

TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO OU TARIFA ZERO EM MONTE CARMELO/MG?

FREE PUBLIC TRANSPORT OR ZERO FARES IN MONTE CARMELO / MG?

Neiva Aparecida Pereira Lopes - neivapl@hotmail.com¹

Reynaldo Maia Muniz - rmaiamuniz@gmail.com²

RESUMO: Este estudo foi desenvolvido a partir dos conceitos ligados à mobilidade urbana e ao transporte coletivo, tendo em vista as manifestações ocorridas em 2013 contra o aumento das tarifas, qualidade do transporte público e sua gratuidade, como consequência desses protestos, foi aprovada pela Emenda Constitucional nº 90 em 2015, a inserção do transporte na Constituição Federal, no seu artigo 6º, como novo direito social. Discussões que vieram à tona, já que o transporte coletivo é direito de todos e a responsabilidade é dos municípios. Com o objetivo de aprender e compreender os melhores instrumentos para o desenvolvimento das políticas públicas tornou-se relevante descrever e analisar como foi o processo de implantação do transporte público gratuito no município de Monte Carmelo, MG, que foi pioneira no país. Para tanto, adotou-se o modelo do ciclo de políticas públicas de Jann e Wegrich (2007). A metodologia utilizada na pesquisa foi estudo de caso. Pelos resultados, conclui-se que não se pode generalizar uma política pública. Cada cidade tem suas características, necessidades e condições econômicas. Monte Carmelo no período da implantação desse sistema de transporte, possuía um polo industrial cerâmico que gerava impostos, sendo, assim, possível a prefeitura arcar com esse ônus.

PALAVRAS-CHAVE; passe livre, Emenda Constitucional nº 90, transporte como direito social.

ABSTRACT: This study was developed based on the concepts related to urban mobility and public transport, in view of the manifestations that occurred in 2013 against the increase in fares, quality of public transport and its gratuity, as a result of these protests, was approved by Constitutional Amendment nº 90 in 2015, the inclusion of transportation in the Federal Constitution, in its article 6, as a new social right. Discussions that have surfaced, since public transport is everyone's right and the responsibility of the municipalities. In order to learn and understand the best instruments for the development of public policies, it became relevant to describe and analyze how the process of implementing free public transport in the municipality of Monte Carmelo, MG, was a pioneer in the country. To this end, the model of the public policy cycle by Jann and Wegrich (2007) was adopted. The methodology used in the research was a case study. From the results, it is concluded that a public policy cannot be generalized. Each city has its characteristics, needs and economic conditions. Monte Carmelo, during the implementation of this transport system, had a ceramic industrial pole that generated taxes, thus making it possible for the city to bear this burden.

KEYWORDS: Constitutional Amendment N°. 90, free pass; transport as a social right.

Data de Submissão: 09/02/2021

Data de Revisão: 15/02/2021

Data de Aceitação: 17/02/2021

¹ Mestrado em Administração pelo Centro Universitário Uni-horizontes (2018), possui graduação em Engenharia Química pela Faculdades Oswaldo Cruz (1999), especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Federal de Viçosa (2014), especialização em Gestão de Pessoas pela Universidade Cândido Mendes (2013), especialização em Planejamento, implementação e Gestão em Educação a Distância (2017). **Orcid/Lattes:** <https://orcid.org/0000-0002-1280-4108>

² Professor titular aposentado da UFMG, onde lecionou de 1980 até dezembro de 2019. Doutor em Ciência Política e Administração Pública pela Universidad Complutense de Madrid (1998). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1984). Graduado em Engenharia Química pela Universidade Federal de Minas Gerais (1978). Professor visitante da Universidade de Trás-os-Montes - UTAD (Portugal, 2006), da Universidad Complutense de Madrid (Espanha, 2001) e do Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública (México, D.F. 1992). **Orcid/Lattes:** <https://orcid.org/0000-0002-7644-8384>

INTRODUÇÃO

Este estudo foi desenvolvido a partir dos conceitos ligados à mobilidade urbana e ao transporte coletivo, tendo em vista a inserção do transporte como direito social no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Uma das inspirações deste trabalho foi o Movimento Passe Livre (MPL), que tomou conta do país em 2013, com milhares de pessoas nas ruas, tanto nas capitais quanto nas cidades do interior, protestando contra o aumento da tarifa do transporte público. Esse movimento, de acordo com Pomar (2013), mostrou que o Sistema de Transporte Coletivo Urbano brasileiro estava falido não no sentido financeiro, mas social e moralmente. Isso porque se trata de um sistema pautado no lucro dos empresários e das incorporações que controlam o valor da tarifa de transporte e não no desenvolvimento da sociedade e das forças produtivas, sem exclusão social.

Para (BALBIM; KRAUSE; LINKE, 2016, p. 14), as lutas sociais desse movimento tiveram acesso ao transporte público como bandeira de revolta e união. E “o que estava sendo colocado à sociedade traduzia, entretanto, algo mais que uma disputa pelo valor da tarifa do transporte coletivo, tema usado como estopim do processo”. Como consequência desse movimento, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 90 (EC 90), em 15 de setembro de 2015, consolidando o transporte como direito social no artigo 6º da Constituição Federal, o que se juntou à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

Uma das discussões que vieram à tona com a instituição do transporte como direito social seria a efetivação desse direito. Segundo Paulo e Alexandrino (2016), os direitos sociais constituem as liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, visando à concretização da igualdade social. De acordo com esses autores, para a concretização desses direitos há necessidade de disponibilidade financeira do Estado, que está sujeito à denominada “cláusula ou princípio de reserva do financiamento possível”. A Constituição assegura os direitos sociais constitucionais, mas sua efetivação pelo poder público está condicionada à possibilidade financeira.

De acordo com Rocha (2012), as questões ligadas ao transporte e mobilidade urbanos vêm no decorrer deste século recebendo atenção especial na legislação e nas políticas públicas no país. Esse momento exige mudança de paradigma, pois é necessário reverter o atual modelo de mobilidade, integrando conceitos e instrumentos da gestão urbanística à sustentabilidade ambiental e voltando-se para a inclusão social (BRASIL, 2007).

A insustentabilidade da mobilidade e do transporte público coletivo no decorrer da década de 1960 até os dias atuais, conforme Carvalho *et al.* (2013), foi uma das principais reivindicações das mani-

festações de 2013, culminando com o valor da tarifa cobrada em relação ao nível de serviço prestado à população. Esse descontentamento traz para discussão o atual modelo de financiamento da operação do transporte público urbano de ônibus no país, que é atualmente financiado diretamente pelos usuários por meio dos recursos arrecadados com as tarifas das passagens dos coletivos.

Essas manifestações, aliadas à inserção do transporte na Constituição Federal como direito social, levaram à discussão sobre redução das tarifas, transporte coletivo de qualidade e gratuidade para toda a população da cidade, com base no direito de ir e vir do cidadão. Um dos grandes desafios neste momento de questionamentos refere-se às fontes de financiamento desse novo direito social e como torná-lo efetivo, já que o transporte urbano coletivo é atribuição exclusiva do município.

Para Resende (2014), é necessário apreender e compreender os melhores instrumentos para o desenvolvimento das políticas públicas no país, a fim de diminuir as desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida da população. Nesse contexto, torna-se relevante estudar como foi o processo de implantação do transporte público gratuito em municípios, que se efetivou para servir de suporte nas discussões deste tema surgido na atualidade.

Atualmente no Brasil, 16 municípios possuem o transporte público gratuito, e Monte Carmelo, MG, é a primeira cidade brasileira a obter tal benefício, sua implantação ocorreu em 1994. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo geral descrever e analisar o processo de implantação do transporte coletivo gratuito no município de Monte Carmelo, MG, com a justificativa de contribuir para a academia nas discussões sobre políticas públicas, tendo em vista a carência bibliográfica e de trabalhos empíricos na área de transporte público gratuito.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Meny e Thoenig (1992), política pública apresenta-se como um programa de uma autoridade provida de poder público e de legitimidade institucional num setor da sociedade ou em um espaço geográfico. De acordo com Matias Pereira (2007), Políticas Públicas compreendem uma relação de ações e procedimentos que buscam a resolução de problemas ligados a recursos e bens públicos, sendo as pessoas envolvidas nesse processo denominadas atores.

De acordo com Subirats (1989), o Estado tem-se tornado um ator social que se relaciona com outros protagonistas sociais na tomada de decisão. Trata-se de uma mudança na ótica através da qual se devem observar os problemas do Estado, as próprias funções do ser “político”, concepções de poder e os princípios de legitimação, mas levando em

conta os atores envolvidos.

Para Secchi (2013), uma Política Pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público orientado à atividade ou passividade de alguém. A Política Pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública através da motivação para o estabelecimento de ações e problema público, diferença entre uma situação atual vivida (*status quo*) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

Souza (2006) sintetiza os principais elementos das políticas públicas: a política pública é materializada através das ações governamentais, mas envolve vários atores, tanto formais quanto informais; a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos definidos e metas a serem alcançadas; e a política pública é considerada de longo prazo, mas algumas ações podem ter impacto em curto prazo.

CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Stone (1988), a teoria do ciclo das políticas públicas [*policy cycle*] tenta esclarecer a relação entre o ambiente social, político e econômico com as ações governamentais. Neste estudo, o modelo teórico adotado foi de Jann e Wegrich (2007), sendo dividido em cinco etapas: análise (*agenda-setting*); formulação (*design*); escolha (tomada de decisão); implementação; e avaliação de resultados.

A formação da agenda, de acordo com Secchi (2006), é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Para começar a elaboração de uma política, é preciso decidir o que é prioritário para o poder público. Para Cobb e Elder (1983), existem dois tipos de agendas: a) agenda política: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública; e b) agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Subirats (1989) destaca que a limitação dos recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo ou nem consigam entrar nas agendas. Para Secchi (2010), nem tudo que está na agenda será solucionado imediatamente, o planejamento é flexível e a viabilização de projetos depende de alguns fatores, como: avaliação do custo-benefício; estudo do cenário local e suas necessidades; recursos disponíveis; determinação do público-alvo; e relevância política.

A formulação, por sua vez, conforme Meny e Thoenig (1992) pode ser subdividida em duas fases, análise e seleção: a análise define a pesquisa do problema e procura opções e alternativas. A análise permite antecipar e tornar explícitas as consequências, as vantagens e inconvenientes, os seus efeitos induzidos e os efeitos desejados. A característica do trabalho de análise é um ir e vir entre a simplificação e a complexidade, tratando-se dos objetivos, soluções ou efeitos; e seleção

é o processo de reduzir as opções para uma.

A tomada de decisão representa o momento em que o interesse dos atores é equacionado e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Para Secchi (2010), existem três formas de entender a dinâmica da escolha das alternativas de solução para problemas públicos: os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm à procura de soluções; os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às suas soluções; e os tomadores de decisão têm soluções em mãos e buscam a maneira que sua proposta se transforme em política pública.

Depois de formulada, inicia-se o momento da implementação da política, mediante os órgãos e seus mecanismos. Este momento, segundo Viana (1996), se dá em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas, transformando ações políticas em ações concretas. Também entram em cena nesta fase outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública.

Dhakal (2009) considera que há uma disputa de poder no processo de implementação quando a estrutura política e as características do corpo legislativo influenciam nesta etapa do ciclo. Meny e Thoenig (1992) entendem que a implementação é a fase de uma política pública durante a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis.

Para Sabatier (1986), existem dois tipos de modelos de implementação de políticas públicas: Modelo *top-down* (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento da tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração). Modelo *bottom-up* (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade dos burocratas e redes de atores em auto organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Bardach (1977) extrapolou o Modelo *Top-Down* reconhecendo o caráter político do processo de formulação de políticas públicas, ao qual chamou de “jogo de implementação”.

De acordo com Jann e Wegrich (2007), a fase de avaliação das políticas públicas é a parte do processo em que é verificado se os resultados pretendidos foram alcançados. Bartik e Bingham (1995) definem avaliação como um processo contínuo de monitoramento e análise das tarefas diárias do programa de política pública, da relação do custo-benefício e dos impactos inerentes aos problemas-alvo dos objetivos.

MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE

A mobilidade, conforme o Ministério das Cidades (2006), é uma característica associada à cidade e corresponde à facilidade de deslocamento de pessoas e bens na área urbana. As pessoas requerem seu des-

locamento no espaço em face das necessidades sociais e econômicas. Tagore e Sikdar (1995) define a mobilidade urbana como a capacidade de os indivíduos se moverem de um lugar para outro, influenciados pela performance do sistema de transportes, como disponibilidade, frequência, tempo de espera e características do indivíduo, como renda, posse de veículo próprio, recursos gastos em viagem.

Os problemas de mobilidade urbana no Brasil têm sua origem histórica de acordo com Vianna e Young (2015), pois com o modelo desenvolvimentista, após a Segunda Guerra Mundial, a infraestrutura passou a ser prioridade no país, tendo o automóvel uma de suas maiores frentes. No governo Juscelino Kubitschek, a melhoria nos transportes era uma das metas de desenvolvimento nacional, sendo nitidamente reveladas pelo plano urbanístico de Brasília (VIANNA; YOUNG, 2015).

Para o ITDP (2013), tais modelos de crescimento calcado em investimentos em infraestruturas priorizando o transporte individual não só não resolvem, mas agravam a situação à medida que atraem mais carros para ocuparem o espaço adicional produzido pelos investimentos. Como consequência, muitas cidades e regiões metropolitanas passaram a apresentar sistemas de mobilidade de baixa qualidade e de alto custo, com impactos negativos na vida das pessoas e nos custos econômicos e ambientais para a sociedade (ITDP, 2013).

No intuito de melhorar o sistema de transporte e da mobilidade, acessibilidade e ocupação urbana, através de suas políticas públicas, foi regulamentada a Lei nº 12.587/2012 da Política Nacional de Mobilidade Urbana no país. Entre os seus princípios, no artigo 5º fundamenta-se: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana (BRASIL, 2012).

Segundo Feltran (2016), a instalação de uma Política de Mobilidade Urbana Municipal é efetiva como elemento dos direitos humanos do homem na cidade. Isso se deve ao fato de garantir o acesso da camada social vulnerável a todos os destinos das cidades, principalmente as centralidades econômicas, comerciais e sociais, alcançando a quebra da monopolização dos espaços públicos, que se fortalecem diariamente por meio de muros visíveis e invisíveis (segregação social), definindo, por consequência, um processo de exclusão da população vulnerável e marginalizada.

De acordo com o IPEA (2012), o atual modelo de mobilidade urbana adotado nos municípios do país, principalmente nas grandes cidades, caminha para a insustentabilidade devido à carência de políticas públicas voltadas para o transporte coletivo. Como consequência

do uso intensivo dos automóveis, isso gera as externalidades negativas, como o congestionamento, a poluição do ar, o aumento de acidentes automobilísticos. Portanto, “a opção pelo transporte individual pode fazer sentido do ponto de vista privado, mas é no mínimo questionável do ponto de vista coletivo” (PERO; STEFANELLI, 2015, p. 368).

Um sistema de transporte coletivo planejado possibilita investimentos nos setores de maior relevância social e uma ocupação mais racional e humana do solo urbano, podendo influenciar a localização das pessoas, serviços, edificações, rede de infraestrutura e atividades urbanas em geral. “Um dos problemas do transporte coletivo são as altas tarifas dos serviços, incompatíveis com os segmentos de baixa renda, juntamente com a inadequação dos serviços prestados” (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 580).

TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL

Os protestos dos movimentos sociais em todo o país, em 2013, foram contra o aumento das tarifas de transporte público e, ao mesmo tempo, mostraram a insustentabilidade do sistema urbano dos pontos de vista ambiental, social e político. O resultado foi a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (EC 90) em 15 de setembro de 2015 que incorporou o transporte no rol dos direitos sociais no artigo 6º da Constituição Federal. Conforme Augustin (2016), embora essa mudança legal não tenha efeitos práticos imediatos, ela mostra que a mobilidade urbana passou a ser um tema que preocupa nossos parlamentares, e isso não aconteceu por acaso.

Os direitos fundamentais, segundo Mendes e Branco (2011), assumem posição de realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre o Estado e o indivíduo. O indivíduo tem primeiramente direitos e, depois, deveres perante o Estado e este, em relação ao indivíduo, se ordena com o objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos (MENDES; BRANCO, 2011).

De acordo com Sarlet (2007), a dimensão dos direitos fundamentais possibilitou ao indivíduo exigir prestações sociais estatais, mostrando a necessidade de uma transição entre as liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas. E o que se pretende com a constatação dos direitos sociais é a garantia de participação do indivíduo no bem-estar social. Para Afonso da Silva (2009), os direitos fundamentais são prestações positivadas pelo Estado e podem ser direta ou indiretamente formalizadas na Constituição, diminuindo as desigualdades e exclusões sociais com vistas ao princípio da igualdade.

Os direitos sociais receberam dedicação especial na Constituição de 1988, consagrando um capítulo para esses direitos de segunda geração. O Capítulo II do Título II, estabelecendo no seu artigo 6º esses direitos sociais que são a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. A conquista da inclusão de novos

direitos sociais na Constituição de 1988 foi resultante de demandas e de manifestações de movimentos sociais na forma de Emendas Constitucionais (EC), sendo a moradia pela EC 26/2000, a alimentação pela EC 64/2010 e o transporte pela EC 90/2015.

Conforme Faria (1994), para adquirir a eficácia da materialidade dos direitos sociais é necessária a intervenção ativa e continuada do Estado, pois requerem uma variedade de políticas públicas, objetivando a sua concretização, diferentemente da maioria dos direitos individuais tradicionais, cuja proteção exige do Estado que jamais permita sua violação.

O acesso ao transporte público configura-se como serviço essencial para milhões de pessoas, sendo requisito para a autonomia e a locomoção. Segundo Scolari Filho (2014), o direito social ao transporte deriva do princípio da igualdade e pressupõe o direito que todo cidadão detém de se locomover, mas, para a efetivação desse direito, o transporte público tem que ser acessível dos pontos de vista econômico e geográfico. Na vertente qualitativa, em que todo cidadão, independente de renda ou condição social, possui o direito de locomoção de forma rápida, segura e sustentável por sua cidade.

A universalização do direito ao transporte público coletivo está intrinsecamente ligada a um dos princípios norteadores do serviço público de acordo com Mello (2010). Ele considera como princípio da universalidade aquele “por força do qual o serviço é indistintamente aberto à generalidade do público” (MELLO, 2010, p. 678), ou seja, a universalização consubstancia a prestação do serviço de transporte a todos, indistintamente, que estejam em igualdade de condições.

Um dos benefícios criados pela legislação brasileira é o vale-transporte, instituído pela Lei nº 7.418/85 e regulamentado pelo Decreto nº 95.247/87, em que o empregador, pessoas físicas ou jurídicas, antecipará ao empregado para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo. O empregador participará dos gastos de deslocamento do trabalhador com a ajuda de custo equivalente à parcela que excederá a 6% de seu salário básico (BRASIL, 1985). O vale-transporte é um benefício social para os trabalhadores formais, porém não é universal.

TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO E “TARIFA ZERO”

Luiza Erundina foi prefeita de São Paulo no período de 1989 a 1993, e seu secretário de Transporte Lúcio Gregori foi o idealizador do Projeto Tarifa Zero, que consistia na gratuidade da passagem nos ônibus urbanos de São Paulo após uma reforma tributária. O projeto não prosperou devido ao contexto político da época. No entanto, a ideia inspirou as reivindicações do Movimento Passe Livre e lançaram a discussão sobre o transporte público para o centro da arena política nacional (GREGORI, 2016).

A “Tarifa Zero”, ou “Passe Livre”, consiste numa proposta para a efetivação do direito social ao transporte. Segundo Whitaker (2011), os objetivos de tal direito social é garantir que todas as pessoas de um município tenham o direito de se locomover no dia a dia, seja para trabalho, lazer, educação, cultura, entre outros, bem como redistribuir mais equitativamente esse direito, independente da condição socioeconômica, e melhorar a qualidade dos serviços de transporte público coletivo.

A proposta da “Tarifa Zero” é basicamente que todos os usuários do transporte coletivo tenham acesso a ele gratuitamente, assegurando-se o direito de ir e vir. Essa tarifa, de acordo com Whitaker (2011), será paga indiretamente através de Fundo de Transporte, que utilizará recursos arrecadados em escala progressiva, ou seja, cada um contribui conforme a sua condição econômica e justiça fiscal, melhor dizendo: quem tem mais paga mais, quem tem pouco paga pouco e quem não tem nada não paga nada, tudo isso extensivo a pessoas e empresas, sem exclusão social.

A “Tarifa Zero” pode trazer diversos benefícios para os cidadãos, de acordo com Scolari Filho (2014), como: substituição natural do transporte individual para o coletivo; benefícios indiretos com maior liberação de recursos familiares atualmente gastos em transporte; diminuição do impacto ambiental; e melhoria na mobilidade urbana e, o mais importante, do bem-estar social, pois a partir do momento que o transporte deixa de ter custo no orçamento familiar será possível que cada pessoa escolha a moradia ou o trabalho levando em conta somente a distância e tempo de deslocamento.

A Tarifa Zero é realidade em algumas cidades brasileiras. Atualmente no Brasil, 16 cidades possuem a tarifa zero, de acordo com o levantamento das informações sobre os municípios que dispõem desse benefício, através de sites de busca eletrônica no mês de abril de 2017, sendo os dados confirmados por meio dos sites oficiais das prefeituras e de ligações telefônicas, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Cidade, Estado, nº de habitantes e data de adoção da Tarifa Zero

Nº	Cidade	Estado	Nº de habitantes	Extensão (km²)	Data início
01	Abaeté	MG	23.574	1.817,067	1997
02	Agudos	SP	36.704	966,708	2003
03	Anicuns	GO	21.614	979,230	2014
04	Aruanã	GO	8.945	3.050,306	2008
05	Eusébio	CE	51.913	79,005	2010
06	Faxinal	PR	17.233	715,943	2001
07	Itatiaiuçu	MG	10.882	295,145	2013
08	Ivaiporã	PR	32.715	431,502	2001
09	Monte Carmelo	MG	48.096	1.343,035	1994
10	Muzambinho	MG	21.021	409,948	2011
11	Pitanga	PR	32.215	1.663,747	2012
12	Porto Real	RJ	18.552	50,779	2012
13	Potirendaba	SP	16.857	342,492	1998
14	Silva Jardim	RJ	21.279	937,547	2014
15	Tijucas do Sul	PR	16.161	671,889	2015
16	Wenceslau Braz	PR	19.852	397,916	2009

FONTE: Elaborado pela autora, 2017.

A escolha da cidade de Monte Carmelo para esta pesquisa foi devida ao fato de ser pioneira no Brasil, muito antes das manifestações populares que ocorreram em 2013 em todo o país em prol da “Tarifa Zero”.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O tipo de pesquisa adotado é a descritiva, que tem como objetivo conhecer novos fenômenos no aspecto social, político e econômico da vida, tanto individual quanto coletiva (CERVO; BERVIAN; 2002). A abordagem utilizada qualitativa diz respeito às qualidades e características não numéricas da coleta de dados e da sua análise (COLLIS; HUSSEY, 2005). O

método escolhido foi o estudo de caso, com a possibilidade de estudar o fenômeno *in loco*, de maneira mais profunda e sob a percepção dos sujeitos envolvidos no fenômeno (BOGDAN; BIKLEIN, 1994).

Nesta pesquisa, a unidade de análise foi o sistema de transporte público do município de Monte Carmelo, MG, e os sujeitos da pesquisa são os atores envolvidos nesta implantação. Utilizou-se o procedimento amostral *snowball*, também chamado de *snowball sampling* (BIERNACKI; WALDORF, 1981). Essa técnica é conhecida no Brasil como “Amostragem em Bola de Neve”, ou “Bola de Neve” ou, ainda, “Cadeia de Informantes” (PENROD *et al.*, 2003).

Para o desenvolvimento deste estudo, foi utilizada a entrevista não estruturada, por ser um evento acontecido há 24 anos, foi utilizada a entrevista em foco, em que não foram formuladas perguntas abertas, apenas listado um conjunto de tópicos que deveria explorar. As perguntas foram feitas à medida que a conversa foi avançando, a fim de conseguir o maior número de informações possíveis através do resgate de memória.

As entrevistas foram tabuladas e interpretadas por meio do método de análise de conteúdo proposto por Bardin (1977), que compreende três etapas: a) a pré-análise; b) a exploração do material; e c) o tratamento e interpretação dos dados que se referem à geração de inferências e aos resultados da investigação. A análise foi baseada no conteúdo das entrevistas e nos documentos produzidos à época da implantação do transporte coletivo gratuito em Monte Carmelo.

ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÕES

A CIDADE DE MONTE CARMELO

Monte Carmelo é um município de Minas Gerais que pertence à mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba. Segundo estimativa do IBGE, em 2016 sua população era de 48.096 habitantes e sua extensão territorial, 1.343,035 km². Sua densidade demográfica era de 34,08 habitantes por km², com 87,61% morando na zona urbana e 12,39% na zona rural. A principal atividade econômica da cidade é a produção de telhas, tijolos e artefatos cerâmicos, destacando-se também a fabricação de condimentos de pimenta e a produção de café.

O setor cerâmico de Monte Carmelo iniciou-se em 1932 com a fabricação de telhas e tijolos. Gontijo (2007) relata que o município forneceu esses materiais em grande escala para a construção de Brasília, na década de 1950. E a partir de 1970, com o fomento do Sistema Financeiro da Habitação, contribuiu para o aquecimento da economia local, configurando-se já nos anos de 1990 como um centro de maior produtor de telhas da América Latina. Monte Carmelo ficou conhecida como a Capital Nacional da Telha e a Cidade das Chaminés.

De acordo com a Associação dos Ceramistas de Monte Carmelo

(ACEMC), em 2000 as indústrias de cerâmica vermelha representavam importante marco na economia local. Das 69 indústrias credenciadas na prefeitura, 49 eram de fabricação de cerâmica e geravam em torno de 4.000 empregos diretos. Esses dados indicam que as indústrias cerâmicas representavam em torno de 71% das indústrias do município e cerca de 10% da população era de trabalhadores ceramistas, visto que o município nesse período possuía 42.000 habitantes (SILVA, 2001, p. 14-15).

Mariano (2010) relatou que o Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Cerâmicas de Monte Carmelo foi fundado em 1990. Nesse período, iniciaram-se as reivindicações, em que os trabalhadores começaram a fazer greves em busca de seus direitos, e os empresários ceramistas, em contrapartida, despediram todos os trabalhadores que pertenciam à Diretoria do Sindicato e Huender Franco Dias foi o primeiro Presidente.

Em outra passagem de seu estudo, essa autora mostrou, através de uma discussão ocorrida na Câmara Municipal de Monte Carmelo, que não há hegemonia entre os que defendem a classe trabalhadora e os que defendem os donos do capital, o que evidencia algumas formas de luta e de resistência em relação à exploração sofrida pelos trabalhadores ceramistas. Em resposta à atuação do Sindicato, que solicitava ao Ministério do Trabalho a regularização dos trabalhadores das cerâmicas, dos 4.000 trabalhadores, 3.000 trabalhavam de forma irregular; o vereador Edson Montes Mundim fez a seguinte fala na Câmara: “as deficiências da lei trabalhista protegem muito os empregados e que deveriam olhar um pouco mais para os empregadores” (ATA DA CÂMARA MUNICIPAL, 21/09/1999).

O foco deste estudo é a análise do processo de implantação do transporte coletivo gratuito em Monte Carmelo. E tanto Huender Franco Dias, fundador do Sindicato, quanto Edson Montes Mundim, citado anteriormente, eram vereadores eleitos da 12ª Legislatura de 1993-1996, época da implantação do transporte coletivo na cidade.

Em relação à economia do município, os maiores contribuintes do ICMS em 2009 eram as empresas ligadas à produção da cerâmica e de café, responsáveis pela movimentação financeira do município, assim como a criação de postos de trabalho direta e indiretamente (MARIANO, 2010).

O CASO DA TARIFA ZERO EM MONTE CARMELO

Neste item, buscou-se descrever e analisar os relatos dos entrevistados sobre o processo de implementação do transporte público gratuito no município de Monte Carmelo, baseado no modelo do ciclo de políticas públicas de Jann e Wegrich (2007).

A primeira entrevista foi com o prefeito da época (Dr. Gilson Brandão Vieira) da implantação do transporte coletivo gratuito. A partir dessa entrevista, foi possível identificar os demais atores envolvidos

nessa iniciativa, assim como as documentações pertinentes. Foram realizadas 18 entrevistas, sendo uma com o prefeito, uma com o secretário de Educação, 11 com vereadores, três com funcionários da prefeitura, uma com um consultor especialista em transporte e uma com um deputado estadual. Concomitantemente com esses relatos serão expostos os documentos produzidos tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, demonstrando como a política pública foi desenvolvida, assim como a legalização, formalização e comprovação dos atos. Meny e Thoenig (1992) entendem que a implementação de uma política pública gera atos e efeitos de um marco normativo.

Na história do serviço de transporte coletivo urbano no município de Monte Carmelo, de acordo com uma pesquisa documental, foi possível constatar que ela se iniciou formalmente com a sanção da Lei Municipal nº 1.063, de 28 de janeiro de 1983, que regulamentou a concessão de 10 anos com término em janeiro de 1993.

Essa lei evidencia como era simples até então o sistema de mobilidade no município, pois em 10 anos somente um ônibus de propriedade privada atendia a população. Contudo, quando findou em janeiro de 1993, segundo o Dr. Gilson, um ônibus não era suficiente para satisfazer a demanda das necessidades dos cidadãos do município. Silva (2001) e Mariano (2010) relatam que da década de 1970 até o final da década de 1990 foi um período de crescimento e desenvolvimento de Monte Carmelo graças à expansão da indústria cerâmica.

O coordenador de Transportes da cidade mencionou que outras empresas de ônibus tentaram operar no município prestando o serviço de transporte coletivo quando terminou a concessão em 1993:

Houve duas ou três tentativas de empresas de transporte coletivo anteriormente, elas colocavam os ônibus na rua sem nenhum projeto real, sem muitos critérios, não obedecia a rotas, horários, etc. Quando as empresas começavam a operar no vermelho, ou, melhor, não tinham lucros, iam embora. Aí o pessoal não confiava, ficando uma carência de transporte na cidade. (coordenador de Transportes)

Segundo o Dr. Gilson, quando iniciou o seu mandato havia somente um coletivo que circulava na cidade e cobrava tarifa. Foi detectado também um percentual muito grande de pessoas que usavam bicicletas tanto para ir à escola como ao trabalho não por opção, pois esse era o único meio de transporte. Portanto, a motivação inicial de implantar o transporte urbano coletivo era para beneficiar o estudante noturno, ou seja, os adultos que trabalhavam durante o dia. Outro fator relevante nesse período, segundo Dr. Gilson, foi que Monte Carmelo era considerada a “Capital das Telhas”, pois havia mais de 30 indústrias de cerâmica estavam instaladas no município e não havia transporte coletivo para levar seus trabalhadores até as fábricas, o que dificultava o deslocamento e afetava a qualidade de vida desses trabalhadores.

Outro fato também lembrado por alguns vereadores e pelo coor-

denador de Transportes foi de que, nesse período, a cidade também recebia cerca de 1.000 a 1.500 trabalhadores para a colheita manual de café, cuja produção é sazonal, ocorrendo de julho a dezembro.

No primeiro momento, de acordo com esses relatos do prefeito e vereadores, verificou-se a necessidade de um transporte coletivo urbano ganhando espaço na agenda (SECCHI, 2010). Em entrevista com os vereadores, um deles mencionou a necessidade do transporte para atender os trabalhadores das cerâmicas que, ao mesmo tempo, poderiam ser inseridos no ensino noturno. Os demais vereadores relataram que a demanda veio da expansão da periferia da cidade e estava ligada à principal economia do município, que são as indústrias de cerâmica.

Em relação ao transporte coletivo, a Lei no 7.418/85 criou o vale-transporte, que foi regulamentado pelo Decreto no 95.247/87, tornando obrigatório ao empregador fornecer ao empregado com carteira de trabalho assinada, através do sistema de transporte coletivo. Portanto, as indústrias de cerâmica também entrariam nesse contexto. Com a fundação do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Cerâmicas de Monte Carmelo em 1990, pode-se inferir que possivelmente o vale-transporte seria uma de suas demandas de reivindicações de locomoção para esses operários.

Diante da aceitação do problema na agenda, de acordo com o Dr. Gilson, ele iniciou discussão com os seus assessores e o pessoal do Departamento de Transporte e da Administração. Nesse momento, já era consenso que a melhor opção seria a prestação do serviço diretamente pela prefeitura e não através de concessão, devido aos problemas ocasionados pelas empresas, que começavam a operar e, da mesma forma, deixavam de prestar o serviço quando não obtinham o lucro que esperavam, deixando à população à deriva.

Conforme relato de alguns vereadores, a demanda veio do Executivo, mas por ser uma cidade pequena, por volta de 34.705 habitantes em 1994, o Executivo e o Legislativo estavam em constantes reuniões, tanto formal quanto informalmente. Esses encontros casuais e informais são bem típicos de cidades pequenas interioranas, mas pode-se inferir que tais contatos não acontecem somente na esfera do Legislativo e do Executivo, mas também com os empresários do setor ceramista da cidade.

A fase de formulação, conforme Secchi (2010), é o momento de apresentar as soluções para o problema já definidas na agenda. Pode ser subdividida em seleção e análise, conforme Meny e Thoenig (1992), em que esta consiste em procurar alternativas para o problema e aquela é o processo de reduzir as opções em uma dentro da viabilidade econômica.

Conforme o relato do coordenador de Transportes:

Dr. Gilson me convidou para montar um projeto. Então comecei a viajar para as cidades do entorno para ver como funcionava, trazia mapas, conversava com engenheiros, me preparei por volta de três

meses antes da implantação do transporte coletivo.

Depois de formulada a política de transporte coletivo, inicia-se o momento da sua implementação, mediante conversa com os órgãos competentes sobre os mecanismos de fazê-la. Este momento, segundo Viana (1996), se dá em um espaço administrativo, concebido como um processo e convertido em ações. Sua implementação é a execução ou o cumprimento de uma política pública.

No Poder Legislativo, poucos foram os registros vinculados ao transporte coletivo. No dia 02/08/1994, vários vereadores fizeram requisição de ônibus para o transporte coletivo, e há relatos de que no dia 13/08/1994 a prefeitura já havia comprado a frota de ônibus destinada a essa finalidade.

Os ônibus começaram a rodar no dia 19 de setembro de 1994. Então, compramos o ônibus e colocamos para operar, nesta fase experimental foi gratuito a fim de verificarmos a demanda. Criamos uma central específica dos coletivos urbanos na rodoviária. (coordenador de Transportes)

Até esse momento do processo de implantação do transporte coletivo público transcorreu a partir da tomada de decisão para a implantação dessa política, houve a aquisição da frota de ônibus e a contratação dos motoristas. A seguir, os relatos do prefeito e do coordenador de Transportes de como chegaram à gratuidade do transporte:

Fizemos o levantamento de cobrar uma pequena tarifa e de não cobrar nada. Na época verificamos que ficava em torno de 1% do orçamento do município, era praticamente insignificante comparado com os benefícios e devido o custo da cobrança desta tarifa, então, não tinha o porquê cobrar, pois o transporte poderia atender não só os estudantes noturnos, mas também os trabalhadores, dona de casa, os estudantes diurnos e a população em geral. (prefeito)

A princípio a ideia era cobrar, a gratuidade começou por um acidente, a realidade tem que ser dita! Não estava programada inicialmente a gratuidade, a população queria um transporte coletivo confiável, com rotas e horários definidos, e a prefeitura era a única que tinha condições de fazer isto. (coordenador de Transportes)

Neste momento entramos em contato com o Maurício Pena, ele era especialista em transporte. Foi o ele que nos alertou, por ser prefeitura, ente público, não poderia receber dinheiro assim a esmo, teria que criar uma Autarquia Municipal para cobrar esta tarifa. A partir desta informação, fizemos uma planilha de custos e chegamos à conclusão que

nós iríamos gastar mais cobrando do que de graça, olha para você ver o paradoxo: Se você cobrasse hoje, por exemplo, R\$2,00 de tarifa, você iria gastar R\$2,50 para ter a estrutura da Autarquia, pois precisaria de vários funcionários para operar. (coordenador de Transportes)

Para efeito da legalização do transporte coletivo público, foi enviado pelo Poder Executivo, no dia 18 de novembro de 1994, o Projeto de Lei nº 1.683/94, que dispõe sobre a criação do Sistema de Transporte de Passageiros por Ônibus Urbano no município de Monte Carmelo, MG. Esse Projeto foi acompanhado da Mensagem 30/94 do prefeito com a devida justificativa, mencionando que os ônus decorrentes da manutenção do serviço de transporte seriam suportados pelo próprio usuário de maneira indireta, mediante o pagamento de impostos.

Quando foi perguntado aos vereadores entrevistados sobre as discussões em torno da implantação do transporte coletivo gratuito no município, a maioria disse que não se lembrava, pois já se passaram 24 anos. Algo que todos confirmaram foi que esse projeto veio do Executivo e todos votaram a favor. Porém, um dos vereadores recordou que em 1994 era ano eleitoral para deputados e governador e ele mencionou os interesses políticos dessa implantação.

Ainda com relação à discussão e votação do projeto na Câmara, um vereador da época mencionou:

Todos os vereadores votaram a favor. Mas quem iria contra a um projeto que iria beneficiar toda a população? Aliás, muitos vereadores iriam disputar as próximas eleições, então, mesmo se tivesse opinião contrária, não votaria contra.

De acordo com Subirats (1989), o Estado tem-se tornado um ator social dotado de uma dimensão mais específica, que se relaciona com outros protagonistas sociais na tomada de decisão. A implantação do transporte coletivo gratuito em Monte Carmelo corrobora essa ótica, mostrando que houve vários atores relevantes envolvidos, como os Poderes Executivo e, Legislativo e grupos de interesse da época formados por empresários das indústrias cerâmicas, pois estariam contribuindo para atender a seus interesses objetivos, que seriam transferir o ônus do vale-transporte, além de propiciarem o deslocamento e a melhoria da qualidade de vida de seus funcionários; partidos políticos; e cidadãos, através de seus representantes legais na Câmara.

Na reunião da Câmara do dia 13/12/1994 foi discutido o Projeto-Lei nº 1.683/94, que cria o sistema de transporte de passageiros por ônibus urbano e todos os vereadores votaram a favor. No dia seguinte foi publicada a Lei nº 1.620, de 14 de dezembro de 1994, constando que o Poder Executivo baixaria o regulamento em até 60 dias. No seu artigo 2º consta que o regulamento iria disciplinar a operação do serviço, bem como fixar a tarifa a ser cobrada do usuário. Portanto, a referida Lei

deixou a prerrogativa de futuros prefeitos poderem cobrar tarifa pelo transporte público coletivo da cidade.

A formalização dessa lei foi através do Decreto no 891/94, de 25 de janeiro de 1995, que regulamenta o Sistema Público de Transporte Coletivo de Passageiros no município de Monte Carmelo. No seu artigo décimo, menciona-se que não pagarão tarifas de transporte coletivo municipal todos os habitantes de Monte Carmelo, bem como os visitantes que aqui estiverem.

De acordo com a fala do prefeito a respeito do orçamento gasto na implantação do transporte coletivo:

Todo o recurso utilizado para a compra dos ônibus e sua implantação foi próprio da prefeitura, assim como para a manutenção, contratação de motoristas. Fizemos com recursos próprios sem aumento de nenhum imposto, pois o custo do transporte era em torno de 1% do orçamento do município.

Este estudo tem por foco a análise de políticas públicas, cuja avaliação, conforme Jann e Wegrich (2007), compreende a fase de verificar se os resultados pretendidos foram alcançados. De acordo com Sabatier (1983), os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após 10 anos de sua implementação. Monte Carmelo possui a gratuidade do transporte coletivo há 24 anos.

Um fato mencionado por todos os entrevistados foi:

Todos sabiam que um benefício social depois de fornecido, dificilmente alguém conseguiria acabar.

Segundo o coordenador de Transportes, após definirem que o transporte seria gratuito, houve algumas alterações no projeto inicial e os ônibus circulavam somente no horário definidos. Houve pouca alteração do transporte público gratuito no município de Monte Carmelo ao longo dos 24 anos de sua existência. Na época foram criadas três linhas, com quatro ônibus, sendo um de reserva. Hoje, o município possui quatro linhas, ficando dois de reserva. Os ônibus somente circulam no horário de “pico” definido pelas rotas, assim como foi no início de sua operação. Aos sábados, os coletivos circulam até às 13 horas, não operando aos domingos e feriados. No período de férias escolares, de 20/12 a 05/02, os ônibus param para manutenção e férias dos motoristas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, procurou-se analisar o processo de implantação de uma política pública ligada à gratuidade do transporte coletivo, em contribuição à discussão ligada à mobilidade urbana e à sua inserção no artigo 6º da Constituição Federal como novo direito social.

Inicialmente, verificou-se que a demanda do transporte coletivo aconteceu conforme a expansão da periferia e o aumento da população

urbana. O transporte coletivo tornou-se essencial para deslocamento em atendimento às necessidades básicas relacionadas, principalmente, ao trabalho. Essa demanda aumentou a partir da década de 1970 e se intensificou na década de 1990, marcada pelo crescimento e desenvolvimento do município. Em Monte Carmelo, sua economia nesse período girava em torno das cerâmicas e da colheita manual do café.

Uma das evidências dessa necessidade do transporte coletivo foi o nível baixo de matrículas no período noturno de adultos aliado ao interesse em alfabetizar adultos operários das indústrias da cerâmica, de forma a torná-los mais funcionais. Conforme relato do Secretário de Educação da época, com a implantação do transporte coletivo houve acréscimo de 28% nas matrículas escolares para o período noturno.

No primeiro momento, a intenção era cobrar tarifa, mas como o custo para essa cobrança era superior ao de não cobrar, concluiu-se pela gratuidade, que seria mais oportuno e eficiente para a Administração Pública. De fato, o transporte coletivo de Monte Carmelo é bem peculiar, pois havia demanda somente em certos horários para atender à classe trabalhadora, o que, portanto, não era capaz de gerar lucro nem para uma concessionária nem para a prefeitura, tanto que no início a intenção do prefeito era cobrar a tarifa. Assim, somente após estudos é que se decidiu pela gratuidade, conclui-se que a gratuidade foi a relação custo-benefício.

Pode-se concluir que a gratuidade do transporte seria boa para todos: para os Poderes Executivo e Legislativo, que estariam beneficiando a população em geral; para a classe trabalhadora, que teria à sua disposição o transporte coletivo, além do mais, gratuito; e para os empresários das cerâmicas, o que estaria atendendo aos seus interesses objetivos, pois não precisariam arcar com o ônus do vale-transporte a seus trabalhadores, que, além disso, estariam mais satisfeitos e descansados para a realização de suas tarefas laborais.

Os resultados desta pesquisa auxiliaram na expansão da compreensão do tema Transporte Coletivo Gratuito em Monte Carmelo na esfera de políticas públicas, pois demonstraram, através dos depoimentos do prefeito e do coordenador de Transportes, que a decisão em torno da gratuidade do serviço do transporte coletivo foi baseada nos custos dessa operação. Mas há fortes indícios da influência dos empresários do setor ceramista na tomada dessa decisão, pois eles eram os detentores do capital e do poder econômico do município, portanto os maiores responsáveis pelo PIB do município.

No aspecto acadêmico, as questões ligadas ao transporte e à mobilidade urbana vêm no decorrer deste século tendo atenção especial na legislação e nas políticas públicas do país. A literatura menciona que os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após 10 anos de sua implementação, conclui-se que Monte Carmelo, além de ser pioneira no país na criação do transporte coletivo gratuito, tem a sua política consolidada, levando-se em conta que esse serviço existe há 24 anos.

A população carmelitana aumentou de aproximadamente 34.700 para 48.096 habitantes de 1994 a 2018, a situação do transporte coletivo gratuito permanece com poucas alterações. Podemos concluir também que, apesar da gratuidade ser para todos os usuários, o atendimento não é universal, pois os ônibus circulam somente em horários para atendimento dos trabalhadores, deixando a população à mercê somente dos horários previstos (de “pico”), não tendo à disposição para atendimento das necessidades básicas como saúde e lazer no horário de quem se necessita e nos finais de semana. Entretanto, em nenhum momento foram relatadas reivindicações para aumentar os horários de funcionamento dos coletivos. Podemos concluir então que, apesar de não ser universal, o Transporte Coletivo Gratuito de Monte Carmelo atende às necessidades da sua população.

Este estudo buscou contribuir na discussão sobre o processo de implantação do Transporte Coletivo Gratuito, tendo como inspiração as reivindicações dos movimentos sociais liderado pelo Movimento Passe Livre (MPL) e a “tarifa zero” como uma de suas bandeiras, ou seja, a gratuidade para toda a população da cidade baseada no direito de ir e vir. Portanto, o que podemos concluir nesta pesquisa é que não se pode generalizar uma política pública. Monte Carmelo é uma cidade pequena do interior, que tem as suas características e necessidades peculiares, e o transporte coletivo gratuito foi estabelecido para atender à demanda de uma classe trabalhadora. Vale ressaltar que o município, no período da implantação desse sistema de transporte, possuía um polo industrial cerâmico que gerava impostos, sendo, assim, possível a prefeitura arcar com esse ônus.

Como fator limitante desta pesquisa, pode-se destacar o tempo ocorrido do evento, pois muitos atores que participaram da implementação não se recordam mais, alguns faleceram ou não estavam em condições de saúde para serem entrevistados. Alguns documentos também não foram localizados, foram perdidos pelo tempo decorrido.

Com o propósito de responder a pergunta do título deste artigo, vale ressaltar que não existe a gratuidade, pois toda a população de Monte Carmelo paga através de seus impostos, o que pode ser considerado seria a “tarifa zero” para quem utiliza os coletivos.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, J. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ARAÚJO, M. R. M. *et al.* Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. **Psicologia e Sociedade**, v. 23, p. 574-582, 2011.

ASSOCIAÇÃO DOS CERAMISTAS DE MONTE CARMELO - ACEMC. **Parque Cerâmico de Monte Carmelo**. Monte Carmelo, 2000.

AUGUSTIN, A. C.. Evolução da tarifa de ônibus e do custo do Evolução da tarifa de ônibus e do custo do transporte individual em Porto Alegre. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 44, n. 1, p. 107-120, 2016.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. Cidade e movimento : mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília : **Ipea** : ITDP, 2016. 326 p.

BARDACH, E. **The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law**. 2. ed. Cambridge: Mit. Press, 1977.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; 70. Ed., LDA, 1977.

BARTIK, T. J.; BINGHAM, R. D. **Can economic development programs be evaluated?** W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995. (Staff Working Papers, n. 95-29).

BIERNACKI, P.; WALDORF, D. Snowball Sampling: Problems and techniques of Chain Referral Sampling. **Sociological Methods & Research**, vol. n. 2, p. 141-163, nov. 1981.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto, 1994. 336 p.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia PlanMob: caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985**. Institui o vale-transporte e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1985.

BRASIL. Ministério da Casa Civil. **Lei no. 12.587 de 3 de**

janeiro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Gestão Integrada da Mobilidade Urbana** (Curso). Brasília: 2006.

CARVALHO *et al.* **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Ipea. Nota Técnica n. 2, Brasília, julho de 2013.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Dhakal, R. P. **Analysis of the implementation challenges of health sector decentralization policy in Nepal**. 2009. 249 f.. Dissertação (Doutorado em Filosofia da Saúde Pública) – Chulalongkorn University: Bangkok, 2009.

FARIA, J. E. Os desafios do Judiciário. **Revista USP**. São Paulo, n. 21, p. 47-57: Coordenadoria de Comunicação Social (CCS) – USP, 1994.

FELTRAN, F. R. A Lei de Mobilidade Urbana como Instrumento de Efetivação do Direito à Cidade e à Inclusão Social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 147, abr 2016.

GONTIJO, C. C. **A Indústria Cerâmica Vermelha em Monte Carmelo – MG e o arranjo produtivo local: uma alavanca para o desenvolvimento do setor**. 2007. Monografia (Graduação em Administração). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Fundação Carmelitana Mário Palmério. Monte Carmelo, 2007.

GREGORI, L. Tarifa zero em transporte é possível no Brasil. **EBC Agência Brasil**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/tarifa-zero-e-possivel-no-brasil-diz-engenheiro-autor-da-proposta>. Acesso em: 20 fev. 2017.

INSTITUO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Nova Lei de Diretrizes Nacional da Mobilidade Urbana**. Ipea. Comunicado 128, 2012. 18 p.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO Vida e Morte de Rodovias Urbanas. **ITDP**. Abril 2013.

JANN, W.; WEGRICH, K.. The theories of the policy

cycle. In: FISHER, Frank; MILLER, G. J.; SIDNEY, M..
S. Handbook of policy analysis: theory, and methods.
Boca Raton; Londres; Nova York: CRC Press, 2007.

MARIANO, C. A. M.; **História, Trabalho e Educação: um estudo sobre formação/qualificação dos trabalhadores da indústria de cerâmica em Monte Carmelo – MG.** 2010. 281 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia. 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** Atlas. 1. Ed., 2007.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo.** 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas.** Barcelona: Ariel, 1992.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado.** 15. ed. Atualizada. Método. Rio de Janeiro. 2016.

PENROD, J.; *et al.*. A discussion of chain referral as a method of sampling hard-to-reach populations. **Journal of Transcultural nursing**, v. 4, n. .2, april, 2003. 100-107p.

PERO, V.; STEFANELLI, V. A questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras. **Economia Contemporânea**, v. 19, n. 3, p. 366-402, set-dez/2015.

POMAR, M. **Tarifa Zero! A realidade possível.** TarifaZero.org. 2013. Disponível em: <<http://tarifazero.org/category/blogs/pomar/>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

ROCHA, M. A. B. F. Mobilidade Sustentável como desafio do milênio. **FAE**, Curitiba, v. 15, p. 42-51, jul/dez 2012.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Jornal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Advogado. 2007.

SCOLARI FILHO, E. R. [Direito social ao transporte à tarifa zero.](#) **Jus Navigandi**, Teresina, v. 19, [n. 4095](#), [17set.2014](#).

SECCHI, L. **Agenda building in Brazilian municipalities:**

when and how citizens participate. In: FRANZKE, J. (Org.) Making civil societies work. 1. ed. Potsdam: Universidade de Potsdam, 2006. p. 109-124.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2010; 2013.

SILVA, P. R. **Cotidiano e Trabalho: trabalhadores ceramistas em Monte Carmelo/MG 1970/2000**. 2001. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia: UFU, 2001.

SOUZA, C. [Políticas Públicas: uma revisão da literatura](#). **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

STONE, D. A. **Policy, Paradox and Political Reason**. Glenview: Scott Foresman. 1988.

SUBIRATS, J. **Análises de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.

TAGORE, M. R.; SIKDAR, P. K. **A new acessibility measure accounting mobility parameters**. The University of New South Wales, Sydney, Australia. 1995.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VIANNA, G. S. B.; YOUNG, C. E.F. Em Busca do Tempo Perdido: Uma estimativa do produto perdido em trânsito no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, v.19, n. 3, p. 403-416, set-dez/ 2015.

WHITAKER, C. **Procurando entender a tarifa zero**. TarifaZero.org. p. 02. Disponível em: <<http://www.tarifazero.org>>. Acesso em: 09 abri. 2017.