

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

THAIS FERNANDES PEREIRA

*A Política de Isenção de Tarifa no Transporte Público: uma análise política dos casos
brasileiros*

Versão corrigida

São Paulo
2024

*A Política de Isenção de Tarifa no Transporte Público: uma análise política dos casos
brasileiros*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Jonathan Peter Phillips

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

F436p Fernandes Pereira, Thais
 A Política de Isenção de Tarifa no Transporte
 Público: uma análise política dos casos brasileiros /
 Thais Fernandes Pereira; orientador Jonathan Peter
 Phillips - São Paulo, 2023.
 97 f.

 Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
 Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
 Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
 concentração: Ciência Política.

 1. Política de Transporte Público. 2. Políticas
 Públicas. 3. Tarifa Zero. 4. Ciência Política. I.
 Peter Phillips, Jonathan , orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Anuência do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Thaís Fernandes Pereira

Data da defesa: 07/02/2024

Nome do Prof. (a) orientador (a): Jonathan Peter Phillips

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 08/04/24



(Assinatura do (a) orientador (a))

PEREIRA, T.F. *A Política de Isenção de Tarifa no Transporte Público: uma análise política dos casos brasileiros*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Aprovado em: 07/02/2024

Banca Examinadora

Prof. Dr.: _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Profª. Dra.: _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Adália Fernandes Moreira e Tubias André Neto, por todo apoio e incentivo recebido para sempre seguir estudando e pesquisando.

Ao meu orientador, Jonathan Peter Phillips, que me ensinou muito ao longo deste trabalho, sendo um apoio bastante presente. Continuar pesquisado é um desejo que foi criado ao longo desse processo, e ele foi fundamental para isso.

À Universidade de São Paulo e ao departamento de Ciência Política, por todos os excelentes professores com o qual tive contato, pela secretaria sempre tão proativa em ajudar, pelo ambiente inspirador que eu tenho orgulho de ter feito parte desde a graduação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro em parte do curso de mestrado.

À rede de pesquisadores de Tarifa Zero, que me ajudou em diversos sentidos ao longo dessa pesquisa.

Ao meu marido, João Pedro Pasquarelli Milani, que contribuiu com apoio emocional mas também operacional por diversas vezes.

RESUMO

PEREIRA, T.F. *A Política de Isenção de Tarifa no Transporte Público: uma análise política dos casos brasileiros*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Este trabalho é uma análise dos motivos políticos de municípios brasileiros adotarem a política de isenção de tarifa no transporte público, mais conhecida como tarifa zero. Propõem-se neste trabalho uma análise de métodos mistos com dados de diversas fontes, incluindo características das cidades, das eleições e dos prefeitos, mas também dados qualitativos de entrevistas com os atores-chaves de oito cidades com tarifa zero, e análise de texto dos programas de governo dos prefeitos. Os resultados das análises indicam que a tarifa zero no Brasil é uma política pouco planejada, apresenta mais aspectos de uma política social do que de mobilidade urbana, estando relacionada, em vários casos, à crise nas empresas de transporte proporcionada pelo modelo atual de cobrança de tarifas. Esse contexto representou uma janela de oportunidade para a implantação de uma política com bastante visibilidade e ganhos políticos em termos de popularidade e reeleição, especialmente em municípios com bons indicadores sócio-econômicos.

Palavras-chave: transporte público, ciência política, mobilidade urbana, políticas públicas, tarifa zero

ABSTRACT

PEREIRA, T.F. *The Fare-Free Public Policy: A Political Analysis of Brazilian Cases*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

This work is an analysis of the political reasons for Brazilian municipalities to adopt the fare exemption policy on public transport, better known as Tarifa Zero. This work proposes a mixed methods analysis with data from different sources, including characteristics of cities, elections and mayors, but also qualitative data from interviews with key actors in eight fare free cities, and text analysis of the programs government of mayors. The results of the analyses indicate that Tarifa Zero in Brazil is not a planned policy. It exhibits more aspects of a social policy than urban mobility, often being linked, in several cases, to the crisis in

transport companies caused by the current fare charging model. It represents a window of opportunity for the implementation of a policy with significant visibility and political gains in terms of popularity and re-election, especially in municipalities with good socio-economic indicators.

Keywords: Public transportation, political science, urban mobility, public policies, fare-free.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios Amostrados.....	26
---------------------------------------	----

Tabela 2 - Teorias.....	30
Tabela 3 - Partidos e o Espectro Político.....	35
Tabela 4 - Proximidade das Eleições e Adoção da Política.....	36
Tabela 5 - Análise das Reeleições.....	36
Tabela 6 - Partidos e o Espectro Político - Eleições Municipais 2016.....	39
Tabela 7 - Partidos e o Espectro Político - Eleições Municipais 2020.....	39
Tabela 8 - Partidos e o Espectro Político - Eleições Municipais 2016.....	40
Tabela 9 - Partidos e o Espectro Político - Eleições Municipais 2020.....	40
Tabela 10 - Escolaridade do Titular do Órgão Gestor.....	41
Tabela 11 - Conselho, Fundo de Transporte, Plano de Mobilidade Urbana, Funcionários Estatutários e Secretaria Exclusiva.....	42
Tabela 12 - Teste T de Student.....	44
Tabela 13 - Resultado da Regressão.....	45
Tabela 14 - Cidades Entrevistadas.....	47
Tabela 15 - Aprendizado de Políticas.....	62
Tabela 16 - Competitividade Econômica.....	63
Tabela 17 - Fluxo de Problemas.....	64
Tabela 18 - Mudança Partidária nos municípios que adotaram tarifa zero.....	67
Tabela 19 - Mudança Ideológica nos municípios em que houve mudança partidária.....	68
Tabela 20 - Escolaridade dos Prefeitos.....	70
Tabela 21 - Experiência na Política.....	71
Tabela 22 - Ocupação prefeitos eleitos, cidades com tarifa zero.....	71
Tabela 23 - Ocupação prefeitos eleitos, cidades sem tarifa zero.....	72
Tabela 24 - Resumo das Análises de Documentos.....	76
Tabela 25 - Resumo Geral dos Testes.....	79

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Boxplot do Índice de Gini e de Theil.....	33
--	----

Figura 2 - Boxplot do PIB per capita.....	34
Figura 3 - Boxplot das diferenças médias de votos entre o candidato eleito e o segundo colocado.....	37
Figura 4 - Boxplot do Índice de Gini.....	42
Figura 5 - Mapa das regiões com tarifa zero 1.....	55
Figura 6 - Mapa das regiões com tarifa zero 2.....	56
Figura 7 - Mapa das regiões com tarifa zero 3.....	57
Figura 8 - Mapa das regiões com tarifa zero 4.....	58
Figura 9 - Padrão de difusão da Tarifa Zero entre as regiões brasileiras.....	59
Figura 10 - Tamanho da população e ano de implementação de cada cidade (Região: Centro-Oeste).....	60
Figura 11 - Tamanho da população e ano de implementação de cada cidade (Região: Nordeste).....	60
Figura 12 - Tamanho da população e ano de implementação de cada cidade (Região: Sul)....	61
Figura 13 - Tamanho da população e ano de implementação de cada cidade (Região: Sudeste).....	61
Figura 14 - Proximidade entre Jornadas de Junho de 2013, Pandemia de Covid-19 e adoção da Tarifa Zero.....	66
Figura 15 - Propaganda sobre a Tarifa Zero.....	66

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. DEFININDO A TARIFA ZERO.....	14
3. EXPLICANDO A TARIFA ZERO: TEORIAS NA LITERATURA.....	16
3.1 Introdução.....	16
3.2 Teoria do Eleitor Mediano.....	16
3.3 Teoria da Política Partidária.....	19
3.4 Teoria da Difusão de Políticas Públicas.....	21
3.5 Teoria das Capacidades Estatais.....	23
3.6 Teoria dos Múltiplos Fluxos.....	27
3.6 Teorias de Análise do Perfil dos Prefeitos.....	30
4. FONTES DOS DADOS QUE SERÃO UTILIZADOS.....	32
5. DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA.....	34
6. EXPLICANDO A TARIFA ZERO: ANÁLISE DAS TEORIAS.....	38
6.1 Análise da Teoria do Eleitor Mediano.....	38
6.2 Análise da Teoria da Política Partidária.....	43
6.3 Análise da Teoria das Capacidades Estatais.....	45
6.4 Caracterizando os municípios entrevistados.....	52
6.6 Análises da Teoria dos Múltiplos Fluxos.....	68
6.7 Análise do Perfil dos Prefeitos.....	74
7. ANÁLISES DE TRIANGULAÇÃO.....	78
7.1 Análise de Texto dos Programas de Governo.....	78
8. CONCLUSÃO.....	83
9. BIBLIOGRAFIA.....	86
10. ANEXOS.....	95

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a política convencional de transporte público adotada nos municípios é financiada por meio da cobrança de tarifas. Segundo dados de 2022 da NTU (Associação das Empresas de Transporte Urbano)¹, apenas 5,8% das cidades brasileiras, que possuem política de transporte coletivo, tem algum tipo de subsídio para além da cobrança de tarifas. Segundo levantamento de pesquisadores do tema², temos notícia de cidades que subsidiam integralmente o transporte coletivo desde a década de 1990, no entanto, apenas entre 2016 e 2022 presenciou-se 43 cidades adotando políticas de isenção integral de tarifas no transporte público.

A cobrança de tarifas têm sido, principalmente na última década, tema de debate entre diversos setores da sociedade, não apenas no Brasil, mas em diversos países, reunindo acadêmicos, políticos, ativistas e movimentos sociais. Presenciamos uma série de protestos a nível nacional que ficaram conhecidos como Jornadas de Junho de 2013, tendo como mote inicial o aumento das tarifas em São Paulo. Se observarmos a história do transporte público no Brasil é possível perceber que a tarifa tem sido motivo de resistência social no Brasil a mais de um século (VELOSO, 2017). Esse conjunto de fatos explica porque as tarifas de transporte coletivo não são apenas um mecanismo técnico de financiamento de uma política pública, mas um tema político e social em debate e movimento.

Mesmo considerando as 43 cidades que adotaram o modelo de isenção integral da tarifa entre 2016 e 2022, a tarifa zero, enquanto política pública, ainda é um fenômeno raro, considerando que o Brasil possui atualmente 5.568 municípios, segundo dados do IBGE de 2022. Até 2015 tínhamos 21 cidades com a política e atualmente temos 64 cidades que a adotaram, até dezembro de 2022, um crescimento considerável em poucos anos, talvez ainda mais para uma política que muda completamente a convenção estabelecida não apenas no Brasil, mas na maior parte dos países, de uso do transporte público mediado pela cobrança de tarifas, ou seja, trata-se de uma mudança drástica e inesperada, tanto para as finanças públicas, relação entre cidadão e cidade, e para as empresas de transporte.

Pareceria contraditório imaginar que os prefeitos das cidades que antes cobravam tarifas, deram preferência para o subsídio integral das tarifas, tendo que levantar fundos para

¹ **Apenas 5,8% das cidades têm subsídios ao transporte público.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/apenas-58-das-cidades-tem-subsidios-ao-transporte-publico/>. Acesso em: 30/11/2023

² **Cidades com tarifa zero universal no Brasil.** Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FFgkyuQEeYYBgk5kWC1P9HKZzIECBS4H/edit#gid=647725414>. Acesso em: 30/11/2023

o seu financiamento e remodelando toda a estrutura já existente, sobretudo num momento de pressão sobre as finanças públicas, como foi o período da pandemia de Covid-19, quando poderiam apenas continuar adotando a convencional cobrança, do modo como é feito na maioria das cidades e já é aceito pela população. Há motivações nesta escolha que não são claras e nem óbvias, e devem ser exploradas.

A literatura que explora o tema, tanto nacional quanto internacional, tem se concentrado em descrever, na maioria das vezes, casos isolados, ou então reunir informações a respeito dos lugares em que a política foi adotada e as características técnicas da política.

Apesar de existirem estudos de caso, com natureza mais descritiva, sobre cidades brasileiras produzidas pela literatura nacional (PINTO, 2014; LOPES E MUNIZ, 2021; RIBEIRO E OLIVEIRA, 2019; CARVALHO, 2020), e alguns estudos que tentam entender o fenômeno de forma global e não apenas casos específicos (SANTINI, 2019, BRINCO, 2017, LOPES, 2017, KĘBŁOWSKI, 2019 E VERMANDER, 2021), ainda é necessário esclarecer os mecanismos causais que levaram à adoção da tarifa zero, através de estudos de natureza mais explicativa.

Entendemos que a isenção integral de tarifas não é apenas mais uma política de mobilidade urbana, mas um fenômeno político, construído historicamente enquanto tal, e que devemos estudá-la a partir desse pressuposto. Levando em conta o seu conteúdo político, a literatura ainda não explorou porque governos municipais têm adotado tarifa zero, de modo crescente e concentrado nos últimos anos, este trabalho pretende preencher essa lacuna, produzindo reflexões e hipóteses que poderão ser testadas e aprofundadas com testes estatísticos de inferência causal em trabalhos futuros.

A complexidade desta questão levou a necessidade de lançarmos mão não de apenas uma teoria que pudesse mediar as análises, mas uma série de teorias e métodos de pesquisa que juntos nos guiaram a aprofundar a compreensão a respeito do tema. A complexidade está no fato de que a política de transporte público tem especificidades em relação a outras políticas públicas. Por ser uma política permeada pelos interesses privados, das empresas de ônibus, e existir uma discussão em relação ao valor das tarifas, o debate está muito relacionado ao custo e menos em relação à qualidade, como as políticas de saúde e educação, por exemplo.

Para esse objetivo levantamos as teorias da ciência política que buscam compreender porque algumas políticas públicas são adotadas em alguns lugares e em outros não, como a teoria do eleitor mediano, a teoria da política partidária, a teoria das capacidades estatais, a

teoria da difusão de políticas públicas, a teoria dos múltiplos fluxos e teorias de análises de características dos prefeitos.

Para analisar essas teorias usamos métodos mistos e dados de diversas fontes, como dados quantitativos de características das cidades, das eleições e dos prefeitos, mas também dados qualitativos de entrevistas com os atores chaves de oito cidades com tarifa zero, e análise de texto dos programas de governo dos prefeitos. Contrastando com a literatura atual, as análises que conduzimos sempre levam em conta as evidências também nos casos em que a política não foi adotada, evitando, desse modo, conclusões erradas sobre as causas.

As análises indicam que diversas teorias centrais de políticas públicas não são suficientes para explicar um fenômeno tão complexo como a tarifa zero no Brasil. Percebemos que a teoria dos múltiplos fluxos explica melhor, quando nos leva a entender que não é uma política planejada, mas está relacionada, em vários casos, a crise nas empresas de transporte, proporcionada pelo modelo atual de cobrança de tarifas, e uma janela de oportunidade que se abre a partir de então, para a implantação de uma política com bastante visibilidade e ganhos políticos em termos de popularidade e reeleição.

No entanto, como as crises no setor de transporte são mais comuns do que cidades adotando a tarifa zero, também percebemos que ter um prefeito com algumas características específicas também é relevante para adoção de tal política, como: estar no primeiro mandato, ter maior grau de escolaridade, ser um empresário ou profissional liberal. Características das cidades também são relevantes, como: estar na região sudeste do país, ter um PIB per capita acima da média e bons índices socioeconômicos.

Podemos dizer que entender a tarifa zero demanda um trabalho de consulta de diversas fontes e métodos, dada a complexidade do fenômeno em questão, e que tentamos preencher essa lacuna produzindo um trabalho que pretende contribuir ao suscitar muitas possibilidades, não apenas de compreensão mas também de análises futuras.

Na próxima seção iremos abordar a política de transporte público no Brasil e delimitar uma definição de tarifa zero. Depois seguimos apresentando as teorias que serão utilizadas para mediar as análises, fontes dos dados, desenho de pesquisa e metodologia, resultado das análises, e por fim a conclusão.

2. DEFININDO A TARIFA ZERO

Antes de começar a explorar quais são as cidades brasileiras com a política e as teorias que nos ajudarão a investigar as razões para a implementação da tarifa zero em cidades

brasileiras, é importante delinear como a política de transporte público funciona no Brasil e uma definição da política de tarifa zero, que será usada ao longo deste trabalho.

A partir da constituição de 1988 há uma repartição de competências que consolidou a autonomia dos governos locais em diversas esferas políticas, sendo uma delas a gestão das políticas de transporte urbano coletivo por exemplo, que passa a ser de competência exclusiva dos municípios (art. 30, inciso V), sendo a União, responsável por criar as diretrizes nacionais.

Durante os anos 1990, alguns fatores levaram à privatização de empresas públicas municipais de transporte, substituindo-se o modelo de remuneração do transporte público por quilômetro rodado pela remuneração por passageiro transportado (GOMIDE e GALINDO, 2013). As estruturas federais de planejamento e financiamento dos transportes foram sendo desmanteladas, obedecendo a legislação de descentralização para estados e municípios a administração desse serviço. O aumento das tarifas chegou a 8% acima da inflação no ano de 1992 e continuou a subir nos anos posteriores, causando queda da demanda na maioria das cidades brasileiras. A queda se deveu não só ao aumento da tarifa, mas também a diminuição da qualidade do serviço, consequência da baixa capacidade de investimento público e o aumento do transporte informal de passageiros, esses fatores tiveram como desdobramento a privatização das empresas (GOMIDE e GALINDO, 2013).

Atualmente o modelo mais comum de sistema de transporte público no Brasil são empresas que operam o serviço e são remuneradas por meio das tarifas pagas pelos usuários, em alguns casos a prefeitura paga um subsídio à empresa como forma de complementação. Também é possível encontrar modelos em que a prefeitura fornece o serviço alugando ônibus de outra empresa, mas é responsável por contratar motoristas e cobradores, ou ainda um modelo em que a prefeitura local é completamente responsável pelo serviço, sem o envolvimento de empresas privadas.

Os municípios brasileiros de pequeno porte enfrentam diversos problemas relativos à mobilidade urbana. O desenvolvimento econômico brasileiro que produziu acesso facilitado ao automóvel, somado ao crescimento urbano vertiginoso nas últimas décadas, mudou o modo de se locomover não apenas em cidades grandes, mas também em municípios de porte pequeno (MATÉ et al., 2014), o crescimento dos sistemas de transporte público não acompanhou esse ritmo, e grande parte destas cidades atualmente ainda associam o deslocamento a meios individuais, priorizando o transporte particular, e serviços alternativos como mototáxi, por exemplo, e não desenvolveu ainda um Plano de Mobilidade Urbana.

A respeito da definição de tarifa zero, em vários estudos internacionais a política que no Brasil ficou conhecida por “tarifa zero” é comumente chamada de *Fare-Free Public Transport* (FFPT), existindo uma série de estudos de casos em diversos países (GOLDBERG, 2021; PINTO, 2021; QUENTIN DAVID, 2021; SUKOR ET AL.; 2021; CARR & HESSE; 2020; GILLIES, A. 2019; KEBLOWSKI, 2019; DUTRA, 2019; ŠTRAUB, 2019 AND 2020; BRICHE, 2017; CATS, 2017; HESS, 2017; FEARNLEY, 2013; GIOVANANGELLI & SAGOT-DUVAUROUX, 2012; VOLINSKI, 2012; D’ALESSANDRO, 2008; STORCHMANN, 2003; YADEN, 1998). Além disso, o Brasil é o único país da América Latina, que se tem conhecimento até então, com cidades que adotaram a política de tarifa zero (KEBLOWSKI, 2019). O conceito como tem sido usado em outras pesquisas se refere a: “*a system implemented on the vast majority of routes and services provided within a given Public Transport network, available to the vast majority of its users, most of the time.*” (KEBLOWSKI, 2019, p. 4). Essa definição exclui os modelos parciais de isenção de tarifa, que, em geral, se direcionam a um público em particular (estudantes e idosos, por exemplo), ou aqueles destinados a apenas uma rota, horário ou dia específico, ou ainda por tempo determinado. Utilizaremos essa definição ao longo deste trabalho para a seleção dos casos.

3. EXPLICANDO A TARIFA ZERO: TEORIAS NA LITERATURA

3.1 Introdução

Nessa seção serão apresentadas algumas teorias que serão utilizadas na análise e levantamento de hipóteses a respeito da adoção de tarifa zero em cidades brasileiras. De forma que, primeiramente apresento a teoria, suas origens e usos, seguido de um trabalho recente ou não, que contribui com conceitos chaves que serão utilizados na análise que seguirá do objeto estudado e depois será resumida numa curta frase a teoria levantada.

3.2 Teoria do Eleitor Mediano

Uma teoria que será útil a este trabalho, e bastante influente na interface entre política e economia, é o modelo do Eleitor Mediano. Desenvolvido inicialmente ainda nas décadas de 1940 e 1950 principalmente pelos autores Bowen (1943), Black (1948), Downs (1957), ela basicamente diz que em um contexto de sufrágio universal e desigualdade de renda, o eleitor mediano terá a sua renda menor do que a renda média, e no momento da eleição sua escolha

será por aquele candidato que lhe oferecer a melhor cesta de serviços públicos e redistribuição de renda, aumentando o gasto público nessas áreas.

Em trabalho publicado em 2011 os autores Menezes et al., realizaram uma pesquisa para testar a validade do modelo do Eleitor Mediano para o caso das reeleições municipais brasileiras utilizando dados do Censo Populacional e do TSE referente ao ano de 2000, preenchendo uma lacuna da literatura sobre o tema. Algumas hipóteses levantadas pelos autores são interessantes para pensar nas estratégias eleitorais dos prefeitos municipais e os gastos públicos durante o primeiro mandato, e sua relação com a demanda por serviços públicos de seus eleitores.

As estimativas feitas pelos autores partem do pressuposto de que candidatos à reeleição tentam atingir as preferências do eleitor mediano por meio da oferta de cestas de serviços públicos, que eles acreditam serem àquelas demandadas por esse eleitor durante o primeiro mandato. Portanto, quanto mais distante a cesta efetivamente ofertada estiver da demanda mediana, menor a chance de reeleição do candidato.

Através dessa análise notou-se que quanto maior a chance de reeleição do candidato menor o gasto público, o contrário também sendo verdade, com a possibilidade alta de se manter no cargo mais responsável fiscalmente será o candidato durante o seu mandato, principalmente nos últimos anos. Sendo que para aumentar as chances de reeleição o prefeito aumenta o gasto público. Em síntese, a pesquisa conduzida por Menezes et al (2011) conclui que “um aumento na magnitude do erro de percepção dos dirigentes municipais candidatos à reeleição em relação à cesta mediana demandada, tem um impacto negativo sobre a proporção de votos recebidos pelo candidato” (MENEZES et al., 2011, p.18), ou seja, o modelo do eleitor mediano se confirma pois para se reeleger, os candidatos de cidades brasileiras precisam alinhar o gasto em serviços públicos às demandas do eleitor mediano.

No início da década de 1980, Meltzer e Richard (1981) ao analisarem os Estados Unidos no período 1936-1972 confirmam suas hipóteses de que quanto mais desigualdade maior o apoio da população por políticas redistributivas. Desde então diversos estudos tentaram testar as hipóteses confirmadas pelos autores obtendo resultados controversos, nem sempre confirmando a premissa inicial. O chamado “paradoxo da redistribuição” é um desses resultados que contradiz Meltzer e Richard, ao encontrar pouco apoio à redistribuição em países mais desiguais, como os Estados Unidos por exemplo, e muito apoio em países europeus como menor desigualdade social (ALESINA E GIULIANO, 2011; KARABARBOUNIS, 2011).

Devido à escassa literatura nesse tema sobre países latino americanos, Méndez e Waltenberg (2018) publicaram um artigo no qual investigam o papel da desigualdade de renda nas preferências por redistribuição, controlando variáveis individuais e dados macroeconômicos (a partir dos microdados do Latinobarômetro e do Banco Mundial e Standardized World Income Inequality Database) por um período de 18 anos (1997-2015).

Analisando pelo índice de Gini, um incremento na desigualdade significa maior exigência por serviços públicos e aumento do gasto público. Diante dos altos níveis de desigualdade na década de 1990, observou-se de fato uma tendência de queda na desigualdade ao longo dos anos precedentes, esse fato podendo ser entendido como a “materialização política” de demandas da população (GAVIRIA, 2007, *apud*, MÉNDEZ E WALTENBERG, 2018) em governos de todos os espectros políticos, sendo que nos países governados por coalizões de esquerda e centro esquerda esses avanços foram mais aprofundados.

A análise que leva o nível de riqueza nacional, avaliado por meio do PIB, tanto entre países como no interior deles, também se mostrou significativa e positiva em relação à premissa do modelo. Quando observado a variação do PIB ao longo dos anos, verifica-se uma relação negativa e significativa intra países, o que demonstra que com o aumento da riqueza e a diminuição da exposição a riscos sociais, as pessoas se manifestam de forma menos contrária ao status quo distributivo.

Outros resultados ainda indicam que mulheres são mais favoráveis do que os homens por políticas sociais, confirmando inclusive estudos anteriores a respeito do tema, (CÓRNEO e GRÜNER, 2002; GAVIRIA, 2007; HAGGARD KAUFMAN E LONG, 2013, *apud* MÉNDEZ E WALTENBERG, 2018) e estar desempregado também se correlaciona com a demanda por redistribuição, enquanto a educação superior não apresentou efeito significativo, apesar de apresentar efeito positivo em outras literaturas (HAGGARD, KAUFMAN e LONG, 2013; SILVA e FIGUEIREDO, 2013, *apud* MÉNDEZ e WALTENBERG, 2018).

Resumidamente, alguns dos resultados mais importantes desse estudo é que de fato, os latinos americanos se incomodam com a desigualdade, as variáveis de nível de desigualdade e descontentamento com o status quo distributivo tem correlação positiva, indicando que, tomados em conjunto, os latino-americanos estariam mais próximos dos europeus do que dos estadunidenses, excluindo a possibilidade do paradoxo redistributivo ser aplicado.

Como a tarifa zero é uma política que demanda aumento do gasto públicos para a universalização de um serviço que antes era subsidiado, integralmente ou em parte, pelos seus usuários, podemos considerar que a teoria do eleitor mediano pode ser útil para entender o motivo por trás da adoção, mas a teoria apenas será confirmada se a análise de alguns dados

for condizente com as principais premissas da teoria. Para isso, analisaremos as condições de desigualdade social existente nos municípios estudados e o produto interno bruto, utilizando o índice de Gini, além do PIB municipal, para entender a demanda por gasto público, se existe muita desigualdade social na maioria dos municípios e um PIB baixo em relação aos municípios brasileiros de mesmo porte, podemos dizer que há também maior demanda por políticas sociais.

Sabendo a demanda, por meio do nível de desigualdade e renda, pode-se investigar se a adoção da tarifa zero está relacionada com uma estratégia eleitoral que aproxima o candidato à reeleição das demandas do eleitor mediano. Para isso algumas variáveis serão levantadas, i. a quantidade de prefeitos que tomaram a decisão no primeiro mandato, ii. o momento da tomada de decisão quando no primeiro mandato, iii. a competitividade das eleições anteriores a adoção da política, iv. no caso de ter sido tomada a decisão no segundo mandato investigar se ela foi uma promessa de campanha eleitoral, e se possibilitou a eleição de alguém do mesmo partido, v. grande variedade de espectro político dos partidos que implementam a política. Se a teoria do eleitor mediano explicar a adoção da tarifa zero esperamos que a maioria dos prefeitos tenham tomado a decisão em primeiro mandato, no penúltimo ou último ano de mandato, em eleições competitivas o que significa maior pressão do eleitor mediano, o conjunto de cidades que adotaram também vai nos apresentar variedade de espectros políticos adotando a política, e quando a decisão foi tomada em segundo mandato, ela pode ter ajudado a eleger um candidato do mesmo partido nas eleições posteriores a adoção da política.

3.3 Teoria da Política Partidária

As diferenças ideológicas e programáticas entre partidos têm sido usado no âmbito da ciência política como variável independente de muitos estudos que buscam explicar a implementação de determinadas políticas públicas. Pressupõe-se que as preferências por determinadas políticas e a escolha pela expansão ou retenção de gasto público são diferentes entre os partidos e dessa forma, é possível prever o comportamento político através da identificação do partido no poder.

Nessa perspectiva, ampla literatura indica que políticas redistributivas, que demandam aumento do gasto social, são políticas historicamente adotadas, com maior frequência, por partidos de esquerda, enquanto os partidos de direita dão maior preferência a políticas de ajuste fiscal e redução do estado de bem estar social. Isso acontece por conta dos vínculos que

os partidos estabelecem com a sociedade civil, enquanto partidos de esquerda estariam mais ligados a grupos mais desfavorecidos economicamente, a direita estaria associada aos grupos privilegiados (TAROUCO e MADEIRA, 2013).

Esses pressupostos têm sido questionados por uma série de autores mais recentes, que argumentam que as diferenças entre partidos de direita e esquerda têm diminuído consideravelmente ao longo das últimas décadas (HUBER e STEPHENS, 2001a, b), levando em conta que ambos espectros políticos, têm contribuído para o crescente enxugamento dos estados de bem estar social pelo menos desde a década de 1970. Allan & Scruggs (2004), ao analisarem dados referentes a 18 democracias, sobretudo países europeus, encontram um enxugamento das políticas e programas sociais desde a década de 1980, mas no entanto argumentam que nesses países o partidarismo ainda é capaz de exercer influência no gasto público.

No Brasil esse debate também é controverso. Muitos cientistas políticos argumentam que o sistema partidário brasileiro é ideologicamente inconsistente (NASCIMENTO et. al., 2013), com uma lógica oligárquica e coronelista (LEAL, 1975; KERBAUY, 2005) ou mesmo que os partidos políticos não importam enquanto variável independente (MAINWARING, 2001; AMES, 2003). No entanto, há estudos que mostram que mesmo no âmbito municipal os partidos são forças relevantes, que concentram políticos com preferências políticas alinhadas ao espectro político de seus partidos.

Tarouco e Madeira (2013) comparam os trabalhos de vários autores que tentaram enquadrar os partidos brasileiros em espectros políticos, produzidos a partir de diferentes metodologias de pesquisas. Essa análise mostrou que existe forte correlação entre os resultados obtidos pelos diferentes estudos, os autores argumentam que é possível identificar um padrão de atuação dos partidos brasileiros.

Codato et al. (2018) produziram um estudo com o objetivo de identificar se os candidatos de esquerda a câmara municipal de Curitiba em 2016 se diferenciavam nos aspectos sociais, políticos e partidários dos candidatos de partidos de direita. Os autores encontraram diferenças significativas entre os perfis dos candidatos de esquerda, centro e direita. De modo resumido, a forma como os candidatos se relacionam com a sociedade civil, os candidatos de esquerda são os mais próximos das orientações de seus partidos, e mantêm uma relação com a sociedade civil por meio de sindicatos, enquanto os candidatos de direita se relacionam com a sociedade civil mais por meio do bairro em que moram e a religião, já os candidatos de centro buscam conexões por meio da reputação pessoal e do prestígio social, além de possuírem um status social mais elevado que as duas outras categorias.

Apesar das controvérsias em relação ao uso de partidos políticos como variável independente, podemos observar que alguns estudos ainda demonstram certa relevância desse aspecto identificador da política brasileira. Nesse sentido, esperamos encontrar mais partidos de esquerda que adotaram a política de tarifa zero, não apenas por ser uma política social e aumento do gasto público, o que a partir da teoria seria mais provável de ser adotado por um partido de esquerda, mas também porque a tarifa zero é uma política pautada, historicamente, por movimentos sociais e atores da sociedade de civil de esquerda.

3.4 Teoria da Difusão de Políticas Públicas

Uma das abordagens da ciência política, que busca estudar comparativamente processos de mudança política são as análises de difusão de políticas, tanto entre governos nacionais quanto subnacionais. Um dos interesses desse tipo de estudo é compreender, porque alguns governos adotam determinadas políticas ou programas enquanto outros não. O caráter federativo brasileiro e a autonomia dos governos locais para adotar políticas públicas permite análises de difusão tanto verticais, quando há indução do nível federal, quanto horizontais, quando os municípios se influenciam para adoção de determinada política. Walker (1969), foi um dos precursores desse tipo de análise estudando a difusão de programas entre os estados norte-americanos, depois dele outros estudos surgiram em diferentes áreas, como educação, direitos civis, modelos de bem-estar, entre outros (COELHO et al. 2015).

Duas vertentes teóricas dos estudos de difusão se mantiveram fortes nos debates a respeito do tema até a década de 1990, resumidamente uma delas explica esse processo por meio da análise dos fatores chamados “internos”, ou seja, as características econômicas, e sociais da população, capacidade institucional, ideologia partidária e o grau de competição política. Essa vertente pressupõe que há sempre uma preocupação por parte dos políticos com relação ao resultado eleitoral, e suas decisões constantemente levam isso em conta, por isso a demanda por determinado serviço antecede a decisão do político em relação a adoção de determinada política, com o objetivo de favorecer esse possível eleitorado, outros fatores ainda são levados em conta, como a capacidade de financiamento da política, a posição ideológica dos políticos no poder, e as relações Executivo-Legislativo (COELHO et al. 2015).

A vertente que defende a precedência de fatores externos, pressupõe um diferente conjunto de fatores para explicar o mesmo processo, são eles, a proximidade geográfica das unidades de análise e as redes formais e informais que difundem determinadas ideias (COELHO et al. 2015). Elazar (1972) fez uma contribuição empírica importante para a

análise de que estados socialmente e economicamente similares tomam decisões parecidas com o objetivo de alcançar a mesma performance, também pode ocorrer a imitação de cidades menores em relação às maiores, nesse caso o governo decide por copiar ações implementadas em outras cidades que são maiores e/ou possuem um caráter de liderança na região, por querer que sua cidade seja comparável àquela com mais status social (CHIPAN e VOLDEN, 2005). Outra possibilidade é o aprendizado de políticas, nesse caso o governo observou as consequências positivas da adoção da política em outros lugares, “*when confronted with a problem, decision makers simplify the task of finding a solution by choosing an alternative that has proven successful elsewhere*” (BERRY; BAYBECK, 2005, pp. 505). A competitividade econômica também é uma possibilidade apresentada pelos autores, nesse caso a cidade pode se tornar mais atrativa para empresas privadas, por exemplo, ou expansão do comércio local, em relação às cidades próximas, com a adoção da política e isso influencia a tomada de decisão, já que há um ganho econômico.

Mais recentemente diversos autores, entre eles Berry e Berry (1990; 2007), têm criticado essa literatura, sob o argumento de que esses elementos quando analisados em separado não captam toda a complexidade dos processos de difusão de políticas. A partir disso, Berry e Berry (2007) construíram um modelo que unifica essas duas vertentes, pois se considerada isoladamente, a teoria dos fatores internos retira da análise a possibilidade de que as cidades tenham influenciado umas às outras, sendo pouco provável que vários municípios decidam por uma mesma política sem ter sofrido nenhuma influência, principalmente quando há proximidade geográfica.

Coêlho et al. produziu em 2015 um estudo tentando entender quais são os fatores políticos, institucionais e regionais que influenciaram a adoção do Programa Saúde da Família (PSF) nos municípios brasileiros durante o período de 1991 a 2010. A difusão dessa política não foi um processo de descentralização federativa automática, mas de caráter fragmentado e crescente ao longo do tempo. A parte específica deste estudo, que utiliza as teorias de difusão horizontal de políticas, ou seja, entre municípios, é interessante para esse projeto e por isso utilizaremos algumas das teorias levantadas pelo autor, para tentar entender a motivação por trás da adoção da política de tarifa zero no Brasil.

Os fatores de difusão chamados internos já serão contemplados na análise que leva em conta a teoria do eleitor mediano, portanto, para testar a teoria da difusão de políticas utilizaremos os chamados fatores externos. Seguindo Coêlho et al. (2015), dois aspectos são relevantes para investigarmos o tema: o primeiro é a proximidade geográfica entre os municípios que adotaram a política dentro de um mesmo estado, a teoria diz que quanto maior

for essa proximidade maior é a probabilidade de adoção da política, o segundo aspecto relevante, por sua vez, são os efeitos da vizinhança, ou seja, segundo Walt (2000, apud COELHO et al. 2015), políticas sociais primeiro se espalham na região onde surgiram e depois vão se difundindo para outras partes do país. Nesse sentido, a teoria nos diz que a difusão da política ocorrerá primeiro nas cidades próximas, pois é nessa região que as redes políticas formais e informais são mais ativas, e somente depois a política é adotada em outros estados do país.

Se o motivo para a adoção de política de tarifa zero em municípios brasileiros é a difusão dessa política entre os municípios adotantes, pressupomos encontrar alguns padrões nos dados desses municípios. O primeiro padrão esperado é a proximidade geográfica das cidades que adotaram a política, além de um padrão de difusão, que é primeiramente crescente numa mesma região, para depois se difundir para outros estados e regiões do país. Se existiu imitação de cidades menores em relação às cidades maiores, encontraremos cidades maiores que implementaram primeiro a política e cidades menores que implementaram depois. No caso de aprendizado de políticas, esperamos que as prefeituras tenham usado como modelo outras cidades, onde se sabe que a adoção de tarifa zero foi bem sucedida, com consequências positivas. Se houve a adoção por uma questão de competitividade econômica, é esperado que o governo tenha adotado a política para atrair empresas privadas para a cidade ou para expandir o comércio local em relação ao comércio das cidades vizinhas.

3.5 Teoria das Capacidades Estatais

Dentro da área de estudo de políticas públicas, há uma literatura específica engajada em entender o impacto do desempenho das organizações burocráticas sobre a implementação de políticas (SKOCPOL 1979; 1985, TILLY 1981, MANN 1984, GEDDES, 1986; EVANS, 1995; BESLEY e PERSSON, 2009; HENDRIX, 2010; EVANS, HUBER e STEPHENS, 2017). Em estudo bastante conceituado, Evans e Rauch (1999), procuraram mensurar a relação entre a existência de uma “burocracia profissionalizada” e o desenvolvimento econômico numa amostra de 35 países em desenvolvimento, no período entre 1970 e 1990. O estudo encontrou uma correlação positiva e significativa entre a escala utilizada para mensurar a burocracia profissionalizada e o desenvolvimento econômico medido pela variação do PIB per capita dos países em questão.

Muitos autores têm buscado identificar as relações entre estas duas variáveis: organização do serviço público e adoção de determinadas políticas, ao mesmo tempo que

argumentam que burocracias bem informadas tecnicamente influenciam a definição da agenda governamental. Recrutamento meritocrático somado a carreiras estáveis, produziriam burocratas autônomos e mais propensos à adoção de políticas regulatórias e redistributivas, que em geral envolvem altos custos à gestão pública e ao jogo político, já que são medidas com efeitos de longo prazo em relação aos ciclos eleitorais e políticos (KRAUSE, LEWIS e DOUGLAS, 2006; LOWI, 2009; COOK, 2010; EVANS, HUBER e STEPHENS, 2017).

A respeito do caso brasileiro, estudos têm indicado o alto grau de profissionalização das burocracias estatais, em relação à países da América Latina. De fato, a constituição de 1988 instituiu o concurso público como meio de ingresso no serviço público, além de ter criado procedimentos de controle sobre o mesmo (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010). O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) produziu uma pesquisa em 18 países da América Latina, a fim de conhecer a diversidade das configurações organizacionais nestes países, empregando duas dimensões para mensurar o serviço civil: i. autonomia, entendido como proteção à carreira profissional e contra a discricionariedade governamental, e seleção meritocrática, e ii. Capacidade funcional, como incentivos ao melhor desempenho e procedimentos de avaliação. No Brasil foi encontrado o que se conceituou de Burocracias Meritocráticas, principalmente em setores da administração federal brasileira (BID, 2007).

Em estudo recente, Marengo (2017) desenvolveu uma investigação a respeito da relação entre a existência de burocracias profissionais e o *state capacity*, mais especificamente no que diz respeito à adoção de políticas públicas urbanas nos municípios brasileiros. Para este estudo o autor considerou enquanto “burocracias profissionalizadas” a existência de dois critérios: i. Carreira estável e recrutamento baseada no mérito, enquanto resultantes de autonomia do funcionário público, e ii. Formação superior. Os achados deste estudo não apenas caracterizam o funcionalismo público dos municípios brasileiros como também investiga a correlação entre suas características e adoção das políticas urbanas.

A exigência de concurso público para a contratação de funcionários no Brasil a partir da constituição federal de 1988 produziu o fato de que dois em cada três servidores municipais estejam na categoria estatutário, categoria segundo o qual a contratação se dá por meio de concurso público. A escolaridade média encontrada entre os funcionários municipais é o ensino médio, sendo que apenas 16% possuem o ensino superior completo. A região Sul (24%) do país é onde se encontra o maior contingente de servidores estatutários com ensino superior, seguido respectivamente da região Sudeste (23,6%), Centro Oeste (22,7%), Norte (20%) e Nordeste (18,8%). Marengo (2017) não encontrou correlação entre as variáveis de renda per capita, índice de desenvolvimento humano, proporção de população urbana e

quantidade de funcionários públicos com formação superior, como se esperava, tendo em vista estudos como o de Evans e Rauch (1999), por exemplo, que associam o desenvolvimento econômico a profissionalização das burocracias.

Além dessa caracterização do perfil do funcionalismo público no Brasil, o objetivo principal da pesquisa de Marengo (2017) foi verificar se implementação de legislação e políticas urbanas estavam relacionadas a existência de maior quantidade de “burocracia profissionalizada” no município, isso considerando as seguintes políticas urbanas: Plano Diretor, definido pelo Estatuto das Cidades; Lei de Zoneamento Urbano; Lei de Uso e Parcelamento do Solo, Lei de Contribuição de Melhorias Urbanas, Lei de Operação Urbana Consorciada e Conselho Municipal de Política Urbana. Os resultados da pesquisa demonstram correlação entre a existência de maior quantidade de funcionários profissionalizados e adoção das políticas urbanas, já que, segundo o autor:

A proporção de implementação desta legislação e políticas restringe-se a cerca de um quarto daqueles municípios com até 20% de funcionários weberianos. Em contraste, nos municípios em que a proporção de estatutários com nível superior representa mais de 20% dos servidores municipais, a frequência das políticas situa-se em patamar expressivamente mais elevado, em torno de 50% dos casos (MARENCO, 1043, 2017).

Deve-se levar em conta que a existência de 20% de funcionários estatutários com nível superior em um município brasileiro é uma taxa alta comparativamente, pois, como já citado, a maioria dos municípios apresentam não mais do que 16%. Portanto, municípios com mais de 20% de servidores estatutários com ensino superior completo têm 54% de chances de ter adotado a política do uso e parcelamento do solo, 41% zoneamento urbano e 36% de melhorias urbanas em relação aos municípios com proporção inferior de servidores estatutários dentro da categoria estudada.

Outros achados do estudo de Marengo (2017) também são relevantes para fins de pesquisa deste trabalho. Ao buscar outras variáveis que também poderiam estar relacionadas à adoção dessas políticas, o autor avalia a desigualdade de renda dos municípios, medida pelo índice de Gini, e a sua relação com adoção das políticas urbanas. Foi encontrada correlação negativa e estatisticamente significativa, o que significa dizer que municípios menos desiguais têm maior probabilidade de introduzir legislação sobre o espaço urbano, portanto uma das possíveis interpretações é que “políticas regulatórias e redistributivas, que alteram a distribuição de recursos não estatais teriam, assim, mais chances de serem adotadas em contextos de maior equilíbrio social” (MARENCO, p.1046, 2017).

Em trabalho publicado recentemente, Grin (2021) mobilizou algumas variáveis de capacidades estatais que podem ser úteis para este trabalho. O autor estudou os consórcios intermunicipais no Brasil utilizando algumas variáveis de capacidades estatais administrativas e relacionais, para entender se estas influenciam na adoção da estratégia de consórcio entre municípios. O autor utiliza como capacidades administrativas o que chamou de condições gerenciais medidas através da existência ou não nos municípios de plano municipal, fundo municipal, secretaria exclusiva, servidores com escolaridade média ou superior, entre outras variáveis como o índice de Gini, PIB per capita, receita corrente e despesa corrente. Para a análise Grin (2021) utiliza também o que chamou de mecanismo de controle social, medido através da existência ou não de conselho municipal. Três políticas municipais foram utilizadas pelo autor para essa análise, saúde, educação e saneamento.

Para a política de educação apenas a variável Plano Municipal de Educação foi significativa estatisticamente, aumentando em 71% a chance do município adotar o consorciamento com outro município. No setor de saneamento a existência de conselho municipal aumenta em 74% a chance do consorciamento, enquanto na saúde nenhuma variável foi significativa.

Se as capacidades estatais explicam a política de tarifa zero nos municípios brasileiros, esperamos encontrar nos dados uma quantidade de funcionários com nível superior e trabalhando em regime estatutário maior do que a média para municípios do mesmo porte. Do mesmo modo, já que políticas redistributivas teriam mais chances de serem adotadas em contextos de maior equilíbrio social, é esperado que os índices de desigualdade, medidos por meio do Gini, indiquem menor vulnerabilidade e desigualdade social nos municípios com tarifa zero, em relação àqueles que não adotaram a política e dispõem do mesmo porte.

A tarifa zero é uma política que, em alguns casos, depende de um corpo técnico que planeja a política por conta das mudanças que gera na circulação de pessoas na cidade, na lotação dos ônibus e demanda crescente de passageiros, é possível que para cidades maiores seja difícil produzir esse planejamento sem pessoal capacitado, já que em muitos casos, a política produz diversas externalidades. Desse modo seria interessante também verificar se os municípios com tarifa zero possuem, excepcionalmente, maior estrutura de planejamento de políticas urbanas, ou seja, maior capacidade administrativa, isso pode ser testado verificando-se a existência de plano municipal de transporte, secretaria municipal exclusiva para mobilidade urbana, fundo municipal para o transporte e escolaridade do titular do órgão gestor.

Se a tarifa zero também é uma política que pode ter surgido a partir de demandas da população, já que existem alguns movimentos sociais que a reivindicam, como é o caso do Movimento Passe Livre de São Paulo e o Movimento Tarifa Zero de Minas Gerais, também é importante medir a capacidade relacional através da existência ou não de conselho municipal de transporte nas cidades.

Para essa análise pretende-se também entender se as variáveis de capacidades estatais citadas nesta seção se relacionam com a variável dependente tarifa zero. Para isso iremos analisar se existem diferenças de médias relevantes e estatisticamente significativas nas variáveis de PIB, IDHM, quantidade de funcionários estatutários, população e Gini das cidades com e sem tarifa zero. E, se existir, iremos usar essas variáveis como controles de uma análise de regressão logística, que irá nos dizer se as variáveis de capacidade estatal administrativa e de controle social (fundo municipal, plano de mobilidade, conselho, escolaridade do responsável do órgão gestor de mobilidade urbana e secretaria exclusiva) se relacionam com a adoção de tarifa zero nos municípios.

3.6 Teoria dos Múltiplos Fluxos

O modelo de Kingdon (2003), originalmente chamado de *multiple streams framework*, é uma teoria que ajuda a compreender porque alguns temas recebem mais atenção dos decisores públicos do que outros e o processo pelo qual isso acontece, ao enfatizar especificamente o momento da formação de agenda governamental. O objetivo é compreender o processo político pelo qual uma ideia se torna uma alternativa de solução para determinado problema público, monopoliza a opinião sobre o assunto e ascende à agenda governamental, provocando mudanças em uma determinada política pública. Portanto, contribui para o entendimento não apenas da composição da agenda, mas também como e porque ela muda de tempos em tempos.

O modelo apresentado por Kingdon foi elaborado a partir das ideias sobre comportamento organizacional e processo decisório do modelo conhecido por Garbage Can de March, Olsen e Cohen de 1972. Ao escrever essa teoria, esses autores objetivaram demonstrar que os processos políticos que levam a tomada de decisão a respeito de uma tema, em políticas públicas, são complexos e incoerentes, muitas vezes não seguindo uma sequência lógica como a proposta pelo modelo do ciclo de políticas públicas. Tendo isso em vista, soluções, problemas e decisões são processos independentes, apesar de articulados, e muitas vezes, decisores públicos partem de determinadas soluções existentes à procura de um

problema que melhor se encaixe, e não o contrário, ou seja, problemas e soluções são gerados sem nenhuma relação entre si, e depois encaixados conforme o contexto favorável.

Considerando a concepção do modelo da “lata do lixo” (*Garbage Can*) e os padrões encontrados em sua pesquisa empírica, Kingdon propõe a tipologia dos três fluxos ou três momentos, distintos e independentes, do processo de formação da agenda, pelo qual uma ideia ou um tema caminha até ascender à agenda governamental, são eles: i. fluxo de problemas, ii. fluxo de soluções e, iii. fluxo do processo político. É a convergência desses três fluxos que explica os motivos de certos problemas ou soluções irem para a agenda governamental de decisão.

O primeiro deles - fluxo de problemas, busca analisar o momento em que determinados temas são reconhecidos enquanto problemas e selecionados para serem resolvidos. Para essa análise Kingdon faz uma diferenciação entre problemas e condições. Condições podem se tornar problemas para os decisores, e isso ocorre por meio de três mecanismos: indicadores, eventos ou crises.

No segundo, fluxo de soluções, Kingdon apresenta um momento em que alternativas são geradas, mas sem necessariamente estarem relacionadas a problemas específicos. Essas ideias de alternativas são pensadas por comunidades (*policy communities*), geralmente compostas por uma série de atores dentro e fora do Estado, como pesquisadores, acadêmicos, analistas de organizações da sociedade civil ou de grupos de interesse, funcionários públicos e etc. Essas ideias geradas nessas comunidades são disseminadas, por meio da persuasão dos atores que as defendem, e podem alcançar um certo consenso, se difundindo. Quando consideradas viáveis do ponto de vista técnico e econômico, com custos toleráveis, podem compartilhar a aceitação dos formuladores de políticas.

O terceiro - fluxo político, por sua vez, é bastante centrado na negociação política e o contexto em que ela ocorre, nele estão presentes forças políticas organizadas, a opinião pública e o próprio governo. Neste fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: i. o clima ou humor nacional, que pode ser caracterizado como um contexto em que o debate público se concentra em determinadas questões por um período de tempo, ii. forças políticas organizadas ou grupos de pressão, quando conseguem, de alguma forma, levar suas demandas ao governo e, iii. mudanças dentro do governo, trazendo novos atores ao poder, por exemplo, para Kingdon, o início de um novo governo é, inclusive, um dos momentos mais favoráveis a mudanças na agenda, assim como o primeiro mecanismo, clima ou humor nacional, e o terceiro, mudanças no governo, são os maiores propulsores de mudanças de agenda.

As mudanças na agenda, são determinadas pela junção dos fluxos (*coupling*), quando finalmente há oportunidades para a mudança, ou abertura das janelas de oportunidade (*policy window*), momentos transitórios e que não perduram por um longo período. Esses momentos são ideais para a apresentação de uma proposta, quando ela tem maior chance de aceitação. Quando um fluxo se desarticula dos demais essa janela se fecha.

Para a junção dos três fluxos é necessário a existência de um importante ator, ou conjunto de atores, centrais para o modelo de Kingdon: o empreendedor de política (*policy entrepreneurs*). Esse ator ou atores, podem atuar tanto dentro quanto fora do governo, na defesa de uma ideia ou proposta de política na qual investe tempo e energia na defesa e difusão. Eles promovem suas ideias em comunidade de políticas (*policy communities*) mas também para o público em geral, como em palestras, audiências públicas, conferências e etc. Existem três tipos de benefícios ou ganhos futuros que esses atores perseguem: i. benefícios materiais, que podem ser orçamentário, benefícios eleitorais para políticos dentre outros; ii. benefícios intencionais, quando o objetivo é promover determinados valores políticos e por último; iii. benefícios solidários, quando o ator simplesmente quer se engajar por uma causa.

Se a teoria dos múltiplos fluxos de fato se aplica para explicar a adoção de tarifa zero nos municípios brasileiros, iremos encontrar nos dados alguns fatores que representam cada um dos fluxos descritos na teoria de Kingdon (2003). No primeiro fluxo, para uma determinada condição virar um problema e chamar a atenção do decisor público, nesse caso os prefeitos das cidades, é necessário que alguma crise, evento ou indicador pressione a ação governamental. Desse modo, esperamos encontrar nos casos estudados qualitativamente, se houve crises e eventos que chamaram a atenção dos gestores públicos influenciando a entrada da política de tarifa zero na agenda decisória do governo. Além disso, podemos observar nos casos estudados quais foram os tipos de crises e eventos ocorridos e a frequência em que eles ocorreram, para saber se é uma condição necessária para a adoção da tarifa zero.

O fluxo das soluções não acontece necessariamente em concomitância com o fluxo dos problemas, pode ter acontecido anos antes ou até mesmo em paralelo, no caso da tarifa zero, as jornadas de junho e os movimentos sociais por tarifa zero podem ter chamado a atenção dos decisores públicos para a existência desse tipo de sistema de transporte, e cidades próximas podem ter adotado a política mostrando o quanto ela aumenta a popularidade do prefeito que a adotou, com custos toleráveis e viabilidade técnica, tornando-a uma ideia interessante politicamente.

Se a teoria dos múltiplos fluxos estiver correta, esperamos encontrar relação entre o debate nacional a respeito da tarifa zero e a adoção da política, isso pode ser questionado por

meio das entrevistas e também observado por meio da proximidade temporal entre adoção e ocorrência do debate.

No fluxo político, por sua vez, a fase das negociações e tomada de decisão pode ser influenciada, segundo Kingdom, por mudanças de governo. Dessa forma esperamos encontrar, nos dados, uma grande quantidade de municípios que adotaram a política num momento em que houve transição partidário no poder, ou seja, a entrada de um novo partido. Por fim, nesse fluxo, também encontraremos o empreendedor de política, figura importante no modelo de Kingdom, como alguém que influencia a tomada de decisão em relação a algum tema específico, carregando uma ideia, assim, poderemos identificar se é uma figura que interfere em muitos casos, sendo importante para a decisão por tarifa zero.

3.6 Teorias de Análise do Perfil dos Prefeitos

Achamos importante incluir uma seção de análise do perfil dos prefeitos municipais. Essa análise se justifica por dois principais motivos, o primeiro é que, dado o contexto institucional brasileiro, instaurado pela constituição de 1988, os prefeitos ganharam amplos poderes no que concerne não apenas a assuntos políticos, mas também funções administrativas. Como apontado por Avellaneda (2008), esses atores são os principais tomadores de decisão a nível local. Em segundo lugar, essa importância da figura do prefeito pode ser confirmada pelo conteúdo das entrevistas conduzidas neste trabalho, em que todas as cidades afirmaram que o prefeito foi o idealizador da política.

Em estudo recente, Rocha, Orellano e Bugarin (2017), investigaram o papel das características dos prefeitos nos indicadores fiscais dos municípios brasileiros. Segundo os autores, esse é o primeiro estudo a investigar o caso dos municípios brasileiros, sendo uma literatura quase que exclusivamente internacional. Neste estudo, os autores coletaram dados das eleições majoritárias de 2000, 2004 e 2008 e concluíram que os prefeitos municipais com maior nível de escolaridade e experiência anterior na administração pública tendem a gastar menos em despesas correntes. A partir dessa lógica pressupomos que esse perfil de prefeito estaria menos propenso a adotar política de tarifa zero, já que essa política demanda um aumento do gasto público.

A segunda análise é a respeito da experiência anterior dos prefeitos na política, seja ela municipal, estadual ou federal. Alguns trabalhos acadêmicos indicam que a falta de experiência anterior na política pode ser um indicativo de políticos de perfil *outsiders*, e que

estes estariam mais propensos a adotarem um discurso *anti establishment* e políticas não convencionais (LINZ; VALENZUELA, 1994).

Estamos considerando que a tarifa zero é uma política não convencional, já que a política de transporte público no Brasil convencionou-se a ser financiada por meio das tarifas pagas pelos usuários, e apenas uma quantidade pequena de municípios têm seguido pelo caminho da isenção total das tarifas, adotando uma política pública que é, inclusive considerada radical por setores contrários a ela e aos movimentos sociais que a reivindicam.

Segundo Picussa e Codato (2022) na literatura especializada, frequentemente os termos discurso *anti-establishment*, outsiders e líderes populistas são tratados de forma equivalente, e apesar de serem conceitos distintos, os três possuem em comum o descontentamento com a política corrente. Oliveira et al. (2019) traça um pouco da história recente da ascensão de *outsiders* na política, segundo o autor trata-se de um fenômeno recente porém crescente em diversos países. No Brasil, em específico, o descontentamento com a política vem se agravando desde 2014, diante dos acontecimentos relacionados a casos de corrupção e prisão de membros das elites políticas. Eleger candidatos fora do *mainstream* político e dos partidos maiores tem sido visto em cidades de grande porte como São Paulo e Belo Horizonte. Essa tem sido a forma dos eleitores expressarem a insatisfação da descredibilização em relação à política. Esses políticos se aproveitam desse sentimento através de um discurso *anti-establishment*, e apelo pela eficiência da máquina pública.

Para uma análise mais complexa desse assunto, seria interessante entender a relação entre esses atores políticos e seus partidos, se é uma relação recente ou de longa data, se os partidos são grandes ou pequenos, se esses atores já foram políticos em algum momento da carreira, ou se a eleição anterior a adoção da tarifa zero foi a primeira vez, entre outras variáveis como o discurso político durante a campanha.

No entanto, não teremos capacidade de fazer uma análise mais complexa desse tipo, faremos apenas uma análise inicial a respeito da profissão anterior do candidato no momento da eleição e se ele era político antes de se eleger. Assim, podemos gerar uma reflexão que pode se desdobrar numa investigação mais focada neste tema em estudos posteriores.

Pretende-se, com essas e outras teorias de apoio, observar e entender a lógica por trás da adoção da tarifa zero no Brasil. Também iremos construir um quadro das características socioeconômicas e políticas dos municípios com tarifa zero, abrindo a possibilidade dessa forma de entender o que os diferenciam dos municípios sem a política. No próximo capítulo iremos apresentar as fontes de dados utilizadas por esse trabalho e em seguida o desenho e metodologia de pesquisa.

4. FONTES DOS DADOS QUE SERÃO UTILIZADOS

Alguns estudos sobre tarifa zero tentaram informar a quantidade de cidades brasileiras que adotaram essa política, fornecendo em seus trabalhos listas que variam entre 10 e 30 cidades (BRINCO, 2017; VELOSO, 2017; CARIBÉ, 2019; SANTINI, 2019, VERMANDER; 2021 e LOPES, 2017; 2021). Essa informação sempre foi coletada a partir de artigos de jornais publicados na internet, noticiando a implementação da tarifa zero na cidade, por vezes notícias da própria prefeitura, publicados em sites institucionais, mas também em sites de notícias regionais.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais produzida pelo IBGE em 2020, por sua vez, informou a existência de 183 cidades que não exigem o pagamento de uma tarifa para a utilização do transporte público. No entanto, mas recentemente, alguns pesquisadores do tema (Daniel Santini, Rafael Calabria e Marijke Vermander) começaram a fazer um levantamento colaborativo³, atualizado com frequência com checagem de informações, e que inclusive foi atualizada de acordo com levantamento publicado recentemente pela NTU (Associação Nacional de Transportes Urbanos)⁴.

A base de dados do IBGE, tem uma quantidade de casos bem divergente das listas citadas por trabalhos recentes que investigaram o tema. Por esse motivo, resolvemos checar as informações através de uma amostra com 10% das cidades presentes na base do IBGE, contendo duas cidades do norte do país, 3 cidades do nordeste, 11 cidades do sudeste, 3 do sul e 2 do centro-oeste. As faixas populacionais consideradas foram duas: Até 20 mil habitantes e acima de 20 mil habitantes, compondo, “pequenos” e “médios” municípios. Para que não houvesse nenhuma região sem nenhuma cidade, amostrou-se 21 cidades ao invés de 19, para que o norte do país, região com menor número de cidades, também fosse representado. Na tabela abaixo podemos ver quais são essas cidades, seu respectivo estado, o extrato da amostragem ao qual pertence e qual foi a resposta da cidade em relação a existência de política de tarifa zero.

³ Essa lista pode ser acessada no endereço:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FFgkyuQEeYYBgk5kWC1P9HKZzIECBS4H/edit#gid=647725414>

⁴ **Mais de 40 cidades brasileiras aplicam tarifa zero no transporte coletivo; veja lista | Minas Gerais | G1.** Acesso em: 30/11/2023

<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/09/14/mais-de-40-cidades-brasileiras-aplicam-tarif-a-zero-no-transporte-coletivo-veja-lista.ghtml>. Acesso em: 30/11/2023

Tabela 1 - Municípios Amostrados

Município	Estado	Estrato	Tem de fato tarifa Zero? (Checagem)
Cocal	PI	2 - Nordeste - Pequeno	Não
Paulistânia	SP	3 - Sudeste - Pequeno	Não
Bujaru	PA	1 - Norte - Pequeno	Não - apenas estudantes
Dom Eliseu	PA	1 - Norte - Médio	Não - apenas estudantes
Piquerobi	SP	3 - Sudeste - Pequeno	Não - apenas estudantes
Selvíria	MS	5 - Centro-Oeste - Pequeno	Não - apenas estudantes
Zé Doca	MA	2 - Nordeste - Médio	Sem Resposta
Serra do Mel	RN	2 - Nordeste - Pequeno	Sem Resposta
Guimarânia	MG	3 - Sudeste - Pequeno	Sem Resposta
Simolândia	GO	5 - Centro-Oeste - Pequeno	Sem Resposta
Castelo	ES	3 - Sudeste - Pequeno	Sim
Tanguá	RJ	3 - Sudeste - Pequeno	Sim
Álvares Florence	SP	3 - Sudeste - Pequeno	Sim
Bady Bassitt	SP	3 - Sudeste - Pequeno	Sim
Batatais	SP	3 - Sudeste - Médio	Sim
Coroados	SP	3 - Sudeste - Pequeno	Sim
Luís Antônio	SP	3 - Sudeste - Pequeno	Sim
Morungaba	SP	3 - Sudeste - Pequeno	Sim
Engenheiro Beltrão	PR	4 - Sul - Pequeno	Sim
Manoel Ribas	PR	4 - Sul - Pequeno	Sim
São Jorge do Patrocínio	PR	4 - Sul - Pequeno	Sim

Fonte: Autoria própria

Para investigar a existência da tarifa zero nessas cidades, utilizamos o telefone encontrado nos sites institucionais das prefeituras municipais e também as páginas do Instagram para o envio de mensagens. Foi perguntado se na cidade, de fato, existe transporte público, e em seguida se a população em geral precisa pagar uma tarifa para utilizá-lo. Houve uma tentativa de entrar em contato por pelo menos 3 vezes com cada uma das cidades.

Não conseguimos contato com 4 cidades, mas das 17 cidades que foi possível obter uma resposta, 6 responderam que a cidade não dispõe de política de isenção de tarifa no transporte público, enquanto 11 cidades responderam afirmativamente a esta pergunta, confirmando o dado do IBGE. Se considerarmos apenas as 17 cidades que conseguimos entrar em contato, temos que 64,7% das cidades confirmaram o dado do IBGE, o que indica uma

grande margem de erro nos dados produzidos por essa base. Também é curioso que 4 cidades afirmaram que não existe sistema de transporte público, apenas o sistema de transporte escolar, e esse sim gratuito. É possível que, ao responder a pergunta da pesquisa do IBGE, algumas cidades consideraram o único transporte existente na cidade, o escolar no caso, e como ele é gratuito para todos os estudantes, escolheram a opção isenção para toda a população.

A amostra nos levou a levantar a hipótese de inconsistência dos dados, e por isso optou-se por utilizar a lista colaborativa que foi produzida e está sendo mantida por pesquisadores do tema, essa lista conta com 64 cidades que adotaram a tarifa zero até dezembro de 2022.

5. DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA

O desenho desta pesquisa propõe explorar informações, tanto de forma orientada a variável, ou seja, a análise descritiva e inferencial de um banco de dados com várias unidades espaciais (municípios), quanto de forma orientada ao caso, na análise de respostas de entrevistas com questionário semi-estruturado, conduzida com gestores e políticos de algumas cidades com tarifa zero.

Reunimos algumas teorias e suas premissas que são interessantes para ajudar a explicar a tarifa zero, e a partir dos dados, sobretudo de pesquisas do IBGE, para informações básicas municipais, e do TSE, para dados eleitorais, pretendemos verificar se os dados condizem com as premissas das teorias e de fato, explicam a tarifa zero.

Para isso utilizaremos gráficos e tabelas, comparando dois grupos de cidades: as cidades que adotaram a tarifa zero e aquelas que não adotaram. Para o segundo grupo faremos um recorte de municípios com até 400 mil habitantes, pois esse é o máximo de habitantes que uma cidade que adotou a tarifa zero possui. Esse recorte é necessário pois no Brasil as metrópoles concentram um adensamento populacional muito grande e, conseqüentemente, características políticas, sociais e econômicas muito distintas dos municípios tratados por essa pesquisa, que são, sobretudo, de pequeno porte. Dessa forma, consideramos pertinente a adequação da amostra de cidades que não adotaram a tarifa zero, para fins de comparação com as cidades que adotaram a política.

Em relação às variáveis eleitorais, como o partido do prefeito, se primeiro ou segundo mandato, ano do mandato na época da adoção e competitividade da eleição, estamos considerando apenas os municípios que sabemos o ano da implementação, ao todo são 64

idades. Essa informação foi coletada sobretudo através de notícias de jornais, mas também de sites das próprias prefeituras informando à população a adoção da política. É importante ressaltar um certo viés dessa amostra, das 64 cidades analisadas, 32 implantaram a tarifa zero entre 2020 e 2022, ou seja, metade. Isso ocorreu pois, recentemente a implementação dessa política tem sido bastante midiaticizada, houve uma crescente de cidades que tem anunciado a implementação em suas redes sociais, o que tornou possível a coleta de dados.

Também conduzimos entrevistas semi-estruturadas, para testar teorias que demandam análise de dados qualitativos, como a teoria dos Múltiplos Fluxos, e também saber a motivação dos atores envolvidos na adoção da política, assim como outros detalhes. O objetivo foi coletar dados a partir de entrevistas semi-estruturadas, aplicadas em ambiente online, com servidores públicos ou políticos envolvidos direta ou indiretamente com a administração ou introdução da política de transporte público sem tarifa de 8 cidades, o que significa um pouco mais de 10% de todas as cidades que implementaram a política até 2022.

Para a escolha dos entrevistados, considerou-se o critério de “cidades com mais de 20 mil habitantes” pelo fato de a Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.12.587/2012) estabelecer a obrigatoriedade do desenvolvimento de planos diretores de mobilidade urbana a todos os municípios com mais de 20 mil habitantes de acordo com os padrões estabelecidos pela lei. Considerando também que municípios desse tamanho em geral, possuem maior demanda por transporte público e uma rede mais complexa, o que tornaria mais desafiador a implementação da política de tarifa zero do que em cidades menores.

Desse modo, fizemos uma lista com todas as cidades com população igual ou maior que 20 mil habitantes, a partir dos dados coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2020, mais as cidades que implementaram a política entre 2020, 2021 e 2022, que possuem notícias veiculadas pela mídia a respeito da implantação. No entanto, alguns contatos de atores chaves que implementaram a política em municípios menores, que não estavam nessa primeira classificação, foram considerados também, como é o caso de Morungaba. Esse recorte gerou uma lista de 56 cidades que foram contactadas com envio de solicitação de entrevista por e-mail, telefone e “fale conosco” do *website* oficial das prefeituras.

A seguir resumimos em uma tabela todas as teorias apresentadas, e a forma como serão testadas nos próximos capítulos para que possamos levantar hipóteses a respeito da adoção da política de tarifa zero no Brasil.

Tabela 2 - Teorias

	Teoria	Como será testada	Autores
	A proximidade das eleições aumenta a disposição dos prefeitos em adotar uma política social	Verificar quantos prefeitos adotaram no primeiro mandato e o ano em que adotaram a política. No caso de terem adotado em segundo mandato, verificar se possibilitou a eleição de alguém do mesmo partido	(Kiewiet e McCubbins 1985; Berry & Berry 1992)
Teoria do Eleitor Mediano	Quanto maior a competitividade das eleições anteriores a adoção da política maior a pressão do eleitor mediano por políticas sociais	Verificar a diferença entre os votos do prefeito e do candidato em 2º lugar nas eleições anteriores a adoção da política	(Kiewiet e McCubbins 1985; Berry & Berry 1992)
	Quanto maior a variedade de espectros políticos de partidos que adotam a política mais provável ela não ter uma lógica partidária e sim eleitoral	Verificar os partidos dos prefeitos que adotaram a política e seu espectro ideológico	(Kiewiet e McCubbins 1985; Berry & Berry 1992)
	Quanto maior a desigualdade maior exigência por serviços públicos e aumento do gasto público	Verificar índices de desigualdade das cidades com tarifa zero, como Gini e Índice de Vulnerabilidade Social Urbana	Méndez e Waltenberg (2018)
	Quanto menor a riqueza medida através do PIB, maior a demanda por políticas redistributivas	Comparação do PIB das cidades	Méndez e Waltenberg (2018)
Teoria da Política Partidária	Ideologia do partido do prefeito: partidos de esquerda e centro esquerda tendem a adotar mais políticas sociais	Verificar a ideologia do partido dos prefeitos que adotaram a política	Przeworski 1985; Mainwaring, Meneguello e Power, 2000
	Quanto maior for a proximidade com uma cidade que adotou a política dentro do mesmo estado maior é a probabilidade de adoção	Verificar a proximidade entre cidades que adotaram a tarifa zero	Walt, 2000
Teoria da Difusão de Políticas	Políticas sociais primeiro se espalham na região onde surgiram e depois vão se difundindo para outras partes do país.	Verificar o padrão de difusão nas cidades que se sabe o ano da implementação	Walt, 2000
	Imitação de cidades menores em relação às maiores	Verificar se cidades que implementaram primeiro são maiores do que aquelas que adotaram depois	(CHIPAN e VOLDEN, 2005)

	Aprendizado de políticas: o governo viu as consequências positivas da adoção da política em outros lugares	Verificar através das respostas às entrevistas se a prefeitura usou como modelo a adoção em outras cidades	(CHIPAN e VOLDEN, 2005)
	Competitividade econômica: possibilidade de se tornar mais atrativa para empresas privadas ou expansão do comércio local em relação às cidades próximas e isso influenciou a tomada de decisão	Verificar nas respostas às entrevistas se a estratégia de competitividade econômica foi uma motivação relevante	(CHIPAN e VOLDEN, 2005)
	Carreira estável e recrutamento baseado no mérito produz capacidade estatal para adoção de políticas urbanas	Verificar a quantidade de funcionários estatutários dos municípios	Marengo, 2017
	Quantidade de funcionários profissionalizados e adoção das políticas urbanas	Comparar o nível educacional do responsável pela política urbana em cidades com e sem tarifa zero	Marengo, 2017
Teoria das Capacidades Estatais	Quanto maior a riqueza medida através do PIB maior a capacidade estatal da cidade	Comparar o PIB das cidades com e sem tarifa zero	Grin (2021)
	Quanto maior a estrutura para políticas urbanas a cidade maior a capacidade estatal	Verificar a existência de: Fundo Municipal de Transporte, Plano de Mobilidade Urbana, Conselho Municipal de Transporte e Secretaria Exclusiva	Grin (2021)
	Desigualdade social: Políticas regulatórias e redistributivas, que alteram a distribuição de recursos não estatais teriam mais chances de serem adotadas em contextos de maior equilíbrio social	Verificar desigualdade social, através do Gini e IDHM	Marengo, 2017
Teoria dos Múltiplos Fluxos	Uma mudança na agenda governamental geralmente é precedida de uma crise, evento ou indicador que pressionou a tomada de decisão do prefeito	Verificar nas respostas às entrevistas se houve alguma crise ou evento relevante que levou à adoção	Kingdon (2003)
	Mudanças no governo propiciam a adoção de novas políticas públicas	Verificar se houve uma mudança partidária nas eleições para prefeito anterior a adoção da política	Kingdon (2003)

Teorias de Análise do Perfil dos Prefeitos	Prefeitos sem experiência anterior na política, podem estar mais propensos a um discurso anti establishment e adoção de políticas não convencionais, como a tarifa zero.	Verificar a proporção de prefeitos eleitos com ensino superior completo e se o cargo anterior era em algum órgão da administração pública Verificar a ocupação dos prefeitos anteriores à eleição, se tinham um cargo político.	Rocha, Orellano e Bugarin (2017) LINZ; VALENZUELA, (1994)
--	--	--	--

No próximo capítulo apresentaremos os resultados dos testes conduzidos, além de resultados das entrevistas.

6. EXPLICANDO A TARIFA ZERO: ANÁLISE DAS TEORIAS

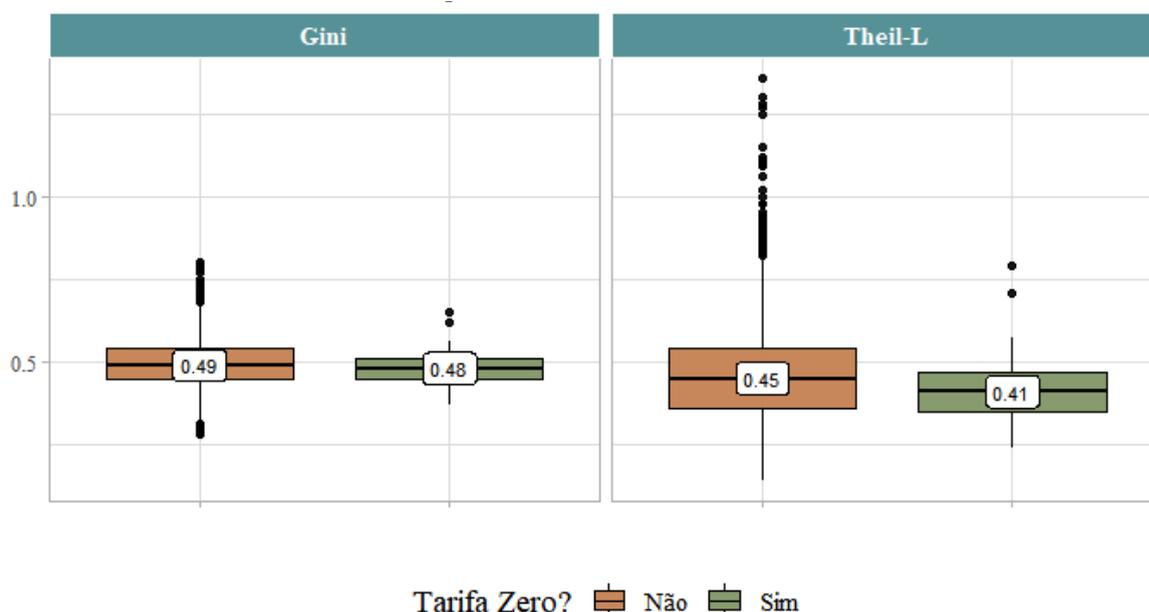
6.1 Análise da Teoria do Eleitor Mediano

1. Quanto maior a desigualdade, maior a exigência por serviços públicos e consequente aumento do gasto público. Portanto, cidades com tarifa zero devem ser mais desiguais do que cidades sem essa política.

Para verificar se essa premissa de fato pode nos ajudar a explicar a tarifa zero, vejamos primeiro o Gini e o Theil-L, ambos índices de desigualdade amplamente utilizados, medem o grau de concentração de renda em determinado grupo e variam de 0 a 1, sendo 0 uma situação de completa igualdade e 1 uma situação de completa desigualdade, nesse caso os indicadores estão usando dados do censo brasileiro de 2010.

A mediana do Gini e do Theil -L nas cidades com tarifa zero são, respectivamente, 0.48 e 0.41, enquanto nas cidades que não possuem a política, essas medianas são, respectivamente, 0.49 e 0.45. Observando o gráfico de boxplot abaixo podemos afirmar aquilo que as medianas já nos mostram: as cidades com tarifa zero parecem ser menos desiguais, mesmo que de maneira bastante sutil.

Figura 1 - Boxplot do Índice de Gini e de Theil



Fonte: IBGE, 2010

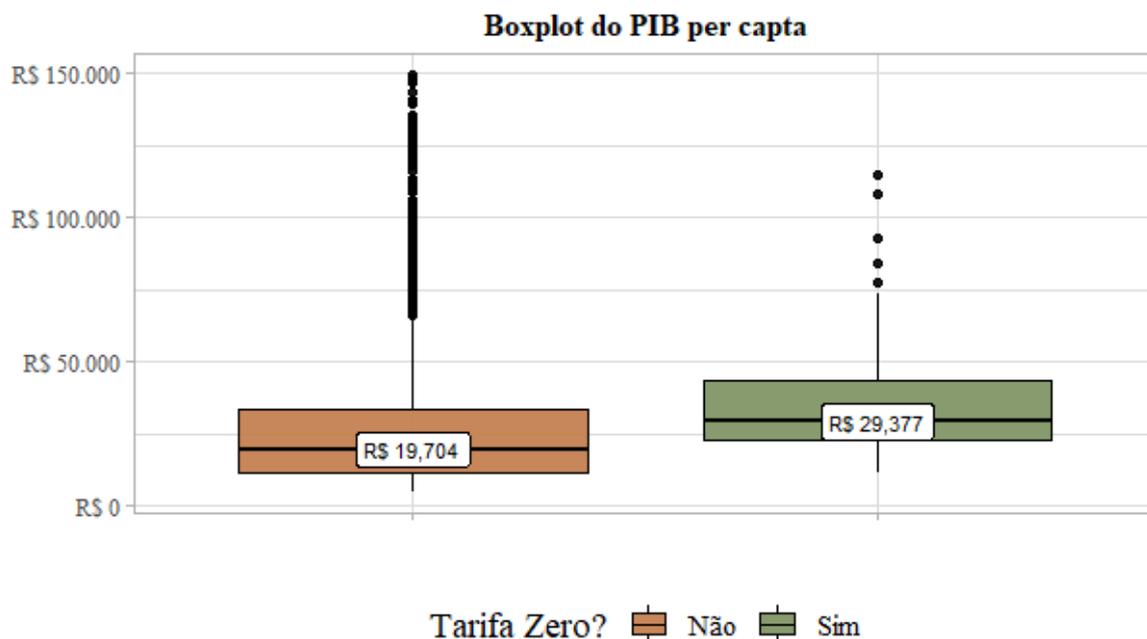
Desse modo, olhando apenas as medidas medianas, a teoria segundo a qual um incremento na desigualdade aumenta a demanda por gasto público e a implementação pelos governos de políticas sociais, parece não se aplicar para o caso da tarifa zero.

2. Quanto menor a riqueza medida através do PIB, maior a demanda por políticas redistributivas. Dessa forma, cidades com tarifa zero dispõem de menor PIB per capita do que cidades sem essa política.

Para essa análise, retirou-se as cidades com até 150 mil reais de PIB per capita, tanto com tarifa zero quanto sem tarifa zero. Isso não significa retirar muitas cidades da base de dados já que 99,45% das cidades sem tarifa zero (e com menos de 300 mil habitantes) estão dentro desse valor de PIB per capita, no caso das cidades com tarifa zero isso representa 96,4% das cidades, essa foi uma forma de retirar os valores discrepantes da análise e torná-la mais evidente.

Olhando para as medianas, temos que as cidades com tarifa zero possuem um PIB per capita de R\$29,377, enquanto as cidades sem tarifa zero dispõem de R\$19,704. De fato, a riqueza medida através do PIB não nos informa que as cidades com tarifa zero demandam mais políticas redistributivas.

Figura 2 - Boxplot do PIB per capita



Fonte: IBGE, 2020

3. Quanto maior a variedade de espectros políticos de partidos que adotam a política, mais provável ela não ter uma lógica partidária, e sim eleitoral. Se essa premissa for verdadeira esperamos ter uma distribuição variada de espectros políticos que adotaram a tarifa zero.

Abaixo podemos ver na tabela os partidos dos prefeitos que adotaram a política de tarifa zero e o percentual que cada espectro político corresponde. Para colocar os partidos em espectros políticos estamos utilizando Nascimento et al. (2013), que fez uma agregação considerando publicações de diversos autores e o espectro político em que cada partido mais aparecia no conjunto das classificações.

Tabela 3 - Partidos e o Espectro Político

Espectro Político	Percentual	Partidos
Centro	40%	Avante/Cidadania/MDB/PP/PROS/PSDB
Centro Direita	18%	PODE/PSD/PTB/Republicanos
Esquerda	15%	PCdoB/PSB/PT/PV
Direita	12%	PFL/PL/PR/PRB
Extrema Direita	8%	DEM/PSDC
Centro Esquerda	7%	PDT/PPS

Fonte: TSE

Elaboração Própria

Como podemos observar, mais de 20 diferentes partidos já implementaram política de tarifa zero no Brasil, segundo dados do TSE. Nas eleições para prefeito de 2020, 34 partidos ganharam eleições municipais. O espectro político parece ser bem variado com partidos tanto de esquerda, quanto de direita e centro. É possível dizer que a tarifa zero não é uma política de esquerda ou de direita apenas.

4. A proximidade das eleições aumenta a disposição dos prefeitos em adotar uma política social. Se essa premissa for verdadeira, esperamos que uma quantidade considerável dos prefeitos que adotaram em primeiro mandato, tenham o feito num período mais próximo das eleições, ou seja, no terceiro ou quarto ano, e tenham se reeleito. No caso da política ter sido adotada no segundo mandato, esperamos que a adoção tenha possibilitado a eleição de alguém do mesmo partido.

Em 51 cidades a política foi adotada em 1º mandato e em 11 cidades em 2º mandato, considerando apenas o primeiro grupo temos que:

Tabela 4 - Proximidade das Eleições e Adoção da Política

Adoção entre 1º e 2º ano do mandato	Adoção entre 3º e 4º ano do mandato
72% (37)	28% (14)

Fonte: TSE - Elaboração Própria

Para a análise da reeleição consideramos apenas cidades que adotaram a política até 2016 e em primeiro mandato, que somam no total 14 casos, desse modo temos que:

Tabela 5 - Análise das Reeleições

Houve Reeleição	Não Houve Reeleição
50% (7)	50% (7)

Fonte: TSE - Elaboração Própria

Nas cidades em que não houve reeleição, 2 elegeram alguém do mesmo partido que implementou a tarifa zero. Em relação aqueles que implementaram a política em 2º mandato e antes de 2016, ou seja, 3 cidades, em 2 a população elegeu depois alguém do mesmo partido.

De fato, não podemos dizer que a adoção foi próxima da eleição pois, na maioria dos casos não foi. Mas, em metade dos casos houve reeleição, sendo que em 2 dos 7 casos em que não houve reeleição, foi eleito alguém do mesmo partido do prefeito que implantou a tarifa zero.

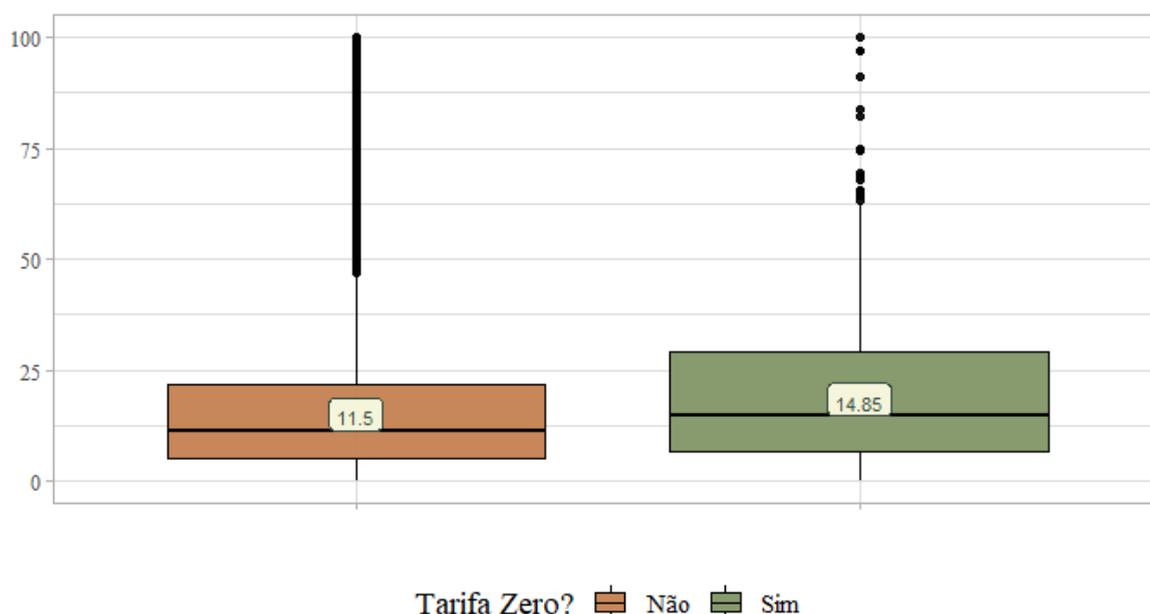
A despeito dos resultados, é importante ressaltar um certo viés dessa amostra, já apontado na seção de metodologia deste trabalho: das 64 cidades analisadas, 22 implantaram a tarifa zero entre 2020 e 2022. Os anos da pandemia foram marcados por uma crise nos sistemas de transporte público das cidades brasileiras, que devido aos *lockdowns*, ficaram com suas receitas com fonte sobretudo tarifárias, comprometidas, causando a falência de muitas empresas que operavam o serviço. De acordo com informações divulgadas recentemente pela NTU, antes da pandemia 3 a 4 cidades subsidiavam o transporte público, hoje são aproximadamente 260 cidades.

De qualquer forma é importante argumentar que a crise no transporte público das cidades brasileiras não explica sozinha a adoção de programas de tarifa zero, pois essa é uma medida que em geral é mais onerosa para o governo, que mesmo com o abandono da empresa que antes operava o serviço, poderia simplesmente passar a oferecê-lo, num processo de municipalização, cobrando uma tarifa, assim como a esmagadora maioria das cidades o fazem. A escolha pela política de tarifa zero parece estar associada a motivos que precisam ainda ser analisados.

5. Quanto maior a competitividade das eleições anteriores a adoção da política, maior a pressão do eleitor mediano por políticas sociais. Se essa premissa for verdadeira, esperamos encontrar pouca diferença na quantidade de votos recebidos pelo prefeito e o candidato em 2º lugar nas eleições anteriores à adoção da política.

Como podemos observar a diferença média de votos, em percentual, entre o candidato eleito e o segundo colocado, nas cidades com tarifa zero é maior do que nas cidades sem a política, o que significa que as eleições no primeiro grupo foram menos competitivas. Dessa forma, a partir dessa análise em específico, não podemos dizer que existiu nessas cidades maior pressão do eleitor mediano por políticas sociais.

Figura 3 - Boxplot das diferenças médias de votos entre o candidato eleito e o segundo colocado



Fonte: TSE - Elaboração Própria

De forma geral, os cinco testes que apresentamos na tentativa de entender se a teoria do eleitor mediano explica a tarifa zero, não tiveram resultados decisivamente positivos. Os indicadores de desigualdade social mostram que as cidades com tarifa zero são menos desiguais, o PIB per capita mostra que são cidades mais ricas, a política não foi implantada próximo às eleições, e também não houve tanta competitividade na eleição que elegeu o prefeito que implantou a política. O único teste positivo para a teoria do eleitor mediano foi o que nos mostrou o espectro político dos partidos dos prefeitos, existe uma variedade muito grande de tipos de partidos engajados na tarifa zero, o que pode indicar que essa política não tem viés ideológico, mas que beneficia os políticos em geral, independente do partido que adota, até mesmo quando consideramos que metade da nossa amostra conseguiu se reeleger depois de implantar tarifa zero, e daqueles que não se reelegeram, 28% elegeu alguém do mesmo partido. Na seção a seguir analisaremos com mais detalhe a relação entre tarifa zero e política partidária.

6.2 Análise da Teoria da Política Partidária

1. Partidos de esquerda adotam mais políticas redistributivas e aumentam o gasto público. Se essa premissa for verdadeira, e nos ajuda a explicar a adoção da tarifa

zero, uma quantidade relevante de cidades terão implementado a política com governos de esquerda e centro esquerda no poder.

Para essa análise utilizamos a mesma classificação produzida por Nascimento et al. (2013) e utilizada na seção anterior. Além disso, analisamos dados produzidos pelo TSE das eleições de 2016 e 2020, comparando o resultado das eleições das cidades sem e com tarifa zero, que adotaram a política no período posterior a cada uma das duas eleições. A configuração dos partidos ficou como as tabelas a seguir nos informam:

Tabela 6 - Partidos e o Espectro Político - Eleições Municipais 2016

Espectro Político	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Centro	43,8%	37,5%
Centro Direita	15,6%	17,2%
Esquerda	15,9%	15,6%
Direita	9,0%	14,1%
Centro Esquerda	8,5%	9,4%
Extrema Direita	7,2%	6,2%
Extrema Esquerda	0%	0%

Fonte: TSE, 2016 - Elaboração Própria

Tabela 7 - Partidos e o Espectro Político - Eleições Municipais 2020

Espectro Político	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Centro	44%	31%
Centro Direita	21,6%	33%
Extrema Direita	12,3%	14%
Esquerda	9,6%	6%
Direita	6,5%	12%
Centro Esquerda	5,9%	3%
Extrema Esquerda	0,1%	0%

Fonte: TSE, 2020 - Elaboração Própria

Como podemos perceber, os partidos de esquerda não são maioria, inclusive são mais frequentes nas cidades sem tarifa zero. Apesar de estarem um pouco mais representados do

que os de direita, estes diminuíram para menos da metade sua representatividade entre 2016 e 2020, caindo de 15,6% para apenas 6%. O que a tabela nos mostra é que os partidos de centro são os mais frequentes, nos dois grupos de cidades, sendo que a centro-direita cresceu muito em detrimento dos outros espectros políticos, no comparativo entre 2016 e 2020, principalmente entre as cidades com tarifa zero.

Para visualizar melhor as diferenças entre os espectros políticos, condensamos os resultados entre apenas: centro, direita e esquerda, nas tabelas a seguir:

Tabela 8 - Partidos e o Espectro Político - Eleições Municipais 2016

Espectro Político	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Centro	43.8%	37.5%
Direita	31.8%	37.5%
Esquerda	24.4%	25.0%

Fonte: TSE, 2016 - Elaboração Própria

Tabela 9 - Partidos e o Espectro Político - Eleições Municipais 2020

Espectro Político	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Centro	44.0%	31.2%
Direita	40.5%	59.4%
Esquerda	15.5%	9.4%

Fonte: TSE, 2020 - Elaboração Própria

Como as tabelas nos informam, os partidos de esquerda eram apenas de forma muito sutil mais frequentes entre as cidades com tarifa zero em 2016 e em 2020 se tornaram bem menos frequentes. Os partidos de direita no entanto cresceram muito mais entre as cidades com tarifa zero, sendo atualmente 60% dos partidos, num período em que metade da nossa amostra de cidades adotaram a política. Podemos afirmar que de fato, a teoria da política partidária não explica a tarifa zero.

6.3 Análise da Teoria das Capacidades Estatais

Para as análises desta seção usamos como fonte de dados a Pesquisa de Informações Básicas Municipais produzida pelo IBGE em 2020 para a análise da caracterização do órgão gestor de mobilidade urbana, escolaridade do titular, existência de conselho municipal de transporte, existência de fundo municipal de transporte e regime de contratação dos servidores públicos. Para os dados de plano de mobilidade urbana utilizamos a base de dados do levantamento conduzido pela SEMOB (Secretaria Mobilidade Urbana), com última atualização em 22 de janeiro de 2020.

1. Escolaridade do Titular do Órgão Gestor

Com base nos dados da tabela abaixo percebemos que de fato, a escolaridade dos titulares do órgão gestor da mobilidade urbana das cidades com tarifa zero tem maior escolaridade, há mais gestores com ensino superior completo, especialização e mestrado neste grupo. Podemos dizer que, comparativamente, a escolaridade parece ser uma variável que diferencia as cidades com tarifa zero das cidades sem essa política.

Tabela 10 - Escolaridade do Titular do Órgão Gestor

Escolaridade máxima	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Apenas Ensino médio completo	50%	24%
Apenas Ensino superior completo	38%	50%
Especialização	11%	18%
Mestrado	1%	8%
Doutorado	0	0%

Fonte: IBGE, 2020 - Elaboração Própria

2. Fundo Municipal de Transporte, Plano de Mobilidade Urbana, Existência de Conselho Municipal de Transporte, Regime de Contratação dos Funcionários da Administração Direta dos Municípios e Secretaria Exclusiva

Para as cinco variáveis apresentadas na tabela abaixo os municípios com tarifa zero têm valores mais positivos em quatro delas, do que as cidades sem essa política. Os conselhos municipais, planos de mobilidade urbana e fundo municipal são três vezes mais presentes nas cidades com a política.

Os dados mostram que secretarias exclusivas para a mobilidade urbana não são uma realidade para a maior parte dos municípios brasileiros, e menos ainda no caso das cidades com tarifa zero, comparativamente em relação às cidades sem essa política. Com base nessa informação, podemos dizer que ter uma secretaria exclusiva não parece ser condição necessária para adotar um programa de isenção de tarifas no transporte público.

Para essa análise utilizou-se a proporção de funcionários estatutários em cada grupo de cidades, com e sem tarifa zero. No geral os municípios brasileiros possuem mais da metade dos empregados estatais sob o regime estatutário e não é diferente para as cidades com tarifa zero, que, ligeiramente, apresentam um percentual maior desse tipo de funcionário (61%).

Tabela 11 - Conselho, Fundo de Transporte, Plano de Mobilidade Urbana, Funcionários Estatutários e Secretaria Exclusiva

Variável	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Existência de Conselho Municipal de Transporte	9%	27%
Existência de Plano de Mobilidade Urbana	5%	22%
Existência de Fundo Municipal de Transporte	5%	16%
Proporção de Funcionários Estatutários	58%	61%
Secretaria Exclusiva	15%	8%

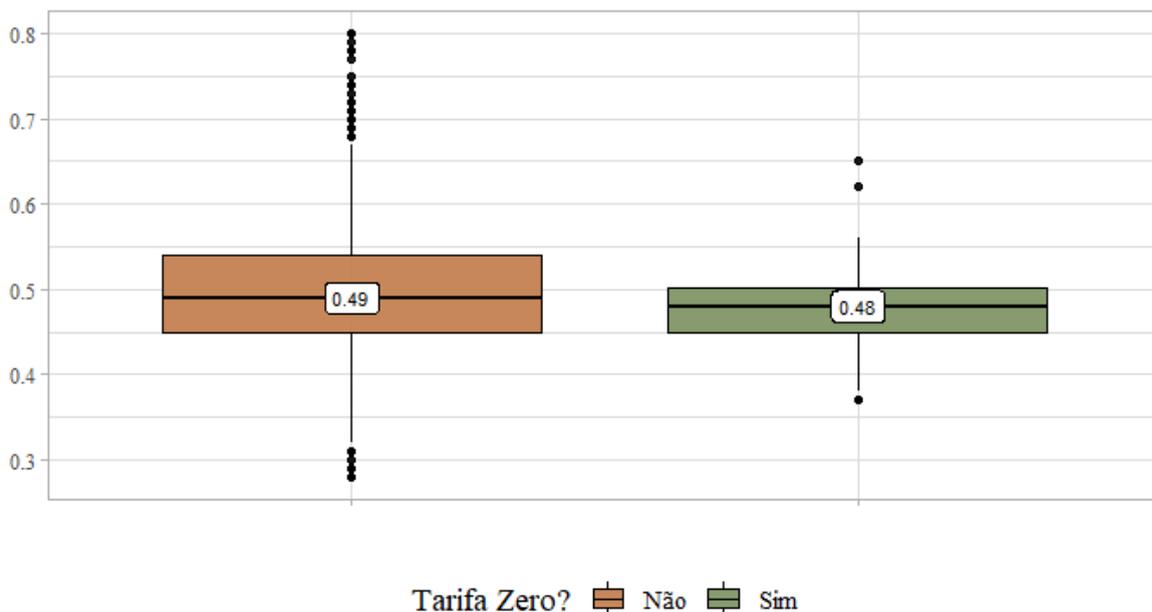
Fonte: IBGE, 2020 - Elaboração Própria

3. Equilíbrio Social demonstrado através do Gini

O índice de Gini é um indicador que apresentamos na seção da teoria do eleitor mediano, aqui utilizaremos com um outro foco de análise, para capacidades estatais o Gini representa equilíbrio social, o que aumentaria a capacidade do governo de implementar políticas públicas.

Como podemos ver no gráfico de boxplot abaixo, do mesmo modo que os dados do regime de contratação, o Gini apresenta uma diferença muito pequena, novamente em favor das cidades com tarifa zero, que parecem ser no geral, menos desiguais.

Figura 4 - Boxplot do Índice de Gini



Fonte: IBGE, 2010 - Elaboração Própria

Os dados analisados demonstram alguns fatores positivos em relação à teoria das capacidades estatais, as cidades com tarifa zero parecem apresentar maior quantidade de conselhos municipais de transporte, planos de mobilidade urbana e fundo municipal de transporte, além de maior escolaridade do titular do órgão gestor, mais funcionários estatutários e menor desigualdade social. Voltando aos dados descritivos a respeito das cidades, os dados econômicos das cidades nos mostraram uma mediana de PIB per capita maior que as cidades sem a política, assim como maior prosperidade social.

Com base nesses resultados, a dúvida que se impõe é se esses valores positivos de capacidades estatais, que as cidades com tarifa zero demonstram, são de fato a causa da adoção de tarifa zero, e não apenas um resultado de serem cidades com melhor desempenho em indicadores socioeconômicos, e não necessariamente estão relacionados com a tarifa zero, para verificar se há evidências de causa seguiremos com algumas análises estatísticas.

4. Análises de Significância Estatística

As cidades com tarifa zero possuem PIB, IDHM, quantidade de funcionários estatutários e Gini com valores mais positivos do que as cidades sem a política, e isso pode ser constatado pela análise das diferenças de médias que apresentam. Na próxima seção iremos fazer uma análise de regressão para entender se as variáveis de capacidade estatal estudadas neste trabalho se relacionam com a adoção de tarifa zero, e, para isso, usaremos

como controles as variáveis socioeconômicas citadas, mais a população dos municípios, assim conseguimos comparar cidades com características parecidas, isolando melhor as variáveis de interesse.

Mas primeiro precisamos saber se as diferenças das médias desses dados, entre os dois grupos de cidades que estamos comparando, são estatisticamente significativas . Para isso, faremos um teste T de Student que nos fornecerá um p-valor. Quanto menor o p-valor, ou mais próximo de 0, com maior certeza podemos descartar a hipótese nula de que não existem diferenças significativas entre as médias.

Tabela 12 - Teste T de Student

Variável	Média Cidades sem Tarifa Zero	Média Cidades com Tarifa Zero	p-valor
Produto Interno Bruto Per capita (PIB)	R\$ 27.031,08	R\$ 49.204,35	<0.001
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0.657	0.723	<0.001
Quantidade de Funcionários Estatutários	542	1013	<0.001
População	24.250	46.755	0.003
Gini	0.49	0.47	0.0167

Fonte: IBGE, 2020, 2023 - Elaboração Própria

Como podemos observar, o teste nos mostra que, com um intervalo de confiança de 95%, podemos aceitar a hipótese alternativa de que de fato há uma diferença entre as médias das variáveis testadas, inclusive do Gini, que apresenta médias mais próximas.

5. Análise de Correlação

Por fim, faremos um teste de regressão logística para entender a relação entre as variáveis de capacidades estatais e a variável dependente tarifa zero. Para que o teste fique mais robusto, vamos controlar as variáveis que dizem respeito a fatores socioeconômicos das cidades, já testadas anteriormente pelo teste T de student, onde vimos existir significância entre as diferenças de médias. São elas: Gini, PIB, IDHM, prosperidade social, quantidade de funcionários estatutários e população, dessa forma conseguimos observar a correlação entre a

tarifa zero e as variáveis de capacidades estatais para cidades com indicadores socioeconômicos parecidos.

Para esse teste, consideramos 1 para cidades com tarifa zero e 0 para cidades sem a tarifa zero como variável dependente. Para as variáveis categóricas fizemos as seguintes substituições: para prosperidade social consideramos 1 para muito alto e alto e 0 para as demais categorias, para escolaridade do titular consideramos 1 para ensino superior completo, mestrado e especialização e 0 para as demais categorias. Os principais resultados da análise podem ser visualizados na tabela abaixo.

Tabela 13 - Resultado da Regressão

	Tarifa Zero				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Escolaridade	0.474 (0.278)				
Fundo		0.641 (0.382)			
Conselho			0.504 (0.338)		
Plano				0.758* (0.352)	
Secretaria					-0.508 (0.487)
PIB	0.00001* (0.00000)	0.00001* (0.00000)	0.00001* (0.00000)	0.00001* (0.00000)	0.00001* (0.00000)
Gini	0.871 (2.186)	1.046 (2.171)	0.881 (2.180)	1.088 (2.185)	1.077 (2.152)
Prosperidade Social	0.682 (0.539)	0.693 (0.539)	0.673 (0.539)	0.693 (0.544)	0.661 (0.539)
Estatutários	0.0002 (0.0001)	0.0002 (0.0001)	0.0002 (0.0001)	0.0002 (0.0001)	0.0002 (0.0002)
populacao	-0.00000 (0.00000)	-0.00000 (0.00000)	-0.00000 (0.00000)	-0.00000 (0.00000)	-0.00000 (0.00000)
idhm	10.980** (3.850)	11.295** (3.830)	10.870** (3.847)	10.599** (3.859)	11.286** (3.826)
Constant	-13.362*** (2.662)	-13.565*** (2.652)	-13.198*** (2.665)	-13.121*** (2.666)	-13.494*** (2.649)
Observations	5,490	5,490	5,490	5,490	5,490
Log Likelihood	-311.728	-311.881	-312.098	-311.027	-312.528
Akaike Inf. Crit.	639.456	639.761	640.197	638.055	641.057
Note:					*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

Fonte: Elaboração Própria

Como a tabela nos mostra, para essa análise usamos todas as variáveis de capacidades estatais que havíamos observado na seção anterior. Todas as variáveis apresentam sinais positivos de coeficiente, o que significa dizer que, ao aumentar uma unidade da variável independente, aumenta também a probabilidade de tarifa zero, com exceção da secretaria exclusiva para mobilidade urbana. Apesar das diferenças significativas de médias que observamos na seção anterior, entre as variáveis de capacidade estatal das cidades com e sem tarifa zero, a análise dessa seção nos mostra que apenas o plano de mobilidade urbana é uma variável que se relaciona com a tarifa zero de forma significativa estatisticamente. A presença de um plano de mobilidade urbana aumenta a probabilidade relativa de uma cidade adotar tarifa zero em 10,52%.

Na tabela mostramos não apenas o sinal do coeficiente e sua significância como também o Akaike Information Criterion (AIC), que é um critério de seleção de modelos, amplamente utilizado em análises estatísticas. Segundo esse critério, quanto menor o valor mais ajustado está o modelo, e maior capacidade de explicação. Usando esse critério, as variáveis que mais explicam a tarifa zero são, em ordem de maior ajuste dos dados: 1º plano de mobilidade urbana, 2º escolaridade do titular, 3º fundo municipal de transporte, 4º conselho municipal de transporte e 5º secretaria exclusiva.

Sendo o plano de mobilidade urbana uma variável relevante para adoção da política de tarifa zero, é interessante entender se esses planos foram desenvolvidos antes ou depois da tarifa zero. Observando as datas de elaboração temos que, das 14 cidades que possuem plano de mobilidade urbana, 9 (64%) delas elaboraram o plano antes de implantar tarifa zero, sendo que 1 implantou no mesmo ano, e as demais, 4 cidades (28%), elaboraram o plano depois da tarifa zero.

O plano de mobilidade urbana faz parte da Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.12.587/2012), que pautou o transporte público enquanto essencial para o desenvolvimento urbano. Essa lei forneceu diretrizes e instrumentos a serem utilizados pelos municípios de modo a priorizar a mobilidade urbana em detrimento aos meios de deslocamento individuais. A lei instituiu a obrigatoriedade do desenvolvimento de planos diretores de mobilidade urbana a todos os municípios com mais de 20 mil habitantes de acordo com os padrões estabelecidos pela lei, sofrendo pena de não recebimento dos repasses destinados ao setor no caso de não apresentação do plano em até três anos a partir da vigência da lei, além da exigência de atualização e revisão periódica do plano.

A hipótese gerada por essa análise é que, cidades que já desenvolveram plano de mobilidade urbana, tem maior probabilidade de adotar uma política de tarifa zero, e isso pode

se dar pois, como podemos perceber, a maior parte das cidades da nossa amostra que possuem plano de mobilidade urbana o desenvolveram antes de adotar a política, por isso dispõem dos repasses federais destinados ao setor e também um planejamento de priorização do transporte coletivo em detrimento do individual, segundo as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana.

Tanto o desenvolvimento de um plano de mobilidade urbana quanto a adoção da tarifa zero podem ser resultado de capacidade estatal, estar relacionado a uma gestão mais engajada na questão do transporte municipal, ter mais recursos federais advindos do desenvolvimento do plano e, por isso, serem encontrados juntos com mais frequência.

De modo geral, não encontramos evidências fortes de que as variáveis de capacidades estatais utilizadas neste estudo explicam sozinhas a tarifa zero, ainda é necessário mobilizar outras possibilidades teóricas que permitam entender melhor o fenômeno da isenção de tarifa nos municípios brasileiros.

6.4 Caracterizando os municípios entrevistados

A partir dessa seção apresentaremos teorias que dependem de dados qualitativos para serem analisadas, por isso serão apresentados os casos estudados por meio de entrevistas, e nas seções posteriores as análises das teorias.

As entrevistas para essa pesquisa foram realizadas com alguns gestores públicos e políticos de 8 cidades brasileiras com a política de tarifa zero, são elas: Caeté (MG), Morungaba (SP), Vargem Grande Paulista (SP), Itapeva (SP), Ivaiporã (SP), Caucaia (CE), Rio Branco do Sul (PR) e Maricá (RG). A seguir há uma tabela com alguns dados básicos sobre as cidades:

Tabela 14 - Cidades Entrevistadas

Cidade	População (IBGE-2021)	PIB per capita (2019)	IDHM	Taxa de Urbanização (IBGE-2019)	Ano de Implantação	Pessoa Entrevistada
Caeté	45.364	R\$ 17.875,95	Alto	87%	2021	Vereador
Morungaba	13.781	R\$ 37.230,26	Alto	85%	2019	Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento

Caucaia	368.918	R\$ 19.147,09	Médio	89%	2021	Diretor na Empresa de ônibus “Vitória”
Rio Branco do Sul	32.635	R\$ 37.965,68	Médio	71,92%	2022	Gerente de Mobilidade Urbana e Diretor de Planejamento
Ivaiporã	31.935	R\$ 26.016,33	Alto	86,20%	2001	Diretor do Setor de Controladoria do Município
Maricá	167.668	R\$ 232.761,15	Alto	98,50%	2013	Presidente da Empresa Pública de Transportes (EPT) e Vereador
Vargem Grande Paulista	54.315	R\$ 41.345,61	Alto	100,00%	2019	CEO na Empresa que planejou a tarifa zero da cidade
Itapeva	95.241	R\$ 30.822,88	Alto	84,28%	2021	Diretor do Departamento de Transporte

Fonte: Elaboração Própria

Com exceção de Caucaia e Maricá, como podemos observar, são cidades de pequeno porte, bastante urbanizadas, com IDHM alto e médio, que implantaram a tarifa zero após 2013, com exceção de Ivaiporã, além de um PIB acima da média municipal brasileira (R\$ 18.182,29), com exceção de Caeté, que está um pouco abaixo.

Antes de analisar o quanto os dados coletados correspondem às premissas das teorias explicativas, para conhecer melhor os casos, a seguir vamos resumir brevemente os dados coletados nas entrevistas e o contexto em que cada cidade adotou a tarifa zero.

1. Caeté (SP)

Caeté é um município da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, com pouco mais de 45 mil habitantes, que adotou a tarifa zero em 2021. A entrevista foi conduzida com um vereador da cidade, que esteve diretamente envolvido na proposição e implantação da tarifa zero na cidade.

A cidade tem uma rede de transporte de 6 linhas de ônibus, 2 atendem a sede do município e 4 aos distritos. A secretaria responsável pelo transporte público é a Secretaria de Defesa Social. Antes da tarifa zero já existia o sistema de transporte, sendo que cada linha tem

um veículo. O serviço é operado por uma empresa privada que ganhou a licitação, sendo remunerada por quilômetro rodado. O vereador diz que fez parte do movimento tarifa zero quando era mais jovem, e que tinha a vontade de implementar a política quando fosse prefeito. Enquanto vereador da cidade, levou essa ideia ao prefeito, num momento bastante oportuno: a empresa de transporte estava prestes a sair da cidade, por falta de lucro, e a prefeitura teria que fazer uma nova licitação para contratar outra empresa. Houve o receio da prefeitura de não conseguir uma empresa para operar o serviço, dado que o modelo tarifário não é lucrativo para as empresas. Os estudos sobre tarifa zero mostraram, no entanto, que não aumentaria muito o custo da prefeitura, dado que diminuiria o custo com vale transporte dos funcionários públicos, somado a isso o prefeito tem um histórico de implementar programas sociais na cidade. A implantação da tarifa zero aumentou de 18 mil para 60 mil as utilizações do transporte público por mês.

2. Morungaba (SP)

Morungaba é um município do estado de São Paulo, com população de 13.781 habitantes, que implementou a política de tarifa zero em 2019. A entrevista foi conduzida pelo Diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento.

Apesar de ser uma cidade pequena, Morungaba tem 2 bairros que são distantes do centro, com população de mais baixa renda, há cerca de 15km de distância, sendo que normalmente os bairros são próximos da principal avenida comercial e do centro. O sistema consiste em 1 ônibus com 5 horários diários. As pessoas que moram nesses 2 bairros mais distantes se deslocam diariamente até o centro da cidade para trabalhar. O diretor do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento conta que o plano de governo do prefeito era implementar um sistema de transporte público e terminal de ônibus, pois a cidade ainda não tinha esse serviço. Nesses 2 bairros distantes do centro, moram pessoas mais pobres, que não teriam condições de pagar tarifa. Dessa forma, a previsão era de que caso houvesse tarifa, as pessoas continuariam fazendo o trajeto a pé, e os ônibus não teriam demanda suficiente. Levando isso em conta, optou-se por fornecer essa linha de ônibus sem tarifa. A oferta é limitada: são cinco horários diários e apenas um ônibus, porque a demanda é de fato pequena. O diretor tem um discurso bem social, e fala bastante em justiça social, mas segundo ele a ideia veio do prefeito da cidade. Outro fator que viabilizou o projeto foi o fato de Morungaba ter mudado sua posição no recebimento de recursos da união do fundo de participação dos

municípios, já que a população ultrapassou o degrau de 13 mil habitantes e isso ajudou a prefeitura.

3. Caucaia (CE)

Caucaia é um município do estado do Ceará, com 368.918 habitantes, atualmente a maior cidade com tarifa zero no Brasil. A implementação da tarifa zero ocorreu em 2021. A entrevista foi conduzida com o Diretor na Empresa de ônibus “Vitória”, que opera o serviço de transporte da cidade.

Caucaia é uma cidade com um sistema de transporte mais elaborado, contando com cerca de 40 linhas e 70 veículos. A demanda por transporte público depois da tarifa zero triplicou, passando de 25 mil passageiros por dia para cerca de 72 mil. O diretor da empresa de ônibus Vitória, que fornece o serviço em Caucaia, contou que a empresa estava com desequilíbrio financeiro, devido a pandemia, algumas regiões estavam com pouca demanda e a tarifa não estava conseguindo cobrir os custos de atender essas regiões. A empresa então resolveu pedir à prefeitura que custeasse o serviço para essas regiões, para que a tarifa não tivesse que aumentar.

O prefeito ao analisar o custo que seria subsidiar complementarmente o transporte, que até então era pago integralmente com o valor das tarifas, percebe que existe uma ótima oportunidade de implementar uma política social, que inclusive é muito barata em relação a outras políticas sociais já existentes na cidade, “sendo o programa mais barato por unidade de habitante”, nas palavras do entrevistado que cita uma fala do prefeito. Segundo o diretor, é uma política muito interessante tanto politicamente quanto socialmente, um custo relativamente baixo para um impacto social muito grande. Dentro do governo houve uma comoção geral, muitos políticos da oposição ficaram contra por medo da popularidade que o prefeito atingiria com essa política, o diretor inclusive acredita que a reeleição dele está ganha por conta da tarifa zero.

4. Rio Branco do Sul (PR)

Rio Branco do Sul é uma cidade do Paraná, com 32.635 habitantes, que ainda não havia implementado o transporte público. A entrevista foi realizada com a gerente e o diretor da área de mobilidade urbana da cidade.

O transporte público da cidade surgiu com tarifa zero no começo de 2022, é operado pelo município e financiado apenas com o orçamento municipal, trata-se de 1 linha com 1 veículo que funciona de segunda a sábado, durante todo o dia, em vários horários. Foram feitos estudos para compreender a viabilidade, com tarifas pequenas e até tarifa zero, foi uma decisão da prefeita atual que seria tarifa zero. A discussão, segundo esses gestores, esteve focada na inclusão dos mais pobres e pessoas mais velhas, ou mães com crianças pequenas com dificuldade de locomoção, e acesso ao transporte público, principalmente nos bairros mais afastados. Também foi citado na entrevista que o município vizinho, Itaperuçu, que já fez parte de Rio Branco do Sul, teve uma iniciativa de tarifa zero, o que inspirou a prefeita atual, foi solicitado, inclusive, aos gestores, uma visita na cidade para conhecer o serviço.

5. Ivaiporã (SP)

Ivaiporã é uma cidade com 31.935 habitantes, e a entrevista foi conduzida com o Diretor do setor de controladoria da cidade, por ser um funcionário antigo que esteve presente na época da implantação, ele foi indicado para dar a entrevista.

A cidade tem um sistema de transporte que surgiu como tarifa zero em 2001, hoje contando com 10 linhas e 10 veículos que atendem 22 bairros, funcionando de segunda à sexta, em três horários, e no sábado até às 13h. O entrevistado contou que a tarifa zero surgiu há quase 22 anos, e até hoje os horários são bastante limitados com foco em levar e trazer as pessoas para o trabalho, funcionando de manhã cedo, no horário do almoço e no final da tarde. O serviço é completamente municipal e financiado apenas com o orçamento do município. Antes da tarifa zero uma empresa de ônibus administrava as linhas e veículos, mas na época ela se retira da cidade e o município passa a fornecer o serviço.

A maioria das pessoas trabalha no comércio, não é uma cidade com emprego na indústria, por exemplo, e as empresas também tinham dificuldade de pagar o vale transporte para os funcionários. Sobre essa dificuldade do pagamento da tarifa, para se ter uma ideia, quando as pessoas tinham que pagar uma tarifa para usar o transporte, elas optaram por usar ilegalmente o transporte escolar, que é gratuito por lei, criando uma situação de irregularidade para o município, e tudo isso por falta de condições de pagar a tarifa do transporte regular. A tarifa zero foi criada por essa dificuldade de manter o serviço por meio do pagamento de tarifa.

6. Maricá (RJ)

Maricá é uma cidade do Rio de Janeiro com 167.668 habitantes. É a segunda cidade mais populosa, com tarifa zero. A entrevista foi conduzida com um vereador da cidade e também com o presidente da Empresa Pública de Transportes de Maricá (EPT).

Maricá tem um sistema de transporte público com 37 linhas e mais de 100 ônibus. A tarifa zero foi uma das promessas de campanha do ex-prefeito Washington Quaquá, além da promessa de encerrar o contrato com a empresa de ônibus Nossa Senhora do Amparo, que teria o monopólio do serviço na cidade, ganhando sempre as licitações, em troca do apoio a candidaturas dos prefeitos anteriores. Quaquá havia perdido três eleições consecutivas, sempre dizendo que ao se eleger encerraria o contrato com a empresa. Em 2008 ele ganhou a eleição, mas a empresa tinha um contrato de 20 anos com a prefeitura e não foi possível rescindi-lo. Parte da cidade era operada por uma outra empresa chamada Costa Leste, quando essa empresa faliu a prefeitura passou a administrar a sua parte do transporte, criando uma empresa pública de transporte, a EPT, que passou a operar com tarifa zero. Apenas ao final do contrato com a empresa Nossa Senhora do Amparo a EPT passou a administrar a totalidade do transporte da cidade, com tarifa zero. Segundo o diretor da empresa de ônibus EPT, o fato do prefeito Quaquá ser de esquerda e ter uma visão do serviço de transporte como direito social, explica a adoção da tarifa zero na cidade.

7. Vargem Grande Paulista (SP)

Vargem Grande Paulista é uma cidade da região metropolitana de São Paulo, e conta com 54.315 habitantes. A entrevista foi realizada com o CEO da empresa de consultoria Polo Planejamento, responsável pela elaboração em 2019 do estudo e planejamento da tarifa zero na cidade.

Quando Vargem Grande Paulista implantou a tarifa zero, em novembro de 2019, o sistema contava com 7 linhas e 11 veículos com mais 2 de reserva. No primeiro mês da tarifa zero, a demanda passou de 25 a 30 mil passageiros transportados por dia para 90 mil, com a pandemia esse número caiu muito e eles adequaram a oferta à demanda diminuindo também a quantidade de ônibus nas ruas. O prefeito já tinha essa ideia de tarifa zero, mas ela foi se viabilizando. O período em que o transporte foi implementado pela prefeitura de forma emergencial, devido a quebra de contrato com a empresa de ônibus, utilizando ônibus escolar por exemplo, e a impossibilidade jurídica de cobrar tarifas nesse curto período, mostrou um apoio grande da população ao projeto, principalmente comerciantes, já que as pessoas antes

iam até uma cidade próxima fazer compras, pelo fato do transporte até essa cidade ser menos imprevisível e funcionar melhor, e durante o serviço emergencial sem tarifa, as vendas aumentarem significativamente.

O estudo feito pela consultoria também mostrou que o projeto seria viável do ponto de vista técnico e financeiro. Ao final o prefeito utiliza isso de modo a se promover, com outdoors e muita propaganda, sendo um ponto forte de sua campanha que o levou à reeleição.

8. Itapeva (SP)

Itapeva é um município do estado de São Paulo com 95.241 habitantes, a entrevista foi realizada com o Diretor do Departamento de Transporte da cidade.

O diretor de transporte público de Itapeva contou que o sistema foi implantado em 2021, e teve que aumentar o número de ônibus devido a demanda que cresceu com a tarifa zero, passando de 17 veículos para 25 para o transporte convencional e mais 2 micro-ônibus. O funcionamento é de segunda a sexta em vários horários, aos sábados apenas até às 20h, e aos domingos apenas três horários. Itapeva é grande em extensão e possui bairros distantes do centro, chegando até a 60 km de distância. O sistema é uma concessão, sendo operado pela mesma empresa desde 2012, em 2019 o contrato foi renovado por mais dez anos sob a condição de que a empresa se adequasse ao modelo tarifa zero.

Antes da tarifa zero o serviço já era mantido em parte por subsídio da prefeitura mais o valor das tarifas pagas pelos usuários, esse valor das tarifas não cobria nem o custo dos cobradores, era um valor muito baixo. O diretor conta na entrevista que sem a figura do cobrador de ônibus o custo diminuiu, mas o que tem se tornado mais pesado para a prefeitura é o preço do Diesel que tem aumentado muito, sem isso, o custo não teria aumentado tanto sem a cobrança de tarifa. Também foi relatado que se na época em que o serviço de transporte era pago as pessoas usassem tanto quanto usam agora, sem tarifa, o valor arrecadado com as tarifas seria suficiente para subsidiar o serviço, mas o fato é que não havia esse uso tão grande do serviço. Para se ter uma ideia, o sistema transportava 70 mil passageiros por mês e hoje transporta cerca de 195 mil. Para acesso ao serviço é necessário um cadastro junto a empresa concessionária e a utilização de um bilhete. Existem tanto linhas rurais quanto urbanas.

A ideia foi do prefeito que desde que se elegeu em 2019 já planejava implantar a tarifa zero. Os comerciantes se sentem muito satisfeitos com o sistema pois o fluxo de pessoas na região central da cidade aumentou bastante, o impacto da adoção do sistema é bem claro na vida das pessoas, segundo o Direito de transporte. O prefeito da cidade, que adotou a política,

era vice-prefeito e tinha assumido a posição de prefeito devido a cassação do incumbente, na sua reeleição em 2019 ele iniciou o estudo para a implantação da tarifa zero, projeto que levou em torno de 2 anos para começar a funcionar. Quando perguntado sobre as motivações do prefeito para implantar o sistema na cidade, o diretor fala que foi tanto uma questão social, quanto econômica, melhorar o acesso dos mais pobres ao transporte público, mas também movimentar a economia local. O diretor considera a política um benefício social muito grande, e conta que cidades de outros estados entraram em contato com Itapeva para saber mais sobre o sistema. Eles conhecem bem o sistema de Vargem Grande Paulista e parece terem sofrido alguma influência da cidade.

Como em todo processo de entrevistas, a quantidade de informações coletadas dificilmente são as mesmas para todos os casos. Algumas cidades disponibilizaram mais informações do que outras, por isso talvez algumas características tenham sido apresentadas pelo resumo de uma cidade, mas não em todas.

De qualquer forma, podemos perceber que as cidades apresentam contextos de implantação diferentes mas que convergem em alguns pontos. Pelo menos quatro fatores aparecem com certa frequência nas falas dos atores entrevistados. Em Morungaba e Ivaiporã, os entrevistados afirmam que as pessoas não teriam condições de pagar uma tarifa, por isso o sistema de transporte público tarifado é inviável. O aumento do comércio local e a satisfação dos comerciantes da cidade após a implantação foi citado por Vargem Grande Paulista e Itapeva. Dois outros fatores aparecem em maior número de cidades, o primeiro deles é o fato da tarifa zero ter sido idealizada pelo prefeito, isso aparece nas entrevistas de 5 cidades: Morungaba, Caucaia, Rio Branco do sul, Maricá e Vargem Grande Paulista. O segundo fato mais presente é o aumento vertiginoso do uso do transporte público após a adoção da política, isso é citado também por cinco cidades: Caeté, Caucaia, Maricá, Vargem Grande Paulista e Itapeva.

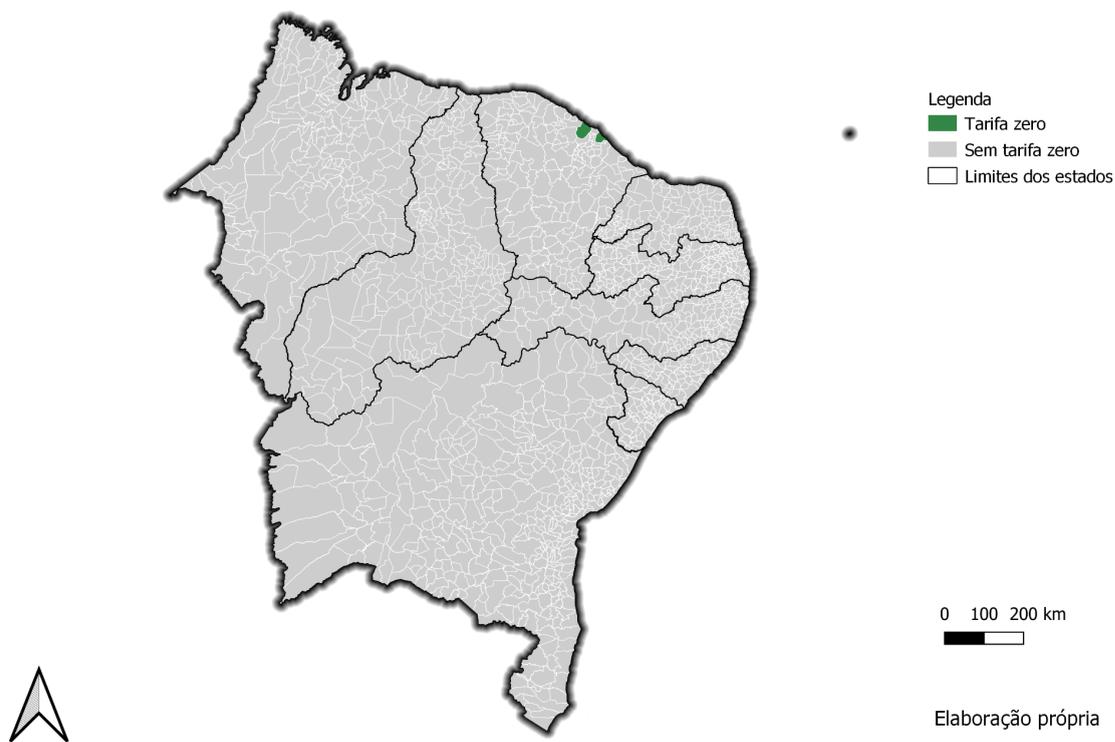
O conteúdo das entrevistas é em geral bastante extenso, tentou-se perfazer a maior quantidade possível de informações a respeito da adoção da tarifa zero nas cidades. A expectativa é que as entrevistas juntamente com as teorias nos auxiliem na identificação de hipóteses de porque as cidades brasileiras adotam política de tarifa zero. Na próxima seção iremos analisar os dados coletados, partindo dos pressupostos teóricos apresentados na seção de teorias.

6.5 Análises da Teoria de Difusão de Políticas Públicas

1. Quanto maior for a proximidade com uma cidade que adotou a política dentro do mesmo estado, maior é a probabilidade de adoção. A partir dessa premissa, para que exista a hipótese de difusão da política de tarifa zero, esperamos que exista uma proximidade entre as cidades que adotaram dentro de um mesmo estado.

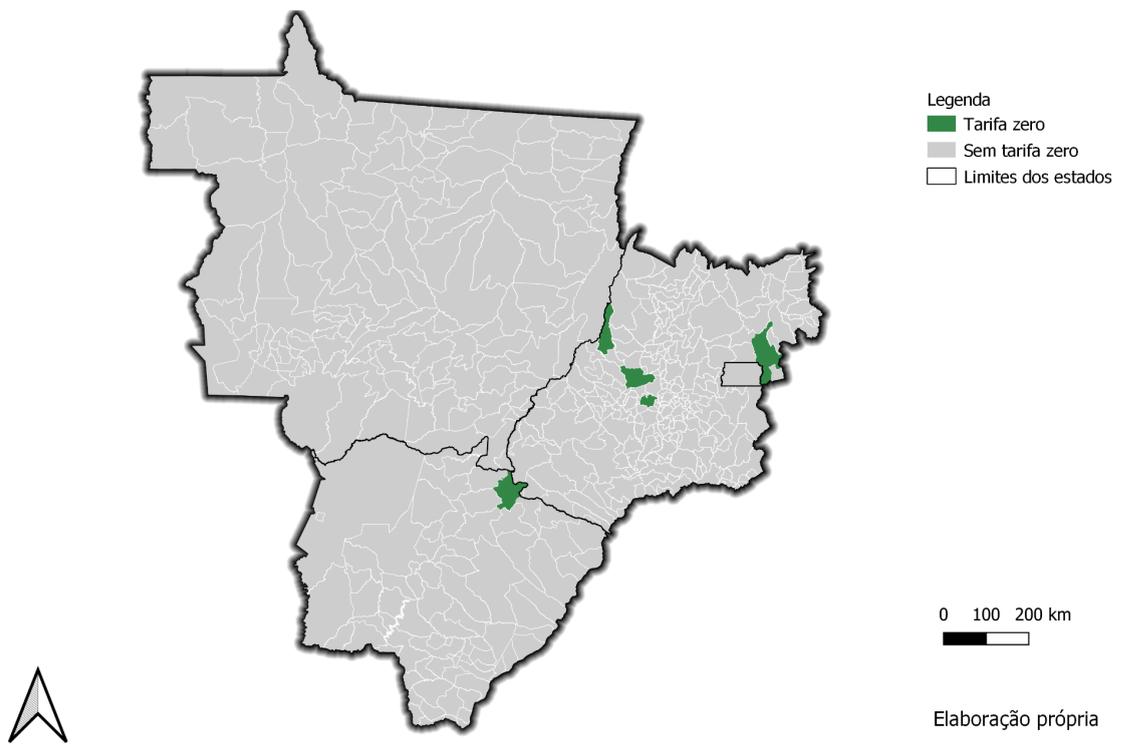
A seguir estão os mapas das regiões com tarifa zero, apenas a região norte não tem cidades com a política. Dentro das regiões estão os estados, vamos observar nos mapas se as cidades estão próximas territorialmente umas das outras, de forma que se possa dizer que há uma difusão por proximidade.

Figura 5 - Mapa das regiões com tarifa zero 1



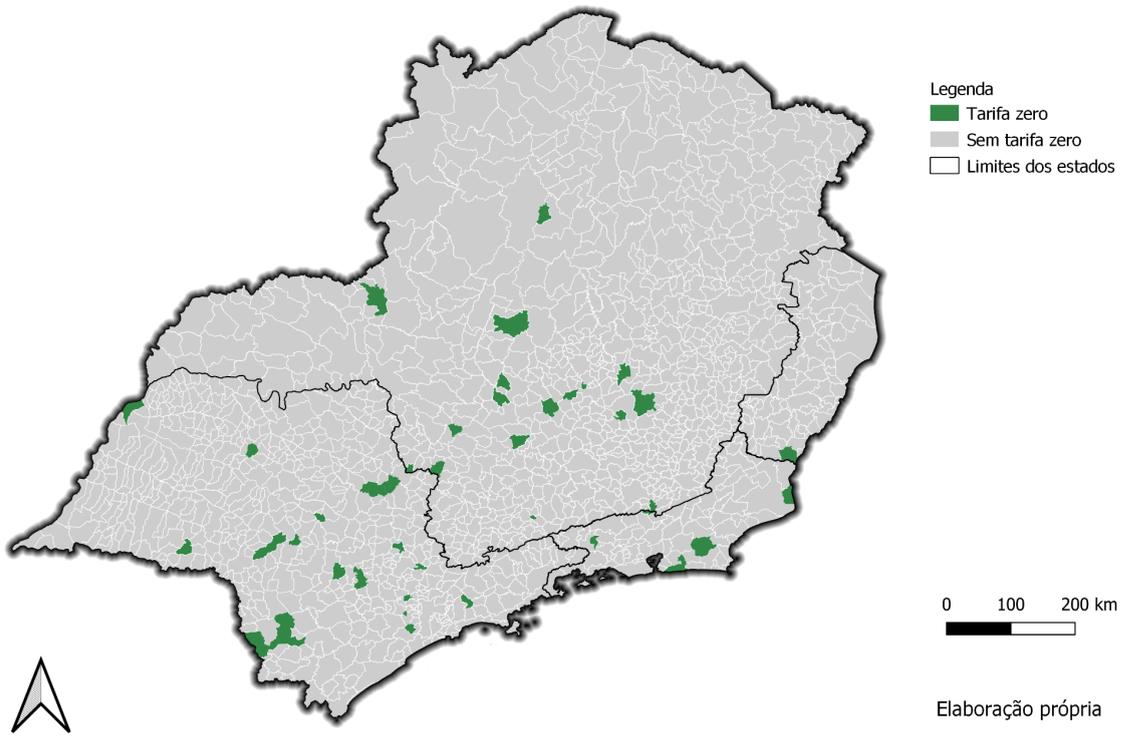
Fonte: Elaboração Própria

Figura 6 - Mapa das regiões com tarifa zero 2



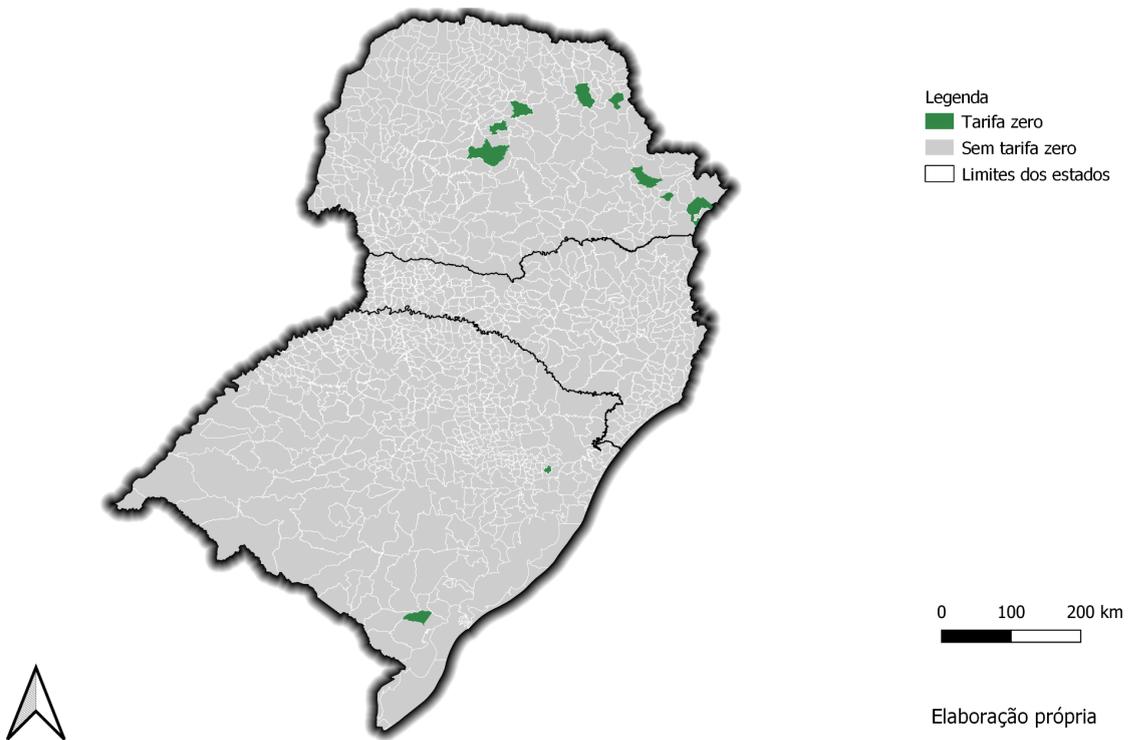
Fonte: Elaboração Própria

Figura 7 - Mapa das regiões com tarifa zero 3



Fonte: Elaboração Própria

Figura 8 - Mapa das regiões com tarifa zero 4



Fonte: Elaboração Própria

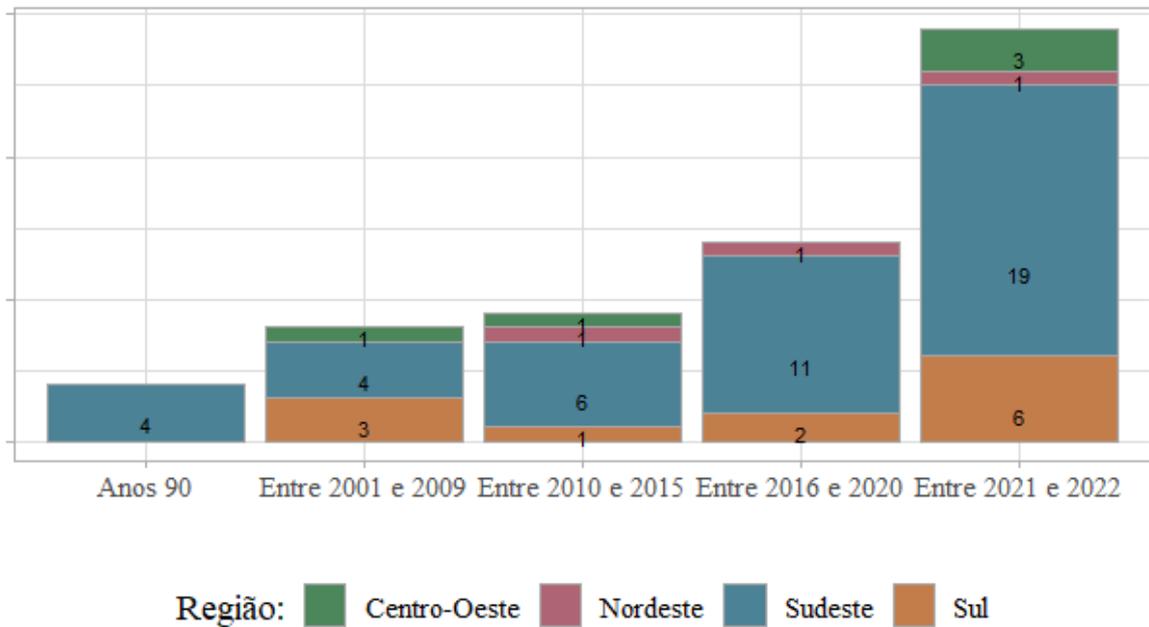
Observando os mapas, podemos dizer que existem cidades que são próximas umas das outras, mas não parece existir um padrão muito claro. Apenas no estado do Ceará, onde duas cidades adotaram a política, elas se encontram bem próximas territorialmente. De fato, Caucaia e Eusébio estão a apenas 37 km de distância. Mas na entrevista com o diretor de transporte da empresa Vitória, em Caucaia, é citado apenas Maricá como uma inspiração para a adoção da política, uma cidade que está situada no Rio de Janeiro na região sudeste brasileira. As demais regiões não apresentam nenhum padrão muito claro de proximidade dentro de um mesmo estado.

De fato, é possível enxergar apenas um padrão de adoção da tarifa zero de forma mais consistente na região sudeste como um todo, principalmente os estados de São Paulo e Minas Gerais.

2. Verificar o padrão de difusão nas cidades que se sabe o ano da implementação - Políticas sociais primeiro se espalham na região onde surgiram e depois vão se difundindo para outras partes do país. Dessa forma, esperamos encontrar um padrão de difusão.

Sabemos que as cidades com tarifa zero no Brasil estão localizadas majoritariamente (60%) na região sudeste do país. Mas para saber se houve de fato um padrão de difusão crescente nesta região ao longo do tempo, fizemos o gráfico a seguir que nos mostra a quantidade de cidades que adotaram a política de cada região por período de tempo.

Figura 9 - Padrão de difusão da Tarifa Zero entre as regiões brasileiras



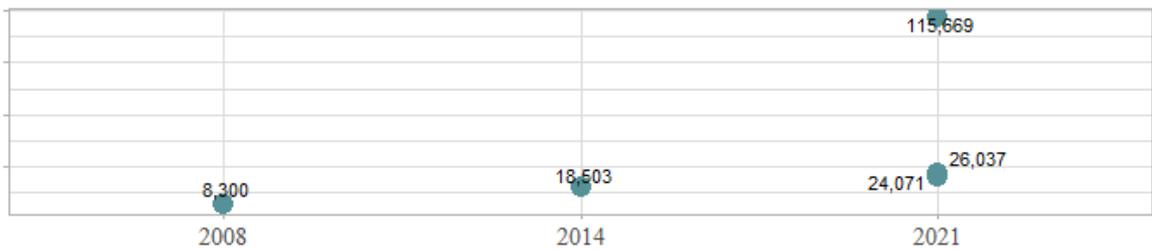
Fonte: Elaboração Própria

Analisando o gráfico, a quantidade de cidades que adotaram a política na região sudeste apenas aumentou ao longo do tempo, em especial entre 2021 e 2022. É a única região em que esse crescimento foi sustentado por todas os períodos do gráfico a partir dos anos 2000. A tese de que “políticas sociais primeiro se espalham na região onde surgiram e depois vão se difundindo para outras partes do país” pode ser verdadeira para a tarifa zero na medida em que ela surge primeiro na região sudeste, onde vai se difundindo de forma sustentada, mas também surge em outras regiões só que de maneira mais lenta.

3. Verificar se as cidades que implementaram primeiro são maiores do que aquelas que adotaram depois, dessa forma pode-se observar se houve imitação de cidades menores em relação às maiores.

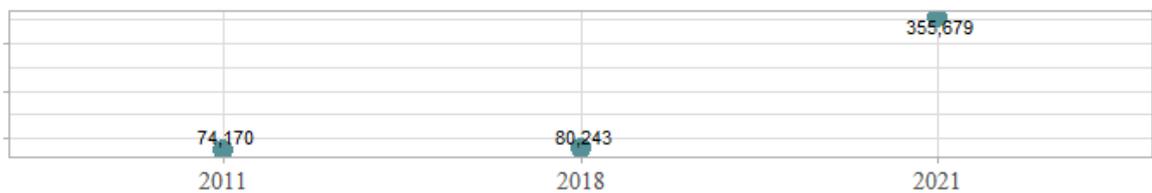
Para essa análise fizemos gráficos que nos mostram o tamanho das cidades, em termos de população e o ano da implementação. No gráfico sobre a região sudeste não conseguimos colocar o tamanho populacional em cada ponto, pela quantidade de cidades, principalmente entre 2021 e 2022, desta forma representamos o tamanho da cidade de acordo com o tamanho do ponto mais os valores do eixo y.

Figura 10 - Tamanho da população e ano de implementação de cada cidade (Região: Centro-Oeste)



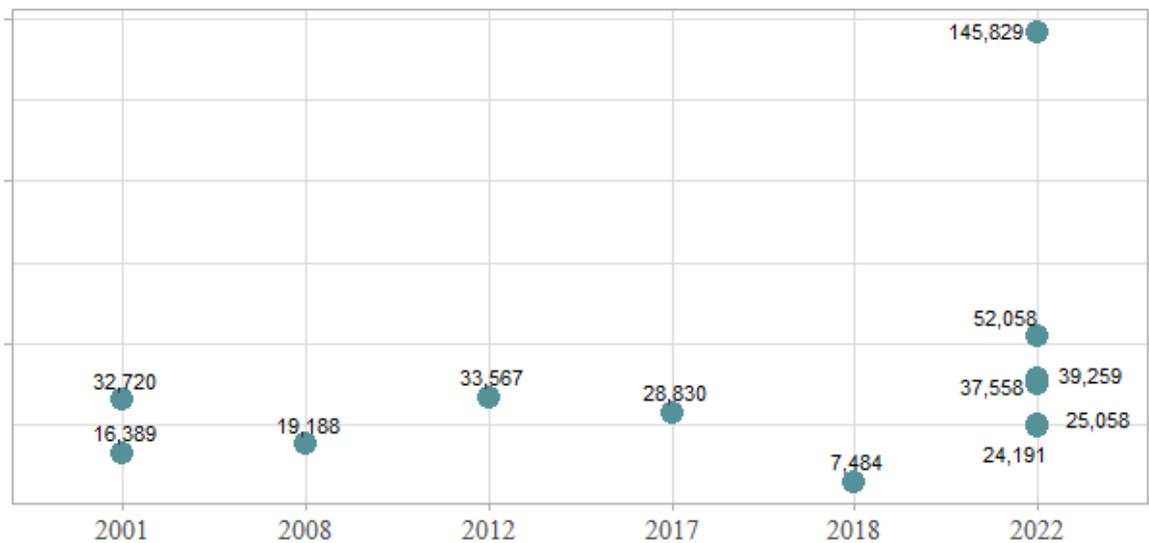
Fonte: Elaboração Própria

Figura 11 - Tamanho da população e ano de implementação de cada cidade (Região: Nordeste)



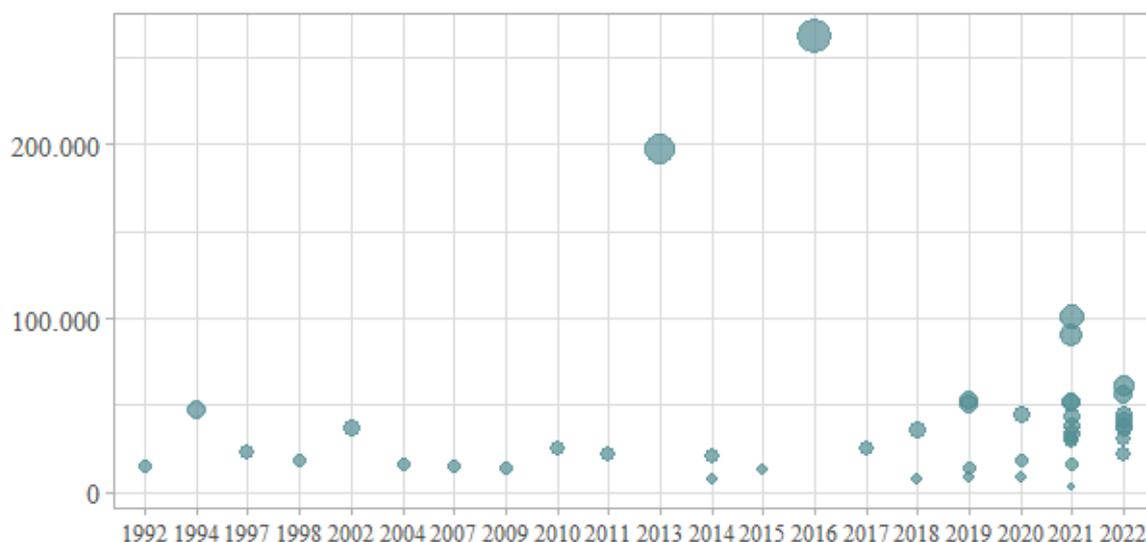
Fonte: Elaboração Própria

Figura 12 - Tamanho da população e ano de implementação de cada cidade (Região: Sul)



Fonte: Censo IBGE, 2022 - Elaboração Própria

Figura 13 - Tamanho da população e ano de implementação de cada cidade (Região: Sudeste)



Fonte: Censo IBGE, 2022 - Elaboração Própria

Como podemos observar, em todas as regiões parece que as cidades maiores adotaram a política depois que algumas cidades menores já tinham adotado. Em todas as regiões apresentadas, uma cidade com mais de 100 mil habitantes só adota a tarifa zero depois que duas ou mais cidades com menos de 20 mil habitantes já haviam adotado alguns anos antes. Isso pode se dar porque a tarifa zero é uma política onerosa para cidades mais populosas, e mais viável para cidades de pequeno porte. Se houve imitação de cidades, ela pode ter se dado em relação a cidades maiores de outras regiões.

4. Verificar através das respostas às entrevistas se a prefeitura usou como modelo a adoção em outras cidades - Aprendizado de políticas: o governo viu as consequências positivas da adoção da política em outros lugares.

Para essa análise, estamos usando o conteúdo das entrevistas conduzidas com gestores públicos responsáveis pela política de tarifa zero. A seguir a tabela nos mostra as respostas obtidas quando perguntamos se a adoção da tarifa zero foi influenciada por alguma outra cidade que também adotou.

Tabela 15 - Aprendizado de Políticas

Cidade	Se inspirou em alguma outra cidade?	Qual cidade?
Rio Branco do Sul	Sim	Itaperuçu
Itapeva	Sim	Vargem Grande Paulista

Caucaia	Sim	Maricá
Morungaba	Sim	Holambra
Maricá	Não	-
Vargem Grande Paulista	Não	-
Caeté	Não	-
Ivaiporã	Não	-

Fonte: Entrevistas com gestores, 2022 - Elaboração Própria

Como podemos observar, metade das cidades admitiram ter se inspirado em outra cidade. Itaperuçu é de fato uma cidade próxima de Rio Branco do Sul, tanto geograficamente quanto em quantidade de população, Morungaba e Holambra também. Itapeva é uma cidade menor que Vargem Grande Paulista, quase metade da população, mas próxima geograficamente. O fato de Caucaia ter citado Maricá como cidade modelo para a adoção da tarifa zero surpreende por ser distante geograficamente, Maricá está no Rio de Janeiro, sudeste do país, enquanto Caucaia está localizada no Ceará, nordeste do Brasil, além disso Maricá possui pouco mais da metade da população de Caucaia. No entanto, Maricá era, até então, a maior cidade brasileira com tarifa zero, portanto uma possível referência para cidades maiores, como Caucaia, que hoje é a maior cidade com tarifa zero do país.

5. Verificar através das respostas às entrevistas se houve alguma motivação que possa indicar competitividade econômica: possibilidade de se tornar mais atrativa para empresas privadas ou expansão do comércio local em relação às cidades próximas.

Tabela 16 - Competitividade Econômica

Cidade	Houve alguma motivação econômica na adoção?	Qual tipo?
Rio Branco do Sul	Não	-
Itapeva	Sim	expansão do comércio local
Caucaia	Não	-
Morungaba	Não	-
Maricá	Não	-
Vargem Grande Paulista	Sim	expansão do comércio local
Caeté	Não	-
Ivaiporã	Não	-

Fonte: Entrevistas com gestores, 2022 - Elaboração Própria

Nas entrevistas conduzidas com gestores de transporte apenas 2 de 8 cidades citaram alguma motivação econômica envolvida na escolha pela tarifa zero, e mesmo nessas respostas a motivação econômica não foi central para a decisão de adotar a política, tanto no caso de Itapeva, quanto em Vargem Grande Paulista a questão econômica foi uma das motivações associada a outros fatores.

Para os cinco testes desta seção encontramos alguns padrões de difusão. De fato a política de tarifa zero primeiro se difundiu pela região sudeste de modo mais sustentado ao longo do tempo, e surge depois em outras regiões num ritmo mais lento, os mapas nos mostram essa concentração importante de cidades na região atualmente. E as cidades que citaram outras cidades como modelo, se referiram a cidades próximas geograficamente e/ou em termos de população, o que corrobora com a nossa hipótese de difusão.

Também percebemos que cidades maiores imitam cidades menores, e isso acontece em todas as regiões brasileiras onde existem cidades com tarifa zero, isso pode acontecer pois cidades menores têm mais dificuldade de manter empresas privadas operando o serviço, dada a baixa lucratividade. A menor frequência e quantidade de passageiros, torna o gasto municipal mais baixo e portanto mais viável de implementar, cidades maiores, por sua vez, precisam enxergar as consequências positivas da adoção em outros lugares primeiro, pois a adoção depende de maior esforço dada a maior complexidade do sistema.

Portanto, não podemos rejeitar a hipótese de que exista um fator de difusão de políticas públicas influenciando a adoção de tarifa zero. A proximidade do período de adoção da política inclusive corrobora com essa hipótese, metade da nossa amostra de cidades adotou a política entre 2020 e 2022, sendo que 68% estão localizadas na região sudeste.

6.6 Análises da Teoria dos Múltiplos Fluxos

1. Verificar nas respostas às entrevistas se houve alguma crise ou evento relevante que levou à adoção - Uma mudança na agenda governamental geralmente é precedida de uma crise, evento ou indicador que pressionou a tomada de decisão do prefeito. Pretende-se também entender que tipo de crise leva a adoção da tarifa zero nas cidades estudadas.

Para essa análise também estamos usando resultados das entrevistas conduzidas com os gestores responsáveis pela tarifa zero, os resultados podem ser observados na tabela a seguir.

Tabela 17 - Fluxo de Problemas

Cidade	A cidade já tinha transporte público antes da tarifa zero?	A decisão foi devido à crise ou uma promessa de campanha?	Houve alguma crise ou evento relevante que levou à adoção?	Que evento foi esse?
Rio Branco do Sul	Não	-	Não	-
Itapeva	Sim	-	Não	-
Caucaia	Sim	Devido à Crise	Sim	Falta de lucro da empresa, o que levaria a deixar de atender algumas regiões com menor demanda
Morungaba	Não	Promessa de Campanha	Não	-
Maricá	Sim	Promessa de Campanha	Sim	A empresa de transporte financiava o candidato do partido da oposição ao que ganhou a eleição
Vargem Grande Paulista	Sim	Devido à Crise	Sim	Saída da empresa de Transporte por falta de lucro
Caeté	Sim	Devido à Crise	Sim	Saída da empresa de Transporte por falta de lucro
Ivaiporã	Sim	Devido à Crise	Sim	Saída da empresa de Transporte para outro segmento mais lucrativo e população usando transporte escolar ilegalmente para não pagar a tarifa

Fonte: Entrevistas com gestores, 2022 - Elaboração Própria

Em 5 cidades, de um total de 8 entrevistadas, afirmou-se que houve uma crise ou evento relevante que motivou a implementação de tarifa zero no transporte público. Das 3 cidades que responderam que não houve nenhuma crise, 2 delas não tinham transporte público antes da implementação, ou seja, o transporte público da cidade já foi implantado sem a cobrança de uma tarifa para o usuário. Todas as cidades que afirmaram a existência da crise anterior à adoção também relataram que os problemas envolviam as empresas de ônibus da cidade, com exceção da cidade de Maricá, todas as demais cidades tiveram problemas com a falta de lucratividade das empresas de ônibus.

Apesar da amostra pequena, podemos dizer que uma crise no setor foi relevante para a maior parte das cidades que entrevistamos, e que talvez a falta de uma empresa que forneça o

serviço, aliada a exemplos positivos politicamente de outras cidades que adotaram a política, sejam fatores que aumentem o potencial de uma cidade adotar a tarifa zero.

2. Verificar a proximidade temporal entre debate nacional (Jornadas de Junho de 2013 e Pandemia de Covid-19) e adoção da tarifa zero pelos municípios e se nas entrevistas esses eventos são citados - Humor nacional e fluxo das soluções.

Perguntamos aos entrevistados se a adoção da tarifa zero estaria relacionada às Jornadas de Junho de 2013 ou algum outro evento nacional, como a pandemia por exemplo, todos eles responderam negativamente a essa pergunta. Mesmo assim, fizemos um gráfico que mostra o ano de implementação das políticas de tarifa zero, a quantidade de cidades que implementaram naquele ano, representado pelo tamanho do ponto, e duas linhas paralelas que representam os dois eventos nacionais que podem ter impactado a adoção de tarifa zero.

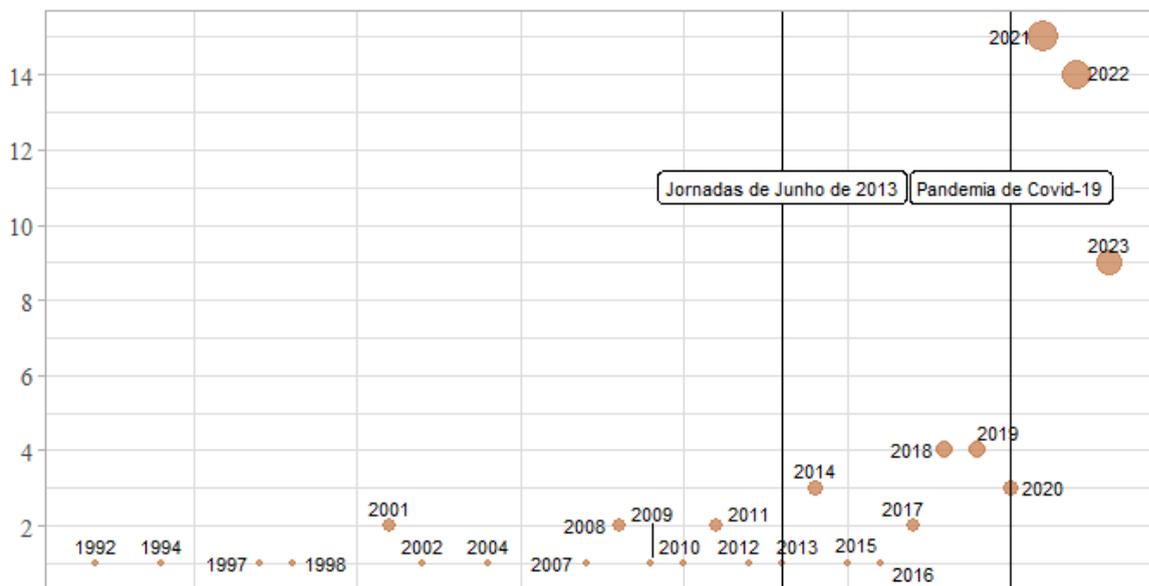
Escolhemos as Jornadas de Junho de 2013 por ter sido um evento que aconteceu em várias cidades brasileiras, tendo como motivo inicial o aumento das tarifas de transporte público em São Paulo, e o Movimento Passe Livre (MPL), conhecido pela defesa da tarifa zero, à frente dos protestos. Para entender a capilaridade dos movimentos por passe livre que surgiram na época dos protestos, fizemos uma compilação de todas as páginas do Facebook pertencentes a movimentos sociais lutando pela implementação de tarifa zero em suas regiões de origem. Através desse levantamento encontramos um total de 50 páginas, cada uma de uma cidade diferente, sendo que 17 páginas são movimentos sociais de capitais. Apenas não encontramos movimentos por tarifa zero nos estados: Roraima, Rondônia, Amapá, Piauí Tocantins e Espírito Santo.

A pandemia, por outro lado, foi um evento que acelerou um processo de crise do transporte público, devido ao modelo de financiamento adotado pela maior parte das prefeituras, que consiste basicamente na coleta de tarifas pelos usuários. Várias empresas chegaram a falir no período⁵ devido à diminuição massiva de passageiros transportados durante os períodos de *lockdown* e teletrabalho. Como já vimos na seção anterior, a falência das empresas de ônibus foi a crise que levou a adoção de tarifa zero na maior parte dos municípios entrevistados.

No gráfico abaixo incluímos também as cidades que implantaram em 2023, de acordo com o levantamento colaborativo.

⁵ **Transporte público vive onda de falências e crises - ANPTrilhos.** Disponível em: <https://anptrilhos.org.br/transporte-publico-vive-onda-de-falencias-e-criSES/>. Acesso em: 30/11/2023

Figura 14 - Proximidade entre Jornadas de Junho de 2013, Pandemia de Covid-19 e adoção da Tarifa Zero



Fonte: Levantamento Colaborativo, 2022 - Elaboração Própria

Apesar dos movimentos serem mais localizados nas capitais, e a adoção da tarifa zero acontecer em cidades de pequeno e médio porte no interior dos estados, é possível perceber através do mapa concentrações de adoção da política em torno de 2013 e um crescimento importante da adoção durante e após a pandemia.

Apesar desses eventos não terem sido citados durante as entrevistas, o fato da crise no setor de transporte ter aparecido em várias cidades, é um indicativo de que a pandemia de alguma forma acelerou o problema da diminuição de passageiros do transporte coletivo (problema já sinalizado há anos pelo IPEA em diversos estudos) e fez a tarifa zero ser, de alguma forma, uma solução para o momento de crise.

Com relação às jornadas de junho, no entanto, não temos evidências de que tenha, de alguma forma, exercido qualquer influência. As cidades entrevistadas desconhecem o evento, apesar de conhecerem os movimentos sociais, sempre afirmam que estes não influenciaram a adoção da política.

3. Verificar se houve uma mudança partidária e ideológica nas eleições para prefeito anterior a adoção da política - Mudanças no governo propiciam a adoção de novas políticas públicas.

Para verificar a mudança partidária e ideológica fizemos uma comparação entre o governo anterior e o governo que implementou a política, e também observamos se das cidades que mudaram de partido e de espectro político, qual foi a proporção de cada ideologia política.

Tabela 18: Mudança Partidária nos municípios que adotaram tarifa zero

Houve mudança Partidária?	Total Percentual
Não	19%
Sim	81%

Fonte: TSE - Elaboração Própria

Tabela 19: Mudança Ideológica nos municípios em que houve mudança partidária

Espectro Ideológico	Governo Anterior	Governo que Implementou
Centro	22%	40%
Centro Direita	20%	21%
Centro Esquerda	10%	2%
Direita	22%	14%
Esquerda	20%	14%
Extrema Direita	5%	7%

Fonte: TSE - Elaboração Própria

Como podemos ver, houve mudança partidária em mais da metade dos municípios que adotaram a política, ademais, como já havíamos visto na seções anteriores, os partidos de centro foram os que mais implementaram, havia mais diversidade de partidos nas cidades no momento anterior à entrada dos governos que adotaram a política, com prefeitos de partidos de esquerda, direita, centro esquerda e centro direita em proporções bem parecidas, e depois os partidos no poder se concentram basicamente nos espectros de centro e centro direita, principalmente (61%).

Analisando a adoção da tarifa zero por meio da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), os dados apresentados nos mostram evidências de que houve uma janela de oportunidade (*policy window*) num momento de articulação entre os três fluxos que determinam uma mudança de política: o fluxo dos problemas, das soluções e o político.

O primeiro fluxo, o das problemas, é o momento em que uma determinada condição é reconhecida como problema pelos gestores públicos e selecionada para serem resolvidos, esse processo pode ocorrer devido a um evento, crise ou apresentação de informações relevantes antes desconhecida. No caso da tarifa zero, cinco cidades, de um total de oito entrevistadas, afirmaram ter ocorrido uma crise no sistema de transporte que levou à adoção da tarifa zero, em todas essas cidades a crise estava relacionada a um problema financeiro da empresa de transporte que operava o serviço. Esse problema levou a prefeitura a ter que buscar soluções de política pública para continuar fornecendo o serviço na cidade.

No segundo fluxo, o fluxo das soluções, podemos dizer que a tarifa zero já estava sendo pensada enquanto solução para os problemas atuais da mobilidade urbana, não apenas por ativistas individuais e movimentos sociais, mas também em trabalhos acadêmicos e na propaganda produzida por cidades que já adotaram. O subsídio ao transporte público e até mesmo programas de isenções de tarifa já foram citados em trabalhos publicados pelo IPEA, por exemplo, como solução para o problema da diminuição de usuários de transporte público, que têm migrado para o transporte individual, causando problemas financeiros para empresas privadas que operam o transporte nas cidades. Também podemos citar as jornadas de junho de 2013, evento bastante midiático e que de alguma forma trouxe o debate da tarifa zero para um público mais amplo, crescendo inclusive momentaneamente o número de movimentos sociais em várias capitais brasileiras. Mesmo as cidades entrevistadas da nossa amostra afirmando que não foram influenciadas por movimentos sociais, metade afirmou ter sido influenciado por uma cidade próxima, ou seja, as ideias circulam mesmo que por vezes os atores políticos não saibam exatamente sua origem.

Por último, o fluxo político, demanda uma análise do contexto político em que as decisões são tomadas. Três fatores contextuais presentes na teoria e nos dados apresentados podem ter influenciado a adoção da tarifa zero: i. metade das cidades estudadas nesta dissertação adotaram a tarifa zero no período da pandemia, um momento que temos evidências de que várias empresas de transporte estavam em crise, enquanto várias cidades também estavam adotando a política, ii. tivemos mudanças no governo, que segundo Kingdon (2003) propiciam mudanças de agenda, em cerca de 81% das cidades estudadas houve mudança partidária na eleição anterior à adoção da política. Por fim, podemos também citar

que em 72% das cidades a política foi adotada no primeiro ou segundo ano do mandato, que segundo Kingdom, é um dos momentos mais favoráveis a mudanças na agenda.

Em resumo podemos dizer que, a tarifa zero é uma solução de política que atualmente circula enquanto tal nos meios acadêmicos, por meio dos ativistas e movimentos sociais mas também por meio da propaganda que as cidades que adotam fazem dela, é necessário o reconhecimento e a necessidade de resolver um problema no transporte público para que ela se torne uma opção de solução a ser implementada, como o problema financeiro das empresas locais de ônibus, e alguns fatores de contexto político contribuem para a adoção, como uma mudança partidária e um movimento de várias cidades adotando no mesmo período, como foi o período de 2020 a 2022.

6.7 Análise do Perfil dos Prefeitos

Nesta seção analisaremos algumas características dos prefeitos municipais, tanto das cidades que adotaram a tarifa zero quanto das que não adotaram. Para isso, utilizamos dados que são coletados pelo Tribunal Eleitoral (TSE)⁶, com o objetivo de analisar o nível educacional dos prefeitos, a experiência anterior na administração pública, e se eram *outsiders*, ou seja, não tinha ligação anterior com a política. Sendo assim, coletamos dados com informações a respeito dos prefeitos no repositório de dados eleitorais do TSE, referente às eleições de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020, que são os anos em que foram eleitos prefeitos que implementaram tarifa zero. Um detalhe importante, é que para essa análise estamos considerando para cada bloco de ano eleitoral apenas as cidades em que o prefeito se elegeu nesse período, e implantou a tarifa zero ao longo do seu mandato. Vamos começar analisando o nível de escolaridade e a experiência anterior na administração pública.

1. Esperamos que os prefeitos que adotaram a política sejam menos escolarizados e com menor experiência na administração pública, e que visando favorecer o eleitor mediano, empenham maiores gastos em serviços públicos.

Para essa análise, utilizamos a variável de grau de instrução e calculamos a porcentagem de prefeitos eleitos com ensino superior completo, já para a análise da experiência anterior na administração pública, selecionamos a variável ocupação e todos os

⁶ Disponíveis em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>> Acesso em: 30/11/2023

cargos referentes ao serviço na administração pública, para verificar se no momento da eleição, esse candidato tinha um cargo público.

Tabela 20 - Percentual de Prefeitos com Ensino Superior Completo

Variável	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Eleição de 2000	38%	0%
Eleição de 2004	41%	0%
Eleição de 2008	44%	67%
Eleição de 2012	49%	60%
Eleição de 2016	52%	85%
Eleição de 2020	55%	68%

Fonte: Tribunal Eleitoral (TSE) - Elaboração Própria.

Com relação à experiência profissional na administração pública encontramos apenas duas cidades que elegeram prefeitos com essa experiência, nas eleições de 2016 e 2020. No entanto, como podemos ver na tabela anterior, encontramos um grande percentual de ensino superior completo dos prefeitos eleitos nas cidades com tarifa zero, ultrapassando os percentuais das cidades sem essa política. Podemos dizer que nas cidades com tarifa zero há prefeitos com maior nível de escolaridade, mas menor experiência anterior na administração pública, o que torna a teoria apresentada por Rocha, Orellano e Bugarin (2017), apenas parcialmente correta para esta análise.

2. A segunda teoria testa se os prefeitos das cidades com tarifa zero tem um perfil mais *outsider*, ou seja, não tiveram uma experiência política anterior à eleição. Prefeitos sem experiência anterior na política, podem estar mais propensos a um discurso *anti establishment* e adoção de políticas não convencionais, como a tarifa zero.

Não foi possível conduzir uma análise mais complexa a respeito dos prefeitos que adotaram tarifa zero, como por exemplo os discursos, a relação com os partidos ou até mesmo a experiência política pregressa desses atores, mas de qualquer forma, para essa análise utilizamos a variável de ocupação dos prefeitos, filtramos todos os cargos políticos e calculamos o percentual para cada grupo de cidades, com e sem tarifa zero. Nas cidades com tarifa zero encontramos prefeitos com experiência anterior na política apenas nas eleições de 2008, 2012 e 2020. Vejamos os percentuais de prefeitos com experiência política em cada grupo, cidades sem e com tarifa zero:

Tabela 21 - Percentual de Prefeitos com Experiência Anterior na Política

Ano da Eleição	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Eleição de 2000	0,78%	0%
Eleição de 2004	7%	0%
Eleição de 2008	27%	17%
Eleição de 2012	22%	20%
Eleição de 2016	21%	0%
Eleição de 2020	28%	25%

Fonte: Tribunal Eleitoral (TSE) - Elaboração Própria.

Os percentuais de prefeitos com experiência política são menores em cidades com tarifa zero, para aprofundar esse dado olhamos as ocupações dos prefeitos, organizamos em percentuais nas duas tabelas abaixo, a primeira mostrando cidades com tarifa zero e a segunda cidades sem a política.

Tabela 22 - Ocupação prefeitos eleitos, cidades com tarifa zero

Ocupação	Percentual
Empresário	16%
Prefeito	14%
Médico	12%
Advogado	11%
Administrador	5%
Comerciante	5%
Outros	42%

Fonte: Tribunal Eleitoral (TSE) - Elaboração Própria.

Tabela 23 - Ocupação prefeitos eleitos, cidades sem tarifa zero

Ocupação	Percentual
Prefeito	14%
Empresário	8%
Agricultor	6%
Comerciante	6%
Médico	5%
Advogado	5%
Outros	56%

Fonte: Tribunal Eleitoral (TSE) - Elaboração Própria.

Observando os dados percebemos que a quantidade de prefeitos que já eram prefeitos é igual nos dois grupos de cidades, no entanto, nas cidades com tarifa zero, são os empresários o grupo em maior quantidade, enquanto nas cidades sem tarifa zero os prefeitos estão em maior quantidade. Além disso, os profissionais liberais estão no topo da lista da primeira tabela, médicos e advogados, enquanto na segunda tabela a terceira e quarta ocupação mais presente é o agricultor e o comerciante.

Resumidamente, os prefeitos das cidades com tarifa zero têm maior nível educacional, menor experiência na administração pública e menos experiência anterior imediata na política, ou seja, não eram políticos no momento da eleição, também são mais empresários ou profissionais liberais, como médico ou advogado.

Desse modo, podemos dizer que há um padrão de políticos “novos”, esse fato colabora com a análise que fizemos na seção de teoria do eleitor mediano, em que encontramos 80% de cidades em que o prefeito adotou a política ainda no primeiro mandato. Há uma preocupação em relação à reeleição nos políticos em geral, mas mais naqueles que estão em primeiro mandato. A adoção da tarifa zero sendo uma medida popular ajudaria esses prefeitos a alcançar esse objetivo, junto a isso, a menor experiência na administração pública aumenta a probabilidade de maior gasto público, como constatado por Rocha, Orellano e Bugarin (2017).

A política de tarifa zero é citada tanto nas entrevistas quanto nos programas de governo dos prefeitos como uma política de caráter social, de ajuda aos mais pobres, atende uma parcela considerável do eleitor mediano, tem uma visibilidade e aceitação muito grande nas cidades em que foi adotada. É uma política não convencional, adotada em poucos municípios, que aumenta o gasto público, já que o governo passa a subsidiar integralmente um serviço antes financiado por meio das tarifas pagas pelos usuários. Sabemos que houve a reeleição dos prefeitos que implantaram a política em metade das cidades estudadas, conforme item estudado na seção de análise da teoria do eleitor mediano, foi também predominantemente adotada em primeiro mandato por políticos sem experiência imediatamente anterior na administração pública, principalmente por empresários, mas também por profissionais liberais.

7. ANÁLISES DE TRIANGULAÇÃO

Nesta seção iremos conduzir uma análise de texto que aprofunda o conteúdo explorado nas seções anteriores. Segundo Stake (2005; 2011), a triangulação é um método que utiliza dados adicionais que auxiliam na ampliação das possibilidades de compreensão de um fenômeno, por meio da repetição dos resultados e observações, também reforçando a validade da investigação.

7.1 Análise de Texto dos Programas de Governo

Conduzimos uma análise de texto dos programas de governo municipais dos prefeitos que implementaram programas de tarifa zero, utilizando cidades que não adotaram a política como comparação. Dessa forma, podemos triangular com as fontes já utilizadas, e verificar se a forma como os prefeitos apresentam os programas de tarifa zero se adequam a algum dos pressupostos tratados por três teorias que estamos utilizando: teoria do eleitor mediano, teoria da política partidária e a teoria dos múltiplos fluxos.

Os planos de governo municipais são documentos com as políticas, objetivos e metas que uma administração municipal planeja implementar ao longo de um mandato. A elaboração e apresentação de programas de governo pelos candidatos a cargos eletivos nos municípios, são uma exigência estabelecida pela legislação eleitoral brasileira.

Se os prefeitos apresentarem a política de tarifa zero já no programa de governo, isso pode fortalecer a hipótese da teoria do eleitor mediano, já que significa que a política esteve em pauta na campanha, portanto é de interesse do eleitor, e pode ter ajudado o prefeito a ganhar a eleição, sendo implementada posteriormente. Se mais partidos de esquerda do que de direita apresentam a proposta de tarifa zero já no plano de governo, isso significa que a teoria da política partidária pode ter alguma força explicativa em relação à adoção de tarifa zero. Mas caso a tarifa zero não esteja nos planos de governo da maioria dos prefeitos, ou seja, não foi objeto de campanha mas uma decisão tomada ao longo da gestão, isso fortalece a hipótese da teoria de múltiplos fluxos, ou seja, em determinado momento houve uma janela de oportunidade (*policy window*), num contexto de articulação entre os três fluxos que determinam uma mudança de política: o fluxo das problemas, das soluções e o fluxo político.

Para essa análise, utilizou-se material fornecido por dois pesquisadores da Universidade de Rochester⁷, que haviam coletado dados do TSE por meio de *web scraping*, e

⁷ Jefferson Leal (jefferson.leal@rochester.edu) e Anderson Frei (anderson.frey@rochester.edu)

já possuíam um banco de dados com programas de governos das eleições de 2012, 2016 e 2020. No banco de dados de cidades com tarifa zero no Brasil, implementados até dezembro de 2022, conforme recorte deste trabalho, tínhamos um total de 64 cidades, porém, apenas 48 com prefeitos que implementaram a política após se candidatarem nas eleições de 2012, 2016 e 2020. A base de dados com as informações do TSE encontrou apenas programas de 43 cidades, e essa é, portanto, a amostra para essa análise. Para compararmos os programas de cidades com e sem tarifa zero, também solicitamos os programas de governo de uma amostra do mesmo tamanho de cidades sem tarifa zero, para cada cidade com tarifa zero selecionamos uma cidade com população parecida que não tem a política.

Depois da leitura na íntegra de alguns documentos foram selecionadas as seguintes palavras chaves para ajudar a encontrar o conteúdo desejado nos textos dos programas: “transporte”, “mobilidade” e “tarifas”. Essas palavras foram suficientes para rastrear o conteúdo que envolvia transporte público. Esse conteúdo é sempre enxuto, não passando de 1 página mas na maioria das vezes apenas algumas poucas linhas, as propostas aparecem em frases curtas e não há muito conteúdo explicativo.

Apenas em quatro cidades a tarifa zero é citada no programa de governo dos prefeitos, são elas: Itatiaiuçu, Dourado, Ibaiti e São João da Barra, e apenas uma frase expõe a proposta. Em três delas, a tarifa zero está na seção de assistência social, em Itatiaiuçu é citado: “Manter o apoio ao programa Passe Livre em transporte público”, em Dourado está escrito que ocorrerá a “Implantação do programa Auxílio transporte ao trabalhador que tem por objetivo conceder, de forma complementar, auxílio ao trabalhador domiciliado em Dourado, que recebe até 3 salários mínimos e presta serviços fora do município, evitando a depreciação salarial decorrente do deslocamento para o trabalho”, em São João da Barra o prefeito promete a implantação do “Programa Minha passagem”, que visa “Implementar políticas de subsídio na passagem em transporte coletivo público para a população carente”. A única cidade em que a tarifa zero é citada na seção sobre transporte também há o discurso de acessibilidade, “Oferta de vales transporte com valores mais acessíveis à população”.

Quanto ao partido das cidades que cita a tarifa zero no programa de governo, encontramos que das quatro cidades, três são de partidos de centro, no caso Ibaiti, Dourado e São João da Barra, e apenas uma cidade é do partido de esquerda, Itatiaiuçu, ainda usando a classificação produzida por Nascimento et al. (2013).

Também observamos a quantidade de páginas dos programas de governo, para saber se as cidades com tarifa zero têm programas de governo mais extensos, isso poderia indicar maior preocupação com o eleitor mediano. Quantificamos as cidades que citam transporte

público, se há uma seção dedicada ao tema, para entender se de fato houve maior ênfase em transporte público nas cidades com tarifa zero, ou seja, mais governos com uma preocupação específica no tema. E por último se os documentos citam apenas transporte escolar, pois observou-se que muitos dos programas citam apenas essa modalidade de transporte. Na tabela a seguir resumimos os dados coletados comparando cidades com e sem tarifa zero.

Tabela 24 - Resumo das Análises de Documentos

Variável	Cidades sem Tarifa Zero	Cidades com Tarifa Zero
Cita Tarifa Zero	2	4
mediana de páginas	11	13
Cita transporte público	60%	67%
Tem seção dedicada à transporte	35%	30%
Cita apenas transporte escolar	20%	16%

Fonte: Elaboração Própria

Sobre citar ou não a possibilidade de um programa de tarifa zero, duas cidades, que depois não adotaram o programa, citaram a tarifa zero, da seguinte forma: “Garantir a manutenção do transporte gratuito com a ampliação da frota” e “Ampliar o Transporte Comunitário Gratuito”, todavia essas frases aparecem em *bullet points* e não há mais detalhes sobre a proposta, então não se sabe ao certo se trata-se por exemplo do transporte escolar, que por lei, é gratuito a todos os estudantes do ensino regular. Como podemos observar na tabela, os programas de governo dos prefeitos das cidades com tarifa zero tem em média mais páginas, citam mais transporte público e tem menor quantidade de programas que falam apenas de transporte escolar, no entanto são as cidades sem a política que apresentaram mais seções inteiras dedicadas a transporte público.

De fato, os valores que diferenciam as cidades com e sem tarifa zero são muito pequenos e por isso os resultados dessa análise não são favoráveis, de forma definitiva, para a teoria do eleitor mediano, da mesma forma as análises não indicam predominância dos partidos de ideologia de esquerda citando a tarifa zero já que mais que partidos de centro o fizeram.

A maioria dos programas não citam tarifa zero e sequer apresentam uma seção no plano de governo dedicada a questão do transporte público, e quando citam programa de isenção de tarifa, falam de manter um sistema já existente ou provisionar um vale transporte

com desconto a uma parcela mais vulnerável da população, ou seja, a ideia era mais limitada do que de fato foi implementado posteriormente.

Estes fatos fortalecem a teoria dos múltiplos fluxos, pois indicam que a tarifa zero entrou na agenda dos governos por uma questão contextual, incremental ou até mesmo oportunista, mas não ideológica, de encontro de fluxos favoráveis à adoção, provavelmente orientado por uma crise no sistema de transporte da cidade, como é o que caso da maior parte das cidades entrevistadas. Também corrobora com essa hipótese a crise nos sistemas de transporte de municípios brasileiros durante a pandemia de Covid-19, quando houve queda de passageiros e consequente queda de receita de tarifas⁸, período em que a maior parte da nossa amostra adotou a tarifa zero.

A partir dos dados coletados e analisados até o momento podemos também levantar a hipótese de um caráter populista dos prefeitos que tomaram a decisão de implementar a tarifa zero. Pode-se citar algumas evidências nesse sentido, como a falta de atores técnicos que poderiam ter influenciado a decisão dos prefeitos. Durante as entrevistas os entrevistados sempre citaram os prefeitos como os idealizadores da política e a motivação é sempre ambígua e tem a crise como principal resposta. A tarifa zero é defendida por uma comunidade de pesquisadores e ativistas, mas nas entrevistas eles não são citados ou conhecidos.

A política também é bastante citada como tendo um caráter social e de ajuda aos mais vulneráveis tanto nas entrevistas como nos documentos de planos de governo, alimentando a hipótese de que a tarifa zero seja mais uma política assistencial do que de mobilidade urbana propriamente. Políticas populistas costumam ter um caráter de ajuda social pelo efeito produzido nas campanhas eleitorais criando maior suporte político ao candidato (BARTHA, BODA e SZIKRA, 2020).

As políticas populistas costumam receber amplo apoio popular, beneficiando um grupo maior e não apenas minorias sociais, a tarifa zero sempre é citada nas entrevistas como bem aceita pela população. As políticas populistas também tendem a levar a reformas que implementam políticas não convencionais, rejeitando os paradigmas convencionais (BARTHA, BODA e SZIKRA, 2020), como sabemos, a política de transporte convencional no Brasil é a que financia o sistema por meio de tarifas pagas pelo usuário. Também

⁸ Em crise agravada pela pandemia, transporte público tem neste ano uma greve a cada 4 dias no país | **Economia** | G1. Disponível em: 30/11/2023
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/21/em-crise-agravada-pela-pandemia-transporte-publico-tem-neste-ano-uma-greve-a-cada-4-dias-no-pais.ghtml>. Acesso em: 30/11/2023

presenciou-se um aumento da quantidade de partidos de direita e centro direita no poder nas cidades com tarifa zero, o que pode indicar um populismo de caráter mais de direita.

Um outro aspecto das políticas públicas populistas, que também está presente na adoção de tarifa zero é a visibilidade da política, a capacidade dela de se tornar notícia e ter ampla divulgação. No espectro de possibilidades de políticas públicas, há maior probabilidade de políticas desse tipo serem adotadas por governos de viés populista. A tarifa zero é uma política com potencial grande de visibilidade, já que os ônibus circulam a cidade envelopados com o nome do programa, que também pode estar nos pontos de ônibus, e outros pontos de interesse pela cidade, por exemplo. Sobre esse aspecto, selecionamos a forma como a política vem sendo divulgada em seis cidades, com propaganda nos ônibus e pontos de ônibus:

Figura 14 - Propaganda sobre a Tarifa Zero



Fonte: Elaboração própria⁹

⁹ Fonte das imagens: **Tarifa zero Mariana**. Disponível em: <https://tarifazero.mariana.mg.gov.br/>. Acesso em: 15 de março de 2023.

Transporte coletivo de Holambra SP deixa de funcionar aos domingos. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/03/22/transporte-coletivo-de-holambra-sp-deixa-de-funcionar-aos-dominicos/>. Acesso em 15 de março de 2023.

Caucaia passa a adotar a tarifa zero para ônibus a partir desta quarta-feira. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/caucaia-passa-a-adotar-tarifa-zero-para-onibus-a-partir-desta-quarta-feira-1.3130015>. Acesso em 15 de março de 2023.

Caminhos para a tarifa zero tema de encontro em BH. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/13233/caminhos-para-a-tarifa-zero-tema-de-encontro-em-bh.html>. Acesso em: 15 de março de 2023.

Como podemos perceber por meio dessas imagens, a propaganda relacionada a política de tarifa zero circula pela cidade estampada nos ônibus e pontos de ônibus, possibilitando que a informação seja difundida mais facilmente do que outras políticas.

8. CONCLUSÃO

O estudo da tarifa zero, conduzido neste trabalho, produziu implicações e contribuições, não apenas para o entendimento do fenômeno em si, mas também para o transporte público e a literatura de políticas públicas. Simultaneamente é importante ressaltar as limitações encontradas ao longo do trabalho, assim como recomendações para análises futuras.

A análise da tarifa zero indica que há uma limitação da capacidade explicativa das principais teorias de políticas públicas, pelo menos no que diz respeito à política nos municípios brasileiros e suas especificidades. Talvez porque a tarifa zero é uma política sem padrões muito claros de difusão, capacidades estatais e preferências do eleitor mediano. Mas, mesmo assim, foi possível encontrar alguns padrões importantes.

Podemos dizer que a tarifa zero é uma política de prefeitos, e não de um corpo técnico ou uma secretária de transporte, que planejou e decidiu sobre a mobilidade urbana da cidade. Foi constatado que, em muitos casos, para ser adotada é necessário que haja uma crise com a empresa de transporte da cidade e a dificuldade de contratar uma nova operadora do sistema. É apenas nesse momento que ela entra como uma solução, que além de cumprir um papel de viabilizadora da continuidade do serviço na cidade, também abre a possibilidade para aumentar a popularidade do prefeito em exercício, dada a ampla aceitação e visibilidade desse tipo de política nas cidades.

Esses prefeitos são, na média, políticos em primeiro mandato, *outsiders* da política, que não ocupavam um cargo na administração pública antes de se elegerem, muitas vezes empresários ou profissionais liberais, de partidos de centro e direita, principalmente, que ganharam as eleições com uma margem confortável, governando municípios de porte pequeno com indicadores socioeconômicos acima da média das cidades brasileiras. Em 50% dos casos analisados o prefeito que implantou tarifa zero se reelegeu, talvez isso se explique pelo fato de que no contexto dos municípios existem poucas opções de políticas universais que podem ser implementadas pelos prefeitos, associando seus nomes a um benefício tão amplo quanto a tarifa zero, considerando também que há cidades próximas bem sucedidas, ou

seja, em que a política conseguiu ser sustentável, servindo de exemplo para as outras cidades de mesmo porte.

A tarifa zero não parece estar relacionada com um projeto de mobilidade urbana e priorização do transporte coletivo nas cidades. Não é uma política planejada ainda nas campanhas ou nos planos de governo do prefeito, o argumento não aparece em entrevistas e não há indícios nas análises que conduzimos. Quando a tarifa zero é citada nos programas de governo, trata-se de um projeto que beneficia apenas à população mais vulnerável e ligado à assistência social, inclusive nas entrevistas encontramos um discurso bastante ligado a essa temática, como benefício social. Como política de transporte público imaginávamos encontrá-la na seção de transporte e mobilidade urbana.

A tarifa zero tem surgido, de forma crescente, como uma política oportuna, em termos de estratégia política, num momento de crise. E essa crise é um desdobramento de diversos fatores. Não há priorização do transporte público nas cidades menores, o deslocamento por transporte individual é a regra, as empresas de transporte dependem, na maioria das vezes, das tarifas, não apenas para a manutenção do serviço mas também para obter lucro na sua atividade, mas dada a conjuntura da mobilidade individual essas empresas não conseguem se manter, Pires (2020) e Pereira *et al.* (2021).

A implicação disso é que o uso do transporte público tem diminuído de forma sustentada nas últimas décadas, como já identificado por Pereira *et al.* (2021), produzindo a necessidade de buscar alternativas que sejam ao mesmo tempo viáveis economicamente e positivas politicamente. Como mencionado, são cidades de pequeno porte e com melhores indicadores socioeconômicos que conseguem adotar a tarifa zero, dado que são financeiramente capazes de o fazer, e enxergam o seu potencial político. A pandemia de Covid-19 acentuou a crise das empresas de ônibus com a drástica diminuição de passageiros, e o que vimos foi um aumento acentuado de cidades que adotaram tarifa zero.

Como não há por parte do governo federal uma solução para essa crise nos sistemas de transporte dos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, é possível que continuemos a ver o aumento de cidades adotando tarifa zero, na tentativa de solucionar esse problema da forma mais positiva possível em termos eleitorais, ou seja, transformando um problema de mobilidade urbana numa solução de assistência social, que beneficia todo o eleitorado e não apenas os mais vulneráveis socioeconomicamente.

O estudo da tarifa zero é bastante complexo e demanda uma série de dados e informações, que muitas vezes não estão disponíveis de forma acessível, por conta disso resolvemos conduzir entrevistas com atores envolvidos na implementação, a fim de suprir

essa lacuna. Mesmo essa análise empírica foi de difícil acesso, gostaríamos de ter fornecido uma amostra maior de cidades entrevistadas mas, infelizmente, poucos atores aceitaram conceder entrevista. Gostaríamos também de ter aprofundado em teorias que identificam políticas públicas de caráter populista, mas essa literatura ainda é pouco debatida na área de políticas públicas e há controvérsias em relação ao seu uso, principalmente para a América Latina, focamos na caracterização dos prefeitos e no perfil *outsider* por estar mais preciso e neutro na literatura. Além disso, ainda podem existir outras variáveis e processos políticos que não pensamos e que poderiam ajudar a explicar a tarifa zero.

Para estudos posteriores sugerimos que talvez a relação entre populismo e políticas públicas possa ser aprofundado, para ampliar a compreensão a respeito da tarifa zero no Brasil. A nossa análise fornece indícios que esta política é oportunista, e está relacionada a um cálculo político: prefeitos *outsiders* em primeiro mandato, e adoção de políticas sociais radicais com uma ampla quantidade de eleitores beneficiados. Dentro dessa temática seriam interessantes análises qualitativas, como entrevistas ou análise de texto dos discursos desses prefeitos, além da sua relação com o partido político e trajetória profissional ou política, dando continuidade a análise de características dos prefeitos que apresentamos.

Desenvolvemos neste trabalho uma ampla e extensa reflexão sobre as causas estruturais da adoção da política. Contudo, as causas de agência (movimentos sociais, lideranças políticas, acadêmicos e ativistas) foram pouco aprofundadas, nas falas dos gestores e políticos entrevistados esse atores não aparecem, seria necessário e interessante, mapear, através de etnografia, entrevistas com diversos atores locais e análise de redes, como a política tem se difundido.

Análises das finanças dos municípios que adotaram também seriam interessantes, entender, por exemplo, se a política diminui ou aumenta o gasto com transporte público no curto e médio prazo. Muitos gestores dizem nas entrevistas que esse custo diminui, mas não apresentam evidências empíricas.

Esperamos que este trabalho seja um bom ponto de partida para pesquisas futuras sobre o tema. O objetivo foi fornecer hipóteses e reflexões para análises futuras tanto quantitativas, de inferência causal por meio de análises estatísticas, quanto qualitativas, utilizando entrevistas e etnografias, ambas são necessárias para o entendimento aprofundado da tarifa zero no Brasil.

9. BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A Formação da Burocracia Brasileira: A Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; RIBEIRO, R. (Orgs.). *Administração Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

ALESINA, A.; GIULIANO, P. Preferences for Redistribution. In: BENHABIB, J.; JACKSON, M.; BISIN, A. (Eds.). *Handbook of Social Economics*, vol. 1A. North Holland: Elsevier, 2011. p. 93-132.

AVELLANEDA, C. N. Municipal performance: does mayoral quality matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 1, p. 1–28, Feb. 2008.

BARTHA, A.; BODA, Z.; SZIKRA, D. When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making. *Politics and Governance*, v. 8, n. 3, p. 71–81, 2020. DOI: 10.17645/pag.v8i3.2922.

BERRY, F.; BERRY, W. D. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990. DOI: 10.2307/1963526.

_____. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007.

BERRY, W.D.; BAYBECK, B. Using geographic information systems to study interstate competition. *American Political Science Review*, v. 99, n. 4, p. 505–519, 2005.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American Economic Review*, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009. DOI: 10.3386/w13028.

BRAND, R. Co-evolution of Technical and Social Change in Action: Hasselt's Approach to Urban Mobility. *Built Environment*, v. 34, n. 2, p. 182–199, 2008. DOI: 10.2148/benv.34.2.182.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana. PlanMob: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília, 2007.

BRICHE, H. Dunkerque, laboratoire de la gratuité des transports en commun. Retour sur les effets de la gratuité partielle. Agence d'Urbanisme Flandre-Dunkerque, Vigs, 2017.

BRINCO, R. Tarifação e Gratuidade no Transporte Público Urbano. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 45, n. 2, p. 79-96, 2017.

CARIBÉ, D.A. Tarifa Zero: Mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade. Universidade Federal da Bahia, 2019.

CARVALHO, R.P.L. de. Tarifa Comercial Zero em Volta Redonda: A mobilidade urbana e a interligação dos centros comerciais através do ônibus elétrico. Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública, modalidade presencial, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, 2020.

COOK, B. Arenas of Power and New Policy Theory: Toward a Synthesis. Policy Studies Journal 38(3):465 - 486, 2019. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00370.x>

CATS, O.; SUSILO, Y.O.; REIMAL, T. The Prospects of Fare-Free Public Transport: Evidence from Tallinn. Transportation, v. 44, n. 5, p. 1083–1104, 2017. <https://doi.org/10.1007/s11116-016-9695-5>.

D'ALESSANDRO, A. "Fare-Free Transit - A Strategy for Sustainable Transportation." In Urban Transit: What Is Really Need for Sustainable Future Session, Annual Conference Association of Canada. Toronto: Urban Transit, 2008.

ELAZAR, D. American Federalism. New York: Thomas Crowell, 1972.

ENRIGHT, T. Transit justice as spatial justice: Learning from activists. Mobilities, 14(5), 665–680, 2019.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995

EVANS, P.; HUBER, E.; STEPHENS, J.. “The Political Foundations of State Effectiveness”, in M. Centeno; A. Kohli; D. Yashar (eds.), *States in the Developing World*. New York, Cambridge University Press, pp. 380-408, 2017

EVANS, P.; RAUCH, J. *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth*. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. <http://dx.doi.org/10.2307/2657374>

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995

FEARNLEY, N. Free fares policies: impact on public transport mode share and other transport policy goals. *International Journal of Transportation* 1, 75–90, 2013

GAVIRIA, A. Social Mobility and Preferences for Redistribution in Latin America. *Economía*, vol. 8, nº1, pp. 55-96, 2007.

GEDDES, B. *Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964*, Los Angeles: University of California, 1986.

GIOVANANGELLI, M. & SAGOT-DUVAUROUX, J.L. *Voyageurs sans ticket - Liberté, égalité, gratuité: une expérience sociale à Aubagne*. Vauvert, France: Au Diable Vauvert, 2012.

GILLIES, A. Master thesis. *Does Fare-Free Equal Free-For-All? A study of fare-free public transport (FFPT) in French cities*. Radboud University, 2019.

GRIN, E. J.; DEMARCO, J. D.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades Estatais Municipais, o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 714 p.; 2021.

GOMIDE, A. de A. Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais. Revista Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, p. 242- 250, 2006

GOMIDE, A. A.; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. Estudos Avançados, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013.

GUSSOLI, F. K.; HACHEM, D. W.; FILHO, R. F. B.. Tarifa Zero e Passe Livre no Transporte Coletivo Urbano: possibilidade jurídica de instituição de taxa de mobilidade social para custeio do serviço. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, no 2. pp. 661-683, 2019.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R.; LONG, J. “Income, Occupation, and Preferences for Redistribution in the Developing World”. Studies in Comparative International Development, vol. 48, pp.113-140, 2013.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. Journal of Peace Research, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010. <http://doi.org/10.1177%2F0022343310361838>

HESS, D. Decrypting fare-free public transport in Tallinn, Estonia. Case Studies on Transport Policy, 5(4), 690-698, 2017. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cstp.2017.10.002>

INACIO, A. E. C. Jovens em movimento: um estudo sobre o Movimento Passe Livre em Florianópolis. Dissertação de Mestrado. Curso de Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

KARABARBOUNIS, L. “One Dollar, One Vote”. The Economic Journal, vol. 121, pp. 621-649, 2011.

KĘBŁOWSKI, W. Free Public Transit: Scope and Definitions. In J. Dellheim & J. Prince (Eds.), Free Public Transit: And Why We Don’t Pay to Ride Elevators (pp. 1-6). Montreal, Canada: Black Rose Books, 2018.

KIEWIET, D.R. & MCCUBBINS, M.D. Congressional Appropriations and the Electoral Connection. Journal of Politics, 47(1), pp.59-82. 1985. DOI: 10.2307/2131066

KINGDON, J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd. Ed. New York:Longman, [1984]. 2003.

KRAUSE, G.; LEWIS, D.; DOUGLAS, J. "Political Appointments, Civil Service Systems and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in American States". *American Journal of Political Science*, vol. 50, no 3, pp. 770-787, 2006

LARRABURE, M. The struggle for the new commons in the Brazilian free transit movement. *Studies in Political Economy*, 97(2), 175–194, 2016. <https://doi.org/10.1080/07078552.2016.1211135>

LOPES, N. A. P. Realidade ou utopia: Tarifa Zero em Viçosa/Mg?. *VÉRTICES*, Campos dos Goytacazes/RJ, v.19, n.3, p. 111-138, set./dez. 2017

LOPES, N. A. P. e MUNIZ, R. M. "Transporte Público Gratuito ou Tarifa Zero em Monte Carmelo/MG?". *Revista de Gestão Pública, Práticas e Desafios*, v. 13, n. 1. 2021

MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R. & POWER, T. *Conservative Parties, Democracy, and Economic Reform in Contemporary Brazil*. In K.J. Middlebrook, ed. *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

MELTZER, Allan; RICHARD, Scott. "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy*, vol. 89, pp. 914-927, 1981.

MÉNDEZ, Y. S; WALTENBERG, F. D. Desigualdade de Renda e Demanda por Redistribuição Caminham Juntas na América Latina no Período 1997-2015. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 61, nº 4, pp. 341 a 384, 2018.

MENEZES, R. T.; SAIANI, C. C.; ZOGHBI, A. C. P. Demanda Mediana por Serviços Públicos e Reeleição: Evidências Empíricas do Modelo do Eleitor Mediano para os Municípios Brasileiros. *Est. Econ. São Paulo*, v. 41, n. 1, p. 25-57, 2011.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. Revista DADOS –Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 60, n° 4, pp. 1025 a 1058, 2017.

MARENCO, A.,STROHSCHOEN, M. T. B. e JONER, Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Rev. Sociol. Polit., v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017.

MARICATO, E. (ed.) et al. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que Tomaram as Ruas do Brasil . São Paulo, Brasil: Editora Boitempo , 2013.

MARQUES, E. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais (online), v. 32, p. 01, 2017. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n95/0102-6909-rbcsoc-3295092017.pdf>> acessado em 18/11/2020.

NASCIMENTO, W. SILVA, D. TEIXEIRA, A. SILVA, S. A. Downs Vence Mais Uma Vez? Posicionamento Ideológico-Partidário nas Eleições 2012. Revista Política Hoje, Vol. 22, n.1, pp. 206 a 249, 2013.

PASSANTE, D. M. K. F. Dimensionamento do Sistema de Transporte público da cidade de São Paulo na hipótese de tarifa zero: um estudo de viabilidade. Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola Politécnica, da Universidade de São Paulo, 2018

PERONE, J. Advantages and disadvantages of fare-free transit policy. Center for Urban Transportation Research (CUTR), University of South Florida, Tampa (FL), 2002. Disponível em <<https://www.nctr.usf.edu/pdf/473-132.pdf>> acessado em 18/11/2020

PIAZZA, C. K. Avaliação do impacto econômico da gratuidade no transporte coletivo. Monografia submetida ao curso Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

PICUSSA, R.; CODATO, A. Outsiders in politics: an overview. In SciELO Preprints, 2022. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4533>.

PINTO, J. A. de O. O mundo sem catracas: estudo de caso do transporte regular urbano de eusébio - TRUE. Monografia submetida à aprovação da coordenação do curso de Serviço Social da Faculdade Cearense – FAC, 2014.

PIRES, D. R. Estratégias para políticas públicas de mobilidade urbana sustentável para cidades brasileiras de pequeno porte. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil do Centro de Tecnologia e Geociências da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

PRZEWORSKI, S. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

QUENTIN, D. Gratuité des transports en commun et congestion routière : revue de la littérature et implications pour Paris. *LIEPP Working Paper*, 2021. Disponível em <[hal-03403442](#)> acessado em 18/11/2023.

RAY, R. USA: Suche nach Gerechtigkeit der Mobilität – von Seattle nach New York. In M. Brie & J. Dallheim (Eds.), *Nulltarif Luxus des Öffentlichen im Verkehr: Widersprüchlicher Fortschritt einer Idee im ÖPNV Eine Veröffentlichung der Rosa-Luxemburg-Stiftung*, 2019.

REIS, Walison dos Santos. Sustentabilidade financeira do sistema de transporte público: alternativas para o financiamento das gratuidades. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UnB), 2019.

RIBEIRO, Cláudia Duarte e OLIVEIRA, Ana Claudia Pedrosa de. “Formação da Agenda do Transporte Público Gratuito: A Experiência do Município de Maricá-RJ”. Encontro Nacional de Administração Pública da ANPAD, 2019.

ROCHA, F.; ORELLANO, V. I. F; BUGARIN, K. Elected in a close race: Mayor’s characteristics and local public finances. *Revista Economia*, 19 , 149–163, 2018.

SCHEIN, R. Free Transit and Social Movement Infrastructure: Assessing the Political Potential of Toronto. *Alternate Routes: A Journal of Critical Social Research*, 22, 8, 2011.

SHIPAN, C.R. & Volden, C. Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States. *American Journal of Political Science*, 50(4), pp.825-843, 2006.

SILVA, A. N. R., and COSTA, M. S. Multiple views of sustainable urban mobility: the case of Brazil. *Transport Policy*, 15(6), 350-360, 2008.

SILVA, C.; FIGUEIREDO, E. “Movilidad Social y Demanda de Redistribución del Ingreso en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, vol. 110, pp. 69-84, 2013

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China*. New York. Cambridge University Press, 1979.

_____. *Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). *The Sage Handbook of qualitative research*. 4.ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 443 – 466.

_____. *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre: Penso, 2011.

STOCHMANN, K. Externalities by automobiles and fare-free transit in Germany - A paradigm shift?. *Journal of Public Transportation* 6(4), 89-105, 2003.

ŠTRAUB, D. The Effects of Fare-Free Public Transport: A Lesson from Frýdek-Místek (Czechia). *Sustainability*, 12(21), 9111, 2020. <https://doi.org/10.3390/su12219111>

ŠTRAUB, D., and VACLAV, J. “Free Fare Policy as a Tool for Sustainable Development of Public Transport Services.” *Journal of Studies and Research in Human Geography* 13 (1): 45–59. Studenmund, A. H., and David Connor. 1982. “The Free-Fare Transit Experiments.” *Transportation Research Part A: General* 16 (4): 261–69. 2019. [https://doi.org/10.1016/0191-2607\(82\)90053-X](https://doi.org/10.1016/0191-2607(82)90053-X).

TILLY, C. The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, 1975

_____. .As sociology meets history. Nova York: Academic Press, 1981

THOMANN, E. and MAGGETTI, M. Designing research with qualitative comparative analysis (QCA): approaches, challenges, tools. Sociological Methods & Research, 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.1177/0049124117729700>>, acessado em 18/11/2020.

VELOSO, A. H. de B. O ônibus, a cidade e a luta: a trajetória capitalista do transporte urbano e as mobilizações populares na produção do espaço. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFMG. Belo Horizonte, 2015.

VERMANDER, Marijke. Exploring Fare-Free Public Transport in Brazil: Rationales and characteristics of Tarifa Zero policies in small Brazilian municipalities. Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Mestrado em Ciências Urbanas e Planejamento Urbano da Universidade Livre de Bruxelas, 2021.

VOLINSKI, J. M. “Implementation and Outcomes of Fare-Free Transit Systems.” TCRP Synthesis 101. Washington, D.C.: Transit Cooperative Research Program <https://doi.org/10.5719/hgeo.2019.131.3>. City.” Transport Policy 81 (September): 24–34, 2012. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.05.012>

WALKER, J.L. The Diffusion of Innovations among the American States. American Political Science Review, 63(3), pp.880-899, 1969. DOI: 10.2307/1954434

WALT, S. Fads, Fevers, and Firestorms. Foreign Policy, 121, pp.34-42, 2000. DOI: 10.2307/1149617

YADEN, D. Fareless transit in the Portland metropolitan region. Fareless Transit System Research Work Group. Parsons, Brinkeroff, Quade, and Douglas, Inc, 1998.

10. ANEXOS

10.1 Anexo I - Questionário/Roteiro

1. Quais são suas atribuições em relação à política de mobilidade urbana da cidade? - em caso de secretário municipal ou servidor público
2. Qual a sua formação acadêmica e qual a sua experiência com relação ao tema da mobilidade urbana? - em caso de secretário municipal ou servidor público
3. Em termos de posicionamento político, você se considera de direita, esquerda ou centro?
4. Como é a rede de transporte da cidade?
 - i. Quantas linhas de ônibus existem? Quantos veículos?
 - ii. Essas linhas dão conta da demanda na cidade?
 - iii. Existe empresas privadas de ônibus ou o serviço é totalmente estatal? Qual mudança a tarifa zero trouxe em relação a isso?
 - iv. Existe uma secretaria específica para a mobilidade urbana? Quantos funcionários ela dispõe? Qual o nível de formação da maioria deles? (ensino médio ou superior)
5. Por que a prefeitura optou por não cobrar tarifa no transporte? Quais foram os eventos que determinaram ou influenciaram essa escolha?
6. Você acha que alguns dos eventos listados influenciaram a adoção da política?
 - i. Movimento Passe Livre ou Movimento Tarifa Zero
 - ii. Manifestações de Julho de 2013
 - iii. Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.12.587/2012) e a obrigatoriedade de desenvolvimento de plano de mobilidade urbana
7. A prefeitura objetivou algumas das opções abaixo como resultado da adoção da política?
 - i. melhoria das vendas do comércio local
 - ii. diminuição do uso de transporte individual, como carros e motos
 - iii. permitir o acesso de pessoas pobres ou algum setor específico da sociedade
 - iv. melhorar o trânsito
 - v. atrair empresas privadas
 - vi. diminuir o custo com sistema de cobrança de tarifas

- vii. nenhuma das opções
8. Quais foram as alternativas consideradas além da isenção de tarifa? Por que você acha que essa foi considerada a melhor opção?
 9. Quem foram os atores envolvidos na decisão de adotar a isenção de tarifa?
 - a. Algum movimento social ou organização da sociedade civil envolvida no processo decisório?
 - b. Qual o envolvimento da população em geral?
 - c. Existe um Conselho Municipal de Política Urbana no município? A tarifa zero foi discutida através dele?
 - d. Quem propôs a política?
 - e. Teve alguém contrário a essa política? Como se deu essa disputa?
 10. Você pode expor o processo decisório passo a passo?
 11. A prefeitura se espelhou em alguma cidade próxima ou distante que também implementou? Se sim, qual?
 12. Houve ou há algum movimento social ou organização da sociedade civil que reivindicou a isenção de tarifa em algum momento?
 13. Qual é o principal público alvo da política? Existe um grupo específico que o governo objetivou beneficiar através dessa política? Como estudantes e/ ou trabalhadores?
 14. Por que a política se chama Tarifa Zero? Você sabe de onde vem esse termo? (para cidades onde adotou-se esse termo)
 15. O que as pessoas pensam da Tarifa Zero? Essa opinião mudou antes e depois da implementação? É uma medida popular?
 16. Houve aumento ou criação de algum imposto ou retirada de recurso municipal de alguma área pra suprir o custo da tarifa?
 - a. Houve a criação de algum fundo específico ou outra estratégia de aquisição de recursos para manter a política?
 - b. O transporte público ficou mais caro para o governo? Qual a porcentagem do orçamento era disponibilizada no passado e depois da implementação?
 17. Essa política foi uma promessa de campanha eleitoral?
 18. Houve uma propaganda em torno da política por parte da prefeitura? O que essa propaganda dizia?

Questões de Avaliação da Política

1. Houve mudanças nas condições de trabalho no sistema de transporte devido a adoção da Tarifa Zero? Como esses trabalhadores e suas entidades representativas reagiram?
2. Houve mudanças nas tarefas atribuídas a certos trabalhadores do transporte público? Quais foram essas mudanças?
3. Houve demissões? Se sim, em quais postos de trabalho? Esses trabalhadores foram realocados em outras posições? Todos eles foram realocados?
4. O governo municipal quantificou os benefícios da Tarifa Zero a comunidade? Se sim, esses dados estão disponíveis ou podem ser disponibilizados?
5. Você teria uma quantificação de alguns desses possíveis impactos da política?
 - a. Redução da mobilidade individual e substituição por Transporte Público
 - b. Crescimento do número de passageiros por ano
 - c. Volume de passageiros em horário de pico vs horário de não pico, fim de semana vs durante a semana
 - d. Impacto no trânsito da cidade
 - e. Redução da poluição do ar
 - f. Atração de novos investimentos, empresas/negócios e moradores
 - g. Impacto nos municípios próximos (competição ou cooperação)
 - h. Impacto nos mais pobres
6. Quais são os principais problemas gerados pela introdução da política?