

PROGRAMA CAMPOS CIDADÃO: ANÁLISE DA POLÍTICA DE PASSAGEM A R\$

1,00

Kíssila da Conceição Ribeiro

Instituto Federal Fluminense

Graduada em Administração (2006) na Universidade Candido Mendes (UCAM-Campos),
Graduação em Tecnólogo em Desenvolvimento de Software (2009) no Centro Federal de Educação
Tecnológica (CEFET- Campos), Mestra em Engenharia de Produção (2014) pela UCAM-Campos,
doutoranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidade pela UCAM-Campos.

Professora do Instituto Federal Fluminense campus Bom Jesus do Itabapoana, Campos dos
Goytacazes - RJ
kissilacr@gmail.com

Fernando Nunes de Souza Santos

Instituto Federal Fluminense

Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades na UCAM-Campos. Bacharel em
Administração pela Universidade Candido Mendes e especialista em Gerenciamento de Projetos pela
Universidade Estácio de Sá.

Servidor Público Federal atuando como Administrador no Instituto Federal Fluminense.

Rui Manuel Pinto Dantier

Instituto Federal Fluminense

Possui graduação em Tecnólogo em Gerência da Manutenção Industrial pelo Instituto Federal
Fluminense (2007), graduação em Engenharia de Produção pela Universidade Salgado de Oliveira
(2008) e mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Candido Mendes (2014).

Atualmente é professor da Escola Técnica Estadual João Barcelos Martins e professor do Instituto
Federal Fluminense. Tem experiência na área de Engenharia Mecânica, com ênfase em Manutenção
Industrial, atuando principalmente nos seguintes temas: profissionalização de jovens e
desenvolvimento sustentável, tecnologia social.

Irenice Aparecida Nunes de Sousa Deodato

Instituto Federal Fluminense

Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades Universidade Candido Mendes
Campos (2018). Especialista em Economia Empresarial pela Universidade Candido Mendes- Campos
(2008), Especialista em Educação Profissional - Universidade Gama Filho (2011). Graduada em
Ciências Contábeis pela Universidade Candido Mendes-Campos (1998).

Ludmila Gonçalves da Matta

Universidade Candido Mendes

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy
Ribeiro (2002), mestrado em Políticas Sociais pela Universidade Federal Fluminense (2005) e
doutorado em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
(2012). Professora da Universidade Cândido Mendes.

RESUMO

Os últimos anos foram marcados por uma crescente do meio urbano e como consequência as cidades tiveram que se adaptar a nova realidade, enfrentando dificuldades em diversos setores. A mobilidade urbana foi uma das mais afetadas, gerando impactos negativos para a sociedade, economia e o meio ambiente. O transporte coletivo é um serviço que deve ser prestado com qualidade, segurança, baixo custo, sustentabilidade, entre outros. O objetivo deste trabalho é analisar o Programa Campos Cidadão: Passagem a R\$ 1,00 implementado em Campos dos Goytacazes/RJ. A análise foi feita com base na Tipologia de Lowi, conhecida como Abordagem de Arenas (Policy Arenas). Os resultados encontrados foram que a

política pública em questão tem caráter distributivo, além de ficar clara a falta de um Plano de Mobilidade Urbana que organize por completo a situação do trânsito e do transporte na cidade, pois o desenho da política implementado apenas buscou resolver as questões de baixo número de passageiros e falta de qualidade dos serviços prestados, não contemplando, portanto, os problemas relativos à organização da mobilidade urbana no município.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Transporte Coletivo Urbano. Programa Campos Cidadão. Passagem a R\$ 1,00.

1 INTRODUÇÃO

A Lei 12.587/12 institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana que objetiva contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

O transporte coletivo urbano de passageiros é um serviço público de responsabilidade da Prefeitura e, portanto do Estado, explorado pela iniciativa privada através de concessão, permissão ou autorização. Essa transferência para o setor privado obriga o município a redefinir o seu papel, passando de executor a regulador e fiscalizador, expandindo sua responsabilidade sobre a qualidade dos serviços prestados aos usuários (CORDEIRO et al., 2006).

O presente artigo tem por objetivo analisar o Programa Campos Cidadão: Política de Passagem a R\$ 1,00 implementado em Campos dos Goytacazes/RJ a partir de 2009 no governo populista da prefeita Rosinha Garotinho. Trata-se de uma política social que consiste em uma nova forma de gerenciar a mobilidade urbana na cidade e sua principal característica é a concessão da redução da tarifa do transporte coletivo para R\$ 1,00 para os munícipes, sendo a prefeitura responsável por repassar o complemento às empresas que operam as linhas urbanas.

2 MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE COLETIVO

O transporte coletivo é um serviço indispensável nas cidades. Todos os setores da sociedade são contemplados pela existência do transporte público: os trabalhadores, porque podem chegar ao local de trabalho; os empresários, pela facilidade de dispor de mão de obra e do mercado consumidor; e toda a sociedade, porque, através do transporte coletivo, pode desfrutar de todos os bens e serviços que a vida urbana oferece (SANTOS; DUARTE, 2012).

Segundo Bertucci (2011), alguns aspectos como congestionamentos, desigualdade de acessibilidade, índices de acidentes e suas consequências, são essenciais para refletir sobre o transporte coletivo, considerado lento e de baixa qualidade, sendo usado especialmente por quem não tem acesso ao transporte por automóvel.

Além do impacto econômico possibilitado pelo transporte urbano acessível e de qualidade este ainda permite acesso dos mais pobres às oportunidades de trabalho e aos serviços sociais, resultando na diminuição dos impactos da pobreza e promovendo inclusão social. Logo, as políticas de transporte urbano podem se constituir como instrumento de apoio ao gerenciamento do crescimento urbano e de uma melhor distribuição de riqueza (ARAUJO, 2012).

Entretanto, o que se percebe na realidade brasileira é que os instrumentos disponíveis têm sido utilizados para reproduzir as desigualdades e promover um crescimento econômico ambientalmente ineficiente e socialmente desigual. Vasconcellos (2001) aponta a necessidade de uma análise mais ampla da questão de forma a reconhecer as políticas urbanas e de trânsito enquanto políticas públicas capazes de interferir no uso e ocupação do espaço urbano, favorecendo a construção de uma cidade para todos.

3 O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MODELOS DE ANÁLISE

Partindo da necessidade de reconhecimento de questão da mobilidade como política pública apontada por Vasconcellos, é necessário primeiramente conceituá-la. Muitas são as abordagens e questões que envolvem o conceito de política pública, uma vez que o próprio termo “política” acarreta uma multiplicidade de significados (SHIROMA; MORAES E EVANGELISTA, 2007). Em sua acepção clássica, deriva de um adjetivo originado de polis- politika - e refere-se à cidade e, por conseguinte ao urbano, ao civil, ao público, ao social.

“políticas públicas são resultantes de atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados [...] constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder publico”. (RODRIGUES, 2011).

Segundo Lowi (1985:7) políticas públicas são “regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou

negativas". Já para Teixeira (2002) políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. Diante dessas colocações, nesse trabalho assume-se a visão de Souza (2006) que afirma não existir uma única nem melhor definição sobre o que seja política pública. Entretanto, destaca-se a necessidade de conferir um foco analítico na identificação do problema que uma determinada política pública busca resolver.

A própria multiplicidade e complexidade de significados sobre políticas públicas evidencia a necessidade da análise, que consiste em realizar um exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas implementados. Sua importância está no fato de que a partir deste tipo de estudo é possível verificar a relação problema/solução, formas de relação entre público e privado, a natureza do financiamento, a elaboração da prestação do serviço, etc. Toda esta reconstrução de características auxilia na sistematização de um conjunto coerente e compreensível (ARRETCHE, 2009).

Na tentativa de lidar com tal complexidade e pela necessidade de analisar os dados sobre políticas públicas, foram criados vários instrumentos de classificação que permitem o enquadramento de uma política em um dado modelo ou em outro a partir do exame profundo de suas variáveis. Múltiplos são os modelos, mas tendo em vista a política a qual o trabalho se propõe analisar este estudo utilizará a Tipologia de Lowi, conhecida como Abordagem de Arenas (Policy Arenas), que se refere aos processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas de política que podem ser distinguidos de acordo com seu caráter (FREY, 2000).

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos, podendo encontrar diferentes formas de apoio e rejeição. Segundo Frey (2000) estes formatos são:

- Políticas distributivas: caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos. Em geral essas políticas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequenas, com recursos provenientes da coletividade. Podem ser de cunho clientelista ou não.
- Políticas redistributivas: são políticas orientadas para o conflito, sendo o objetivo o desvio de consciente de recursos financeiros, direitos ou valores

entre camadas sociais e grupos da sociedade. O processo costuma ser polarizado e conflituoso pelo fato de direcionar recursos de um grupo específico para outro, estabelecendo uma relação perde-ganha.

- Políticas regulatórias: são aquelas que estabelecem imperativos, obrigatoriedade. Trabalham com decretos e portarias, fundamentados na burocracia. Os processos de conflito, consenso e coalização dependem da configuração específica da política.
- Políticas constitutivas: estas políticas determinam a regra do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as condições gerais sobre as quais são negociadas políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

4 TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM CAMPOS E PROGRAMA CAMPOS CIDADÃO: POLÍTICA DE PASSAGEM A R\$ 1,00.

Em Campos dos Goytacazes, o governo é o principal investidor do sistema de transporte de passageiros, pois provê infraestrutura, equipamentos de apoio e fiscalização, ainda que o serviço seja prestado por empresas privadas através de concessão.

O sistema de transporte público por ônibus na cidade de Campos dos Goytacazes não possuía uma lei específica para sua regulamentação. Para suprir a falta da lei, foi criado o Decreto nº 30, em 15 de outubro de 1985, intitulado “Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo do Município de Campos dos Goytacazes”. Este decreto atribui à Secretaria Municipal de Transportes a responsabilidade de planejar, conceder, permitir e autorizar os serviços de transporte coletivo do Município bem como orientar, disciplinar, fiscalizar e fixar as respectivas tarifas.

Em 1995 foi criada a Empresa Municipal de Transportes (EMUT), pela Lei nº 6.078 de 28 de Dezembro de 1995, que passou assumir a responsabilidade pelo sistema de transporte do município e do tráfego de veículos, com a função de planejar, organizar, executar, normatizar, regulamentar, fiscalizar, controlar a prestação de serviços públicos relativos ao transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego de veículos de qualquer tipo ou natureza, bem como o sistema viário em geral, porém regido ainda pelo Decreto 30/85. Em 2013, a Lei nº 8.360, de

05 de junho de 2013, transforma a EMUT, em autarquia¹, passando a denominar-se IMTT - Instituto Municipal de Trânsito e Transporte.

Para melhor localizar o contexto em que se desenvolver a Política de Passagem a R\$ 1,00, é necessário analisar os dados da EMUT referentes ao volume de passageiros/ano no município. Ao analisar o ano de 2004 (período em que esta empresa pública era responsável por regulamentação, gerenciamento e fiscalização do transporte urbano no município) é identificado um quantitativo de 26.674.376 passageiros/ano, como pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1. Total de Passageiros em Campos dos Goytacazes no ano de 2004

EMPRESA	TOTAL
TAMANDARÉ	8.101.896
PROGRESSO	654.672
CONQUISTENSE	740.460
SÃO SALVADOR	792.444
SÃO JOÃO	11.224.332
RANGEL	2.123.684
SIQUEIRA	464.412
BRASIL	2.572.476
TOTAL	26.674.376

Fonte: EMUT (2007) apud Araujo (2012).

A tabela 2 mostra o mesmo levantamento, porém é referente ao ano de 2007, na qual sinaliza uma significativa redução de aproximadamente 14,97%, com um quantitativo de 22.680.364 passageiros/ano, apesar do aumento do número de empresas.

Tabela 2. Total de Passageiros em Campos dos Goytacazes no ano de 2007

EMPRESA	TOTAL
TAMANDARÉ	4.144.551
PROGRESSO	1.409.068
CONQUISTENSE	1.002.457
SÃO SALVADOR	930.919
CORDEIRO	534.187
SÃO JOÃO	6.133.072
JACARANDÁ	194.282
RANGEL	2.123.684
CAMPOSTUR	3.176.427
VIAÇÃO S.J.B	133.636
SIQUEIRA	298.720
SÃO CRISTOVÃO	120.000
BRASIL	2.123.551
SÃO JOAQUIM	#
TURISGUÁ	9.819
ROGIL	345.991
TOTAL	22.680.364

Fonte: EMUT (2007) apud Araujo (2012).

Além da problemática referente à significativa diminuição do número de passageiros, as empresas que atuavam no município circulavam ônibus com idade média acima do permitido em lei.

No quadro 1 é possível verificar que cerca de 58% dos veículos em atividade possuíam mais de 10 anos em tempo médio de vida, contrariando a legislação vigente.

Quadro1. Cálculo da idade média da frota de ônibus em Campos dos Goytacazes.

EMPRESAS	NÚMERO DE VEÍCULOS POR ANO DE FABRICAÇÃO																TOTAL DE VEÍCULOS
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
SÃO SALVADOR		1	2	4	1	6		2	4	1	1						22
PROGRESSO	1	2	3	2	6	2		1	1								18
RANGEL		3	4	1													8
CORDEIRO				1			1	1	1	1	2			1	1	1	10
GERATUR		1		1	1	1	2										6
CAMPOSTUR								2									2
SIQUEIRA		1	2	3	2	1	3	1	1								14
ROGIL		5	1					3			4						13
SÃO CRISTÓVÃO							3										3
JACARANDÁ				1	2	2	2	3	1								11
TURIGUÁ			1														1
SÃO JOÃO				4	10	13	17	13			4	8		5			74
TAMANDARÉ		2	5	9	42	2	3	7	3	1	1		2				77
BRASIL				2			4				8						14
CONQUISTENSE				1	1	1	4										7
TOTAL	1	15	19	29	65	31	35	33	11	3	20	8	2	6	1	1	280

Veículos com mais de 10 anos de uso	160
Veículos com 12 anos de uso	65
Veículos com mais de 12 anos de uso	64

Fonte: EMUT (2008) apud Araujo (2012)

Em Campos dos Goytacazes, os motivos para a falta de qualidade e ineficiência dos transportes coletivos são a gratuidade, o baixo valor das tarifas, a alta carga tributária, o transporte clandestino e informal (ARAUJO, 2012). A gratuidade que é estendida a idosos, estudantes da rede pública (municipal, estadual e federal), policiais em geral e professores da rede municipal atinge entre 52% e 55% do total de passageiros do município. O surgimento das vans e kombis realizando transporte ilegal seria um dos principais motivos para a redução do número de passageiros. O valor baixo da tarifa foi outro fator apontado pelas empresas, pois o valor era de R\$ 1,10 enquanto as empresas alegavam a necessidade de cobrar R\$ 1,73. Além disso, o alto custo tributário no país e no município era apontado pelas empresas como um entrave à melhoria do serviço.

Neste sentido, o Programa Campos Cidadão, criado pela Lei nº 8.078, de 17 de abril de 2009, tem como proposta a criação de um novo planejamento de gerenciamento da mobilidade da população no município de Campos dos Goytacazes/RJ, buscando equilibrar a oferta de infraestrutura de transporte e o atendimento adequado da demanda por deslocamento de cargas e passageiros, além de conceder subsídio ao valor da passagem, onde o município pagaria o valor de R\$ 1,00 (Política de Passagem a R\$ 1,00). Os objetivos deste projeto são: estimular a participação dos cidadãos, proporcionar acessibilidade aos bens e serviços essenciais, ao trabalho, à moradia, e o lazer, promover segurança ao cidadão, priorizar investimentos no sistema viário urbano coletivo e articular as políticas públicas de transporte e trânsito com as políticas de desenvolvimento econômico (CIDAC, 2009).

A justificativa para a criação de tal política de subsídio ao valor da passagem para a população também pode estar baseada na Lei Orgânica do Município que afirma que o município, na prestação de serviços de transporte, obedecerá a vários princípios básicos, dentro os quais se destaca o abaixo:

V - tarifa condizente com o poder aquisitivo da população, observados os critérios técnicos na elaboração dos cálculos, assegurada a gratuidade nos transportes urbanos e interdistritais aos comprovadamente maiores de 60 (sessenta) anos, aos portadores de deficiência que apresentem dificuldade para se locomover, devidamente identificados por credenciais expedidas pelo Instituto Municipal de Trânsito e Transporte - IMTT, na forma da lei, bem como

aos seus respectivos acompanhantes, desde que indispensáveis à locomoção das pessoas portadoras de deficiência. **(grifo nosso)**.

A operacionalização deste programa é feito pelo cartão eletrônico. Inicialmente, por ocasião da criação do Programa Campos Cidadão, o cartão tinha finalidade de viabilizar a identificação, gestão, estatística e o acesso dos usuários ao Sistema de Transporte Coletivo Municipal e, posteriormente, auxiliar no gerenciamento de novos programas sociais que seriam criados por lei (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2009). Apesar da perspectiva de ampliar os projetos sociais do Programa Campos Cidadão, isso não foi colocado em prática, ficando este programa limitado a Política de Passagem a R\$ 1,00.

Atualmente, a tarifa no município é de R\$ 2,75, sendo que com a política de passagem social a população paga o valor de R\$ 1,00 e o município complementa o valor de R\$ 1,75 às empresas concessionadas (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2015). Os repasses para as empresas são feitos pelo IMTT, através do FUMTRANS – Fundo Municipal de Transporte, o qual faz um levantamento do número total de passageiros que utilizaram o cartão Campos Cidadão e o correspondente valor pago a título de subsídio, a fim de serem feitas as devidas deduções ou acréscimos de valores para os repasses subsequentes (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2014).

O controle do quantitativo de passageiros/mês é realizado através do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, com base na utilização pessoal e intransferível do Cartão Campos Cidadão. Para efetuar o cadastro não há pré-requisitos, devendo o munícipe apresentar cópias do Cadastro de Pessoa Física, identidade com foto e comprovante de residência, marcar o cadastramento para fazer a entrega dos documentos, fazer o cadastramento da biometria facial (foto) e aguardar o recebimento do cartão.

5 ANÁLISE DA POLÍTICA DA PASSAGEM A R\$ 1,00

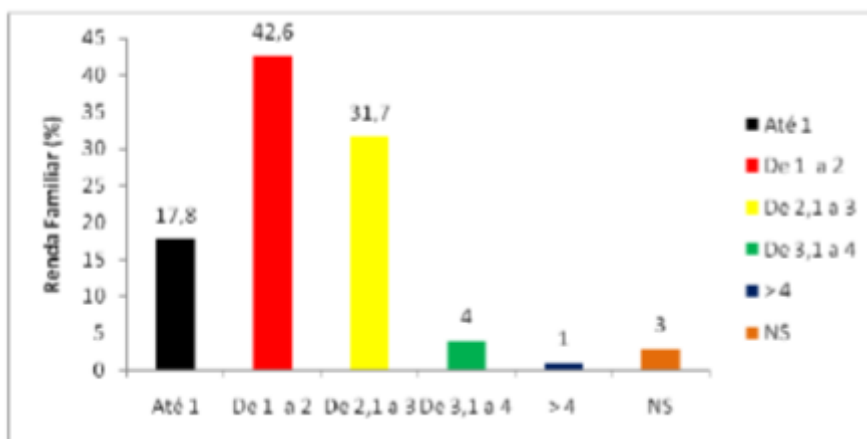
Ao analisar, na abordagem de arenas políticas de Lowi, o Programa Campos Cidadão: Política de Passagem a R\$ 1,00, pode-se afirmar que essa política possui caráter distributivo, onde um grande número de benefícios é atendido, todavia em escala relativamente pequena. A seguir, serão descritas as percepções sobre esta política que fundamentam a classificação da mesma como distributiva.

Em primeiro lugar, é necessário entender a natureza do público-alvo desta política no município de Campos dos Goytacazes, uma vez que a lei que a institui não determina nenhuma avaliação socioeconômica prévia para concessão da redução.

Trata-se de uma política abrangente, universal, destinada a todos os munícipes, o que não quer dizer que todos a utilizam. Em 2012, num quantitativo total de 480 mil habitantes, em Campos dos Goytacazes 70% da população possuía o Cartão Cidadão, deixando uma lacuna de 30% da população que não utiliza o transporte coletivo, preferindo utilizar o transporte individual ou outras opções (CARVALHO, 2016).

O que se observa é que embora esta política seja destinada a todos os munícipes e que grande parcela da população tenha aderido ao programa, não é ainda uma política que abrange o município de forma integral. Na figura 1 é possível analisar a renda dos usuários do transporte coletivo que permite sinalizar sua utilização por classes mais populares, uma vez que 42,6% dos passageiros recebem entre 1 e 2 salários mínimo e 31,7% recebem entre 2,1 e 3 salários mínimo.

Figura 1. Renda familiar dos usuários do transporte coletivo em salários mínimo (%).



Fonte: Araujo (2012).

Outra análise essencial é a da origem dos recursos que financiam a Política de Passagem a R\$ 1,00. O FUMTRAS é o órgão da Administração Pública Municipal responsável pelos repasses realizados às empresas concessionadas, sendo dotado de orçamento próprio e a análise de seus recursos orienta quanto a questão da origem dos recursos que financiam esta política, levando à conclusão se esta é de caráter distributivo ou redistributivo.

Tanto a Lei 8.078/09 (que institui o Programa Campos Cidadão, cria o Conselho Municipal de Transporte e Regulamenta o Fundo Municipal de Transporte) quanto a Lei 8.577 (que dispõe sobre o Programa Campos Cidadão, o Conselho Municipal de Transporte e o Fundo Municipal de Transporte) definem no Capítulo V

que os recursos da FUMTRANS são constituídos de arrecadação própria, doações, auxílios, contribuições, subvenções, transferências, receitas provenientes de convênios e contratos, rendimento de aplicações financeiras, verbas de outorga do Poder Executivo relativas à concessão ou permissão de serviços públicos e outros legalmente constituídos.

Principalmente sobre a arrecadação própria recai a percepção que os recursos que financiam a Política Passagem a R\$ 1,00 são oriundos da coletividade, não estabelecendo, portanto, uma relação conflituosa de perde/ganha para esta política, o que aumenta o grau de aceitação por parte dos atores envolvidos e a classifica como uma política distributiva.

Outro ponto que merece atenção e análise, além de evidenciar a questão da arena nas qual esta política foi desenvolvida, é a análise na legislação dos artigos que constituem o Conselho Municipal de Transporte, que é responsável por acompanhar e avaliar a política municipal de transporte, estabelecer critérios para a programação e execução financeira do FUMTRANS, participar de discussões sobre política tarifária, entre outros. A origem dos conselhos no Brasil está vinculada à Constituição Federal de 1988, sendo um desenho institucional participativo caracterizado como um ambiente de partilha de poder². Entretanto, no contexto da criação do Conselho Municipal de Transporte em Campos dos Goytacazes, há uma estrutura legal que leva ao questionamento se realmente trata-se de um desenho de partilha de poder.

O caput do artigo 20º da Lei 8.078/09 atribui a este conselho um caráter permanente, deliberativo e paritário. Independente de uma avaliação (que não é escopo deste artigo) sobre a capacidade deliberativa deste conselho percebe-se que não se trata de uma estrutura paritária, pois no mesmo artigo da referida lei é determinado que o Conselho Municipal de Transporte seja composto de: 01 (um) membro da Procuradoria do Município; 01 (um) membro da Secretaria Municipal de Finanças; 01 (um) membro do CIDAC; 01 (um) membro da Guarda Civil Municipal; 01 (um) membro do Poder Legislativo Municipal; 01 (um) membro da Polícia Militar; 1 (um) membro do SETRANSPAS e 01 (um) membro do Sindicato dos Rodoviários.

A análise da constituição do conselho permite sugerir que se trata de um ambiente paritário apenas com o mercado, uma vez que não existe representação dos usuários do transporte a qual a política se destina. A defesa de que a sociedade civil está devidamente representada pelo Legislativo pode não ser válida, uma vez que em termos quantitativos não está paritariamente representada. Além disso, é

²¹⁰ Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 12, n. 2, p. 200-216, jul./dez. 2018.

percebida uma estrutura de pacto homologatório entre Executivo e Legislativo em Campos dos Goytacazes tanto no período de elaboração da lei, execução e revisão da mesma (ABRUCIO, 1998; 2001).

A percepção do pacto homologatório se torna evidente ao analisar a ocupação das cadeiras na Câmara dos Vereadores entre 2009 e 2016. Por ocasião da aprovação do Programa Campos Cidadão na Câmara dos Vereados (2009 – 2012), do total de 17 (dezessete) vereadores eleitos 10 (dez) pertenciam à coligação “Aliança Muda Campos”, da prefeita eleita Rosinha Garotinho. Já no momento em que a lei foi alterada (2014), do total de 25 (vinte e cinco) vereadores eleitos, 19 (dezenove) pertenciam à coligação “Todos por Campos”, da mesma prefeita.³ A existência desta dinâmica homologatória torna ínfimo o espaço da oposição e reduz o potencial democrático representativo do Legislativo. Esta estrutura representa bem as distorções da representatividade brasileira⁴.

A terceira questão a ser abordada é a existência de relações clientelistas (NUNES, 1997) nas políticas distributivas. Por seu caráter social não são raros os casos em que o Poder Executivo se apropria da política como forma de barganha política com os eleitores. No caso da Política de Passagem a R\$ 1,00 não é claramente percebido este caráter na sua criação em 2009. Porém, antes do início do período eleitoral em 2016, a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes passou a exigir o título de eleitor para o cadastramento sob a justificativa de que tal medida resguardava a prefeitura de possíveis fraudes e garantia que apenas moradores do município recebessem o benefício. A Procuradoria Federal Eleitoral fez um pedido de investigação por ver possível uso político no pedido, o que levou a prefeitura a retirar a exigência para o cadastramento. A investigação não progrediu e o processo foi arquivado, o que dificulta comprovar a existência de reações clientelistas nesta política.

O quarto e último ponto a ser levantado no processo de elaboração de tal política é que pelo fato da mesma ser distributiva e utilizar recursos da coletividade há um baixo grau de conflito. Isto se torna evidente quando se analisa o grau de satisfação da população, uma vez que 72,2% dos entrevistados consideram a política excelente ou boa (ARAUJO, 2012). Quanto ao Legislativo, desde a aprovação da Lei 8.078/09 quanto sua alteração (Lei 8.577/14) percebe-se um baixo grau de conflito, com altos índices de aprovação do Programa Campos Cidadão.

6 CONCLUSÃO

Observa-se que o poder público buscou, pelo menos em teoria, oferecer serviços de qualidade, com menor custo para os usuários, maior quantidade de ônibus disponíveis, seja na mesma rota ou em novas rotas, além da renovação de frotas e modernização. Todavia, fica clara a falta de um Plano de Mobilidade Urbana⁵ que organize por completo a situação do trânsito e serviços de transporte na cidade. Além disso, o Programa Campos Cidadão: Política de Passagem a R\$ 1,00 constitui-se como única política de mobilidade do município.

A análise da política pública em questão com base na Tipologia de Lowi permite confirmar seu perfil distributivo, caracterizada pelo baixo grau de conflito tanto na sociedade civil quanto na Câmara dos Vereadores. A origem coletiva dos recursos que financiam a Política de Passagem a R\$ 1,00 e sua destinação a parcelas específicas da sociedade são outras evidências do seu caráter distributivo.

Por fim, o desenho da política implementado para resolver as questões de baixo número de passageiros, falta de qualidade dos serviços prestados e organização do trânsito atendeu unicamente os problemas relativos ao transporte coletivo em si. Não foi percebida na política a resolução dos problemas do trânsito da cidade conforme enunciado em sua elaboração, que figura como um dos mais violentos da Região Norte-Fluminense.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Hucitec/USP. São Paulo.1998.

ABRUCIO, Fernando. L.; TEIXEIRA, Marco, A. C.; e COSTA, Valeriano M. F. O Papel Institucional da Assembleia Legislativa Paulista: 1995 a 1998. in F. Santos (org.), O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: Ed. FGV.2001.

ARAUJO, I. R. Mobilidade urbana e políticas públicas no município de Campos dos Goytacazes: um estudo da política dos transportes a um real 2012.96f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Universidade Estadual do Norte Fluminense, 2012.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. (org.), Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2009.

BERTUCCI, J. de O. Os Benefícios do Transporte Coletivo. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n.5. IPEA, Brasília, jun.2011. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/111125_boletimregional5.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município). Decreto nº 30, 15 de outubro de 1985. Decreta o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo do Município de Campos dos Goytacazes Diário Oficial do Município. Campos dos Goytacazes, RJ, 1985.

_____. Decreto nº 198, de 04 de agosto de 2015. Dispõe sobre a regulamentação da Lei Municipal 8.577 de 26 de junho de 2014 para a definição do valor da tarifa para o transporte coletivo. Diário Oficial do Município. Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

_____. Lei nº 6.078, de 28 de dezembro de 1995. Cria a Empresa Municipal de Transportes - EMUT. Diário Oficial do Município. Campos dos Goytacazes, RJ, 1995.

_____. Lei nº 8.078, de 17 de abril de 2009. Institui o Programa Campos Cidadão, cria o Conselho Municipal de Transporte e regulamenta o Fundo Municipal de Transportes. Diário Oficial do Município. Campos dos Goytacazes, RJ, 2009.

_____. Lei nº 8.360, de 05 de junho de 2013. Transforma a Empresa Municipal de Transportes- EMUT, em Autarquia, passando a denominar-se Instituto Municipal de Trânsito e Transporte - IMTT e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Campos dos Goytacazes, RJ, 2013.

_____. Lei nº 8.577, de 26 de junho de 2014. Dispõe sobre o Programa Campos Cidadão, o Conselho Municipal de Transporte e o Fundo Municipal de Transporte. Diário Oficial do Município. Campos dos Goytacazes, RJ, 2014.

_____. Lei Orgânica do Município, 2014. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/leis-municipais.php>>. Acesso em 01/10/2016.

CARVALHO, S. M. G. de. Transporte público: uma análise da gestão no município de Campos dos Goytacazes. UENF, 2016. Campos dos Goytacazes,RJ.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DE CAMPOS (CIDAC). Disponível em: <<http://cidac.campos.rj.gov.br/2009/08/17/politicas-publicas-de-transporte-e-habitacao/>>. Acesso em: 02 out. 2016.

CORDEIRO, C. O.; SILVA, H. M.; CARVALHO R. L.; DACOL, S.; MACHADO, W. V. A qualidade do sistema de transporte coletivo por ônibus em Manaus. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (26). Fortaleza: 2006 Anais...Fortaleza:: ENEGEP, 2006. Disponível em : http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_tr470326_7648.pdf. Acesso em : 30 set. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), v. 21, p. 211 – 259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 02 out. 2016.

KERBAUY, Maria Thereza Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. Araraquara. Revista Estudos de Sociologia, v. 6, n. 10 (2001).

LOWI, T. J. The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration. In: Noll, Roger G. (ed), Regulatory Policy and the Social Sciences, pp. 67105. University of California Press.1985.

NUNES, E. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1997.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2011. (Coleção Folha Explica).

SANTOS, C. O. de.; DUARTE, P. C. Fatores caracterizadores da qualidade no sistema de transporte coletivo: um estudo de caso no município de Bagé/RS. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 32, 2012, Bento Gonçalves. Anais... Bento Gonçalves: ABEPRO, 2012. Disponível em:<http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2012_tn_wic_157_915_19699.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. (Org) . Política educacional. 4. Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 02 out. 2016.

TEIXEIRA, E.C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na Transformação da Realidade. AATR- BA. 2002. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

TRE/RJ, Tribunal Regional Eleitoral – Rio de Janeiro. Resultado da Eleição 2008: Candidatos Eleitos. Disponível em:<<http://www.trerj.jus.br/site/eleicoes/2008/resultados/eleitos/campos%20dos%20goytacazes.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro. 2016.

TRE/RJ, Tribunal Regional Eleitoral – Rio de Janeiro. Resultado da Eleição 2012: Resultado de votação por partido/coligação. Disponível em: <http://www.trerj.jus.br/site/eleicoes/2012/resultados/partido_coligacao/arquivos/2012/turno1/resultado%20de%20votacao%20por%20partido%20coligacao%20-%20campos%20dos%20goytacazes.pdf>. Acesso em: 29 de setembro. 2016.

VASCONCELLOS, E. A. Transporte Urbano, Espaço e Equidade: Análise das Políticas Públicas. São Paulo: FAPESP: Ed. Unidas, 2001.

ABSTRACT

Recent years have been marked by a growing urban middle and as a result the cities had to adapt the new reality facing difficulties in various sectors. Urban mobility was one of the most affected, generating negative impacts to society, economy and the environment. Public transportation is a service that should be provided with quality, safety, low cost, sustainability, among others. The objective of this study is to analyze the Campos Citizen Program: Pass to R \$ 1.00 implemented in Campos dos Goytacazes / RJ. The analysis was based on Lowi typology, known as Arenas approach (Policy Arenas). The results were that public policy in question has distributional character, besides being clear lack of an Urban Mobility Plan that organizes completely the situation of traffic and transport in the city, because the policy design implemented only sought to resolve low number of passengers and lack of quality of service issues, not including therefore the problems concerning the organization of urban mobility in the city.

Keywords: Public policy; Urban Public Transport; Citizen Campos program; Pass to R \$ 1.00.