 117).

Afirma que a CET/SP estudara a aplicabilidade desta teoria para os horários de fluxo livre nas Marginais, constatando que não haveria congestionamentos nestes períodos. Já nos horários de pico, em que os veículos não conseguem trafegar a mais do que 40 km/h, a alteração dos limites somente afetaria as motocicletas, que, de qualquer modo, seriam obrigadas a circular em menor velocidade entre as faixas, aumentando a segurança de todos. Por fim, o Município alega que distintas são as causas que provocam lentidões no trânsito, as quais continuariam acontecendo independentemente da política adotada. Tinha-se a expectativa de que, a partir de agora, ao menos os engarrafamentos oriundos dos acidentes de trânsito tenderiam a diminuir (TJ/SP, 2015-a, p. 116 e 117).

Na réplica, a OAB/SP volta a argumentar que o trânsito não fluiria bem com velocidades tão baixas, “bastando ser motorista e transitar a 50 km/h ou a 70 km/h nas Marginais para perceber que a sensação se assemelhava àquela de estar parado” (TJ/SP, 2015-a, p. 691).

➤ *Argumento 10: Impactos na ligação com as rodovias*

Ainda discutindo a questão referente à fluidez do tráfego, a Ordem acredita que haveria graves impactos na ligação com as rodovias que desembocam nas Marginais, pois o sistema viário adotaria a *proporcionalidade de velocidades*. Assim, considerando que em tais rodovias a velocidade máxima permitida seria de 120 km/h, a das Marginais deveria ser reduzida para limites de até 80 km/h, evitando-se prejuízos como a ocorrência de transtornos abusivos e de represamentos que causariam mais lentidão e engarrafamento no trânsito (TJ/SP, 2015-a, p. 17 e 18).

A isto, a Prefeitura afirma que, em trabalho conjunto entre a CET e as concessionárias que administram as rodovias, havia formulado programa de transição ajustando as velocidades das rodovias aos novos limites das Marginais, à semelhança do que já existia para os padrões anteriores (TJ/SP, 2015-a, p. 118).

Na réplica, porém, a OAB/SP reiterou o argumento, indagando acerca da coerência entre se conduzir um veículo a 120 km/h e ser obrigado a abruptamente reduzir sua velocidade para 70 km/h ou 50 km/h ao ingressar na cidade (TJ/SP, 2015-a, p. 692 e 693).

➤ *Argumento 11: Impactos na segurança pública*

Outra consequência prevista pela OAB/SP envolve a questão da segurança pública, pois, segundo o seu entendimento, a redução expressiva das velocidades tornaria mais fácil o cometimento de práticas criminosas como furtos, roubos, assaltos e arrastões nas Marginais. Ou seja, a atividade criminosa seria facilitada no contexto em os motoristas se deslocam a “20, 30, ou até 60 km/h” (TJ/SP, 2015-a, p. 4).

Também neste ponto, a autora acredita que os vendedores ambulantes poderiam aproveitar-se ainda mais do trânsito lento gerado pela redução dos limites de velocidade para vender produtos ilegais, colocando em risco as suas vidas e a dos motoristas. Contudo, a própria

Entidade relata que esta situação já era verificada anteriormente à implementação da medida, sem trazer indicativos de que seria agravada a partir de agora (TJ/SP, 2015-a, p. 4).

A Prefeitura responde que tal correlação não possuía a mínima sustentação lógica, uma vez que tais práticas criminosas estão relacionadas à segurança pública e devem ser coibidas por meio do policiamento ostensivo a cargo da Polícia Militar (competência do Governo do Estado), e não com políticas relativas ao controle da velocidade automotiva (TJ/SP, 2015-a, p. 118).

➤ Argumento 12: Impactos ao meio ambiente

Consta na petição inicial da OAB/SP que a diminuição das velocidades nas vias Marginais provocaria, ademais, o aumento significativo na emissão de poluentes na cidade de São Paulo (TJ/SP, 2015-a, p. 4).

Quanto a isto, a Prefeitura manifesta-se no sentido de que a redução da poluição oriunda dos gases emitidos pelos veículos guardaria relação com o estímulo ao uso de meios de transporte sustentáveis e coletivos, e não com a política questionada (TJ/SP, 2015-a, p. 118).

Em sua réplica, a OAB/SP diz que trazia nos documentos anexados alguns dados sobre poluição ambiental ignorados pela Prefeitura, aptos, portanto, a comprovar seu ponto de vista (TJ/SP, 2015-a, p. 694). A relação causal entre redução de velocidades e aumento da emissão de poluentes não é, contudo, explorada pela Entidade em sua argumentação.

➤ Argumento 13: Impactos na arrecadação de multas

Por fim, no último argumento integrante do bloco da *Razoabilidade e Proporcionalidade*, a OAB/SP argumenta que, em acréscimo aos demais aspectos relativos à falta de lógica, à ilegalidade ou à irrazoabilidade em torno da política, o aumento das multas aplicadas nas vias Marginais permitiria deduzir que o verdadeiro intuito da Administração não se voltava à segurança viária ou à fluidez do tráfego propriamente ditos, mas à arrecadação dos valores impostos aos motoristas pelo excesso de velocidade (TJ/SP, 2015-a, p. 18).

O Município responde este ponto alegando que, se todos trafegassem de acordo com a nova regulamentação e sinalização indicadas, os novos limites não resultariam, por si, em nenhuma sanção – e, portanto, em aumento do volume financeiro (TJ/SP, 2015-a, p. 119).

Na réplica, porém, a OAB/SP afirma novamente que a padronização de velocidades consiste no cenário “mais cômodo” capaz de garantir o aumento do caixa ao Poder Executivo (TJ/SP, 2015-a, p. 692).

5.3.2.2 Regulação do tema pela legislação – CTB e diretrizes internacionais

Após discutirem questões pertinentes à razoabilidade e à proporcionalidade, a OAB/SP e a Prefeitura detêm-se sobre outro tópico, acerca da disposição da matéria pela legislação em vigor. Inicialmente, a disputa envolve a aplicação de três artigos do CTB – os de número 60, 61 e 62.

Em relação a este ponto, destaca-se que, anteriormente à promulgação do CTB, vigorou por mais de três décadas o Código Nacional de Trânsito (CNT – Lei nº 5.108/1966). Talvez a sua longevidade explique o fato de que, em muitos trechos das peças protocoladas na ação civil pública sob análise, as partes pareçam se confundir, referindo-se aos dispositivos do CTB através da nomenclatura pertencente à legislação antiga.

Regulamentado pelo Decreto nº 62.127/1968, competia ao CNT a disciplina da matéria em todo o país, o que não fazia do Município parte integrante do Sistema Nacional de Trânsito. Em função disso, uma das grandes inovações trazidas pelo novo Código (o CTB) foi verificada justamente quanto a este aspecto (*municipalização* do trânsito):

Dentre as modificações sugeridas, reputamos a de maior relevância, se não o próprio princípio de toda nossa proposta, o estabelecimento de uma divisão racional das atribuições e competências entre as três esferas de governo, federal, estadual e municipal (...). Com base neste postulado, ascendeu naturalmente a necessidade de se reformular as funções do Município no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito. Indo ao encontro de preceitos constitucionais que reconhecem estarem junto ao poder executivo municipal as mais favoráveis condições de organização para o atendimento de demandas nitidamente locais, conferimos a seus órgãos e entidades competentes significativa responsabilidade na extensa tarefa de administrar o trânsito, em especial no que concerne aos usos do sistema viário – circulação, estacionamento e parada de veículos – e a fiscalização administrativa destes (...). (BRASIL, 1993, p. 361).

Anteriormente estabelecidos de modo uniforme para todo o território brasileiro⁷⁵, os limites de velocidade tornam-se, a partir de então, suscetíveis ao ajuste pela autoridade com poder sobre a via. Tanto é assim que já na primeira semana de vigência do CTB, em janeiro de 1998, as pistas expressas e locais das vias Marginais Pinheiros e Tietê tiveram as velocidades ampliadas de 80 km/h para 90 km/h, e de 60 km/h para 70 km/h, respectivamente (FOLGATO, 1998, p. C6), permanecendo assim até julho de 2015. Verificam-se, a seguir, os debates travados em relação à aplicação do CTB quando este período de dezessete anos e meio sem qualquer alteração (janeiro de 1998 – julho de 2015) chegou ao final.

Além dessa discussão sobre a aplicação do CTB, o presente item apresenta, ainda, dois últimos argumentos que, apresentados pela Prefeitura e pela OAB/SP, não são contraditados pela parte adversária: a Prefeitura afirma que a redução dos limites de velocidade se tratava de mais uma das inúmeras regulações de trânsito com o qual a população acabaria se acostumando; e a OAB/SP procura amparar-se na falta de lei que obrigue o Brasil ao cumprimento de diretrizes internacionais.

➤ *Argumento 14: Classificação das vias e enquadramento das Marginais (artigo 60 do CTB)*

O art. 60 dispõe sobre os diferentes tipos de vias, que, no trecho urbano, podem ser de trânsito *rápido, arterial, coletora* ou *local*, ao passo que, no meio rural, sua divisão se dá entre *rodovias* e *estradas*:

Art. 60. As vias abertas à circulação, de acordo com sua utilização, classificam-se em:

I - vias urbanas:

a) via de trânsito rápido;

b) via arterial

c) via coletora;

d) via local;

II - vias rurais:

a) rodovias;

b) estradas (BRASIL, 1997-a).

⁷⁵ CNT. Art. 40. A velocidade máxima, permitida para veículos automotores, será indicada por meio de placas e estabelecida em atenção às condições de trânsito em cada via. Parágrafo único. Onde não existir sinalização indicadora de velocidade, esta poderá atingir: I - Até vinte quilômetros (20 km) por hora, nas vias locais; II - Até quarenta quilômetros (40 km) por hora, nas vias secundárias; III - Até sessenta quilômetros (60 km) por hora, nas vias preferenciais; IV - Até oitenta quilômetros (80 km) por hora nas vias de trânsito rápido (BRASIL, 1968).

Ele é trazido pela OAB/SP tanto na inicial quanto na réplica para argumentar no sentido de que, se cada tipo de via apresenta características e funções específicas, disso decorrendo uma maior organização do trânsito, as Marginais Pinheiros e Tietê enquadram-se como vias de trânsito rápido (“as principais artérias de tráfego expresso da cidade”), motivo pelo qual deveriam ter 80 km/h como limite máximo (TJ/SP, 2015-a, p. 15). Na visão da autora, a padronização dos limites de velocidade representa, portanto, a solução dada por uma “Administração negligente e despreparada, pois não quer ponderar as diferenças existentes nas diversas vias da cidade” (TJ/SP, 2015-a, p. 692).

A Prefeitura faz uma explicação das características presentes nos três tipos de pista existentes nas Marginais, procurando esclarecer o porquê da adoção dos diferentes limites. As pistas locais, por exemplo, possuiriam condições de deslocamentos curtos e acessos a lotes, a pontes e a vias locais, bem como a pontos de ônibus e a faixas exclusivas de ônibus, necessitando, por conseguinte, de uma velocidade adequada para tanto. As pistas centrais, por sua vez, serviriam de transposição entre as locais e as expressas, tendo sua velocidade adequada para tanto. Já as expressas seriam aquelas com os deslocamentos de maior distância, justificando limites maiores, porém ainda compatíveis ao que se considera como seguro a uma via Municipal. Isso porque, embora com aspectos distintos, sua função primordial é o deslocamento interno da cidade, conectando bairros e permitindo acessos e saídas constantes entre pistas e ao restante do sistema viário (TJ/SP, 2015-a, p. 114 e 115).

➤ *Argumento 15: Competência Municipal para regular os limites de velocidade das vias públicas (artigo 61 do CTB)*

O § 1º do art. 61 do CTB estabelece os limites máximos de velocidade para as vias em que não existir sinalização regulamentadora, sendo elas, no perímetro urbano:

Art. 61. A velocidade máxima permitida para a via será indicada por meio de sinalização, obedecidas suas características técnicas e as condições de trânsito.

§ 1º Onde não existir sinalização regulamentadora, a velocidade máxima será de:

I - nas vias urbanas:

- a) oitenta quilômetros por hora, nas vias de trânsito rápido;
- b) sessenta quilômetros por hora, nas vias arteriais;
- c) quarenta quilômetros por hora, nas vias coletoras;
- d) trinta quilômetros por hora, nas vias locais. (BRASIL, 1997-a).

Como indicado no Capítulo 3 da dissertação, este corresponde ao único dispositivo da legislação brasileira considerado inadequado segundo os padrões da ONU/OMS. Já o § 2º do artigo confere à autoridade com circunscrição sobre a via o poder para alterar os limites estabelecidos no parágrafo anterior:

Art. 61. [...] § 2º O órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário com circunscrição sobre a via poderá regulamentar, por meio de sinalização, velocidades superiores ou inferiores àquelas estabelecidas no parágrafo anterior. (BRASIL, 1997-a).

Constata-se não existir, de fato, muita margem para se questionar o aspecto relativo à competência. Tanto é assim que a OAB/SP afirma não estar em discussão a discricionariedade das autoridades na implementação da medida, mas o seu exercício “adequado, legítimo, proporcional e razoável” (TJ/SP, 2015-a, p. 18).

A Prefeitura responde a este ponto de forma breve, sustentando que compete a ela a definição das velocidades nas vias urbanas, bastando para tanto sinalizá-las, e que, no exercício da atividade administrativa discricionária, bem como na formulação de políticas públicas, dispõe dos órgãos técnicos “com a *expertise* necessária para harmonizar os diferentes interesses existentes na sociedade, definindo as medidas mais adequadas a serem tomadas dentro do campo de atuação fixado pelo legislador” (TJ/SP, 2015-a, p. 119 e 120).

➤ *Argumento 16: Observância às condições operacionais de trânsito (artigo 62 do CTB)*

O art. 62 do CTB dispõe, por fim que:

Art. 62. A velocidade mínima não poderá ser inferior à metade da velocidade máxima estabelecida, respeitadas as condições operacionais de trânsito e da via. (BRASIL, 1997-a).

A OAB/SP traz este dispositivo com o intuito de complementar o raciocínio desenvolvido anteriormente. Reconhece que, embora o Município dispusesse de competência para alterar os limites de velocidade das Marginais, os quais poderiam variar, tecnicamente, entre 40 e 80 km/h, o *respeito às condições operacionais de trânsito e da via* teria sido desconsiderado, violando-se, com isso, outro ponto fundamental do Código (TJ/SP, 2015-a, p. 16). A Prefeitura se manifesta dizendo apenas que seguira diretriz de gradação lógica e coerente, não decidindo a questão de modo aleatório, como alegado pela autora (TJ/SP, 2015-a, p. 114).

➤ *Argumento 17: Adaptação da população a novas regulações de trânsito*

Um aspecto levantado pela Prefeitura consiste no fato de que a redução das velocidades não seria diferente de outras regulações de trânsito que, de início, foram muito criticadas e questionadas e que, diante dos bons resultados demonstrados na redução de acidentes, acabaram aceitas e aos poucos foram incorporadas aos novos hábitos da população. Exemplos nesse sentido seriam a obrigatoriedade na utilização do cinto de segurança e a proibição do consumo de álcool ao volante. Assim, também no caso da redução de velocidades das marginais, deveria ser uma questão de tempo para que a sociedade pudesse processar e aceitar tais mudanças, algo que se tornaria mais fácil diante das repercussões positivas que as medidas produziriam (TJ/SP, 2015-a, p. 116).

➤ *Argumento 18: Ausência de lei que obrigue o cumprimento de diretrizes internacionais*

Ao comentar, na réplica, que uma das justificativas da Prefeitura para proceder à redução das velocidades consistia na adesão à Década de Ação pela Segurança no Trânsito da ONU, a OAB/SP afirma não existir nenhuma prova quanto à eficácia, ao vigor ou, ainda, ao *status normativo* deste compromisso internacional (TJ/SP, 2015-a, p. 687 e 688). Não haveria, também, nenhuma lei em sentido formal ou material obrigando o Município ou os seus cidadãos a “integrar, aderir e cumprir o programa” das Nações Unidas. A implementação dessa política seria, aliás, mero “capricho” dos técnicos da CET:

Trata-se de um mero capricho dos técnicos da CET, capricho que tem custado caro à sociedade que passou a se deslocar a passo de tartaruga (ou de cágado), pelas marginais que entrecruzam a cidade. É sabido e consabido que no ordenamento jurídico brasileiro somente **a lei em sentido formal e material**, votada pelo Parlamento nos três níveis da federação brasileira, obriga a todos. Nenhum programa internacional por mais bem intencionado que seja, tem o condão de obrigar os cidadãos brasileiros. (TJ/SP, 2015-a, p. 688, grifos no original).

5.3.2.3 Participação da sociedade civil

O terceiro bloco de argumentos diz respeito à discussão sobre a efetiva participação da sociedade civil – audiências públicas, conferências, consultas públicas, etc. – no processo de implementação da política de controle de velocidade nas vias Marginais.

Considerando-se a exigência cada vez maior de uma gestão democrática e transparente, o tema se destaca e ganha, aos poucos, regulamentação jurídica. Desde 2014, vigoram a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, instituídos pelo Decreto Federal nº 8.243 (BRASIL, 2014). Em âmbito Municipal, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo adota a gestão democrática como um de seus princípios orientadores (Lei nº 16.050/2014)⁷⁶.

Este item foi dividido, por sua vez, em dois argumentos, sendo que o primeiro diz respeito à discussão da medida no Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT), suscitado pela Prefeitura, enquanto o segundo refere-se à necessidade de maior participação da sociedade civil em outras instâncias, questão abordada pela OAB/SP, que atribui ao Município a violação de distintos diplomas normativos neste sentido.

➤ *Argumento 19: Discussão da política no Conselho Municipal de Trânsito e Transporte*

Apresentando o CMTT⁷⁷ como um órgão participativo de composição paritária, constituído em sua metade por membros da Administração Municipal, e, na, outra, por representantes da sociedade civil, a Prefeitura afirma que a política de redução de velocidade nas Marginais fora debatida neste colegiado desde setembro de 2014 (TJ/SP, 2015-a, p. 109 e 110). Embora tenha sido objeto de questionamento durante as reuniões, os membros não teriam se posicionado de modo contrário à sua implementação, já que se tratava de medida de engenharia de tráfego (TJ/SP, 2015-a, p. 110).

Na réplica, a OAB/SP alega “não saber” ao certo o que aquilo significava, ou seja: os “conselheiros do CMTT haviam aprovado, reprovado ou rejeitado a medida?”. De qualquer forma, algo com tamanho impacto exigiria participação popular muito maior, prescindindo a realização de consultas ou de audiências públicas, não bastando sujeitar-se à apreciação de um

⁷⁶ Plano Diretor Estratégico. Art. 5º. Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são: [...]. VII - Gestão Democrática. [...]. § 7º Gestão Democrática é a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (SÃO PAULO, 2014).

⁷⁷ O CMTT foi criado em 1º de julho de 2013 por meio do Decreto nº 54.058 do Poder Executivo (SÃO PAULO, 2013).

Conselho Interno e de “meia dúzia de técnicos”, por mais ilustres que fossem suas intenções (TJ/SP, 2015-a, p. 692 e 703).

➤ *Argumento 20: Necessidade de maior participação popular – violação de diplomas normativos*

A Ordem indicou, na réplica, que a ausência desses debates com a população configurara desrespeito ao “devido processo participativo”, tornando o Município de São Paulo violador de uma série de diplomas normativos, entre os quais encontravam-se: (a) os arts. 43, 44 e 45, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001)⁷⁸; (b) o art. 12, do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089 de 2015)⁷⁹; (c) os arts. 9º e 69-A, da Lei Orgânica do Município de São Paulo⁸⁰ e

⁷⁸ Estatuto da Cidade. Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal [...]. (BRASIL, 2001).

Estatuto da Cidade. Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001).

Estatuto da Cidade. Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. (BRASIL, 2001).

⁷⁹ Estatuto da Metrópole. Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais. [...]. § 2º No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana [...]. (BRASIL, 2015-b).

⁸⁰ Lei Orgânica do Município de São Paulo. Art. 9º. A lei disporá sobre: [...]. III - a participação popular nas audiências públicas promovidas pelo Legislativo ou pelo Executivo. (SÃO PAULO, 1990).

Lei Orgânica do Município de São Paulo. Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico. [...]. § 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras. [...]. (SÃO PAULO, 1990).

(d) o art. 15, da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587 de 2012)⁸¹ (TJ/SP, 2015-a, p. 699 - 703).

5.4 DEMAIS MANIFESTAÇÕES NA AÇÃO – ACSP, MP/SP E PODER JUDICIÁRIO

Enquanto a seção antecedente expôs o contraditório entre OAB/SP e Prefeitura, destacando os argumentos por elas desenvolvidos, a presente dedica-se à narrativa das demais manifestações trazidas à ação, organizando-as em ordem cronológica, de modo a retratar a sucessão dos eventos ocorridos. Com isso, pode-se obter uma perspectiva mais ampla sobre o processo, bem como do posicionamento e da eventual influência exercida pelos outros atores – Associação Comercial de São Paulo, Ministério Público e Poder Judiciário – na sua tramitação e, assim, no curso da política pública de redução dos limites de velocidade nas vias Marginais.

5.4.1 Associação Comercial de São Paulo: Pedido de intervenção como *amicus curiae* (27/07/2015)

Conforme adiantando no início deste capítulo, a Associação Comercial de São Paulo ingressa na ação com pedido para intervir na qualidade de *amicus curiae*. Como ainda não se tratava de figura regulada pela legislação processual em vigor (o Código de Processo Civil de 1973), utiliza como justificativa a previsão contida na Lei 9.868/1999⁸², na Resolução 390/2004 do Conselho da Justiça Federal⁸³ e no novo CPC (Lei 13.105/2015)⁸⁴ – este ainda em período de vacância. Afirma, também, que a causa possui interesse social e que, sendo a

⁸¹ Política Nacional de Mobilidade Urbana. Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos: [...]. III - audiências e consultas públicas. (BRASIL, 2012).

⁸² Trata-se da lei que dispõe sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF, cujo art. 7º, § 2º prevê que “O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”. (BRASIL, 1999).

⁸³ O art. 23, § 1º, desta Resolução determina: “As partes poderão apresentar memoriais e fazer sustentação oral por dez minutos, prorrogáveis por até mais dez, a critério do presidente. § 1º O mesmo se permite a eventuais interessados, a entidades de classe, associações, organizações não-governamentais, etc., na função de ‘*amicus curiae*’, cabendo ao presidente decidir sobre o tempo de sustentação oral”. (BRASIL, 2004).

⁸⁴ O novo CPC traz esta previsão no art. 138, caput, que dispõe: “O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”. (BRASIL, 2015-a).

entidade uma Associação, sua manifestação no processo se daria tanto em nome de seus membros quanto no de outros milhares de empreendedores que, embora não pertencentes a seus quadros, também seriam prejudicados pela “*ilegal medida*” implementada pela Prefeitura ao reduzir as velocidades nas vias Marginais (TJ/SP, 2015-a, p. 73).

De modo geral, a petição da ACSP, protocolada em 27 de julho de 2015, reitera os fundamentos e os pedidos formulados pela OAB/SP. Dispõe que a interpretação conjunta dos arts. 60 e 61 do CTB implicaria o reconhecimento de que a Prefeitura não poderia alterar os limites de velocidade em uma via de modo a descaracterizá-la, transformando-a em uma de outra categoria (menciona-se, no caso, em vias de “trânsito lento”, classificação inexistente de acordo com a legislação brasileira). Ou seja, “a redução teria sido desproporcional” (TJ/SP, 2015-a, p. 71), muito embora não se trabalhe com o sentido jurídico da proporcionalidade, seja como *regra* ou como *princípio*. Também aponta a existência de vício formal, posto que o Município não teria publicado um ato regulamentar, *decreto* ou *portaria*, para determinar os novos limites de velocidade, restringindo-se a divulgar, no dia 21 de julho, a localização dos radares móveis (TJ/SP, 2015-a, p. 71).

5.4.2 Ministério Público de São Paulo: 1ª Manifestação (31/07/2015)

A primeira manifestação do Ministério Público de São Paulo data de 31 de julho de 2015 e é assinada pelo promotor Marcus Vinícius Monteiro dos Santos, da 6ª Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital. Nela, afirma que a OAB/SP não procedera a uma “análise científica” dos elementos utilizados pela Municipalidade, de modo que não apontara possíveis inconsistências que pudessem invalidá-los. Também declara a existência da chamada presunção de legitimidade dos atos administrativos, razão pela qual seria necessário assumir que os relatórios apresentados pela Prefeitura eram sérios e que a implantação da redução de velocidades tinha sido precedida de cuidadosa avaliação técnica (TJ/SP, 2015-a, p. 650 e 651).

De qualquer modo, o MP anunciou que instaurara inquérito civil com o objetivo de verificar as ações adotadas pelo Poder Público nas vias Marginais. Procedera também à oitiva de dois diretores da CET, os quais esclareceram que as medidas levaram em conta dados do Instituto Médico Legal (IML), do sistema de informações criminais (INFOCRIM) e de outras fontes nacionais e internacionais. No entendimento do Ministério Público, embora os últimos devam ser considerados, não podem ser tidos como suficientes para a aplicação à realidade de São Paulo, sobretudo à das Marginais. Seria necessário investigar, assim como afirmado pela

OAB/SP, se a velocidade era de fato um elemento importante para a ocorrência dos acidentes de trânsito naqueles locais (TJ/SP, 2015-a, p. 651 e 652).

Informa, por fim, que o setor de engenharia do Centro de Apoio à Execução do Ministério Público (CAEx) estava fazendo análise acerca dos estudos técnicos da Prefeitura de São Paulo. Desta forma, a Instituição não vislumbrava, no momento, a satisfação dos requisitos necessários para o deferimento da medida antecipatória de tutela (TJ/SP, 2015-a, p. 652 e 653).

Contudo, entende que as alegações de danos ambientais e de problemas à segurança pública feitas pela autora eram descabidas e não deveriam ser ponderadas. Solicita, ademais, a manifestação das partes quanto à intervenção da ACSP como *amicus curiae* (TJ/SP, 2015-a, p. 652-654).

5.4.3 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital: 1ª Decisão – Acolhimento da preliminar de incompetência (19/08/2015)

Embora as ações contendo pedido de tutela liminar sejam com frequência julgadas em período de tempo mais curto, a primeira decisão neste caso foi proferida somente em 19 de agosto de 2015, quase um mês após seu ajuizamento pela OAB/SP. Nela, o magistrado Anderson Suzuki acolheu a preliminar de incompetência da Justiça Estadual, remetendo os autos à Vara competente da Justiça Federal. Para ele, muito embora o STF tenha entendido que a OAB não constituía uma autarquia, mas um serviço público independente (ADI 3.026/DF), decisão que ocasionou o surgimento de conflitos de competência entre juízos Estaduais e Federais, a questão havia sido solucionada pelo STJ a partir da observação da natureza da função delegada do Presidente da Seccional da OAB. Neste caso, como ela seria eminentemente Federal, a Instituição por ele presidida também possuiria função desta natureza, gerando, portanto, competência absoluta da Justiça Federal (TJ/SP, 2015-a, p. 755). Por conta desta decisão, o Juiz não procedeu à análise, naquele momento, do pedido de antecipação de tutela.

Conforme será visto adiante, a OAB/SP recorreu desta decisão, que foi posteriormente revertida pelo Tribunal de Justiça.

5.4.4 Associação Comercial de São Paulo: Réplica (20/08/2015)

Enquanto na petição anterior a ACSP apontara vício formal na implementação da política, afirma na réplica que, por meio da manifestação da Prefeitura, tomara conhecimento da existência de *portarias* do Diretor do Departamento de Operações do Sistema Viário responsáveis pela sua instituição. Contudo, elas não teriam cumprido o mais elementar dos requisitos das leis, consistente em “uma *explicação*, em um *convencimento* à sociedade”. Ou seja, não traziam o *porquê* de se modificar os limites de velocidade, limitando-se a alterar os parâmetros dos radares fixos das Marginais. Desta forma, insiste na ausência de lei formal que regulamentou as novas velocidades, pois as portarias em questão não passariam de *localizadores* de radares ao longo das vias (TJ/SP, 2015-a, p. 758 e 759).

Alega-se a falta de transparência envolvendo os instrumentos jurídicos, isto é, a falta de diálogo com a sociedade civil na sua edição, pois a redução de velocidade “não teria passado de uma canetada, desconexa da lógica e do conjunto normativo”. A Associação questiona, ademais, a aplicabilidade dos estudos da Prefeitura à cidade de São Paulo e o descumprimento dos *critérios objetivos da razoabilidade* (TJ/SP, 2015-a, p. 761).

Ressalta-se, por fim, que, ao apresentar esta peça no dia 20 de agosto de 2015, ainda não havia sido definida sequer a possibilidade de a ACSP intervir no processo como *amicus curiae*. Também se constata que, no dia anterior, o magistrado de primeira instância proferira decisão declarando a incompetência absoluta da Justiça Estadual para julgar a ação civil pública. Assim, a presente réplica não seria apreciada até que a questão relativa à competência fosse decidida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

5.4.5 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: Decisão relativa ao indeferimento do efeito suspensivo ao agravo de instrumento da OAB/SP (27/08/2015)

Em 25 de agosto de 2015, a OAB/SP interpôs *agravo de instrumento* com pedidos de “efeitos suspensivo e ativo” em oposição à decisão interlocutória do juiz Anderson Suzuki, que deixou de apreciar o pedido de tutela antecipada e reconheceu a incompetência absoluta do juízo para processar e julgar o feito, determinando a remessa dos autos para a Justiça Federal da Capital (TJ/SP, 2015-b, p. 1-3). No dia 27 de agosto de 2015, o Relator, Desembargador Camargo Pereira, da 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP, indeferiu o efeito suspensivo ao recurso pretendido pela OAB/SP (TJ/SP, 2015-b, p. 800).

5.4.6 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: Decisões relativas ao agravo regimental (05/10/2015; 03/11/2015) e ao agravo de instrumento (08/03/2016)

Diante do resultado desfavorável, a OAB/SP interpôs, no dia 8 de setembro de 2015, *agravo regimental*, solicitando que o Relator reconsiderasse a decisão proferida no dia 27 de agosto quanto à não concessão do efeito suspensivo (TJ/SP, 2015-b, p. 863-865). Contrariando o pedido da autora, a decisão foi mantida em 5 de outubro (TJ/SP, 2015-b, p. 878).

Apreciado pela Câmara julgadora, composta pelos Desembargadores Antonio Carlos Malheiros, presidente, e José Luiz de Almeida, o *agravo regimental* não foi conhecido por unanimidade (03/11/2015), ao passo que se deu provimento ao *agravo de instrumento* (08/03/2016), vencido o Relator, reconhecendo-se a competência da Justiça Estadual para o julgamento da ação civil pública (TJ/SP, 2015-b, p. 882 e 901).

5.4.7 Ministério Público de São Paulo: 2ª Manifestação (07/04/2016)

Em 7 de abril de 2016 o Ministério Público se manifesta novamente na ACP, desta vez representado por César Ricardo Martins, 5º Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital. Nota-se, a partir desse momento, uma mudança de postura da Instituição. Reportando-se ao seu parecer anterior, o MP afirma a necessidade de se aditar a petição inicial da OAB/SP, então limitada às vias Marginais, para nela incluir outras vias de “importância significativa para a cidade” (TJ/SP, 2015-a, p. 839).

Constatando que a Prefeitura ampliara o programa de padronização de velocidades para diversas regiões de São Paulo sem justificar os critérios científicos na escolha das localidades, tampouco os percentuais de redução aplicados, e somando-se a isso recordes na aplicação de multas, o MP ampliara a investigação conduzida em inquérito civil (mencionada na 1ª Manifestação), estendendo-a para distintos pontos da cidade (TJ/SP, 2015-a, p. 839).

Destaca-se que os dados apresentados pelo Município não passam, em realidade, de “estudos abstratos efetuados em outros Países”, e que uma análise dos acidentes ocorridos nas Marginais indica que a grande maioria das vítimas fatais são condutores de motocicletas e pedestres, ambos fazendo usos incompatíveis das vias, seja porque o tráfego dos primeiros é proibido nas pistas expressas, seja porque, diante dos rios entre as faixas de sentido, inexistiria razão lícita para a presença de transeuntes naqueles locais. Se tais fatos já seriam suficientes para comprometer a modificação aleatória da velocidade, verificou-se, também, que os modelos

e a disposição dos radares não permitiram a fiscalização das motos, desprovidas de placas dianteiras, revelando, portanto, que o real objetivo da política não foi a garantia da segurança das potências vítimas de acidentes, mas a penalização dos motoristas de automóveis, surpreendidos com a sua repentina e exagerada implementação (TJ/SP, 2015-a, p. 840).

Por fim, a Promotoria posiciona-se, a partir desta manifestação, de modo favorável ao deferimento da antecipação de tutela, requerendo, também, o cancelamento de todas as multas efetivadas desde a redução das velocidades. Requer que, em momento posterior, este pedido seja tornado definitivo, invalidando-se a pontuação lançada no prontuário dos motoristas e ressarcindo-lhes os valores pagos pelas multas. Postula, ademais, pelo aditamento da petição inicial e pela nova citação da Municipalidade. Como o Juízo havia se declarado incompetente e nenhum de seus atos eram considerados, acredita que não haveria prejuízo com a concessão dos novos pedidos (TJ/SP, 2015-a, p. 840 e 841).

5.4.8 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: Decisão relativa aos embargos de declaração opostos pela Municipalidade de São Paulo (11/10/2016)

Em 2 de maio de 2016 a Municipalidade de São Paulo opôs *embargos de declaração* em face do acórdão que deu provimento ao agravo de instrumento interposto pela OAB/SP (TJ/SP, 2016, p. 1 e 2). Relatado por Antonio Carlos Malheiros, e julgado em conjunto com os Desembargadores José Luiz de Almeida e Raymundo Amorim Canturária, os embargos foram acolhidos sem efeitos modificativos no dia 11 de outubro de 2016 (TJ/SP, 2016, p. 18 e 19). Na sequência, a Prefeitura de São Paulo opôs novos embargos de declaração em 28 de outubro de 2016. No dia 22 do mês seguinte, os autos eletrônicos foram conclusos ao Relator, sendo cadastrado um subprocesso no *site* do Tribunal de Justiça. Todavia, o seu conteúdo não foi disponibilizado imediatamente ao público, motivo pelo qual não foi possível ter acesso a estes documentos em tempo hábil para incluí-los na presente investigação.

5.4.9 11ª Vara da Fazenda Pública: 2ª Decisão – Indeferimento do pedido de tutela antecipada (14/12/2016)

Após o TJ/SP decidir pela manutenção da competência da Justiça Estadual para presidir a ação civil pública, a OAB/SP reiterou o pedido de apreciação da tutela inicialmente formulada, o qual, até o momento, não havia sido analisado. A tarefa ficou a cargo da

magistrada Carolina Duprat Cardoso, que, no dia 14 de dezembro de 2016, decidiu pelo indeferimento do pleito.

Segundo a juíza, a pretensão do retorno imediato às velocidades anteriores das Marginais tinha como fundamento alegado pela OAB/SP o colapso que ocasionaria no trânsito da Capital. Contudo, transcorrido mais de um ano de sua implementação, tal circunstância não se concretizara. Ademais, o Ministério Público havia se manifestado desfavoravelmente à concessão da tutela antecipada (a magistrada considerou, portanto, apenas o primeiro parecer do MP ao fundamentar sua decisão neste último aspecto), entendendo ausentes o receio de dano irreparável ou de difícil reparação (TJ/SP, 2015-a, p. 862).

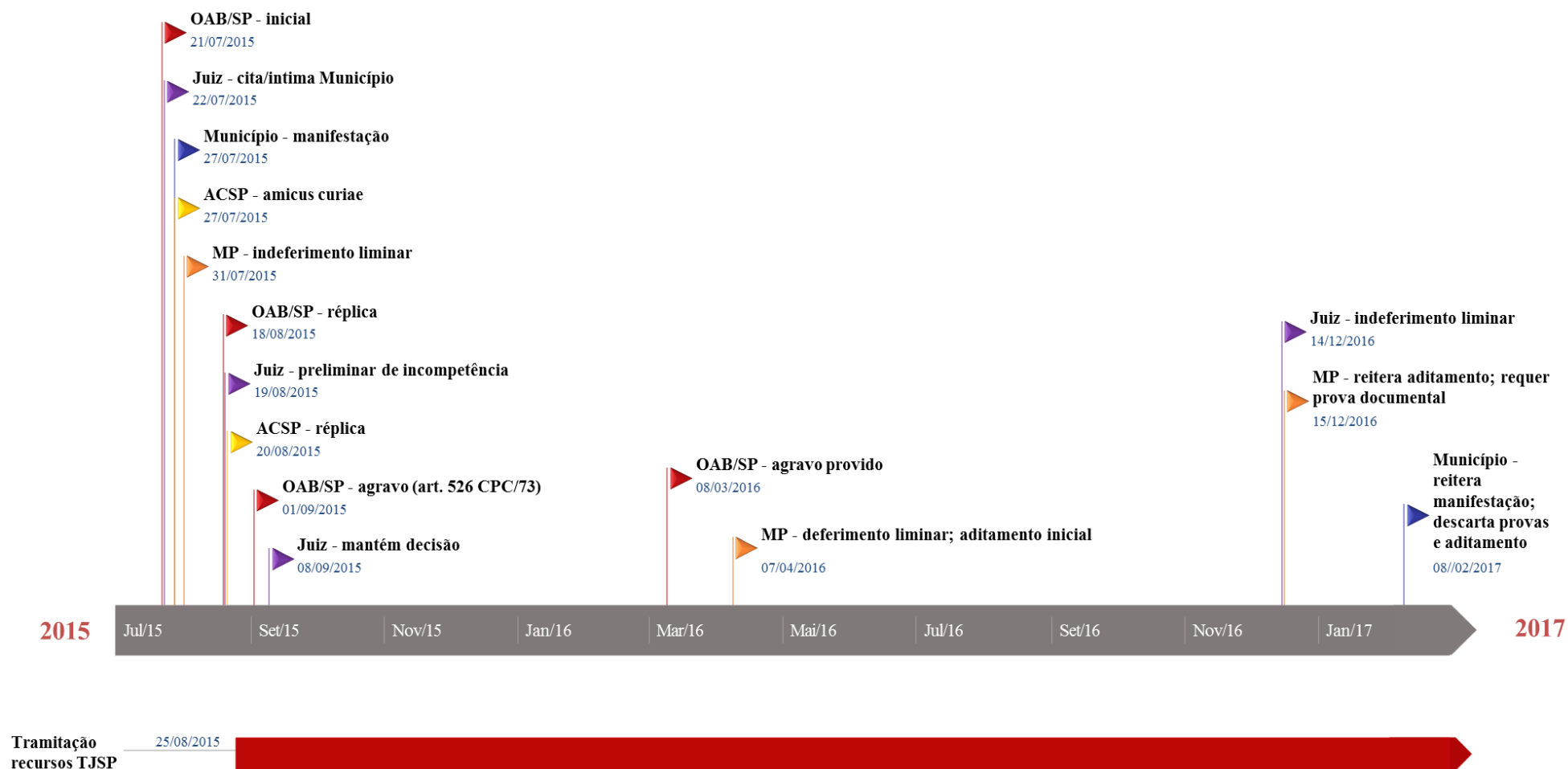
Afirma, ainda, que sua decisão levava em conta o disposto no § 3º do art. 1º da Lei 8.347/1992, acreditando, também, que o ato administrativo se revestia de legalidade e de proporcionalidade, motivo pelo qual não seria necessário revê-lo antes de eventual fase instrutória. Por fim, requer a indicação de provas pelas partes, e a justificativa de sua pertinência, solicitando, além do mais, vistas ao Ministério Público para a mesma finalidade (TJ/SP, 2015-a, p. 862).

5.4.10 Ministério Público de São Paulo: 3ª Manifestação (16/12/2016)

A terceira manifestação do MP, também assinada pelo promotor César Ricardo Martins em 16 de dezembro de 2016, apenas reitera o conteúdo daquela apresentada no mês de abril. Desta forma, somente esclarece que, constatando a existência de uma “indústria das multas” em São Paulo, capaz de arrecadar bilhões de reais aplicados a finalidades distintas do trânsito, o entendimento mudara, levando ao parecer pelo deferimento da antecipação da tutela neste caso, além do ajuizamento de duas outras ações de improbidade administrativa contra o Prefeito então em exercício (TJ/SP, 2015-a, p. 869).

Quanto à especificação de provas, acreditava ser prematuro tratar sobre o assunto, mas, de qualquer modo, já requeria a produção da prova pericial, pois no inquérito civil havia dados coletados sobre os acidentes nas Marginais, que, examinados pelo CAEx, mostravam o desacerto da redução das velocidades naquelas vias. Reiterou, ainda, o pedido de recebimento da emenda à petição inicial, pois a realidade fática fora substancialmente modificada durante o período em que o processo ficara suspenso, aguardando o julgamento da competência pelo Tribunal de Justiça (2015-a, p. 869 e 870).

Figura 12. Linha do tempo: processo da OAB/SP.



Fonte: elaboração própria.

5.5 IMPACTOS DA ACP DA OAB/SP NA POLÍTICA PÚBLICA

A propositura de ação civil pública pela OAB/SP em face do Município se deu com o objetivo de revogar a política de controle de velocidade implementada em julho de 2015 nas vias Marginais de São Paulo.

Como a tramitação dos processos no Poder Judiciário não costuma ser célere, um aspecto estratégico para a Entidade seria a obtenção da medida de caráter liminar. Todavia, conforme analisado no presente capítulo, a questão processual relativa à competência de foro predominou a discussão inicial do caso, levando-o à segunda instância e atrasando a apreciação da tutela de urgência, que somente foi julgada um ano e cinco meses depois do ajuizamento da ação. Considerando não haver mais urgência, o pedido foi indeferido pela juíza responsável.

Desta forma, pode-se dizer que a ACP não produziu impactos na política pública estudada, mostrando-se ineficaz para alcançar a anulação pretendida, o que pode ter sido, inclusive, uma das causas que levou à mobilização do Poder Legislativo, conforme será visto no próximo capítulo.

Observa-se, por fim, que o mérito da ação ainda não foi julgado, o que abre a possibilidade para que novos fatos venham a acontecer. Apesar disso, não se considera esta uma possibilidade muito ampla, pois desde a propositura da ACP distintas circunstâncias se alteraram. Isto ocorreu tanto em relação ao próprio papel dos atores no caso – como mencionado, tem-se uma posição mais ativa do Ministério Público em suas manifestações, acompanhada de uma eventual divisão da OAB/SP sobre o posicionamento em relação à ação⁸⁵ –, quanto à mudança da Administração Municipal e dos rumos da própria política pública de velocidade nas vias Marginais, conforme será discutido mais adiante.

⁸⁵ Mauricio Januzzi, presidente da Comissão de Direito Viário da OAB/SP, e um dos advogados que assinou a petição inicial da ação civil pública da Entidade, declarou que mudou de posição quanto ao caso, passando a concordar com a redução dos limites de velocidade nas Marginais depois de todas as evidências e pesquisas divulgadas. A isso, o presidente da OAB/SP respondeu que respeitava a posição do colega, mas que ele não falava em nome da Ordem (AMÂNCIO, 2016). Embora não seja possível dizer se se tratam de questões relacionadas, ou se a OAB/SP não teria mais interesse na causa em razão da troca na Chefia do Poder Executivo (ver Capítulo 7), cumpre observar que a Entidade não se manifestou mais na ACP desde novembro de 2016, nem ao menos para recorrer da decisão que indeferiu a concessão da tutela de urgência.

6. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 56/2015

[...]. hoje protocolei nesta Casa um Projeto de Decreto Legislativo com a seguinte intenção: sustar os efeitos da decisão que reduziu as velocidades nas Marginais Tietê e Pinheiros. Na nossa Constituição existe esse ordenamento. Quando o Chefe do Executivo extrapola a sua competência normativa, cabe ao Poder Legislativo, por intermédio de um Decreto Legislativo, sustar os efeitos daquela decisão. Por isso protocolei esse Decreto Legislativo, com intenção de sustar os efeitos da decisão da atual gestão que diminuiu as velocidades na Marginal sem qualquer forma de estudo e sem qualquer justificativa. Essa é a razão da nossa intenção. **Houve a tentativa da sociedade civil organizada em fazê-lo, porém não obteve êxito nos tribunais.** Espero que essa minha ação, nesta Casa, conte com o apoio dos demais Colegas, dos demais Srs. Vereadores. Vejo alguns sinais positivos, sinalizando que eu terei, sim, esse apoio, porque a atitude do Sr. Prefeito, primeiro, foi um tanto quanto impensada e, segundo, um tanto quanto irregular. (SECRETARIA DE REGISTRO PARLAMENTAR E REVISÃO, 2015, p. 27 e 28, grifos nossos).

6.1 ASPECTOS GERAIS DO PROJETO

6.1.1 Considerações sobre a propositura

O trecho acima foi lido no plenário da Câmara Municipal de São Paulo pelo vereador Eduardo Tuma. Advogado, o parlamentar filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) estava no exercício de seu primeiro mandato quando apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 56 de 2015.

Com o intuito de “sustar os efeitos da decisão que reduzira as velocidades nas Marginais Tietê e Pinheiros”, destacando que a “sociedade civil organizada já tentara fazê-lo, sem sucesso, junto ao Poder Judiciário”, constata-se, na fala do vereador, uma sugestão de encadeamento entre a ação ajuizada pela OAB/SP e a sua iniciativa por meio do PDL, protocolado em 27 de agosto de 2015.

Vale recordar que, nesta data, o juízo de primeira instância acabara de declarar a incompetência da Justiça Estadual para o julgamento da causa (19/08/2015), e o Relator do agravo de instrumento negara o efeito suspensivo ao recurso da OAB/SP (27/08/2015), ambas derrotas para a parte autora e para os demais interessados no projeto de reverter a redução de velocidades nas vias Marginais de São Paulo.

Sendo Eduardo Tuma partidário desta visão e, provavelmente, antevendo a demora para que o Judiciário voltasse a se manifestar no processo, sobretudo a respeito da tutela liminar, é possível que tenha vislumbrado na própria atuação junto ao Poder Legislativo a perspectiva de uma solução mais ágil para o tema. Membro de um dos principais partidos de oposição ao Prefeito, talvez o vereador considerasse a reversão da medida uma forma de obter prestígio político, ao menos entre determinada parcela da população. Soma-se ao fato a proximidade das eleições de 2016, que abrangeriam tanto a troca da Chefia do Poder Executivo quanto dos membros da Câmara.

6.1.2 Considerações sobre a espécie normativa utilizada – O Projeto de Decreto Legislativo

A espécie normativa utilizada por Tuma foi a de um *decreto legislativo* (art. 59, VI, da CF/1988), que possui como função tratar de matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, da CF/1988), razão pela qual não passa por sanção ou veto presidencial (art. 48, da CF/1988), tampouco depende de sua autorização para promulgá-lo e/ou publicá-lo. Além de não depender da apreciação do Executivo, a suposta exorbitância da competência normativa deste Poder é um dos fundamentos para a propositura do PDL (art. 49, V, da CF/1988)⁸⁶. Em função do princípio da simetria, estes dispositivos constitucionais encontram-se regulados em âmbito Municipal. O PDL está previsto no art. 232, III, do Regimento Interno da Câmara, sendo detalhado, posteriormente, pelo art. 236:

Art. 236 - Projeto de decreto legislativo é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna da Câmara, mas não sujeita à sanção do Prefeito, sendo promulgada pelo Presidente.

Parágrafo único - Constitui matéria de projeto de decreto legislativo, entre outras:

I - fixação de remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito;

II - concessão de título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem. (SÃO PAULO, 1991).

⁸⁶ A respeito desta espécie normativa, tem-se que: “[...]. A mesma lição parece valer para a atual Constituição. Nesta, a expressão *decreto legislativo* refere-se à segunda das acepções acima indicadas. É o que confirma a lição de Pontes de Miranda: ‘Decretos legislativos são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção (promulgação ou veto)’. [...] De fato, os incisos do art. 49 atribuem ao Congresso o resolver, o autorizar ou permitir, o aprovar ou suspender, o mudar, o fixar, o julgar, e só a menção desses verbos já mostra que se está em face de questões sobre as quais o constituinte quis deixar a decisão última ao Congresso, especialmente como forma de fiscalização do Poder Executivo”. (FERREIRA FILHO, 2002, p. 197 e 198, destaques no original).

Uma vez que o dispositivo acima não é suficientemente esclarecedor quanto ao escopo abrangido pelo projeto de decreto legislativo, e que o rol de matérias contido no parágrafo único é apenas exemplificativo, acredita-se necessário compará-lo às demais espécies normativas trazidas pelo Regimento Interno para que se possa compreender o porquê de o vereador adotar como estratégia a propositura de sua iniciativa por meio de um PDL.

Neste sentido, além do *projeto de decreto legislativo*, a Câmara exerce sua função de produzir leis por meio de *projetos de emenda à Lei Orgânica*; *projetos de lei* e *projetos de resolução* (art. 232, I, II e IV, do Regimento Interno). Não se tratando da primeira espécie, posto que a regulação dos limites de velocidade nas vias urbanas não configura matéria atribuída à Lei Orgânica, deve-se verificar quais hipóteses se amoldam às restantes.

Considerando que o *projeto de lei* “é a proposição que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito” (art. 234, caput, do Regimento Interno), esta não parece ser a escolha mais apropriada quando o conteúdo se volta justamente à sustação de portarias editadas pelo Poder Executivo. Afinal, mesmo que aprovada em todas as Comissões do Legislativo, ela ainda dependeria, para tornar-se lei, da sanção do Prefeito. Tendo em vista, por sua vez, que o *projeto de resolução* “é a proposição destinada a regular matéria político-administrativa da Câmara” (art. 237, do Regimento Interno), percebe-se, também, não ser este o instrumento propício, pois o tema relativo aos limites de velocidade nas vias Marginais ultrapassa o âmbito interno do Palácio Anchieta.

Assim, diante das opções de que dispunha, a utilização de um projeto de decreto legislativo parecia, de fato, a mais conveniente aos propósitos do vereador Tuma naquele momento.

6.1.3 Conteúdo e justificativa do projeto

Bastante sintético, cinco artigos compõem o referido PDL, quais sejam: (i) o art. 1º contém a previsão de que o decreto legislativo dispõe sobre a revogação dos efeitos das portarias de nº 203 a 206 de 2015⁸⁷, editadas em 17 de julho pelo Diretor do Departamento de Operações

⁸⁷ Há divergências entre as portarias objeto de revogação pelo PDL nº 56/2015 e aquelas apresentadas pela Prefeitura de São Paulo como responsáveis por instituir a política: enquanto a propositura legislativa volta-se à suspensão das portarias de números **203, 204, 205 e 206**, todas de 2015, na manifestação protocolada nos autos da ação civil pública ajuizada pela OAB/SP, o Município também expõe as portarias **201 e 202**, além das já mencionadas no PDL, como responsáveis pela sua implementação. Assim, existe tanto a possibilidade de que o

do Sistema Viário, e publicadas no Diário Oficial do Município no dia 18, as quais reduziram as velocidades nas Marginais Tietê e Pinheiros; (ii) o art. 2º restabelece como limites máximos de velocidade aqueles que vigoravam anteriormente à publicação de tais atos administrativos; (iii) o art. 3º determina que o Município garanta melhores condições de fluidez, de deslocamento, e de segurança no trânsito, através da “implantação de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas”; (iv) o art. 4º prevê que as despesas oriundas da execução do decreto ficariam a cargo do órgão competente, podendo haver suplementação em caso de necessidade; (v) e, por fim, o art. 5º dispõe que o decreto entraria em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário (TUMA, 2015, p. 2-4).

Além da divisão dos projetos em “artigos numerados, claros e concisos” (art. 238, III), o Regimento Interno da Câmara Municipal exige que sejam acompanhados por “justificação”, trazendo “a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta” (art. 238, VI). Conforme observado pela pesquisa, os fundamentos trazidos à propositura do PDL são bastante semelhantes a alguns dos argumentos utilizados na ação civil pública discutida no Capítulo anterior, motivo pelo qual se optou por estruturá-los de maneira análoga, retratada na tabela a seguir.

Tabela 6. Justificativas apresentadas ao PDL nº 56/2015.

Argumentos	Transcrição
Aplicação da medida à realidade de São Paulo	“A redução promovida pela Secretaria de Transporte foi fundamentada em estudos técnicos, tendo como parâmetro cidades e capitais de outros países, onde a realidade ‘in loco’ é diferente e incompatível com a da capital paulista, e, por si só, não justificam as alterações realizadas”. (p. 5).
Clamor público	“A presente proposta visa atender o clamor público, que amplamente refutou a ação de reduzir as velocidades nas marginais [...]”. (p. 5).
Classificação das vias e enquadramento das Marginais	“[...] a descaracterização das marginais de corredores de escoamento do fluxo de veículos, na região limítrofe ao centro expandido. Do que adianta ter marginais, se estas possuem o mesmo limite de velocidade das demais ruas e avenidas da capital? ”. (p. 5).

vereador Tuma não tenha inserido no texto de seu projeto todas as portarias relativas ao tema, quanto que a Prefeitura tenha acrescentado em sua peça duas delas que não diziam respeito às vias Marginais.

Tabela 6. Justificativas apresentadas ao PDL nº 56/2015.

Argumentos	Transcrição
Impactos na aplicação de multas	“Ademais, é notória a motivação arrecadatória da municipalidade, pois além de reduzir drasticamente as velocidades nas marginais, também instalou vários equipamentos de fiscalização de velocidade nas vias”. (p. 5).
Impactos na fluidez do tráfego	“Não se deve, com o intuito de arrecadar mais valores com multas, dificultar e limitar o tráfego de veículos, prejudicando a locomoção de milhares de motoristas e a vida dos cidadãos”. (p. 5).

Fonte: Tuma (2015). Elaboração própria.

Verifica-se, assim, que, à exceção do argumento referente ao *clamor público* – possivelmente desprovido da mesma influência no Poder Judiciário, que não depende diretamente da opinião pública como o Legislativo –, todos os demais já haviam aparecido em alguma das peças protocoladas na ação civil pública ajuizada pela OAB/SP em face da Municipalidade.

Com base no exposto, parece preponderante ao vereador Eduardo Tuma que as vias Marginais tiveram sua função descaracterizada pela Administração Municipal, questão que limita e prejudica o deslocamento de milhares de pessoas, as quais reivindicariam, em razão disso, a extinção da política pública.

Ademais, os estudos apresentados para implementá-la não se aplicariam à realidade paulistana, e, consequentemente, a finalidade do controle de velocidade seria apenas arrecadatória, fato evidenciado pela instalação de inúmeros equipamentos voltados à fiscalização e à aplicação de multas. Não haveria impactos na segurança viária, pois, no mesmo PDL, determina-se que o Município garanta, simultaneamente, melhores condições de fluidez e de segurança, por meio da “implantação de políticas públicas” que sejam, de fato “eficientes, eficazes e efetivas” (art. 3º).

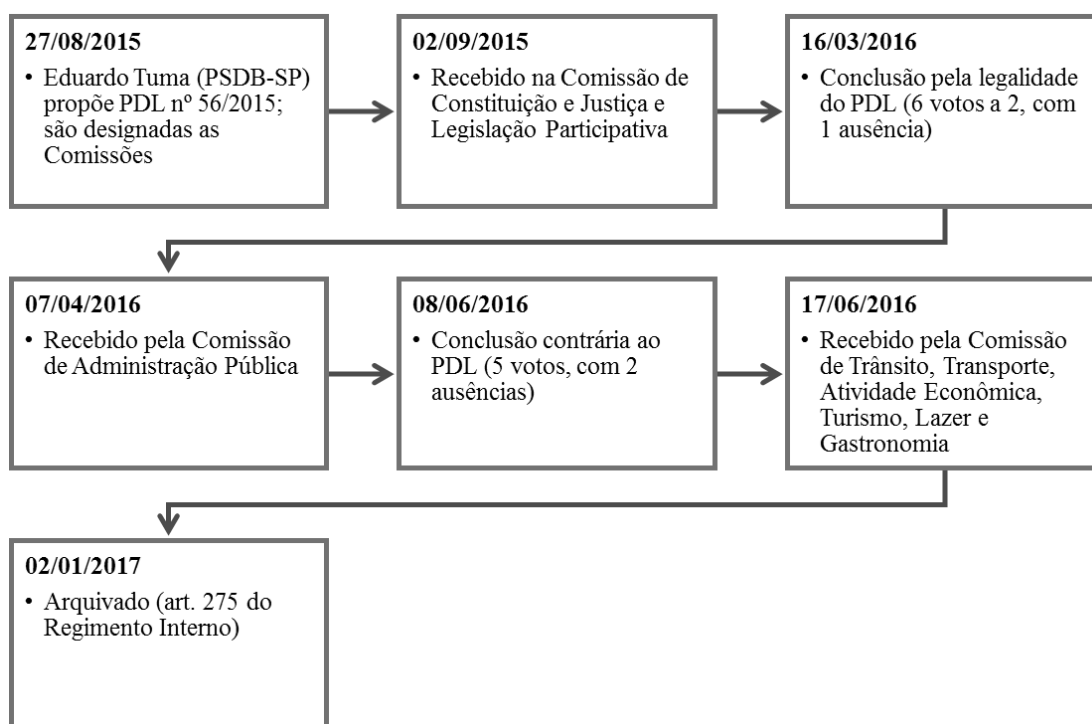
Apresentadas as considerações iniciais sobre o PDL, dedica-se o próximo item ao estudo de sua tramitação.

6.2 TRAMITAÇÃO DO PROJETO

Conforme previsto pelo Regimento Interno, coube ao Presidente da Câmara Municipal determinar as Comissões de mérito pelas quais o PDL nº 56/2015 seria apreciado antes de submetido à votação em Plenário (art. 17, II, *b*, do Regimento Interno). Das sete Comissões permanentes, determinou-se que ele passaria por quatro delas. Primeiramente, pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em sequência, pela Comissão de Administração Pública, seguida pela Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, e, ao final, pela Comissão de Finanças e Orçamento. Destaca-se que, entre elas, a única com poder para vetar as proposições já na primeira etapa é a Comissão de Constituição e Justiça, responsável pela análise de sua admissibilidade (art. 47, I, *a*, e art. 79 do Regimento Interno). As demais emitem pareceres favoráveis ou contrários, sem que eles interfiram, contudo, na tramitação normal do projeto (art. 46, 80 e 81 do Regimento Interno).

O organograma a seguir expõe o caminho percorrido pelo PDL na Câmara. Como será visto, ele não chegou sequer a tramitar por todas as Comissões designadas inicialmente.

Figura 13. Organograma da tramitação do PDL nº 56/2015 na CMSP.



Fonte: Elaboração própria.

6.2.1 Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa

Entre as competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa está a de “opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer” (art. 47, I, *a*, do Regimento Interno).

Composta por nove membros (art. 39, I, do Regimento Interno), integravam-na, à data da apreciação do PDL 56/2015, os seguintes vereadores: Alfredinho (Partido dos Trabalhadores – PT), presidente, Eduardo Tuma (PSDB), Ari Friedenbach (Partido Humanista da Solidariedade – PHS), Arselino Tatto (PT), Conte Lopes (Partido Progressista – PP), David Soares (Democratas – DEM), Patrícia Bezerra (PSDB), Gilberto Natalini (Partido Verde – PV) e Sandra Tadeu (DEM).

Recebido pela Comissão no início do mês de setembro de 2015, a relatoria do projeto foi designada inicialmente a Arselino Tatto⁸⁸, irmão de Jilmar Tatto, Secretário Municipal de Transportes e Trânsito entre os anos de 2013 e 2016. Adiada por sucessivas vezes⁸⁹, a votação do documento no qual o vereador se manifesta pela ilegalidade do PDL somente ocorreu em março de 2016⁹⁰.

Segundo consta no relatório apresentado pelo vereador Tatto, embora a Câmara Municipal pudesse apreciar a matéria, sob o aspecto estritamente jurídico, o PDL em questão não reunia condições para seguir tramitando, uma vez que o Prefeito não havia exorbitado de sua competência normativa (TATTO, 2016, p. 81).

Isso porque, além de existir autorização expressa na Constituição Federal para que o Chefe do Poder Executivo edite decretos como atos primários, independentemente de lei (art.

⁸⁸ De acordo com o Regimento Interno da Câmara, os relatores são designados pelo Presidente da Comissão, em sistema de rodízio (art. 50, VI).

⁸⁹ A partir da data da distribuição, o relator tem o prazo de oito dias para manifestar-se por escrito sobre a matéria (art. 63, § 3º). O prazo total para que a Comissão emita parecer sobre qualquer matéria é de quinze dias, prorrogáveis por mais oito pelo Presidente da Comissão, por requerimento devidamente fundamentado (art. 63, caput). Havendo pedido de vista, este deve ser concedido pelo prazo máximo e improrrogável de dois dias, desde que não se ultrapasse o limite previsto no caput do artigo (art. 63, § 4º).

⁹⁰ Verifica-se, que, neste caso, a justificativa para a demora na votação encontra-se no *site* da Câmara. Na mesma página que informa o resultado da votação na Comissão de Constituição e Justiça, realizada em 16 de março de 2016, tem-se a seguinte informação: “Obs: Prazo de vistas vencido na Comissão (entrada 02.09.2015). Sem votação em 02.09.2015. Adiado por duas reuniões em 09.09.15. Sem votação em 30.09.15. Sem votação em 21/10/15. Adiado por uma reunião em 28/10/15. Adiado por cinco reuniões em 04.11.15. Sem votação em 09.12.15. Adiado por quatro reuniões ordinárias em 17.02.2016”.

84, VI), raciocínio aplicável às portarias, prevê-se que a organização do trânsito urbano e do tráfego local são atribuições do Município, (art. 30, I e V, da CF/88; art. 24, II, 1ª parte, do CTB) assim como também o são a coordenação administrativa e o gerenciamento de bens Municipais (arts. 37, § 2º, IV e 111, da Lei Orgânica de São Paulo) (TATTO, 2016, p. 81-83).

Conclui, portanto, que as portarias de nº 203 a 206 de 2015 foram editadas no exercício do poder regulamentar conferido ao Executivo Municipal em matéria de trânsito, não implicando qualquer usurpação da função legislativa da Câmara Municipal, fato que justificaria a ilegalidade do PDL (TATTO, 2016, p. 83).

Entre os oito membros presentes à votação⁹¹, apenas Alfredinho e o próprio Arselino Tatto votaram nestes termos. Considerando que um relatório somente se transforma em parecer caso aprovado pela maioria dos integrantes da Comissão, tais vereadores foram vencidos, cabendo a outro parlamentar a responsabilidade pela redação da posição ganhadora (art. 75, § 1º e art. 77, §§ 1º e 3º, do Regimento Interno).

Incumbida da tarefa, a vereadora Patrícia Bezerra apresentou-a na mesma reunião (BEZERRA, 2016, p. 79 e 80). Fundamentando-se exatamente em sentido contrário ao primeiro relatório, alegou que as portarias em questão exorbitavam o poder regulamentar do Executivo e ameaçavam, portanto, a função típica do Legislativo (art. 105, XIII, e art. 236, ambos do Regimento Interno). Com seis votos favoráveis à sua legalidade, o relatório transformou-se em parecer, e o PDL pode ser encaminhado, então, à segunda Comissão encarregada de sua análise.

Tabela 7. Síntese da votação na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.

Elementos	Legalidade	Ilegalidade
Argumentos	A edição das portarias exorbitou o poder regulamentar atribuído ao Executivo Municipal em matéria de trânsito.	A edição das portarias não usurpou competência do Poder Legislativo, posto que o Executivo dispõe de competência para a matéria.

⁹¹ A vereadora Sandra Tadeu não esteve presente na reunião da Comissão do dia 16 de março de 2016, ocasião em que o parecer sobre o PDL 56/2015 foi votado.

Tabela 7. Síntese da votação na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.

Elementos	Legalidade	Ilegalidade
Votantes	Eduardo Tuma; Ari Friedenbach; Conte Lopes; David Soares; Patrícia Bezerra e Gilberto Natalini	Alfredinho e Arselino Tatto
Partidos	PSDB; PHS; PP; DEM e PV	PT
Resultado	Seis votos pela legalidade do PDL; dois votos pela ilegalidade do projeto; uma ausência (vereadora Sandra Tadeu – DEM).	

Fonte: elaboração própria.

6.2.2 Comissão de Administração Pública

Constituída por sete membros, compete à Comissão de Administração Pública, entre outras funções, opinar sobre matérias e projetos relativos “à criação, à estruturação e à atribuição da Administração direta e indireta das empresas onde o Município tenha participação” (arts. 39, IV, e 47, IV, *a*, 1, do Regimento Interno).

Quando o PDL 56/2015 chegou à sua apreciação no mês de abril de 2016, integravam-na, além de Celso Jatene (Partido da República – PR), designado Relator, os seguintes parlamentares: Quito Formiga (PSDB), presidente, Andrea Matarazzo (Partido Social Democrático – PSD), Antonio Carlos Rodrigues (PR), Aurélio Miguel (PR), Juliana Cardoso (PT) e Laércio Benko (PHS).

Apresentado em junho de 2016, o relatório posiciona-se contrariamente à aprovação do projeto. Afirma que, embora seja possível compreender e respeitar o clamor público envolvendo o tema, a questão relativa à segurança viária não poderia ser ignorada pela Comissão (JATENE, 2016, p. 86).

Para tanto, são elencados os benefícios trazidos pela redução de velocidades no trânsito, ressaltando que a política implementada nas vias Marginais fazia parte de um conjunto de esforços da cidade de São Paulo na tentativa de cumprir a meta estabelecida pela Década de Ação da ONU (reduzir em 50% o número de mortos em colisões até o ano de 2020) (JATENE,

2016, p. 86 e 87). Os cinco vereadores presentes⁹² votaram de acordo com o relatório, o qual, transformado em parecer, foi encaminhado à comissão de mérito seguinte.

Tabela 8. Síntese da votação na Comissão de Administração Pública.

Elementos	Favorável	Contrário
Argumentos	N/A	A política de redução de velocidades é benéfica e faz parte de um conjunto de medidas para que a cidade de São Paulo cumpra a meta da ONU.
Votantes	N/A	Celso Jatene; Quito Formiga; Andrea Matarazzo; Aurélio Miguel e Juliana Cardoso
Partidos	N/A	PR; PSDB; PSD; PT
Resultado	Cinco votos contrários ao PDL; duas ausências (vereadores Antonio Carlos Rodrigues – PR – e Laércio Benko – PHS).	

Fonte: elaboração própria.

6.2.3 Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia

Entre as distintas competências atribuídas à Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, encontra-se a de “opinar sobre todas as proposições e matérias relativas a transportes coletivos ou individuais, frete e carga, vias urbanas e estradas municipais e a respectiva sinalização, bem como os meios de comunicação e demais elementos pertinentes ao sistema de circulação na cidade” (art. 47, V, *a*, 5, do Regimento Interno).

Formada por sete vereadores (art. 39, V, do Regimento Interno), era composta, em junho de 2016, mês de recebimento do PDL, por José Police Neto (PSD), seu presidente, Senival Moura (PT), Adilson Amadeu (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB), Ricardo Teixeira (Partido Republicano de Ordem Social – PROS), Ricardo Young (Rede Sustentabilidade – REDE), Salomão Pereira (PSDB) e Toninho Paiva (PR).

⁹² Os vereadores Antonio Carlos Rodrigues e Laércio Benko não estavam presentes na reunião da Comissão de Administração Pública de 8 de junho de 2016, data em que o parecer sobre o PDL nº 56/2015 foi votado.

A relatoria do PDL foi atribuída a Salomão Pereira, que se manifestou de forma favorável à propositura. Apesar de reconhecer tanto o compromisso assumido por São Paulo com a Década da ONU quanto a diminuição das chances de acidentes com vítimas trazidas pela redução dos limites de velocidade, o vereador afirma que, em alguns locais da cidade, como as Avenidas Radial Leste, 23 de maio e Marginais Pinheiros e Tietê, sua adoção acabara desvirtuando a finalidade das vias. Menciona, neste sentido, as avenidas expressas de Nova Iorque e as autoestradas londrinas para argumentar que embora semelhantes às Marginais paulistanas, possuíam limites de velocidade superiores. Ao final, elencando que outras medidas voltadas à mitigação dos riscos de acidentes – revisar a legislação sobre calçadas; instituir a inspeção técnica veicular e melhorar a sinalização das ruas – não eram observadas com a mesma intensidade que a instalação de radares, firmou seu entendimento pela aprovação do PDL (PEREIRA, 2016).

Nota-se, contudo, que este documento não chegou a ser apreciado pela Comissão de Trânsito, de forma que não possui o caráter de *relatório* do vereador relator ou de parecer da Comissão⁹³. Isso porque, no dia 17 de agosto de 2016, decidiu-se adiar a votação do PDL por seis sessões, o que o traria novamente à pauta apenas em 5 de outubro daquele ano.

É interessante notar que tal data refere-se à primeira reunião da Comissão após as eleições Municipais, marcadas para o dia 2 de outubro. Neste sentido, seria possível imaginar a hipótese de que os parlamentares a escolheram estrategicamente, no intuito de não precisarem suportar o ônus político de se posicionar sobre tema tão polêmico⁹⁴ antes do resultado das urnas.

⁹³ Em função disso, o documento não se encontrava junto aos demais registros pertencentes ao PDL 56/2015 disponíveis no *site* da Câmara Municipal. Por meio de solicitação fundamentada na Lei de Acesso à Informação (protocolo nº 17662 – enviado em 24 de janeiro de 2017 e respondido em 15 de março de 2017), foi possível ter acesso a uma minuta de seu conteúdo, acompanhado do seguinte esclarecimento prestado por funcionário da Instituição: “A munícipe não encontrou o documento pois o relatório só é juntado aos autos quando votado pela comissão, seja convertido em parecer; seja na forma de voto vencido do relator. O PDL 56/2015 foi adiado em 17/08/2016, não retornando à pauta até o fim do ano de 2016, quando se encerrou a legislatura e a matéria foi arquivada em cumprimento ao art. 275 do Regimento Interno. Desta forma, a análise pendente da Comissão de Trânsito foi encerrada e liberada, de forma que, num eventual retorno da matéria à tramitação, a análise será reiniciada, com nova designação de relator e nova emissão de relatório, de forma que a primeira análise e voto do então relator, Vereador Salomão, resta descartada, não sendo mais submetida a votos e não integrando os autos do processo. [...]. Encaminho anexo o texto do relatório emitido pelo Vereador Salomão na qualidade de relator pela Comissão de Trânsito em 2016. Reforço, todavia, que não se trata de parecer da Comissão ou de relatório do relator, mas apenas uma minuta de relatório e voto que precluiu e não retornará ao processo face à mudança de legislatura.” (QUINTAL, 2017).

⁹⁴ Como se discute no Capítulo 7 da dissertação, este tópico foi bastante recorrente nas eleições Municipais.

Entretanto, mesmo depois de passado o período eleitoral, o projeto não foi votado, o que resultou no seu posterior arquivamento devido ao término da legislatura em que foi apresentado.

Como se discute mais detalhadamente no Capítulo 7, a disputa pelo Executivo na cidade de São Paulo foi definida em primeiro turno no ano de 2016, sendo que uma das principais promessas de campanha do candidato vitorioso, pertencente ao mesmo partido de Eduardo Tuma, coincidia com o objeto do PDL 56/2015. Assim, também seria possível supor que os vereadores não procederam à sua votação tanto porque entenderam pela desnecessidade de que sua tramitação prosseguisse – já que o Executivo eleito anunciava reverter a política logo nos primeiros dias de seu mandato – tanto porque, do ponto de vista político, seria mais conveniente esperar que a nova Gestão se manifestasse sobre o tópico.

Outro elemento a ser ponderado é que essa mesma Comissão de Transporte realizou audiências públicas nos dias 26 de outubro e 7 de dezembro de 2016 com a temática *Segurança no Trânsito e os Limites de Velocidade no Município de São Paulo*. Como o foco da audiência foi mais abrangente que o PDL, já que estendeu o debate a outras vias que não às Marginais, pode-se considerar que os vereadores tenham sentido a necessidade de buscar mais subsídios e argumentos técnicos antes de discutir o projeto.

6.3 IMPACTOS DO PDL 56/2015 NA POLÍTICA PÚBLICA

A ausência de votação do projeto na Comissão de Trânsito e Transporte impediu seu prosseguimento à quarta Comissão de mérito que deveria apreciá-lo – Finanças e Orçamento – bem como a sua chegada ao Plenário da Câmara. Como mencionado brevemente acima, com o término da legislatura em que foi apresentado (2012-2016), houve, em 2 de janeiro de 2017, seu arquivamento na Casa (situação prevista pelo art. 275 do Regimento Interno⁹⁵).

Contudo, o § 2º do mesmo dispositivo autoriza seu retorno à tramitação, desde que assim solicitado pela liderança da bancada. Tal fato aconteceu em relação ao PDL 56/2015 no dia 14 de fevereiro de 2017, quando a vereadora Adriana Ramalho, do PSDB, apresentou o

⁹⁵ Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Art. 275. No início de cada legislatura, serão arquivados os processos relativos a proposições que, até a data de encerramento da legislatura anterior, não tenham sido aprovadas em, pelo menos, uma discussão. (SÃO PAULO, 1991).

requerimento de nº 135, pleiteando seu desarquivamento em conjunto com uma série de outras proposições (a mais antiga, por exemplo, tramitava na Câmara desde o ano de 2001).

Apesar de deferido, esta dissertação não possui elementos para discutir, no momento, os objetivos pretendidos com o desarquivamento, ou, até mesmo, se o PDL voltará a tramitar. Ao que tudo indica, a proposição parece ter perdido, por ora, seu objeto, uma vez que as portarias que pretendia sustar foram modificadas pela nova Gestão do Executivo, conforme será discutido a seguir.

Vale ressaltar, como conclusão ao Capítulo, que o PDL não chegou a produzir efeitos na política estudada. Ou seja, em nenhum momento ela foi paralisada, revogada ou extinta em decorrência dele, o que poderia ter acontecido caso as Comissões de mérito e o Plenário prosseguissem com sua votação e decidido em seu favor.

Assim, se o objetivo do PDL era o de compensar o insucesso da ação civil pública ajuizada pela OAB/SP, igualmente não obteve êxito, já que o próximo Capítulo evidencia que a medida que procurava revogar foi alterada antes mesmo do seu desarquivamento pela Câmara Municipal.

7. CAMPANHAS ELEITORIAIS (2016 E 2012), MUDANÇA DE GOVERNO E NOVO PROJETO PARA AS VIAS MARGINAIS

As campanhas para a Chefia do Poder Executivo Municipal referentes ao exercício de 2017 a 2020 tiveram início em 16 de agosto de 2016. Talvez não se esperasse que, em uma cidade com tantos desafios e problemas quanto São Paulo, um assunto considerado muitas vezes secundário – como aquele relativo à simples alteração dos limites de velocidade em vias urbanas – ganhasse as proporções que sua regulação adquiriu nas vias Marginais Pinheiros e Tietê.

Muito possivelmente isso ocorreu porque, além de se tratar de tema polêmico desde que implementado, as tentativas de se alterá-lo nos outros Poderes não tinham obtido qualquer resultado proveitoso até então (como se verificou nos Capítulos 5 e 6). Sendo assim, seria oportuno relembrar como se encontrava a situação da política de redução de velocidade no Judiciário e no Legislativo no momento em que se iniciaram as campanhas.

No âmbito judicial, esperava-se a decisão, pela Câmara julgadora do Tribunal de Justiça, dos embargos de declaração opostos pela Prefeitura. Como se sabe, tal julgamento só viria a ocorrer em 11 outubro de 2016, de modo que não houve qualquer manifestação do Judiciário sobre o caso durante o período eleitoral – somente após o término das campanhas.

Já no Legislativo, o PDL 56/2015, dirigido a sustar as portarias que reduziram as velocidades nas vias Marginais, fora encaminhado à Comissão de Trânsito e Transporte, a qual determinou o adiamento de sua votação por seis sessões – e, ao final, acabou não o colocando em discussão. De qualquer forma, a demanda se encontrava, para todos os efeitos, com a tramitação suspensa na Câmara Municipal.

Estabelecidos pelo Executivo em julho de 2015, e não obstruídos pelos outros dois Poderes, os limites de velocidade reduzidos nas vias Marginais estavam há mais de um ano em vigência. Tendo em vista o descontentamento de parcela da população com a permanência desta medida, a perspectiva de mudança deste *status quo* acabou sendo vocalizada pelos candidatos disputando o cargo de Prefeito, os quais poderiam, caso eleitos, efetivamente interferir na causa. Justamente em função disso é que a presente pesquisa considerou importante investigar as propostas de governo dos candidatos à Chefia do Poder Executivo de São Paulo no ano de 2016. Ou seja, ao perceber que se tratava de pauta teoricamente apta a atrair votos, consideraram importante incluí-la em suas plataformas de governo? Em caso positivo, como o fizeram?

7.1 PROPOSTAS DE GOVERNO DOS CANDIDATOS À PREFEITURA DE SÃO PAULO

7.1.1 Partidos e candidatos na eleição de 2016

As eleições Municipais de 2016 foram as primeiras concretizadas sob a vigência da Lei nº 13.165/2015, conhecida como *Minirreforma Eleitoral*, responsável por trazer diferentes modificações às disputas. Dentre elas destacam-se mudanças relativas ao financiamento e aos gastos de campanha⁹⁶; à propaganda eleitoral em geral, que teve o período total de duração reduzido⁹⁷; aos comerciais na televisão e no rádio, igualmente diminuídos⁹⁸, bem como à participação nos debates promovidos pelas emissoras, não mais obrigadas a convidar todos os candidatos⁹⁹.

Como se trata de um modelo ao qual o País ainda está se adaptando no momento em que este trabalho foi realizado, e, em função das diferentes aparições e tempos concedidos aos candidatos no rádio e na televisão, optou-se por utilizar como fonte única de pesquisa as informações disponíveis no *site* do TSE, em que todos os concorrentes possuem igualdade de condições e de oportunidades para apresentar seus planos de governo¹⁰⁰.

Onze candidatos disputaram as eleições à Chefia do Executivo Municipal de São Paulo em 2016. São eles: Altino (PSTU); Celso Russomanno (PRB); Fernando Haddad (PT); Henrique Áreas (PCO); João Bico (PSDC); João Doria (PSDB); Levy Fidelix (PRTB); Luiza Erundina (PSOL); Major Olimpio (SD); Marta (PMDB); e Ricardo Young (REDE).

⁹⁶ A partir de então, as campanhas deveriam ser financiadas exclusivamente por doações de pessoas físicas e pelos recursos do Fundo Partidário, estando vedado o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

⁹⁷ Segundo o calendário oficial do TSE, as campanhas teriam início em 16 de agosto de 2016, e não mais em 6 de julho, mantida, porém, a realização do primeiro turno no primeiro domingo de outubro.

⁹⁸ De acordo com o *site* do TSE, o período de propaganda no rádio e televisão foi reduzido de 45 para 35 dias, com início em 26 de agosto, no primeiro turno.

⁹⁹ O art. 46, caput, da Lei 9.504/1997 passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte: [...]” (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

¹⁰⁰ A apresentação da proposta de governo é um dos requisitos para que os partidos e as coligações solicitem o registro de seus candidatos à Justiça Eleitoral, conforme determina o art. 11, § 1º, IX, da Lei 9.504/1997.

7.1.2 A regulação dos limites de velocidade nas propostas de governo protocoladas em 2016

Apresentados os candidatos e os respectivos partidos pelos quais disputaram as eleições Municipais em 2016, discute-se, nesta seção, a eventual relevância adquirida pela regulação dos limites de velocidade em suas propostas de governo.

Neste sentido, três foram os objetivos buscados com o exame dos programas mencionados: (1) inicialmente, verificar *se* o tema de fato esteve presente nos planos dos candidatos; (2) na sequência, em caso de resposta positiva à pergunta anterior, *de que maneira* apareceu; e (3) por fim, observar *se* houve um foco específico para a sua regulação nas *vias Marginais*, tópico central analisado por esta dissertação.

A princípio, as expectativas seriam de encontrar o seguinte cenário: de um lado, no programa do prefeito Haddad, implementador da política de redução e candidato à reeleição, propostas pela continuidade (ou até mesmo pela ampliação) das ações; e, de outro lado, no dos candidatos de oposição, críticas e projetos voltados à alteração parcial e/ou revogação total dessas iniciativas. Pode-se dizer que tal cenário foi parcialmente constatado.

Em relação ao primeiro objetivo da busca, isto é, o de apurar *se* a temática envolvendo a regulação dos limites de velocidades ocupou espaço nas propostas de governo, verificou-se que a questão foi trazida por cinco dos onze candidatos. Foram eles: Celso Russomanno (PRB); Fernando Haddad (PT); João Doria (PSDB); Luiza Erundina (PSOL) e Major Olimpio (SD).

Quanto ao segundo propósito, concernente *ao modo pelo qual* foi abordado, tem-se que apenas Haddad e Erundina afirmaram que, caso eleitos, dariam prosseguimento às medidas de acalmamento do tráfego. Diversamente, as promessas de campanha dos outros três candidatos, Russomanno, Doria e Olimpio, anunciavam a sua revisão.

Finalmente, no tocante ao terceiro objetivo, acerca de um possível foco para que se fizesse constar pontualmente a regulação dos limites de velocidade nas vias Marginais, percebeu-se que, entre os candidatos tendentes à manutenção da política em vigência, não havia referência à sua aplicação a nenhuma localidade em especial. Entretanto, nas propostas de governo dos outros três concorrentes, sua reversão nas vias Marginais foi citada de forma

Observou-se, ainda, que os programas dos três candidatos que consideravam a revisão da política em questão não se resumiam ao retorno aos limites anteriores de velocidade. Eram acompanhados, também, por medidas destinadas, de alguma maneira, à minimização das

formas de controle e de fiscalização do trânsito. Enquanto Russomanno se comprometia a rever a “implantação de radares e de lombadas eletrônicas”, Doria indicava que “readequaria radares” ao mesmo tempo em que restringiria a “mobilização de agentes da Guarda Civil Metropolitana para a prática de multas”. Olimpio destacava, por sua vez, a modernização “dos equipamentos de sinalização e de fiscalização de trânsito”, prometendo investir, também, em “orientação e prevenção”, rejeitando o fomento do que qualificou como “indústria da multa”.

Apesar de não apresentarem propostas de governo diretamente relacionadas ao tema dos *limites de velocidade*, notou-se que outros candidatos trataram de orientações relativas a radares e à *fiscalização de trânsito*. Para João Bico (PSDC), o controle do tráfego passaria a figurar como “estratégia de apoio ao cidadão”, encerrando a sua destinação como “instrumento de arrecadação”, no qual situava-se “verdadeira indústria de multas”. Levy Fidelix (PRTB), de sua parte, anunciava o foco em orientação de trânsito, além de eliminar a aplicação de infrações com penas pecuniárias, uma vez que também se opunha à “indústria da multa” instalada na cidade. Henrique Áreas (PCO), mais radical, chega a afirmar que acabaria com toda a legislação Municipal (ou de relevância para o ente federativo) que considerava “repressiva”, a exemplo do Código de Trânsito. Além disso, também indicava que colocaria fim às multas Municipais de forma geral.

Ressalta-se que a Década de Ação pela Segurança no Trânsito da ONU não foi citada por nenhuma das propostas. Ademais, entre os onze disputantes à Prefeitura de São Paulo em 2016, apenas Marta e Ricardo Young não se manifestaram sobre quaisquer dos pontos observados¹⁰¹.

7.1.3 Comparação com as eleições de 2012

O mesmo procedimento elaborado em relação às eleições de 2016 foi repetido para as campanhas à Chefia do Executivo Municipal de São Paulo no ano de 2012 (Gestão 2013-2016).

Inicialmente cumpre lembrar que, em 2010, o Prefeito Gilberto Kassab havia dado início a um programa de redução de velocidade em importantes vias da capital. Sendo assim, como as eleições ocorreram apenas dois anos depois, seria possível esperar que, de modo

¹⁰¹ As informações discutidas nesta passagem podem ser melhor visualizadas por meio de tabela inserida no Apêndice 4 do trabalho.

semelhante ao que ocorreu em 2016, seus adversários também o teriam contestado nas propostas de governo apresentadas ao TSE – como fizeram os opositores de Haddad.

Embora o foco da pesquisa seja a discussão da política de velocidade nas vias Marginais de São Paulo, implementada em 2015, acreditou-se ser relevante investigar se o tema relativo aos *limites de velocidade no trânsito* já havia aparecido com a mesma intensidade na disputa anterior. Tal fato permitiria observar se este já se configurava assunto de destaque antes mesmo de sua alteração nas Avenidas Marginais dos rios Pinheiros e Tietê – eventualmente sugerindo que a adoção nesses locais não havia impactado de forma tão marcante a sua entrada no debate político de 2016 – ou, então, se já existiam propostas visando a sua instituição nos anos seguintes, inclusive por Fernando Haddad, vencedor do pleito em 2012.

Doze candidatos disputaram as eleições à Chefia do Executivo Municipal de São Paulo em 2012: Ana Luiza (PSTU); Anaí Caproni (PCO); Carlos Giannazi (PSOL); Celso Russomanno (PRB); Eymael (PSDC); Fernando Haddad (PT); Gabriel Chalita (PMDB); José Serra (PSDB); Levy Fidelix (PRTB); Miguel (PPL); Paulinho da Força (PDT); e Soninha (PPS). Trabalha-se, aqui, no entanto, apenas com dez propostas de governo, já que as de Anaí Caproni e de Paulinho da Força não foram encontradas na página eletrônica do TSE.

Buscando garantir que a coleta dos dados e o preenchimento da tabela com as informações correspondentes (também disponível no Apêndice 4) seguissem critérios semelhantes aos estabelecidos para o ano de 2016, os documentos de 2012 foram examinados com os mesmos objetivos, isto é: (1) identificar *se* o tema relativo às velocidades se fez presente nos planos oficiais dos candidatos, (2) *de que modo* apareceu; e, por fim, (3) *se* consta alguma menção à sua regulação nas *vias Marginais*.

Como o primeiro item não foi verificado, posto que nenhum dos programas continha proposta referente aos *limites de velocidade*, tem-se, por consequência, que os demais aspectos a ele relacionados tampouco sobressaíram-se nas plataformas de governo. Observa-se que isto se aplica aos dois candidatos que estiveram presentes em ambas as eleições: seja a Russomanno, que alterou bastante seu programa em relação ao assunto, passando a destacá-lo somente em 2016; seja a Haddad, que, embora não o tenha mencionado nas propostas de 2012, fez da padronização e da redução das velocidades (não apenas nas vias Marginais), uma das principais políticas da área de mobilidade urbana de sua Administração, justificando-a, inclusive, com fundamento na Década de Ação pela Segurança no Trânsito da ONU – a qual, aliás, também não é citada por nenhum dos concorrentes, como em 2016.

Nota-se que, à semelhança daquilo constatado no item anterior, mesmo sem apresentar propostas sobre os limites de velocidade, três candidatos fizeram menção ao tópico *radares e fiscalização de trânsito*. Fidelix chama a atenção por ter protocolado exatamente o mesmo programa de governo nas duas disputas. Assim, repetiu seus eixos, baseados na orientação de trânsito e na extinção da chamada “indústria da multa”. Argumentando na mesma direção, o candidato Miguel afirmou que tal “indústria” era a única que efetivamente crescia na cidade, propondo, em seu lugar, a contratação de técnicos e de agentes de trânsito que organizassem e fiscalizassem o tráfego e o transporte urbano de modo a auxiliar o munícipe. Por fim, Haddad anunciou que modernizaria a Guarda Civil Metropolitana, priorizaria a segurança dos pedestres e cobraria multas àqueles que não os respeitassem.

Dessa forma, da comparação entre as duas disputas pode-se constatar que a questão dos limites de velocidade não foi mencionada na proposta de nenhum candidato no ano de 2012, mas que apesar disso, ganhou bastante destaque nas propostas de 2016.

A presente pesquisa não dispõe de meios para fazer afirmações ou atribuir relações causais entre os possíveis fatores que eventualmente fizeram com que o assunto adquirisse expressividade maior em 2016 do que em 2012, embora a sua implementação nas Marginais, vias consideradas por muitos como de tráfego *expresso*, seja uma hipótese para tanto¹⁰². Além disto, percebe-se que medidas voltadas ao controle e à fiscalização de trânsito tendem a ser vistas como *repressivas* ou *abusivas*, o que resulta na caracterização das respectivas ações sancionatórias não como preventivas na ocorrência de colisões de trânsito, mas meramente com intuito arrecadatório, originando seu enquadramento através do discurso da *indústria da multa*, presente tanto na campanha de 2012 quanto na de 2016.

¹⁰² Outra hipótese importante a ser considerada se deve ao contexto político do Brasil à época: como se sabe, o prefeito que administrava São Paulo em 2016 e também candidato à reeleição era Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores. Embora não seja intuito da pesquisa proceder a uma análise política da situação do País, não se pode deixar de relatar que assuntos não relacionados diretamente à cidade, como a *Operação Lava-Jato*, o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, também do PT, e a crise econômica pela qual o Brasil passava foram muito discutidos na campanha. Assim, existe um aspecto em relação às eleições municipais que o trabalho não possui condições de estudar, mas que muito possivelmente exerceu grande influência nos resultados das eleições de 2016. Dessa forma, não se pretende, de maneira alguma, dizer se a questão das Marginais foi decisiva para o resultado das eleições – sequer se teve qualquer influência – ou em que medida estes outros fatores foram decisivos para tanto. O que a pesquisa buscou ao longo deste Capítulo foi retratar de que modo o tema dos limites de velocidade, especificamente sua regulação nas vias Marginais, entrou na agenda e no debate político, fato interessante quando se contrastam as campanhas eleitorais de 2016 e 2012.

7.2 CANDIDATURA VITORIOSA EM 2016 E PROPOSTA PARA AS MARGINAIS

7.2.1 Aspectos Gerais

Saiu-se vitorioso, ainda no primeiro turno de 2016, o candidato do PSDB, João Doria. Eleito com 53,29% dos votos válidos pela coligação “*Acelera, São Paulo*”, ele fora um dos que havia previsto expressamente em sua proposta de governo a revisão da política de redução de velocidades implementada nas Marginais, indicando também o estudo de alternativas para outras vias do Município:

[...]. Implantar nas marginais os limites de velocidade estabelecidos pelo *Código Nacional de Trânsito* e estudar as soluções técnicas mais adequadas para as demais vias da cidade [...]. (DORIA e COVAS, 2016, p. 34 e 35, destaque nosso).

Questionado no dia seguinte ao resultado das urnas se manteria tal promessa de campanha, foi enfático em afirmar que, já na segunda semana de Governo – tempo necessário apenas para a troca da sinalização –, as vias Marginais voltariam aos limites anteriores a julho de 2015. Referindo-se, na verdade, à previsão do *Código de Trânsito Brasileiro*, as pistas expressas permitiriam, segundo o Prefeito eleito, o tráfego a 90 km/h, com valores iguais a 70 km/h e 60 km/h, respectivamente, nas pistas centrais e locais. No tocante aos acidentes, acreditava ser uma “falácia” vincular a sua queda com a política implementada por Haddad (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

Diferentes reações se seguiram à vitória do psdbista. Especificamente em relação ao tema debatido pela pesquisa, aqueles que vislumbravam na redução da velocidade algo positivo e imaginaram que ela seria alterada, ao menos em seus aspectos centrais, ficaram insatisfeitos com o resultado. Grupos de ativistas, principalmente voltados à defesa da mobilidade ativa, organizaram algumas manifestações com o lema “*Nem 1 cm a menos, nem 1 km/h a mais*” (CIDADEAPÉ, 2016) – em referência, respectivamente, à luta pela continuidade na construção das ciclovias e pela manutenção e ampliação das políticas de acalmamento do tráfego. Em passeio com alguns deles pela ciclovia da Avenida Faria Lima, na zona sul da cidade, João Doria deu indicações de que talvez pudesse preservar os limites de velocidade nas pistas locais das vias Marginais a 50 km/h (FOLHA DE S. PAULO, 2016), o que já sinalizava uma flexibilização em relação aos discursos de campanha.

Entretanto, com tantas pessoas descontentes com a política, comemorações pela perspectiva de sua revogação também acompanharam a vitória do Prefeito. Rapidamente foi

criado evento comemorativo na página *Facebook* convocando os motoristas a trafegarem novamente a 90 km/h nas Marginais a partir do início de janeiro de 2017. Muitas pessoas estavam ansiosas para que, entre as outras promessas contidas em sua plataforma, esta efetivamente se concretizasse.

Uma vez definida a equipe de João Doria para a área dos Transportes, a nova Gestão pode anunciar, enfim, seu projeto para tais vias.

7.2.2 O Programa Marginal Segura

Intitulado *Marginal Segura*, o Programa foi apresentado ao público em coletiva de imprensa convocada ao final de dezembro de 2016¹⁰³, e previa duas datas distintas no mês de janeiro de 2017 para que suas medidas entrassem em vigência: as primeiras, no dia 2, destinavam-se à adaptação das vias, e, no dia 25, à alteração dos limites de velocidade¹⁰⁴. Assim, primeiramente, seriam implantadas as ações de *operação, sinalização, orientação, educação e fiscalização de trânsito*.

Entre outras medidas, previam-se: (a) campanhas de comunicação; (b) parcerias com escolas Estaduais; (c) ampliação da fiscalização por câmeras e por radares-pistola; (c) maior orientação aos motoristas; (d) revisão e intensificação da sinalização; (e) extinção das “pegadinhas”, pois as variações de velocidade seriam sinalizadas de maneira mais visível e intensa; (f) colocação de faixas com mensagens educativas nas pontes sobre as Marginais – a título exemplificativo, “*atenção, não usar o celular ao dirigir*”; e (g) intensificação do uso dos vinte e dois painéis eletrônicos para a sinalização de segurança e colocação de mais dez carretas sinalizadoras para tanto.

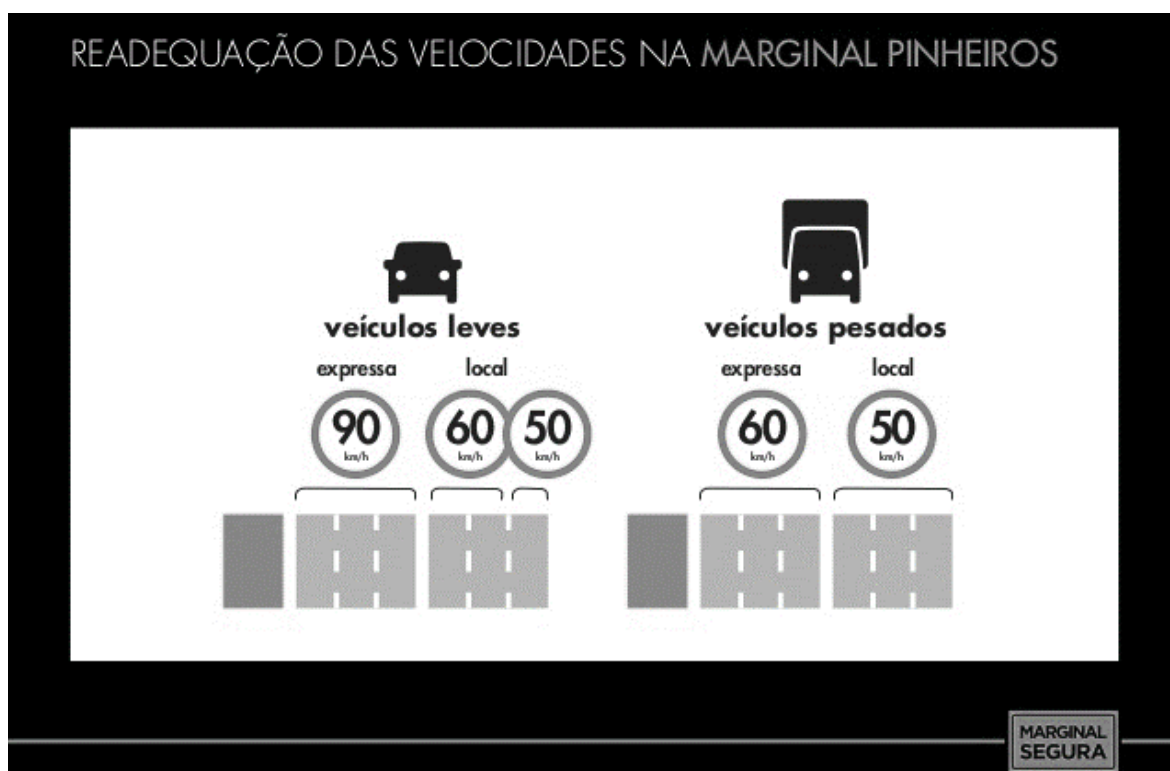
¹⁰³ Cumpre fazer um esclarecimento em relação a este item: o Programa Marginal Segura foi objeto de uma apresentação de *power point* na referida coletiva de imprensa, a qual foi posteriormente disponibilizada no *site* da CET (<<http://www.cetsp.com.br/consultas/seguranca-e-mobilidade/marginal-segura.aspx>>). Como não foram encontradas outras informações sobre a política pública, utilizou-se o seu conteúdo como fonte para a elaboração da presente seção.

¹⁰⁴ Como se percebe, ao contrário do que prometera o Prefeito no dia seguinte à sua vitória, a data acabou não coincidindo com a segunda semana de sua Gestão.

Também integravam os planos do Executivo intervenções voltadas à coibição de ambulantes e de pessoas em situação de risco, bem como à melhoria nos atendimentos de emergência¹⁰⁵.

Depois disso, no dia 25 de janeiro – data que possui o simbolismo do aniversário de São Paulo, além da conveniência de ser feriado local, o que implica a circulação de menos automóveis pela cidade –, entrariam em vigor os novos limites, conforme ilustrado a seguir:

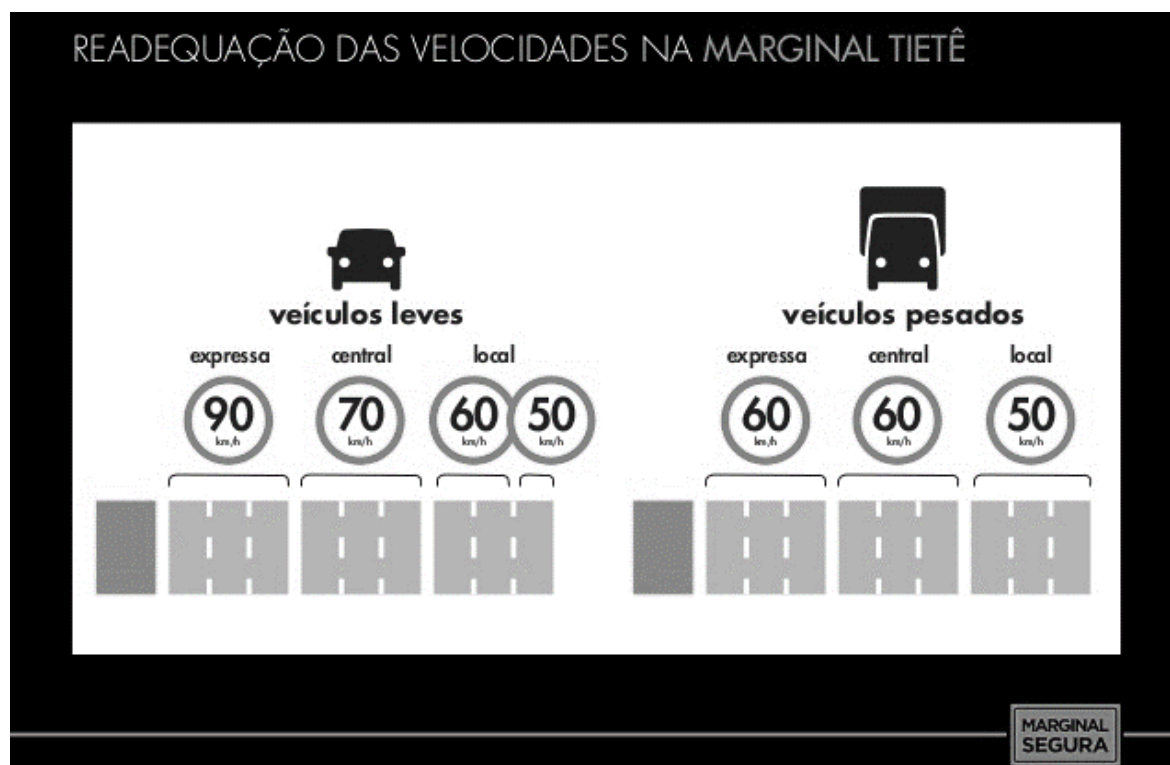
Figura 14. Limites de velocidade previstos pelo Programa Marginal Segura para a Marginal Pinheiros.



Fonte: CET (2016).

¹⁰⁵ Segundo a apresentação da Prefeitura, isto seria alcançado por meio da ampliação de guinchos para a remoção de veículos das vias; do deslocamento em motocicletas de equipes de socorristas do resgate dos bombeiros, para dar maior rapidez ao atendimento; da maior articulação entre os postos de resgate dos bombeiros das Marginais; e do reforço das bases da CET nas Marginais.

Figura 15. Limites de velocidade previstos pelo Programa Marginal Segura para a Marginal Tietê.



Fonte: CET (2016).

Constata-se que os veículos leves passariam a trafegar a velocidades respectivamente iguais a 90 km/h e 70 km/h nas pistas expressas e na pista central; já nas pistas locais dois padrões diferentes seriam adotados: 60 km/h nas faixas da esquerda e 50 km/h nas faixas da direita. Os veículos pesados, por sua vez, teriam como limites 60 km/h nas pistas expressas e central, e 50 km/h nas pistas locais (conforme mostrado na figura acima).

É interessante observar que tanto na apresentação feita à imprensa quanto na fala do secretário de transportes, ao contrário do discurso da campanha, os representantes do Poder Executivo não mais se referiram à política como *aumento* das velocidades, utilizando-se, em seu lugar, do vocábulo *readequação*:

Estamos convictos de que é possível readequar as velocidades porque as pistas das marginais foram projetadas para estas velocidades, [afirmou o futuro Secretário Municipal dos Transportes, Sergio Avelleda]. Ressaltando que faremos todos os esforços para mitigar os demais riscos hoje presentes nas marginais. (RODRIGUES e RUSSO, 2016).

Além da alteração no enquadramento conferido à política, outras mudanças na área de transportes puderam ser vislumbradas em relação à campanha de Doria. Primeiramente, a indicação de Sergio Avelleda para a pasta dos Transportes e Mobilidade Urbana. Frequentemente caracterizado pela imprensa como um secretário *ciclista*, pode ter sido uma escolha estratégica na tentativa de ganhar a simpatia com o grupo (FERRAZ e RIBEIRO, 2016).

Em segundo lugar, apesar de o Prefeito ter caracterizado como uma “falácia” a relação entre queda de acidentes e redução de limites de velocidade, manteve a faixa à direita das pistas locais das vias Marginais, onde há grande fluxo de pedestres, com o limite de 50 km/h implementado pela Gestão anterior.

Em terceiro lugar, não houve a retirada de radares das Marginais e, até o momento em que este trabalho foi finalizado, o posicionamento oficial era o de que não seriam feitas alterações nos limites de velocidade de outras vias Municipais (STOCHERO, 2016).

7.3 IMPACTOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016 NA POLÍTICA PÚBLICA

Constata-se que, embora as tentativas retratadas anteriormente pela pesquisa, seja por meio do processo judicial da OAB/SP, seja por meio do PDL 56/2015, pudessem ter sido exitosas no seu propósito de reversão da política questionada, não conseguiram de fato atingi-la – ao menos até o encerramento da presente investigação.

Foi necessária a troca na Chefia do Executivo para que houvesse uma decisão e apresentação de proposta neste sentido. Como visto, estas aspirações foram materializadas no *Programa Marginal Segura*, que traçou entre seus objetivos o retorno aos limites de velocidade nas Marginais por ocasião do 463º aniversário da cidade de São Paulo. Com a posse do novo Governo, teve início a implementação das medidas integrantes de referida política pública, incluindo-se aquelas preparatórias à elevação dos limites de velocidade, como, por exemplo, a troca da sinalização nas vias (SOARES e PINHO, 2017).

Deste modo, parece correto dizer que a derrota eleitoral de Fernando Haddad representou um rompimento – ainda que momentâneo – nos aspectos centrais da política de acalmamento do tráfego, pois somente com a sua saída da Prefeitura houve a determinação para alterá-la. Com isso, alguns grupos ligados à questão da mobilidade ativa, descontentes com tal perspectiva, se organizaram para tentar impedir que a Administração de João Doria pudesse,

efetivamente, implementar o que prometera. Após tentativas de diálogo com a nova Gestão, optaram por acionar o Poder Judiciário.

Merece destaque que, a partir de agora, os instrumentos jurídicos, antes utilizados contra a política de **redução** de velocidades – medida *do Executivo* – passam a ser mobilizados em sentido contrário, isto é, em oposição à política de **aumento** de seus limites, a despeito de ser esta também medida *do Executivo*. Conforme será visto, o próximo Capítulo dedica-se justamente à discussão deste assunto.

8. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DA ASSOCIAÇÃO DOS CICLISTAS URBANOS DE SÃO PAULO

8.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS – ELEMENTOS ESTUDADOS

Dentre os diferentes eventos abrangidos por este estudo de caso, tem-se que o último envolve a ação civil pública ajuizada no dia 19 de janeiro de 2017 pela Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo (Ciclocidade) em face do Município, de seu Prefeito, do Secretário de Transportes e do Presidente da CET.

Como se observou no Capítulo 7, a opção pelo ingresso no Judiciário se deu após algumas tentativas, conduzidas pela própria Associação e por outros grupos de ativistas, de estabelecer um diálogo com a Administração Doria no intuito de que não fosse colocado em prática o aumento de velocidade nas vias Marginais. Entretanto, referidas iniciativas se mostraram insuficientes diante da pouca flexibilidade demonstrada pelo Poder Executivo para a rediscussão da proposta ou do cronograma de sua implementação – o que teria ficado particularmente claro na reunião extraordinária do CMTT, ocorrida em 19 de janeiro (TJ/SP, 2017-a, p. 13).

Isto posto, e considerando que a medida entraria em vigor na semana seguinte, a petição inicial da Ciclocidade trouxe pedido de tutela de urgência para determinar “que os Réus se abstivessem de praticar qualquer ato, mesmo que preparatório, que implicasse aumento das velocidades máximas de tráfego nas Marginais Pinheiros e Tietê”, solicitando, ainda, a confirmação do pedido em caráter definitivo (TJ/SP, 2017-a, p. 32 e 33).

A ação foi distribuída à 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, tramitando sob o nº 1001965-41.2017.8.26.0053.

Com o propósito de refletir acerca do processo que discute a política pública relativa ao **aumento dos limites de velocidade nas vias Marginais**, este Capítulo estrutura-se de forma bastante semelhante ao de número 5 (Ação Civil Pública da Ordem dos Advogados do Brasil), dividindo-se em quatro itens centrais. No primeiro são retratados os quatro “atores” que participam da ação e o que desejam obter a partir dela. No segundo, apresentam-se os argumentos de que se utilizam a Ciclocidade e o Município ao traduzirem suas demandas junto ao Poder Judiciário, contrastando-se o enquadramento conferido por cada um em relação aos diferentes aspectos que envolvem a ação. Na sequência, são expostas as demais manifestações

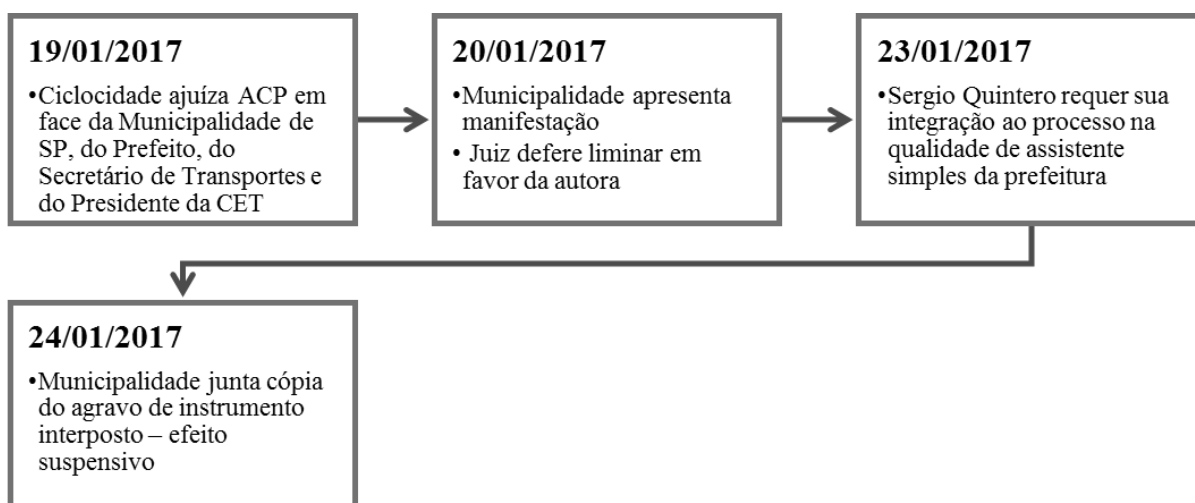
no processo, isto é, as peças essenciais que não envolvem autor e réu – decisões de primeira e segunda instância e pedido de *assistência simples*. Por fim, o último item discute os impactos trazidos pela judicialização à política pública.

Antes de entrar especificamente nestes pontos, considerou-se importante oferecer uma visão geral dos fatos abrangidos pelo processo examinado.

Deste modo, a Figura 16 a seguir representa um organograma narrando os principais acontecimentos em primeira instância, ocorridos entre 19 de janeiro de 2017, data de ajuizamento da ação, e 24 de janeiro de 2017, dia em que o Município juntou cópia do agravo de instrumento interposto.

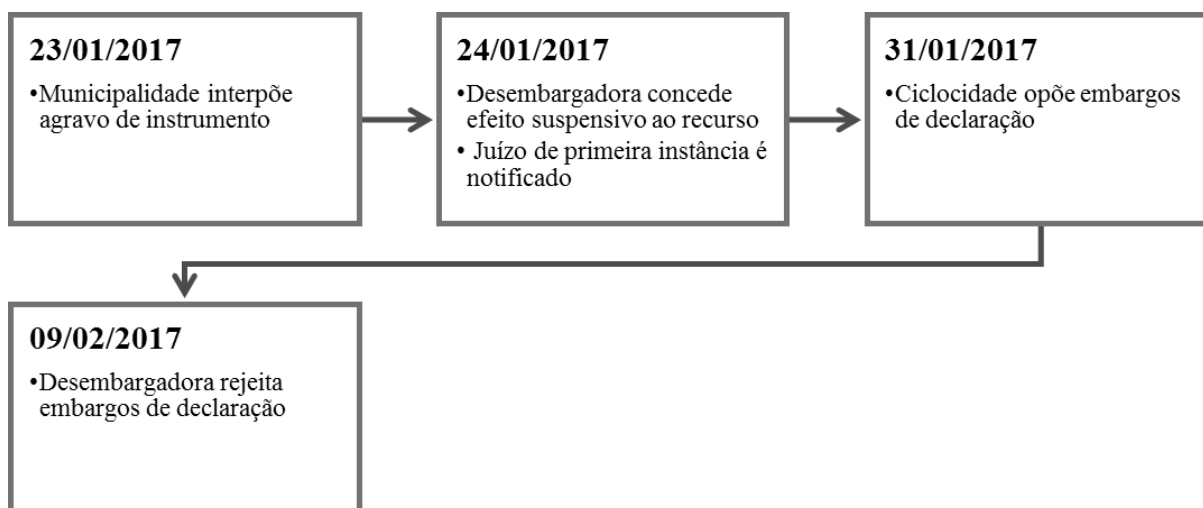
Já a Figura 17, na sequência, corresponde a organograma com a tramitação processual em segunda instância, que se deu entre os dias 23 de janeiro de 2017, data em que a Prefeitura apresentou petição inicial do agravo de instrumento, e 9 de fevereiro de 2017, momento em que o TJ/SP julgou os embargos de declaração da Ciclocidade.

Figura 16. Organograma da ACP ajuizada pela Ciclocidade em face da Municipalidade de São Paulo e outros.



Fonte: elaboração própria.

Figura 17. Organograma do agravo de instrumento interposto pela Municipalidade em face da decisão que concedeu a liminar pleiteada pela Ciclocidade.



Fonte: elaboração própria.

8.2 ATORES NO PROCESSO: QUEM SÃO E O QUE DEMANDAM?

Utilizando-se da mesma classificação conferida ao termo “atores” no Capítulo 5 da pesquisa, foram identificados quatro deles neste caso: (1) a Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo; (2) a Municipalidade de São Paulo; (3) Sergio Quintero e (4) o Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

A parte autora é a **Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo (ou Ciclocidade)**, associação civil sem fins lucrativos constituída no ano de 2009, que apresenta, entre suas finalidades estatutárias, a de “facilitar a comunicação entre ciclistas e o poder público” (art. 2º, I, do Estatuto Social), bem como a de “defender a aplicação dos direitos dos ciclistas e buscar a ampliação do alcance, intervindo junto a organizações governamentais, legislativas, judiciárias, empresariais e da sociedade civil” (art. 2º, III, do Estatuto Social) (TJ/SP, 2017-a, p. 15 e 16). Ao provocar o Judiciário, busca impedir que os réus tenham êxito em implementar a política destinada ao aumento dos limites de velocidade nas vias Marginais. Sua participação no processo se deu, até o termo final do presente trabalho, com a apresentação das seguintes peças: *petição inicial* e *embargos de declaração*.

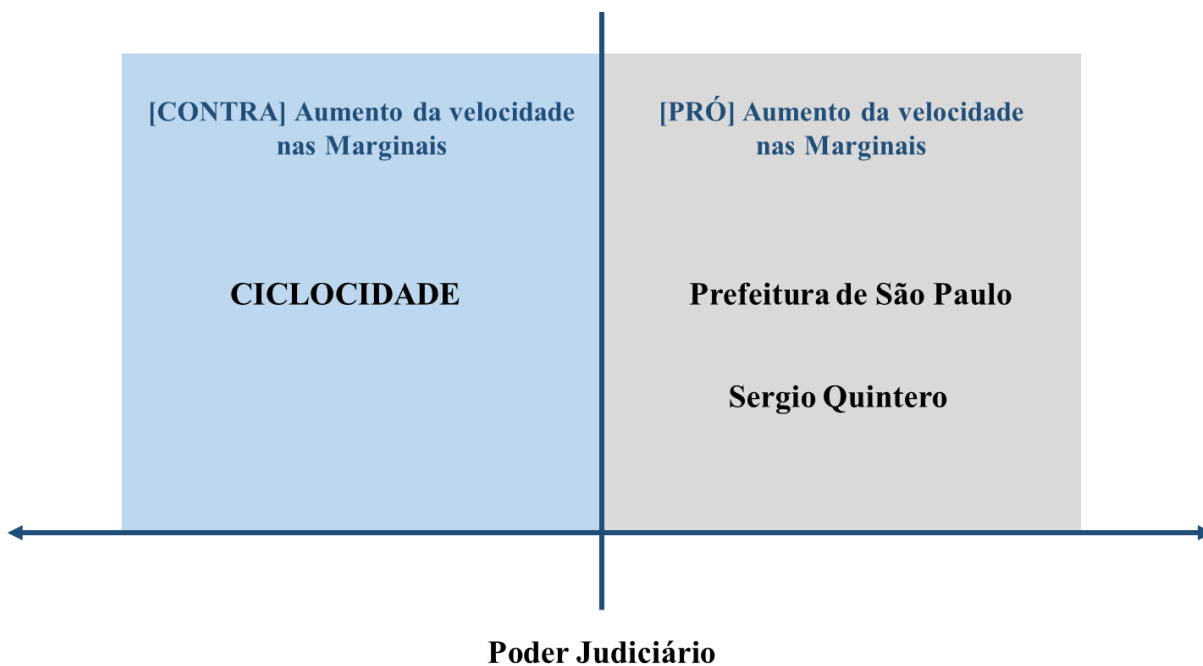
No polo passivo constam a **Municipalidade de São Paulo (ou Prefeitura)**, o **Prefeito de São Paulo**, o **Secretário Municipal de Transportes** e o **Presidente da CET** – tem-se, portanto, um escopo mais abrangente do que o da ação anteriormente estudada, em que apenas a Prefeitura figura como ré. Apesar disso, somente o **Município de São Paulo** é considerado um ator para os fins da pesquisa, já que, no curso desta investigação, nem o Prefeito, tampouco o Secretário de Transportes ou o Presidente da CET haviam se manifestado em juízo. Por meio de seus procuradores, a Municipalidade protocolou *manifestação* e *agravo de instrumento*, ambos voltados à garantia de que, conforme planejado, os limites de velocidade pudessem ser *readequados* a partir do dia 25 de janeiro de 2017 nas vias Marginais (TJ/SP, 2017-a, p. 192) (TJ/SP, 2017-b, p. 1-5).

Sergio Quintero, por sua vez, é um advogado que, atuando em causa própria, requer o ingresso na lide como assistente simples do Município de São Paulo. Para fundamentar sua pretensão, invoca as disposições do art. 119 e seguintes do CPC/2015. Peticionando na condição de eleitor do Prefeito João Doria, declara possuir interesse em colaborar na manutenção de um dos pilares de sua campanha, consistente justamente na “retomada dos limites de velocidade anteriores à desastrosa Gestão do PT no Município, pondo fim à indústria das multas” (TJ/SP, 2017-a, p. 306 e 307).

No âmbito do juízo da 4ª Vara da Fazenda Pública, o **Poder Judiciário** profere apenas uma decisão (*deferimento da medida liminar*), praticando, ademais, os atos necessários ao seu andamento e tramitação (*despachos*). No Tribunal de Justiça, a 13ª Câmara de Direito Público apreciou o *agravo de instrumento* e os *embargos de declaração*.

Tem-se, na figura a seguir, a representação gráfica do posicionamento dos quatro atores quanto à política pública de aumento de velocidade nas vias Marginais de São Paulo:

Figura 18. Posicionamento dos atores quanto à política de aumento de velocidade nas vias Marginais de São Paulo.



Fonte: elaboração própria.

8.3 PETIÇÃO INICIAL E MANIFESTAÇÃO: COMO A CICLOCIDADE E O MUNICÍPIO TRADUZIRAM SUAS DEMANDAS JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO?

Muito embora quatro atores integrem a ação civil pública sob análise, conferiu-se destaque, neste primeiro momento, ao contraditório travado entre autora e ré, considerando-se, para tanto, as seguintes peças: *petição inicial* da Ciclocidade e *manifestação* da Prefeitura de São Paulo (art. 2º, da Lei 8.437/1992).

Após a identificação dos elementos centrais de convergência e de divergência trazidos ao processo pelas duas partes, bem como aqueles introduzidos por apenas uma delas, chegou-se ao total de onze ideias centrais, classificadas, aqui, como *argumentos*.

Cada argumento recebeu uma denominação específica, sendo agrupados em três categorias distintas em razão das semelhanças dos assuntos versados: **1- Argumentos Iniciais;** **2- Questões sobre a política pública – Ciclocidade versus Municipalidade de São Paulo;** e **3- Questões sobre a política pública – Ciclocidade.**

A tabela a seguir retrata a divisão efetuada.

Tabela 9. Argumentos da Ciclocidade e da Municipalidade na ação civil pública.

Categoria	Argumentos
1. Argumentos Iniciais	1. Legitimidade ativa da Ciclocidade para a propositura de ação civil pública 2. Cabimento da ação e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no caso concreto
2. Questões sobre a política pública – Ciclocidade <i>versus</i> Municipalidade de São Paulo	3. Associação entre velocidade e acidentes 4. Impactos na fluidez do tráfego 5. Enquadramento das vias Marginais 6. Considerações sobre o Programa Marginal Segura 7. Participação da sociedade civil – discussão no CMTT e violação de diplomas normativos
3. Questões sobre a política pública – Ciclocidade	8. Aplicação da política de redução de velocidade à realidade de São Paulo 9. População beneficiada com a política de aumento dos limites de velocidade 10. Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil – “Proibição ao retrocesso” 11. Violação à proporcionalidade

Fonte: elaboração própria.

Os próximos itens dedicam-se ao contraste entre os argumentos apresentados no caso. A relação dos argumentos em que há contraditório entre a Ciclocidade e a Municipalidade de São Paulo encontra-se disposta em uma tabela inserida no Apêndice 5 deste trabalho.

8.3.1 Argumentos Iniciais – Legitimidade ativa e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário

Inserem-se na categoria “argumentos iniciais” considerações mais abrangentes trazidas à demanda, não direcionadas à discussão da política pública em si. Desta forma, antes de debater questões ligadas ao *Programa Marginal Segura*, as partes detiveram-se sobre: (1) a legitimidade ativa da Ciclocidade para a propositura de ação civil pública e (2) o cabimento da ação e a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no caso concreto.

➤ *Argumento 1: Legitimidade ativa da Ciclocidade para a propositura da ação civil pública*

A Ciclocidade justifica a sua legitimidade para ingresso com a presente ACP diante da pertinência verificada entre os seus objetivos institucionais, citados acima, e o escopo da ação, qual seja, o de resguardar o direito difuso de todos os usuários das vias Marginais, especialmente o dos ciclistas, que desfrutariam delas e dos serviços ali presentes.

Também invoca o preenchimento dos demais requisitos exigidos em lei (art. 5º, V, *a* e *b*, da Lei 7.347/1985), tais como o tempo de constituição e a finalidade da Associação (TJ/SP, 2017-a, p. 15 e 16).

É importante notar, ainda, que o Município não questiona juridicamente a legitimidade da autora para a propositura da ação. No entanto, traz o tema como um recurso retórico ao procurar desqualificar o interesse da Associação na causa, já que os ciclistas por ela representados não poderiam trafegar pelas pistas expressas das vias Marginais¹⁰⁶:

Com a construção da terceira pista na Marginal Tietê, última grande obra de ampliação, restou preservado o atendimento ao tráfego de longa distância, isolando o mais possível **a pista da esquerda, junto da calha dos rios, como pista expressa. Por elas NÃO podem trafegar ciclistas.** (TJ/SP, 2017-a, p. 182, grifos no original).

¹⁰⁶ Poderia ser interpretado como um elemento que reforça esta hipótese o fato de que a vedação ao trânsito de outras categorias de usuários não representados pela Associação não é discutida pela Prefeitura. É o caso das motocicletas, por exemplo, cuja restrição foi implementada na pista expressa da Marginal Tietê no ano de 2010.

➤ *Argumento 2: Cabimento da ação e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no caso concreto*

Utilizando-se da disposição bastante ampla contida no art. 1º, IV, da Lei 7.347/1985, que prevê o cabimento da ação civil pública para a proteção de *qualquer outro interesse difuso e coletivo*, além daqueles já elencados nos incisos anteriores¹⁰⁷, a Ciclocidade esclarece que o intuito da ação é o resguardo do “direito difuso à segurança, à saúde, e à vida de toda a população que trafega nas marginais por qualquer modal de transporte”. O preenchimento destes requisitos legais autorizaria o ajuizamento da demanda, devendo o Judiciário agir para evitar as sérias consequências que poderiam resultar caso os limites de velocidade nas Marginais fossem ampliados (TJ/SP, 2017-a, p. 16-18; 30-32).

Por sua vez, além de considerar que a ação não é cabível, o Município de São Paulo também argumenta que o Poder Judiciário não poderia intervir neste caso. Tendo fundamentado o Programa *Marginal Segura* em estudos da CET, a Prefeitura afirma que não compete à Justiça adentrar no mérito administrativo da questão, já que, entre as diferentes opções aptas a conciliar a fluidez e a segurança dos usuários, esta se tratava de escolha inserida na discricionariedade do Executivo Municipal, conforme firmado pelo art. 61, § 1º, do CTB e por precedentes do STJ (TJ/SP, 2017-a, p. 186-192).

8.3.2 Questões sobre a política pública – Ciclocidade versus Municipalidade de São Paulo

No tocante às discussões sobre a política pública, elencaram-se, neste item, cinco tópicos trazidos na petição inicial da Ciclocidade e contestados na manifestação do Município de São Paulo. Conforme será visto a seguir, alguns deles coincidem com aqueles presentes na ação civil pública ajuizada pela OAB/SP, ao passo que outros aparecem pela primeira vez neste processo.

¹⁰⁷ Lei 7.347/1985. Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (BRASIL, 1985).

➤ *Argumento 3: Associação entre velocidade e acidentes*

A associação entre a velocidade dos veículos automotores e os acidentes de trânsito é salientada pela Ciclocidade como um elemento que tem incentivado a adoção de políticas voltadas ao acalmamento do tráfego em áreas urbanas de diferentes países do mundo, inclusive do Brasil. Sua recomendação constaria tanto em documentos internacionais (no “Plano Global da Década de Ação” e na “Declaração de Brasília”, por exemplo), quanto na legislação doméstica (a título exemplificativo, nos Plano Municipal de Mobilidade Urbana¹⁰⁸ e no Plano Diretor Estratégico de São Paulo¹⁰⁹) (TJ/SP, 2017-a, p. 2, 19, 21 e 22).

Apesar de conferir destaque muito menor à relação entre estes dois fatores (velocidade e eventos de trânsito), o Município chega a abordá-la no momento em que justifica a manutenção dos limites de velocidade reduzidos em lugares específicos das vias Marginais, denominados *pontos críticos*, os quais, por apresentarem determinadas características – acesso a pontes, ruas transversais e comércio em geral – demandariam tratamento distinto (TJ/SP, 2017-a, p. 184 e 188).

Quanto ao restante das pistas, alega que, além de estudos indicarem que elas comportariam variação dos limites de velocidade, a alteração promovida seria muito pequena, restringindo-se a 10 km/h ou 20 km/h. Por fim, insiste no fato de que a velocidade veicular não representa o único elemento causador de acidentes, não podendo ser considerado algo isolado como supostamente dera a entender a Ciclocidade em sua petição inicial (TJ/SP, 2017-a, p. 179 e 186).

¹⁰⁸ Plano Municipal de Mobilidade Urbana. “[...]. O controle da velocidade é crucial para a redução da mortalidade e da gravidade dos acidentes de trânsito. Segundo pesquisas desenvolvidas no exterior o risco de ocorrência de acidentes cresce exponencialmente a partir de 65 km/h. Não apenas o risco de ocorrência de acidentes se torna maior como a gravidade do acidente também cresce [...]”. (SÃO PAULO, 2015, p. 153).

¹⁰⁹ Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Art. 27. De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes: [...]. XXIX - adotar medidas para redução de velocidade dos veículos automotores, visando garantir a segurança de pedestres e ciclistas, tais como “traffic calming”. (SÃO PAULO, 2014).

Art. 241. As ações estratégicas do Sistema Viário são: [...]. IX - adaptar as condições da circulação de transportes motorizados a fim de garantir a segurança e incentivar o uso de modais não motorizados, especialmente nas vias estruturais N3, inclusive com medidas de acalmamento de tráfego e redução da velocidade. (SÃO PAULO, 2014).

➤ *Argumento 4: Impactos na fluidez do tráfego*

De acordo com a autora, os supostos impactos positivos na fluidez do tráfego constituíam, até então, o único elemento apresentado pela Prefeitura em defesa da adoção de novos limites de velocidade nas Marginais. Porém, este argumento não se sustentaria, já que, na verdade, o fluxo de veículos melhora quando se diminuem os limites de velocidade no trânsito. Segundo a Ciclocidade, tal fato já tinha sido observado em relação às próprias Marginais e à Avenida 23 de maio, podendo ser explicado pela denominada *teoria do Funil*:

[...]. Ao se colocar a velocidade a 90 km/h a velocidade média paulatinamente reduz, em razão do excesso de carros versus a necessidade de maior distância entre os veículos em razão da maior velocidade. Trata-se de teoria da física mecânica, denominada teoria do Funil, segundo a qual quanto mais rápido o mesmo número de carros tenta passar por determinado lugar, maior a tendência de se formar congestionamentos. (TJ/SP, 2017-a, p. 8 e 9).

O Município rebate este raciocínio, defendendo em diferentes passagens de sua manifestação que, a partir do aumento da velocidade máxima, seria possível garantir um deslocamento mais rápido pelas vias sem que isso comprometesse a segurança dos usuários das Marginais.

➤ *Argumento 5: Enquadramento das vias Marginais*

Segundo a Ciclocidade, as Marginais podem ter sido de fato concebidas originalmente como “vias de trânsito rápido”, destinadas exclusivamente ao tráfego de automóveis. Contudo, ao longo dos anos foram adquirindo outras finalidades, principalmente com o adensamento de seu entorno e com o aumento da presença de pedestres e de ciclistas. A Associação ressalta que para a realização dessas alterações nas vias – com a construção de conjuntos habitacionais, pontos de ônibus, estações de trem e estabelecimentos comerciais – foi necessária a atuação direta do Poder Público ou ao menos a sua autorização para que a iniciativa privada pudesse agir. Não sendo possível classificar as Marginais como “vias expressas” em um sentido *ideal*, seria preciso nelas implementar programas de redução de velocidade que visassem a segurança no trânsito (TJ/SP, 2017-a, p. 6 e 8).

O Município parece concordar sobre o fato de que, construídas nos anos de 1960 como “ligações rodoviárias voltadas a longos percursos”, as Marginais acabaram incorporadas “no pequeno deslocamento diário dos paulistanos”. Todavia, embora assumindo esta nova

função, as suas pistas expressas ainda teriam o objetivo de dar vazão à demanda de longa distância, revelando que “[...]. as Marginais são pistas de grande complexidade operacional e atendem a diferentes demandas. Logo, devem ter diferentes tratamentos”. Alega-se, portanto, que a revisão dos limites de velocidade seria realizada por tipo de pista, a fim de compatibilizá-las aos seus distintos empregos, quais sejam: (a) ligações de grande distância nas pistas expressas; (b) fluxo de transição nas pistas centrais e (c) atendimento ao fluxo de interesse local nas pistas locais; existindo ampla sinalização para indicá-las (TJ/SP, 2017-a, p. 182 -186)¹¹⁰.

➤ *Argumento 6: Considerações sobre o Programa Marginal Segura*

Ao se deter mais pontualmente sobre as ações do *Programa Marginal Segura*, a Ciclocidade observa que as informações de que dispunha até o momento se baseavam em apresentações, já que a Prefeitura não disponibilizara qualquer outro material sobre a política. Assim, ainda que sem maiores detalhes, tinha conhecimento acerca da instalação de lombofaixas, da melhoria da sinalização e da colocação de quatro ambulâncias para o atendimento exclusivo de ocorrências naquelas vias (TJ/SP, 2017-a, p. 14).

Nesse sentido, a Associação verifica que apesar de todas as iniciativas voltadas ao incremento da segurança no trânsito serem elogiáveis, elas deveriam ser adotadas de forma complementar, e não de modo alternativo ou excludente, como proposto pela Prefeitura. Se há maneiras integradas de maximizar a segurança, esta opção teria que ser priorizada no lugar daquela que busca “compensar” a majoração dos limites de velocidade. Ações paliativas, que somente procuram mitigar as consequências, não poderiam substituir experiências de eficácia comprovada. Para alcançar sua finalidade, o *Programa Marginal Segura* deveria, obrigatoriamente, manter os limites de velocidade reduzidos (TJ/SP, 2017-a, p. 14 e 15).

A Prefeitura, por sua vez, procura caracterizar a medida como um aprimoramento da política pública da Gestão anterior, uma vez que reunia, em um só programa, iniciativas aptas a viabilizar maior fluidez nas Marginais, a partir do aumento das velocidades, sem que isso implicasse acréscimo no número de acidentes ou de vítimas fatais (TJ/SP, 2017-a, p. 178).

¹¹⁰ O Capítulo 4 (item 4.2.1) desta pesquisa traz uma breve definição sobre cada um dos tipos de pista existente nas vias Marginais.

Assim, eram previstas as seguintes medidas: (i) reforço da sinalização; (ii) fiscalização intensiva de motociclistas, 22% das vítimas de acidentes; (iii) ampliação das equipes operacionais e de equipamentos especializados para atendimento às ocorrências; (iv) ações complementares de segurança visando sobretudo os pedestres; (v) participação e envolvimento de outras secretarias, como a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, que colaborariam na (vi) questão voltada a inibir a presença de ambulantes nas pistas, parcela significativa dos pedestres ali atropelados (TJ/SP, 2017-a, p. 179-181).

➤ *Argumento 7: Participação da sociedade civil – discussão no CMTT e violação de diplomas normativos*

Além de contrariar as recomendações técnicas e legais sobre o tema, a Ciclocidade sustenta que a medida levada à apreciação do Poder Judiciário também infringiria todas as diretrizes previstas no ordenamento jurídico acerca da participação social, caminhando na contramão do que se espera das administrações públicas hoje em dia. Isto porque, o *Programa Marginal Segura* fora lançado e pretendia ser implementado antes da realização de qualquer audiência pública ou debate técnico. Mesmo no âmbito do CMTT ele fora apresentado apenas seis dias antes da data prevista para entrar em vigor, o que impedia a efetivação de discussões sobre o mérito da proposta (TJ/SP, 2017-a, p. 22 e 23).

Em função disso, a Prefeitura de São Paulo estaria descumprindo o art. 5º, V, da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012)¹¹¹, a Seção 7 do Plano Municipal de Mobilidade Urbana¹¹², o art. 228, XIX, do Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/2014)¹¹³ e o próprio Decreto Municipal 54.058/2013, responsável pela criação do CMTT (TJ/SP, 2017-a, p. 22 e 23).

¹¹¹ Política Nacional de Mobilidade Urbana. Art. 5º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: [...]. V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012).

¹¹² Plano Municipal de Mobilidade Urbana. “O PlanMob/2015 tanto para sua execução, quanto para as revisões e atualizações, sempre contará com a participação da sociedade, tendo como ambiente principal o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito – CMTT cuja agenda e a pauta das reuniões poderão ter relação parcial ou exclusiva com temas inerentes ao PlanMob”. (SÃO PAULO, 2015, p. 196).

¹¹³ Plano Diretor Estratégico. Art. 228. Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, no Sistema de Mobilidade devem ser orientados segundo as seguintes diretrizes: [...]. XIX - promover ampla participação de setores da sociedade civil em todas as fases do planejamento e gestão da mobilidade urbana (SÃO PAULO, 2014).

Ademais, alega que a urgência na adoção do Programa não havia sido acompanhada por nenhuma justificativa do Poder Público, servindo apenas para cumprir uma promessa de campanha, que, sem embasamento técnico ou factual, colocava vidas em risco e violava direitos de toda a população paulistana (TJ/SP, 2017-a, p. 23 e 24).

A Municipalidade responde a este ponto indicando ter havido intensa participação social na questão relativa aos limites de velocidade das Marginais, especialmente no período eleitoral de 2016, razão pela qual não se poderia falar que se tratava de medida implementada de surpresa, desprovida de debate entre diferentes setores da sociedade.

Quanto ao CMTT, afirma que sua função seria estritamente opinativa e participativa, não cabendo a ele autorizar previamente as decisões do Poder Executivo. Considerando-se, sobretudo, que a discussão relativa aos limites de velocidade envolvia conhecimento técnico e que os membros do Conselho não possuíam a *expertise* necessária, já que o órgão é composto por profissionais de diferentes áreas, não fazia sentido deixar tal definição ao seu encargo (TJ/SP, 2017-a, p. 179 e 187).

8.3.3 Questões sobre a política pública – Ciclocidade

Neste item, por sua vez, são expostos os argumentos da petição inicial da Ciclocidade sobre os quais a Prefeitura não se manifestou.

➤ *Argumento 8: Aplicação da política de redução de velocidade à realidade de São Paulo*

Neste tópico, a Ciclocidade faz uma breve narrativa sobre alguns programas de controle de velocidade adotados recentemente em São Paulo para mostrar como os resultados preliminares indicavam o acerto envolvendo sua implementação.

De acordo com a Entidade, a Gestão de Gilberto Kassab dera início a uma política de redução dos limites de velocidade na capital em 2010, o qual fora executado primeiramente em vias de grande circulação como a 23 de maio. Em continuidade a tais medidas, a Administração seguinte lançou, no ano de 2013, o *Programa de Proteção à Vida*, conjunto de ações voltadas ao acalmamento do tráfego e à valorização da segurança dos usuários, implementada nas Marginais Pinheiros e Tietê em julho de 2015 (TJ/SP, 2017-a, p. 3).

Sustenta que, segundo os relatórios da CET, houve uma queda de 52% do número de acidentes nestas vias: enquanto 64 ocorrências com mortes e 27 atropelamentos foram registrados entre julho de 2014 e junho de 2015, estes números caíram para 31 mortes e 3 atropelamentos, respectivamente, nos 12 meses posteriores. Ademais, a redução média dos congestionamentos em 2016 teria sido de 8% em comparação a 2015. O conjunto dessas ações teria sido objeto de reconhecimento internacional, garantindo à cidade prêmio concedido pela Fundação Bloomberg ao final de 2016 (TJ/SP, 2017-a, p. 5 e 6).

➤ *Argumento 9: População beneficiada com a política de aumento dos limites de velocidade*

Em decorrência dos dados expostos anteriormente, seria possível afirmar que a segurança alcançada por meio da redução das velocidades representa benefício do qual todos os usuários das Marginais desfrutam.

Contudo, ao divulgar que o trajeto em velocidades mais altas configura uma das vantagens do *Programa Marginal Segura*, apenas parcela minoritária da população havia sido considerada pela Administração, já que, à exceção dos carros particulares (supondo que, de fato, viessem a se deslocar mais rapidamente), responsáveis por 31% das locomoções diárias, os demais usuários da cidade – pedestres (31%), ciclistas (1%) e passageiros de transporte público (31%) – em nada ganhariam (TJ/SP, 2017-a, p. 9).

Por fim, a Ciclocidade diz ter realizado duas contagens de pedestres e de ciclistas nas Marginais em dezembro de 2016, ambas revelando a presença de um enorme fluxo destes modais. Tal fato serviria para evidenciar, então, que os réus “desconhecem ou ignoram a utilização regular das Marginais por esses indivíduos, considerados os mais vulneráveis pela legislação pertinente” (TJ/SP, 2017-a, p. 10).

➤ *Argumento 10: Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil – “Proibição ao retrocesso”*

Os compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário ocupam papel de destaque na argumentação da autora, cuja referência não se limita à *Década de Ação pela Segurança no Trânsito da ONU* – entre eles o mais recente e diretamente vinculado ao assunto –, incluindo também: (i) o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*,

adotado em 1966 e ratificado em 1992; (ii) a *Convenção Americana de Direitos Humanos*, celebrado em 1969 e reconhecido em 1992; e (iii) o *Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos*, assinado em 1988 e promulgado em 1999 (TJ/SP, 2017-a, p. 24 e 25).

Tais acordos são citados para indicar que o Brasil possui como obrigação a melhoria das condições de gozo e de exercício dos direitos neles previstos, de forma que, qualquer ato tendente a limitá-los e/ou a extingui-los sem oferecer em seu lugar alternativa eficaz implicaria *retrocesso*, o que automaticamente resultaria na *presunção de invalidade* ou de *inconstitucionalidade* da ação executada (TJ/SP, 2017-a, p. 26).

De acordo com a Ciclocidade, este raciocínio se aplica ao caso analisado uma vez que, ao aumentar os limites de velocidade nas vias Marginais, a Prefeitura de São Paulo teria revogado política pública voltada à preservação de vidas, fato que significaria retroceder na proteção de direitos fundamentais (TJ/SP, 2017-a, p. 26).

➤ *Argumento 11: Violação à proporcionalidade*

Ao tratar deste tópico, a autora considera as três fases da *regra da proporcionalidade* descritas por Alexy – *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito* – nos mesmos termos referidos no Capítulo 5 (*item 5.3.2.1*), para refletir sobre o seguinte: considerando o aumento dos limites de velocidade no contexto apresentado pela Prefeitura, ou seja, inserido no *Programa Marginal Segura*, pode-se inferir que o objetivo pretendido seria o de tornar as vias mais seguras (TJ/SP, 2017-a, p. 27 e 28).

Assim, ao se analisar a proporcionalidade da política, iniciando com a verificação da *adequação*, a seguinte pergunta precisaria ser respondida: “o aumento dos limites das velocidades acarreta maior segurança das vias?”. A exposição dos fatos na inicial, complementada pelos dados anexados ao processo, fariam da resposta uma **negativa**, o que, de plano, tornaria a medida ***desproporcional***. (TJ/SP, 2017-a, p. 28).

Contudo, se o Programa fosse descontextualizado, de modo que seu fim exclusivo fosse a redução do percurso dos motoristas que se locomovem em velocidade máxima, a questão seria outra, qual seja: “o aumento do limite de velocidade possibilitaria a diminuição do tempo de trajeto dos motoristas que trafegarem na via exclusivamente em velocidade máxima?”.

Considerando um cenário hipotético de vias absolutamente livres de congestionamento, a resposta seria **positiva**, permitindo a análise do próximo item da regra (TJ/SP, 2017-a, p. 28).

Em relação à *necessidade*, deve-se enfrentar o seguinte: “dentre todas as medidas que atingiriam esse objetivo, com a mesma intensidade, o aumento do limite de velocidade é a medida menos gravosa?”. Tomando-se a questão de maneira isolada, ou seja, desconsiderando o problema da fluidez do trânsito, e adotando como premissa que todos os motoristas trafegariam em velocidade máxima, seria possível imaginar outra medida que alcançaria o mesmo intuito: reduzir a distância dos trajetos percorridos, para, assim, diminuir seu tempo de deslocamento, algo que não interferiria na segurança viária. Assim, a conclusão seria **negativa** (TJ/SP, 2017-a, p. 29).

Todavia, como a petição inicial da Ciclocidade afirma que seu intuito é o de levar este exercício retórico ao extremo, lança, ainda, a hipótese de que o objetivo da política Municipal seria unicamente o de encurtar o tempo de percursos nas vias Marginais, ou, então, que a diminuição de trajetos implicaria a realização de obras de alto custo, e que isto seria mais prejudicial à sociedade paulistana do que a perda de algumas vidas, podendo-se, então, responder **afirmativamente** à questão anterior (TJ/SP, 2017-a, p. 29).

Chegando-se, por fim, à *proporcionalidade em sentido estrito*, a pergunta seria: “com o aumento do limite de velocidade, o grau de satisfação da diminuição do tempo de trajeto nas marginais dos motoristas que trafegarem na via exclusivamente em velocidade máxima deveria se sobrepor ao direito à segurança da via?”. (TJ/SP, 2017-a, p. 29).

Considerando que a diminuição do deslocamento seria inferior a nove minutos, número que quantificaria o grau de satisfação pretendido, e que o aumento das velocidades implicaria o restabelecimento dos patamares anteriores de acidentes, a questão poderia ser formulada da seguinte forma: “a diminuição em menos de 9 minutos do tempo total de trajeto de toda a extensão das marginais para os motoristas que trafegarem na via exclusivamente em velocidade máxima representa maior ganho do que a perda configurada por 33 acidentes fatais e 24 atropelamentos?” (TJ/SP, 2017-a, p. 30).

Para a Ciclocidade, a resposta à questão final seria **negativa**, tornando, portanto, o aumento dos limites de velocidade pretendido pelo Programa da Gestão Dória uma medida **desproporcional** (TJ/SP, 2017-a, p. 30).

8.4 DEMAIS MANIFESTAÇÕES NA AÇÃO

Enquanto a seção anterior retratou o contraditório entre Ciclocidade e Prefeitura de São Paulo, enfatizando os argumentos por elas sustentados, a presente dedica-se ao relato das demais manifestações trazidas à ação, organizando-as em ordem cronológica, descrevendo, dessa forma, a sucessão dos eventos ocorridos.

Isto permite a obtenção de uma perspectiva mais ampla do processo, bem como sobre o posicionamento e a eventual influência exercida pelos outros atores – Sergio Quintero e Poder Judiciário – na sua tramitação e, conseqüentemente, no curso da política pública de aumento dos limites de velocidade nas vias Marginais.

8.4.1 4ª Vara da Fazenda Pública – Deferimento da Medida Liminar (20/01/2017)

A primeira decisão do Poder Judiciário no caso, relativa à tutela de urgência, ocorreu em 20 de janeiro de 2017, ou seja, um dia depois do ajuizamento da ação civil pela Ciclocidade e apenas poucas horas após o protocolo da manifestação da Prefeitura de São Paulo.

Fundamentando-se (a) no alinhamento da política de redução de velocidade das vias Marginais aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; bem como (b) na realidade concreta de São Paulo; (c) nos resultados positivos que se vinha alcançando; (d) na impossibilidade de derrogação súbita da medida sem que houvesse justificativa para tanto; (e) no dever que têm os Municípios de garantir o bem estar e a segurança de seus habitantes; (f) no princípio da vedação ao retrocesso social, aliada à questão dos precedentes administrativos; e, por fim, (g) levando em conta que sua decisão não traria prejuízos à Administração, o juiz Luis Manuel Fonseca Pires deferiu a medida liminar nos seguintes termos (TJ/SP, 2017-a, p. 299 e 300):

Em síntese, ao se considerar que há sólida política pública de mobilidade urbana que se desenvolve há tempos, alinhada às funções sociais da cidade e a diretrizes internacionais de segurança no trânsito, políticas públicas que têm alcançado resultados francamente positivos quanto à redução do número de mortes no trânsito, sem comprometimento da circulação dos veículos (i), ao se ponderar que a redução das velocidades nas marginais integra-se a uma sequência de outros atos dentro de um programa de prevenção a acidentes, o que reforça os precedentes administrativos nesta seara, e por isto não podem ser subitamente superados sob pena de caracterização de um retrocesso social (ii), e ainda ao constatar que não há qualquer prejuízo à Administração Pública ao suspender a alteração drástica da política pública existente, **defiro a tutela de urgência** e, por conseguinte, **determino** que se abstenham os réus, ao

menos por ora, de aumentar as velocidades máximas das marginais. (TJ/SP, 2017-a, p. 302, grifos no original).

8.4.2 Sergio Quintero: Pedido de Assistência Simples (23/01/2017)

Em 23 de janeiro, primeiro dia útil após o deferimento da tutela de urgência requerida pela Ciclocidade, o advogado Sergio Quintero apresentou pedido para ingressar como *assistente simples* da Prefeitura Municipal de São Paulo. Instituto regulado pelo CPC/2015, que prevê ao assistente a função de *auxiliar a parte principal, exercendo os mesmos poderes e sujeitando-se aos mesmos ônus processuais* (art. 121, caput), a petição de Quintero o identifica como eleitor de Doria interessado no aumento das velocidades máximas nas Marginais Pinheiros e Tietê (TJ/SP, 2017-a, p. 306 e 307).

Para sustentar a revogação da liminar, desenvolve sua narrativa em quatro argumentos principais. Em primeiro lugar, a autora não teria observado os requisitos mínimos de admissibilidade para a ação previstos no art. 2º-A da Lei 9.494/1997¹¹⁴, uma vez que não convocara assembleia geral para autorizar o ajuizamento da demanda, tampouco trouxera a relação nominal e o endereço de seus membros, fato que motivaria a extinção do processo sem resolução do mérito, na forma do art. 485 do CPC¹¹⁵.

Em segundo lugar, a Ciclocidade não possuiria legitimidade para propor ação civil pública, pois não estaria defendendo o interesse de pessoas em quantidade muito numerosa e insuscetíveis de identificação, requisito essencial às demandas coletivas. Afirma então que:

Ainda, diferentemente do que faz crer a autora na inicial, somente pode substituir processualmente seus associados e não todos os cidadãos, muitos deles que votaram no prefeito eleito e consequentemente, não compactuam com as ideias de cerca de 10 (dez) pessoas que integram a diretoria da autora. (TJ/SP, 2017-a, p. 312).

¹¹⁴ Lei 9.494/1997. Art.2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. Parágrafo único. Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços. (BRASIL, 1997-b).

¹¹⁵ CPC. Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...]. IV - verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. (BRASIL, 2015-a).

A ausência de legitimidade também fundamentaria a extinção do processo com base no art. 485 do Código de Processo Civil, sem resolução do mérito.

Em terceiro lugar, alega-se a existência de conexão¹¹⁶ entre a presente ação civil pública e aquela promovida pela OAB/SP em face da Municipalidade em 2015 (Capítulo 5). Assim, a medida liminar deveria ser revogada, declinando-se a competência para a 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, que já analisa questão semelhante à dos autos (TJ/SP, 2017-a, p. 316 e 317).

Por fim, em quarto lugar, a queda do número de acidentes é atribuída à crise econômica brasileira (e à consequente diminuição dos deslocamentos realizados), e não às políticas de redução dos limites de velocidade. Ademais, seria inverossímil dizer que pedestres e ciclistas trafegam pelo leito viário das Marginais, pois para os primeiros existem passarelas e, para os segundos, ciclovias (TJ/SP, 2017-a, p. 317-319).

Quintero conclui sua petição requerendo, portanto, a imediata revogação da liminar concedida. Isto permitiria que o candidato eleito por três milhões de paulistanos, o qual “tinha justamente sua maior bandeira de campanha a volta aos limites de velocidade anteriores” cumprisse o que havia prometido (TJ/SP, 2017-a, p. 319).

Até 15 de fevereiro, quando a coleta dos dados da presente investigação foi concluída, não havia decisão judicial ou manifestação das partes quanto ao ingresso de Quintero como assistente no processo.

8.4.3 13ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: 1ª Decisão – Provimento ao Agravo de Instrumento (24/01/2017)

Em 23 de janeiro, o Município de São Paulo interpôs agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo contra decisão que deferiu a tutela de urgência requerida pela Ciclocidade nos autos da ação civil pública.

¹¹⁶ CPC. Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. § 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado. § 2º Aplica-se o disposto no caput: I - à execução de título extrajudicial e à ação de conhecimento relativa ao mesmo ato jurídico; II - às execuções fundadas no mesmo título executivo. § 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles. (BRASIL, 2015-a).

Os fundamentos apresentados foram os seguintes: (i) há estudos que embasam a implementação do *Programa Marginal Segura*; (ii) a redução dos limites de velocidade não constitui fator isolado para a diminuição do número de acidentes; (iii) o conjunto de medidas que se pretende adotar não pode ser considerado um *retrocesso* – trata-se na verdade de um *avanço* que visa atingir um padrão operacional moderno e eficiente de trânsito; (iv) não se pode falar que a alteração de velocidade das Marginais fere a segurança jurídica ou a isonomia, pois não há direito adquirido de se trafegar em determinada velocidade; (v) a ampliação dos limites de velocidade das Marginais é a manifestação da vontade majoritária dos eleitores paulistanos, que elegeu o prefeito Doria em primeiro turno; (vi) deve-se presumir que os atos do Poder Público são legítimos; (vii) a decisão relativa ao tema insere-se na discricionariedade administrativa (TJ/SP, 2017-b).

O agravo passou a tramitar sob o nº 2006999-42.2017.8.26.0000 e foi distribuído à 13ª Câmara de Direito Público do TJ/SP, ficando sob a relatoria da desembargadora Flora Maria Nesi Tossi Silva. Levando em consideração os argumentos acima, em 24 de janeiro de 2017, dia seguinte à sua interposição pela Municipalidade, foi concedido efeito suspensivo ao recurso:

[...] não é admissível que o controle jurisdicional do ato administrativo em questão ultrapasse a análise da legalidade do ato e passe a se prestar a analisar eventual eficácia da política pública em questão, antes mesmo de implantada, como é o caso em relação à suposta correlação entre a diminuição do número de mortes no trânsito paulista com a redução da velocidade das vias marginais. [...]. Enfim, **saliento que o efeito suspensivo ora concedido e que reforma a r. decisão agravada, refere-se tão somente à implantação de ato de governo municipal** e nada impede que seja reanalisada a matéria pelo Poder Judiciário, oportunamente, após a implantação do referido programa e verificação dos efeitos positivos ou não das medidas que serão implementadas pelo poder público local. (TJ/SP, 2017-b, p. 223-225, grifos no original).

8.4.4 13ª Câmara de Direito Público do TJ/SP: 2ª Decisão – Rejeição aos Embargos de Declaração (09/02/2017)

Em 31 de janeiro de 2017, a Ciclocidade opôs embargos de declaração em face da decisão que conferiu efeito suspensivo ao agravo de instrumento interposto pela Municipalidade de São Paulo. Segundo a Associação, tal decisão não teria sido clara quanto aos seus efeitos, uma vez que não havia estabelecido as condições para o aumento dos limites das velocidades, bem como sobre o eventual dever dos agravados de comprovar sua integral efetivação. Isto deve-se ao fato de que, na data de sua implementação, as ações anunciadas pelo

Programa não estavam inteiramente concretizadas, o que só viria a ocorrer dentro de alguns meses (TJ/SP, 2017-c, p. 1-3).

Assim, se o efeito suspensivo fora concedido sob a justificativa de que, entre outros, este “seria programa mais amplo, com implantação de medidas que reduzirão o número e a intensidade das ocorrências de trânsito” (TJ/SP, 2017-c, p. 2), requer-se o acolhimento dos embargos para que se esclareça se seria possível proceder-se à majoração dos limites de velocidade nas vias Marginais antes da totalidade da execução do *Marginal Segura* (TJ/SP, 2017-c, p. 3).

No dia 9 de fevereiro de 2017, a desembargadora Flora Tossi Silva rejeitou os embargos de declaração da Ciclocidade afirmando não se encontrarem no caso as hipóteses previstas pelo CPC para a sua oposição¹¹⁷ (TJ/SP, 2017-c, p. 8 e 9).

¹¹⁷ CPC. Art. 1.023. Os embargos serão opostos, no prazo de 5 (cinco) dias, em petição dirigida ao juiz, com indicação do **erro**, **obscuridade**, **contradição** ou **omissão**, e não se sujeitam a preparo. (BRASIL, 2015-a, grifos nossos).

Figura 19. Linha do tempo: processo da Ciclocidade.



Fonte: elaboração própria.

8.5 IMPACTOS DA ACP DA CICLOCIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA

A propositura de ação civil pública pela Ciclocidade, em 19 de janeiro de 2017, se deu com o objetivo de impedir a entrada em vigor da ampliação dos limites de velocidade nas vias Marginais previsto para o dia 25 de janeiro seguinte, como medida integrante do *Programa Marginal Segura*. Tendo em vista a proximidade das datas, era de fundamental importância a obtenção da tutela de urgência pela Associação.

No dia 20 de janeiro de 2017, o juiz de primeira instância deferiu o pedido, determinando que a Prefeitura de São Paulo se abstivesse de adotar qualquer medida voltada ao aumento da velocidade nas Marginais, fato que representou uma vitória inicial à Ciclocidade.

Entretanto, em 24 de janeiro, a decisão liminar foi revertida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que deu provimento ao agravo interposto pelo Município. Com isso, o Poder Executivo determinou o aumento do limite de velocidade nas vias Marginais a partir de 25 de janeiro. Os instrumentos jurídicos que instituíram esta política foram as portarias de nº 14 a 19 de 2017, editadas pelo Diretor do Departamento de Operação do Sistema Viário (SÃO PAULO, 2017)¹¹⁸.

Ainda buscando uma alternativa no Judiciário, a Ciclocidade opôs embargos de declaração em face da decisão que deu provimento ao agravo, os quais foram rejeitados monocraticamente no início do mês de fevereiro, de modo que a política implementada pela Gestão Doria permanece em vigor até o encerramento desta pesquisa. Chama atenção, neste ponto, o fato de que diferentes entidades ligadas à questão da mobilidade ativa não tenham ingressado com novas ações, pois teriam, dessa maneira, a possibilidade de que outros magistrados as apreciassem. Muito embora existisse a chance de que sua distribuição se desse, em razão de conexão, ao mesmo juízo responsável pela análise do processo da OAB/SP ou da própria Ciclocidade, a efetivação da estratégia poderia ao menos obrigar o Município a se manifestar mais vezes a respeito da questão.

Em 8 de março de 2017, a divulgação dos dados da CET relativos aos trinta primeiros dias desde a retomada dos limites de velocidade nas Marginais indicou a ocorrência

¹¹⁸ Nota-se que as portarias de nº 14 a 19/2017 possuem estrutura muito semelhante à das portarias que introduziram a política de redução dos limites de velocidade nas vias Marginais em julho de 2015 (Capítulo 4 – item 4.2.2), sendo fundamentadas, inclusive, nos mesmos dispositivos legais (arts. 24, II e III, do CTB, e nos arts. 2º, parágrafo único; e 4º, § 2º, ambos da Resolução nº 396/2011 do CONTRAN).

de 102 acidentes de trânsito nas vias (quatro atropelamentos e a morte de um motociclista). Houve aumento significativo em relação a 2016, quando a média mensal era de 64 ocorrências. Questionado sobre os resultados, o prefeito João Doria afirmou que era cedo para fazer afirmações, estando “sob controle” o número de acidentes, pois aqueles relativos aos anos anteriores é que haviam sido fruto de subnotificação (GERAQUE, 2017-b).

De fato, embora ainda seja precipitado estabelecer comparações e chegar a conclusões acerca dos dados relacionados às estatísticas dos acidentes ocorridos sob a vigência da nova política, cumpre lembrar que há muito tempo e com fundamento em reiteradas observações, a literatura internacional tem mostrado exatamente o mesmo resultado quando se procede ao aumento dos limites de velocidade em vias urbanas de diferentes localidades ao redor do mundo.

9. REGULAÇÃO DOS LIMITES DE VELOCIDADE NAS VIAS MARGINAIS: ALGUNS ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO SOBRE O CASO

Este trabalho procurou estudar o caso relativo à implementação de novos limites de velocidades nas vias Marginais Pinheiros e Tietê, no Município de São Paulo, considerando, sobretudo, os fatos ocorridos entre julho de 2015 e fevereiro de 2017.

A investigação parte das discussões apresentadas nos Capítulos 1, 2 e 3. Em particular, destaca-se o último deles, no qual se verificou o processo de inclusão do tema da segurança no trânsito na agenda de instituições internacionais voltadas à promoção do desenvolvimento, em especial no Sistema das Nações Unidas. Neste capítulo, foram utilizadas como referências centrais os documentos produzidos pela ONU e pela OMS, além da revisão de literatura efetuada por Borowy (2013).

Observou-se que, apesar de os acidentes de trânsito serem registrados desde o surgimento dos primeiros automóveis e dos estágios iniciais de consolidação da indústria automobilística, tais ocorrências somente foram enquadradas como um problema ligado ao desenvolvimento nos últimos vinte anos. Em meio a esse cenário, verificou-se (i) o agravamento da questão em países de baixa e de média renda, (ii) a relevância desempenhada pela existência de legislação abrangente acerca dos principais fatores de risco para a ocorrência de lesões, bem como (iii) a situação do Brasil frente a essas recomendações. Neste sentido, constatou-se que o País não dispõe de previsão legal apropriada em relação aos limites de velocidade para áreas urbanas. O que se verifica, na verdade, é que estas adequações, quando implementadas, são exercidas em âmbito Municipal, como ocorreu em São Paulo.

A discussão do caso propriamente dito é elaborada entre os Capítulos 4 e 8. O primeiro deles dedica-se a retratar o contexto que envolve a adoção de referido padrão regulatório, apresentando breve panorama sobre o trânsito na capital paulista, observado a partir de uma perspectiva histórica, sobretudo das características específicas das Avenidas Marginais, cujo projeto e construção remontam às décadas de 1960 e de 1970. Como destacado, se por um lado elas são objeto de crítica por muitos arquitetos e urbanistas, também exercem, por outro, papel fundamental no tráfego diário dos paulistanos, muitos dos quais percebem nelas vias de natureza expressa, propícias ao rápido deslocamento.

Também se verificou que o modelo de desenvolvimento urbano que prevaleceu na cidade de São Paulo ao longo do século XX foi aquele de caráter “rodoviarista”, baseado em investimentos majoritários no transporte individual em detrimento do transporte público. Ainda neste Capítulo foi salientada a política de redução de velocidades introduzida nas Marginais no mês de julho de 2015, elencando-se as justificativas e as portarias editadas pelo Executivo na sua implementação. Encerra-se o capítulo com a exposição dos principais eventos abarcados pela pesquisa, indicando-se os instrumentos jurídicos estudados no caso.

Os Capítulos seguintes voltam-se à discussão destes instrumentos, apresentando as tentativas de interferência na política articuladas por meio do Direito. O de número 5 traz o primeiro deles, representado pela ação civil pública ajuizada pela OAB/SP em face da Municipalidade de São Paulo no intuito de revogar as portarias do Poder Executivo que haviam reduzido os limites de velocidade nas vias Marginais. O Capítulo 6, por sua vez, expôs a tramitação do PDL nº 56/2015. No Capítulo 7 foram retratadas as campanhas à Prefeitura de São Paulo nos anos de 2012 e de 2016, bem como a eleição do candidato João Doria para o período 2017-2020. Tendo como slogan “*Acelera, São Paulo*”, o retorno aos padrões antigos de velocidade nas Marginais representou uma das plataformas centrais de sua propaganda eleitoral. O Capítulo 8 narra, por fim, a mobilização da Ciclocidade, que, também por meio de uma ação civil pública, buscou impedir a concretização dessa promessa de campanha.

Em linhas gerais, reputa-se que uma das contribuições mais importantes da presente pesquisa consiste justamente na seleção e na organização do material estudado, tendo como produto a descrição detalhada dos eventos mencionados nestas passagens. Para encerrar o trabalho, este Capítulo 9 procura formular hipóteses sobre alguns aspectos observáveis a partir dos dados coletados na investigação, oferecendo elementos que podem eventualmente ser desenvolvidos em trabalhos futuros.

Considerando-se, ademais, a complexidade do tema e a multiplicidade de discussões possíveis, optou-se por concentrar essas reflexões em três pontos: (1) a utilização estratégica de instrumentos jurídicos, (2) o emprego dos argumentos no caso estudado e (3) algumas reflexões gerais sobre o trânsito e demais implicações do debate da política pública nas distintas visões sobre velocidade e desenvolvimento.

Um primeiro aspecto a ser destacado diz respeito à relação que se estabelece, de um lado, entre a política pública inicialmente elaborada pelo Poder Executivo Municipal e, de outro, as diversas iniciativas voltadas à alteração e à reforma destas previsões.

Assim, os dados apontam para o fato de que o resultado final da política parece representar uma combinação desses diferentes interesses, implicando uma reversão parcial das iniciativas promovidas pela Prefeitura. Ou seja, se as vias Marginais não se encontram mais com os limites de velocidade estabelecidos pela Gestão Haddad, tampouco representam um retorno completo à regulação anterior, conforme prometido pela campanha de Doria. Ao tratar dessas questões, este estudo de caso procurou articular as estratégias utilizadas pelos atores para alcançar distintos resultados por eles esperados em relação à política pública – isto é, a sua manutenção ou a sua reversão – por meio da via judicial, legislativa e executiva.

Constata-se que o recurso ao Judiciário se mostra relevante, sobretudo porque confere àqueles atores que usualmente não integram as deliberações do Governo ou a elaboração legislativa de políticas públicas, a possibilidade de questionar a tomada de decisões, interferindo no produto final do processo decisório. Foi por meio dessa via que, no caso estudado, entidades representativas de determinados grupos da sociedade – seja dos advogados, no caso da OAB, seja dos ciclistas, no caso da Ciclocidade – puderam buscar exercer sua influência na gestão dos limites de velocidade.

Sobre a questão, observa-se que o interesse jurídico destes atores em relação ao mérito da demanda não constitui, necessariamente, o único aspecto que fundamenta o exercício do seu direito de propor referidas ações. Nesse sentido, Taylor afirma:

[...] não tem sido raro a oposição política usar os tribunais mesmo sabendo que não tem condições legais de vencer a briga: o Judiciário também serve para as oposições mostrarem serviço, protelando a implementação de políticas públicas contrárias aos interesses de seus seguidores e chamando a atenção pública para sua oposição. (TAYLOR, 2007, p. 246).

Como sugere a literatura, o próprio exercício desse direito de ação pode ser vantajoso independentemente do resultado final do processo, tanto porque representa um espaço no qual estes atores podem vocalizar e externar suas posições em relação à política, quanto porque trata-se de uma oportunidade de postergá-la através de decisões de caráter urgente e provisório.

Trazendo essa discussão para o caso examinado neste trabalho, chama a atenção o fato de que os atores envolvidos no processo – seja a OAB, seja a Ciclocidade e até mesmo a Prefeitura Municipal –, empregam grandes esforços no sentido de obter, de afastar ou até mesmo de retardar a eventual concessão de uma medida liminar.

Como se sabe, o provimento final da ação pelo Poder Judiciário costuma demandar muito tempo, tratando-se, com frequência, de decisões que levam anos para serem resolvidas em caráter definitivo. Talvez por essa razão, as partes conferem uma ênfase maior em obter sucesso naquelas decisões que podem ser providas de um caráter mais imediato, discutidas e solucionadas no momento em que a política é implementada e encontra-se sob o foco da atenção da sociedade e da mídia. Assim, uma sentença que revogue ou anule por completo a política questionada possivelmente não se mostra como o interesse preponderante das partes envolvidas.

Nota-se que, em ambos os processos estudados, o contexto da propositura das ações coincide com a entrada em vigor, respectivamente, das políticas de redução e de aumento das velocidades nas Marginais. No primeiro deles, a OAB/SP ingressa com a demanda no dia seguinte à instituição dos novos limites, sustentando que a sua manutenção traria consequências graves para a cidade, que seriam reforçadas naquele instante pelo retorno das atividades escolares após as férias de julho (TJ/SP, 2015-a, p. 3). No segundo processo, o ajuizamento da ação pela Ciclocidade ocorreu poucos dias antes do aumento das velocidades, anunciado para 25 de janeiro de 2017. Procurando evitar que a política entrasse em vigência, a Associação invocou o risco à vida e à integridade física dos usuários das vias (TJ/SP, 2017-a, p. 31).

Observa-se, também, que ambas as partes obtiveram resultados diferentes ao ingressarem com seus pedidos perante o Judiciário.

Na ação civil pública da OAB/SP, a questão liminar levou um ano e cinco meses para ser resolvida. Isso se deve ao fato de que, ao se manifestar no caso, a Prefeitura suscitou a incompetência da Justiça Estadual para o julgamento da ação, estratégia que teve como efeito o retardamento da decisão, já que precisou ser considerada antes da apreciação do pedido liminar. Ademais, pode ser que essa estratégia processual tenha influenciado o próprio conteúdo da decisão, pois a demora acabou por comprometer o argumento que justificava a sua concessão em regime de urgência, ou em outras palavras, como afirmado pela juíza, “já decorrido mais um ano desde quando adotadas as novas velocidades, e tal circunstância [o colapso do trânsito na Capital alegado pela OAB/SP na petição inicial] não se concretizou” (TJ/SP, 2015-a, p. 862). Tem-se a impressão de que a não obtenção da liminar foi considerada uma derrota por parte da OAB/SP, seja porque o PDL nº 56/2015 foi proposto logo depois do acolhimento da preliminar de incompetência, quando ficou claro que a concessão da liminar levaria mais tempo do que inicialmente previsto, seja porque, depois do indeferimento da medida liminar, a OAB/SP não

voltou a se manifestar no processo (ao menos até a data de encerramento desta pesquisa), ainda que tenha sido instada a tanto.

Para a Ciclocidade, o julgamento da liminar se deu em um contexto bastante diverso: de um lado, a Prefeitura apresentou sua manifestação antes mesmo de ter sido notificada e, de outro, a tutela já foi concedida no dia seguinte à propositura da ação. Dessa forma, enquanto no caso da OAB/SP o Executivo procurou retardar a decisão acerca da tutela de urgência, apresentando uma preliminar de incompetência, o oposto foi verificado na situação da Ciclocidade, pois, ao se manifestar rapidamente, o Município permitiu que o Judiciário proferisse a sua decisão de modo quase imediato. Pode-se conjecturar que a estratégia da Prefeitura estaria voltada à busca de uma decisão célere, que permitisse a reversão, em sede recursal, na hipótese de um resultado que lhe fosse desfavorável em primeira instância. Assim, seria possível passar por todas estas etapas antes da entrada em vigor da política, evitando a sua eventual paralisação futura.

Por fim, um último aspecto que vale a pena ressaltar acerca das discussões da política pública no Judiciário diz respeito à maneira pela qual os juízes e desembargadores se posicionaram em relação aos processos. Nesse sentido, constata-se que, diferentemente do que se poderia imaginar, considerando-se que a literatura jurídica tem ressaltado uma postura cada vez mais ativista deste Poder no controle das decisões do Executivo, tem-se que, nas duas situações, o resultado das ações pareceu favorecer a manutenção da política conforme instituída pela Prefeitura. Na primeira, ajuizada pela OAB/SP, isso foi possível pela morosidade do Judiciário, que, depois de levar muito tempo para analisar o pedido liminar, proferiu decisão preservando os limites de velocidade reduzidos nas Marginais. Na segunda ação, proposta pela Ciclocidade, verificou-se que, embora a primeira instância tenha determinado que o Executivo se “abstivesse de praticar qualquer ato voltado ao aumento dos limites de velocidade” (TJ/SP, 2017-a, p. 302), rapidamente o Tribunal de Justiça concedeu efeito suspensivo ao agravo de instrumento do Município, rejeitando, pouco tempo depois, os embargos da Associação, de modo que a política da Prefeitura continuasse em vigor.

Quanto ao Poder Legislativo, não ficou claro se a proposta do vereador Tuma deveria ter sido ou não formulada por meio de um PDL. Cumpre lembrar que, para tanto, seria necessário demonstrar que o Chefe do Poder Executivo havia exorbitado de sua competência regulamentar ao estabelecer novos limites de velocidade para as vias Marginais – o que nem mesmo a OAB/SP sustentou em sua petição inicial. No entanto, nota-se que um traço

característico dessa espécie legislativa é de que ela não sofre controle do Poder Executivo, pois, uma vez aprovada pela Câmara dos Vereadores, não passa pela sanção do Prefeito. Essa peculiaridade faria do PDL um instrumento ideal, do ponto de vista estratégico, para anular diretamente as portarias elaboradas pelo Governo, eliminando a política instituída por meio delas e, ao mesmo tempo, impedindo o Executivo de exercer seu veto.

A despeito de uma eventual discussão teórica, o que se verificou, na prática, foi que a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara dos Vereadores considerou que se tratava de uma hipótese de PDL (BEZERRA, 2016, p. 79 e 80). Contudo, isto não foi suficiente para o sucesso da iniciativa, já que, em razão de sucessivos adiamentos de sua votação nas Comissões de mérito – os quais poderiam tanto indicar uma deferência à política pública quanto uma escolha do Legislativo em não se manifestar sobre tema bastante polêmico antes das eleições – a proposta foi arquivada ao final da Legislatura (2012-2016)¹¹⁹.

Em relação às campanhas eleitorais, a pesquisa tinha a expectativa de encontrar mais propostas relativas ao tema da redução dos limites de velocidade (ou outras questões similares) nos programas dos candidatos à Prefeitura de São Paulo em 2012. Questiona-se se o tópico não chamou tanta atenção anteriormente porque a Gestão Kassab a adotou em um número menor de vias, ou se porque as reduções instituídas foram menores, ou, eventualmente, se porque as vias Marginais – que geram mais dúvidas acerca do caráter urbano ou rodoviário – encontrariam de todo modo mais resistência para o estabelecimento de uma política dessa natureza. Qualquer que seja a explicação, destaca-se o fato de que o tema não parece ter gerado tanta polêmica antes de ser implementado nas Marginais Pinheiros e Tietê.

É bastante provável que a prévia realização de campanhas de publicidade e de sensibilização, por parte da Prefeitura, quando da instituição dos limites de velocidades reduzidos, pudesse ter mitigado algumas das repercussões negativas decorrentes. Isso porque, embora parcela da população talvez discordasse de qualquer maneira da política, é possível que uma parte dos indivíduos, caso tivesse acesso aos motivos e razões que fundamentavam as decisões do Poder Público, compreendesse a necessidade da sua adoção. Conforme visto anteriormente (Capítulo 5), até mesmo um dos advogados que assinou a inicial da OAB disse ter voltado atrás em sua posição depois que conhecera os benefícios trazidos pela redução de velocidade nas vias Marginais (AMÂNCIO, 2016). Apesar de não se referir especificamente à

¹¹⁹ Ressalta-se, entretanto, a ocorrência do desarquivamento da proposição no dia 14 de fevereiro de 2017, fato que, devido a limitações temporais, não pode ser discutido pela presente pesquisa.

questão das velocidades, o ex-prefeito Haddad afirmou que sua Gestão cortara pela metade as verbas de publicidade em comparação à anterior, o que talvez pudesse ser um motivo para a falta de divulgação sobre o tema (VALOR ECONÔMICO, 2016). Ressalta-se que, em virtude da abordagem proposta por este trabalho, bem como da grande quantidade de materiais utilizados, fica em aberto, para pesquisas futuras, o desenvolvimento destas questões, sobretudo a partir de entrevistas.

Passando à análise do segundo ponto mencionado, discute-se o modo pelo qual os atores empregam seus argumentos nos diferentes eventos que compõem o caso estudado.

Notou-se, em primeiro lugar, que muitos argumentos se repetem em mais de uma ocasião, como os que se referem aos “impactos na fluidez do tráfego” e aos “impactos na arrecadação de multas”, muito provavelmente porque ambos se mostram preocupações recorrentes acerca do tema.

Também foi interessante verificar como um mesmo argumento pode ser utilizado para atingir finalidades distintas, conforme mostrado a seguir.

Na ação civil pública ajuizada pela OAB/SP, observou-se que, buscando legitimar a política pública implementada nas Marginais, a Prefeitura de São Paulo justificou que a sociedade fora ouvida a seu respeito, já que o tema havia sido debatido no CMTT. Contudo, a OAB/SP, que até então não questionara este aspecto, aproveitou-se para alegar, em sua réplica, que o Executivo violara o “devido processo participativo” (TJ/SP, 2015-a, p. 699), previsto em uma série de dispositivos legais. Isso porque, segundo o Órgão, uma medida com tamanho impacto necessitava de um debate muito mais amplo em comparação àquele efetuado pela Prefeitura. Assim, por desejar a revogação da política de redução dos limites de velocidade, a autora utilizou-se do argumento relativo à ausência de “participação da sociedade civil” e não considerou o debate realizado no âmbito do CMTT como suficiente para configurar tal participação.

Por sua vez, na ação civil pública ajuizada pela Ciclocidade, que objetivava impedir o aumento dos limites de velocidade nas Marginais, a falta de diálogo com a sociedade foi igualmente levantada para questionar a medida. Como descrito anteriormente (Capítulo 8), poucos dias antes de sua entrada em vigor, convocou-se reunião extraordinária do CMTT. Porém, de acordo com o relato da Ciclocidade, a discussão teria sido muito rápida e superficial, comprometendo a efetiva participação da sociedade. A isto a Prefeitura afirmou que, além de

não caber ao CMTT a autorização prévia quanto às decisões do Poder Executivo, o tema havia sido intensamente debatido com a população durante as campanhas eleitorais, sendo que a Gestão havia sido eleita em primeiro turno.

Diante dessas posições conflitantes, pode-se questionar (i) se as discussões dentro do CMTT são suficientes para atender às demandas de participação da sociedade civil a respeito de uma política pública; (ii) se é possível falar que os debates durante as campanhas eleitorais configuram discussão com a população sobre determinado assunto; e, ainda, (iii) se a participação social é possível em todas as ocasiões, já que, caso a redução dos limites de velocidade tivesse sido levada ao debate com a população, eventualmente não teria chegado a ser implementada em razão das controvérsias que desperta.

Outra questão interessante diz respeito à utilização dos estudos da CET, pela Municipalidade, como um argumento de autoridade que legitima as diferentes posturas de ambas as gestões que se sucedem no Governo Municipal a respeito da política em questão¹²⁰. Assim, analisando os argumentos desenvolvidos nos dois processos judiciais estudados, observa-se que referidas produções técnicas fundamentaram tanto a redução quanto o aumento dos limites de velocidade das vias Marginais.

Na sua manifestação de 2015, momento em que era favorável à política de redução, a Prefeitura Municipal sustentou que:

Com base nas informações apresentadas e nos dados que comprovam a importância da prática de velocidades mais baixas e mais adequadas às condições urbanas, bem como às referentes especificamente aos acidentes ocorridos nas vias Marginais Tietê e Pinheiros, a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET/SP e os órgãos técnicos da Secretaria Municipal de Transportes entenderam por bem promover a redução das velocidades hoje regulamentadas às condições mais adequadas de segurança para a circulação em meio urbano, reduzindo a velocidade máxima das pistas expressas de 90km/h para 70 km/h, das vias centrais de 70Km/h para 60 km/h e das vias locais de 70km/h para 50km/h. (TJ/SP, 2015-a, p. 109).

Nota-se que, em sentido diverso, a Municipalidade alega, em 2017, que novos estudos realizados pela CET justificariam a tomada de medida oposta – o aumento dos limites:

Passados cerca de dezoito meses das alterações nos limites de velocidade das Marginais, **NOVOS ESTUDOS** realizados pela mesma Companhia de Engenharia de Tráfego recomendam o aumento da velocidade máxima

¹²⁰ Ressalta-se, neste ponto, que não se está discutindo a questão em termos político-partidários, mas em relação à própria dinâmica de interação entre a CET e o Governo.

permitida a patamares similares aos praticados antes de julho de 2015, mantendo-se, contudo, o limite atual em determinados pontos estratégicos, onde há incidência maior de acidentes. **Percebe-se que não há contradição entre as medidas de redução de velocidade tomadas em julho de 2015 com a majoração dos limites que serão efetuadas a partir da próxima semana**, visto que, nos pontos críticos e na faixa da direita da pista local, serão mantidas as velocidades atuais. Trata-se, na verdade, de **aprimoramento das alterações efetuadas**, uma vez que os novos estudos concluem pela desnecessidade de manutenção dos limites atuais (50 km/h na pista local, 60 km/h na pista intermediária e 70 km/h na pista expressa) **por toda a extensão das Marginais Pinheiros e Tietê**. Há outros meios, conforme relatado em tópico anterior, para redução do número de acidentes e vítimas fatais de atropelamento, que permitem conciliar o aumento do limite de velocidade e a segurança dos veículos e pedestres das Marginais (TJ/SP, 2017-a, p. 188, destaques no original).

Diante destas passagens, duas explicações podem ser vislumbradas para a compreensão da mudança de posicionamento da CET e do Município a respeito da política.

A primeira delas, afirmada pela própria Prefeitura, é a de que as alterações verificadas na regulação dos limites de velocidade das vias Marginais se justificam porque foram constatadas tanto a “desnecessidade de manutenção dos limites” então estabelecidos, quanto a existência de outros meios “para redução do número de acidentes e vítimas fatais”. Assim, haveria na realidade a substituição de algumas diretrizes da política anteriormente adotada, que procurariam aprimorá-la, e não substituí-la (mantendo-se a redução “em determinados pontos estratégicos, onde há incidência maior de acidentes”). Por isso é que se passaria a utilizar expressões como “readequação dos limites de velocidade” ao invés de “aumento dos limites de velocidade”, da forma como ressaltado no Capítulo 7.

Contudo, uma hipótese alternativa, seria a de que os relatórios da CET, mais do que documentos técnicos, tenham de fato sido utilizados para legitimar uma opção política da nova Administração, por ela assumida previamente (ainda no período eleitoral), independentemente da verificação de qualquer modificação eventualmente ocorrida em referidas vias. Tendo em vista os dados coletados por este trabalho, sobretudo os que dizem respeito às recomendações internacionais acerca da gestão de velocidade (Capítulo 3), bem como as promessas de governo do candidato eleito em relação ao tema (Capítulo 7), considera-se que esta hipótese, embora conflitante com a posição oficialmente apresentada pela Prefeitura, não deve ser descartada de imediato, podendo ser objeto de maiores investigações em outras pesquisas.

Deve-se ressaltar que eventual discussão a respeito da utilização dos pareceres da CET para o atendimento de finalidades políticas não necessariamente implica descartar o

caráter técnico desses documentos. Sugere-se, apenas, que na interação entre o Governo e este Órgão não somente a conclusão de ordem técnica instrui eventual política pública, observando-se também a dinâmica inversa, de modo que os pareceres técnicos exercem um papel relevante ao justificar e legitimar decisões políticas tomadas em um momento cronologicamente anterior.

Quanto à análise do terceiro item, constata-se que, embora a pesquisa volte-se ao estudo de tema bastante relevante no cotidiano das pessoas, o trânsito ainda é um assunto pouco explorado no País. Visto como “algo menor” quando comparado ao “urbanismo” e aos “transportes públicos”, ou como “algo técnico”, a ser investigado por “técnicos especializados” (VASCONCELLOS, 1999, p. 18), muitas pesquisas “[...] têm se limitado à tecnicidade da questão, ao exame dos seus aspectos puramente matemáticos e físicos, dentro da tradição da engenharia de tráfego internacional” (VASCONCELLOS, 1999, p. 18). Ainda neste sentido, Da Matta, Vasconcellos e Pandolfi afirmam que “[...] há pelo menos três ou quatro décadas o trânsito é considerado um dos mais drásticos e vergonhosos problemas da vida coletiva no Brasil [...] sem, entretanto, ser devidamente politizado [...]” (2010, p. 17 e 31).

Acredita-se que a área jurídica também percebe nele um assunto de importância inferior, o que pode explicar a quantidade restrita de estudos a seu respeito. As discussões que o implicam focam, geralmente, aspectos administrativos (por exemplo, a aplicação de multas ou a suspensão da Carteira Nacional de Habilitação), constitucionais (“não produção de provas contra si mesmo” na realização do teste do bafômetro) ou criminais (caráter culposos ou dolosos dos “crimes de trânsito”). Tem-se a impressão, portanto, de que, além do pouco envolvimento com a matéria, o Direito a compreende em momento posterior à ocorrência de determinado fato, isto é, lidando antes com as consequências do que com a prevenção ou com o planejamento e a discussão de políticas públicas.

Com o objetivo de modificar a abordagem conferida a este tema, e tendo em vista a sua recente delimitação como um problema ligado ao desenvolvimento, optou-se por explorá-lo no âmbito de um Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento. Para tanto, a partir de um enfoque jurídico, a perspectiva adotada pela investigação buscou aproximar-se daquela de Vasconcellos, que procura ver o trânsito “em suas características sociais e políticas, como uma disputa pelo espaço, feita por atores diferenciados, com interesses e necessidades mutáveis e conflitantes, e com níveis diversos de acesso ao poder” (1999, p. 18 e 19).

Apesar de a velocidade representar um aspecto cultural relevante, destaca-se que, à semelhança daquilo observado na situação investigada, repercussões negativas costumam ser

associadas à regulação de distintos comportamentos no trânsito. Ao realizar ponderações sobre o *trade-off* entre fluidez e segurança (ALBALATE e BEL, 2012), tende-se, normalmente, a optar pela primeira, o que acaba dificultando a aceitação de políticas voltadas à administração viária, percebidas frequentemente como responsáveis por restringir opções vinculadas à mobilidade e à liberdade individual. Um exemplo disso no Brasil¹²¹ refere-se ao cinto de segurança, cuja obrigatoriedade na utilização gerou bastante repulsa quando instituída, em 1998, pelo Código de Trânsito:

[...]. De um lado estavam os que remarcavam nossa incapacidade coletiva para cumprir qualquer lei; de outro, os que ridicularizavam o uso do cinto, denunciando-o como um mero componente da espoliação mercadológica da indústria de automóveis a nos impingir mais um engodo. Falava-se do quão impossível para o motorista brasileiro seria entrar no veículo e *apertar o cinto*. Como tantas outras, tratava-se de mais uma lei que não pegaria. Ademais, leigos com opinião formada sobre uma questão que tecnicamente pouco conheciam – como é comum no Brasil – argumentavam que o cinto promoveria mais mortes porque impediria os acidentados de saírem prontamente dos carros numa emergência. Conforme o tempo passava e as evidências surgiam, o cinto de segurança mostrou-se algo necessário e importante para a segurança dos motoristas e passageiros. (DAMATTA, VASCONCELLOS e PANDOLFI, 2010, p. 13, destaque no original).

Constata-se ter havido, de forma gradual, um ajuste da sociedade ao equipamento, de modo que, se ainda existe parcela da população que não o utiliza – principalmente no banco de trás¹²² –, isto pode ser atribuído a fatores como deficiências na conscientização ou à falta de fiscalização, e não à persistência de discursos contrários ao cinto de segurança em si.

Assim, é muito provável que, com o passar do tempo, as pessoas se acostumassem à alteração dos limites de velocidade promovida nas vias Marginais. De qualquer modo, mesmo que isto não fosse verificado, de acordo com aquilo indicado pela Organização Pan-Americana de Saúde, “ainda que seja preferível introduzir medidas de segurança que têm o apoio do

¹²¹ Situações semelhantes são frequentemente retratadas pela literatura. Em estudo de caso sobre a abordagem conferida pelo Estado de Vitória, na Austrália, à questão da segurança viária, Jessop (2009) utiliza como exemplo as leis que impõem a obrigatoriedade do cinto de segurança e a proibição do uso de celular ao volante para mostrar que os objetivos de se maximizar a mobilidade urbana com a segurança no trânsito estão frequentemente em conflito, sendo que o tratamento dado à questão varia de país para país e até mesmo dentro de outros Estados localizados na Austrália. Nos Estados Unidos, por exemplo, em que a regulação compete aos Estados, New Hampshire é o único Estado do País sem legislação que obrigue a utilização do cinto de segurança por maiores de 18 anos. Tal ausência deve-se às discussões subjacentes a qual deveria ser o poder de a autoridade estatal em impor restrições dessa natureza à autonomia individual (ZAMBON, 2008).

¹²² Segundo pesquisa do Ministério da Saúde, realizada em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 79,4% das pessoas com 18 anos ou mais afirmam sempre utilizar o cinto de segurança quando estão no banco da frente de carro, van ou táxi, ao passo que apenas 50,2% dizem sempre usar o item de segurança no banco traseiro (PORTAL BRASIL, 2015).

público em geral, é muitas vezes necessário adotar medidas que vão se mostrar muito eficientes, mas que, pelo menos inicialmente, são impopulares” (2012, p. 144).

O próprio caráter secundário conferido ao tema “trânsito”, associado às percepções de “imprevisibilidade” e de “inevitabilidade” trazida pelo vocábulo “acidente”, podem ajudar a explicar o pequeno impacto que possuem como fator capaz de mobilizar a população. Este fato é percebido, por exemplo, pelo curto período de tempo em que a política de redução de velocidade nas vias Marginais perdurou. Confrontada com outros valores e com outros discursos, sua revogação parece ir de encontro à narrativa sobre o histórico do trânsito na cidade de São Paulo, na qual Vasconcellos concluiu que, para grande parte dos cidadãos, “circular era preciso, enquanto viver não o era”:

Finalmente, é importante abordar o poder limitado do acidente de trânsito como fator mobilizador da população, em oposição ao fenômeno do congestionamento. O acidente de trânsito é um fenômeno isolado, pontual, cujas consequências frequentemente dramáticas tendem a se manifestar num período curto de tempo, perdendo força paulatinamente. Raramente os acidentes causam impactos extensos e prolongados, como nos casos dos grandes acidentes rodoviários envolvendo dezenas de veículos, tendendo a ficar limitadas apenas às pessoas diretamente envolvidas. Por causa disto, não levam a movimentos organizados por parte da população, salvo em situações excepcionais, em que entram fatores políticos, extra-trânsito, na determinação do fenômeno [...]. O novo modelo de vida produz então milhares de feridos e mortos por ano, a maioria dos quais desempenhando o papel de pedestre, que torna-se o mais vulnerável dos papéis no trânsito, não só física como politicamente [...]. A violência no trânsito se banaliza, transformando-se em produto natural do novo tipo de desenvolvimento econômico e social. Parafraseando Fernando Pessoa: ‘circular é preciso, viver não é preciso’. (VASCONCELLOS, 1999, p. 248 e 254).

Entre os atores estudados pelo caso, o posicionamento da OAB/SP chamou bastante a atenção porque reproduz alguns dos traços que a literatura já identificou como argumentos típicos de uma concepção de trânsito que considera uma visão de desenvolvimento associada à construção de vias, à primazia dos automóveis e ao rápido deslocamento.

Representando a classe dos advogados do Estado de São Paulo, também não parece dispor de conhecimentos técnicos mais aprofundados sobre o tema, o que não seria um impeditivo para se manifestar, desde que se valesse de dados confiáveis a respeito. Todavia, constatou-se que muitos trechos de suas peças são desprovidos de qualquer fundamento científico. Ademais, outros aspectos quanto ao ajuizamento desta ação merecem ser enfatizados.

Conforme descrito no Capítulo 5, a proposta de ingressar no Poder Judiciário foi apresentada por Marcos da Costa, presidente da Seccional paulista, em sessão do Conselho que marcou seu retorno após um período de quase três meses de afastamento devido às consequências de grave acidente automobilístico sucedido em abril de 2015 (Costa teve a perna esquerda amputada, e o tesoureiro da OAB/SP, que dirigia o carro, faleceu). Nota-se, assim, que a primeira iniciativa ao reassumir a presidência da Ordem foi a de apoiar a revogação de uma política que, no entender da OMS, é essencial à promoção da segurança viária.

Em relação à legitimidade ativa da OAB/SP para a propositura da ação civil pública, tem-se que a petição inicial da Entidade salienta não ser possível limitar a sua atuação devido à pertinência temática, uma vez que a ela “corresponde à defesa, inclusive judicial, da Constituição Federal, do Estado de Direito e da justiça social [...]” (TJ/SP, 2015-a, p. 2). Entretanto, o seu posicionamento ao longo do processo poderia deixar dúvidas quanto à efetiva tutela dos valores mencionados, já que os usuários de veículos, grupo do qual assume a perspectiva na ação, não representa a totalidade (nem sequer a maioria) dos que se deslocam pela cidade, tampouco aqueles que se encontram em condição mais vulnerável.

Relembra-se, neste ponto, uma das reflexões de Trubek e Galanter acerca das formulações iniciais do direito e desenvolvimento, consistente no fato de que “[...] esta literatura presumia que as profissões jurídicas eram, ou se tornariam, representantes do interesse público (interesses de ‘desenvolvimento’) e não agentes que defenderiam interesses de segmentos relativamente pequenos da sociedade” (TRUBEK e GALANTER, 2007, p. 275). Este estudo coloca a necessidade de questionar, portanto, se de fato a OAB/SP se posiciona neste processo como defensora do interesse público, ou se atua no sentido de buscar a efetivação de uma determinada agenda política (favorecendo um setor em detrimento de outro).

Diferentes passagens de suas peças poderiam sugerir esta segunda interpretação. Apesar de a linguagem jurídico-processual ser voltada ao convencimento, sendo-lhe característico, portanto, um estilo persuasivo, dotado frequentemente de certa ironia e exagero, esta pesquisa considerou o tom utilizado pela OAB/SP desrespeitoso e possivelmente não esperado como manifestação oficial da Entidade.

A denominação dos pedestres como “suicidas”, responsáveis pelo próprio destino ao atravessar as vias Marginais e, por isso, desprotegidos pela ordem jurídica (TJ/SP, 2015-a, p. 690), bem como a desqualificação da medida de redução de velocidade implementada porque ela supostamente beneficiaria um grupo de usuários vulneráveis não representados pela Ordem,

revelam uma concepção individualista de cidade. Mesmo que a política em questão somente favorecesse os pedestres – o que os dados da CET desmentem, já que os motoristas são as maiores vítimas dos incidentes nas vias Marginais (TJ/SP, 2015-a, p. 101; 112 e 113) –, o fato de preservar a vida daqueles indivíduos seria suficiente para demonstrar o seu custo-benefício positivo, justificando o seu acerto.

Outro ponto alegado pela OAB/SP consiste no fato de que a política significa a transferência de responsabilidade do Município aos motoristas (TJ/SP, 2015-a, p. 6-10). Por mais que a Administração deva adotar ações de assistência em prol das populações que vivem em torno das Marginais, ressalta-se que a obrigação de que todos, no sistema viário, zelem pela incolumidade do pedestre, é determinada pelo próprio Código de Trânsito¹²³. Além disso, não se pode esperar que haja a súbita remoção de vendedores ambulantes que muitas vezes não dispõem de outra fonte de sustento, ou de famílias que ali habitam e que não possuem outra localidade para a qual se deslocar.

Esse desprezo e culpabilização da vítima, porém, não constituem novidade. Em seu artigo, Borowy (2013, p. 112-115) narra que uma das estratégias da indústria automobilística para se afirmar no início do século XX nos EUA e na Europa foi a de caracterizar os pedestres como usuários menos legítimos do espaço viário, dando-se primazia ao seu comportamento “imprudente” como responsável pelas ocorrências de trânsito. No mesmo sentido, tem-se reportagem publicada no Jornal do Brasil, de 18 de setembro de 1986, que, sob o título “Pedestre desafia o trânsito com impunidade”, sugere a punição destes usuários como forma de resolver o trânsito, o qual deveria pertencer apenas aos veículos, transcrevendo-se a seguinte fala de um taxista: “Eles [pedestres] abusam mesmo e há alguns que andam a passos lentos, te olhando na cara, em nítida provocação. Dá vontade de jogar o carro em cima”. Ao comentá-la, Da Matta, Vasconcellos e Pandolfi denominam este comportamento como um “estilo aristocrático-fascista de dirigir, manifestado plenamente quando trafegam as autoridades em seus carros, precedidos de batedores e sirenes” (2010, p. 36). O trânsito reflete, dessa forma, distintas relações de hierarquia presentes na sociedade, sendo que um dos próprios sentidos da palavra “pedestre” significa “humilde”, “modesto”, “simples”, em contraste ao carro, que simboliza “status”:

¹²³ CTB. Art. 29. O trânsito de veículos nas vias terrestres abertas à circulação obedecerá às seguintes normas: [...]. § 2º Respeitadas as normas de circulação e conduta estabelecidas neste artigo, em ordem decrescente, os veículos de maior porte serão sempre responsáveis pela segurança dos menores, os motorizados pelos não motorizados e, juntos, pela incolumidade dos pedestres (BRASIL, 1997-a).

“Quem anda a pé historicamente em São Paulo, e talvez no Brasil, é a pessoa que não conseguiu, que ficou para trás” (FAGUNDES, 2015).

Os trajetos feitos a pé, que deveriam ser uma das formas mais incentivadas de mobilidade, já que representam um meio saudável e sustentável, são muitas vezes desconsiderados como pertencentes ao sistema de trânsito, a despeito de corresponderem a 31% dos deslocamentos realizados na cidade de São Paulo (TJ/SP, 2017-a, p. 9). Associados a camadas mais pobres da população, não constituem prioridade das políticas governamentais, de modo que os pedestres encontram dificuldade para realizar tarefas simples, “arriscando suas vidas quando executam aquilo que deveria ser um ato banal em qualquer malha urbana do planeta: atravessar suas ruas” (DAMATTA, VASCONCELLOS e PANDOLFI, 2010, p. 74).

A questão de ver na fiscalização e na aplicação de medidas administrativas de trânsito algo sancionatório e abusivo, sintetizadas no discurso da “indústria das multas” também se revela algo bastante antigo. Segundo Vasconcellos (1999, p. 88 e 171), houve uma intensa campanha, especialmente nos jornais *O Estado de São Paulo* e *Jornal da Tarde* na segunda metade da década de 1970, contra a “indústria de multas” supostamente existente:

Por trás desta denúncia podem ser identificados dois motivos que a alimentam: a noção de que a aplicação das multas tinha um objetivo exclusivamente monetário-fiscal, para aumento da arrecadação do Estado, e a noção de que o policiamento estaria forjando multas sobre comportamentos que deveriam ser repreendidos, no sentido de educar o usuário, o que implica na noção de que o número de infrações relevantes (passíveis de multas) não é alto. (VASCONCELLOS, 1999, p. 171).

Apesar de dados da Prefeitura de São Paulo indicarem que, no ano de 2014, 24,1% da frota cometeu 49,4% das infrações, sendo que a grande maioria dos motoristas – 71% – não levou qualquer multa no período¹²⁴ (RODRIGUES e QUEIROZ, 2015), este aparece como um argumento contrário à redução dos limites de velocidade tanto nas ações judiciais, quanto no PDL e nas campanhas ao Poder Executivo aqui estudados.

Em relação a este aspecto, é interessante observar que, enquanto parece existir uma expectativa de que o Poder Público criminalize e adote medidas mais repressivas na esfera

¹²⁴ Esses dados revelam ainda que, entre os multados (29%), 41% dos motoristas cometeu apenas uma infração, enquanto 4% recebeu mais de dez multas em 2014. De acordo com a reportagem, o levantamento foi realizado pelo Município em razão das repetidas acusações de que a Gestão Haddad promovia uma “indústria da multa” na cidade, fato intensificado após a redução dos limites de velocidade nas vias Marginais (RODRIGUES e QUEIROZ, 2015).

penal, o raciocínio aplicado ao trânsito sugere o caminho em direção oposta, esperando-se ações de caráter “informativo” e “educativo”¹²⁵. Acredita-se que isto deve-se possivelmente ao fato de que pessoas mais influentes acabam se reconhecendo com mais facilidade no motorista que eventualmente comete infrações – ao qual bastaria o emprego de disposições pedagógicas –, do que em alguém que foi selecionado pelo sistema de justiça criminal, cuja realidade, considerada muito distante, exigiria a adoção de medidas punitivas.

A propósito da ênfase comumente atribuída à necessidade de “informação” e de “educação” do motorista, em contraponto à aplicação das multas, este é um argumento cuja discussão mereceria um aprofundamento maior por parte de especialistas da área da educação, o que, certamente, está muito além do alcance e dos objetivos deste trabalho. Contudo, vale mencionar que os argumentos trazidos à tona apresentam uma evidente fragilidade. Esta se manifesta pela confusão entre os dois termos, entendendo-se que a transmissão de informações seria o próprio processo educativo em si e não apenas parte dele. Ou seja, assume-se que pessoas bem informadas sobre os fatores de risco relativos ao trânsito, automaticamente, passariam a ter em relação a ele um comportamento adequado, como em um passe de mágica. Por mais relevante que possa ser o processo informativo, isoladamente tende a ser pouco eficaz, de modo especial quando aplicado a indivíduos adultos¹²⁶. Contraria o bom senso aceitar que motoristas que sistematicamente infringem normas básicas de trânsito nunca receberam informações acerca da inadequação e dos riscos deste tipo de comportamento. Portanto, o processo educativo deve ser visto como algo que vai além da transmissão de informações, implicando mudança de comportamento – o que, no caso de indivíduos adultos, é um desafio imenso e cujos resultados tendem a ser bastante incertos.

Também deve ser ressaltado que a OAB/SP chega a sugerir que ao invés de reduzir a velocidade das vias Marginais o Executivo deveria investir na realização de *blitz* para a verificação de alcoolemia como medida voltada à prevenção de colisões (TJ/SP, 2015-a, p. 8). Caso tal função competisse de fato ao Município, e não ao Poder Estadual, e fosse

¹²⁵ Tal fato pode ser constatado tanto na triagem das proposições legislativas na Câmara Municipal de São Paulo (Apêndice 3) quanto na leitura dos programas de governo dos candidatos à Prefeitura (Apêndice 4).

¹²⁶ Sobre este ponto, relatórios da Organização Pan-Americana de Saúde apontam que “pesquisas e estudos sobre avaliações apresentam resultados variados quanto às ligações entre uma educação ampla do público e os riscos associados aos excessos de velocidade e quanto às mudanças subsequentes no comportamento dos condutores. A conclusão geral é que campanhas de segurança no trânsito, amplamente divulgadas na mídia, podem mudar conhecimentos e atitudes do público, mas não existem evidências de que elas mudam o comportamento sem o monitoramento e a fiscalização do trânsito” (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2012, p. 74 e 75).

implementada de maneira rígida, autuando os motoristas de acordo com a legislação vigente, também haveria aumento na arrecadação oriunda da aplicação de multas. Questiona-se, portanto, qual seria a diferença entre as duas medidas que torna, na visão da Ordem, a fiscalização das velocidades um pretexto para o aumento da arrecadação, ao passo que a da alcoolemia representa medida aceitável na prevenção de acidentes – ainda mais tendo em vista a discrepância dos valores das multas aplicadas para cada infração, muito mais elevados no caso de o motorista ser flagrado sob o efeito de bebidas alcoólicas.

Diferentemente da fiscalização da Lei Seca, que exige a presença de uma equipe no local da *blitz* e sobre a qual sempre podem ser levantadas dúvidas acerca da validade dos meios da prova, o radar constitui um instrumento de medição objetivo, incapaz de fazer distinções pessoais ao flagrar irregularidades e que pode se fazer presente em situações de mais difícil percepção pelo motorista. Como hipótese, pode-se pensar que talvez resida nessas diferenças a razão que fundamenta a visão contraditória defendida pela OAB em relação à aplicação de multas no trânsito.

Há que se reconhecer, por fim, as potenciais fragilidades de uma investigação da natureza do presente trabalho. A primeira delas refere-se às fontes dos dados, uma vez que somente foram utilizados documentos. Apesar de ter feito uso de distintos recursos, como projetos de lei, ações judiciais, materiais internacionais, revisão de literatura, etc., de modo a acessar a complexidade da questão, não foi possível recorrer a outras técnicas de pesquisa, como a realização de entrevistas, por exemplo. Dessa forma, abre-se espaço para que futuras investigações dedicadas ao tema trabalhem com novas fontes e dados, enriquecendo os resultados e estabelecendo novas hipóteses de pesquisa.

Em razão de o caso selecionado ser bastante contemporâneo e os seus efeitos ainda não terem se encerrado no momento em que este trabalho foi concluído, sua natureza revela-se exploratória, procurando investigar de forma aprofundada algumas das suas manifestações já passíveis de observação. Isso faz com que o estudo seja o primeiro na área jurídica (ao menos do qual se tem conhecimento) que abrange especificamente os limites de velocidades nas vias Marginais em São Paulo. Se por um lado este caráter inovador pode ser considerado um ponto de destaque da pesquisa, ele traz também algumas limitações. Sua contemporaneidade e seu caráter exploratório restringem a possibilidade de verificação de fatos e percepções que certamente demandariam mais tempo e maior distanciamento dos eventos para que pudessem se fazer visíveis. Assim, por não constituir um caso cujos efeitos tenham sido concluídos, não

se possui, de fato, uma visão total do que ele virá a representar a longo prazo, uma vez que as perspectivas aqui estabelecidas são inteiramente vinculadas ao momento histórico presente, no início do segundo trimestre de 2017.

A propósito, precisamente quando se encerrava a elaboração deste trabalho, uma notícia publicada no jornal *Folha de São Paulo* do dia 12 de abril de 2017 trazia a informação de que o número de atendimentos prestados pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) a acidentados nas Marginais dos rios Pinheiros e Tietê havia triplicado entre 25 de janeiro e 10 de março deste ano, quando comparado a igual período de 2016, passando de 65 a 186 (CARDOSO, 2017). Evidentemente, ainda era cedo para que conclusões definitivas pudessem ser tiradas destas cifras, pois não se pode descartar a possibilidade de que significassem apenas variações aleatórias, ou que fossem devidas a eventuais outras causas não associadas às mudanças nos limites de velocidade. Contudo, há que se reconhecer que poderia, sim, haver uma associação causal entre os eventos, em vista da extensa experiência internacional que aponta sistematicamente para o a evidência de que a velocidade é o principal fator associado à morbimortalidade no trânsito em todo o mundo, e que a imposição rígida de limites reduzidos a não mais do que 50 km/hora em áreas urbanas representa elemento de alto impacto na sua diminuição.

Previsivelmente, o debate experimentará um grande acirramento caso esta tendência se mantenha nos próximos meses, especulando-se qual será a atitude da Administração Municipal na eventualidade de se ver forçada a voltar atrás em uma medida tecnicamente condenada em nível internacional, embora socialmente aprovada na época do seu anúncio, e que serviu de forte argumento por parte do candidato vitorioso na campanha à Prefeitura de São Paulo em 2016.

É muito provável que tal recuo acabará se fazendo mais cedo ou mais tarde, uma vez que a política de redução da velocidade em áreas urbanas mostra ser uma tendência irreversível em países desenvolvidos, já tendo sido adotada também em cidades de nações em desenvolvimento, como no próprio Brasil. A questão a ser observada é o modo pelo qual isto ocorrerá, ou seja: a iniciativa partirá espontaneamente da própria Administração ou será decorrência de intensas pressões da sociedade civil organizada? Ou, ainda, será imposta pelos Tribunais, instados a se posicionar sobre medidas que deveriam ter sido formuladas em fóruns técnicos, com base em informações obtidas por meio de método científico, e não nos

documentos levados à sua apreciação, justificados muitas vezes em convicções pessoais de indivíduos sem o devido conhecimento técnico?

A questão é muito instigante, tende a seguir caminhos variados em um futuro próximo e por isso mesmo permanece em aberto como um tópico a ser explorado em novos projetos de pesquisa a partir de agora.

Como último comentário, deve ser lembrado que a definição da velocidade em áreas urbanas é o único dos cinco fatores de risco definidos pela OMS que não foi ainda incorporado na sua totalidade pelo Brasil, uma vez que já existe legislação nacional padronizada para os demais quatro fatores. Neste aspecto, a legislação do País mostra-se avançada em comparação com o conjunto dos dez países mais populosos do mundo, os quais incluem nações de grande nível de desenvolvimento socioeconômico, como o Japão e os Estados Unidos. A título exemplificativo, o Japão possui legislação nacional que define o uso obrigatório apenas para o uso do cinto de segurança e capacete. No entanto, a taxa brasileira de mortalidade no trânsito é cinco vezes mais elevada do que a japonesa, com valores respectivamente iguais a 23.4 em 100 mil e 4.7 em 100 mil (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2015-a, p. 100 e 155). Tal fato demonstra que a simples existência de uma legislação avançada não é suficiente para garantir melhores resultados, seja por deficiências na sua implementação e fiscalização, seja porque a morbimortalidade no trânsito é o resultado visível de uma complexa interação de fatores de natureza política, econômica, social e comportamental.

Talvez a maior contribuição deste trabalho tenha sido trazer à discussão a influência do Direito na definição ou na alteração de rumos de políticas públicas, particularizando para um tópico que desperta discussões apaixonadas e opiniões de todo o tipo, mas que, nunca deve ser esquecido, associa-se a uma tragédia sanitária que anualmente ceifa a vida de mais de 45 mil brasileiros, a grande maioria jovens e em idade produtiva, trazendo com ela uma carga imensa de sofrimento humano a milhares de famílias, enlutadas ou sobrecarregadas com o fardo de indivíduos incapacitados por sequelas graves, muitas vezes irreversíveis.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, V. **Tietê: uma promessa de futuro para as águas do passado**. São Paulo: Texto Art Gráfica e Editora Ltda, 1999.

ALBALATE, D.; BEL, G. Speed limit laws in America: The role of geography, mobility and ideology. **Transportation Research Part A**, n. 46, p. 337-347, 2012.

ALLIANZ. **The megacity state: The world's biggest cities shaping our future**. Allianz S.A. Munique. 2015.

ALMEIDA, S. Vale a pena reduzir o limite de velocidade das marginais em SP? **The Huffington Post**, 2015. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/sergio-almeida/vale-a-pena-reduzir-o-limite-de-velocidade-das-marginais-em-sp_a_21688659/?utm_hp_ref=br-urbanismo>. Acesso em: 18 fevereiro 2017.

AMÂNCIO, T. Pedra no sapato de Haddad, OAB deve ser 'light' com Doria sobre marginais. **Site do Jornal Folha de S. Paulo**, 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1821080-pedra-no-sapato-de-haddad-oab-deve-ser-light-com-doria-sobre-marginais.shtml>>. Acesso em: 13 outubro 2016.

ÁREAS, H. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BEZERRA, P. **Parecer apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa**. Câmara Municipal de São Paulo - Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa. São Paulo. 2016.

BICO, J. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

BOROWY, I. Road Traffic Injuries: Social Change and Development. **Medical History**, Cambridge, v. 57, n. 1, p. 108-138, janeiro 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. (Institui o Código Penal). Presidência da República. Rio de Janeiro. 1940.

BRASIL. **Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966.** (Institui o Código Nacional de Trânsito). Congresso Nacional. Brasília. 1966.

BRASIL. **Decreto nº 62.127, de 16 de janeiro de 1968.** (Aprova o Regulamento do Código Nacional de Trânsito). Congresso Nacional. Brasília. 1968.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** (Institui o Código de Processo Civil). Congresso Nacional. Brasília. 1973.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** (Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [VETADO] e dá outras providências). Congresso Nacional. Brasília. 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.** (Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências). Congresso Nacional. Brasília. 1992.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.710, de 1993.** (Institui o Código de Trânsito Brasileiro). Comissão Especial do Código de Trânsito. Brasília. 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** (Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil OAB). Congresso Nacional. Brasília. 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** (Institui o Código de Trânsito Brasileiro). Congresso Nacional. Brasília. 1997-a.

BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.** (Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências). Congresso Nacional. Brasília. 1997-b.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** (Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal). Congresso Nacional. Brasília. 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001.** (Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências). Congresso Nacional. Brasília. 2001.

BRASIL. **Resolução nº 390, de 17 de setembro de 2004.** (Dispõe sobre o Regimento Interno da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais). Conselho da Justiça Federal. Brasília. 2004.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** (Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências). Congresso Nacional. Brasília. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** (Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências). Presidência da República. Brasília. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** (Institui o Código de Processo Civil). Congresso Nacional. Brasília. 2015-a.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** (Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências). Congresso Nacional. Brasília. 2015-b.

BRASIL. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2016.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. 2015-c.

BRASIL. **Saúde Brasil 2015/2016: uma análise da situação de saúde e da epidemia pelo vírus Zika e por outras doenças transmitidas pelo Aedes aegypti.** Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos Não Transmissíveis e Promoção da Saúde. Brasília. 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI nº 3026/DF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3026/DF.** Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 8 de junho de 2006. 2006.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: (ORGANIZADORA), M. P. D. B. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo : Saraiva, 2006.

CARDOSO, W. Atendimentos do Samu triplicam após aumento de velocidade nas marginais. **Site do Jornal Folha de S. Paulo,** 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/04/1874996-atendimentos-do-samu-triplicam-apos-aumento-de-velocidade-nas-marginais.shtml>>. Acesso em: 13 abril 2017.

CET. **Redução de Velocidade - Marginais Tietê e Pinheiros**. Companhia de Engenharia de Tráfego. São Paulo. 2015-a.

CET. Companhia de Engenharia de Tráfego. **Site da Companhia de Engenharia de Tráfego**, 2015-b. Acesso em: 14 fevereiro 2017.

CET. Companhia de Engenharia de Tráfego. **Site da Companhia de Engenharia de Tráfego**, 2015-c. Acesso em: 12 novembro 2016.

CET. CET/SP. **Site da Companhia de Engenharia de Tráfego**, 2016. Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/consultas/seguranca-e-mobilidade/marginal-segura.aspx>>. Acesso em: 16 janeiro 2017.

CET; PREFEITURA DE SÃO PAULO; SPTRANS. **Redução de Velocidade nas Marginais – Apresentação do Secretário Jilmar Tatto**. Companhia de Engenharia de Tráfego; Prefeitura de São Paulo; SPTrans. São Paulo. 2015.

CHALITA, G. **Programa de Governo (2013-2016)**. São Paulo. 2012.

CHIN, J. **Manual de controle das doenças transmissíveis**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

CIDADEAPÉ. Nem um quilômetro por hora a mais, nem um centímetro a menos-os encaminhamentos da plenária da mobilidade ativa em SP. **Site da Cidadeapé**, 2016. Disponível em: <<https://cidadeape.org/2016/10/13/nem-um-quilometro-por-hora-a-mais-nem-um-centimetro-a-menos-os-encaminhamentos-da-plenaria-da-mobilidade-ativa-em-sp/>>. Acesso em: 11 fevereiro 2017.

COMMISSION FOR GLOBAL ROAD SAFETY. **Make Roads Safe: A New Priority for Sustainable Development**. Commission for Global Road Safety. Londres, p. 1-70. 2006.

CONTRAN. **Resolução nº 396, de 13 de dezembro de 2011**. (Dispõe sobre requisitos técnicos mínimos para a fiscalização da velocidade de veículos automotores, reboques e semirreboques, conforme o Código de Trânsito Brasileiro). Conselho Nacional de Trânsito. Brasília. 2011.

CONTRAN. **Resolução nº 432, de 23 de janeiro de 2013**. (Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência). Conselho Nacional de Trânsito. Brasília. 2013.

COUTINHO, D. R. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTINHO, D. R. O Direito nas Políticas Públicas. In: SUNDFELD, C. A.; JURKSAITIS, G. J. **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. Cap. 16.

DAMATTA, R.; VASCONCELLOS, J. G. M.; PANDOLFI, R. **Fé em Deus e pé na tábua, ou, Como e por que o trânsito enlouquece no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

DAVIS, R. M.; PLESS, B. Editorial - BMJ bans “accidents”: Accidents are not unpredictable. **British Medical Journal**, Londres, 2 junho 2001. 1320-1321.

DORIA, J.; COVAS, B. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

EPSTEIN, L.; KING, G. The Rules of Inference. **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. XXX:1, p. 1-93, 2001.

ERUNDINA, L.; VALENTE, I. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

FAGUNDES, R. D. Andar a pé: o jeito mais simples de se locomover. **Site da Revista Trip**, 2015. Disponível em: <<http://revistatrip.uol.com.br/trip/andar-a-pe-o-jeito-mais-simples-e-talvez-disruptivo-de-andar>>. Acesso em: 22 fevereiro 2017.

FERRAZ, A. C. P. C. et al. **Segurança Viária**. São Carlos: Suprema Gráfica e Editora, 2012.

FERRAZ, A.; RIBEIRO, B. Ex-presidente do Metrô será titular de Transportes em SP. **Site do Jornal O Estado de São Paulo**, 2016. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,ex-presidente-do-metro-sera-titular-de-transportes-em-sp,10000087166>>. Acesso em: 19 janeiro 2017.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. 5^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIA FOUNDATION. **Seat-belts and child restraints: a road safety manual for decision-makers and practitioners**. FIA Foundation for the Automobile and Society. Londres. 2009.

FIDELIX, L. **Programa de Governo (2013-2016)**. São Paulo. 2012.

FIDELIX, L. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

FOLGATO, M. Limite de velocidade sobe nas vias expressas. **Acervo do Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 janeiro 1998. Disponível em:

<<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19980122-38081-spo-0024-cid-c6-not>>. Acesso em: 6 outubro 2016.

FOLHA DE S. PAULO. Doria diz a ciclistas que pode manter marginal a 50 km/h. **Site do Jornal Folha de S. Paulo**, 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1821415-de-bicicleta-doria-vai-a-faria-lima-em-sao-paulo-e-conversa-com-ciclistas.shtml>>. Acesso em: 21 fevereiro 2017.

FOLHA DE S. PAULO. Maior velocidade nas marginais é aprovada por 57% dos paulistanos. **Site do Jornal F. de São Paulo**, 12 fevereiro 2017-a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/02/1858020-maior-velocidade-nas-marginais-e-aprovada-por-57-dos-paulistanos.shtml>>. Acesso em: 18 fevereiro 2017.

GERAQUE, E. Acima da média de 2016, acidentes nas marginais estão sob controle, diz Doria. **Site do Jornal Folha de S. Paulo**, 10 março 2017-b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/03/1865270-acima-da-media-de-2016-acidentes-nas-marginais-estao-sob-controle-diz-doria.shtml>>. Acesso em: 13 março 2017.

GIANNAZI, C. **Programa de Governo (2013-2016)**. São Paulo. 2012.

GLOBAL ROAD SAFETY PARTNERSHIP. **Beber e Dirigir: manual de segurança viária para profissionais de trânsito e de saúde**. Global Road Safety Partnership. Genebra. 2007.

GLOBAL ROAD SAFETY PARTNERSHIP. **Global Road Safety Partnership**, 2015. Disponível em: <<http://www.grsroadsafety.org/partners/current-partners>>. Acesso em: 19 outubro 2016.

GOMES, A. L. **Programa de Governo (2013-2016)**. São Paulo. 2012.

HADDAD, F. **Programa de Governo (2013-2016)**. São Paulo. 2012.

HADDAD, F. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese do Município - São Paulo. **Site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3550308>>. Acesso em: 9 fevereiro 2017.

JATENE, C. **Parecer apresentado à Comissão de Administração Pública**. Câmara Municipal de São Paulo - Comissão de Administração Pública. São Paulo. 2016.

JENSEN, C. 50 Years Ago, 'Unsafe At Any Speed' Shook the Auto World. **The New York Times**, 26 novembro 2015. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2015/11/27/automobiles/50-years-ago-unsafe-at-any-speed-shook-the-auto-world.html>>. Acesso em: 23 outubro 2016.

JESSOP, G. Victoria's unique approach to road safety: a history of government regulation. **Australian Journal of Politics and History**, 55, junho 2009. 190-200. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8497.2009.01512a.x>>. Acesso em: 23 outubro 2016.

JORNAL FOLHA DE S. PAULO. Acervo Folha. **Site do Jornal Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/?cmpid=menupe>>. Acesso em: 2017.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. Acervo Estadão. **Site do Estadão Jornal Digital**. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/>>. Acesso em: 2017.

JÚNIOR, A. **Proposta de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

LEITE, U. Brasília foi criada para carros, mas também já pensa em mobilidade ativa. **Site Outra Cidade**, 2015. Disponível em: <<http://outracidade.uol.com.br/brasil-foi-criada-para-carros-mas-tambem-ja-pensa-em-mobilidade-ativa/>>. Acesso em: 10 fevereiro 2017.

MACHADO, M. R. Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos de caso para o campo Direito e Desenvolvimento. In: SILVEIRA, V. O. D., et al. **Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI**. Brasília: Ipea e CONPEDI, v. 1, 2013. Cap. 8, p. 177-200.

MANIFESTO FUTURISTA. **Manifesto Futurista**. Paris. 1909.

MIGUEL. **Programa de Governo (2013-2016)**. São Paulo. 2012.

MONTEIRO, A. Maioria é contra redução de velocidade em São Paulo, diz pesquisa. **Site do Jornal Folha de S. Paulo**, 22 setembro 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/09/1684717-maioria-e-contra-reducao-de-velocidade-em-sao-paulo-diz-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 18 fevereiro 2017.

MONTEIRO, P. R. **São Paulo no centro das marginais**: a imagem paulistana refletida nos Rios Pinheiros e Tietê. 2010, 186 f: Tese (Doutorado em Design e Arquitetura), FAUUSP, São Paulo, 2010.

NORMAN, L. G. **Road Traffic Accidents - Epidemiology, Control and Prevention**. Organização Mundial da Saúde. Genebra. 1962.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Doria promete revogar velocidade nas marginais na segunda semana de gestão. **Site do Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,doria-promete-revogar-velocidade-nas-marginais-na-segunda-semana-de-gestao,10000079812>>.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Muita multa, pouca educação. **Site do Jornal O Estado de São Paulo**, 17 agosto 2016. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,muita-multa-pouca-educacao,10000070006>>. Acesso em: 18 fevereiro 2017.

O GLOBO. Washington Luís inaugura a primeira rodovia asfaltada do Brasil. **Site do Jornal O Globo**, 28 junho 2013. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/rio-de-historias/washington-luis-inaugura-primeira-rodovia-asfaltada-do-brasil-8849272>>. Acesso em: 10 fevereiro 2017.

OAB/SP. Em sessão que marca volta do presidente Marcos da Costa, conselho da OAB SP aprova ação contra redução de velocidade nas marginais. **Site da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo**, 20 julho 2015. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/noticias/2015/07/em-sessao-que-marca-volta-do-presidente-marcos-da-costa-conselho-da-oab-sp-aprova-acao-contra-reducao-de-velocidade-nas-marginais.10252>>. Acesso em: 21 junho 2016.

OAB/SP. Sobre a OAB/SP. **OAB SP**, 2017. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/>>. Acesso em: 10 fevereiro 2017.

OLIMPIO, M. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

OLIVEIRA, A. D.; MENDONÇA, H. Redução de velocidade é tendência global: veja o limite nas principais capitais do mundo. **Site do Jornal El País - Brasil**, 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/27/politica/1475007474_676141.html>. Acesso em: 8 janeiro 2017.

OLIVEIRA, A. M. D. **A JOVEM GUARDA E A INDÚSTRIA CULTURAL:** análise da relação entre o movimento Jovem Guarda, a indústria cultural e a recepção de seu público. 2011, 110 f: Dissertação (Mestrado em História), Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio.** Organização das Nações Unidas. Nova Iorque. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/RES/57/309 - Global road safety crisis.** Organização das Nações Unidas. Nova Iorque. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/RES/64/255. Improving global road safety.** Organização das Nações Unidas. Nova Iorque. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global Plan for the Decade of Action for Road Safety.** Organização das Nações Unidas. Nova Iorque. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Futuro que Queremos - Declaração Final da Rio +20.** ONU. Rio de Janeiro. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Organização das Nações Unidas. Nova Iorque. 2015-a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Brasília sobre Segurança no Trânsito.** ONU. Brasília. 2015-b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A/RES/71/256 - New Urban Agenda.** Organização das Nações Unidas. Quito. 2016-a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UN Road Safety Week. **Forth United Nations Global Road Safety Week,** 2017. Disponível em: <<https://www.unroadsafetyweek.org/en/home>>. Acesso em: 1 março 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **World report on road traffic injury prevention.** Organização Mundial da Saúde. Genebra. 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Global status report on road safety.** World Health Organization - WHO. Genebra, Suíça. 2015-a.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Sumário do Relatório Global sobre o estado da segurança viária - 2015**. Organização Mundial da Saúde. Genebra. 2015-b.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Capacetes: um manual de segurança no trânsito para os gestores e profissionais de saúde**. Organização Pan-Americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde. Brasília. 2007.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Gestão de velocidade: um manual de segurança viária para gestores e profissionais da área**. Organização Pan-Americana de Saúde. Brasília. 2012.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. World Health Day. **Site da Organização Pan-Americana de Saúde (Pan-American Health Organization site)**, 2016-a. Disponível em: <<http://www.paho.org/world-health-day>>. Acesso em: 22 outubro 2016.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. OPAS/OMS pede que prefeitos novos e reeleitos não aumentem limite de velocidade. **Site da Organização Pan-Americana de Saúde**, 9 dezembro 2016-b. Disponível em: <http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5314:opasoms-pede-que-prefeitos-novos-e-reeleitos-nao-aumentem-limite-de-velocidade&Itemid=839>. Acesso em: 7 janeiro 2016.

OXFORD UNIVERSITY PRESS. **Dicionário Oxford Escolar para estudantes brasileiros de inglês**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

PEREIRA, S. **Documento sobre o PDL nº 56/2015**. Câmara Municipal de São Paulo - Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia. São Paulo. 2016.

PINHO, M. Velocidade nas marginais cairá no dia 20 de julho; carros já serão multados. **Site do Portal G1 - São Paulo**, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/07/velocidade-nas-marginais-caira-no-dia-20-de-julho-carros-ja-serao-multados.html>>. Acesso em: 15 fevereiro 2017.

PIRES, Á. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 154 - 211.

PNUD. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Dos ODM aos ODS. **Site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Brasil**, 2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>>. Acesso em: 18 janeiro 2017.

PORTAL BRASIL. Metade dos brasileiros não usa cinto de segurança no banco de trás. **Site do Portal Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2015/06/metade-dos-brasileiros-nao-usa-cinto-de-seguranca-no-banco-de-tras>>. Acesso em: 9 março 2017.

PORTAL G1 - SÃO PAULO. Novo limite de velocidade nas marginais pode ser revisto, diz Haddad. **Site do Portal G1**, 2015-a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/07/novo-limite-de-velocidade-nas-marginais-pode-ser-revisto-diz-haddad.html>>. Acesso em: 15 dezembro 2016.

QUEENSLAND GOVERNMENT. Queensland State Government, 2016. Disponível em: <<https://www.qld.gov.au/transport/safety/road-safety/driving-safely/stopping-distances/>>. Acesso em: 12 fevereiro 2017.

QUINTAL, J. C. S. D. **Protocolo 17662**. Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 2017.

RAU, F. Ponte Jaguaré, também na Marginal do Pinheiros, ganha faixa com número de mortes no trânsito da capital. **Site do Jornal O Estado de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<http://infograficos.estadao.com.br/cidades/para-onde-vai-sao-paulo/capitulo-3.php>>. Acesso em: 15 março 2017.

REIS, N. G. **Dois séculos de projetos no estado de São Paulo: grandes obras e urbanização**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

RESK, F. Papa Francisco recebe Haddad, Paes e outros prefeitos no Vaticano. **Site do Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, julho 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,papa-recebe-haddad--paes-e-outros-prefeitos-no-vaticano,1726329>>.

RESK, F. Minhocão perde nome de militar e passa a ser Elevado João Goulart. **Site do Jornal O Estado de São Paulo**, 2016. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,minhocao-perde-nome-de-militar-e-passa-a-ser-chamado-elevado-joao-goulart,10000064915>>. Acesso em: 13 fevereiro 2017.

RITCHEL, M. It's No Accident: Advocates Want to Speak of Car 'Crashes' Instead. **Site do Jornal The New York Times**, 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/05/23/science/its-no-accident-advocates-want-to-speak-of-car-crashes-instead.html?_r=1>. Acesso em: 19 fevereiro 2017.

RODRIGUES, A.; QUEIROZ, A. Cerca de 5% dos motoristas cometem mais da metade das infrações em SP. **Site do Jornal F. de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1674417-cerca-de-5-dos-motoristas-cometem-mais-da-metade-das-infracoes-em-sp.shtml>>. Acesso em: 22 fevereiro 2017.

RODRIGUES, A.; RUSSO, R. Doria cumpre promessa e aumenta velocidade das marginais em janeiro. **Site do Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 dezembro 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1843035-com-ajuste-doria-anuncia-aumento-de-velocidade-nas-marginais-em-janeiro.shtml>>. Acesso em: 16 janeiro 2017.

RODRIGUEZ, J. R.; PÜSCHEL, F. P.; MACHADO, M. R. D. A. O raciocínio jurídico-dogmático e suas relações com o funcionamento do Poder Judiciário e a democracia. In: RODRIGUEZ, J. R.; PÜSCHEL, F. P.; MACHADO, M. R. D. A. **Dogmática é conflito: uma visão crítica da racionalidade jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2012. Cap. 2, p. 33-54.

ROLLING STONE. 100 Maiores Músicas Brasileiras. **Site da Revista Rolling Stone Brasil**, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://rollingstone.uol.com.br/listas/100-maiores-musicas-brasileiras>>. Acesso em: 12 outubro 2016.

RUSSOMANNO, C. **Programa de Governo (2013-2016)**. São Paulo. 2012.

RUSSOMANNO, C. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 1990.

SÃO PAULO. **Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991**. (Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo). Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 1991.

SÃO PAULO. **Olhar São Paulo - Contrastes Urbanos**. Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA. Departamento de Estatística e Produção de Informação - DIPRO. São Paulo. 2007.

SÃO PAULO. **Decreto nº 54.058, de 1º de julho de 2013.** (Cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT, no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes). Prefeitura de São Paulo. São Paulo. 2013.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** (Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002). Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 2014.

SÃO PAULO. **Plano de Mobilidade Urbana do Município de São Paulo.** Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo. 2015.

SÃO PAULO. **Portarias nº 201 a 203-DSV.GAB, de 17 de julho de 2015.** Diretor do Departamento de Operação do Sistema Viário. Departamento de Operação e Sistema Viário. São Paulo. 2015.

SÃO PAULO. **Portarias nº 14-19-DSV.GAB, de 24 de janeiro de 2017.** Diretor do Departamento de Operação do Sistema Viário. Departamento de Operação do Sistema Viário. São Paulo. 2017.

SCHAPIRO, M. G.; TRUBEK, D. M. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, M. G.; TRUBEK, D. M. **Direito e Desenvolvimento - um diálogo entre os BRICS.** São Paulo: Saraiva, 2012. Cap. 1, p. 27-70.

SECRETARIA DE REGISTRO PARLAMENTAR E REVISÃO. **Notas Taquigráficas - 255ª Sessão Ordinária.** Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo, p. 1-58. 2015.

SEGURADORA LÍDER DPVAT. **Boletim Estatístico Ano 03, Volume 04 - janeiro a dezembro de 2013.** Seguradora Líder DPVAT. São Paulo. 2013.

SERRA, J. **Programa de Governo (2013-2016).** São Paulo. 2012.

SESC SP. Almanaque Paulistano - Marginais Pinheiros e Tietê. **Revista eonline,** São Paulo, v. 227, maio 2015.

SILVA, M. C. D. O perigo corre junto nas Marginais. **Jornal O Estado de São Paulo,** São Paulo, outubro 1989.

SILVA, S. B. D. **50 anos em 5: O Plano de Metas**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV). São Paulo. 2002.

SILVA, V. A. D. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2002. 23-50.

SILVERMAN, A. **Rights Of Way - Child Poverty & Road Traffic Injury In The SDGs**. Unicef. Fia Foundation. 2016.

SOARES, W.; PINHO, M. Prefeitura de SP começa a trocar placas de velocidade da Marginal Pinheiros. **Portal do G1 - São Paulo**, São Paulo, 17 janeiro 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-comeca-a-trocar-placas-de-velocidade-da-marginal-pinheiros.ghtml>>. Acesso em: 20 janeiro 2017.

SONINHA. **Programa de Governo (2013-2016)**. São Paulo. 2012.

SOUZA, P. D. D.; GOMES, R. Haddad e a cidade. **Revista do Brasil**, São Paulo, v. 124, n. dez/2016-jan/2017, 5 janeiro 2017.

STOCHERO, T. Limite de velocidade nas marginais de SP subirá a partir de janeiro. **Site do G1 - São Paulo**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/12/limite-de-velocidade-nas-marginais-subira-partir-de-janeiro.html>>. Acesso em: 19 janeiro 2017.

SUPLICY, M.; MATARAZZO, A. **Proposta de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

TATTO, A. **Parecer apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa**. Câmara Municipal de São Paulo - Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa. São Paulo. 2016.

TAYLOR, M. M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro , v. 50, p. 229-257, 2007.

TJ/SP. **Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053**. 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. Autor: OAB/SP. Réu: Municipalidade de São Paulo. São Paulo. 2015-a.

TJ/SP. **Agravo de Instrumento nº 2175152-09.2015.8.26.0000**. 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP. Agravante: OAB/SP. Agravado: Município de São Paulo. São Paulo. 2015-b.

TJ/SP. **Embargos de Declaração nº 2175152-09.2015.8.26.0000**. 3ª Câmara de Direito Público do TJ/SP.. Embargante: Municipalidade de São Paulo. Embargado: OAB/SP. São Paulo. 2016.

TJ/SP. **Ação Civil Pública nº 1001965-41.2017.8.26.0053**. 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. Autor: CICLOCIDADE. Réu: Municipalidade de São Paulo; Prefeito de São Paulo; Secretário de Transportes de São Paulo; Presidente da CET. São Paulo. 2017-a.

TJ/SP. **Agravo de Instrumento nº 2006999-42.2017.8.26.0000**. 13ª Câmara de Direito Público do TJ/SP. Agravante: Municipalidade de São Paulo. Agravado: CICLOCIDADE. São Paulo. 2017-b.

TJ/SP. **Embargos de Declaração nº 2006999-42.2017.8.26.0000**. 13ª Câmara de Direito Público do TJ/SP. Embargante: CICLOCIDADE. Embargado: Municipalidade de São Paulo. São Paulo. 2017-c.

TJ/SP. E-SAJ-Consultas Processuais. **Site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=190090>>. Acesso em: 2017.

TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o "direito e desenvolvimento"? In: RODRIGUEZ, J. R. **O novo direito e desenvolvimento**: presente, passado e futuro - textos selecionados de David M. Trubek. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 218-225.

TRUBEK, D. M.; GALANTER, M. Acadêmicos Auto-Alienados: Reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina "Direito e Desenvolvimento". **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 3, p. 261-304, jul-dez 2007.

TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. **The New Law and Economic Development**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral - o Tribunal da Democracia. **Site do Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: setembro 2016.

TUMA, E. **PDL nº 56/2015**. Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo. 2015.

UREÑA, R. Indicators and the Law – A Case Study of the Rule of Law Index. In: MARRY, S. E.; DAVIS, E.; KINGSBURY, B. **The Quiet Power of Global Indicators**: Measuring

Governance, Corruption and Rule of Law. 1ª. ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015. Cap. 2.

VALLE, C. D. São Paulo está perto de ter 6 milhões de carros. Por que isso é um problema. **Nexo Jornal**, 23 fevereiro 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/02/23/S%C3%A3o-Paulo-est%C3%A1-perto-de-ter-6-milh%C3%B5es-de-carros.-Por-que-isso-%C3%A9-um-problema>>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.

VALOR ECONÔMICO. Haddad atribui desempenho fraco em pesquisa a "déficit de comunicação". **Site do Jornal Valor Econômico**, 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4647613/haddad-atribui-desempenho-fraco-em-pesquisa-deficit-de-comunicacao>>. Acesso em: 5 abril 2017.

VASCONCELLOS, E. A. **Mobilidade Urbana: o que você precisava saber**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

VASCONCELLOS, E. A. D. **Circular é preciso, viver não é preciso: a história do trânsito na cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 1999. 326 p.

YIN, R. K. **Estudo de Caso - Planejamento e Métodos**. Tradução de Christhian Matheus Herrera. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YOUNG, R. **Programa de Governo (2017-2020)**. São Paulo. 2016.

ZAMBON, F. The subtle trade-off between personal freedom and social responsibility. **Journal of Epidemiology & Community Health**, 62, n. 2, 11 fevereiro 2008. 90. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1136/jech.2007.065847>>.

ZMITROWICZ, W.; BORGHETTI, G. **Avenidas 1950-2000: 50 anos de Planejamento da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

**APÊNDICE 1. RESOLUÇÕES E DECLARAÇÕES SOBRE SEGURANÇA
VIÁRIA NO SISTEMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.**

APÊNDICE 1. Resoluções e Declarações sobre Segurança Viária no Sistema da Organização das Nações Unidas.

Nº do documento	Nome do documento	Data	Sessão	Órgão	Menciona a importância da Legislação?	Menciona a Década?	Menciona ODM/ODS?
A/RES/57/309	57/309. <i>Global road safety crisis</i>	2003/05/22.	57 ^a	AG	SIM	NÃO	NÃO
A/RES/58/9	58/9. <i>Global road safety crisis</i>	2003/11/05.	58 ^a	AG	NÃO	NÃO	NÃO
A/RES/58/289	58/289. <i>Improving global road safety</i>	2004/04/14.	58 ^a	AG	NÃO	NÃO	NÃO
A/RES/60/5	60/5. <i>Improving global road safety</i>	2005/10/26.	60 ^a	AG	SIM	NÃO	SIM
A/RES/62/244	62/244. <i>Improving global road safety</i>	2008/03/31.	62 ^a	AG	SIM	NÃO	NÃO
A/RES/64/255	64/255. <i>Improving global road safety</i>	2010/03/02.	64 ^a	AG	SIM	SIM	SIM
A/RES/66/260	66/260. <i>Improving global road safety</i>	2012/04/19.	66 ^a	AG	SIM	SIM	SIM
A/RES/68/269	68/269. <i>Improving global road safety</i>	2014/04/14.	68 ^a	AG	SIM	SIM	SIM
A/RES/70/260	70/260. <i>Improving global road safety</i>	2016/04/15.	70 ^a	AG	SIM	SIM	SIM
WHA 19.36	WHA 19.36. <i>Prevention of Traffic Accidents</i> (Resolução)	1966/05/20.	19 ^a	AMS	NÃO	NÃO	NÃO
EB43.R22	EB43.R22. <i>Prevention of Traffic Accidents</i> (Resolução)	1969/02/25.	43 ^a	CEOMS	NÃO	NÃO	NÃO
WHA 27.59	WHA 27.59. <i>Prevention of road traffic accidents</i> (Resolução).	1974/05/23.	27 ^a	AMS	NÃO	NÃO	NÃO
EB57.R30	EB57.R30. <i>Prevention of road traffic accidents</i> (Resolução).	1976/01/27.	57 ^a	CEOMS	NÃO	NÃO	NÃO

APÊNDICE 1. Resoluções e Declarações sobre Segurança Viária no Sistema da Organização das Nações Unidas.

Nº do documento	Nome do documento	Data	Sessão	Órgão	Menciona a importância da Legislação?	Menciona a Década?	Menciona ODM/ODS?
WHA 57.10	WHA 57.10. <i>Road safety and health</i> (Resolução).	2004/05/22.	57ª	AMS	SIM	NÃO	NÃO
WHA 69.7	WHA 69.7. <i>Addressing the challenges of the United Nations Decade of Action for Road Safety (2011-2020): outcome of the second Global High-level Conference on Road Safety-Time for Results</i> (Resolução).	2016/05/28.	69ª	AMS.	SIM	SIM	SIM
Não se aplica	<i>Moscow Declaration</i>	2009/11/20.	First Global Ministerial Conference on Road Safety	Ministros e demais Representantes dos Estados	SIM	SIM	SIM
Não se aplica	<i>Brasilia Declaration on Road Safety</i>	2015/11/19.	Second Global High-level Conference on Road Safety: Time for Results	Ministros e demais Representantes dos Estados	SIM	SIM	SIM

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE 2. CONTRADITÓRIO ENTRE OS ARGUMENTOS IDENTIFICADOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP E MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO).

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>(1) Legitimidade ativa do Conselho Seccional da OAB/SP</p> <p>“Consoante decisão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça [...], os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil podem ajuizar as ações previstas – inclusive ações civis públicas – no artigo 54, XIV, em relação aos temas que afetem a sua esfera local, restringidos territorialmente pelo artigo 45, § 2º, da Lei 8.906/94”. (p. 2).</p> <p>“A legitimidade ativa, fixada no art. 54, XIV, da Lei nº 8.906/94, para propositura de ações civis públicas por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, seja pelo Conselho Federal, seja pelos Conselhos Seccionais, deve ser lida de forma abrangente, em razão das finalidades outorgadas pelo legislador à entidade [...]. Não é possível limitar a atuação da OAB em razão da pertinência temática, uma vez que ela corresponde à defesa, inclusive judicial, da Constituição Federal, do Estado de Direito e da justiça social [...]”. (p. 2).</p>	<p>(1) Legitimidade ativa do Conselho Seccional da OAB/SP</p> <p>“[...] Com a devida vênia, não cabe à entidade autora, desprovida de conhecimentos técnicos e sem um conjunto mínimo de elementos de prova, vir a juízo questionar o ato administrativo que reduziu os limites de velocidades máximas nas Marginais Tietê e Pinheiros”. (p. 122).</p>	<p>(1) Legitimidade ativa do Conselho Seccional da OAB/SP</p> <p>“Inicialmente cumpre deixar claro a V. Exa. que o objeto da presente ação civil pública diz respeito à defesa intransigente dos interesses difusos da sociedade paulistana e paulista e da saudável e necessária correção da política urbana, do trânsito e do tráfego nas vias de circulação do Município de São Paulo, de sua mobilidade, especialmente nas Marginais Tietê e Pinheiros. [...] Encontramos precedente do Tribunal Federal da 4ª Região que julgou pela legitimidade ativa da OAB para defender interesses difusos e coletivos [...]”. (p. 681 e 682).</p>
<p>(2) Competência para julgar a causa</p> <p>Observação: não se trata de argumento apresentado pela OAB/SP.</p>	<p>(2) Competência para julgar a causa</p> <p>“[...] Mesmo após o julgamento da ADIN nº 3.026/DF [...] persiste a competência da Justiça Federal para o julgamento das causas em que sejam parte a OAB ou órgão a ele vinculado, pois a referida entidade de classe exerce atividade de ‘serviço público independente’”. (p. 98, grifos no original).</p> <p>“Desse modo, é forçoso reconhecer que a Justiça Federal possui competência absoluta para processar e julgar a</p>	<p>(2) Competência para julgar a causa</p> <p>“O Município inicialmente suscita a incompetência absoluta da Justiça Estadual para processar e julgar a presente ação civil pública [...]. Está equivocado o Município em sua posição. De fato, quando a OAB e suas seccionais atuam na qualidade de autarquias corporativas perseguindo seus objetivos institucionais e aplicando matérias afetas à sua atuação de defesa profissional devem</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
	<p>presente ação civil pública [...]”. Nem se diga, aliás, que no polo passivo da presente demanda está a Municipalidade de São Paulo, pois a competência da Justiça Federal para julgar o presente feito tem fundamento constitucional (art. 109 da CF/88) [...]”. (p. 100).</p> <p>“Portanto, diante do exposto acima, requer-se à V. Exa. o reconhecimento da incompetência absoluta deste juízo para julgar a presente ação civil pública (art. 113 do Código de Processo Civil), remetendo os autos à Justiça Federal, conforme dispõe o § 2º do art. 113 do Código de Processo Civil”. (p. 100).</p>	<p>fazê-lo perante a Justiça Federal. Entretanto, não é o caso dos autos”. (p. 670).</p> <p>“[...]. Atua aqui a Ordem dos Advogados exatamente como se fora o Ministério Público do Estado de São Paulo, ou a Defensoria Pública do Estado, sem nenhuma prerrogativa de foro especial. Defende e postula a integridade da ordem jurídica constitucional. Nenhuma razão indica que deva ter foro especializado ou especial. Atua com fundamento na Constituição Federal, artigo 133, combinado com o artigo 41, I, da Lei 8.906/94 e Lei 7.347/1985 (artigo 2º)”. (p. 670).</p> <p>“Por fim, em relação a este tópico, anote-se que trata-se de dano de âmbito local. Portanto, o foro do lugar onde ocorreu o dano urbanístico é o competente, nada justificando que a presente ACP seja deslocada para a Justiça Federal”. (p. 675).</p>
<p>(3) Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário</p> <p>“Ante de todo o exposto, é a presente para cautelarmente requerer a antecipação de tutela, a fim de evitar o colapso no trânsito das Marginais Pinheiros e Tietê, voltando-se as velocidades anteriormente fixadas, respectivamente 70 km/h na Pista Central e 90 km/h na Expressa, até porque, nenhum fato novo ademais ocorreu ao longo dos últimos anos que justificasse a arbitrária mudança. A medida deve vir tanto liminarmente, como no mérito fixada com cumprimento da obrigação, sob pena de multa diária a ser fixada por V. Exa. A medida justifica-se ainda [...]”. (p. 20).</p>	<p>(3) Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário</p> <p>“Embora o exercício da discricionariedade da Administração Pública não seja plenamente livre, o seu controle judicial possui limites, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/88). ” (p. 119).</p>	<p>(3) Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário</p> <p>“Não há falar igualmente em violação ao princípio da separação de poderes. Pode e deve o Poder Judiciário em casos como o presente, sindicam amplamente os motivos e circunstâncias de fato e de direito que embasam a medida, seus aspectos formais e materiais (substanciais). Não há nisso qualquer invasão na esfera da discricionariedade do Executivo”. (p. 698).</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>(4) Associação entre velocidade e acidentes</p> <p>“A medida adotada não guarda relação lógica ou proporcional com o fim que pretende atingir. Ou se quisermos, há inúmeras outras maneiras mais adequadas de resolver o problema de acidentes e mortes nas marginais do que simplesmente diminuir a velocidade dos veículos automotores naquelas vias”. (p. 9).</p> <p>“É evidente que sempre pode haver relação de causa e efeito imediato ou mediato entre um determinado objeto e algo. Assim, o fabricante de armas nesta lógica é responsável por homicídios, o de medicamento por envenenamentos etc”. (p. 8).</p>	<p>(4) Associação entre velocidade e acidentes</p> <p>“[...]. é possível afirmar que a redução das velocidades máximas das Marginais Tietê e Pinheiros é uma medida idônea capaz de contribuir para a redução dos acidentes registrados naquelas vias, tanto aqueles que envolvem apenas veículos como nos casos de atropelamentos de pedestres. Os estudos técnicos e as experiências narradas no tópico acima são suficientes para comprovar a relação direta e imediata entre as velocidades empregadas pelos veículos e as colisões”. (p. 111)</p> <p>“[...]. podemos afirmar que a relação entre a velocidade e a segurança se apoia em dois pontos. O primeiro é a relação entre a velocidade de colisão e a gravidade de um acidente. O segundo é a relação entre a velocidade e o risco de um acidente ocorrer”. (p. 111).</p>	<p>(4) Associação entre velocidade e acidentes</p> <p>“O Programa de Redução de Velocidade adotado pela atual gestão da Prefeitura e seus técnicos baseia-se em dados coletados, não se sabe como e onde, no ano de 2013 [...]. Os dados não indicam as causas dos acidentes ou mesmo as condições em que ocorreram. Em nenhum momento pela análise de tais documentos – pode-se colher informação veraz ou confiável das circunstâncias, causas, motivos que determinaram tais acidentes e eventuais mortes de pedestres [...]. Somente com esses números em mãos, produzidos por uma fonte absolutamente confiável, é que poderíamos iniciar todos os raciocínios envolvendo o número de acidentes com veículos [...] e suas causas efetivas e verdadeiras”. (p. 685 e 686).</p> <p>“A afirmação da CET e de seus órgãos técnicos no sentido de que passaram a investigar as principais causas dos acidentes viários com vítimas e que chegaram a conclusão de que a velocidade dos veículos é um fator determinante é tão evidente que não necessitaria nenhum comentário [...]. Não é esse o escopo da presente ação. Não é para isso que a OAB ingressou com a presente medida, para saber o que qualquer Homem com o mínimo de instrução escolar já sabe. A física elementar já ensina isso há séculos. Não era preciso juntar gráficos, relatórios e planilhas para dizer o que toda a humanidade já conhece” [...]. (p. 689).</p> <p>“[...]. O primeiro Engenheiro identifica as causas ou fatores que propiciam os acidentes de veículos, e desmistifica a visão da CET e da Prefeitura sobre a velocidade, colocando-a em seu devido lugar”. (p. 693).</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
		<p>“A falta de motivação, a motivação deficiente ou equivocada ou ainda a inadequação entre meios e fins enseja a nulidade da medida adotada em face dos princípios constitucionais”. (p. 695).</p>
<p>(5) Aplicação da medida à realidade de São Paulo</p> <p>“Ademais, a justificativa da Prefeitura do Município de São Paulo em reduzir a velocidade nas marginais está baseada (estritamente) em estudo médico do departamento de tráfego Britânico”. (p. 7).</p>	<p>(5) Aplicação da medida à realidade de São Paulo</p> <p>“É cediço que todas as complexas relações entre velocidade, lesões e mortes demonstradas em inúmeros estudos científicos conduzidos em centros de estudos internacionais partem de relações de física, válidas para todos os corpos em movimento”. (p. 103).</p> <p>“Nesse passo, vale recordar que, já no ano de 2011, a cidade de São Paulo deu início às ações no sentido de corrigir as velocidades inadequadas praticadas nas vias públicas municipais, implementando um programa de padronização de velocidades nas vias classificadas como Arteriais I [...]. Mesmo com a redução das velocidades máximas para limites ainda maiores do que os hoje reconhecidos internacionalmente como mais adequados à segurança, este programa obteve resultados positivos na redução dos acidentes com vítimas nas vias em que foi aplicado [...]”. (p. 105 e 106).</p>	<p>(5) Aplicação da medida à realidade de São Paulo</p> <p>“Ademais, como se viu, não há nenhum estudo técnico-científico elaborado pelo Município para embasar a redução desproporcional e ilegal das velocidades nas Marginais. Todos os documentos juntados pela Prefeitura não dizem respeito à realidade das Marginais. São estudos genéricos que não podem ser aceitos como meios de prova suficientes e robustos para embasar a medida adotada”. (p. 693).</p> <p>“[...] As cidades utilizadas pela CET, como comparação com São Paulo, são as melhores em transporte urbano”. (p. 693).</p>
<p>(6) População beneficiada</p> <p>“Os motoristas que transitam pelas Marginais Pinheiros e Tietê, normalmente, não podem ser responsabilizados diretamente pelas mortes e por acidentes de pedestres que de forma irresponsável e ilegalmente transitam nessas vias expressas”. (p. 6).</p>	<p>(6) População beneficiada</p> <p>“[...] Dos 1180 acidentes geradores de vítimas ocorridos em 2014 [nas Marginais], 96 foram atropelamentos e 1084 foram acidentes entre veículos. Os 96 atropelamentos geraram 25 mortes e 83 feridos, enquanto os acidentes entre veículos geraram 48 mortes e 1316 feridos. Tais dados embasaram a necessidade de agir não apenas para proteger</p>	<p>(6) População beneficiada</p> <p>“Marginais, vias expressas, vias arteriais de velocidade alta não comportam, não permitem a circulação de pedestres. Não importa o que a Prefeitura alegue. Não há como tolerar a presença de pedestres nas Marginais Tietê e Pinheiros. A sociedade não pode se obrigada a diminuir a velocidade naquelas vias expressas 50 e 70 km [sic], limites</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>“Não há adequação na medida tomada. Poderia o Município resolver isoladamente – como é seu dever – o problema da segurança de pedestres nas Marginais – em campanhas educativas, com a construção de passarelas, remoção de população em áreas de risco, etc. Mas certamente esse não é um problema dos motoristas que transitam pelas vias expressas mencionadas”. (p. 10).</p> <p>“Se há populações vivendo as margens das Rodovias Marginais compete ao Poder Público sinalizar e vedar a passagem de pedestres e daquela população (com guard rails, muros de contenção e por outros meios) e não punir os motoristas que por lá trafegam, utilizando o seu sagrado direito de ir e vir, também de assento constitucional, diminuindo desproporcionalmente sua velocidade”. (p. 7).</p>	<p>os pedestres, mas também com foco na redução das vítimas entre os ocupantes de veículos.” (p. 101).</p> <p>“Neste ponto, vale rechaçar a alegação contida na inicial de que as medidas impugnadas na presente demanda têm como fim único reduzir atropelamentos, o que demonstra total desconhecimento da realidade vivida na urbe. Os dados divulgados e disponíveis para consulta pública no site da CET/SP deixam claro que os pedestres são apenas parte das vítimas do trânsito das Av. Marginais Tietê e Pinheiros” [...]. (p. 112).</p> <p>“No que tange aos pedestres, especificamente, estão sendo adotadas outras medidas como: a) implantação de dispositivos de segurança (new Jersey ou defesa metálica) nas Marginais Pinheiros e Tietê, em todas as pistas, ambos os lados, com o objetivo de impedir ou dificultar o acesso de pedestres nas pistas das marginais; b) execução de obras junto às alças de pontes para a travessia segura de pedestres nas Marginais Pinheiros e Tietê; c) implantação de gradil metálico; d) regularização de passeio; e) iluminação de travessia; f) ampliação da sinalização vertical; g) orientação de circulação e travessia de pedestre com cores, piso diferenciado, sinalização de orientação, etc”. (p. 112 e 113).</p>	<p>extremamente baixos para a regular circulação de veículos naquelas vias. Não é possível que milhões de paulistanos e paulistanas sejam responsabilizados pela morte de pedestres irresponsáveis que desafiam o Direito e manifestam o desejo de perder a vida voluntariamente. O Direito lamenta o suicídio, mas não tem como puni-lo”. (p. 690).</p>
<p>(7) Alternativas disponíveis ao Município</p> <p>“Há claro desvio de finalidade e até eventual prevaricação do Prefeito e das autoridades municipais que ao invés de atacar de frente os problemas dos pedestres nas marginais, com blitz, fiscalizações e bafômetro para saber quem utiliza álcool e dirige matando pessoas inocentes; retirando</p>	<p>(7) Alternativas disponíveis ao Município</p> <p>“Em relação ao teste da necessidade ou da exigibilidade, vale ressaltar que a análise deve ser relativa, considerando as competências constitucionais (art. 30, I da CF/88) e legais (art. 61, § 2º do Código de Trânsito Brasileiro) atribuídas ao Município de São Paulo para regulamentar e</p>	<p>(7) Alternativas disponíveis ao Município</p> <p>“Como é de curial conhecimento, uma das facetas ou desdobramentos do princípio da proporcionalidade está exatamente no sub-princípio da necessidade. O que esse sub-princípio impõe não é tanto a necessidade dos fins, mas a justificável inafastabilidade dos meios mobilizados pelo</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>peças que vivem às margens das Marginais, pretende punir e assim arrecadar com multas mais valores para o comalido cofre municipal”. (p. 8).</p>	<p>fiscalizar o trânsito local. Entre as alternativas disponíveis ao Poder Público municipal para contribuir com a redução dos acidentes nas vias locais, a padronização das velocidades revela-se a mais indicada e a menos gravosa para a população paulistana”. (p. 113).</p> <p>“[...] A OMS lista como principais fatores de risco para a segurança viária: a) excesso de velocidade; b) condutor alcoolizado; c) falta de capacete; d) falta de cinto de segurança; e e) não uso de dispositivos de retenção para crianças. Em vista disso, a legislação federal já deu resposta adequada a muitos desses fatores [...] principalmente com a edição da Lei nº 11.705/2008 (“Lei Seca”) e com o aumento das fiscalizações a cargos dos órgãos estaduais, e não do Município de São Paulo, conforme afirma, equivocadamente, a entidade autora”. (p. 113).</p> <p>“Entretanto, o excesso de velocidade permanece ainda pouco explorado nas ações para redução de mortes por acidentes de trânsito no Brasil. Conforme visto acima, pelas normas constitucionais e legais, cabe aos Municípios planejar, ordenar e fiscalizar o trânsito local e, por conseguinte, executar ações que visem à redução dos acidentes viários causados pelo excesso de velocidade”. (p. 113 e 114).</p>	<p>Poder Público. Quando há muitas alternativas, o Estado deve optar em favor daquela que afetar o menos possível os interesses e liberdades em jogo. É que o cidadão tem direito à menor desvantagem possível. A menor desvantagem possível no caso em exame não é certamente a diminuição da velocidade em todo o perímetro das Marginais Tietê e Pinheiros, mas a colocação de sinalizações adequadas, a construção de passarelas para a passagem de pedestres, a fiscalização das velocidades nas madrugadas, etc., e jamais a padronização estúpida das velocidades e sua redução para limites que diminuem desproporcional e irrazoavelmente a mobilidade de milhões de pessoas [...]”. (p. 696 e 697).</p> <p>“Repita-se, o teste da necessidade exige que não haja sacrifícios evitáveis de direitos fundamentais. Se um determinado fim puder ser igualmente alcançado por um meio menos intrusivo, o decisor está obrigado a escolher este meio menos lesivo. É dizer, o Município não deveria ter baixado as velocidades de forma acentuada nas Marginais porque não há relação ou proporcionalidade entre elas e os acidentes ou mortes que justifique a medida adotada a prejudicar um imenso número de pessoas que não contribuem para tal situação.” (p. 697).</p>
<p>(8) Custo-benefício da política pública</p> <p>“É também de conhecimento amplo que a cidade de São Paulo, juntamente com sua Região Metropolitana, é um dos polos econômicos e industriais mais importantes do Brasil e da América do Sul, por essas vias Marginais transitam a</p>	<p>(8) Custo-benefício da política pública</p> <p>“Por fim, quanto à análise de custo-benefício (proporcionalidade em sentido estrito), resta evidente que os benefícios gerados pelo Programa de Padronização de Velocidades da cidade de São Paulo superam em muito os</p>	<p>(8) Custo-benefício da política pública</p> <p>“É dizer, o número de mortes ou de acidentes fatais nas Marginais Tietê e Pinheiros sem saber exata e acuradamente as causas imediatas dessas mortes e as suas origens imediatas não diz absolutamente nada para o</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>economia e a pujança de toda a Região Sul do continente. É errado imaginar que qualquer medida tomada nesta Região afete somente a população paulistana. É certo que afeta também todo o entorno da Capital, sua Região Metropolitana, e todo o Estado de São Paulo e por irradiação todo o continente”. (p. 3).</p> <p>“A questão transcende e muito o aspecto meramente da ‘velocidade dos veículos’ para atingir imediatamente outros importantes valores muito caros ao cidadão paulista e paulistano, como o meio ambiente, a segurança pública, o urbanismo local, com reflexos sociais múltiplos dos mais relevantes [...]”. (p. 4).</p>	<p>eventuais incômodos causados por ele. Além de prevenir acidentes de trânsito e preservar vidas, a política pública em comento tem o escopo de mitigar graves problemas de saúde e economia públicas [...]. As vítimas com lesões permanentes muitas vezes precisam deixar seus empregos após a ocorrência do acidente e passam a depender de auxílio previdenciário, mesmo no auge de sua capacidade produtiva”. (p. 116).</p>	<p>quadro fático da ação. Assim, v.g. se tivermos, por exemplo, 1 milhão de veículos por dia, veremos que 508 atropelamentos e 11 mil vítimas fatais representam um número absolutamente insignificante neste contexto, algo em torno de 0,1% de incidência, não justificando em hipótese alguma as medidas de redução de velocidade adotadas”. (p. 686-687).</p> <p>“Os números apresentados pela Prefeitura podem não significar absolutamente nada. Ou em outros termos, podem simplesmente revelar que o número de acidentes com vítimas e mortes de pedestres nas marginais é no contexto da cidade de São Paulo e nos locais afetados pela medida – nas Marginais Tietê e Pinheiros, com o número de motoristas que por lá transitam, são números normais, aceitáveis, toleráveis que não justificam – no aspecto lógico – a medida adotada pois, causa (a medida), mais prejuízos que benefícios à maioria da população usuária das marginais, e não naturalmente para agradar o ego dos engenheiros de tráfego ou ao senhor Prefeito, conhecido por sua teimosia e isolamento da sociedade”. (p. 687).</p> <p>“[...] Uma medida como a tomada que afeta milhões de pessoas da Região Metropolitana mais importante do País, por onde escorre a maior produção econômica a América Latina não poderia ficar na mão de meia dúzia de técnicos, por mais ilustres que sejam suas intenções”. (p. 703).</p>
<p>(9) Impactos na fluidez do tráfego</p> <p>“O que em termos matemáticos e numéricos parece uma pequena alteração, na verdade, certamente ocasionará, sobretudo a partir de Agosto de 2015 com o retorno das</p>	<p>(9) Impactos na fluidez do tráfego</p> <p>“Ademais, as medidas questionadas pela entidade autora não causará engarrafamentos ou piorará os índices de lentidão nas Marginais Tietê e Pinheiros. [...]”. (p. 116).</p>	<p>(9) Impactos na fluidez do tráfego</p> <p>“Repita-se à exaustão. Não há como o trânsito fluir bem com velocidades tão baixas. Basta ser motorista e transitar naquelas vias a 50 e 70 kms por hora para perceber que os</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>atividades escolares, um caos ainda maior no trânsito e tráfego daquelas importantíssimas vias”. (p. 3).</p> <p>“No trânsito local, regional e estadual, com o aumento exponencial dos congestionamentos a partir dos veículos que vêm das principais Rodovias Paulistas e Federais que deságuam naturalmente nessas Vias Expressas e Arteriais”. (p. 4)</p> <p>“A redução da velocidade levará a um transtorno significativo da condição operacional de trânsito da via gerando enorme e desproporcional lentidão de toda a cidade, o que fatalmente causará o caos no sistema viário da Capital de São Paulo”. (p. 18).</p>	<p>“O estudo descrito na Nota Técnica n 220 [...] demonstrou que a redução de velocidade praticada na Av. 23 de maio em 2011 não reduziu sua capacidade de fluxo, validando o modelo teórico que diz que a maior capacidade de fluxo de uma via de trânsito rápido (sem interrupções por semáforos) se dará na metade de sua velocidade de projeto [...]” (p. 117).</p> <p>“Sendo assim, a CET/SP já realizou estudos e comprovou a teoria dos fluxos e pode afirmar que, nos horários de fluxo livre nas Marginais, ou seja, fora dos horários de pico, a redução da velocidade máxima não gerará congestionamentos, podendo, outrossim, contribuir para a melhoria da capacidade de fluxo, dada a maior ocupação da via provocada pela menor distância de segurança necessária entre os veículos em circulação.” (p. 117).</p> <p>Conforme foi dito acima, alteração no tempo de percurso completo das Marginais Pinheiros e Tietê nos momentos de fluxo livre não será impactante ou excessivamente onerosa ao cidadão paulistano. [...]. O impacto no tempo de percurso nos momentos de fluxo livre ficará dentro dos limites do tolerável”. (p. 116 e 117).</p> <p>“Quanto aos horários de pico, quando a velocidade média de circulação fica entre 20 km/h e 40 km/h, a alteração da velocidade máxima não muda nada para a maioria dos veículos, a exceção das motocicletas [...]”. (p. 117).</p> <p>“É forçoso reconhecer que numa megalópole como São Paulo, onde habitam 20 milhões de pessoas, as causas de lentidão são variadas (obras, acidentes, bloqueio de vias, etc), acontecem hoje e vão continuar a acontecer. Entretanto, pode-se vislumbrar que com a redução das</p>	<p>veículos parecem estar parados a essa velocidade! É totalmente inaceitável esse nível totalmente desproporcional e desarrazoado de velocidades naquelas vias”. (p. 691).</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
	velocidades e dos acidentes as lentidões por essas causas tenderão a diminuir”. (p. 118).	
<p>(10) Impactos na ligação com as rodovias</p> <p>“[...] A redução da velocidade nas vias marginais levará a uma diminuição forçada além do trânsito das Marginais, também nas rodovias (de ligação) gerando engarrafamentos ainda maiores e imprevisíveis, como consequência transtornos abusivos e desproporcionais para o sistema viário da cidade de São Paulo, para a saúde de sua população e para a sua segurança”. (p. 17).</p> <p>“Ademais, percebe-se que o sistema viário adota a proporcionalidade de velocidades. Se nas rodovias a velocidade máxima permitida é de até 120 quilômetros por hora e estas desembocam nas vias marginais que são vias de trânsito rápido, a velocidade deve ser reduzida para até 80 quilômetros por hora, permitindo a fluidez e o escoamento normal de todo o sistema viário, evitando represamentos que causam lentidão e engarrafamento no trânsito”. (p. 17 e 18).</p>	<p>(10) Impactos na ligação com as rodovias</p> <p>“Em relação à ligação com as rodovias que desembocam nas Marginais Pinheiros e Tietê, para que os motoristas oriundos delas se enquadrem nas condições de segurança propostas a área urbana do Município de São Paulo, as transições entre as velocidades das rodovias e as velocidades das vias Marginais, que já existiam para os limites anteriormente praticados nas vias Marginais, foram readequadas, num trabalho conjunto entre a CET/SP e as concessionárias que administram as rodovias. Não há que se falar em queda abrupta de velocidade e em ‘transtornos colossais nas rodovias’, a redução é feita em espaço suficiente para que ocorram sem transtornos ao fluxo na área das rodovias. Logo, as afirmações feitas na inicial são meras conjecturas”. (p. 118).</p>	<p>(10) Impactos na ligação com as rodovias</p> <p>“Não há coerência alguma entre conduzir seu veículo a 120 km por hora nas Rodovias Dutra, Fernão Dias, Anchieta, Imigrantes, Castello Branco e entrar na cidade e ter que abruptamente reduzir para 70 ou 50 km por hora circulando pelas vias expressas e locais das Marginais”. (p. 692 e 693).</p>
<p>(11) Impactos na segurança pública</p> <p>“[...] Na segurança pública, pois é sabido que com a diminuição expressiva da velocidade haverá mais e melhores condições de haver naquelas Vias Expressas e Locais, práticas criminosas, como furtos, roubos, assaltos a mão armada, sobretudo de motoristas particulares, de ônibus, e de caminhões (cargas)”. (p. 4).</p>	<p>(11) Impactos na segurança pública</p> <p>“Por outro lado, a correlação feita na inicial entre a redução dos limites de velocidade nas Marginais Tietê e Pinheiros e o receio do aumento de práticas criminosas (roubos, furtos, ‘arrastões’, etc) nestas vias não possui a mínima sustentação lógica. Isto é uma questão de segurança pública que deve ser coibida através do aumento do policiamento ostensivo em tais vias pela Polícia Militar do Estado de São</p>	<p>(11) Impactos na segurança pública</p> <p>Observação: este argumento não foi retomado na réplica da OAB/SP.</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>“Na segurança pública com implicações direta na compra e venda de ambulantes que certamente aproveitar-se-ão ainda mais do trânsito lento e parado para colocar em risco a suas vidas e a dos motoristas vendendo ilegalmente produtos ao longo das Marginais, como hoje, aliás, já se dá com o limite atual”. (p. 4).</p> <p>“Ficará, portanto muito mais fácil assaltar os motoristas a partir de deslocamentos a pé ou de moto, pegando-os parados ou em velocidades muito baixas, como 10, 20, 30 ou até 60 km o que é convenhamos para uma Marginal uma velocidade extremamente baixa e, portanto, perigosa”. (p. 5).</p> <p>“Há ainda o concreto perigo de arrastões na marginal pela paralisação do movimento de veículos que nela trafegam”. (p. 5).</p>	<p>Paulo, e não através do aumento do limite de velocidade máxima”. (p. 118).</p>	
<p>(12) Impactos ao meio ambiente</p> <p>“[...]. No meio ambiente, pois com a diminuição (considerada irrazoável) das velocidades nas vias expressas, central e local dessas Marginais haverá o aumento significativo de poluentes, extremamente nocivos a todas as pessoas (sobretudo crianças e idosos no período de inverno em que estamos) [...]”. (p. 4).</p>	<p>(12) Impactos ao meio ambiente</p> <p>“Pelos mesmos motivos, os supostos danos ao meio ambiente aventados na inicial devem ser desconsiderados. É fato notório que a redução da poluição oriunda dos gases emitidos pelos veículos automotores se faz com o incentivo à utilização de meios de transporte mais limpos, como as bicicletas, e com investimentos no transporte público (ônibus, trens, metrô e etc.)” (p. 118).</p>	<p>(12) Impactos ao meio ambiente</p> <p>“[...]. Danos ambientais (poluição ambiental), ignorados pelo Município em sua manifestação, realidade a influenciar a temática aqui tratada”. (p. 694).</p>
<p>(13) Impactos na arrecadação de multas</p> <p>“[...]. Ainda que abstraíssemos as ilegais, irrazoáveis e ilógicas alterações de velocidade, ainda assim haverá um aumento significativo das multas de trânsito por excesso de velocidade o que permitirá a interpretação de que o</p>	<p>(13) Impactos na arrecadação de multas</p> <p>“Quanto à preocupação existente em relação à aplicação de multas aos motoristas que desrespeitarem os novos limites de velocidade máxima nas vias, cabe lembrar que a redução de velocidade em si não implica em nenhuma multa [sic],</p>	<p>(13) Impactos na arrecadação de multas</p> <p>“Padronizar velocidades [...] é a situação cômoda que mais propicia arrecadação [...]”. (p. 692).</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>Município tem mais a intenção flagrantemente arrecadatória do que a de evitar acidentes de trânsito e preservar a vida de pedestres (!) ou de melhorar a fluidez do sistema viário da Capital”. (p. 18).</p>	<p>se, conforme é desejo e objetivo da Municipalidade, todos respeitarem os limites estabelecidos e trafegarem de acordo com a sinalização existente e adequadamente distribuída pelas vias. Tal argumento trazido pela autora na inicial revela apenas um fator causador de acidentes viários, isto é, a falta de educação no trânsito”. (p. 119).</p>	
<p>(14) Classificação das vias e enquadramento das Marginais (artigo 60 do CTB)</p> <p>“Como se sabe, as vias e suas velocidades diferenciam-se uma das outras por questões de segurança do trânsito. Algumas permitem maior velocidade, outras menor, tudo a depender de sua localização e finalidade. Assim, por exemplo, as ruas de bairros com acesso às residências (bairros residenciais) em que não há grande movimentação de veículos, permite-se determinada velocidade diversa daquela empregada em vias expressas e rápidas”. (p. 12).</p> <p>“O Código de Trânsito Brasileiro – CTB, conceitua a via urbana de forma diversa em ruas, avenidas, vielas ou caminhos, levando em consideração a velocidade em cada uma delas [...]. E se dividiram em quatro tipos de qualificações: vias de trânsito rápido, vias arteriais, vias coletorias e as vias locais. ” (p. 12, grifos no original).</p> <p>“Cada tipo de via possui suas características e funções específicas e é devido também a elas, que há uma maior organização no trânsito”. (p. 14).</p> <p>“[...] nas Marginais Pinheiros e Tietê, principais artérias de tráfego expresso que cortam a cidade [...]”. (p. 3).</p>	<p>(14) Classificação das vias e enquadramento das Marginais (artigo 60 do CTB)</p> <p>“Segundo as informações prestadas pela CET/SP, a pista local da Marginal Tietê propicia condições de deslocamentos curtos e acesso a lote, pontes e vias locais na pista local, assim como abriga pontos e faixas preferenciais e exclusivas de ônibus, necessitando que a sua dinâmica de circulação aconteça em velocidade adequada a esta situação, permitindo aos motoristas reagirem a tempo às manobras de outros motoristas na realização destas atividades. Em vista disto a velocidade da pista local foi adequada a propiciar condições de ação e reação a todos os usuários”. (p. 114).</p> <p>“A pista central, onde existe, é muito utilizada em transposições entre as pistas expressas e locais. Ali, então, acontecem entrelaçamentos na busca de posicionamento de veículos, seja pela acessibilidade na pista local, ou para transposição à pista expressa. Sua velocidade foi dimensionada para ser compatível com ambas as transposições, local e expressa, de forma gradativa”. (p. 114).</p> <p>“A pista expressa por onde se realizam os deslocamentos de maior distância, teve sua velocidade adequada de modo</p>	<p>(14) Classificação das vias e enquadramento das Marginais (artigo 60 do CTB)</p> <p>“Padronizar velocidades é a solução da Administração negligente e despreparada pois não quer ponderar as diferenças existentes nas diversas vias da cidade – de trânsito expresso, arterial, local ou interno [...]”. (p. 692).</p> <p>“A grande verdade é a seguinte: Optou-se pela solução mais estúpida, mais acaciana, mais fácil para o Município, não para a maioria da população que necessita das Marginais para o seu deslocamento rápido e expresso! ”. (p. 691, grifos no original).</p> <p>“[...] o limite de 50 e 70 km é tão baixo naquelas Vias Expressas [...]”. (p. 691).</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>“Assim, as vias marginais são vias de trânsito rápido e neste sentido a velocidade máxima prevista será de 80 quilômetros por hora”. (p. 15).</p>	<p>a permitir deslocamentos em maior velocidade que as demais, mas ainda dentro do que se pretende como limite para uma via urbana, com o objetivo de oferecer deslocamentos seguros, mais adequados à dinâmica da cidade”. (p. 114).</p> <p>“Enfim, as vias Marginais Tietê e Pinheiros são vias urbanas, não rodovias. Suas velocidades têm de estar adequadas ao tipo de circulação ali realizado. As marginais, muito mais do que ao trânsito de passagem, se prestam aos deslocamentos internos da cidade, ligando bairros e permitindo acessos e saídas constantes entre pistas e ao restante do sistema viário. As pistas locais são classificadas como Arteriais, com maior número de interferências, como os acessos às pontes, chegadas e saídas para o resto do sistema viário, além dos acessos aos lotes e a presença do sistema de transporte coletivo por ônibus”. (p. 114 e 115).</p>	
<p>(15) Competência municipal para regular os limites de velocidade das vias públicas (artigo 61 do CTB)</p> <p>“Como prevê o § 2º, o Órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via poderá regular, por meio de sinalização, as velocidades superiores ou inferiores àquelas estabelecidas no § 1º do artigo 61 do CTB. Deste modo, tecnicamente, a Prefeitura do Município de São Paulo através da Secretaria de Transportes e da entidade de Trânsito que é a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), tem legitimidade para regulamentar as velocidades das vias públicas, inclusive as vias de trânsito rápido, quais sejam as vias marginais”. (p. 15).</p>	<p>(15) Competência municipal para regular os limites de velocidade das vias públicas (artigo 61 do CTB)</p> <p>“Sendo assim, no exercício da atividade administrativa discricionária e na formulação de políticas públicas, o administrador e os órgãos técnicos que compõem a Administração Pública possuem a expertise necessária para analisar e harmonizar os interesses policêntricos existentes na sociedade e, a partir daí, definirem as medidas mais adequadas a serem tomadas, observando, evidentemente, o campo de atuação disponibilizado pelo legislador”. (p. 120).</p> <p>“Aliás, no caso em tela, a margem de atuação exclusiva do administrador municipal foi claramente definida pelo</p>	<p>(15) Competência municipal para regular os limites de velocidade das vias públicas (artigo 61 do CTB)</p> <p>Observação: este argumento não foi retomado na réplica da OAB/SP.</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>“Como já dissemos, não se nega a competência discricionária da autoridade municipal para gerir o trânsito e tráfego no Município ou para fixar velocidade (s) nas vias de seu território, o que se nega na presente ação é o exercício adequado, legítimo, proporcional e razoável desta competência”. (p. 18).</p>	<p>legislador federal ao editar o Código de Trânsito Brasileiro. Conforme visto no tópico anterior, o referido diploma normativo indica alguns parâmetros (§ 1º do art. 61), mas no § 2º do art. 61 do CTB deixa a critério exclusivo do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via regulamentar, por meio de sinalização, velocidades superiores ou inferiores àquelas estabelecidas no § 1º. A própria autora reconhece tal atribuição no seguinte trecho da inicial [...]”. (p. 121).</p>	
<p>(16) Observância às condições operacionais de trânsito (artigo 62 do CTB)</p> <p>“[...] Conforme se observa pela leitura do artigo 62 do CTB a velocidade mínima não poderá ser inferior à metade da velocidade máxima estabelecida, respeitadas as condições operacionais de trânsito e da via. No caso concreto das vias de trânsito rápido como a velocidade máxima prevista é de até 80 quilômetros por hora a mínima não poderá ser inferior a 40 quilômetros por hora. Neste diapasão, tecnicamente a velocidade das vias marginais que são de trânsito rápido podem variar entre a mínima de 40 quilômetros por hora a máxima de até 80 quilômetros por hora. Porém, na parte final do artigo 62 é feita a ressalva: ‘respeitadas as condições operacionais de trânsito na via’”. (p. 14-16).</p> <p>“Por isso, a redução drástica para 50 quilômetros por hora nas vias rápidas (as marginais), apesar de permitida pela legislação em vigor, contraria outro ponto fundamental do Código de Trânsito Brasileiro que é a busca pelo respeito à condição operacional de trânsito da via”. (p. 18).</p>	<p>(16) Observância às condições operacionais de trânsito (artigo 62 do CTB)</p> <p>“[...] os questionados limites máximos estabelecidos pelas autoridades municipais de trânsito para as Marginais Pinheiros e Tietê seguiram uma ordem de gradação lógica e coerente (70 km/h – pista expressa; 60 km/h – pista central e 50 km/h – pista local), ou seja, não foram decididas de forma aleatória como pretende fazer crer a entidade autora”. (p. 114).</p>	<p>(16) Observância às condições operacionais de trânsito (artigo 62 do CTB)</p> <p>Observação: este argumento também não foi retomado na réplica da OAB/SP.</p>

APÊNDICE 2. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1027687-48.2015.8.26.0053 (OAB/SP e Municipalidade de São Paulo).

Inicial OAB/SP (21/07/2015)	Manifestação Município (27/07/2015)	Réplica OAB/SP (17/08/2015)
<p>(19) Discussão da política no CMTT</p> <p>Observação: esta discussão apareceu, pela primeira vez, na Manifestação do Município de São Paulo.</p>	<p>(19) Discussão da política no CMTT</p> <p>“Além dos dados técnicos e estatísticos que embasaram a implantação do Programa de Padronização de Velocidades na cidade de São Paulo, a medida vinha sendo discutida no Conselho Municipal de Transporte e Trânsito desde setembro de 2014 [...]”. (p. 109).</p> <p>“Vale esclarecer que o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito – CMTT é órgão participativo que possui composição paritária, sendo integrado na sua metade por membros da Administração Municipal e na outra por integrantes da sociedade civil. Em relação à redução da velocidade nas Marginais, houve discussão no Conselho nas reuniões de setembro e dezembro de 2014. Nestas ocasiões, os conselheiros questionaram a medida, mas não se posicionaram contra por se tratar de medida de Engenharia de tráfego”. (p. 110).</p>	<p>(19) Discussão da política no CMTT</p> <p>“Sustenta o Município que a medida adotada passou pelo Conselho Municipal de Transporte e Trânsito em setembro de 2014 e que nele houve discussão em duas reuniões havidas em setembro e dezembro de 2014. Que os conselheiros presentes, ‘questionaram a medida, mas não se posicionaram contra’. A OAB-SP não sabe bem o que isso significa. Aprovaram a medida? Reprovaram a medida? Rejeitaram a medida? De todo modo a discussão é inócua, pois consoante haverá condições de demonstrar medida de tão grande impacto na vida dos cidadãos deveria, além de exigir uma maior participação popular como consulta ou audiência pública [...]” (p. 692).</p>

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE 3. COLETA DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1948 – AGOSTO/2016).

A base de dados do portal eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo foi acessada no dia 03 de setembro de 2016 através da *url* <<http://www.camara.sp.gov.br/>>. Selecionou-se a aba “biblioteca” e, dentro dela, a opção “projetos”. Na sequência, foi utilizada a ferramenta “formulário avançado”, com a inserção, nos campos de busca adequados, das seguintes palavras-chave, obtendo-se os resultados abaixo:

APÊNDICE 3. Palavras-chave utilizadas no portal eletrônico da CMSP.

Palavra-chave	Resultado Inicial
Velocidade	50
Marginais <i>and</i> Tietê <i>and</i> Pinheiros	04
Marginal <i>and</i> Tietê <i>and</i> Pinheiros	39
Fiscalização <i>and</i> Marginal	06
Radar	25
Código <i>and</i> Trânsito	17
Automóvel	65
Via Expressa	48
Via Marginal	55
TOTAL	309

Fonte: elaboração própria.

As palavras-chave inseridas na Tabela a seguir também foram utilizadas na ferramenta “formulário avançado”. Porém, em função do grande número de resultados produzidos, ou, ainda, da ausência de proposições correspondentes a determinada palavra-chave, optou-se pela sua exclusão.

APÊNDICE 3. Palavras-chave descartadas (portal eletrônico da CMSP).

Palavra-chave	Resultado Inicial
Acidente <i>and</i> Trânsito	95
Segurança <i>and</i> Trânsito	126
Marginal <i>and</i> Tietê	197
Marginal <i>and</i> Pinheiros	97
Multa	931
Via <i>and</i> Pública	636
Veículo	323
Trânsito	612
Segurança <i>and</i> Trânsito <i>and</i> ONU	0
Década <i>and</i> ONU	0
TOTAL	3017

Fonte: elaboração própria.

As proposições legislativas encontradas na pesquisa foram agrupadas em diversas categorias de acordo com o seu assunto principal. As categorias utilizadas foram as seguintes:

- **Autoescola e educação:** integração de ciclistas; vias destinadas para aulas de direção prática, etc.;
- **Eventos e espaços públicos:** criação de museu do automóvel, instituição do dia do antigomobilista; realização da feira do automóvel e da feira do rolo; aprovação do código de posturas dos agentes públicos Municipais, etc.;
- **Faixa Exclusiva:** regulação de faixas exclusivas para motocicletas e para o transporte coletivo na cidade;
- **Licitação, Concessão e Contratos:** administração de vias; criação de pedágios; proibição do repasse dos valores de multas para as empresas de radares;

- **Meio Ambiente e Saneamento:** criação de vagas para carros ecológicos; instituição de programa de inspeção e manutenção de veículos; dedetização de zonas ribeirinhas; criação de campanhas de conscientização ambiental, etc.;
- **Melhoramento e reforma:** obras destinadas a aprimorar determinada via ou espaço público;
- **Multas por radar:** regular a forma pela qual são feitas as capturas de imagens e a comprovação das multas provenientes de equipamentos eletrônicos;
- **Não relacionados a trânsito:** construção de prédios em determinadas vias da cidade;
- **Nome de Rua:** mudança do nome de uma rua ou das regras para nomear ruas (por exemplo, menção à Lei nº 8.776/1978);
- **Regulação Diversa:** assuntos como numeração das pontes das Marginais; regulação de estacionamento; dispositivos dos veículos (instalação daqueles que são obrigatórios, como cadeira infantil e encosto); sanções administrativas punitivas e premiais; carros oficiais; regulação de animais em automóveis; ampliação do rodízio Municipal; circulação de motos e de bicicletas; vagas para estacionar perto de estabelecimentos de ensino; colocação de placas pretas em veículos antigos, criação do programa Vai e Volta, etc.;
- **Segurança no trânsito em geral:** criação do Programa SOS Marginais; colocação de lombadas em frente às escolas Municipais; alteração do tempo dos semáforos de pedestres; estabelecimento de prioridade da passagem de pedestres, etc.;
- **Segurança pública:** colocação da guarda civil em vias arteriais; regulação dos semáforos no período noturno; proibição de se aplicar multas no trânsito em determinados horários;

- **Sinalização:** indicação da localização de radares; sinalização dos limites de velocidade nas vias; sinalização de quebra-molas e lombadas;
- **Velocidade em geral:** instalação de tacógrafos em ônibus;
- **Velocidade – limites:** proposições que se destinam a alterar ou a regular os limites de velocidade em determinada via do Município;
- **Velocidade nas Marginais:** revogação da alteração dos limites de velocidade nas vias Marginais dos rios Pinheiros e Tietê;
- **Transporte público individual:** serviços de táxi, proibição do aplicativo Uber.

APÊNDICE 3. Levantamento das proposições legislativas junto à Câmara Municipal de São Paulo.

Nº	Ano	Natureza	Autor e Partido	Ementa	Assunto	Palavra-chave
275	2016	PL	Calvo (PDT)	Dispõe sobre a proibição da instalação de radares, fiscalizadores eletrônicos e/ou aferidores de velocidade a menos de 200 metros do início da faixa de mudança de velocidade.	Alteração /Distância /Fiscalização /Instalação /Proibição /Proximidade /Radar /Velocidade	Velocidade; Radar
161	2016	PL	Jonas Camisa Nova (DEM)	Dispõe sobre a colocação de fita refletiva nos radares controladores de velocidade e placa indicativa e dá outras providências.	Controle / Fiscalização /Fita refletiva /Identificação /Localização /Placa /Radar /Radar móvel /Sinalização /Trânsito /Veículos /Velocidade /Via pública	Velocidade; Radar; Marginal and Tietê and Pinheiros
399	2015	PL	Abou Anni (PV)	Acresce os §§ 1º e 2º ao art. 1º da Lei 13.344, de 06 de maio de 2002, e dá outras providências (ref. Mecanismos de comprovação da infração - captação de imagens).	Agente de trânsito /Alteração /Autuação /Captação /Cobrança /Dispositivo Eletrônico /Fotografia /Imagem /Infração /Lei 13.344 de 2002 /Máquina Fotográfica /Multa /Notificação /Operador de Tráfego /Radar /Registro /Trânsito	Radar
392	2015	PL	Salomão Pereira (PSDB)	Dispõe sobre tolerância nos equipamentos eletrônicos, medidores de velocidade instalados nas principais Marginais via Expressas, laterais e Avenidas na Cidade de São Paulo, e dá outras providências.	Acesso /Aferição /Anulação /Avenida /Cancelamento /Controle /Dispositivo Eletrônico /Infração /INMETRO /Juntas Administrativas de Recursos e Infrações /Limitação /Marginal do Rio Pinheiros /Marginal do Rio Tietê /Multa /Penalidade /Porcentagem /Placa /Radar /Recurso /Rodovia /Tolerância /Trânsito /Veículos /Velocidade /Via Expressa /Via Marginal	Velocidade; Radar; Marginal and Tietê and Pinheiros; Via and Expressa; Via and Marginal
56	2015	PDL	Eduardo Tuma (PSDB)	Dispõe sobre a revogação dos efeitos das portarias 203 a 206/2015-DSV.GAB, de 17, publicadas em 18 de julho de 2015, que reduziram as velocidades nas Marginais - Tietê e Pinheiros, no âmbito do Município de São Paulo.	Billings(Avenida Engenheiro) /Circulação /Fiscalização /Guido Caloi (Avenida) /Hungria (Rua) /Limitação /Magalhães de Castro (Avenida) /Marginal do Rio Pinheiros /Marginal do Rio Tietê /Multa /Nações Unidas (Avenida das) /Portaria DSV-GAB 203.2015 /Portaria DSV-GAB 204.2015 /Portaria DSV-GAB 205.2015 /Portaria DSV-GAB 206.2015 /Radar /Redução /Segurança /Sustação /Trânsito /Veículos /Velocidade	Velocidade; Radar; Fiscalização Marginal; Marginal and Tietê and Pinheiros

APÊNDICE 3. Levantamento das proposições legislativas junto à Câmara Municipal de São Paulo.

Nº	Ano	Natureza	Autor e Partido	Ementa	Assunto	Palavra-chave
149	2011	PL	Salomão Pereira (PSDB) e Rodolfo Despachante (PHS)	Dispõe sobre o serviço de radares medidores de velocidade fixos e móveis no município de São Paulo e dá outras providências.	Dispositivo eletrônico /Equipamentos /Identificação /Infração /Isenção /Limitação /Motorista /Multa /Radar /Radar móvel /Rodízio de veículos /Tacógrafo /Tolerância /Trânsito /Velocidade	Velocidade; Radar
522	2010	PL	Marta Costa (PSD)	Dispõe sobre a publicidade da localização dos radares de controle de velocidade de veículos, fixos ou móveis, na imprensa oficial do Município e na internet, e dá outras providências.	Controle /Diário Oficial do Município /Divulgação /Imprensa /Informação /Internet /Localização /Publicação /Radar /Radar Móvel	Radar
492	2010	PL	Aurélio Miguel (PR)	Dispõe sobre a instalação obrigatória de sinalização luminosa piscante indicando a existência de radares nas vias públicas do município de São Paulo e dá outras providências.	Aviso /Controle /Instalação /Localização /Obrigatoriedade /Radar /Sinalização /Sinalização Luminosa /Trânsito /Velocidade	Velocidade; Radar
322	2010	PL	Dalton Silvano (DEM)	Dispõe sobre a sinalização de alerta para radares fotográficos na cidade de São Paulo e dá outras providências.	Aviso /Controle /Localização /Lombada /Lombada Eletrônico /Radar /Radar Móvel /Sinalização /Sinalização Luminosa /Trânsito	Radar
585	2007	PL	Francisco Chagas (PT)	Dispõe sobre o Programa "Duas Rodas com Segurança", no âmbito do Município de São Paulo.	Instalação /Limitação /Motocicleta /Programa Duas Rodas com Segurança /Sinalização /Tacógrafo /Velocidade /Via Pública	Velocidade
405	2006	PL	Paulo Frange (PTB)	Proíbe a utilização de equipamentos móveis de radar no município de São Paulo.	Fiscalização /Proibição /Radar /Radar Móvel /Trânsito	Radar
240	2006	PL	Farhat (PTB)	Dispõe sobre a publicidade da localização dos radares de controle de velocidade de veículos, fixos ou móveis, na imprensa oficial do Município e na internet, e dá outras providências.	Diário Oficial do Município /Divulgação /Informação /Internet /Local /Localização /Publicação /Publicidade /Radar /Radar Móvel	Radar

APÊNDICE 3. Levantamento das proposições legislativas junto à Câmara Municipal de São Paulo.

Nº	Ano	Natureza	Autor e Partido	Ementa	Assunto	Palavra-chave
688	2006	PL	Aurélio Miguel (PR)	Dispõe sobre a necessidade de envio aos órgãos fiscalizadores de trânsito dos registros de tacógrafos utilizados nos veículos do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo, bem como a instalação de aparelhos digitais para aferição de velocidade e dá outras providências.	Controle /Fiscalização /Ônibus /Registro /Tacógrafo /Transporte Coletivo /Velocidade	Velocidade
504	2003	PL	Vanderlei Jangrossi (PL)	Dispõe sobre a colocação de sinalização luminosa para orientação nos equipamentos fixos ou volantes que exercem o controle e a fiscalização do trânsito nas vias públicas e dá outras providências.	Controle /Fiscalização /Máquina Fotográfica /Radar /Radar Móvel /Sinalização /Sinalização Luminosa /Trânsito /Velocidade	Velocidade; Radar
414	2002	PL	Celso Cardoso (PPB)	Regulamenta a instalação de controladores eletrônicos de velocidade no âmbito do município de São Paulo.	Controle /Instalação /Limitação /Lombada Eletrônica /Máquina Fotográfica /Multa /Radar /Redutor de Velocidade /Sinalização /Trânsito /Velocidade	Velocidade; Radar
608	2002	PL	Goulart (PMDB)	Dispõe sobre obrigatoriedade de identificação dos postes de radar na cor amarela.	Cor /Identificação /Pintura /Poste /Radar /Sinalização	Radar
30	2001	PL	Salim Curiati (PPB)	Dispõe de multas de trânsito por excesso de velocidade, registrado por meios eletrônicos.	Dispositivo Eletrônico /Infração /Limitação /Multa /Radar /Tolerância /Trânsito /Velocidade	Velocidade; Radar
518	2001	PL	Farhat (PTB)	Dispõe sobre as condições para cobrança, pelo Poder Público, de multas provenientes de aparelhos eletrônicos sobre infrações cometidas por motoristas, condutores de veículos automotores.	Cobrança /Comprovação /Dispositivo Eletrônico /Fotografia /Infração /Lombada Eletrônica /Máquina Fotográfica /Multa /Notificação /Radar /Trânsito	Radar

APÊNDICE 3. Levantamento das proposições legislativas junto à Câmara Municipal de São Paulo.

Nº	Ano	Natureza	Autor e Partido	Ementa	Assunto	Palavra-chave
194	2000	PL	Salim Curiati (PPB)	Dispõe sobre a aplicação de multas por velocidade nas ruas da cidade de São Paulo.	Distância /Máquina Fotográfica /Multa /Proibição /Radar /Velocidade /Via Pública	Velocidade; Radar
104	1999	PL	Dalton Silvano (PSDB)	[VTA 07] sobre a obrigatoriedade de sinalização horizontal, vertical, e luminosa de orientação sobre radares fotográficos fixos e volantes na cidade de São Paulo e dá outras providências.	Lombada Eletrônica /Máquina Fotográfica /Radar /Radar Móvel /Sinalização /Sinalização Luminosa /Via Pública	Radar
451	1998	PL	José Viviani Ferraz (PL)	Obriga o Executivo a colocar placas de sinalização de velocidade máx. permitida p/os veic. Que transitam pelas Marginais , Vias Expres., e qualquer logradouro do Munic. De S.P, que estejam equipados c/ sistema eletrônico de detecção, e dá outras providências.	Dispositivo Eletrônico /Logradouro Público /Obrigatoriedade /Placa /Sinalização /Veículos /Velocidade /Via Expressa /Via Marginal /Via Pública	Velocidade; Via and Expressa; Via and Marginal
342	1998	PL	José Viviani Ferraz (PL)	Obriga o uso de tacógrafo nos ônibus de transporte coletivo no município de São Paulo, limitando sua velocidade máxima a 50 (cinquenta) km/hora, e dá outras providências.	Fiscalização /Limitação /Obrigatoriedade /Ônibus /Secretaria Municipal de Transportes /Tacógrafo /Transporte Coletivo /Transporte de Passageiro /Utilização /Velocidade	Velocidade
625	1998	PL	Toninho Paiva (PR)	Permite a velocidade de 80km/h na Avenida Radial Leste em São Paulo e dá outras providências.	Autorização /Limitação /Penalidade /Radial Leste (Avenida) /Velocidade /Via Radial	Velocidade
571	1998	PL	José Índio Ferreira do Nascimento (PPB)	Dispõe sobre o limite único de velocidade de veículos em toda a extensão de uma via pública e estabelece os limites máximos de velocidade para veículos nas vias públicas do município que especifica, e dá outras providências.	Aviso /Domingo /Feriados /Horário Noturno /Limitação /Marginal do Rio Pinheiros /Marginal do Rio Tietê /Moreira Guimarães (Avenida) /Orientação /Placa /PMSP /Redução /Rubem Berta (Avenida) /Sinalização /Tráfego /Trânsito /Trecho /Veículos /Velocidade /Via Expressa /Via Pública /Vinte e três de maio (Avenida)	Velocidade; Via and Expressa; Via and Marginal

Fonte: elaboração própria.

**APÊNDICE 4. PROPOSTAS DE GOVERNO DOS CANDIDATOS À
PREFEITURA DE SÃO PAULO (ELEIÇÕES DE 2012 E 2016).**

APÊNDICE 4. Propostas de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo (2012).

Nome do Candidato (como usado na urna)	Partido	Há propostas em relação aos limites de velocidade?	Menciona as Marginais?	Proposta - Velocidades	Menciona algo em relação aos radares e à fiscalização de trânsito?	Aparece a expressão "Indústria da Multa?"	Menciona a Década da ONU?
ANA LUIZA	PSTU	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não
ANAI CAPRONI	PCO	-	-	-	-	-	-
CARLOS GIANNAZI	PSOL	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não
CELSO RUSSOMANNO	PRB	Não	Não se aplica	Não	Não	Não	Não
EYMAEL	PSDC	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não
FERNANDO HADDAD	PT	Não	Não	Não se aplica	<p>Sim. "Modernizar e expandir o sistema eletrônico de vigilância da Guarda Civil Metropolitana e garantir a sua maior integração com a CET, a SPTrans e as polícias estaduais" (p. 17)</p> <p>"Priorizar o pedestre na travessia das vias com segurança com cobrança de multa aos meios que não o respeitarem" (p. 28)</p>	Não	Não

APÊNDICE 4. Propostas de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo (2012).

Nome do Candidato (como usado na urna)	Partido	Há propostas em relação aos limites de velocidade?	Menciona as Marginais?	Proposta - Velocidades	Menciona algo em relação aos radares e à fiscalização de trânsito?	Aparece a expressão "Indústria da Multa?"	Menciona a Década da ONU?
GABRIEL CHALITA	PMDB	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não
JOSÉ SERRA	PSDB	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não
LEVY FIDELIX	PRTB	Não	Não	Não se aplica	<p>Sim. "Serão criadas as brigadas dos azuiszinhos, ou seja, os agentes de trânsito somente para orientarem os condutores e controlarem faróis e faixas de pedestres. Os amarelinhos ficarão incumbidos do suporte e inibição aos infratores de trânsito" (p. 02)</p> <p>"Indústria da Multa: (...) A frota paulistana, hoje na ordem de 7.000.000 (sete milhões) de veículos não pode ser passível da indústria da multa, da qual participam poucos apaniguados que se enriquecem à custa dos contribuintes (...). As infrações com penas pecuniárias deverão ser eliminadas e não mais serão aplicadas". (p. 02)</p>	Sim	Não

APÊNDICE 4. Propostas de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo (2012).

Nome do Candidato (como usado na urna)	Partido	Há propostas em relação aos limites de velocidade?	Menciona as Marginais?	Proposta - Velocidades	Menciona algo em relação aos radares e à fiscalização de trânsito?	Aparece a expressão "Indústria da Multa?"	Menciona a Década da ONU?
MIGUEL	PPL	Não	Não	Não se aplica	<p>Sim. "RAPIDO PAULISTANO modernizará e fortalecerá a CET e a SPTrans com a contratação de novos técnicos e agentes de trânsito para que o tráfego e o transporte urbano na cidade sejam organizados e fiscalizados de maneira eficiente com o auxílio efetivo ao munícipe, condutor ou pedestre" (p. 07);</p> <p>"A CET é instrumento de homologação da 'indústria' das multas e do controlar, a única indústria que realmente cresce na cidade" (p. 03)</p>	Sim	Não
PAULINHO DA FORÇA	PDT	-	-	-	-	-	-
SONINHA	PPS	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE 4. Propostas de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo (2016).

Nome do Candidato (usado na urna)	Partido	Há propostas em relação aos limites de velocidade?	Menciona as Marginais?	Proposta - Velocidades	Menciona algo em relação aos radares e à fiscalização de trânsito?	Aparece a expressão "Indústria da Multa?"	Menciona a Década da ONU?
ALTINO	PSTU	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não
CELSO RUSSOMANNO	PRB	Sim	Sim	"Revisar a política de redução de velocidade máxima nas Marginais da cidade e de implantação de radares e lombadas eletrônicas, de acordo com estudos técnicos executados pela CET, que visem efetivamente a redução de acidentes e melhorem os índices de congestionamento no trânsito" (p. 66)	Sim. [Revisar a política de] [...] implantação de radares e lombadas eletrônicas, de acordo com estudos técnicos executados pela CET, que visem efetivamente a redução de acidentes e melhorem os índices de congestionamento no trânsito" (p.66)	Não	Não
FERNANDO HADDAD	PT	Sim	Não	Como o candidato é o Prefeito responsável pela adoção das medidas voltadas à padronização dos limites máximos das vias da cidade em 50 km/h, sua proposta de governo não contém diretrizes específicas em relação ao assunto. Apresenta, contudo, o sucesso desta política e sugere a sua continuidade, como percebido na seguinte indicação: "Priorizar a redução de vítimas do trânsito e o acalmamento do tráfego" (p.14)	Não	Não	Não

APÊNDICE 4. Propostas de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo (2016).

Nome do Candidato (usado na urna)	Partido	Há propostas em relação aos limites de velocidade?	Menciona as Marginais?	Proposta - Velocidades	Menciona algo em relação aos radares e à fiscalização de trânsito?	Aparece a expressão "Indústria da Multa?"	Menciona a Década da ONU?
HENRIQUE ÁREAS	PCO	Não	Não	Não se aplica	Sim. "Fim de toda a legislação municipal (ou de relevância para o município) repressiva (código nacional de trânsito, multas municipais) e reforma democrática com a participação de toda a população na elaboração de uma nova legislação" (p.03)	Não	Não
JOÃO BICO	PSDC	Não	Não	Não se aplica	Sim. "Orquestração das atividades do Poder Público Municipal, com a iniciativa privada, objetivando a Mobilidade Urbana, através de projetos e ações que contemplem: (...): d) Controle de tráfego como estratégia de apoio ao cidadão e não como hoje, majoritariamente, mero instrumento de arrecadação, configurando uma verdadeira indústria de multas" (p. 12)	Sim	Não

APÊNDICE 4. Propostas de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo (2016).

Nome do Candidato (usado na urna)	Partido	Há propostas em relação aos limites de velocidade?	Menciona as Marginais?	Proposta - Velocidades	Menciona algo em relação aos radares e à fiscalização de trânsito?	Aparece a expressão "Indústria da Multa?"	Menciona a Década da ONU?
JOÃO DORIA	PSDB	Sim	Sim	"Implantar nas marginais os limites de velocidade estabelecidos pelo Código Nacional de Trânsito e estudar as soluções técnicas mais adequadas para as demais vias da cidade" (p. 34 e 35)	Sim. "Readequar os radares instalados nas vias da cidade de forma a corrigir as distorções no uso desses equipamentos e integrá-los aos sistemas de Segurança Pública, como o Detecta do governo do Estado" (p. 35); "Evitar a mobilização de agentes da Guarda Civil Metropolitana para a prática de multas de trânsito" (p. 09)	Não	Não
LEVY FIDELIX	PRTB	Não	Não	Não se aplica	Sim. "Serão criadas as brigadas dos azuiszinhos, ou seja, os agentes de trânsito somente para orientarem os condutores e controlarem faróis e faixas de pedestres. Os amarelinhos ficarão incumbidos do suporte e inibição aos infratores de trânsito" (p. 02 e 03)"Indústria da Multa: (...) A frota paulistana, hoje na ordem de 7.000.000 (sete milhões) de veículos não pode ser passível da indústria da multa, da qual participam poucos apaniguados que se enriquecem à custa dos contribuintes (...). As infrações com penas pecuniárias deverão ser eliminadas e não mais serão aplicadas" (p. 02)	Sim	Não

APÊNDICE 4. Propostas de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo (2016).

Nome do Candidato (usado na urna)	Partido	Há propostas em relação aos limites de velocidade?	Menciona as Marginais?	Proposta - Velocidades	Menciona algo em relação aos radares e à fiscalização de trânsito?	Aparece a expressão "Indústria da Multa?"	Menciona a Década da ONU?
LUIZA ERUNDINA	PSOL	Sim	Não	"Continuar e, sobretudo, aperfeiçoar o programa de redução de velocidade nas vias" (p. 15)	Não	Não	Não
MAJOR OLÍMPIO	SD	Sim	Sim	"Rever velocidade das marginais e corredores de tráfego" (p. 09); "Velocidade das vias conforme estudo técnico" (p. 26)	Sim. "Modernizar e qualificar equipamentos e operação e fiscalização de trânsito – guinchos, itens de segurança, sinalização" (p. 09) "Readequar sinalização das vias e priorizar a prevenção e orientação e não 'Indústria de Multa'" (p. 14)	Sim	Não
MARTA	PMDB	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não
RICARDO YOUNG	REDE	Não	Não	Não se aplica	Não	Não	Não

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE 5. CONTRADITÓRIO ENTRE OS ARGUMENTOS IDENTIFICADOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 1001965-41.2017.8.26.0053 (CICLOCIDADE E MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO).

APÊNDICE 5. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1001965-41.2017.8.26.0053 (Ciclocidade e Municipalidade de São Paulo).

Inicial Ciclocidade (19/01/2017)	Manifestação Município (20/01/2017)
<p>(1) Legitimidade ativa da Ciclocidade</p> <p>“A presente ação objetiva resguardar o direito difuso de todos usuários, notadamente os ciclistas, haja vista a utilização das vias por eles, bem como a existência de serviços públicos e de estabelecimentos comerciais nessas vias. Dessa forma, os objetivos da associação Autora possuem estrita pertinência temática com o objeto da presente demanda. Dada a satisfação dos requisitos legais e considerada a pertinência da questão tratada como as finalidades da Autora, é inequívoca a sua legitimidade para a propositura desta ação”. (p. 16).</p>	<p>(1) Legitimidade ativa da Ciclocidade</p> <p>“Com a construção da terceira pista na Marginal Tietê, última grande obra de ampliação, restou preservado o atendimento ao tráfego de longa distância, isolando o mais possível a pista da esquerda, junto da calha dos rios, como pista expressa. Por elas não podem trafegar ciclistas” (p. 182).</p>
<p>(2) Cabimento da ação e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário</p> <p>“A Lei 7.347/85, em seu art. 1º, IV prevê o cabimento da Ação Civil Pública para a proteção de “qualquer outro interesse difuso e coletivo”. No presente caso, a medida objetiva resguardar o direito difuso à segurança, saúde e vida de toda a população que trafega nas marginais por qualquer modal de transporte”.</p> <p>“Tais direitos devem ser protegidos de forma liminar, tendo em vista a ameaça à vida daqueles que transitam nas vias, e a demonstração objetiva dos benefícios de se manter os limites de velocidade nos patamares atuais, questões objetivamente em risco diante do lançamento público do programa [...]” (p. 17).</p> <p>“Assim, resta demonstrado o preenchimento dos requisitos dos artigos 1º da Lei 7.347/85 e dos artigos 300 e seguintes do Código de Processo Civil de 2015, pois existe urgência no deferimento da medida e há comprovação do direito da Autora, autorizando a propositura desta medida” (p. 18).</p>	<p>(2) Cabimento da ação e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário</p> <p>“Há diversas opções tecnicamente viáveis para conciliar o bom fluxo das marginais com a segurança de seus usuários. A escolha entre as políticas públicas disponíveis cabe exclusivamente à Administração Pública Municipal” (p. 189).</p> <p>“Não é a primeira vez que a alteração de velocidade promovida pela autoridade competente é questionada no Poder Judiciário. E, como não poderia deixar de ser, concluiu o Poder Judiciário que a alteração é autorizada pelo Código de Trânsito Brasileiro, inserindo-se na discricionariedade do Poder Executivo, não cabendo ao Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo. Nesse sentido está consolidada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça [...]. Assim, do ponto de vista jurídico, inexistente qualquer possibilidade de acolhimento do pedido inicial” (p. 189, 190 e 192).</p>
<p>(3) Associação entre velocidade e acidentes</p> <p>“É cediço que a velocidade dos veículos automotores influencia sobremaneira na incidência e letalidade das ocorrências que os envolvem. A partir desse dado, políticas de acalmamento do tráfego com base na redução das velocidades máximas das vias urbanas</p>	<p>(3) Associação entre velocidade e acidentes</p> <p>“[...] Assim, o aumento das velocidades não pode ser visto como algo isolado, nos termos do recorte fático trazido na petição inicial [...]. (p. 179).</p> <p>“Conciliando o novo programa com aquele adotado em julho de 2015, serão mantidos os patamares atuais de velocidade máxima na faixa da direita da pista local. Estudos indicam</p>

APÊNDICE 5. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1001965-41.2017.8.26.0053 (Ciclocidade e Municipalidade de São Paulo).

Inicial Ciclocidade (19/01/2017)	Manifestação Município (20/01/2017)
<p>passaram para agenda de diversas organizações e governos ao redor do mundo, inclusive o Brasil”. (p. 2).</p> <p>“A partir das discussões da Década de Ação pela Segurança no Trânsito, foi elaborado, no âmbito das ONU, o Plano de Ação Global para a Década, o qual possui 5 pilares de atividades [...]. Em complementação, a Declaração de Brasília (Doc. 03), documento, aprovado por Governos de mais de 120 países, entre os quais o Brasil, aponta caminhos para implementar os compromissos de redução de mortes e lesões no trânsito previstos [...]” (p. 19).</p> <p>“Portanto, é uníssona a legislação vigente sobre trânsito no Brasil em adotar a redução de velocidades como diretriz e política efetiva para a redução do número e dos danos de acidentes”. (p. 22).</p>	<p>que as demais faixas da pista local, bem como as pistas centrais (esta somente da Marginal Tietê) e expressas, por não serem acessadas por veículos com velocidade reduzida ou até mesmo parados, como ocorre com aqueles saindo de comércios localizados nas Marginais, comportam o aumento na velocidade máxima permitida, de tal forma a propiciar deslocamento mais rápido dos veículos, sem comprometer a segurança dos usuários daquelas vias”. (p. 185).</p> <p>“A mudança, como dito, não se dará de modo linear, uma vez que nos trechos críticos de ambas as Marginais os limites máximos serão reduzidos, com ampla sinalização indicando a alteração, incluindo a instalações de sonorizadores, conforme demonstra documentação anexa”. (p. 186).</p>
<p>(4) Impactos na fluidez do tráfego</p> <p>“O único argumento que se apresenta até o momento para a implementação da medida de aumento das velocidades máximas é o suposto aumento da fluidez. Porém, reduzir as velocidades nas marginais não piorou o fluxo de veículos - pelo contrário, a média de congestionamentos nas marginais vem diminuindo desde 2013. O estudo de 2012 da CET sobre a 23 de maio também cita que a via, quando as velocidades máximas da avenida foram reduzidas, não apresentou mudança no volume de tráfego de veículos - ou seja, a redução de velocidades não impactou no fluxo” (p. 8).</p> <p>“Ao se colocar a velocidade a 90 km/h a velocidade média paulatinamente reduz, em razão do excesso de carros versus a necessidade de maior distância entre os veículos em razão da maior velocidade. Trata-se de teoria da física mecânica, denominada teoria do Funil, segundo a qual quanto mais rápido o mesmo número de carros tenta passar por determinado lugar, maior a tendência de se formar congestionamentos”. (p. 8 e 9).</p>	<p>(4) Impactos na fluidez do tráfego</p> <p>“O Programa Marginal Segura, com anúncio previsto para a próxima semana, objetiva aperfeiçoar a política atual de fixação das velocidades nas pistas das Marginais Pinheiros e Tietê, mantendo reduzidos os limites máximos em pontos críticos daquelas vias e permitindo um deslocamento mais rápido nos trechos mais seguros” (p. 179).</p> <p>“Percebe-se, Excelência, que não se trata de simples alteração dos limites de velocidade, mas sim de um programa municipal mais extenso [...] com acréscimo de inúmeras medidas operacionais e de políticas públicas voltadas à diminuição do risco de acidentes sem o comprometimento da fluidez do trânsito”. (p. 182).</p>
<p>(5) Enquadramento das vias Marginais</p> <p>“Ressalta-se a complexa dinâmica e grande variedade de tipos de usuários dessas vias, que, apesar de inicialmente previstas como vias de trânsito rápido, voltadas apenas para</p>	<p>(5) Enquadramento das vias Marginais</p> <p>“As Marginais Pinheiros e Tietê, construídas em 1960 como ligações rodoviárias voltadas a longos percursos, acabaram, com o tempo, sendo incorporadas no pequeno deslocamento</p>

APÊNDICE 5. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1001965-41.2017.8.26.0053 (Ciclocidade e Municipalidade de São Paulo).

Inicial Ciclocidade (19/01/2017)	Manifestação Município (20/01/2017)
<p>automóveis, adquiriram outra natureza com o passar dos anos, com o adensamento do entorno e a intensificação da presença de pedestres e ciclistas, inseridos para circulação nessas vias pelo próprio Poder Público e pela iniciativa privada com autorização do Poder Público. Nas Marginais estão situados estabelecimentos comerciais, estações de trem, conjuntos habitacionais, parques, pontos de ônibus, entre outros equipamentos que denotam o uso dessas vias não somente por automóveis [...]”. (p. 6).</p> <p>“Veja, portanto, que as Marginais não têm características de via expressa ideal, sendo plausível e necessária a aplicação de programas de redução de velocidades nessas vias, com fins de segurança no trânsito [...]”. (p. 8).</p>	<p>diário dos paulistanos. Com isso, aquelas vias idealizadas como conectoras do fluxo de veículos que chegam e partem da cidade pelas rodovias estaduais e federais, sem perder esta característica, também passaram a se qualificar como verdadeiras vias locais”. (p. 182).</p> <p>“[...] Assim, as Marginais são pistas de grande complexidade operacional e atendem a diferentes demandas. Logo, devem ter diferentes tratamentos. É necessário contemplar o tráfego de longa distância assim como garantir a operação do transporte coletivo nas pistas locais, sempre com segurança a todos os usuários”. (p. 183).</p>
<p>(6) Considerações sobre o Programa Marginal Segura</p> <p>“O ‘Programa Marginal Segura’, conforme mencionado anteriormente, foi apresentado publicamente pela gestão de transição em 20 de dezembro de 2016. Apesar de, até o presente momento, a Prefeitura não ter disponibilizado qualquer material sobre as medidas que serão tomadas, é possível, por meio das apresentações feitas, conhecer superficialmente as ações pretendidas”. (p. 14).</p> <p>“[...] Qualquer medida com o objetivo de acalmar o tráfego e reduzir o número e gravidade dos acidentes é louvável, entretanto, denota-se que parte das ações pretendidas objetiva (a exemplo do destacamento de ambulâncias), de forma paliativa, remediar as consequências das ocorrências e não suas causas”. (p. 14).</p> <p>Por fim, destacam-se duas conclusões do programa: i) substitui-se uma medida de eficácia comprovada por outras experimentais, o que representa verdadeiro balão de ensaio com vidas humanas e ii) compensa-se a certeza do aumento de mortos e feridos com eventuais ganhos de segurança com a implantação das outras medidas do programa que não têm o condão de impedir as perdas humanas, dado os riscos inerentes a velocidades tão elevadas, o que é inaceitável, considerando a possibilidade de maior eficácia na redução de danos”. (p. 15).</p>	<p>(6) Considerações sobre o Programa Marginal Segura</p> <p>“Conforme restará cabalmente esclarecido ao final da instrução, a alteração dos limites de velocidade impugnada pela parte autora se insere em programa social e de mobilidade urbana muito mais amplo, que prevê diversas medidas que vão além da definição da velocidade máxima permitida em cada uma das pistas das Marginais Pinheiros e Tietê, visando à redução do número de acidentes e minimização de seus efeitos”. (p. 178).</p> <p>“[...] E, além da definição dos limites de velocidades, o Programa Marginal Segura contempla uma série de medidas educativas e operacionais com o intuito de diminuir ainda mais o número de acidentes de trânsito e amenizar os efeitos quando de sua ocorrência [...]” (p. 179).</p> <p>“Assim, as placas educativas instaladas ao longo das Marginais servirão como incentivo à adoção de condutas seguras no trânsito. Além disso, serão intensificadas as medidas operacionais, sobretudo a sinalização dinâmica, a fiscalização intensiva de motocicletas, aumento das equipes de fiscalização e orientação e elevação do número de postos fixos de atendimento de acidentes”. (p. 181).</p>

APÊNDICE 5. Contraditório entre os argumentos identificados na Ação Civil Pública nº 1001965-41.2017.8.26.0053 (Ciclocidade e Municipalidade de São Paulo).

Inicial Ciclocidade (19/01/2017)	Manifestação Município (20/01/2017)
<p>(7) Participação da sociedade civil</p> <p>“[...] a medida anunciada de aumento dos limites de velocidade máxima das Marginais também contraria todas as diretrizes legais sobre a participação popular no tema, na contramão de administrações modernas, democráticas e transparentes”. (p. 22).</p> <p>“Conclui-se que a gestão das políticas de trânsito foi estruturada de modo a permitir a ampla participação popular, sobretudo por tratar-se de questões que interferem diretamente na vida do cidadão”. (p. 23).</p> <p>“Nota-se que o Programa ‘Marginal Segura’ foi lançado e pretende ser implantado antes da realização de qualquer audiência pública durante esta gestão, debate técnico e, mesmo no âmbito do CMTT, tendo sido prevista a apresentação do projeto Marginal Segura no dia 19 de janeiro (Doc.10) (seis dias antes do previsto para a implementação do programa) sem tempo para que se responda às solicitações ou proposições apresentadas, sem disposição para discussão de mérito da proposta (até porque apenas uma das diversas pautas previstas para a reunião) e, sem qualquer argumento que justifique tamanha urgência da medida que legitime o atropelo praticado”. (p. 23 e 24).</p>	<p>(7) Participação da sociedade civil</p> <p>“Ao contrário do alegado na petição inicial, houve intenso debate popular acerca dos limites de velocidade das Marginais, desde as alterações promovidas em julho de 2015 com crescente acirramento na campanha eleitoral do último ano. Não há que se falar, portanto, que se estaria diante de um suposto ato surpresa levado a cabo sem a manifestação dos diversos setores da sociedade”. (p. 179).</p> <p>“[...] Ultrapassado esse aspecto, no que se refere à imaginada tese de que não houve qualquer debate sobre a política pública ou inexistência de consulta a órgãos técnicos, diga-se que o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT), composto por conselheiros indicados pela sociedade civil, por operadores dos serviços de transportes e pela Administração Pública Municipal, tem por finalidade propor e opinar sobre questões relacionadas ao trânsito e ao transporte público. Inexiste disposição legal determinando que as regulamentações das velocidades das vias do Município de São Paulo devam ser autorizadas previamente por aquele Conselho”. (p. 187).</p> <p>“Nenhuma ação ou adoção de política pública é ou foi submetida à prévia aprovação expressa do Conselho, inclusive a redução das velocidades implementada em julho de 2015”. (p. 188).</p>

Fonte: elaboração própria.