



Formação da Agenda do Transporte Público Gratuito: A Experiência do Município de Maricá-RJ

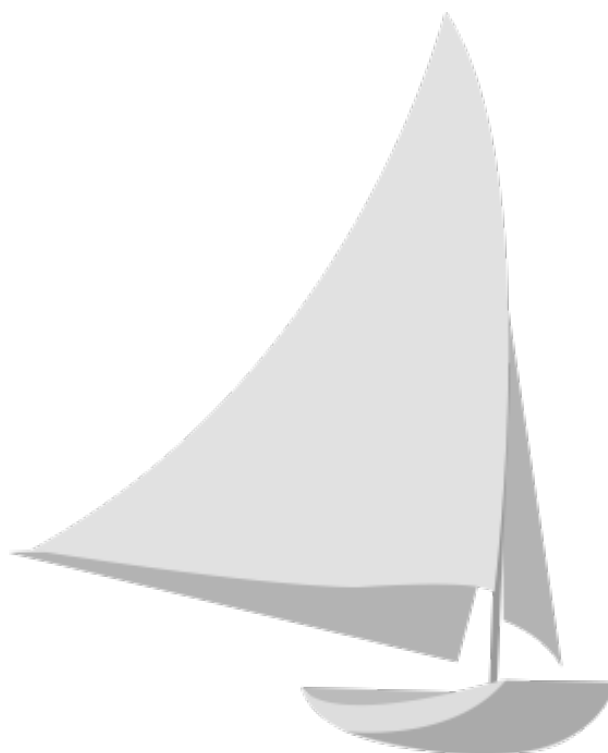
Autoria

Cláudia Duarte Ribeiro - acpo.pedrosa@gmail.com
graduação /UFF - Universidade Federal Fluminense

Ana Claudia Pedrosa de Oliveira - acpo.pedrosa@gmail.com
Faculdade de Estudos Sociais /Universidade Federal do Amazonas

Resumo

Este trabalho tem como objetivo fornecer elementos para compreender como se deu o surgimento de uma das principais experiências de transporte público gratuito no Brasil, no município de Maricá (RJ), em 2014. Com base no modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003), foram analisados os fatores que levaram essa questão à agenda de governo, os atores envolvidos no processo e o contexto político que viabilizou a entrada do tema na agenda de governo. Como principais resultados, o estudo identifica que a gratuidade do transporte público foi uma tentativa de solucionar os problemas do transporte municipal, despertando atenção do governo somente quando as políticas formuladas anteriormente falharam na solução do problema. Para a convergência dos fluxos e abertura da janela de oportunidade, o papel do empreendedor da política, o então prefeito do município, foi fundamental na defesa e disseminação da questão dentro e fora do governo.





Formação da Agenda do Transporte Público Gratuito: A Experiência do Município de Maricá-RJ

Resumo

Este trabalho tem como objetivo fornecer elementos para compreender como se deu o surgimento de uma das principais experiências de transporte público gratuito no Brasil, no município de Maricá (RJ), em 2014. Com base no modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003), foram analisados os fatores que levaram essa questão à agenda de governo, os atores envolvidos no processo e o contexto político que viabilizou a entrada do tema na agenda de governo. Como principais resultados, o estudo identifica que a gratuidade do transporte público foi uma tentativa de solucionar os problemas do transporte municipal, despertando atenção do governo somente quando as políticas formuladas anteriormente falharam na solução do problema. Para a convergência dos fluxos e abertura da janela de oportunidade, o papel do empreendedor da política, o então prefeito do município, foi fundamental na defesa e disseminação da questão dentro e fora do governo.

Palavras-chave: Transporte Público; gratuidade; Múltiplos Fluxos; formação da agenda.

1. Introdução

Nas últimas décadas, os estudos de políticas públicas têm ganhado espaço dentro do Campo de Públicas a partir de diversos enfoques e modelos teóricos. No entanto, o aumento recente de pesquisas elucidam uma fragmentação teórica e até mesmo a limitação de certos modelos em incorporar na análise elementos como atores, transversalidade, o elemento político ou a formação da agenda governamental.

Na tentativa de entender como um tema entra na agenda de governo e o processo de formulação das políticas públicas, este estudo analisa o surgimento da primeira experiência de transporte público gratuito em uma cidade de médio porte no Brasil, em Maricá (RJ), município litorâneo estado do Rio de Janeiro. Com a criação da Empresa Pública de Transporte (EPT), em 2014, a gestão municipal modificou a lógica de custeio do serviço – agora realizado pelo poder público municipal, sem cobrança de tarifa do usuário.

A divulgação estudos a respeito das condições de mobilidade urbana das populações de baixa renda e da iniquidade no acesso aos serviços de transporte coletivo nas grandes cidades brasileiras introduziu o tema nas discussões das políticas públicas (GOMIDE, 2003). No Brasil, a ideia de subsidiar por completo a tarifa do transporte público vem sendo discutida desde a década de 1990, quando, no município de São Paulo, a gestão Luiza Erundina (1989-1993) propôs o Projeto Tarifa Zero, no entendimento do transporte como um direito social – garantido pela Constituição por meio da Emenda Constitucional 90/2015. Nessa perspectiva, o fim tarifa refletiria na maior inclusão social e na melhoria da qualidade de vida da população. Ademais, a gratuidade facilitaria o acesso a espaços públicos e criaria incentivos para que os usuários do transporte individual migrassem para o transporte coletivo (RIBEIRO, ET AL, 2015).

Compreende-se, então, que mais do que o próprio nome sugere, a gratuidade não está relacionada apenas ao subsidiamento da tarifa de transporte, mas também à garantia de acesso a direitos fundamentais como saúde e educação, à melhoria da qualidade de vida e ao direito de usufruir a cidade (KNEIB, 2016; SINGER, 2017).

Tendo em vista a relevância do tema e a falta de estudos que analisam a experiência de Maricá, este estudo se justifica. Para além do estudo de caso, uma das principais contribuições do artigo consiste em evidenciar a relativa complexidade imbricada na gestão da prestação do serviço de transporte coletivo municipal, de competência da esfera local de governo. Como aporte teórico, optou-se pelo modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003) por sua capacidade de explicar de forma detalhada o processo formação da agenda



governamental e formulação das políticas públicas.

O texto encontra-se estruturado em quatro seções além desta introdução e das referências bibliográficas. A seguir, discute-se o referencial bibliográfico com base nos temas geradores desta pesquisa. A terceira seção apresenta a metodologia com foco nas técnicas de coleta e no método de análise dos dados. A quarta seção discute os resultados à luz do modelo de múltiplos fluxos. Por fim, as considerações finais são tecidas com base na questão central do estudo sobre os fatores que fizeram o transporte público gratuito ascender na agenda de governo municipal.

2. Política de Transporte no Brasil

A década de 1970 é fundamental para o entendimento das raízes dos problemas da mobilidade urbana no país. Naquela década, devido à industrialização tardia, as cidades cresceram de forma desorganizada em consequência do rápido e descontrolado êxodo dos moradores das zonas rurais e das regiões interioranas, que buscavam nas grandes cidades oportunidade de emprego e melhores salários. De 1950 para 1970, a população urbana brasileira passou de 36,1% para 55,9%; em 2010 esse índice atingiu 84,36% (IBGE, 2010).

Como as regiões centrais das cidades já estavam tomadas pelo comércio, indústria e pela população mais rica, os novos habitantes foram ocupando as terras ao entorno das áreas centrais e acabaram por engrossar a periferia das grandes cidades brasileiras (BAREIRO, 2007). Por residirem distante do local de trabalho, os moradores recém-chegados dependiam quase que exclusivamente do transporte público para se locomoverem.

O Estado não estava preparado para tal demanda, o que ficou claro com as deficiências que começaram a despontar não só no transporte público, mas também nos setores de saúde, saneamento, moradia e segurança pública. A ineficiência do Estado na provisão de tais serviços agravou ainda mais a situação de exclusão social nos grandes centros urbanos (SACHS, 2001).

A eminência do problema nas grandes cidades resultou nos primeiros esforços do governo federal para enfrentar a questão. Em 1973, o Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes (GEIPOT) elaborou o primeiro documento oficial do governo sobre o transporte urbano em termos nacionais (GEIPOT, 2001). Ainda na década de 1970 foi criado o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU) com a finalidade de prover apoio financeiro ao planejamento e desenvolvimento tecnológico do setor. Outra ação do governo foi transferir aos municípios a função de alterar o valor da tarifa do transporte coletivo local e, para auxiliá-los nessa nova função, o GEIPOT desenvolveu o Cálculo Tarifário de Ônibus Urbanos, ainda hoje bastante utilizado pelos municípios brasileiros. No entanto, somente em 1985, com a criação do Vale Transporte, subsídio aos trabalhadores financiado pelas empresas empregadoras, que as tensões sociais em torno do transporte começaram a ser aliviadas (GOMIDE E GALINDO, 2013).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a descentralização das políticas públicas, a organização e prestação do serviço de transporte coletivo de interesse local passaram a ser competência exclusiva dos municípios; podendo estes optar pela gestão direta ou pelos regimes de concessão e permissão. Conforme a legislação, a concessão ou permissão está sujeita à licitação por critérios competitivos, tais como menor valor da tarifa, maior oferta, melhor proposta técnica, ou a combinação destes. Ao fim do processo licitatório, o vencedor firma um contrato com a prefeitura para administrar o serviço por um tempo determinado. Desde então, conforme Gomide e Carvalho (2016), o transporte local é feito majoritariamente por meio de concessão a empresas privadas, com poucas empresas públicas atuando em algumas cidades.

Na primeira eleição municipal pós-redemocratização, os partidos de centro esquerda ganharam força principalmente nos grandes centros urbanos, dando início aos primeiros



esforços locais para reestruturar e aumentar a qualidade do transporte coletivo. No que tange à gratuidade, em São Paulo, a então prefeita Luiza Erundina (PT) buscou subsidiar integralmente o transporte municipal por meio do aumento da alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). No entanto, a proposta foi alvo de inúmeras críticas, não obtendo consenso até mesmo do núcleo central do governo, o que obrigou o executivo municipal a abandonar proposta. A resistência à gratuidade do transporte coletivo pode estar relacionada ao fato dessa política ser do tipo redistributiva (LOWI, 1972), em que para beneficiar um determinado grupo, um outro deve financiar a política, por vezes via criação ou aumento de impostos, se tornando uma das principais razões do conflito. Tal conflito evidencia a complexidade imbricada na organização e prestação do serviço de transporte coletivo.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi uma resposta do governo às demandas sociais ligadas às políticas de desenvolvimento urbano, contemplando as áreas de habitação, saneamento e transporte público. No que tange ao objeto deste estudo, a grande novidade do Ministério das Cidades foi pensar nos problemas do transporte público dentro de uma problemática maior, o da mobilidade urbana. Em outras palavras, ficou claro que o desenvolvimento de políticas públicas voltadas apenas para o transporte coletivo não seria suficiente para enfrentar todos os desafios do desenvolvimento urbano. Era preciso pensar na mobilidade como um todo, interpretando o deslocamento nas cidades independente do tipo de transporte utilizado (GOMIDE E GALINDO, 2013).

O transporte público ganhou holofotes com as manifestações populares de 2013, conhecida como as Jornadas de Junho. Milhares de pessoas foram às ruas de todo o país reivindicar melhores condições de mobilidade urbana e contra os sucessivos aumentos das tarifas do transporte público. Em decorrências das manifestações, houve a retomada de uma antiga proposta paralisada na Câmara dos Deputados e, em 2015, por meio da Emenda Constitucional nº 90, o transporte foi inserido no rol de direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal (COSTA, 2018). A definição do transporte como um direito social é um grande avanço e abre caminho, por exemplo, para que sejam pensadas novas possibilidades de prestação e custeio do serviço.

2.1 O modelo de Múltiplos Fluxos e a formação da agenda governamental

Criado a partir de estudos sobre a formação da agenda pública, o modelo de Múltiplos Fluxos tornou-se uma importante ferramenta para a análise tanto do processo de formulação de políticas públicas, quanto do processo de mudança na agenda governamental.

No modelo, o processo de inserção de um tema na agenda de governo e de tomada de decisão nas políticas públicas só é possível com a convergência de três fluxos, ou correntes dinâmicas: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*) (KINGDON, 2003). Assim, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza pelo surgimento e reconhecimento de um problema público; pela existência de alternativas viáveis para solucioná-lo; e um contexto político favorável ao desenvolvimento da ação.

O fluxo dos problemas analisa de que forma condições específicas são reconhecidas como problemas públicos e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental e outros não (CAPELLA, 2005). Dado o grande volume de questões que chegam até os formuladores, e a impossibilidade de solucionar todas, algumas condições receberão mais atenção de acordo com a forma que elas interpretadas e reconhecidas como problemas (KINGDON, 2003). Para Kingdon (2003), três são os mecanismos que influenciam a transformação de uma condição em um problema: 1) indicadores que apontam a existência e as proporções de uma condição; 2) a ocorrência de crises, símbolos e eventos que concentram a atenção em um determinado assunto; e 3) o *feedback* de programas governamentais.

No fluxo das soluções, o foco é identificar as alternativas propostas para solucionar o



problema público. As soluções em disputa são analisadas por sua viabilidade técnica, aceitação, custos toleráveis e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade (KINGDON, 2003). As soluções são geradas em comunidades formadas por especialistas e quando uma proposta é de fato viável, ela então é difundida. O modelo atribui grande importância ao processo de difusão por acreditar que sem essa sensibilização, as propostas não serão realmente levadas em consideração (CAPELLA, 2005).

Por fim, a ênfase do fluxo político recai sobre os fatores intrínsecos à dinâmica política que propiciam a promoção ou o bloqueio do acesso de um problema na agenda governamental (CAPELLA, 2005) e, nesse sentido, três elementos devem ser considerados: as forças políticas organizadas, o clima nacional (*national mood*) e a mudança de governo (KINDON, 2003; ZAHARIADIS, 2007). O primeiro elemento refere-se ao apoio ou oposição dos grupos de interesse, o que permite aos formuladores identificar se o ambiente é propício ou não a uma determinada proposta. O clima nacional caracteriza-se pelo compartilhamento das mesmas questões na sociedade e governo, durante um determinado período, o que gera uma forte sensibilização e um ambiente favorável para a formação da agenda. Já a mudança de governo influencia fortemente a entrada e o bloqueio de temas na agenda. Para Kingdon, o momento mais propício para mudanças é o início de uma nova gestão.

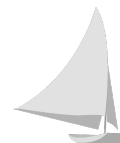
Seguindo o modelo, é a confluência dos três fluxos que propicia a abertura da janela de oportunidade para que uma questão entre efetivamente na agenda de governo. Nesses termos, não é a existência de uma solução que faz com que um problema seja inserido na agenda de governo; é necessário, além da solução factível, um contexto político favorável e a existência de um problema bem definido, com relações causais bem estabelecidas para sensibilizar os formuladores de política.

A confluência dos fluxos só é possível com a atuação dos empreendedores da política - pessoas dispostas a investir em uma ideia, e que amarram problemas com soluções, problemas com forças políticas e forças políticas com as propostas existentes (KINGDON, 2003). Esses empreendedores podem ser encontrados tanto no governo quanto na sociedade civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas) (FERREIRA, 2014): o importante é que eles sejam especialistas no tema e tenham boa articulação política.

3. Procedimentos Metodológicos

De natureza qualitativa, esta investigação assume característica exploratória, pois não se verificou a existência de estudos empíricos similares que abordam a temática no município de Maricá. Como método de pesquisa, utilizou-se o estudo de caso por ser um estudo profundo que possibilita o conhecimento amplo do objeto em análise (YIN, 2015). A escolha pela unidade de análise levou em consideração Maricá ser a primeira experiência de transporte gratuito em cidades de médio porte no país. Além disso, ampliar os estudos sobre transporte coletivo no Brasil é sempre relevante, visto este ser um problema crônico das gestões municipais. De qualquer forma, como o próprio método adverte, não se pretende aqui generalizar os resultados deste estudo.

A base de dados foi composta por dados secundários, obtidos por meio de pesquisa documental, realizada sobretudo por meio de consultas às fontes físicas e virtuais ao conteúdo de legislações, site institucional da prefeitura e da Assembleia Legislativa do estado, informes, portarias, além da análise de contratos. De forma complementar, utilizou-se também matérias noticiadas pela mídia local e pelo site oficial do governo municipal. Cumpre, porém, destacar as limitações desta escolha. Como parte dos acordos políticos costuma ser realizada de forma privada e sigilosa, esta pesquisa reconstitui somente a parcela do processo político que se tornou pública. Há de se considerar também a possibilidade de a imprensa trazer informações parciais e enviesadas, podendo esta ter um posicionamento específico sobre o



tema. Contudo, tais limitações não inviabilizam este estudo, visto que o exercício de recriar os fatos e tratá-los com base em um modelo analítico amplamente utilizado é a contribuição desta pesquisa.

O modelo em questão é o Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003), já previamente discutido. A escolha se deu pois o modelo procura investigar de que forma uma questão específica se torna importante, num determinado momento, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda (CAPELLA, 2005).

4. Discussão e Análise dos Resultados

4.1 A política de transporte público gratuito em Maricá- RJ

Para compreender a política do transporte gratuito em Maricá, implementada em 2014, é necessário recuperar a trajetória e o contexto político municipal desde a disputa eleitoral de 2008, quando um dos candidatos a prefeito, Washington Luiz Cardoso, popularmente conhecido como Washington Quaqué, trouxe como promessa de campanha acabar com o monopólio das concessionárias responsáveis pelo transporte público da cidade. São elas: a Viação Nossa Senhora do Amparo, que oferece serviços de transporte municipal e intermunicipal há mais de 40 anos; e a Viação Costa Leste, que presta serviços ao município desde a década de 1990. Os contratos em vigor haviam sido renovados em 2005, com prazo de vigência de quinze anos, podendo ser renovado por igual período.

Ao longo da campanha eleitoral de 2008, o então candidato foi enfático ao afirmar que as concessionárias prestavam um serviço ineficiente, de baixa qualidade, aplicavam tarifas abusivas, as frotas eram sucateadas e não cobriam todo o território do município, prejudicando principalmente os moradores das regiões periféricas. “Maricá é bonita demais para ser controlada por uma empresa de ônibus”, dizia seu slogan de campanha, referindo-se à Viação Nossa Senhora do Amparo, responsável por grande parte das linhas municipais e intermunicipais. Dentre os candidatos, este foi o único que tinha o transporte público como prioridade de campanha.

Com a vitória eleitoral, Quaqué se viu impossibilitado de romper os contratos de concessão, já que ambos tinham vigência até 2020. Como alternativa, o executivo municipal aumentou a fiscalização e passou a denunciar formalmente as irregularidades aos órgãos de controle, visando uma possível cassação dos contratos. Nessa época, o transporte municipal já era alvo de constantes reclamações dos usuários devido ao número insuficiente da frota e à má conservação dos ônibus. Era comum a mídia local noticiar acidentes causados pela falta de manutenção dos veículos ou as longas esperas dos usuários nos pontos. No entanto, mesmo com as evidências de irregularidades, a gestão municipal não obteve êxito na cassação dos contratos.

Na tentativa de suprir a deficiência do transporte, principalmente nas regiões mais periféricas, a gestão municipal autorizou, provisoriamente, a prestação de serviços de transporte alternativos como vans e kombis, por meio do Decreto Municipal nº 182 de 9 de dezembro de 2011. O Decreto também determinou a realização de estudos para identificar e dimensionar a real demanda do transporte coletivo no município. Essas medidas representariam, segundo as autoridades locais, uma alternativa para aumentar a cobertura do serviço. Em entrevista¹ publicada no Portal da Prefeitura, o prefeito afirmou que:

Estamos invertendo uma lógica que existe na cidade há décadas com o domínio de um grupo de empresários, que ofereciam um serviço precário à população. As vans e kombis vão cumprir um papel importante no transporte, preenchendo a lacuna do serviço prestado pelas empresas (PREFEITURA DE MARICÁ, 2011, não paginado).



Nas eleições municipais de 2012, o prefeito se reelegeu tendo novamente o transporte coletivo como prioridade de campanha. No início do segundo mandato, por meio da Lei nº 2.474 de 09 de outubro de 2013, foi criada a Maricá Transportes Públicos S/A - empresa de economia mista concebida para atuar no setor juntamente com as concessionárias. A empresa iria operar em todo o território municipal, inclusive em áreas ainda não cobertas, e iria aplicar tarifas mais baixas que os concorrentes.

Contudo, o fato de a Maricá Transportes Públicos S/A explorar o mercado e cobrar tarifa do usuário contraria a legislação e os contratos de concessão, que impedem que outras empresas atuem nas mesmas rotas e linhas pré-existentes. Nesse contexto, representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Passageiros de Niterói a Arraial do Caboⁱⁱ (SINTRONAC) e das empresas concessionárias fizeram inúmeras denúncias e protestos contra a criação da nova empresa.

Dada as irregularidades, a prefeitura revogou a lei que criava a Maricá Transportes Públicos S/A e instituiu, por meio da Lei Complementar nº 244/2014, a Empresa Pública de Transportes (EPT) - autarquia municipal com atribuições de organizar e prestar o serviço de transporte coletivo de Maricá. O grande diferencial da EPT é que o poder público passaria a ofertar o serviço de forma direta e gratuita, o que não representa exploração de mercado. Dessa forma, conforme o entendimento da prefeitura, não haveria questionamentos sobre a legalidade da medida. A ideia era que a EPT iria operar juntamente com as concessionárias até o fim da vigência dos contratos de concessão; quando ela então passaria a operar sozinha em todo o município.

Com investimento inicial na ordem de R\$ 4,8 milhões, Maricá se tornou o primeiro município brasileiro com mais de 100 mil habitantes a ofertar transporte público gratuito à população. Os ônibus começaram a circular em dezembro de 2014, 24 horas por dia, com intervalo máximo de uma hora entre cada viagem. As rotas foram planejadas de modo a atender os usuários das principais escolas públicas, unidades de saúde e comércio, melhorando também o acesso aos demais serviços públicos do município.

Em janeiro de 2015 a prefeitura divulgou o balanço do primeiro mês de funcionamento da EPT: 201.571 passageiros, 1.543 viagens e 86 mil km percorridos (JORNAL OFICIAL DE MARICÁ, 2015). De acordo com o documento, além de garantir o direito ao transporte público, a EPT aqueceu o comércio local e gerou uma economia de R\$ 400 mil em vales-transportes às empresas de ônibus. Esse valor correspondia a pouco mais de 50% do custo total de operação da EPT durante o mês.

Em entrevista ao Jornal Oficial de Maricáⁱⁱⁱ, o prefeito afirmou que os resultados da EPT comprovam a aceitação do serviço pela população e o entendimento do transporte gratuito como ferramenta de resgate da cidadania através da mobilidade urbana. "É como saúde e educação, trata-se de um direito básico de todos" (JORNAL OFICIAL DE MARICÁ, 2015, não paginado), concluiu o prefeito.

Todavia, o caráter conflituoso da gratuidade do transporte coletivo resultou em uma dura oposição à política pública. Em junho de 2015, o Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (SETRERJ) e as empresas concessionárias entraram com uma ação no Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ) solicitando a suspensão imediata das atividades da autarquia ou a cobrança de tarifa compatível com as cobradas pelas concessionárias.

Após vinte dias de paralização, por decisão da justiça, os ônibus da EPT retornaram suas atividades. Já em outubro de 2016, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro julgou que as atividades da autarquia deveriam ser encerradas, com multa diária no valor de R\$ 100 mil reais, resultando na paralização imediata dos ônibus. Por fim, em abril de 2017, devido ao encerramento das atividades da Viação Costa Leste por conta de problemas financeiros, o sucessor do prefeito, Fabiano Horta, determinou que a autarquia assumisse as linhas para



que não houvesse prejuízos à população. Atualmente, a EPT continua em funcionamento, com transporte gratuito, e vem expandindo sua atuação.

4.2 Formação da agenda do transporte gratuito sob a ótica do modelo de Múltiplos Fluxos

A partir da reconstrução da trajetória da política, busca-se aqui identificar a presença dos elementos constitutivos do modelo de Múltiplos Fluxos e fornecer subsídios para a compreensão de como o tema da gratuidade do transporte ascende à agenda de governo.

De acordo com o modelo, no fluxo dos problemas, condições sociais se transformam em problemas públicos por meio de indicadores, crises e eventos e *feedbacks* das ações governamentais (KINGDON, 2003). No caso em estudo, a identificação do problema se deu através da constatação da baixa qualidade do serviço e das más condições da frota. O transporte público municipal era alvo de frequentes denúncias de irregularidades, como o sucateamento e a falta de manutenção dos ônibus, que colocavam em risco a segurança dos usuários. Ademais, as linhas existentes não cobriam todo o território da cidade e a tarifa aplicada não era condizente com o serviço prestado.

Dentre a gama de fatores que refletem na baixa qualidade do transporte, o alvo principal do então candidato a prefeito foi o monopólio das concessionárias responsáveis pelo transporte municipal há décadas. Nessa perspectiva, o longo período em que as empresas Costa Leste e Nossa Senhora do Amparo prestavam o serviço sem concorrência refletia no descaso e na qualidade questionável do serviço entregue à população.

O fluxo das soluções é composto por um conjunto de alternativas com foco no problema em questão. Nesse processo, somente as alternativas com viabilidade técnica, custos toleráveis e ampla aceitação conseguem sobreviver. O prefeito, juntamente com sua equipe de governo, compõe a comunidade de especialistas que formularam as três alternativas detectadas anteriormente: i. autorização temporária da circulação de transportes alternativos, como vans e kombis; ii. criação da Maricá Transportes Públicos S/A, e iii. criação da autarquia Empresa Pública de Transportes com a gratuidade do transporte.

Já a ênfase do fluxo político é identificar elementos da dinâmica política que propiciam a promoção ou o bloqueio do problema na agenda governamental. No caso de Maricá, três elementos foram determinantes: a vitória de Washington Quaquá; o “clima nacional” em relação ao transporte público e mobilidade urbana; e as forças políticas organizadas por meio dos grupos de interesse.

O início de uma nova gestão é o momento mais propício à entrada de temas na agenda (KINGDON, 2003). Assim, a vitória eleitoral do único candidato que tinha o transporte público como prioridade da campanha foi essencial para que temas relacionados à qualidade do transporte se fortalecessem no município.

Em paralelo à mudança da gestão, o clima nacional favorável foi fator crucial no caso aqui estudado. A questão da mobilidade urbana ganhou força na esfera federal paralelamente ao compartilhamento da ineficiência do deslocamento nas grandes cidades brasileiras. Nesse contexto, a criação do Ministério das Cidades e, principalmente, as Jornadas de Junho e a inclusão do transporte como um direito social são indicativos da priorização das políticas de desenvolvimento e mobilidade urbana. No contexto local, a necessidade de melhorias no transporte coletivo era uma situação percebida por usuários e governo, e amplamente noticiada pela mídia local.

O terceiro elemento formador do fluxo político são as forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de interesse. No caso em questão, o grupo contrário à política dificultou sobremaneira a entrada e a permanência do tema na agenda. Esse grupo era formado pelos sindicatos da categoria e pelos grupos empresariais que controlavam o transporte público de Maricá. Mesmo em pequeno número, esse grupo possuía um grande



poder no município. Por outro lado, o apoio da sociedade civil em relação à política também pode ser enquadrado como uma força política, essa, no entanto, favorável ao transporte gratuito.

4.2.1 A junção dos fluxos

Em momentos específicos, os fluxos, que são independentes entre si, se convergem e geram a possibilidade de mudança da agenda: i) um problema é identificado e atrai atenção do governo; ii. uma proposta de solução é viável e compatível com o problema e iii. eventos na dinâmica política, como a mudança de governo, propiciam a mudança da agenda.

A convergência dos fluxos propicia a abertura da janela de oportunidade. Importante notar que a abertura da janela tem caráter transitório, ou seja, a oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se em relação aos demais (CAPELLA, 2005). É aí que entra o papel do empreendedor da política na defesa de uma ideia e na promoção da mudança na agenda (KINGDON, 2003). Neste estudo, o prefeito se configura como o empreendedor da política responsável pela defesa e disseminação das questões relacionadas ao transporte público municipal.

Com a entrada do tema na agenda de governo, a primeira solução formulada data de 2011. A autorização temporária da circulação de transportes alternativos pretendia fornecer uma alternativa de transporte aos cidadãos, na medida em que a prefeitura estava impossibilitada de encerrar os contratos de concessão em vigência. O transporte alternativo foi a solução encontrada para expandir a oferta de transporte, principalmente nas áreas ainda não cobertas pelas concessionárias.

Com a persistência do problema, a segunda solução foi a criação da Maricá Transportes Público S/A, em 2013. A empresa iria operar em todo o município e aplicaria tarifas mais baixas que os concorrentes. No entanto, a cobrança de tarifa contrariava os contratos vigentes, na medida em que podia causar desequilíbrio econômico nas empresas concessionárias. Nesse imbróglio, grupos de interesse contrários à política protagonizaram inúmeras ações para extinguir a empresa recém-criada.

Dada as irregularidades, o executivo municipal revogou a decisão anterior e criou, em setembro de 2014, a Empresa Pública de Transportes (EPT): autarquia que passaria a ofertar o serviço de transporte coletivo gratuitamente. Nessa terceira solução formulada, a prestação do serviço seria realizada diretamente pelo poder público sem cobrança de tarifa do usuário, o que não configura exploração de mercado.

Em suma, os resultados indicam que a política da gratuidade do transporte público foi formulada somente quando as duas alternativas anteriores falharam na solução do problema. O governo primeiro optou por soluções menos complexas e custosas, o que refletiria, a princípio, em menos conflito com os grupos de interesse. No entanto, o insucesso das políticas anteriores resultou na criação da Empresa Pública de Transportes (EPT) e na oferta gratuita do serviço. Esta solução, até o momento, tem conseguido minimizar os problemas identificados no modelo de Múltiplos Fluxos, na medida em que os ônibus da EPT são novos e conservados, o serviço foi ampliado para regiões ainda não contempladas e a EPT passou a concorrer com as concessionárias em trajetos pré existentes, acabando com monopólio das empresas privadas.

5. Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi fornecer elementos para se compreender os elementos intrínsecos na formulação de uma das principais experiências de transporte público gratuito no Brasil, no município de Maricá (RJ), em 2014. Nesta tarefa, utilizou-se como aporte teórico o modelo de múltiplos fluxos proposto por John Kingdon.

Da análise realizada, pode-se depreender como os três fluxos (problema, solução e



político) convergiram, de forma abrir uma janela de oportunidade para que fossem formuladas alternativas para solucionar os problemas do transporte coletivo no município.

A deficiência do transporte público no Brasil não é um problema atual. Grande parte da população brasileira necessita do transporte público para locomoção e acaba por enfrentar problemas como lotação, longo período de espera, frota insuficiente, falta de segurança, alto custo da tarifa, entre outros. A prestação do serviço é de competência da esfera local de governo, se tornando uma questão chave para os municípios, independente do porte.

Importante ressaltar aqui que o tema do transporte público ganha proeminência no país a partir das Jornadas de Junho de 2013 e da inserção do transporte como direito social da população, em 2015.

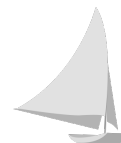
No caso analisado, é interessante perceber que questões relacionadas ao transporte coletivo passaram a ser discutidas no governo a partir da vitória eleitoral do prefeito Washington Quaquá - empreendedor da política responsável pela defesa e disseminação da questão dentro e fora do governo. A partir daí iniciou-se um processo de construção de alternativas para melhorar a qualidade do transporte local.

Os resultados indicam que a gratuidade do transporte no município só despertou a atenção do governo e do empreendedor da política quando as duas alternativas formuladas anteriormente falharam na solução do problema. Tal fato se justifica pelo fato da gratuidade ser, entre as três alternativas, a mais complexa e conflituosa. Ademais, como o problema era a qualidade do serviço e não a gratuidade em si, a gestão municipal tentou, primeiro, solucionar o problema com alternativas mais viáveis e menos custosas.

A criação da Empresa Pública de Transporte e da gratuidade do serviço foi, das três alternativas implementadas, a que obteve maior sucesso frente aos problemas do transporte público local. Importante salientar que a empresa pública atua nas mesmas rotas que a empresa concessionária, possibilitando ao usuário escolher qual serviço utilizar, além de forçar que a empresa privada melhore a qualidade do seu serviço.

6. Referências

- BAREIRO, Edson. Políticas educacionais e escolas rurais no Paraná - 1930- 2005. Maringá: UEM, 2007.
- CAPELLA, A. C. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: Encontro Anual da ANPOCS, 29. 2005. São Paulo. Disponível em: <
<http://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- COSTA, R. C. P.; A Emenda Constitucional 90/2015: o direito fundamental social ao transporte público coletivo sob uma perspectiva simbólica. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia. 2018.
- GEIPOP – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Transporte no Brasil: história e reflexões. Coord. Oswaldo Lima Neto. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.
- GOMIDE, A. A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: O Projeto de Lei das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Texto para discussão nº 1334. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2008.
- _____. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. (Texto para Discussão n. 960). Brasília: Ipea, 2003.
- GOMIDE, A. A.; CARVALHO, C. H. R. A Regulação dos serviços de mobilidade urbana por ônibus no Brasil. In: Cidade e Movimento - Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano. Brasília : Ipea, 2016.
- GOMIDE, A. A.; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. Estudos Avançados 27 (79), 2013.



- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse do Senso Demográfico 2010: Brasil (2010).
- JORNAL OFICIAL DE MARICÁ, TARIFA ZERO: Empresa de Transportes Públicos de Maricá transportou 200 mil passageiros em 28 dias. Jornal Oficial de Maricá, Ano VI, Ed nº534.
- KINGDON, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Harper Collins. 2003.
- KNEIB, E. C. Projeto e cidade: mobilidade e acessibilidade em Goiânia. Goiânia: Editora UFG, 2016.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. Public Administration Review, Washington, v. 22, jul./aug. 1972.
- PREFEITURA DE MARICÁ. PRESIDENTE do TJ-RJ nega recurso a Quaqué e ‘vermelhinhos’ devem parar de circular. Maricá Info, 18 ago 2015. Disponível em: <<http://maricainfo.com/2015/08/18/marica-presidente-do-tj-rj-nega-recurso-a-quaqua-e-vermelhinhos-devem-parar-de-circular.html>>. Acesso em: 21 janeiro de 2019.
- PREFEITURA DE MARICÁ. DECRETO legaliza transporte de vans e kombis. 12 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/2011/12/12/decreto-legaliza-transporte-de-vans-e-kombis-municipais/>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.
- _____. DECRETO nº 182/2011, de 09 de dezembro de 2011. Regulamenta o Transporte Coletivo Remunerado de Passageiros em Vans ou Peruas no Município de Marica. Jornal Oficial de Maricá. Ano 4. Edição n. 284. 19 dez. 2011.
- _____. DECRETO legaliza transporte de vans e kombis. 12 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/2011/12/12/decreto-legaliza-transporte-de-vans-e-kombis-municipais/>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.
- _____. LEI nº 2.474, de 09 de outubro de 2013. Cria a sociedade de economia mista Maricá Transportes Públicos. Jornal Oficial de Maricá, Ano 5. Edição n. 307. 2013.
- _____. LEI COMPLEMENTAR nº 244, de 11 de setembro de 2014. Cria a Autarquia Municipal de Transportes denominada Empresa Pública de Transportes – EPT. Jornal Oficial de Maricá. Ano 6, Edição Especial nº 128.
- RIBEIRO, R.G.; TOLEDO, J.I.F.; SCHIAFFINO, D.P.L. Tarifa Zero: Uma reflexão sobre a proposta. In. 20º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. 2015.
- SACHS, Y. Brasil rural: da descoberta à reinvenção. Estudos Avançados, São Paulo, SP. V. 15, n. 43, set/dez. 2001.
- SINGER, P. Urbanização e desenvolvimento. Belo Horizonte: Autentica Editora, 2017.
- YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman editora, 2015.
- ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). Theories of the policy process. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.
- ⁱ PREFEITURA DE MARICÁ. DECRETO legaliza transporte de vans e kombis. 12 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/2011/12/12/decreto-legaliza-transporte-de-vans-e-kombis-municipais/>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.
- ⁱⁱ Compõem o Sintronac os municípios de Niterói, Maricá, Saquarema, São Pedro da Aldeia e Arraial do Cabo.
- ⁱⁱⁱ JORNAL OFICIAL DE MARICÁ, TARIFA ZERO: Empresa de Transportes Públicos de Maricá transportou 200 mil passageiros em 28 dias. Jornal Oficial de Maricá, Ano VI, Ed nº534.