UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

TARIFA ZERO: LA FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO EN EL MUNICIPIO DE VARGEM GRANDE PAULISTA, BRASIL

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER
EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCAS DE PAULA LANDIN

PROFESOR GUÍA:
JERKO JURETIĆ DÍAZ

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
CRISTIAN MARCELO LEYTON NAVARRO
DIEGO ANDRÉS ESPINOZA SILVA

SANTIAGO DE CHILE
2022

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
POR: Lucas de Paula Landin
FECHA: 2022
PROFESOR GUÍA: Jerko Juretić

TARIFA ZERO: LA FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO EN EL MUNICIPIO DE VARGEM GRANDE PAULISTA, BRASIL

En el 2013, la serie de manifestaciones populares que ocurrieron en Brasil tuvieron como principal reclamo la falta de calidad y el aumento de las tarifas del transporte público en el país. La población comenzó a cuestionar en las calles los deberes del Estado sobre el sector, y a decir que no pensaba ser justo pagar más por un transporte ya tan costoso e ineficiente. Es en este contexto que, en 2015, el Estado brasileño reconoció el transporte como un derecho social previsto en la Constitución, con la aprobación de la enmienda constitucional 90/15 por el Congreso Nacional. A partir de entonces, el Estado se vio obligado a ofrecer más que la infraestructura urbana de transporte: también tenía que proporcionar el acceso universal al sistema de transporte público, lo que implica costear también la tarifa de los sectores más vulnerables de la sociedad, que hasta la fecha se quedan aparte del sistema en cuestión, porque no tienen suficientes ingresos para cubrir las costosas tarifas (Gregori, 2016).

Pero, como en Brasil el transporte es, en general, un servicio que está a cargo de los gobiernos subnacionales, sobre todo de los municipios, una otra pregunta se formó: ¿Cuáles son las condiciones mínimas, financieras y políticas, que un gobierno municipal en Brasil tiene que garantizar para implantar una política de gratuidad tarifaria universal en el transporte? Para contestarla, este trabajo analizó el caso de Vargem Grande Paulista, municipio que ha adoptado una política pública de exención tarifaria universal, la *Tarifa Zero* (en español, tarifa cero).

Los resultados de esta investigación revelan que Vargem Grande ha logrado éxito en la implementación de esta política al descubrir que el mantenimiento de un sistema gratuito era menos costoso que el sistema convencional con el cobro de tarifas al usuario. Para financiar el sistema, fue coordinado con el sector productivo la creación de una tasa de transporte, paga por el empresariado, y que esta tasa reemplazó la tarifa individual como el pilar presupuestario de todo el sistema.

Palabras clave: Universalidad; Transporte público gratuito; Tarifa cero.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de tesis a todos los brasileños impedidos diariamente de ejercitar su derecho de ir y venir gracias a una política de transporte público que nunca los ha priorizado.

Não digam que fui rebotalho,
que vivi à margem da vida.
Digam que eu procurava trabalho,
mas fui sempre preterida.
Digam ao povo brasileiro
que meu sonho era ser escritora,
mas eu não tinha dinheiro
para pagar uma editora.

Carolina Maria de Jesus

AGRADECIMIENTOS

Terminar este magíster fue como la lucha de David contra Goliat. Cambiar de país para estudiar un postgrado es como saltar al desconocido en cualquier momento histórico. Pero hacerlo en un tiempo atravesado por una pandemia, guerras y una gran crisis económica, migratoria y política, fue como saltar desde el tope del Aconcagua esperando caer de pie. Increíblemente, acá estoy, con muchos arañazos, pero de pie. Y como yo no creo en conquistas individuales, quiero agradecer a todos los que estuvieron conmigo y me ayudaron a enfrentar esa batalla.

El primer agradecimiento, y no podía ser de otra manera, es para mi madre, Sueli, y mi padre, Antônio, que hicieron lo posible y lo imposible para dar a sus hijos las oportunidades de vida que ellos no tuvieron. Gracias a ellos pude estudiar y graduarme en una buena universidad en mí país.

Agradezco también a todos mis amigos, familiares y mi comunidad en Brasil, en especial a mí querida Beatriz Marques y a la profesora Lívia de Tommasi, que se movilizaron para que este sueño fuera una realidad.

A mis compañeros chilenos del magíster, en especial a Maribel Toledo y su caballero andante Luís Ramírez, que me recibieron tan bien en su país; y los compañeros extranjeros, de Argentina, Costa Rica, España, Haití y Perú, que compartieron de los mismo sueños, angustias y alegrías.

Por fin, agradezco a la Universidad de Chile y a todo el equipo del MGPP, por su trabajo y dedicación.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 1

2. MARCO METODOLÓGICO 3

2.1 OBJETIVOS 4

2.1.1 OBJETIVO GENERAL 4

2.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 4

3. ANTECEDENTES 5

3.1 EL TRANSPORTE PÚBLICO EN BRASIL EN LA ACTUALIDAD 6

4. MARCO CONCEPTUAL 10

4.1 DERECHOS SOCIALES, UNIVERSALIDAD Y RESERVA DE LO POSIBLE 10

4.2 LAS POLÍTICAS DE EXENCIÓN TARIFARIA (FFPT) EN EL TRANSPORTE 15

5. LA FFPT EN VARGEM GRANDE PAULISTA: EL CASO DEL TARIFA ZERO 19

5.1 BREVE CONTEXTO DEL MUNICIPIO DE VARGEM GRANDE PAULISTA 19

5.2 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA 20

5.3 LA PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE CONCESIÓN 23

5.4 NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN Y LOS NUDOS POLÍTICOS 26

6. ANÁLISIS DE RESULTADOS 31

7. CONSIDERACIONES FINALES 35

BIBLIOGRAFÍA 39

ANEXOS 46

ANEXO A 46

ANEXO B 54

ANEXO C 71

ANEXO D 75

ANEXO E 79

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Distribución del gasto medio mensual de los hogares en Brasil, por tipo de gasto de consumo (en el período 2017-2018) 11

Tabla 2: Concepciones de justicia social con énfasis en la focalización o en la universalización, de acuerdo con Kerstenetzky (2006) 12

Tabla 3: El PIB (2019) y la recaudación fiscal (2020) de los ocho municipios de la porción Sudoeste de la Región Metropolitana de São Paulo, por orden alfabético……20

Tabla 4: Total de desplazamientos mensuales hechos por autobús en las ciudades de la porción Sudoeste de la Región Metropolitana de São Paulo en 2007 y 2017……...…22

Tabla 5: Comparación entre los dos modelos de concesión de transporte propuestos para Vargem Grande y el sistema vigente en el municipio (2019) 24

Tabla 6: Monto planeado (en reales) para la destinación del presupuesto de Vargem Grande Paulista, por secretarías municipales (2019-2022) 33

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Previsión de gasto de la municipalidad con el nuevo sistema de transporte versus la previsión de recaudación con el FMTU (2019-2022) 30

Gráfico 2: Porcentaje planeado para la destinación del presupuesto de Vargem Grande Paulista, por secretarías municipales (2019-2022) 32

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Municipios de la Región Metropolitana de São Paulo que adoptan políticas de exención tarifaria (focalizadas o universales) en el transporte público (2022).....18

1. INTRODUCCIÓN

En el siglo XIX, el primer tranvía circuló en la ciudad de Río de Janeiro, entonces capital de Brasil. Recién independizado, el país intentaba modernizar su capital para competir con las mayores metrópolis del mundo. Después del fin del reinado de Pedro II y de la abolición de la esclavitud, y con la llegada de las grandes olas de inmigración, las ciudades empezaron a crecer en Brasil, y con ellas surge la necesidad de un transporte para aproximar a las personas de su puesto de trabajo. Así surge el transporte público urbano brasileño, moldeado para garantizar el desplazamiento casa-trabajo.

Con una concesión privada casi integral, este sistema también pasó a operar bajo una lógica de mercado: además de servir al desplazamiento laboral, debería asegurar también la ganancia del empresariado de transportes. Con tarifas caras, horarios poco amigables, buses y trenes hacinados y a menudo viejos y/o sucios, y con constantes huelgas (fruto de la explotación laboral de los servidores del sistema), se quedó en segundo plano el rol del transporte público como el garantizador del acceso del ciudadano a las oportunidades de educación, cultura, salud, ocio, servicios y otras actividades presentes en su ciudad.

A pesar de los problemas de carácter político y social que emanaban del transporte público, el Estado brasileño se limitaba a intentos de resolverlos por un enfoque casi exclusivamente técnico. En la agenda, ingresaba la construcción de grandes obras, como corredores de autobuses, líneas de metro, compra de nuevos vehículos y trenes, etc. El gran cambio en esta mentalidad empieza en el 2013, año en que millares de personas salieron a las calles del país para exigir un transporte público de más calidad y con tarifas más justas. El movimiento, que comenzó en el extremo sur de Brasil, en la ciudad de Porto Alegre, se extendió hasta todo el país, empezando un gran estallido social. “No es solo por 20 centavos”, gritaban los manifestantes, en alusión al aumento general de las tarifas del transporte público.

Como respuesta, el Congreso brasileño reconoce que el transporte es un derecho fundamental del ciudadano, registrado en la Constitución por la Enmienda Constitucional n. 90/15, igualando este tema a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ocio, la alimentación, la seguridad personal, la maternidad y la seguridad social. Por lo tanto, el Estado se vio obligado a asegurar el acceso al transporte público para la población, y para eso, más allá que construir la infraestructura, necesitaba garantizar el ingreso del ciudadano al sistema.

Pero, como en Brasil el transporte es, en general, un servicio que está a cargo de los gobiernos subnacionales, sobre todo de los municipios, un otro debate se formó a partir de la inclusión del transporte como un derecho en la Carta Magna, dónde la pregunta es ¿Cuáles son las condiciones mínimas, financieras y políticas, que un gobierno municipal en Brasil tiene que garantizar para implantar una política de

gratuidad tarifaria universal en el transporte? Este trabajo de tesis busca contestar esa pregunta, analizando el caso de implementación de un programa de exención tarifaria en la Región Metropolitana de São Paulo: el *Tarifa Zero* (tarifa cero, en español), desarrollado por el gobierno municipal de Vargem Grande Paulista en 2019. A través de este estudio de caso, se entrega una caracterización completa de esta política, con la finalidad de entender su estructura presupuestaria y analizar su potencial replicabilidad en municipios similares.

Con respecto del orden de los capítulos, el capítulo 2 presenta la metodología en la cual este trabajo está basado, mientras el capítulo 3 presenta antecedentes del transporte público en el mundo y en Brasil, abordando desde el inicio del sistema de transporte hasta como él llegó a un nivel tan crítico a punto de desencadenar un estallido social en el país en el 2013; también ahí son presentados los avances que tenemos en esta área desde que el transporte se transformó en un derecho constitucional de los brasileños, en 2015. El capítulo 4, por su vez, se trata de una explicación del marco conceptual que orientará el análisis de los resultados: desde la idea de universalidad en un contexto de escasez de recursos y la reserva de lo posible, hasta la contextualización de lo que son las políticas de exención tarifaria existentes en Brasil y en el exterior. En el capítulo 5, hay una contextualización del estudio del caso de Vargem Grande Paulista, con la caracterización de los actores involucrados en el diseño e implementación de la política en esta respectiva ciudad. Y por fin, en el capítulo 6, se analiza la política a partir de los marcos teóricos explanados, de los datos cuantitativos (sobre el presupuesto y los ingresos fiscales del municipio) y cualitativos (entrevistas).

Esta investigación se justifica en el hecho de que la agenda sobre el acceso al transporte público urbano es un tema en alta discusión actualmente en Brasil, mucho por el *recall* causado por las protestas de junio de 2013, y también porque el sistema de transportes del país sigue, en general, ineficiente para las demandas de los ciudadanos, presentando una tarifa que consume considerable parte de los salarios de los trabajadores, especialmente los de los más vulnerables. Esa situación, incluso, se agravó con la crisis económica y social generada por la pandemia del Covid-19. Sin embargo, hay pocos estudios en el ámbito de políticas públicas que aborden la cuestión del acceso al transporte urbano en el país y las iniciativas pioneras de programas como el *Tarifa Zero*, que avanzan hacia la universalización del acceso a este derecho social garantizado por la Constitución Federal desde 2015.

2. MARCO METODOLÓGICO

Esta es una investigación de carácter descriptivo-exploratorio, que se estructura a partir del análisis teórico de los conceptos de igualdad y equidad, de la reserva de lo posible y de las políticas públicas redistributivas, distributivas, focalizadas y universales; por la revisión de los antecedentes de la política de exención tarifaria en Brasil y en el mundo; y también por el estudio de caso de la política desarrollada en el municipio de Vargem Grande Paulista. El estudio de caso es descrito por Yin (2001) como una metodología de investigación cualitativa, generalmente utilizada cuando un investigador pretende analizar un acontecimiento contemporáneo, de la vida real, y cuando este acontecimiento se plantea con preguntas que respondan al "cómo" y al "por qué".

La investigación de carácter cualitativo, de acuerdo con Santos y Candeloro (2006), es aquella que permite al investigador conocer datos subjetivos sobre un tema. Este tipo de investigación permite plantear ciertos aspectos de la realidad que no se pueden cuantificar. Aquí se encuentra la contextualización de los actores involucrados en el diseño y la formulación de la política, y las entrevistas semiestructuradas[1] realizadas con dos de ellos: Thiago Von Zeidler Gomes, urbanista fundador de la Pólo Planejamento, consultoría que diseñó la concepción del sistema de transporte gratuito adoptado por Vargem Grande Paulista; y Áureo Fiorita, secretario municipal de planeamiento urbano de Vargem Grande.

Además de la metodología de énfasis cualitativo, este estudio también recurre al carácter cuantitativo en la medida en que realiza un análisis de datos. Para Santos y Candeloro (2006), la investigación cuantitativa es aquella que se centra en la objetividad, por lo que los resultados pueden ser cuantificados. Uno de sus objetivos es la medición de algunas variables, transformándolas en datos obtenidos en ilustraciones como tablas, cuadros, gráficos, etc. Aquí es donde se encaja los datos sobre la renta y el presupuesto del municipio, los datos de pasajeros transportados por autobús y el estudio de viabilidad financiera del caso, todos fundamentales para el análisis final. Para eso, serán consultados los presupuestos municipales de 2019, 2020, 2021 y 2022 de Vargem Grande Paulista, extraídos de los informes financieros de su respectiva Cámara Municipal, los datos de pasajeros transportados por autobús en la base de datos Origen y Destino de los años 2007 y 2017.

[1] Las entrevistas se encuentran en los anexos de esta tesis.

2.1 OBJETIVOS

2.1.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar la implementación de la política pública *Tarifa Zero* en el municipio de Vargem Grande Paulista y su potencial replicabilidad para municipios similares.

2.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Contextualizar el proceso político que abrió la ventana de oportunidad para la transformación del transporte en un derecho social en Brasil.

2. Delimitar lo que es una política de *fare-free public transport* así como revisar brevemente experiencias internacionales de gratuidad en el transporte público a nivel municipal.

3. Caracterizar el proceso de implementación y formulación de la política Tarifa Zero en el municipio de Vargem Grande Paulista, los actores involucrados y la inclusión de esta política pública en la estructura presupuestaria del municipio.

3. ANTECEDENTES

Con la expansión territorial de las zonas urbanas en el siglo XVII, surgió la necesidad de adoptar nuevas formas de desplazamiento dentro de las ciudades, a fin de sustituir los tradicionales desplazamientos a pie. Es así como surgieron los primeros vehículos de tracción animal, en Inglaterra y Francia. En este último, inclusive, es donde aparece la primera empresa de transporte urbano, la *Ómnibus*, creada por el matemático Blaise Pascal, que implementó carruajes alargados movidos por animales y que circulaban por las calles de París (Ramos *et al*, 2017). Pero solamente en el siglo XIX, precisamente en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, fue dónde aparecieron los primeros grandes transportes urbanos para las masas: los *tramways*, tranvías sobre rieles que operaban bajo tracción animal. Los *tramways* estadounidenses fueron los precursores de los tranvías eléctricos, de los trenes de cercanías, y de los propios sistemas de metro (Wright, 1988 como se citó en Ramos *et al*, 2017).

Igual a lo que sucedió con los tranvías, los autobuses también evolucionaron hacia vehículos de tracción mecánica, alimentados por gasóleo o electricidad (trolebuses). Después de esta evolución, ellos se convirtieron en la opción más viable para el transporte urbano debido al elevado costo económico y urbanístico de la implementación de los sistemas ferroviarios. El sistema de autobuses, en cambio, no requería la construcción de grandes obras, tampoco exigía una estructura que ocupase tanto espacio urbano.

En Brasil, el primer autobús, movido por tracción animal, circuló por la ciudad de Río de Janeiro en el siglo XIX[2], pero muy pronto fue sustituido por tranvías, también de tracción animal (Stiel, 1984). A principios del siglo XX, con la reforma urbana llevada a cabo en el centro de Río en el mandato del intendente Francisco Pereira Passos (1902-1906), la ciudad ganó tranvías eléctricos, inspirados en los que se utilizaban en Estados Unidos y Europa, con mayor capacidad de pasajeros. Posteriormente, este modelo también llegó a São Paulo y a otras grandes ciudades brasileñas.

Fue a mediados del siglo XX que el autobús se convirtió en el transporte público más utilizado en el país, gracias al rodoviarismo, ideología introducida en Brasil por el gobierno del presidente Washington Luís (1926-1930), gran entusiasta del transporte rodoviario. Luís, cuya frase más famosa fue “gobernar es construir autopistas”, creía que el transporte rodoviario era la clave para la modernización del país. Fue él quien inauguró, en 1928, la primera autopista asfaltada del país, una conexión entre Río de Janeiro y la ciudad de Petrópolis (O Globo, 2013). Algunos años más tarde, bajo la gestión de Juscelino Kubitschek (1956-1961), el rodoviarismo experimentó su apogeo, gracias al modelo de industrialización basado en el fomento a la industria automovilística. En este período, el transporte ferroviario cayó en desuso en el país, mientras que los automóviles y los autobuses pasan a dominar el escenario urbano brasileño (Ramos *et al*, 2017).

[2] Río de Janeiro fue la capital de Brasil entre 1822 y 1960.

A partir de 1960, con el avance de la industrialización y el intenso éxodo rural en el país, se hizo cada vez más difícil proporcionar viviendas para los trabajadores cerca de sus lugares de trabajo en las grandes ciudades. Los centros urbanos empezaron a expandirse hacia la periferia de las grandes urbes brasileñas, donde se multiplicaron los asentamientos de trabajadores procedentes del interior del país. En este contexto, los desplazamientos en el transporte público se hicieron cada vez más imprescindibles en las grandes metrópolis brasileñas (Bonduki, 1994).

Por su vez, el tipo de transporte público adoptado en el país fue pensado de modo a casi que únicamente garantizar el desplazamiento de los trabajadores a sus puestos de trabajo. Así que, sin preocuparse en ejercer un carácter social, el modelo de transporte público que se desarrolló en Brasil no facilitaba el acceso, sobre todo de los más vulnerables, al ocio y a todos los equipamientos públicos que dispone una ciudad y pueden garantizar una mejor calidad de vida para los ciudadanos, que van desde equipamientos culturales y educacionales, (como universidades, museos, bibliotecas, cines y teatros, que nos proporcionan conocimiento y capital cultural) hasta parques públicos, hospitales y puestos de salud.

Eso ocurrió porque el transporte público brasileño tuvo casi su totalidad operativa concedida a la iniciativa privada, que, por su vez, lo ha configurado ante una lógica de mercado, dónde la ganancia del empresariado de transporte (especialmente el empresariado de transporte en autobús) es el objetivo final del sistema. En cambio, el derecho del ciudadano a la ciudad se ha quedado en segundo plano, y el acceso al sistema fue y aún es concedido sólo a una parte de la clase trabajadora asalariada, que puede pagar por las tarifas (Bonduki, 1994).

3.1 EL TRANSPORTE PÚBLICO EN BRASIL EN LA ACTUALIDAD

Actualmente, Silveira (2013) señala que el empresariado del transporte en autobús se ha convertido en una clase organizada en el país, con un fuerte poder de presión y de *lobby* sobre los municipios, los estados e, incluso, sobre el nivel federal. El actual modelo de concesiones se desarrolla a través de lo que el autor denomina ser “un juego de cartas marcadas”, con licitaciones débiles, donde ni los mecanismos de participación social, ni los controles administrativos y judiciales, pueden impedir la firma de contratos igualmente débiles, con el único fin de asegurar el retorno del capital invertido por los empresarios. Así, el éxito económico del capital invertido es independiente de la eficacia operativa del sistema.

Este modus operandi, por lo tanto, es el origen de los recurrentes inconvenientes que perjudican el usuario, como el uso de vehículos depreciados, la intensificación de la extracción de la plusvalía de los trabajadores del transporte y la disminución de sus derechos laborales (lo que lleva a constantes huelgas), y líneas de autobuses que son diseñadas de acuerdo con el retorno tarifario que lograrán retener en las localidades y horarios por los que pasarán (Silveira, 2013).

La tarifa, de hecho, es la garantía financiera del negocio. A diferencia de la educación y la salud,[3] Gregori (2016) sostiene que a pesar de tener “público” en el nombre, el transporte público en Brasil sólo es accesible para aquellos que pueden pagar la tarifa. En esta lógica de rentabilidad, los trabajadores sólo tienen garantizado el mínimo: su transporte para el desplazamiento casa-trabajo, garantizado con un bono de transporte para los que estén formalmente empleados. En algunas ciudades también se valida la gratuidad o la media tarifa como política residual para determinados grupos sociales considerados prioritarios, como las personas mayores, las mujeres embarazadas y los estudiantes.

Es importante señalar que, en Brasil, el transporte público también se configura sobre lo que Gregori (2016) llama un "aparato ideológico", que opera en dos frentes. La primera se basa en la industria del automóvil, que, como hemos visto, se introdujo en el país en los años 50. Esta industria propaga la idea de que el automóvil aporta el *statu quo* y, y con él, otorga el poder. La propia configuración urbana de las ciudades está diseñada en torno al automóvil, al igual que el transporte público. Mientras que el coche inspira la idea de comodidad individual, el transporte público es el medio de locomoción de los "perdedores", con autobuses o trenes incómodos, a menudo sucios, abarrotados y sin aire acondicionado. Además, según Carvalho (2013), entre 2000 y 2012, las tarifas de los autobuses en Brasil crecieron por encima de la inflación, mientras que, en el mismo período, el precio del consumo de artículos de transporte privado creció por debajo de la inflación.

> [En Brasil] el coche es el sueño del consumo. El transporte público, la pesadilla (Gregori, 2016. p. 10).

El segundo frente en el que opera el "aparato ideológico", de acuerdo a Gregori (2016), es en la reducción del problema del transporte público a una esfera técnica, desvirtuando por completo su carácter político y social. Se discute demasiadamente sobre qué modales se deben construir, sobre la necesidad de construcción de grandiosas obras para revolucionar el problema del hacinamiento, etc. Desde finales de los años setenta, por ejemplo, se han multiplicado los grandes proyectos de movilidad en todo el país, a iniciativa de los gobiernos locales, que van desde las líneas metro-ferroviarias hasta corredores de autobuses. Así surgieron innovaciones como, por ejemplo, el exitoso Bus Rapid Transit (BRT), el "autobús rápido" diseñado en la ciudad de Curitiba en el gobierno del arquitecto y urbanista Jaime Lerner. El autobús que circula por un carril segregado y cobra la tarifa en la parada, realizando viajes más rápidos entre el centro de la ciudad y la periferia, fue exportado para algunos países latinoamericanos y asiáticos, y fue reconocido en 2020 como una de

[3] En Brasil, la educación y la salud públicas poseen acceso gratuito para todos los ciudadanos, garantizadas por el mismo artículo constitucional dónde fue incorporado el derecho al transporte (Brasil, 1988).

las 50 innovaciones más importantes de la historia de la humanidad por el Project Management Institut (Belin, 2020).

Todavía, Gregori (2016) sostiene que, antes de las obras de mejora y ampliación de la red de transporte, es necesario prestar atención a un concepto básico que no se discute: el acceso al sistema por parte de quienes no pueden pagar el pasaje y, por lo tanto, no gozan plenamente de su derecho de ir y venir y de su libertad. Por lo tanto, en Brasil el transporte no se discute desde la perspectiva de la equidad y el derecho social.

La verdadera perspectiva de cambio de esta concepción ideológica destacada por Gregori se produjo tras el estallido de las protestas de junio de 2013, organizadas por el Movimiento Pase Libre (MPL) en todo el país. El movimiento en sí mismo no era nuevo, ni tampoco lo eran sus reivindicaciones. Desde al menos una década antes de 2013, el MPL y otros movimientos ya se organizaban contra el pago de las tarifas de transporte, lo que originó protestas importantes, como la Revuelta del Buzu (en Salvador de Bahía, 2013) y la Revuelta de los Torniquetes (Florianópolis, 2004). Sin embargo, fueron en las manifestaciones de 2013, también conocidas como las *Jornadas de Junio*, que el MPL emergió como un actor nacional, poniendo el acceso al transporte público como la agenda del día, y logrando la revocación del aumento de las tarifas en más de 100 ciudades de todo el país (Maricato *et al*, 2015). Tras la manifestación del 20 de junio de 2013, en la que más de 1,25 millones de brasileños salieron a la calle coreando los lemas "No es sólo por 20 centavos", en alusión a la subida de las tarifas, y "Exigimos el estándar FIFA", en alusión al alto nivel de calidad de los estadios construidos para el Mundial de Fútbol de 2014, el Estado brasileño tuvo que pronunciarse (Passarinho, 2013).

La respuesta inmediata vino, como se ha señalado, del Ejecutivo local, con la revocación de la subida de tarifas. El Ejecutivo Federal, por su parte, acudió a la televisión, en la propia figura de la presidenta Dilma Rousseff, para anunciar un "pacto" por el transporte, en el que destinaría una considerable cantidad presupuestaria para la construcción (o finalización) de grandes obras de movilidad urbana en todo el país, como el tranvía de Cuiabá y el monocarril de São Paulo. Sin embargo, la gran noticia vino de la respuesta dada por el Legislativo: en diciembre de 2013, la Cámara de Diputados decidió aprobar la PEC 90/2011, de autoría de la diputada paulista Luiza Erundina, que preveía la inclusión del transporte público en la lista de derechos sociales básicos, garantizados por el artículo 6 de la Constitución Federal. Aprobada en la Cámara de Diputados con 329 votos a favor y sólo uno en contra[4], la propuesta se sometió al Senado Federal, donde también fue aprobada, convirtiéndose en Enmienda Constitucional 90/15. Desde entonces, el transporte público es reconocido como un derecho social básico de todo brasileño, al igual que la salud y la educación (Melo, 2015).

[4] El único voto en contra fue de Jair Messias Bolsonaro, diputado del Partido Progresista por el estado de Río de Janeiro (Bazani, 2013).

Desde entonces, el país ha avanzado lentamente en la concretización de este derecho. Muchos municipios pasaron a conceder gratuidad en el transporte para grupos que consideraba prioritarios, como el caso de São Paulo, que otorgó transporte gratuito para los estudiantes en situación de vulnerabilidad social. En situaciones específicas, los gobiernos locales también han concedido gratuidad irrestricta, con el objetivo de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a eventos importantes, como en el caso del día de la aplicación del Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM), evaluación que permite la admisión a la educación superior en todo el país, y también en el día de elecciones locales o generales. En la Elección General de 2022, dónde los brasileños eligieron presidente, 27 gobernadores y senadores, además de diputados estaduales y federales, una campaña de la sociedad civil denominada Pase Libre por la Democracia logró obtener la adhesión de 378 municipios en Brasil, garantizando el acceso de más de 100 millones de brasileños al sistema de transporte público gratuito en el día de la elección (Soares, 2022). Este movimiento ganó respaldo institucional del Supremo Tribunal Federal, que decidió que ningún alcalde podría ser acusado por crimen de responsabilidad al promulgar el transporte gratuito, visto que el derecho constitucional de llegar hasta la cabina para ejercer el voto está por encima de los contratos de concesión de transporte (Landin, 2022).

Además de estos casos puntuales, entre 2015 y 2021, la literatura sobre el tema contabilizaba más de 30 casos de políticas de transporte gratuito universal implementados en municipios de Brasil (Vermander, 2021). En estos municipios, cualquier ciudadano, independiente de su renta, nivel social, color de piel, escolaridad o género, puede acceder al servicio de transporte público, teniendo garantizado su derecho de ir y venir. De acuerdo con el levantamiento de Santini (2022), en septiembre de 2022 ya eran contabilizados 53 municipios brasileños que disponían de un programa de exención tarifaria universal en el transporte público.

4. MARCO CONCEPTUAL

Antes de revisar la idea del transporte sin tarifas y la política adoptada por el municipio de Vargem Grande Paulista, es necesario hacer un breve recorrido sobre importantes conceptos que califican el debate sobre la gratuidad tarifaria para todos.

4.1 DERECHOS SOCIALES, UNIVERSALIDAD Y RESERVA DE LO POSIBLE

La mayor parte de la población brasileña, el 84,72%, vive en zonas urbanas según datos de la PNAD (Encuesta Nacional de Hogares) 2015 (IBGE, 2015). Por lo tanto, el bienestar social de la población brasileña está intrínsecamente ligado al buen desempeño de las funciones urbanas. Durante el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna de 1933, se reconocieron como funciones básicas de una ciudad: el trabajo, la vivienda, el ocio y la circulación, descritas en el manifiesto urbano conocido como Carta de Atenas. De estos cuatro, sólo el trabajo y el ocio fueron positivizados como derecho social por la Constitución Federal Brasileña de 1988, en el momento de la Asamblea Constituyente. En el año 2000 se reconoció la función de la vivienda como un derecho. La función de circulación, que actualmente entendemos como movilidad urbana, ya había sido mencionada en la Ley 10.257 de 2001, el Estatuto de la Ciudad, e incluso regulada por la Ley 12. 587 de 2012, la llamada Ley de Movilidad Urbana. Sin embargo, sólo llegó a ser reconocida como derecho social por la Constitución en 2015, con la aprobación de la Enmienda Constitucional n. 90/15, veintidós años después de la promulgación de la Carta Magna.

Los derechos sociales, en la teoría jurídica, representan los derechos humanos fundamentales, que, por su importancia en la mejora de la calidad de vida de la población, especialmente de los ciudadanos de grupos más vulnerables, deben ser garantizados por el estado democrático de derecho. En el caso concreto de la movilidad urbana y el transporte público, se defiende que plantearlos como derecho social es garantizar el pleno ejercicio del derecho a ir y venir, y en consecuencia, el pleno disfrute de la libertad, ya que la condición de acceder a un sistema de transporte es esencial para que el ciudadano tenga el poder de asistir a los espacios de ocio, salud y educación presentes en su ciudad, y para acceder a las diferentes oportunidades profesionales repartidas por la urbe (Oliveira Júnior, 2011).

Por lo tanto, se entiende que no basta con que el Estado garantice la circulación de las personas construyendo una infraestructura adecuada para ello, sino que también es obligación del Estado garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso al sistema de transporte público, sea estableciendo una tarifa pública accesible para los grupos y sectores más vulnerables o adoptando programas de exención tarifaria, para todos o focalizando en los actores sociales más apartados del ingreso a este sistema.

Sin embargo, a pesar de estar incluido en la lista de derechos básicos garantizados por la Constitución, el transporte público en el país todavía no garantiza el acceso

universal de los ciudadanos al sistema, como la salud y la educación. No hay ninguna política nacional para discutir el tema del acceso al transporte en Brasil, y tampoco hay dotación presupuestaria para esta finalidad. Mientras el gobierno federal no se responsabiliza por el ingreso de la sociedad al transporte, el Código Penal brasileño de 1940 criminaliza la evasión, tipificando como un delito castigado con la detención el hecho de utilizar el transporte público sin tener recursos para pagarlo.

> Decreto-Lei 2.848, 1940.
>
> Art. 176 - Comer en un restaurante, alojarse en un hotel o utilizar medios de transporte sin tener medios para pagar:
>
> Pena: detención, de quince días a dos meses, o multa.
>
> (Brasil, 1940).

De hecho, la propia presencia de torniquetes y tarifas caras, junto con la falta de políticas de subvención para quienes no tienen ingresos suficientes para pagarlas, simbolizan que la movilidad urbana en Brasil todavía no es accesible para todos y, por tanto, no es universal. En todo el país, los ciudadanos gastan una media del 18,1% de sus ingresos en transporte, como se muestra en la tabla 1, número que puede llegar hasta 20% para las regiones rurales brasileñas. En las zonas urbanas, los gastos con el transporte superan los gastos con alimentación, y en todo el país, superan los gastos con higiene, salud, educación y cultura.

Tabla 1: Distribución del gasto medio mensual de los hogares en Brasil, por tipo de gasto de consumo (en el período 2017-2018)

	Habitación	Transporte	Alimentación	Higiene y Salud	Educación y Cultura	Vestuario
Población urbana	37,1%	17,9%	16,9%	11,6%	7,5%	4,2%
Población rural	30,9%	20%	23,8%	12,5%	4,1%	4,7%
Total Brasil	**36,6%**	**18,1%**	**17,5%**	**11,6%**	**7,3%**	**4,3%**

Fuente: elaboración propia a partir de IBGE (2019).

La idea de universalidad, para Kerstenetzky (2006), forma parte de una concepción "gruesa" de la justicia social (ver tabla 2), según la cual una política social estatal debe tener como objetivo no sólo la eficiencia económica, sino también, y, sobre todo, la libertad política y la igualdad económica. Esta intervención del Estado se justifica por

entender que existe lo que Rawls (1997) describe como como una "lotería social", es decir, una serie de desigualdades en la sociedad fundadas en características que remiten a procesos históricos de explotación, discriminación y violencia, que no son de responsabilidad individual, como el color de la piel, el género, la clase social, etc., y que acaban influyendo fuertemente en los resultados finales del ciudadano en la sociedad. En esta concepción, se argumenta que las elecciones individuales sólo serán plenamente libres cuando este individuo disponga de un conjunto básico de derechos civiles, económicos, políticos y sociales, garantizados por políticas redistributivas.

Tabla 2: Concepciones de justicia social con énfasis en la focalización o en la universalización, de acuerdo con Kerstenetzky (2006)

	Concepción "Fina" de Justicia	**Concepción "Gruesa" de Justicia**
Énfasis en la focalización	Residualismo, con una red de protección social mínima. Ejemplo: Estados Unidos.	Alocación redistributiva de recursos para generación de oportunidades sociales y económicas para los grupos sociales marginalizados. Sin ejemplos concretos.
Énfasis en la universalización	Garantizar el básico de la seguridad social, de la educación y de la salud. Ejemplo: Reino Unido.	Garantización amplia de la seguridad social, de la educación y de la salud para todos. Ejemplo: Países escandinavos.

Fuente: elaboración propia a partir de Kerstenetzky (2006).

Para entender la definición de política redistributiva, recurramos al "Enfoque de Arenas", desarrollado por Lowi (1964; 1972), que divide las políticas públicas en cuatro tipos diferentes: política distributiva, política reguladora, política redistributiva y política constitutiva. Mientras que la política pública distributiva es aquella que pretende llegar a fracciones específicas de la sociedad (como ciertos grupos sociales, regiones, etc.), asignando bienes o servicios mantenidos con recursos del conjunto de la sociedad, la política pública redistributiva, por su parte, llega a un mayor número de personas, siendo políticas generalmente universales. Su objetivo es garantizar bienes y servicios para la mayoría de la sociedad, pero con recursos procedentes de determinados grupos sociales. Ejemplos de políticas distributivas son la revitalización de las zonas urbanas, la construcción de obras de infraestructura, las subvenciones económicas a las empresas, el pago de prestaciones a los desempleados, etc. Ejemplos de políticas redistributivas son la reforma agraria y la reforma fiscal. Según Rawls (1997), las políticas redistributivas son las que generan las únicas

desigualdades económicas tolerables, ya que aumentan el sentido de justicia y fomentan la igualdad económica.

Ferraz y Vieira (2009) sostienen que la universalidad es la inclusión de todos, sin ninguna distinción, en una política pública estatal, teniendo la ciudadanía como único requisito exclusivo para el acceso, y reconociendo que todos merecen igual respeto y consideración por parte del Estado. Por lo tanto, la universalidad sólo tiene sentido a la luz del principio de la igualdad, así que su contrapunto, la restricción o el privilegio, niega la igualdad. Así, la política universal debe preocuparse, más allá de la eficiencia financiera, con el manejo de costos menos tangibles, como el estigma y la vergüenza, al tiempo que actúa como garantizadora de la construcción de una sociedad de iguales en términos de ciudadanía. Estos costos sociales son ignorados por los defensores de la justicia social hayekiana, que creen que el Estado sólo debe garantizar una red básica que proteja a los pobres de las incertidumbres del mercado. Según Forrester (1997), no hay razón para ver el estigma y la vergüenza como “sensiblería”, por el contrario, son valores sólidos, que permiten debilitar y victimizar a un individuo sin encontrar oposición o resistencia.

> La vergüenza debería ser cotizada en la bolsa: es un elemento importante para la ganancia. La vergüenza es un valor sólido, como el sufrimiento que la causa o que ella suscita. No es de extrañar, por tanto, el furor inconsciente, digamos instintivo, por reconstituir lo que está en su origen: un sistema en quiebra y extinto, pero cuya prolongación artificial permite aplicar subrepticiamente castigos y tiranías de alto orden, protegiendo la "cohesión social".
>
> De hecho, no se puede ignorar que la vergüenza es un factor que limita el propio ejercicio de la ciudadanía. Mientras un fundamento tan importante sea visto como "frescura" o sensiblería, seguramente será más difícil enfrentar la pobreza y la indigencia.
>
> (Forrester, 1997, p.12)

Este es, sin duda, uno de los principales factores de diferenciación entre la política universal y la política focalizada. Suplicy (2002) argumenta que, dado que todos los ciudadanos tienen derecho a beneficiarse de la política pública universal, independientemente de su capacidad o voluntad de trabajar, o de cualquier otra condición social, este tipo de política no estigmatiza sus beneficiarios como incapaces, perezosos o incompetentes, ya que no forman parte de la lógica meritocrática intrínseca a la economía de mercado.

Sin embargo, de acuerdo con Teixeira y Silva (2016), con la constitucionalización de los derechos fundamentales en gran parte de las sociedades en el período de

posguerra, se inició un proceso de judicialización de las políticas públicas, donde el poder judicial comenzó a desempeñar un rol de destaque en la positivización de dichos derechos. El problema, como encontraron Ferraz y Vieira (2009) en su estudio sobre la judicialización en el Sistema Único de Salud (SUS) brasileño, es que el poder judicial comenzó a subvertir la lógica del derecho a la salud, atendiendo demandas personales en detrimento de las demandas sociales. En esta tesis no entraremos en el tema de la judicialización de las políticas públicas, sin embargo, esta es la fuente donde emana el debate que utilizaremos aquí, que es el que discute sobre cuánto y cómo puede invertir un estado nacional para positivizar los derechos fundamentales. Los autores que participan en este debate sostienen que, a la hora de instaurar derechos sociales y políticas universales en un Estado, hay que tener en cuenta dos factores: la teoría de la "reserva de lo posible" y la escasez absoluta y relativa de recursos para cada área.

La teoría de la "reserva de lo posible" surge en la jurisprudencia alemana, y sostiene que el acceso a los derechos sociales está limitado por la capacidad financiera del Estado. En otras palabras, la construcción de políticas públicas que garantizan derechos está condicionada a la disponibilidad financiera de un Estado para financiarlas, aunque la decisión sobre la disponibilidad esté en la esfera discrecional del Ejecutivo y del Legislativo. Así, esta teoría excluye los requisitos que superan un determinado límite considerado como básico (Bigolin, 2004).

Sobre la idea de escasez de recursos en un Estado, podemos recurrir a la propia definición de Ferraz y Vieira (2009), que la divide en dos términos: escasez relativa y escasez absoluta. La escasez relativa se refiere al hecho de que los recursos de que dispone el Estado para las inversiones no se destinan sólo a un área determinada, como los transportes; también financia otras áreas consideradas prioritarias por la sociedad y por la propia Constitución Federal, como la salud, la educación y la asistencia social. Así, el Estado siempre limitará la cantidad de dinero que se gasta en todos los ámbitos, mantenga o no un derecho social. La escasez absoluta, en cambio, describe el hecho de que siempre habrá menos recursos disponibles para invertir en un área determinada que los que requiere la demanda social. Por ejemplo, aunque la sociedad anhela un transporte gratuito, de gran capacidad y cómodo que llegue a todas las zonas de la ciudad, es inviable desde el punto de vista financiero que el Estado mantenga un sistema que cumpla todos estos requisitos, lo que le obliga a tomar decisiones sobre lo que podrá ofrecer.

Nunes Júnior (2009) señala que "la teoría de la reserva de lo posible no fue concebida para mitigar las obligaciones sociales esenciales que, derivadas de la dignidad humana, no encuentran restricción válida" (Nunes Júnior, 2009, p. 176). En el caso del transporte público, los gobiernos no pueden utilizar esta prerrogativa para abstenerse de su responsabilidad, que es garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso al sistema. Sin embargo, hay que reconocer que este acceso, aunque justo, tiene costes y, por lo tanto, también puede ser limitado. Así, el establecimiento de límites comisivos, para evitar abusos en la función estatal y garantizar el cumplimiento

del principio constitucional de igualdad, asegurando el mínimo vital a quienes más lo necesitan, no descalifica el sentido de universalidad. Es de suma importancia que el Estado pueda garantizar la provisión pública para otras demandas y en otros ámbitos.

Según el razonamiento de Ferraz y Vieira (2009), la definición de estos límites debe basarse en la determinación de cuánto debe destinarse al transporte público en relación con las demás áreas en las que el Estado debe invertir (escasez relativa), y cómo deben asignarse estos recursos para el transporte para satisfacer las necesidades de la población en esta área (escasez absoluta). Evidentemente, estas decisiones dependen de la cantidad de recursos financieros que el Estado pueda recaudar, a través de los impuestos y otros ingresos.

4.2 LAS POLÍTICAS DE EXENCIÓN TARIFARIA (FFPT) EN EL TRANSPORTE

De acuerdo con Kębłowski (2018), las políticas de exención tarifaria en el transporte público (en inglés, *fare-free public transport*, o FFPT) se definen como la situación dónde, en un determinado sistema de transporte público, no haya el cobro de tarifas en la gran mayoría del sistema, para la gran mayoría de los usuarios y en la mayor parte del tiempo. Por lo tanto, el autor deja fuera de la definición las experiencias que no se sostienen por más de un año, y también las múltiples experiencias de aplicación de gratuidad parcial, que es cuando el Estado adopta un modelo de gratuidad focalizada elige para quién, cuándo y dónde esta exención tarifaria es válida. De acuerdo con Kębłowski, se puede clasificar las iniciativas de gratuidad parcial y focalizada en tres grandes modelos:

1) El modelo que decide ***quién*** va a ser el beneficiario de la exención: en este modelo, el gobierno local decide focalizar la política de supresión de tarifas aplicando la gratuidad parcial, es decir, eligiendo a un determinado grupo de la sociedad para ser beneficiario de dicha gratuidad. Un ejemplo de este modelo es Tarnów, en Polonia, que aplica la gratuidad a todos los niños, o Świnoujście, también en Polonia, que exenta a los estudiantes del pago de tarifas. En Brasil, por ejemplo, es garantizado por normativas federales la adopción de gratuidad para los niños hasta 5 años (Resolución ANTT[5] nº 1.383) y para los adultos mayores que tienen más de 65 años (Ley Federal 10.741/03). Los estados y municipios también tienen el poder de incorporar otros grupos que consideren prioritarios, como las mujeres embarazadas y las personas con discapacidad y un acompañante. En la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP), algunos municipios también extienden la gratuidad en el transporte para los estudiantes más vulnerables y para los desempleados (ver el mapa 1, pg. 18).

[5] La Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) es el ente regulador de Brasil para el sector de transporte terrestre.

2) El modelo que decide ***dónde*** la exención será aplicada: en este modelo, el gobierno también focaliza la política, y la restringe a una determinada localidad o un modal de transporte. Un ejemplo es Boston, en los Estados Unidos, dónde se puede utilizar gratuitamente las líneas que salen del aeropuerto con dirección a la ciudad. En Brasil, este modelo fue adoptado en la RMSP por medio del programa Ponte Orca, un servicio metropolitano de buses de corta distancia, que sirvió para conectar estaciones cercanas del metro entre los años 2000 y 2011.

3) El modelo que decide el ***momento*** en que la gratuidad será aplicada, que puede ser un determinado período de tiempo o un día de la semana. En Chengdu, China, los habitantes cuentan con gratuidad de tarifas antes de las 7 horas de la mañana, como un incentivo para la utilización del sistema antes de la hora punta. En Brasil, la gratuidad en los autobuses de la ciudad turística de Ribeirão Pires (RMSP) funciona todos los domingos y feriados, como incentivo para la circulación de los turistas y de los habitantes por los atractivos de la ciudad.

Además de estos tres modelos, hay aún ejemplos de localidades que adoptan la gratuidad para algunos momentos específicos. En Brasil, por ejemplo, desde 2022 el Supremo Tribunal Federal autorizó a las municipalidades del país a implementar el transporte público gratuito universal en el día de las elecciones generales brasileñas, con la finalidad de garantizar el desplazamiento de todos los ciudadanos a su sitio de votación, y con eso, garantizar el pleno ejercicio del derecho constitucional al voto (Landin, 2022).

Entonces, si no consideramos estos ejemplos de gratuidad parcial, la literatura contabilizaba, en el año 2018, cerca de 97 ciudades con sistema de transporte público totalmente gratuito en el mundo, siendo más de la mitad de ellas ciudades europeas (56). La mayor de todas era Tallin, capital de Estonia, con más de 400.000 habitantes. Fuera de Europa, Brasil era el segundo país con más ejemplos de gratuidad total en el transporte (11), solamente después de los Estados Unidos (con 27 ejemplos), y siendo el único país latinoamericano en implementar dichas políticas. Desde entonces, todavía, este número de experiencias ha aumentado en el país: en 2021, la literatura contabilizaba 30 ejemplos de municipios brasileños que implementaron políticas de exención tarifaria (Vermander, 2021).

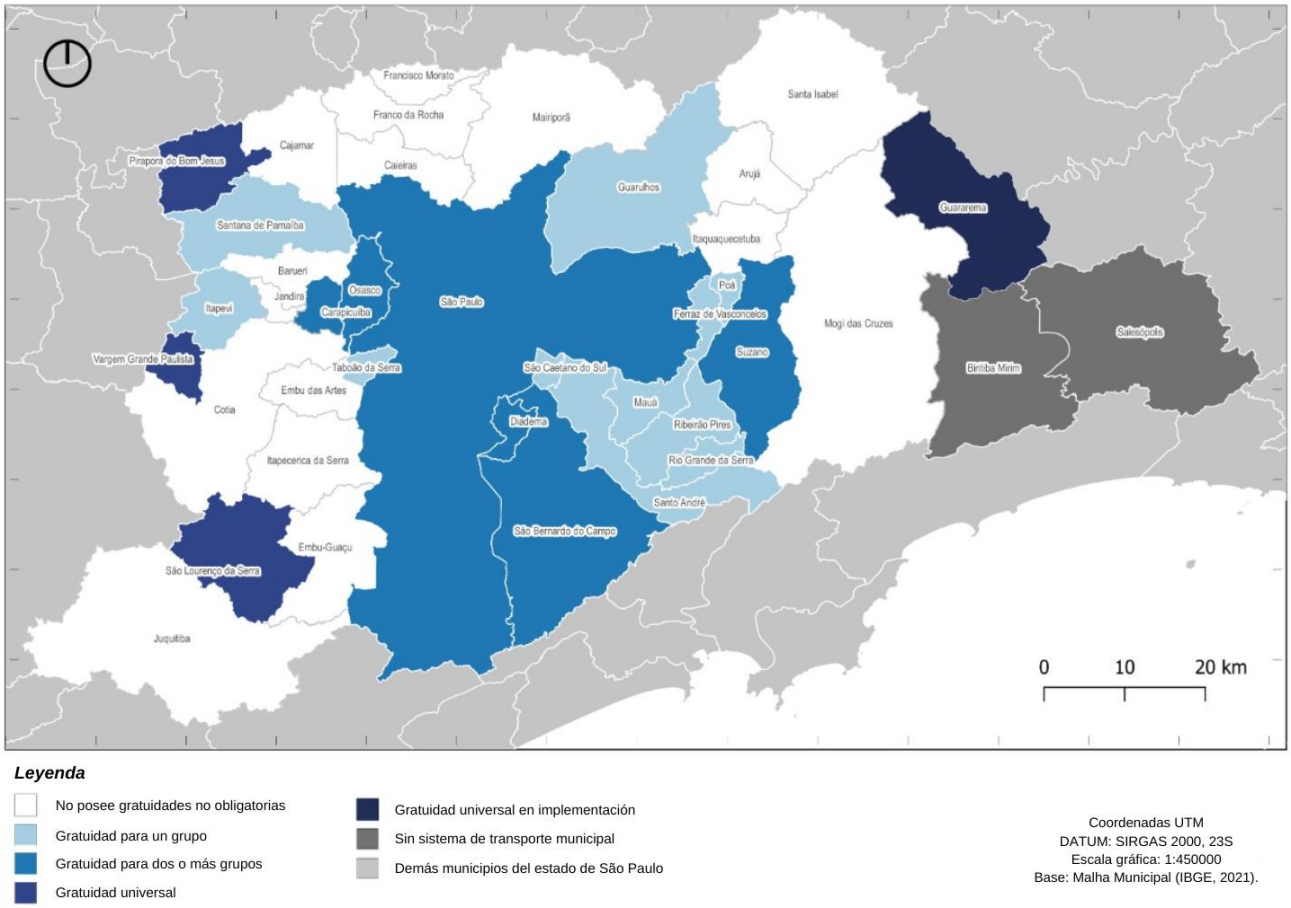
Pero, aunque la idea de gratuidad en el transporte público parezca sencilla y uniforme, la literatura apunta que estas distintas ciudades y pueblos que adoptaron políticas de FFPT en alrededor del mundo lo hicieron por variadas razones sociopolíticas. En los Estados Unidos, por ejemplo, dónde hay una visión más liberal acerca del rol del Estado, la adopción de la supresión de tarifas tiene una razón más económica: en general, es adoptada para estimular el comercio local, aumentar el uso de las redes de transportes infrautilizadas y reducir costes de funcionamiento. En Europa, en

cambio, la exención tarifaria es adoptada, en general, con una mirada hacia la sostenibilidad, y funciona como un incentivo al uso del transporte público en detrimento del automóvil y el transporte individual. También se suma a esto el hecho de que, en las ciudades europeas que adoptaron este modelo y son gobernadas por partidos de izquierda, hay una visión por parte de las municipalidades de que el transporte público urbano es un bien común, y, por lo tanto, debería funcionar con utilización gratuita e irrestricta (Kębłowski, 2018).

En Brasil, Vermander (2021) argumenta que hay un patrón en la implementación de casos de FFPT. En la mayoría de los casos, aunque el contexto de cada municipio sea distinto, se implementa un modelo de transporte público sin tarifas para sustituir a un sistema de transporte público por concesión privada que funciona mal, o para instituir un sistema totalmente nuevo dónde no existía transporte público. Eso ocurre, de acuerdo con la autora, porque los municipios descubren que, para implantar un nuevo servicio del cero, es más barato hacerlo sin el cobro de tarifas al usuario. Es cierto que este modelo requiere una inversión inicial extra, pero, según ella, es más económicamente ventajoso en el mediano y largo plazo. Además, los beneficios de la operación gratuita para los ciudadanos traspasan la economía, visto que se traducen en una alta popularidad para los intendentes. Por eso, la implementación de las FFPT en la mayoría de los municipios brasileños fue motivada por pragmatismo y no por ideología.

En la Región Metropolitana de São Paulo (también conocida como Gran São Paulo), la mayor de Brasil en población e importancia económica, la discusión sobre adopción de la gratuidad universal en el transporte es más antigua: los primeros estudios e intentos de implementarla surge en el gobierno izquierdista de la alcaldesa Luiza Erundina, del Partido de los Trabajadores, en los años 1990. Pero, en aquel periodo la idea no ganó adhesión del legislativo municipal, y sólo en 2020, 30 años después, el primer caso de exención tarifaria universal es implementado en la región, en el municipio de Vargem Grande Paulista. Desde entonces, otras dos ciudades también lograran implementar políticas similares Pirapora do Bom Jesus (también en 2020) y São Lourenço da Serra (2021), además de Guararema (en implementación; previsto para 2023) y Ribeirão Pires, que como vimos, posee exención tarifaria en los días domingo. En el mapa 1, es posible ver que la discusión acerca del derecho al transporte avanzó en la región, y además de estos cuatro municipios mencionados, otros quince poseen gratuidades focalizadas en grupos que definen como prioritarios. El levantamiento fue hecho en consulta a las leyes de transporte de cada uno de los municipios y en artículos de prensa que tratan del tema.

Mapa 1: Municipios de la Región Metropolitana de São Paulo que adoptan políticas de exención tarifaria (focalizadas[6] o universales) en el transporte público (2022)



Fuente: elaboración propia a partir de Acioli (2022); Arujá (2022); Barueri (2012); Bortolotto (2020); Caieiras (2006); Cajamar (2022); Carapicuíba (2022); Cotia (2009); Diadema (2017); Diário de Suzano (2016); Embu das Artes (2005); Embu-Guaçu (2007); Ferraz de Vasconcelos (2017); Francisco Morato (2017); Franco da Rocha (2000); Guarulhos (2019); Herruso (2021); Itapecerica da Serra (2008); Itapevi (2020); Itaquaquecetuba (2003); Jandira (2017); Juquitiba (1999); Mairiporã (2020); Marques (2021;2022); Mogi das Cruzes (1998); Osasco (2022); PLAMURB (2021); Poá (2014); Ribeirão Pires (2003); Roberto (2022; 2022); Santana de Parnaíba (2008); São Bernardo do Campo (2022); São Caetano do Sul (2003); São Paulo (2019); Taboão da Serra (2020).

[6] En el mapa no se contabiliza el conjunto de las gratuidades focalizadas garantizadas por leyes federales, como la gratuidad para los adultos mayores, personas con discapacidad y niños hasta 5 años.

5. LA FFPT EN VARGEM GRANDE PAULISTA: EL CASO DEL *TARIFA ZERO*

En este estudio vamos a revisar el caso de Vargem Grande Paulista, la primera ciudad en la Región Metropolitana de São Paulo en implementar un programa de exención tarifaria universal, el *Tarifa Zero* (en español, tarifa cero), en el año de 2019.

5.1 BREVE CONTEXTO DEL MUNICIPIO DE VARGEM GRANDE PAULISTA

Vargem Grande Paulista es uno de los 39 municipios que juntos componen la Región Metropolitana de São Paulo. El municipio está situado en la porción Sudoeste de la RMSP, haciendo parte de un conjunto de 8 municipios (tabla 2). Con un territorio de 33,512 km² y con una población estimada de 54.315 personas en 2021, Vargem Grande Paulista es considerada una ciudad de porte medio[7] en Brasil. En el 2010 poseía un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,770, considerado alto, y un PIB de R$ 2,7 mil millones, el quinto mayor de la región sudoeste de la RMSP (IBGE, 2019). Su principal actividad económica es la prestación de servicios privados (que representa 58,05% de su PIB), seguida por la industria (27,92%), los servicios públicos (12,04%) y la agroindustria (1,62%) (IBGE, 2019).

Con respecto a la recaudación fiscal, Vargem Grande también es el quinto municipio en comparación con sus vecinos de la región Sudoeste (tabla 3). La recaudación total del municipio fue de 194 millones de reales en 2020 (Meu Município, 2022). De acuerdo con el Índice Firjan de Gestión Fiscal 2021 (IFGF), un estudio de la Federación de las Industrias del Estado de Río de Janeiro (Firjan) que analiza la situación fiscal de 5.158 municipios brasileños, Vargem Grande Paulista tiene una gestión fiscal clasificada como *buena*, ocupando el 1020º lugar entre todas las ciudades estudiadas en el año 2020, en una escala creciente, de la mejor para la peor gestión fiscal. Aunque, de acuerdo con el estudio, Vargem Grande no esté en el rango de ciudades con gestión fiscal considerada como *excelente*, aun así hace parte del grupo de municipios con un índice de manejo fiscal superior a la media nacional (Firjan, 2021). El IFGF analiza la situación fiscal a partir de cuatro indicadores: autonomía, gastos con personal, liquidez y capacidad para hacer inversiones. Para el caso de Vargem Grande, el estudio de 2020 clasificó la autonomía y la liquidez como ejes de *excelencia* en gestión fiscal del municipio, mientras que la *capacidad* de inversión fue clasificada como *buena*. El punto más crítico fue el eje gastos con personal, dónde la situación fue clasificada como *crítica*.

[7] En Brasil, una ciudad es considerada de porte medio si posee una población de entre 50 y 100 mil habitantes, o si su densidad demográfica es superior a 80 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras su población esté entre 20 y 50 mil habitantes (Agência Senado, 2009).

Tabla 3: El PIB (2019) y la recaudación fiscal (2020) de los ocho municipios de la porción Sudoeste de la Región Metropolitana de São Paulo, por orden alfabético

Municipio	PIB (2019)	Recaudación (2020)
Capital (São Paulo)	*R$ 763 mil millones*	*R$ 66 mil millones*
Cotia	R$ 13 mil millones	R$ 1,03 mil millones
Embu das Artes	R$ 14,7 mil millones	R$ 848 millones
Embu-Guaçu	R$ 1,2 mil millones	R$ 156 millones
Itapecerica da Serra	R$ 3,8 mil millones	R$ 502 millones
Juquitiba	R$ 544 millones	R$ 80 millones
São Lourenço da Serra	R$ 255 millones	R$ 45 millones
Taboão da Serra	R$ 8,8 mil millones	R$ 864 millones
Vargem Grande Paulista	**R$ 2,7 mil millones**	**R$ 194 millones**

Fuente: elaboración propia a partir de IBGE (2019) y Meu Município (2022).

5.2 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA

Hasta el año 2016, la ciudad de Vargem Grande Paulista presentaba un tipo de modelo de transporte común en Brasil, que, como vimos en la explicación teórica, se caracterizaba por una concesión privada donde la tarifa es la garantía financiera del negocio. Como Vargem Grande es una ciudad geográficamente extensa, la municipalidad local fue constantemente presionada por la concesionaria de transportes para hacer reajustes anuales en la tarifa. Sin embargo, como la ciudad tiene una renta media baja, la autorización de estos aumentos de tarifas siempre se ha considerado una medida extremadamente impopular, lo que ha llevado a la municipalidad a congelar el precio del transporte en años electorales, un fenómeno que no ocurre sólo en Vargem Grande, siendo también común en considerable parte de las ciudades brasileñas (Haddad, 2017). En 2016, año de elecciones municipales,

se volvió a congelar la tarifa, y eso fue lo que motivó que la concesionaria Danubio Azul rescindiera el contrato de concesión del transporte público municipal en Vargem. Así, la ciudad tuvo que contratar de urgencia una nueva empresa, la Viação Adilson Lima, que tomó el control del sistema de transporte público en el municipio.

Sin embargo, para garantizar la viabilidad financiera del negocio a partir de 2017, la Adilson Lima reestructuró la red, excluyendo líneas y acortando recorridos. El nuevo sistema estaba compuesto por cuatro líneas con amplios recorridos, que atravesaban la ciudad pasando por su zona central. Su flota total estaba compuesta por ocho vehículos y la tarifa pagada por el usuario era de R$ 3,70, es decir, un solo viaje de ida y vuelta representaba el 0,9% del salario mínimo vigente en la época[8]. El sistema implantado tampoco llegaba a toda la periferia del municipio, lo que se reflejaba en las cifras de su cobertura poblacional: el 76% de los residentes vivían en regiones cubiertas por el transporte municipal, mientras que el 24% restante quedaba excluido de la red. Y finalmente, los vehículos circulaban sólo en las horas de mayor flujo de pasajeros, es decir, de lunes a viernes, de 6 a 19 horas, y sin recorridos en los domingos y días festivos (Pereira, 2020).

El empeoramiento de la calidad de la red, unido a las elevadas tarifas, ocasionó una fuga de los usuarios del transporte público municipal. Además de priorizar los viajes a pie, el sistema municipal comenzó a enfrentar una doble competencia: la primera fue la popularización de las aplicaciones de transporte individual, como el Uber, que abarató momentáneamente sus tarifas para los usuarios de la Región Metropolitana de São Paulo (Balago, 2017); la segunda competencia, por su vez, vino del transporte público intermunicipal administrado por el gobierno estadual, que presenta tarifas más caras, pero con horarios más confiables, y con vehículos de mayor calidad (Pereira, 2020). En una comparación entre los estudios Origen y Destino 2007 y 2017, elaborados por la Compañía del Metropolitano de São Paulo (CMSP), se observa que el porcentaje de viajes realizados en transporte público por autobús cayó en Vargem Grande en un período de 10 años, bajando de un total de 14.182 viajes en 2007 para 12.551 viajes en 2017. En 2007, el autobús representaba un 18% de todos los desplazamientos hechos en Vargem, mientras que, en 2017, el autobús representó 13% de los viajes realizados en el municipio, una caída de 5 puntos porcentuales (CMSP, 2019). El descenso del uso del autobús acentuó en Vargem un fenómeno que también se observó en toda la Región Metropolitana (tabla 4). Mientras la caída en uso de transporte en toda RMSP fue de 4 puntos porcentuales, la de Vargem Grande fue de 5 puntos porcentuales, ligeramente por encima de la media regional. La utilización del autobús sufrió, por su vez, una caída igualmente por encima de la media metropolitana en grande parte de los municipios de la región Sudoeste de la RMSP: en Taboão da Serra esa caída fue de 13 puntos porcentuales, mientras que en Cotia ella llegó a los 16 puntos.

[8] El salario mínimo en Brasil en el 2016 fue de R$ 880,00 mensuales (DIEESE, 2015).

Tabla 4: Total de desplazamientos mensuales hechos por autobús en las ciudades de la porción Sudoeste de la Región Metropolitana de São Paulo en 2007 y 2017

Municipios	2007			2017			Diferencia en el % de viajes hechos por autobús (2007-2017)
	Viajes totales	Viajes en autobús	% de viajes hechos por autobús	Viajes Totales	Viajes en autobús	% de viajes hechos por autobús	
Cotia	306.123	112.728	37%	446.446	93.978	21%	-16 p. p.
Embu das Artes	221.254	59.899	27%	474.321	75.938	16%	-11 p. p.
Embu-Guaçu	99.665	18.325	18%	106.020	19.928	19%	0 p. p.
Itapecerica da Serra	237.473	53.297	22%	281.878	52.505	19%	-4 p. p.
Juquitiba	38.255	5.759	15%	43.860	5.003	11%	-4 p. p.
São Lourenço da Serra	31.247	4.131	13%	20.143	1.596	8%	-5 p. p.
Taboão da Serra	378.955	123.009	32%	466.745	90.969	19%	-13 p. p.
Vargem Grande Paulista	**78.745**	**14.182**	**18%**	**96.143**	**12.551**	**13%**	**-5 p. p.**
Total RMSP	*38.094.385*	*9.034.074*	*24%*	*42.006.660*	*8.304.473*	*20%*	*-4 p. p.*

Fuente: elaboración propia a partir del conjunto de datos de las tablas 16 de los estudios Origen y Destino 2007 (CMSP, 2009) y Origen y Destino 2017 (CMSP, 2019).

Con esta fuga de pasajeros, la crisis financiera, que ya existía en el transporte público de la ciudad, se agudizó. En este contexto, la Viação Adilson Lima comenzó a exigir una contrapartida financiera al municipio para mantener la operación del sistema. Esta contrapartida, de acuerdo con el gobierno de la ciudad, sería el pago de un subsidio mensual de R$ 250.000,00 de manera a compensar la pérdida en la recaudación de las tarifas. Descontentos con esta situación, la nueva gestión, que acababa de asumir la municipalidad tras coronarse victoriosa en las elecciones de 2016, decidió intervenir en la concesión del sistema. El arbitraje estatal se concretiza en 2018, por medio del decreto n. 165/18, dónde el nuevo alcalde Josué Ramos, del Partido Liberal, promulga la intervención directa en la red de transportes, lo que, en la práctica, significó la ruptura con el contrato vigente hasta entonces. A partir de esta medida, la municipalidad tuvo que asumir la responsabilidad de prestar el servicio de transporte en Vargem Grande ofrecido y operado por el Estado (Vargem Grande Paulista, 2018).

Para poner en marcha esta intervención, la gestión municipal tuvo que crear, con carácter de urgencia, un sistema de transporte público estatal de forma improvisada, con vehículos que la ciudad ya tenía en su flota (como los autobuses destinados al transporte escolar, por ejemplo). Al mismo tiempo, la ciudad convocó un estudio para la construcción de un nuevo sistema de transporte concesionado, que debiera cumplir

tres requisitos: ser un convenio menos costoso para la municipalidad; contemplar a más barrios de la ciudad en los itinerarios; y disponer de mejores horarios de funcionamiento, bien cómo operar el sistema a los fines de semana y días festivos. Sin embargo, mientras se estudiaba el desarrollo del nuevo sistema de concesión, la gestión municipal se dio cuenta de que su improvisado transporte estatal había conseguido la adhesión de más usuarios, debido a que el hecho de que el servicio se ofrecía de forma gratuita. Por ello, basándose en esta experiencia, la municipalidad y la empresa que ganó el concurso para diseñar el nuevo sistema, la consultora Pólo Planejamento, decidieron estudiar la posibilidad de la ciudad adoptar un sistema de transporte público gratuito y universal.

5.3 LA PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE CONCESIÓN

Para la sorpresa de la gestión municipal, los resultados del estudio revelaron que salía más barato para las finanzas del municipio adoptar un modelo de transporte concesionado sin cobro de tarifas que un modelo de concesión tradicional, con cobro de tarifas. El servicio tarifado representaría un gasto mensual de R$ 535.975,00 en subsidios, mientras que el servicio sin tarifas representaría un gasto mensual de R$ 456.754,00, cerca de R$ 79 mil menos, cómo es posible ver en la tabla 5.

Tabla 5: Comparación entre los dos modelos de concesión de transporte propuestos para Vargem Grande y el sistema vigente en el municipio (2019)

		Sistema concesionado vigente (2016)*	Proyecto de sistema concesionado, con cobro de tarifas	Proyecto de sistema concesionado, con gratuidad tarifaria
Demanda Media de Pasajeros	Día hábil	1003	2185	2841
	Mes	24 mil	53 mil	70 mil
Media de Kilómetros recorridos en el mes (por vehículo)		34 mil	67 mil	67 mil
Índice de Pasajeros por Kilómetro (IPK)[9]		0,71	0,8	1,04
Receta Media Mensual (por cobro de tarifas)		**R$ 65.135,00**	**R$ 141.872,00**	**R$ 0**
Receta por pasajero		R$ 2,63	R$ 2,63	R$ 0
Remuneración a la concesionaria		**R$ 24.331,00**	**R$ 45.252,00**	**R$ 30.492,00**
Costo variable del sistema		R$ 58.525,00	R$ 118.758,00	R$ 118.758,00
Costo fijo del sistema		R$ 274.316,00	R$ 500.280,00	R$ 298.369,00
Costo total del sistema		**R$ 364.462,00**	**R$ 677.847,00**	**R$ 456.754,00**
Costo por pasajero		R$ 14,73	R$ 12,58	R$ 6,52
Subsidio Mensual (pago por la Municipalidad)		**R$ 299.327,00**	**R$ 535.975,00**	**R$ 456.754,00**

* El sistema anterior de concesión estuvo vigente en Vargem Grande hasta 2018, pero los datos en la tabla son referentes al año 2016.

Fuente: elaboración propia a partir del estudio interno diseñado por la consultoría Polo Planejamento (Vargem Grande Paulista, 2019).

El modelo de concesión existente en Vargem hasta 2018 era una versión del modelo más común de transporte público concesionado que existe en Brasil, cuya historia revisamos en el inicio de esta tesis. En términos técnicos y financieros, esta es un tipo de concesión que, de acuerdo con el entrevistado Thiago Von Zeidler, funciona para grandes municipios y capitales estaduales, como São Paulo y Río de Janeiro, pero que produce costos extremadamente altos para los municipios de medio y pequeño

[9] El Índice de Pasajeros por Kilómetro Recorrido (IPK) expresa la relación entre la cantidad de pasajeros pagantes de tarifa transportados y el kilometraje recorrido. Para un sistema de concesión con cobro de tarifa al usuario, cuanto más alto es el IPK, más productivo es el sistema de transporte (NTU, 2008).

porte. La concesión se queda más cara para este último grupo porque, en el modelo adoptado, están embutidas obligaciones que hacen poco sentido para las realidades de ciudades menores. Las empresas concesionarias se quedan obligadas a abonar los costes de mantener y operar un gran garaje, los servicios de limpieza de los autobuses, los servicios de impresión de tarjetas para el cobro de la tarifa, entre otros. Estos costos, por su vez, son repasados a las municipalidades y a los ciudadanos, que pagan la factura por medio de los subsidios y de las tarifas. Pero, como los municipios menores no tienen la capacidad técnica para hacer una fiscalización correcta de los sistemas de transporte, en la práctica, las municipalidades y la ciudadanía pagan por servicios caros y que ni siempre son hechos.

En el modelaje del sistema gratuito, el problema de los altos costes fue enfrentado, dónde los formuladores eligieron sacar algunas obligaciones de la concesionaria, sobre todo las obligaciones relacionadas a control de pago. Una de ellas fue la remoción de una profesión común en Brasil: el *cobrador*, un fiscal de pago presente en todos los autobuses, en una función complementar a la del chofer. El cobrador es responsable por recibir los pagos en efectivo, así como fiscalizar el uso de las tarjetas de pago y el buen uso de las gratuidades concedidas por ley, además de fiscalizar, denunciar y evitar las evasiones. Como el acceso a la red de transportes sería gratuito, la profesión del cobrador caería en desuso, y con ella, la necesidad de mantener un segundo funcionario embarcado en los autobuses, lo que representaría una gran economía en el coste total de la operación.

Además del fín de los cobradores, la gestión municipal de Vargem optó por un sistema sin ningún mecanismo de control. Es decir, los autobuses no serían equipados con torniquetes electrónicos, ni tampoco con un sistema de identificación del usuario (tarjetas, cámaras, entre otros). De acuerdo con Zeidler (2022), la remodelación del sistema generó un 30% de reducción de los costes totales de operación. Es decir, el estudio descubrió que la receta proveniente del cobro de las tarifas no compensa el coste de mantener un eficiente sistema de control de pago.

Otro pilar importante del nuevo modelo de concesión es precisamente la revisión del modelo de remuneración de la operadora concesionada. En la actualidad, como descrito brevemente en el capítulo 3, la operadora es remunerada a través de la tarifa paga por el usuario cada vez que este ingresa en el sistema de transporte. Es decir, la concesionaria es remunerada por un monto variable, que es definido por el número de usuarios que atiende, lo que genera los problemas discutidos en el capítulo 3. Además de esto, los gobiernos locales complementan la receta de las concesionarias con el pago de un subsidio, destinado a garantizar un valor mínimo de ganancia, que es establecido en el convenio de concesión para evitar que la operadora sea perjudicada por eventuales caídas en el número de usuarios e/o intemperies políticas y sociales. Además de eso, el subsidio también tiene la finalidad de reponer los costes de los viajes de aquellos grupos sociales no pagantes, beneficiados con políticas de gratuidad parcial focalizada.

En Vargem Grande, este modelo fue reemplazado por otro tipo de remuneración, dónde la concesionaria recibe un valor fijo, definido por el número de kilómetros recorrido por las líneas de la red. En este nuevo modelo, incluso llamado de remuneración por kilómetro recorrido (*remuneração por quilômetro rodado*, en portugués), el operador del sistema de transporte no es remunerado por el número individualizado de personas que atiende; su remuneración ocurre de acuerdo al coste de la operación, la disponibilidad del servicio (que incluye, en este caso, la oferta de asientos para los pasajeros en el transporte) y por el kilómetro a ser recorrido por la línea de bus (valor definido de antemano por la municipalidad en el proceso licitatorio). La lógica es similar al de un alquiler simple de un servicio privado, como un automóvil con chofer o un salón de fiestas con dj, dónde el valor cobrado por el arriendo de este bien no depende del número de personas que dispondrán de él. En la práctica, este modelo ya era común en Brasil para la contratación de servicios como el transporte escolar, el transporte de pacientes de los servicios de salud, entre otros. La diferencia de Vargem es que el municipio optó por la extensión de este modelo de concesión también para el transporte público.

Conforme a los estudios de la consultoría Polo, la adopción de este modelo se mostró menos costosa para la municipalidad. Como visto en la tabla 5, el coste total de reformular el sistema a partir de un modelo de concesión común (tarifado) era de cerca de R$ 677 mil, mientras el costo de hacer lo mismo en un modelo de concesión sin cobro de tarifas era de cerca de R$ 456 mil, un 33% más barato. En una eventual adopción de un modelo tarifado, el coste por pasajero (es decir, por ingreso al sistema) sería de R$ 12,58, mientras que, en una adopción de un sistema con gratuidad, ese costo sería de R$ 6,52. De acuerdo con Zeidler (2022), el modelo gratuito se mostró menos costoso porque dejó fuera de las obligaciones de la concesionaria la prestación de servicios considerados secundarios, que como vimos, son exigidos en el modelo anterior de concesión. De esta manera, la obligación de tener un garaje y un servicio de limpieza de los autobuses, por ejemplo, fue reemplazado por indicadores de medición de calidad de la red. Es decir, la municipalidad exige que los autobuses sean limpios y bien cuidados, así como impide que la concesionaria los aparque en las calles a la noche, pero, no especifica cómo la concesionaria debe hacerlo, y con eso, los costes de estos servicios complementares no recaen sobre la municipalidad o sobre el usuario. En el modelo de concesión común, el valor de estos servicios era integralmente repasado a la sociedad.

5.4 NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN Y LOS NUDOS POLÍTICOS

Con la adopción de un nuevo modelo de concesión y la abolición del cobro de tarifas por viaje, el municipio y la consultoría tuvieron también que desarrollar un nuevo modelo de financiación de la red de transportes. Para no aumentar la recaudación del

Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU)[10], el principal cobrado por las municipalidades de Brasil, fue desarrollado un fondo especial para la financiación del sistema, el Fondo Municipal de Tránsito y Transporte Urbano (FMTU), dónde serían adicionadas nuevas fuentes de financiamiento. Para la definición de estas fuentes de financiamiento, fueron pensadas tres propuestas:

1) Transporte sería integralmente costeado por la totalidad del empresariado local: en esta proposición, todas las empresas con registro activo en el municipio deberían pagar una tasa mensual de R$ 54,28 sobre cada funcionario registrado, morador o no de Vargem Grande Paulista.

2) Transporte sería integralmente costeado por el empresariado local, limitado a empresas con más de 10 puestos de trabajo: en esta propuesta, por su vez, todas las empresas con registro activo en el municipio y con más de 10 funcionarios registrados deberían pagar una tasa mensual de R$ 62,36 sobre cada funcionario registrado, morador o no de Vargem Grande Paulista. De esta manera, se excluirían de la cuenta las microempresas y pequeñas industrias.

3) Transporte costeado parcialmente por el empresariado local y por la municipalidad: en esta última proposición, todas las empresas con registro activo en el municipio deberían pagar una tasa mensual de R$ 39,20 sobre cada funcionario registrado, morador o no de Vargem Grande Paulista, mientras que la municipalidad debería aportar tres fuentes de financiamiento al FMTU, siendo ellas:

a) El monto equivalente al subsidio que la municipalidad tendría reservado para el pago del subsidio del sistema anterior;

b) Recetas provenientes de la futura concesión de espacio publicitario en el sistema – sea en los autobuses, en las paradas y en el terminal central de buses de Vargem Grande – bien como la concesión de espacio en el terminal central para apertura de comercio y servicios;

c) Recetas provenientes del cobro de multas de tránsito y del cobro de estacionamiento en las vías públicas del municipio.

Después del consenso entre municipalidad y consultoría, fue definido que Vargem Grande adoptaría la última propuesta, lo que en la práctica significaba que la red de transporte público del municipio sería cofinanciada por la gestión municipal y el sector productivo, con la fijación de una Tasa de Transporte Público de Pasajeros (TTPP) a ser instituida para este último grupo. La idea de crear esa tasa, de acuerdo a Zeidler (2022) se originó de la idea de que el sector productivo debería asumir un rol

[10] En Brasil, las municipalidades tienen la responsabilidad de recaudar los siguientes impuestos: Impuesto por Transferencia de Bienes Inmuebles (ITBI), Impuesto sobre Servicios (ISS) y el Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU), siendo este último el más importante para la recaudación. Además de los impuestos, las municipalidades tienen el poder de instituir tasas.

protagónico en el financiamiento del nuevo sistema, así como ocurre en el modelo de sistema de transporte público gratuito adoptado por municipalidades europeas.

Para que la propuesta ganara la adhesión del empresariado local, la municipalidad optó por atacar un problema que este sector enfrentaba con relación al transporte público: el monto mensual gasto con el pago del *vale-transporte*. En Brasil, el vale-transporte es una asignación de un monto mensual por parte del empleador, con finalidad de asegurar la movilización del trabajador. Esta asignación es garantizada por la legislación federal desde 1985, y para cumplirla, el empleador tiene derecho a descontar hasta 6% del salario del trabajador. Caso el valor gasto con el desplazamiento ultrapase este porcentaje, el empleador es obligado por la misma ley a complementar el monto con recursos propios (Brasil, 1985). Lo que pasa es que, conforme el valor de la tarifa fue aumentado por arriba de la inflación, este porcentaje se quedó insostenible, lo que obliga a los empleadores a gastar cada vez más recursos con el desplazamiento de sus funcionarios. Entonces, lo que la municipalidad propuso en Vargem fue reemplazar el pago del vale-transporte por el pago tasa al municipio, con valor fijo de R$ 39,20 por funcionario. Como este valor en la época era menor que 6% de un salario mínimo (aproximadamente R$ 60[11]), y considerando que hay funcionarios que reciben más que salario mínimo (y el 6% incide sobre el valor total del salario), además del hecho de que el 6% del salario en la mayoría de las veces no cubría el valor real que el trabajador necesitaba pagar en el transporte[12], la cuenta terminó ventajosa para el empresariado.

Después de delimitar el nuevo modelo de recaudación fiscal, la municipalidad necesitaba de la aprobación del modelo por parte del sector productivo. Como el alcalde Josué Ramos, de un partido ideológicamente de derecha, era parte de este sector y tendría un buen tránsito con el empresariado local, las puertas fueron abiertas para que la municipalidad presentara su propuesta. En noviembre de 2019, la Asociación Comercial e Empresarial de Vargem Grande Paulista (ACE) promovió una charla con el alcalde y los secretarios del gobierno para explicar el nuevo proyecto al sector empresarial. De esta reunión, salieron dos compromisos: el primero es de que la ACE sería participante del Consejo de Gestión del FMTU, con voz activa sobre eventuales aumentos en el valor de cobro de la TTPP; el segundo es que la municipalidad debería comprometerse a flexibilizar el cobro a las empresas, aumentando su tiempo de adaptación a la nueva tasa (ACE, 2019).

Las reivindicaciones fueran aceptadas por la municipalidad y el proyecto de ley que reglamentaba el FMTU y la TTPP fue enviado a la Cámara Municipal (poder legislativo de la ciudad) que la aprobó por unanimidad. En el texto final de la ley complementar 94/2019, promulgada en diciembre de 2019, otros beneficios fueron concedidos al empresariado:

[11] El sueldo mínimo en Brasil en 2019 era de R$ 998,00 (DIEESE, 2018).

[12] De acuerdo con Pereira (2021), el coste medio gasto con transporte para el empresariado de Vargem Grande Paulista era mayor que R$ 200 por trabajador.

1) Quedaron exentas del pago de la tasa las empresas cuyo monto gasto con el vale-transporte fuera menor al monto a ser gasto con la TTPP en el mes de octubre de 2019;

2) Las empresas cuya parte de los funcionarios ejerzan actividad laboral fuera del municipio no necesitaban pagar la tasa correspondiente a estos funcionarios;

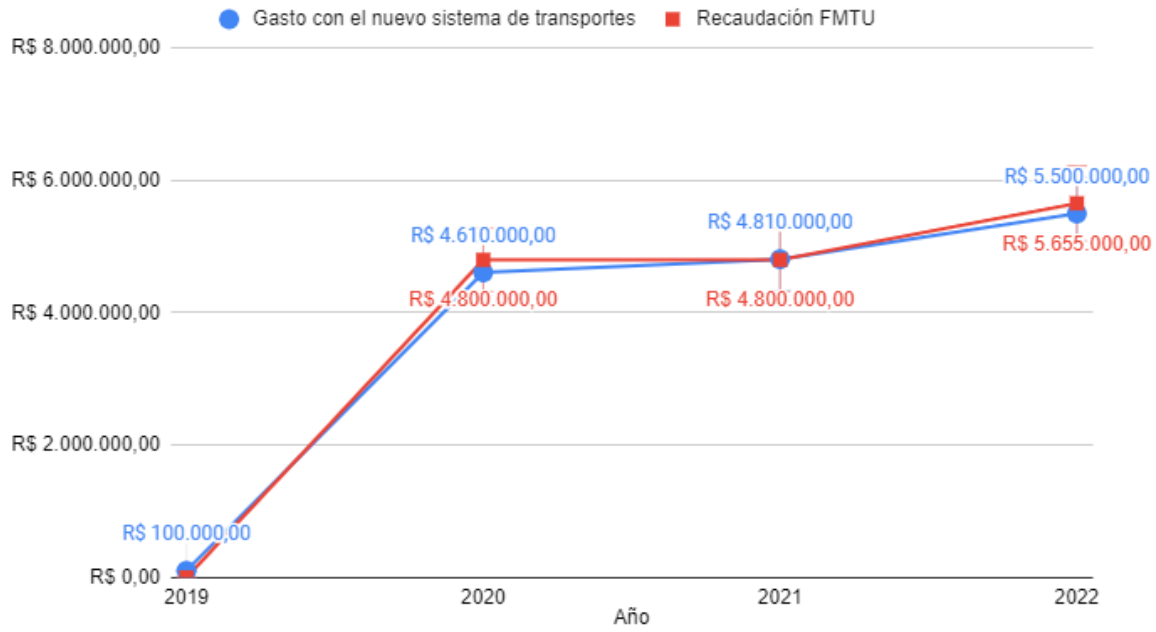
3) Las empresas cuya parte de los empleados ejerzan actividades laborales fuera del horario de funcionamiento del sistema de transporte público municipal no necesitaban pagar la tasa correspondiente a estos funcionarios;

4) Quedaron exentos del pago de la tasa los micro emprendedores individuales, los partidos políticos, las iglesias y entidades religiosas, los sindicatos de trabajadores, y las instituciones educacionales y de asistencia social sin fines de lucro (Vargem Grande Paulista, 2019).

El nuevo sistema, todavía, empezó a operar antes del término de las negociaciones con el sector productivo. Como la propia municipalidad ya tenía presupuesto reservado para pagar el subsidio de un sistema común, ese monto fue empleado para mantener el sistema de transporte gratuito, que empezó a operar en Vargem Grande Paulista en 5 de noviembre de 2019. El transporte gratuito empezó con siete nuevas líneas, definidas de acuerdo con la demanda captada por las pesquisas de origen y destino hechas por la Polo, cuyos recorridos componían trayectos desde las periferias hasta el centro del municipio (ver mapas en anexo). Para la operación, la concesionaria empleó trece autobuses nuevos (anteriormente eran siete en toda la red).

A pesar de este nuevo sistema de transporte iniciar las operaciones sostenido 100% por el presupuesto municipal, el objetivo era que el FMTU se tornara la principal fuente presupuestaria de la red a partir de 2020. La previsión de la municipalidad era que el fondo recaudaría un monto de R$ 4,8 millones en el año 2020 (gráfico 1), pero eso no ocurrió efectivamente, debidos a los efectos financieros de la pandemia del Covid-19. Con la emergencia sanitaria y económica, la municipalidad decide posponer el cobro de la tasa de transporte para el 2021, y continúa a cubrir el coste del sistema con sus recursos propios. Ya en 2022, de acuerdo con Fiorita (2022), la TTPP ha financiado cerca de 70% de los costes del sistema, mientras que la municipalidad paga el valor restante de su propio presupuesto.

Gráfico 1: Previsión de gasto de la municipalidad con el nuevo sistema de transporte versus la previsión de recaudación con el FMTU (2019-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Presupuestaria Anual de Vargem Grande Paulista, años 2019, 2020, 2021 y 2022 (Vargem Grande Paulista, 2019; 2020; 2021; 2022).

La adopción de la nueva tasa de transportes fue bien recibida por el empresariado, pero, su obligatoriedad fue cuestionada a la justicia por un grupo empresarial, la red de supermercados Serrano Auto-Serviço Ltda. La empresa solicitó la impugnación del cobro de la tasa ante una corte local en diciembre de 2021, y su alegación fue que la municipalidad sólo puede instituir el cobro de una tasa a un contribuyente cuando esta tasa incide sobre un servicio que el contribuyente utilizó. Como el supermercado (persona jurídica) no utiliza el transporte público urbano, el cobro de una tasa de transporte sería irregular. La petición fue acogida por la jueza Patrícia Érica Luna da Silva, que decretó la suspensión inmediata del cobro de la TTPP para el grupo Serrano, bajo la misma argumentación: el cobro de la tasa no puede recaer sobre un tercero, que no beneficiario directo de la política a ser financiada por la tasa. Además de eso, hay un agravante, de acuerdo con la decisión de la jueza: como el vale-transporte está garantizado por la legislación, instituir una nueva tasa de transportes públicos podría caracterizarse como un doble cobro al contribuyente (TJ-SP, 2022). Hasta la fecha, esa fue la única empresa que se ha manifestado en contra del pago de la tasa.

6. ANÁLISIS DE RESULTADOS

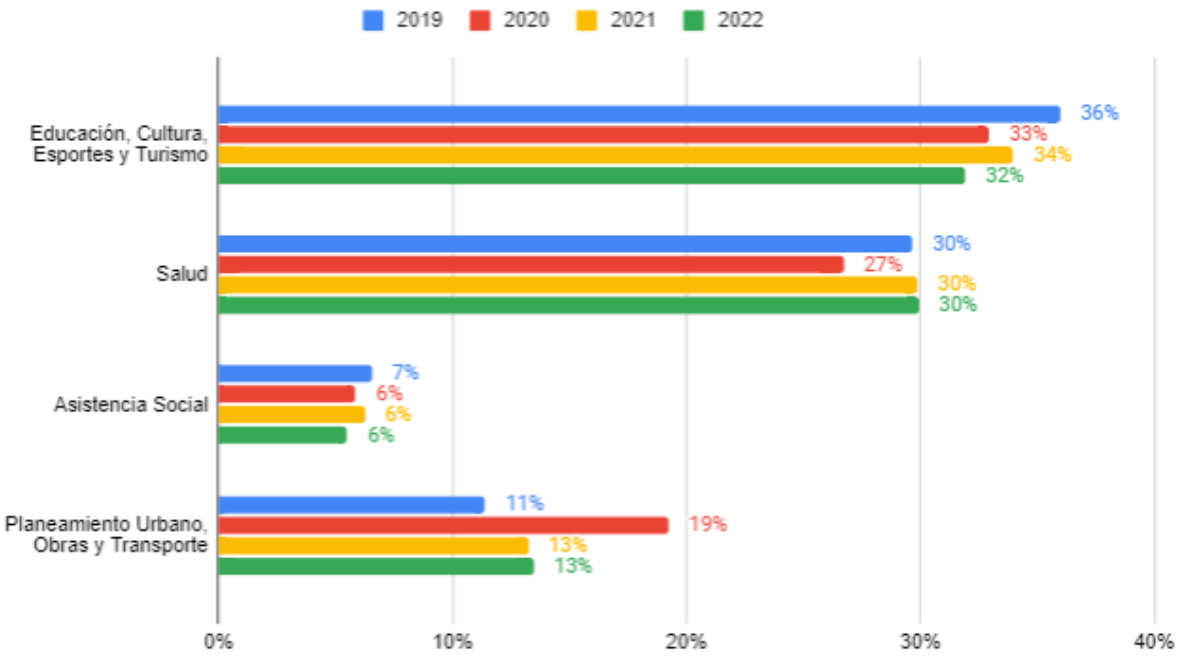
Dada la contextualización del *Tarifa Zero* en el capítulo anterior, analicemos ahora esta política pública a partir de la discusión teórica que guía este trabajo de tesis.

La política de *fare-free public transport* adoptada en Vargem Grande Paulista es una política pública de carácter universal de acuerdo con el concepto de Kerstenetzky (2006) y Ferraz y Vieira (2009), caracterizándose por la inclusión de todos los ciudadanos al sistema de transporte público, teniendo la ciudadanía como único y exclusivo requisito de acceso a esta red de transportes, lo que permite el ahorro de los costos intangibles, como el estigma y la vergüenza, descritos en el capítulo 4.

El *Tarifa Zero* también es una política altamente redistributiva en la línea de Lowi (1964; 1972) y Rawls (1971), ya que no se centra en proporcionar acceso al sistema de transporte público sólo a grupos específicos, sino a toda la sociedad, garantizando la universalidad, aumentando el sentido de justicia y con potencial de contribuir con la reducción de las desigualdades en el municipio. Si el sistema gratuito realizó 115 mil viajes mensuales en 2021, entonces el ahorro con el fin del pago de tarifa de autobús representó, para la sociedad, empresas y el Estado, un monto de cerca de 506 mil reales mensuales, si tomamos como base la tarifa de transporte de la ciudad de São Paulo en este período (R$ 4,40). En otras palabras, además de reducir las desigualdades al facilitar el acceso de todos al sistema de transporte, esta política también genera libertad económica para la ciudadanía, que ahora tiene más dinero libre para gastar con otras demandas.

Sin embargo, como vimos en Ferraz y Vieira (2009), incluso si un Estado tiene el interés y la voluntad política de garantizar un transporte asequible para todos, este mismo Estado tendrá que trabajar con la realidad de tener escasos recursos financieros para poner en marcha ese deseo. Eso ocurre sea porque nunca habrá recursos disponibles para mantener un sistema perfecto (escasez absoluta), o porque los recursos del Estado también necesitan financiar otros campos, como la educación y la salud (escasez relativa). Lo que pasa es que, como observado en el capítulo 5, Vargem Grande descubrió que mantener un sistema de transporte gratuito es más barato que mantener un transporte con el cobro de tarifas. Esto fue, incluso, lo que ha motivado el ingreso de esta política de exención tarifaria en la agenda pública de la ciudad. Por eso, la financiación de un sistema de transporte público gratuito abrió margen para que la municipalidad no necesitara aumentar los gastos con ese sistema a lo largo de los años subsecuentes, sobre todo en el periodo de pandemia, dónde la utilización del transporte y la recaudación con tarifas cayeron exponencialmente en toda la RMSP, debido a adopción de políticas de distanciamiento social. Así, la ciudad no ha necesitado hacer grandes cambios en el monto gastos con otras áreas esenciales (gráfico 2).

Gráfico 2: Porcentaje planeado para la destinación del presupuesto de Vargem Grande Paulista, por secretarías municipales (2019-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Presupuestaria Anual de Vargem Grande Paulista, años 2019, 2020, 2021 y 2022 (Vargem Grande Paulista, 2019; 2020; 2021; 2022).

Cómo es posible observar en el gráfico 2, la adopción de la exención tarifaria en el transporte público de Vargem Grande Paulista resultó en un esperado incremento en el monto asignado a la Secretaría Municipal de Planeamiento Urbano, Obras y Transportes en el año 2020 (pasando de 11% del total del presupuesto público en 2019 para 19% en al año siguiente), pero, el porcentaje del monto asignado para otras secretarías que trabajan con servicios esenciales no se ha reducido enormemente. En 2020, el presupuesto asignado para la Secretaria Municipal de Educación, Cultura, Deportes y Turismo registró una caída de 3 puntos porcentuales con relación al año anterior, y lo mismo pasó al monto destinado a la Salud; en la Asistencia Social, el monto osciló negativamente un punto porcentual. Pero, aunque los porcentajes del presupuesto destinados a esas secretarías hayan caído en 2020, la verdad es que el monto en reales ha subido para todas ellas (tabla 6).

Tabla 6: Monto planeado (en reales) para la destinación del presupuesto de Vargem Grande Paulista, por secretarías municipales (2019-2022)

Secretarias	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Educación, Cultura, Deportes y Turismo	R$ 56.095.705,30	R$ 58.552.157,30	R$ 57.060.500,00	R$ 66.757.000,00
Salud	R$ 46.235.200,00	R$ 47.508.283,20	R$ 50.188.920,00	R$ 62.567.900,00
Asistencia Social	R$ 10.225.140,90	R$ 10.439.655,90	R$ 10.502.133,40	R$ 11.526.073,40
Planeamiento Urbano, Obras y Transporte	R$ 17.780.600,00	R$ 34.208.070,00	R$ 22.252.900,00	R$ 28.181.100,00
Presupuesto Total Municipalidad	R$ 155.892.000,00	R$ 177.810.000,00	R$ 167.972.000,00	R$ 209.130.000,00

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Presupuestaria Anual de Vargem Grande Paulista, años 2019, 2020, 2021 y 2022 (Vargem Grande Paulista, 2019; 2020; 2021; 2022).

Por lo tanto, la inversión en transporte universal gratuito realizada por la municipalidad de Vargem no ha perjudicado la inversión y financiación de otras áreas que corresponden a la administración pública de esa localidad, estando dentro de su reserva de lo posible. La adopción del nuevo modelo de concesión de transportes, por su vez, se ha presentado ventajosa para Vargem Grande en tres ejes: financiero, social y político.

En el eje financiero, la remuneración mensual a la concesionaria en el sistema anterior, con cobro de tarifas, representaría un coste mensual de R$ 45 mil, mientras el pago a la concesionaria en un sistema de remuneración por kilómetro recorrido representaría un coste de aproximadamente R$ 30 mil, una economía de cerca de 33%. Por consiguiente, la adopción de remuneración por kilómetro recorrido se presentó menos costosa para el erario. Para las concesionarias, por su vez, la ventaja de este modelo de concesión es que, como la remuneración siempre será un valor fijo, esto genera una previsibilidad presupuestaria. Las empresas saben el monto exacto que van a recibir por la prestación del servicio, y por lo tanto, se eliminan los riesgos, una vez que sus remuneraciones serán menos expuestas a las crisis que generan caídas en el número de usuarios, así como no necesitan preocuparse con evasiones ni con la inversión en manutención de un sistema de cobro de tarifas, como pago de seguros, sistemas electrónicos para el cobro de tarifa, etc.

Del punto de vista social, la tarifa representaba, como también vimos en el capítulo 3, una barrera entre los ciudadanos y el transporte. Sin el cobro de tarifas, el sistema es capaz de absorber una demanda reprimida por este servicio y fomentar el sentimiento de justicia en la sociedad. En el sistema anterior, todas las veces en que el número

de pasajeros caía, era necesario producir ajustes en la red, dónde se quitaban líneas y acortaban recorridos. De esa manera, la caída de usuarios era un incentivo para reducir el sistema y empeorar sus condiciones, lo que, por su vez, generaba estímulo al abandono del transporte público por parte de los usuarios. En este círculo vicioso, las condiciones del transporte se deterioraron. Con el transporte sin cobro de tarifas, hubo un incentivo al uso del sistema por parte de la población, lo que permitió a la municipalidad el quiebre de este círculo. En Vargem, el número de viajes mensuales en el sistema de buses municipales pasó de 24 mil en 2016 para 115 mil en 2021, es decir, hubo un crecimiento de 338% en la demanda después de la adopción del nuevo modelo de concesión, lo que revirtió el panorama de queda en la utilización del transporte público del municipio (Fiorita, 2022).

La demanda ha crecido tanto, que la municipalidad tuvo que hacer ajustes en el planeamiento inicial de líneas y horarios, para que la red absuelva la nueva realidad.

En el punto de vista político, por su vez, la previsibilidad también fue buena para la gestión pública, que sabe con antelación el valor que tendrá que pagar por el servicio, lo que reduce el impacto en las cuentas públicas, además de reducir la tensión política envuelta en los aumentos anuales de tarifa de transporte. En Vargem Grande, la previsibilidad fue fundamental para la adopción de la gratuidad universal porque, a partir de ella, la gestión puedo calcular el monto exacto que tenía que reservar para el sistema funcionar. A partir de eso, la municipalidad crea un fondo municipal especial, el Fondo Municipal de Transportes, afines de reservar parte del presupuesto anual para esta finalidad.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Los problemas relacionados a la movilidad no son nuevos en Brasil. El país es mayoritariamente urbano, con grandes ciudades que se construyeron bajo una segregación socioespacial, dónde es común que los trabajadores más pobres vivan en periferias, geográficamente aislados de una región central en la cual se encuentran casi todas las oportunidades que dispone una gran ciudad, entre ellas, los mejores puestos de trabajo. De esa configuración urbana, se originó la necesidad de crear una extensa red de transporte, capaz de garantizar el desplazamiento casa-trabajo entre las periferias y las regiones centrales.

Desde la creación de esta red hasta las décadas subsiguientes, la problemática del transporte público en Brasil fue reducida a facilitar la llegada del trabajador a su empleo. El país se ha preocupado en mejorar la calidad del sistema y en hacerlo llegar cada vez más lejos en las zonas urbanas. Recuperaron líneas de tren, construyeron sistemas de metro y tranvías, compraron nuevos autobuses e hicieron una mejor conexión entre las periferias y los respectivos centros de las ciudades. Estos fueron avances importantes, pero este abordaje exclusivamente técnico ha desconsiderado que, en Brasil, el problema del transporte público se fusiona con cuestiones sociales, como la pobreza, que impide el acceso de todos al sistema.

Históricamente, se ha garantizado el acceso del trabajador formalizado al ir y venir de su empleo, con la otorga del *vale-transporte*, capaz de costear sus tarifas en este traslado básico. Pero, no se entendía relevante garantizar a la población el derecho a utilizar el mismo sistema de transporte para hacer algo más en la ciudad que apenas trabajar, como, por ejemplo, graduarse en una universidad, ir a un cine, a un museo, a un teatro, hacer compras, acompañar un partido de fútbol, pasar una tarde con los hijos en la playa de Copacabana, tomar un helado con amigos en la avenida Paulista, entre otros. Por eso, con algunas excepciones, el Estado no asumió la responsabilidad de manejar la red de transporte, repasando casi que integralmente esa gestión al sector privado, que moldeó el sistema para generar lucro. Generar lucro sobre el derecho constitucional del ir y venir. En esa lógica, la demanda de los usuarios no es la principal preocupación del operador de la red, y si no tienen cómo pagar por el sistema, tampoco pueden ingresar. Así nació y creció el modelo de transporte público brasileño.

La ventana de oportunidades para cambiar esa situación se originó en las protestas de junio de 2013, cuando el tema del acceso al transporte finalmente ingresó en agenda pública del país. Esta ventana se amplía en el 2015, con la inclusión del transporte en la lista de derechos sociales garantizados por la Constitución Federal. A partir de entonces, distintos gobiernos subnacionales pasan a considerar la idea de proveer un transporte público sin tarifas. Distinto de lo que se sucedió en Europa, las políticas de *fare-free public transport* en Brasil pasaron a hacer sentido por su carácter

pragmático: en general, eran menos costosas para el presupuesto público y ampliamente populares. Así fue en Vargem Grande Paulista, la primera ciudad en la Región Metropolitana de São Paulo, la más poblada de Brasil, en implementar una política de exención tarifaria universal en los transportes.

Vargem Grande tendría un modelo de concesión de transporte típico en Brasil: toda la operación estaba a cargo de una empresa privada, que recibía una remuneración por la provisión, aseo y mantenimiento de los autobuses, la contratación de personal, el alquiler de un garaje, la emisión de tarjetas y por el funcionamiento del sistema de pago. El financiamiento de este modelo estaba sostenido por el pago individual de una tarifa, cada vez que un usuario ingresaba en un autobús del sistema. En la última década, este modelo de financiación empezó a mostrarse poco eficiente, una vez que el sistema estaba perdiendo usuarios, debido a la crisis económica y la concurrencia con aplicativos de viaje de bajo costo, como el Uber, y el transporte intermunicipal. Esta situación reveló un ciclo vicioso del modelo: la caída de usuarios estimulaba a la concesionaria a reducir la calidad del sistema, lo que ocasionaba nuevas pérdidas de usuarios, y así sucesivamente.

Para compensar la pérdida de usuarios, la concesionaria empieza a exigir una contrapartida del municipio, un pago de un subsidio mensual que ayude a garantizar la ganancia y las condiciones mínimas de circulación. Presionada, la municipalidad entonces pasa a considerar otras formas de proveer el servicio sin gastar considerable parte de su presupuesto. Así nació la idea del Tarifa Zero, que empezó sus operaciones en el 2019. Además de la misión de ser menos costoso para el presupuesto mensualmente, la política tenía como objetivo mejorarla cobertura del sistema de transporte en la ciudad y asegurar el acceso de todos los ciudadanos a este sistema.

Para lograr éxito en poner en marcha esta política, Vargem Grande contó con algunas condiciones mínimas del punto de vista político y financiero. Del punto de vista político, la proximidad del alcalde Josué Ramos con el sector productivo fue primordial. El nuevo modelo de financiación fue basado en la creación de un fondo municipal, cuya principal dotación presupuestaria es una tasa de transporte aplicada a las empresas establecidas en el municipio, en el valor de R$ 39,20 por empleado. Esa tasa, que en la ciudad tiene el objetivo de reemplazar el bono de transporte pago por el empleador, no encontró fuerte resistencia en el sector empresarial, justamente porque el alcalde ha tenido libre tránsito para discutir los detalles de la política con este relevante grupo social.

Pero, es relevante destacar que hubo en la justicia brasileña decisión contraria al cobro de esta tasa por la municipalidad. Fue un caso aislado, pero como vimos, eso se debe a la alta popularidad y poder de manejo que el alcalde de este municipio tiene con el sector productivo. En otro contexto político, el cobro de una tasa similar podría resultar en una inseguridad jurídica para la mantención del sistema. En Guararema,

una ciudad de la Región Metropolitana de São Paulo que está implementado una política de tarifa cero basada en el caso de Vargem, la municipalidad no optó por hacer el cobro de una tasa justamente porque no había un consenso favorable entre el empresariado local.

Por eso, sería importante que la responsabilidad de la financiación fuera repartida con el gobierno federal, que actualmente casi se exenta de poner recursos propios en el transporte urbano. El ejemplo pionero de Vargem, de reemplazar el vale-transporte por una tasa que permita que el trabajador se movilice por la ciudad para más allá que el desplazamiento casa-trabajo, apunta para un camino ideal para ser seguido por las autoridades federales.

Desde el punto de vista financiero, lo que ayudó la ciudad de Vargem Grande a adoptar esta política fue que la ciudad disponía de presupuesto propio para bancar la transición entre los sistemas. Eso se debe a la buena gestión fiscal del municipio, lo que no es realidad de todos los gobiernos subnacionales en Brasil. Ahí vuelve la necesidad de un aporte financiero del gobierno federal.

Pero, el caso de Vargem también enseña que la adopción del transporte sin tarifas tampoco es algo extraordinario, visto que el nuevo modelo de concesión se presentó menos costoso, al pagar la concesionaria por kilómetro recorrido por los autobuses y no por pasajero que ingresa al sistema. La caída de la exigencia de un garaje, servicio de limpieza, cobradores, fiscales y de un sistema de pago, con sus torniquetes electrónicos, tarjetas y cámaras, también abarató el coste del sistema.

Todavía, en este sentido, el modelo de concesión adoptado también tiene sus limitaciones. La falta de un sistema de pago dificulta saber en la realidad cuántos usuarios ingresan al sistema. Los autobuses disponen de un torniquete convencional, que mide el ingreso de pasajeros por la puerta delantera, pero no mide los que ingresan por la puerta de atrás, y ni permite saber cuántas veces un mismo usuario está utilizando el sistema por día. Eso dificulta el planeamiento de la municipalidad con relación al trazado de nuevas líneas o a cambios en los trayectos. En Guararema, será adoptado un sistema de control de ingreso con tarjeta.

Otra limitación de este modelo tiene un carácter social. Con el fin de la función de cobrador, el ayudante del chófer responsable por el cobro de las tarifas, entidades de clase argumentan que se aumentaría los niveles de desempleo en el país. En el caso de Vargem, el sistema anterior ya había eliminado esta función, para reducir los costes de operación, entonces este no fue un tema relevante para esa localidad. Pero, para otros contextos municipales, seguramente el tema sería llevado en consideración.
En que pese los problemas, de acuerdo con la municipalidad, la política adoptada fue un suceso también por un abordaje social. El secretario Fiorita cuenta orgulloso que creció el número de personas atendidas por programas de capacitación laboral,

dictados en centros comunitarios municipales en el centro de la ciudad. El mayor desplazamiento en el municipio también resultó, de acuerdo con él, en una mayor circulación de dinero en comercio local[13]. Esa potencialización se debe al hecho de que ahora, además del ciudadano tener la libertad de ir y venir gratuitamente al centro de la ciudad, este mismo ciudadano también dispone de más recursos libres de tu sueldo mensual, una vez que no tiene más que reservar parte de su presupuesto para su locomoción. Gracias al *Tarifa Zero* y a su carácter universal, los ciudadanos de Vargem Grande Paulista pueden por fin disfrutar de uno de sus más recientes derechos sociales asegurados por la Constitución.

[13] Esta hipótesis es difícil de ser comprobada científicamente, una vez que la implementación de la política se dio en el período de la pandemia. Así, es imposible comparar los niveles de ganancia del comercio local sin llevar en consideración otros factores, como la ampliación de la pobreza y el pago de bonos asistenciales por el gobierno federal en este período.

BIBLIOGRAFÍA

ACE (2019). ACE reúne contadores e prefeito para discutir programa Tarifa Zero. https://bit.ly/3hB3pHD. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Acioli, M. (2022) Gratuidade no transporte coletivo de Guararema começa a ser implantada. O Diário de Mogi. https://bit.ly/3VjJfAf. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Agência Senado (2009). Criados critérios de classificação do espaço urbano e rural. https://bit.ly/3Xz9PqJ. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Arujá (2022). Lei complementar n° 55, de 13 de outubro de 2022. https://bit.ly/3VA2ipD.

Barroso, L. R. (2002). *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas.* Rio de Janeiro: Renovar.

Barueri (2012). Decreto nº 7.278, de 9 de fevereiro de 2012. https://bit.ly/3GVLOnH. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Bazani, A. (2013). Câmara aprova transportes como direito social. Diário do Transporte. https://bit.ly/3ApYmRf. Consultado el 20 de mayo de 2022.

Belin, L. (2020). BRT de Curitiba é eleito um dos projetos mais influentes do mundo nos últimos 50 anos. ArchDaily Brasil. https://bit.ly/3NMaA9Q. Consultado el 4 de junio de 2022.

Bigolin, G. (2004). A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, 1(1). https://bit.ly/3Ast2RL

Bonduki, N. G. (1994). Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo (1930-1954). [tesis de doctorado, Universidade de São Paulo]. São Paulo: FAU-USP. https://bit.ly/3aexkBJ

Bortolotto, B. (2020). Pirapora do Bom Jesus inicia operação de ônibus com tarifa zero, na Grande SP. http://glo.bo/3VfiYSP. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Brasil. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 53.ed. Brasília: Câmara dos Deputados.

_____. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*. Rio de Janeiro.

_____. IBGE (2015). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.

_____. IBGE (2019). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019.

_____. IBGE (2019). Panorama Cidades: Vargem Grande Paulista. https://bit.ly/3VHwbV5. Consultado el 20 de mayo de 2022.

IBGE (2019). POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018. https://bit.ly/3yKM1FK. Consultado el 20 de mayo de 2022.

_____. Lei n. 7.418, de 16 de dezembro de 1985. https://bit.ly/3hPFVi0. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

Caieiras (2006). Lei complementar nº 3912, de 20 de novembro de 2006.. https://bit.ly/3OLARak. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Cajamar (2022). Oficio N° 783/2022 - PMC/SMG. https://bit.ly/3FbDPlb. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Carapicuíba (2022). Gratuidades. https://bit.ly/3vagxX9. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Carvalho, C. H. R. D. *et al*. (2013). Tarifação e financiamento do transporte público urbano. IPEA. https://bit.ly/3OKwICL

CMSP (2009). Pesquisa Origem e Destino 2007. https://bit.ly/3AMofKu

CMSP (2019). Pesquisa Origem e Destino 2017. https://bit.ly/3ANDcf1

Cotia (2009). LEI Nº 1479, DE 29 DE JANEIRO DE 2009. https://bit.ly/3WQwaPx. Consultado el 20 de mayo de 2022.

Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (1940). *Código Penal*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro.

Diadema (2017). Lei municipal Nº 3.665, de 11 de setembro de 2017. https://bit.ly/3UgUubs. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Diário de Suzano (2016). Nova lei obriga gratuidade aos desempregados em ônibus municipais. https://bit.ly/3hG3rhr. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Embu das Artes (2005). LEI Nº 2181 DE 23 DE NOVEMBRO DE 2005. Consultado el 18 de octubre de 2022. https://bit.ly/3V7TfMc. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Embu-Guaçu (2007). LEI Nº 2099/2007. https://bit.ly/3hG4TA6. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015 (2015). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 53.ed. Brasília.

Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, 85-116. https://bit.ly/3RcTUer

Ferraz, O. L. M. Vieira, F. S. (2009). Direito à saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. *Dados*, 52, 223-251. https://bit.ly/3If3eKN

Ferraz de Vasconcelos (2017). Lei 3448 de 11 de janeiro de 2022. https://bit.ly/3VcCGig. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Firjan (2021). IFGF: Vargem Grande Paulista - SP (Ano 2020). https://bit.ly/3FCIgEA. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Forrester, V. *O horror econômico*. UNESP.

Francisco Morato (2017). LEI Nº 2.970/2017 DE 09 DE OUTUBRO DE 2017. https://bit.ly/3v9pbFw. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Franco da Rocha (2000). LEI Nº 78/2000 DATA 30/03/2000. https://bit.ly/3hOjmtM. Consultado el 18 de octubre de 2022.

O Globo (2013). *Washington Luís inaugura a primeira rodovia asfaltada do país, a Rio-Petrópolis*. http://glo.bo/3OK35Bj

Gregori, L. (2016). A luta pela universalidade das políticas públicas de transporte. *Revista de Políticas Públicas*, 117-126. https://bit.ly/3bLzetL

Guarulhos (2019). Lei nº 7.808, de 20 de dezembro de 2019. https://bit.ly/3EO9LuB

Haddad, F. (2017). Vivi na pele o que aprendi nos livros. https://bit.ly/3i8N1h7

Hayek, F. (1993). *The Constitution of Liberty.* London: Routledge.

Herruso, H. (2021). Reajuste da tarifa de ônibus em Mogi é o menor da região; veja panorama do Alto Tietê. *O Diário de Mogi*. https://bit.ly/3XGXFfu. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Itapecerica da Serra (2008). Lei nº 1964, de 29/12/2008. https://bit.ly/3gPGMyr. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Itapevi (2020). LEI COMPLEMENTAR Nº 130, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2020. https://bit.ly/3YCWyxR. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Itaquaquecetuba (2003). DECRETO Nº 5194, DE 04 DE JUNHO DE 2003. https://bit.ly/3YC8ccm. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Jandira (2017). LEI COMPLEMENTAR Nº 78, DE 29 DE MARÇO DE 2017. https://bit.ly/3Gb2szb. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Juquitiba (1999). LEI Nº 934. https://bit.ly/3hDIzY6. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Kębłowski, W. (2018). Free Public Transit: Scope and Definitions. https://bit.ly/3uvGQHg

_____. (2020). Why (not) abolish fares? Exploring the global geography of fare-free public transport. *Transportation, 47*(6), 2807-2835. https://bit.ly/3As0Tu9

Kerstenetzky, C. L. (2006). Políticas Sociais: focalização ou universalização?. *Brazilian Journal of Political Economy*, 26, 564-574. https://bit.ly/3uqrRP5

Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715.

_____. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310.

Mairiporã (2020). LEI Nº 3.920, DE 13 DE JULHO DE 2020. Institui a Lei de Mobilidade Urbana do Município de Mairiporã e dá outras providências.

Maricato, E., *et al.* (2015). *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. Boitempo Editorial.

Marques, J. (2021). Em Santo André (SP), Passe Livre estudantil já está liberado para alunos que estão com aulas presenciais. https://bit.ly/3HVRVJk.

_____. (2022). Santa Isabel (SP) abre cadastramento para pessoas que têm gratuidade no transporte coletivo. https://bit.ly/3YIkzDU. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Marx, K. (2001). *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Civilização Brasileira. Livro I. (18ª ed.).

Melo, K. (2015). Erundina: incluir transporte entre direitos sociais é conquista da sociedade. EBC. https://bit.ly/3P20Mdn. Consultado el 20 de mayo de 2022.

Meu Município (2022). Vargem Grande Paulista. https://bit.ly/3FJFqxU. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Mogi das Cruzes (1998). Lei ordinária nº4834 de 1998. https://bit.ly/3YMgVZm. Consultado el 18 de octubre de 2022.

NTU (2008). Desempenho e qualidade nos sistemas de ônibus urbanos. São Paulo, NTU. https://bit.ly/3PQ0IOT. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Nunes Júnior, V. S. (2009). *A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. Editora Verbatim.

Oliveira Júnior, J. A. (2011). Direito à mobilidade urbana: a construção de um direito social. *Revista dos Transportes Públicos*, 33, 64. https://bit.ly/3NMEJ8V

Osasco (2022). Osasco terá passe emprego. https://bit.ly/3GdrAVN. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Passarinho, N. *et al*. (2013). Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política. http://glo.bo/3NTafSU. Consultado el 4 de junio de 2022.

Pereira, P. (2020). Sistema de transporte gratuito em Vargem Grande Paulista [charla]. Semana de Tecnologia dos Engenheiros e Arquitetos do Metrô. São Paulo.

PLAMURB (2021). Prefeitura de São Lourenço da Serra passa a oferecer transporte coletivo gratuito. https://bit.ly/3G9l5Cr. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Poá (2014). Lei n° 3.766, de 04 de dezembro de 2014. https://bit.ly/3hKdgLb. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Ramos, D. V., *et al*. (2017). A evolução do transporte público de passageiros por ônibus: uma revisão da literatura. *Synergismus scyentifica UTFPR*, 12(1), 254-261. https://bit.ly/3RcTkNH

Rawls, J. (1997). *Uma teoria da justiça*. Trad. Almiro Pisetta y Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes.

Ribeirão Pires (2003). Lei nº 4693, de 18/07/2003. https://bit.ly/3FOEM26. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Roberto, I. (2022). Mauá lança o “Vale Transporte Social” para desempregados. Mobilidade Sampa. https://bit.ly/3PKzn0t. Consultado el 18 de octubre de 2022.

_____. (2022). Rio Grande da Serra anuncia aumento no valor da tarifa de ônibus. Mobilidade Sampa. https://bit.ly/3hO0ICj. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Santana de Parnaíba (2008). Lei nº 2915, de 20 de novembro de 2008. https://bit.ly/3PKY2SF. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Santini, D. (2022). Tarifa Zero universal no Brasil. https://bit.ly/3WvfRr0. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

Santos, G. D. C. F. M. (2007). Renda básica de cidadania. [tesis de pregrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro] Rio de Janeiro: PUC. https://bit.ly/3OM2TSi

Santos, V. D. Candeloro, R. J. (2006). *Trabalhos acadêmicos: uma orientação para a pesquisa e normas técnicas*. Porto Alegre: AGE, 73.

São Bernardo do Campo (2022). Isenção tarifária. https://bit.ly/3vetoYy. Consultado el 18 de octubre de 2022.

São Caetano do Sul (2003). Lei nº 4.174, de 09 de outubro de 2003. https://bit.ly/3PKqNio. Consultado el 18 de octubre de 2022.

São Paulo (2019). Decreto nº 58.639, de 22 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a consolidação e atualização das normas sobre Bilhete Único. https://bit.ly/3u7K5nO. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Soares, R. (2022). PASSE LIVRE NAS ELEIÇÕES: 378 cidades terão transporte público gratuito no segundo turno. Jornal do Commercio. https://bit.ly/3HUBWeK. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

Stiel, W. C. (1984). *História do transporte urbano no Brasil: história dos bondes e trólebus e das cidades onde eles trafegaram: "summa tranviariae brasiliensis"*. Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos.

Suplicy, E. M. (2002). *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez.

Taboão da Serra (2020). Decreto Municipal nº 2, de 02 de janeiro de 2020. https://bit.ly/3Wj5t69. Consultado el 18 de octubre de 2022.

Teixeira, A. Silva, E. A. (2016). Conflitos fundiários urbanos e sistema de justiça: judicialização da política ou politização da justiça?. *Mediações-Revista de Ciências Sociais*, 21(1), 124-144. https://bit.ly/3NJAv1Y

TJ-SP (2022). Processo 1002229-59.2021.8.26.0654. https://bit.ly/3v8ARbw. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

Vargem Grande Paulista (2018). Decreto Nº 165, de 31 de Julho de 2018. https://bit.ly/3GNPB6t.

_____. (2019). Lei nº 1.068, de 25 de fevereiro de 2019. https://bit.ly/3wbs3iz. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

_____. (2019). Lei complementar nº 94, de 11 de dezembro de 2019. https://bit.ly/3hto0l2. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

_____. (2019). Lei orçamentária anual 2019. https://bit.ly/3WjdeJj. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

_____. (2020). Lei orçamentária anual 2020. https://bit.ly/3WjdeJj. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

_____. (2021). Decreto nº 371, de 26 de março de 2021. https://bit.ly/3brtnnr. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

_____. (2021). Lei orçamentária anual 2021. https://bit.ly/3WjdeJj. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

_____. (2022). Lei orçamentária anual 2022. https://bit.ly/3WjdeJj. Consultado el 20 de noviembre de 2022.

Vermander, M. (2021). Exploring Fare-Free Public Transport in Brazil. [tesis de magíster, Vrije Universiteit Brussel] Brussels: VUB. https://bit.ly/3RkifiK

Vianna, M. L. T. W. (2000). *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas* (pp. 138-177). Rio de Janeiro: Revan.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi, 2. Porto Alegre.

ANEXOS

ANEXO A

Entrevista con Áureo Fiorita, secretario de planeamiento y transportes de Vargem Grande Paulista

Lucas Landin: O objetivo mesmo era conhecer um pouco do modelo, mais afundo, de Vargem Grande, entender como vocês conseguiram colocar isso dentro do orçamento.

Áureo Fiorita: Então, vamos lá, Lucas. Vamos falar um pouquinho de tarifa zero. Meu nome é Áureo Antônio Fiorita, sou engenheiro civil formado há 34 anos, sou secretário de obras e serviços municipais e também sou secretário de planejamento urbano e meio ambiente do município. Minha inserção na prefeitura primeiro deu-se em 1998, primeiro ano que eu já fui secretário. A questão do transporte público sempre foi um problema para todos os municípios, porque o transporte é um direito de todos e é uma coisa que pesa muito no orçamento do cidadão e pesa, também, para aqueles que são empregados que a empresa tem que dar o vale transporte e é item relevante. Nós tínhamos em novembro de 2019, até novembro de 2019, nós tínhamos um sistema de concessão de transporte público e o problema da concessão do transporte público pro empresário que é detentor da concessão nunca está satisfeito com o valor da tarifa e sempre solicita que tenha um subsídio da prefeitura para complementar essa conta. E essa conta é muito simples, tem um custo de operação dele do transporte menos o custo, menos a receita das passagens pelo número de passageiros e isso tem que sobrar o lucro dele para que ele possa virar a empresa dele. Caso contrário, ele solicita que o município entre com uma contrapartida ou com um subsídio para subsidiar o transporte público para não ter a necessidade de elevar demais o valor da tarifa para fechar essa conta. Em 2019 a empresa estava solicitando aumento de tarifa, nosso prefeito foi contra o aumento de tarifa, aí eles falaram que iam operar somente as linhas que davam lucro. Mas para fazer atender só pelo o interesse deles e esquecer do interesse público, decidimos naquele momento cancelar o contrato e fechamos, proibimos que a empresa circulasse no município. Da noite pro dia, nós *catamos* as vans da prefeitura e começamos a fazer no dia seguinte um transporte

gratuito,pois nós não tínhamos como contratar somente para atender a população num período curto até a gente fazer uma nova concessão do serviço de transporte. Nesse período que fizemos isso, começamos a ter ideias: será que a gente não conseguia criar um modelo onde a gente pudesse colaborar com a população e a população não pagar o custo desse transporte?

Contratamos uma empresa para fazer um estudo detalhado de todas as nossas linhas, fizeram pesquisas de *Origem e Destino* nas ruas, perguntando para as pessoas para criar nossas linhas. Nós tínhamos 4 linhas operando no município na época da concessão e 7 ônibus. Montamos um modelo com 7 linhas e 13 ônibus circulando. Aì começamos a fazer contas e se invés de fazer uma concessão,e se nós alocássemos o ônibus, com o motorista, combustível e manutenção e a operação seria nossa, do município. Nós determinamos 6h você sai daqui e vai para tal ponto. Assim criasse toda a rotina dos horários, tendo essa administração, essa operação, a gente estaria com o controle 100% nas mãos dos horários dos ônibus, a quantidade de ônibus, onde eles passariam e para a empresa que locasse os ônibus, também seria confortável porque ela também teria o valor que ela ia receber para aquele locação,independente se ônibus estivesse lotado ou vazio. Porque o custo dela, o lucro dela, os impostos dela,já estava garantido com aquela locação. E chegamos em um custo muito inferior ao que a gente imaginava como sendo concessão. Na época nós chegamos a custo em torno de R$390.000 para toda essa operação. Para não cobrar a passagem, como que a prefeitura ia subsidiar esse custo? Sendo que logo de cara nós tivemos uma pandemia e no ano seguinte tivemos a pandemia, aí começamos a fazer contas: Quantos funcionários registrados existiam em Vargem Grande? Em torno de 10 mil funcionários registrados em carteira, dados do CAGED, que é um índice oficial que diz a quantidade de pessoas que têm um emprego formal. O empresário que tinha que pagar o vale transporte para seu funcionário e ainda descontava 8%, 6% do salário do funcionário e se a gente fizesse uma conta de pegar todo esse valor para subsidiar o transporte e dividisse pelo número de pessoas empregadas. Chegamos ao custo de R$39,20. Aí fizemos uma reunião com os empresários. *Você emprega quantas pessoas?* “*Ai eu emprego 100 pessoas”* “*Quanto você gasta em vale transporte com cada um?” “Eu gasto em torno de R$250, R$300 de vale transporte com cada funcionário e desconto R$120,00 dele e ainda subsídio R$180 ” “E se, nós fizemos um método que ao invés de você gastar R$300, R$180 seu e R$120 do seu funcionário,esse custo total para subsidiar esse transporte*

baixasse de R$300 para R$39,20?" "Nossa, eu com 100 funcionários , eu baixo de R$30.000 para R$3.900, é muito interessante!". Então foi essa conta, com muita simplicidade, que nós fizemos.

LL: Só se calculava por números de funcionários?

AF: Por número de funcionários registrados, é um controle que eu tenho. Isso sem dizer que o vale transporte quando o empresário dava para o funcionário, era só pra ele, pra ir trabalhar e voltar. Com esse esquema do tarifa zero,ele vai, voltar e na hora do almoço ele pode utilizar. A mulher, os filhos,a sogra, todo mundo pode se utilizar do transporte público. O empresário baixou seu custo da folha drasticamente, em mais de 10%. Você pega que ele economizou R$180.000, R$180,com uma média de salário de R$1500, R$1600, ele economizou mais de 10% do seu gasto. O funcionário teve um aumento real no seu salário, daquilo que deixou de descontar. Então, o empresário ganhou, o empregado ganhou e o resto de toda população, os familiares e todos os empregados também ganharam. E onde a prefeitura ganhou com essa política social? Sobrou mais dinheiro na mão das pessoas, que começaram a gastar mais no comércio e isso retornou também em mais impostos e mais arrecadação para o município. Outro item que foi positivo, muitas empresas estão vindo se instalar no município porque não tem o custo do transporte. É algo que pesa bastante e a pessoa quando vai contratar quer contratar do município porque a tarifa dentro do município é zero. Então implantamos e por uma benção divina, quando implantamos, implantamos no momento certo. Que infelizmente veio a pandemia, 4 meses,5 meses depois que nós implantamos. Imagina essa população, muitos sem emprego, sem condições de pegar um ônibus para procurar emprego pra fazer um bico, um trabalho esporádico, como é que seria? Então foi um grande auxílio também nesse momento difícil.Famílias que pegavam um ônibus de manhã, um ônibus de tarde, um casal e um filho, dava mais de R$1.000 por mês. Dinheiro que ele economizou para poder passar esse período infeliz que o planeta passou. Então com isso , nós implantamos, fizemos as contas, estamos ampliando. Eu ampliei mais dois ônibus e agora estou com 15 ônibus que nós tivemos um aumento muito grande,nós tínhamos uma média de 36.000 passagens por mês, quando implantamos o tarifa zero, foi para 115.000, triplicou a quantidade de usuários. É lógico, estando de graça, mas também muita gente começou a circular mais na cidade, começou as crianças irem fazer a escolinha

de futebol no bairro vizinho, começou a fazer cursos profissionalizantes que a prefeitura promove. E não faziam por quê? Porque muitas vezes não tinham o dinheiro da condução. Descobrimos que isso surtiu efeito até na saúde. Pessoas, idosos que estavam com depressão que não saiam de casa, hoje saem, vão visitar o filho, vão passear, porque não tem gasto e isso também foi um outro fator que surpreendentemente a gente descobriu que *o* tarifa zero também contribuiu. Então ele contribuiu socialmente, financeiramente, trouxe um aumento de empregos no município, trouxe um aumento de arrecadação pro município, trouxe um bem da saúde para as pessoas, então ele só foi interessante, trouxe uma economia para o empresário, trouxe um aumento real de salário para o funcionário, porque no que deixa de tirar aquele 6% do salário pelo Vale transporte, isso virou dinheiro na conta dele. Que ele pode consumir, que ele pode gastar.

LL: Esse recurso vai para um fundo?

AF: Nós criamos um fundo municipal de transporte, onde toda arrecadação dessa contribuição das empresas, nós temos para esse fundo também uma porcentagem de multas, nós temos, que vamos implantar, na zona azul, uma porcentagem da zona azul vai para esse fundo, propaganda nos ônibus vai para esse fundo, propaganda nos pontos de ônibus vai para esse fundo, então esse fundo tem várias coisas que contribuem para alimentar esse fundo,para ser um transporte gratuito auto sustentável. Então de uma maneira onde utilizamos somente as ideias conseguimos criar um transporte público gratuito auto sustentável e repetimos as palavras que o nosso prefeito fala "*E se não tivesse essa contribuição, qualquer gestor público teria condições de apertar seu orçamento, diminuir os gastos, se controlar e ter mais isso com obrigação no seu orçamento"* . Se você for pegar um custo de um transporte no município, gira em torno de 1,5% no máximo 2% de arrecadação do município, essa é a média. Então, com um pouquinho de aperto de um lado, aperto de outro, uma boa gestão do dinheiro público todos são capazes de fazer e ele ser auto sustentável ainda.

LL: Sim.

AF: Foi criada lei para dar esse transporte gratuito, Lei transporte para todos. Foi feito uma lei para a criação desse fundo municipal do transporte que efetiva a participação da câmara legislativa onde abraçou a ideia do executivo para poder isso acontecer. Eu digo que o tarifa zero é possível em qualquer tamanho de cidade. Cidade de São Paulo funciona, cidades menores funcionam porque a conta é proporcional. Só precisa da vontade política e coragem de quebrar os paradigmas.

LL: Eu também queria perguntar para o senhor como é que eu conseguiria na verdade essas planilhas com os dados dos fundos, com o orçamento aqui da cidade para colocar na pesquisa.

AF: Isso tudo você consegue no nosso site, tem o portal da transparência, onde tudo tem lá. Você também pode encontrar as leis que foram criadas, tem tudo isso no site.

LL: Você teria um mapa com as linhas. Agora são…

AF: 7 Linhas.

LL: E 15 ônibus.

AF: Nós temos também no nosso site, com todos os horários de cada ônibus. Horários de segunda a sexta, sábado é outro horário, domingo é outro horário e feriado também. Nosso site é bem completo, transparente para todo mundo acessar estas informações.

LL: Você comentou de quanto vocês gastavam antes, eu queria saber se tinha algum gasto específico que vocês gastavam. Por que eu imagino que aparece um subsídio antes?

AF: Antes nós não tínhamos um subsídio e isso era uma grande briga com o empresário. Ele queria ou aumentar a tarifa ou que nós colocássemos o subsídio, pelo o que eu sei 90% das cidades que têm transporte público dão esse subsídio e nós começamos a calcular que o subsídio era praticamente a totalidade do custo que tinha com a locação. Porque na locação você não tem custo, os impostos são

menores, você não tem cobrador, você não tem aquela taxa de segurança, aí se um dia vier pouca gente no ônibus, como é que faz? Então, essas margens, esses custos de segurança, fizeram que o custo baixasse na locação. Imagina na época da pandemia, onde todo mundo tinha que ficar em casa ou em que grande parte ficou, o que aconteceria com nossas linhas de ônibus? O empresário estaria o dia inteiro aqui, chorando, pedindo pra aumentar a passagem ou aumentar o subsídio, porque não teria pessoas suficientes para poder subsidiar o transporte público. Sendo que ele levava 36.000 pessoas no momento que eu parti pra gratuito foram para 115.000. Na época da pandemia baixou para 15.000 e foi subindo gradativamente, sendo que foi o pessoal começou a circular novamente.

LL: E na época da pandemia funcionou esse esquema dos empresários pagarem também ou vocês deixaram pra depois?

AF: Nós deixamos para depois como colaboração para os empresários nesse momento difícil. Nós bancamos com o recurso próprio da prefeitura, fizemos a lição de casa, tira daqui, põe ali e conseguimos fazer valer o tarifa zero neste período

LL: A contribuição dos empresários começou em 2021?

AF: Em 2021. Se você parar pra pensar, é um experimento bem simples, precisa de coragem pra fazer. Existem coisas que são necessárias fazer para que isso possa acontecer; estudos das linhas bem planejados, nós temos a operação, nós criamos uma comissão de fiscalização do transporte público que são funcionários que também, vira e mexe, estão entrando no ônibus e fiscalizando, sem se identificar, pra ver se o ônibus está em ordem, tem os horários, se tem um bom atendimento. Na época da pandemia, para ver se tava sendo feito o que estava sendo exigido, sobre o distanciamento social, uso de máscara.

LL: Que legal! Gostei bastante do exemplo da cidade, acho que é bem interessante mesmo. Acho que respondeu bastante das minhas dúvidas a sua fala. Uma última coisa que eu queria saber é que, no fundo, o senhor mencionou que vai começar a cobrança de zona azul e também de propaganda no ônibus. Eu queria saber se esse

modelo de propaganda vocês já possuem nos ônibus ou se vocês pretendem conceder?

AF: Isso vai ser feito. Vai entrar em processo licitatório, o jurídico está estudando como vai ser essa propaganda. Provavelmente vai ser contratado pela licitação uma empresa de propaganda onde ela cuide de tudo isso para que a prefeitura não ter que ficar cuidando desta parte. Então, o ônus da operação se torna mais caro que ficar sem receber.
Como nós tivéssemos exemplos de cidade que na época que o transporte era R$4,50 quiseram fazer transporte a R$1,00, eu não entendia como fechava a conta pois o custo de cobrar R$1,00 era mais caro do que esse dinheiro que receberia.

LL: Tem o cobrador, às vezes tem um cartão…

AF: Exatamente. Tem a questão do seguro de roubo… É muito complicado, né? Eu sei que os cidadãos estão muito felizes com a questão do transporte gratuito. Atraiu bastante empresa aqui, então vou dizer que nós atiramos no alvo e pegamos vários alvos. Fomos resolver um problema e esse problema não trouxe um benefício, trouxe outros diversos benefícios diversos oriundos do tarifa zero. Então eu digo que tenho muito orgulho de participar dessa administração, que teve a coragem e o arrojo de quebrar esse paradigma e dar esse transporte gratuito para a população.

LL: No primeiro momento os empresários apoiaram a ideia, logo de começo?

AF: Sim, totalmente!

LL: Por que isso fez muita diferença, né.

AF: Nós fizemos. Primeiro o prefeito foi em várias empresas pessoalmente conversar com os empresários, foi nas empresas e nas grandes empresas, nas médias empresas, foi nos comércios, foi em tudo qual é local, sentir, antes da gente implantar e vimos que é um ganha-ganha. Eu te desafio a falar quem perde com isso, com a implantação da tarifa zero. “Ai empresário…” não perde. Por que ele tem ali a garantia de recebimento sem disputar com o transporte clandestino, sem ter problema de

assalto, sem ter problema de um dia não ter ninguém no ônibus e ter que bancar aquilo. Hoje ele sabe exatamente que no dia primeiro do mês o quanto ele vai gastar o mês inteiro e quanto ele vai receber o mês inteiro. O empresário que gastava R$300 por funcionário e gastar R$39,20, acho que foi bom para o empresário.

LL: Você teria os dados de quantas empresas acabaram se instalando na cidade? Depois da pandemia, no caso.

AF: Na pandemia houve uma pequena, não teve nenhuma, mas depois da pandemia já houve essa quantificação. Eu sei de empresas maiores que vieram aqui se apresentar, empresas com 300 funcionários, empresas com 200 funcionários, que são as que mais impactam. Você pega uma empresa com 300 funcionários, ela está economizando R$75.000 por mês. Paga o aluguel dela e a condução dela, a locação do galpão e um monte de coisa

LL: Bom, acho que seria isso mesmo, acho que respondeu bastante das minhas dúvidas. Mais uma vez, muito obrigado.

ANEXO B

Entrevista con Thiago Von Zeidler Gomes, urbanista y fundador de la consultoría Polo Planejamento

Lucas Landin: Então, primeiramente eu conversei com o Áureo, que é o secretário de Vargem Grande e nessa conversa ele me explicou um pouco sobre o modelo, me explicou sobre o modelo de financiamento deles também e eu queria entender como é que vocês chegaram nessa conta, nessa conta de usar principalmente esse, como é que a gente pode dizer, esse vale que a prefeitura paga, que é os empregadores pagam, desculpa. Como é que vocês chegaram nessa conta, vocês se basearam em algum modelo, em algum modelo internacional, algo assim?

Thiago Von Zeidler: Não sei se você quer que eu contextualize o todo, mas a gente foi contratado e a prefeitura já tinha em mente fazer um transporte gratuito. Então antes da nossa contratação, eles já tinham em mente fazer um transporte gratuito. E de onde nasceu essa ideia? Eles, antes da, a gente fez agora este último contrato, antes disso eles tinham contrato provisório, mas antes eles tinham concessão comum, antes do provisório. Esse contrato de concessão comum foi rompido, foi devolvido a concessão para a prefeitura e a prefeitura não sabia exatamente o que fazer. Não sei se o Áureo te contou um pouco dessa história, nessa época eles colocaram o pessoal da prefeitura para operar uns ônibus que eles tinham lá, na verdade eu nem tinha certeza se os ônibus eram deles ou eles alugaram os ônibus, eles colocaram os motoristas da prefeitura para rodar o sistema gratuito, porque tinha virado o caos na terra, né? De um dia pro outro a concessão devolver e eles não tinham mais sistema de transporte, de algum jeito eles precisavam prestar, acho que foi aí que o Josué se deu conta que, Josué é o prefeito né, Josué se deu conta de que o transporte é um serviço público e se ele não estiver sendo oferecido *tô ferrado.* Quando eles fizeram essa operação, acho que ficou um mês, um mês e pouco de pé, essa operação provisória até eles conseguirem fazer uma contratação provisória, uma contratação emergencial, eles aumentaram o aumento da demanda, nesse período que o transporte ficou gratuito, e a outra coisa que eles notaram foi um aumento de pessoas no centro da cidade. Então, quando a gente foi contratado, a gente foi contratado para fazer um novo sistema de ônibus e eles já tinham essa experiência na cabeça do *putz, fizemos ser gratuito e foi bacana*. Vocês não querem

estudar com a gente a possibilidade de fazer gratuito? Mas o nosso contrato, se você pegar, se for lá no Portal da Transparência, é um contato, era um contrato de fazer uma concessão comum. Então não tinha uma ideia na cabeça, mas eles não queriam ainda admitir isso, não fizeram uma contratação para um contrato de concessão de sistema gratuito. Então a gente estudou, estudamos dois sistemas para eles,o sistema pago e o sistema gratuito. O sistema gratuito pra gente, sempre passou por tentar reduzir os custos do sistema. Porque o sistema de concessão, que a gente tem, é muito maluco, modelo que a gente de contratação por concessão faz que os custos sejam extremamente altos, sem que a gente discuta a qualidade do sistema necessariamente. Eu já dei outras entrevistas sobre esse tempo e eu sempre costumo usar de exemplo a questão da limpeza do ônibus. No sistema de concessão a gente quer que os ônibus estejam limpos, ao invés da gente exigir que o cara entregue o ônibus limpo, a gente coloca os custos de uma garagem com um sistema de limpeza, uma lavagem de ônibus, os custos todos para que o cara faça essa lavagem própria. A gente não discute se o cara, qual que é o melhor custo para ele. Aí tudo bem, quando a gente pensa para as cidades grandes, que nem São Paulo, o cara vai ter uma frota grande, vai fazer lá interno, faz algum sentido ele absorver esse custo. Mas e as cidades pequenas? Vargem, por exemplo, tem 12 ônibus, não faz o menor sentido a gente cobrar que o cara tenha uma estrutura para lavar o ônibus. Mesmo porque ele não vai ter e vai lavar o ônibus no posto de gasolina do amigo dele, vai ser assim que vai acontecer, é isso que acontece na prática nas cidades, mas a gente embute esse custo, por isso que sistemas muito pequenos tem custos similares aos custos de São Paulo. Não é incomum a gente ver as tarifas sempre sendo reguladas pelas tarifas das grandes cidades, São Paulo, do Rio de Janeiro, Brasília. Então tem esse problema nosso de custo, que a gente enfrentar na modelagem. Então, lá a gente começou a ideia de que o era sistema gratuito nisso a gente podia reduzir alguns custos de controle e na nossa conta isso deu na casa de 20% a 30% da renda, só pela redução do cobrador, que é outra discussão que a gente tem um grande tabu aqui no Brasil e não faz direito, mas é mão de obra muito cara. A gente tem duas pessoas embarcadas e uma pessoa é uma redução significativa do custo. Então, esse é um primeiro ponto. Lá, ainda, chegou a 30% porque a prefeitura resolveu que não queria ter controle nenhum, nem catraca, nem fretagem, então a gente conseguiu eliminar esse custo de controle do sistema. Eu nem acho que essa seja a solução mais saudável, tá? Em Guararema a gente não conseguiu chegar num custo tão baixo

de redução, justamente porque a gente não eliminou o sistema de bilhetagem. O sistema de bilhetagem era um sistema necessário para a gente manter, mas eliminamos o cobrador. A gente pode ter um bilhete, já que o motorista não precisa conferir quem está passando, a gente quer um controle do número de pessoas que estão passando, a gente pode passar essa necessidade ou essa compreensão para a população através de educação e não precisa ter uma conferência tão crítica do motorista, o motorista só precisa se preocupar em dirigir e população quer catraca para que a gente tenha controle do sistema e que a gente possa aprimorar o sistema em Guararema. Bom, esse é um ponto, *redução*. Outro ponto para a redução ainda, antes de entrar na, estou estruturando o pensamento assim: Vou te falar sobre os custos, depois vou te falar sobre os pagamentos.

Outro ponto muito sensível para essa redução do sistema, é uma discussão que já é muito antiga, que é a cobrança por passageiro por quilômetro rodado, isso é muito comum nas discussões da concessão, na década de 90 foi uma discussão bem forte, principalmente quando criou-se a SPTrans, aí eles estavam com essa discussão bem forte, tem a discussão sobre o IPCA, uma mistura de quilômetro e passageiro. Mas, se você parar pra pensar, do ponto de vista do prestador de serviço , isso é um serviço público, ele deveria ser remunerado pela disponibilidade. Tanto que ele não deveria ser remunerado pelo uso de passageiros, ele deveria ser remunerado pelo quanto ele está rodando. Porque é mais ou menos a mesma coisa que você pensar que uma escola pública, um posto de saúde, vai ser remunerado pelo número de usuários que estiverem. Não faz muito sentido. O médico não vai querer ganhar mais se ele atender mais pessoas ou ganhar menos se atender menos pessoas. O professor também não vai ganhar mais se a sala for de 20 ou 30 alunos , ele vai pagar pela disponibilidade daquele profissional que está lá, prestando serviço. Então, se a gente imaginar isso enquanto serviço público, faz muito mais sentido a gente pensar que o pagamento disso, deveria eliminar esse risco ou rediscutir esse risco do número de passageiros, ainda mais que esse sistema nosso que temos aí uma perversidade que toda vez que o número de passageiros cai, a gente corta o sistema. Então a gente tem um duplo estilo da redução do sistema até esses sistemas ficam extremamente precários como estão hoje. Porque a gente corta, porque está sem passageiros, aí cai mais o número de passageiros e vai nesse ciclo que a gente já conhece. Então, a gente pensou que deveríamos rediscutir o próprio modelo de contratação. A sugestão

foi fazer uma contratação, parecida com o quê as prefeituras fazem para outros tipos de transportes, transportes que não são transporte público. Ela já contrata hoje transporte escolar e transporte da saúde por quilômetro rodado, então eles estão acostumados a fazer esse tipo de contratação. O da educação é muito próximo do que estão contratando aqui. Porque se contratá lá x lugares disponíveis com uma rota pré-determinada e paga para ele por quilômetro que ele rodar. Na saúde é também assim, para alguns pagamento, principalmente, de alta complexidade quando os municípios não tem aqueles tipos de tratamento na cidade,normalmente eles contratam a van para levar esse cara para fazer o tratamento na cidade vizinha ou em alguma outra cidade. Não sei se você já passou perto da Santa Casa, vira e mexe tem algumas vans.

LL: Tem, já vi.

TZ: Da cidade sei lá da onde do interior, que traz alguém pra fazer um tratamento de complexidade. Então é mais ou menos o mesmo modelo de contratação para esses dois serviços. Então são modelo de contratação que já estão consagrados, que não tem muita discussão para o poder público ou muita dúvida de que ele pode fazer essa contratação desse jeito porque ele já faz para outros tipos de serviço e isso barateia bastante, porque a gente deixava, isso que falei, deixava de colocar dentro do custo do sistema uma série de coisas. Toda essa parte de necessidade de garagem, necessidade de limpeza, isso se coloca no contrato como pagamento de desempenho. Você vai cobrar da pessoa que ela entregue, mas você não precisa incluir no custo pela maneira que você incluía normalmente. Pouco importa se ele vai guardar o ônibus numa garagem própria ou se ele vai pagar o estacionamento. O que eu preciso pedir para ele é “esse ônibus não pode ficar na rua durante a noite, se ele ficar na rua durante a noite você será multado”. Aí ele vai achar a melhor forma de recolher esse ônibus. Então, a gente foi bem liberal no modelo de contrato, queríamos aqui que os empresários assumissem os riscos, que são dele, da contratação, da manutenção desses pagamentos de desempenho, sem entrar na discussão de qual é o melhor modelo para que ele faça isso. Com certeza ele é mais barato, mais barato para a saúde, educação, então porque para o transporte público ele é muito mais caro? Não faz sentido, porque é a mesma coisa. Então essas foram as bases para a discussão do custo. Nisso a gente separa o custo com o número de passageiros. A

discussão de passageiros é da prefeitura. Para a prefeitura, quanto mais gente estiver lá, melhor, desde que não estoure o sistema. Pra gente, não sei o quanto o Áureo te contou disso, passou muito perto de estourar. Eles tiveram que fazer adequações, o que a gente fez de planejamento não é o que está rodando hoje na rua. O pessoal quer adequar horário… Aí o que a gente tinha lá na prefeitura, especificamente falando de Vargem Grande, depois te conto um pouco da história de Guararema, mas em Vargem, tinha já um valor estimado de quanto eles iam fazer de subsídio para o sistema de transporte naquele modelo antigo da concessão, porque eles já sabiam o que era que eles pagavam no emergencial, ah, então a gente paga,não lembro exatamente o valor, mas depois se você quiser a gente pode levantar, mas acho que era R$350.000 por mês, que eles já sabiam, assim de cabeça, “estamos pagando R$350.000 por mês de subsídio. Se a gente fizer um sistema comum a gente deve pagar mais ou menos a mesma casa.” E a gente achou isso um bom chute inicial, se a gente contratar do outro jeito, o que conseguimos disponibilizar? Então, nós fizemos a conta ao contrário, começamos a criar o sistema para ter uma boa espacial, melhorar a acessibilidade da cidade, atender todos os pontos físicos. A gente podia criar esse sistema de maneira que ele se integrasse, então fizemos alguns seccionamentos de linhas. Vargem tem um problema muito grande que é a rodovia, então antes as linhas atravessam a rodovia e toda vez que ela fazia a travessia, perdia muito tempo, 15 minutos, 20 minutos, para conseguir fazer os retornos. Então a gente desenhou as linhas de maneira que elas atendesse sempre só um lado da rodovia e se integrasse em uma passarela. Então quem precisasse fazer a troca do ônibus conseguia fazer ali e tem uma linha circular que faz esse percurso da rodovia para caso a pessoa não queira ir na passarela, ela consegue fazer essa troca pela linha circular também. A gente desenhou as linhas para torná-las mais compactas e perderem menos tempo, principalmente nessas barreiras urbanas e partir do princípio que todo ponto agora era um ponto de integração entre as linhas. O passageiro já não paga mais tarifa e pode trocar de ônibus quantas vezes ele quiser. Tomando o cuidado de trazer, a cidade não é muito grande, da periferia até o centro. Não tem muito uma discussão, não tem muitos centros locais, então a gente não precisava se preocupar em fazer essas ligações mais bairro a bairro. E se alguém quisesse fazer essa ligação bairro a bairro conseguia por causa da integração. Esse foi o primeiro ponto do desenho das linhas. Mudando o desenho, mudando o modelo, a gente já não tinha mais essa discussão do número de passageiros, tomamos um cuidado para

fazer uma distribuição horária e essa é uma outra coisa que vale a pena falar. A gente tinha essa preocupação em atendimento, atender todos os pontos, melhorar a acessibilidade da cidade de maneira geral, mas tínhamos uma outra preocupação que era a dimensão temporal. O sistema era muito curto em termos de cobertura temporal, ele começava às 6h e terminava às 20h. A gente queria estender ele até às 5h da manhã e ir até às 23h para conseguir pegar os alunos das escolas públicas na volta. Isso significava ter mais quilômetros rodados, então a gente teve que redistribuir as linhas ao longo do dia para que a gente conseguisse ter uma quantidade de quilômetros e a gente dimensionou esse sistema com menos tempos e rodar menos, de maneira que a gente conseguisse encaixar naqueles R$350.000. Então a gente ficava desenhando e redesenhando sempre batendo "*putz , vamos assessorar um horário, vamos cortar uma linha de fim de semana"* e ficamos fazendo tentativa e erro. A gente desenhou o sistema ideal e depois fomos lapidando ele até chegar. O custo ficou um pouco maior, a gente conseguiu fechar com a prefeitura com R$400.000 e pouco por mês, mas com a perspectiva de quando isso vai para a licitação, o quilômetro fica um pouco mais barato e eles iam ter algum ganho em cima disso. Foi assim que a gente desenhou o sistema.

Para a discussão dos custos, acho que passa por uma questão muito política local, que a gente conseguiu chegar nesse modelo. O Josué é prefeito do Partido Liberal, muito vinculado aos empresários da região, muito vinculado tanto à associação comercial quanto aos empresários da indústria. Ele conseguiu convencer os caras de que a implantação de uma tarifa por funcionário era viável , quem tem um modelo similar a esse o modelo francês, que uma parte do sistema de transporte é financiado pelo setor produtivo. Então a gente conseguiu começar uma discussão sobre isso, sobre o vale transporte, que tem aí um aprimoramento a ser feito. O Vale transporte foi uma conquista, uma conquista em um momento importante da década de 80, mas que hoje já está ultrapassado por vários motivos. Um que esse sistema vaza o sistema de transporte, era um dinheiro que deveria ser injetado no sistema, mas a gente sabe que há compra e venda paralela de passe, você injeta isso para ir para um sistema e aí as pessoas acabam usando em outro. Vou falar pela nossa empresa. Na nossa empresa, a gente dá o valor para os funcionários e eles compram os passes. Principalmente para empresas pequenas que não costumam fazer a gestão de passes, de entregar o passe que o cara quer. Então às vezes o cara compra pão de queijo e esse dinheiro poderia estar sendo injetado no municipal e começa ser

injetado no intermunicipal, porque a rota do intermunicipal para o cara é melhor. Então, sabe, tem todas essas discussões de vazamento, de dinheiro que não chega diretamente no transporte público. Outro ponto é que ele é injusto do ponto de vista social, porque o funcionário que pede o vale transporte, ele acaba tendo lá um pedaço de desconto na folha dele e o restante é pago pelo empregador, mas ele torna esse [funcionário] mais caro que o cara de moto, por exemplo. O motoqueiro não ganha nenhum incentivo, nenhum incentivo financeiro direto, mas para o trabalhador ele deixa de ter o desconto, paga o custo do transporte individual dele, mas, para o empregador simplesmente ele não paga a diferença, então o que a gente notou das discussões e das nossas percepções próprias aqui como empresa, é de que isso deixou o vale transporte muito superado, né, principalmente para pequenas empresas e principalmente quando os empregados têm salários muito baixos. No setor industrial, por exemplo, ele faz tantas viagens e o transporte público está tão caro que nunca que o 6% do salário dele cobre todas as viagens que ele faz, então aí, o empregador tem que complementar. É sempre esse empregado de salário baixo, de rendimento baixo. Sempre é mais competitivo contratar um cara de moto do que contratar alguém que necessite do transporte público. Além das discussões de segurança e qualidade do sistema, o cara do transporte público tem menos segurança de que ele vai chegar no horário certo, você tem menos confiança de que o sistema de transporte não vai falhar, então tem esse ponto. Colocando tudo isso na balança, pensamos em tentar criar um sistema que a gente cobrasse de todo mundo, então vamos fazer o seguinte: vamos deixar o transporte gratuito na cidade e a gente cobra de todos os trabalhadores da cidade. Começamos essa discussão com o [Luis Henrique] Laroca, que era o procurador do município na época. Ele topou comprar a briga de que dava para fazer isso e por conta desse caldo político que te falei, tinha muito menos chance de isso dar merda nesta cidade porque os empresários estavam junto com o prefeito e pouca gente reclamando. Ainda havia a percepção de que as pessoas iam mais ao centro naquele período que o transporte gratuito rodou, então os empresários também estavam felizes com o transporte gratuito e com a ideia de mais gente sendo injetada no centro da cidade. Então teve essa feliz coincidência de fatos que fez que esse modelo pudesse ser implementado em Vargem Grande.

Em Guararema que você me perguntou também, vou te falar de Guararema e depois vou te falar de mais um que estamos fazendo agora que é Ibitinga, só para você ter parâmetros de referências.

LL: Antes de você começar, fiquei com uma dúvida sobre Guararema para que você possa comentar. Porque Guararema precisa de uma bilhetagem para o sistema gratuito?

TZ: Vou falar sobre isso então e depois eu volto para a tarifa de Guararema e Ibitinga. O ponto da bilhetagem é importante para a gente entender e melhorar o sistema. Por exemplo, vou comparar Vargem com Guararema.Guararema já tinha um sistema de bilhetagem muito bom, então a gente já sabia quais eram as linhas mais carregadas no sistema, que funcionava bem. O sistema deles funcionava bem, funciona ainda porque está em vigor. Funciona muito bem. Aí você consegue saber onde melhor dimensionar. O sistema de Vargem era um sistema muito mais precário em termos de informação, então a gente sabia quais eram o carregamentos por linha,mas as linhas atendiam dois bairros e a gente não sabia se esse carregamento vinha mais de uma ponta ou da outra, tivemos que fazer pesquisa complementar para entender melhor quais eram os funcionamentos dessas linhas.Aí criamos um problema hoje que é lá em Vargem, que aumentamos de 30 mil para 105 mil passageiros. A gente sabe isso porque temos uma catraca e vemos quantas pessoas rodam. Quantos passageiros são passageiros únicos e quantos são passageiros que passaram a usar mais vezes o sistema de transporte? Não sei. Não tenho a informação. Isso era o que não queríamos que acontecesse em Guararema.O prefeito com um pouco mais de visão, desde o começo,topou ter um custo um pouco maior, pois ele entendia que precisava de dados para fazer uma gestão melhor dessa política pública num futuro, uma qualificação. Vargem já discute hoje a implantação de um controle, de um sistema de cartão, mas a idéia é essa de 30 mil para 100 mil passageiros, uma boa parte deve ser de novos usuários. Mas, esse modelo desse sistema totalmente gratuito e aberto,cria-se o uso do transporte público que não existia antes. Por exemplo, na hora do almoço, você sempre está muito condicionado a um lugar que você consiga ir a pé, perto do seu trabalho. Se você não paga o sistema de transporte e tem um restaurante que é 6 quarteirões mais pra frente, você até topa pegar o ônibus que roda ali, ainda mais lá que tem um circular que roda na rodovia e tal, você

entra no ônibus e vai 6 quarteirões mais pra frente pra comer num lugar melhor.Se não tá pagando a diferença da tarifa, você não vai andar e então tem essas viagens curtas que são contabilizadas nesse aumento da tarifa. É discutível se ela é uma viagem nova ou se ela é só um uso diferente do sistema e a gente não tem essa informação hoje porque não colocamos um sistema de controle. A gente até conversou com eles pra tentar fazer um novo estudo lá para qualificar um pouco isso, mas não parou de pé ainda e estou insistindo com o Áureo, vamos agora que passa a eleição se a gente consegue alguma coisa desse tipo. TInha um outro ponto disso, que eu discuti bastante com o pessoal e Portugal, porque nós temos parceria com uma empresa portuguesa e eu estive lá agora, no mês passado e eu estava falando que aqui, pra gente, não é tão importante, mas lá pra eles é “Quantas dessas pessoas andavam a pé e passaram a andar de ônibus?” Porque em teoria a gente está gerando mais emissão, mas a gente tem a discussão de que lá ,que eles não têm tão forte quanto a gente aqui, que é a gente tinha uma quantidade de pessoas que andavam a pé, que elas mal tinham dinheiro para entrar no transporte. Então tem uma discussão sobre o momento de emissão e justiça social. Mas, a gente não consegue ter informação nenhuma a respeito porque não temos o sistema de bilhetagem para qualificar isso. É um cara de baixa renda que entrou no sistema e tal ou é um cara que andava a pé e é de renda média, média alta, e está fazendo isso porque é mais cômodo? Não conseguimos nem contar isso, mas tendo em vista o país que a gente vive e o lugar que é Vargem Grande que tem alguns bairros predominantemente muito pobres, que eram os que mais utilizavam o transporte coletivo, me parece que é sempre um ganho social importante o sistema desse jeito. A gente como pesquisador precisa ter isso em mente, precisamos qualificar melhor e entender melhor, até para propor mais ou outras melhorias.Falando sobre os dois sistemas… Essa parte da bilhetagem está ok para você?

LL: Sim, ficou claro.

TZ: O sistema de Guararema era um sistema que já se auto financiava com o pagamento da tarifa e lá o prefeito não queria fazer uma implementação de taxa flet igual a gente fez em Vargem, onde todo mundo paga. Até Vargem fez todo mundo paga e veio a pandemia e eles tiraram a taxa e hoje está uma discussão sobre a taxa. O prefeito já tinha essa conta dos R$350.000 e então, para eles, não ter a taxa não

foi um problema porque já era algo que já estava no orçamento dele e pagar com subsídio no outro sistema, então se a taxa cobrisse para Vargem era bom porque ele economizada esses R$350.000 e conseguiria pôr esse dinheiro em outra frente e tirava a discussão que o transporte é gratuito e pago com recursos próprios, esse é um tabu para o liberais daqui do Brasil. Em Guararema ele já não quis fazer esse flet de partida, então lá a gente criou isso só para os trabalhadores que moravam em Guararema e então, se a empresa tinha um trabalhador que morava em Guararema, ela precisava pagar a taxa do trabalhador, se o trabalhador era de fora, ela não precisava pagar essa taxa. Pra gente isso complicou, a gente não tem certeza ou não tinha informação de quantos trabalhadores das empresas moram em Guararema, então a gente assumiu que 50% dos moradores da cidade e fizemos a conta com isso, a solução, pois eram um dos pontos de riscos que a prefeitura tinha. A outra coisa é: a prefeitura queria cobrar das pessoas um valor similar ao que as pessoas já pagavam para as empresas de transporte. Então a gente fez uma conta de que se a empresa complementasse os 6% ia dar mais ou menos R$150,00 por trabalhador. Já caiu muito a base arrecadada, e a gente já fez essa conta com o valor de R$150,00 que era o teto, era o parâmetro de teto e a gente inha um segundo ponto lá, que Vargem não aceitou, mas lá eles quiseram que a gente complementasse que era fazer um corte nas empresas com menos de 10 funcionários, estimular para que as micro e pequenas empresas não pagassem essa taxa. Primeiro porque o volume de empresas, isso é engraçado, não lembro agora os números exatamente como a ordem de que 90% das empresas do município eram micro e pequenas empresas, mas esses 10% que não são, empregam quase 70% da mão de obra. Então, tinha uma discussão aí da gente fazer um controle muito custoso para a prefeitura para uma base arrecada muito mais baixa. E tem aquela discussão de política pública de que se o custo de controle for maior que a própria política pública talvez não valha a pena a gente ter um controle. Então, pra lá a gente tinha bons argumentos pra falar "*vamos incentivar as micro empresas e o controle disso vai ficar caro e não vai cair tanto a arrecadação"*, então a gente perdeu a arrecadação por causa dessa questão da cidade, só cobrar de quem é da cidade e perdeu bases arrecadadoras por causa desse incentivos de 10 funcionários. Criamos na legislação um pouco mais legal assim, em termos de escrita ficou um pouco mais bacana, porque micro e pequena empresa com menos de 10 funcionários também não pagavam a taxa. Esse é o resumo da política. Com isso a gente pegou o teto lá de R$150,00 e calculou o quanto

a prefeitura tinha de diferença para pagar,aí eles vão por dinheiro do cofre público, porque lá tem subsídio, um modelo meio com taxa e meio com subsídio, então não é exatamente o modelo lá de Vargem que é 100%. Hoje é 100% subsídio, mas era pra ser 100% taxa.

LL: Guararema tem mais capacidade de financiar .

TZ: Tem. É um município mais rico, mas também é um município mais espalhado e o sistema ficou mais caro, ele tem as duas rodovias, os ônibus tem que rodar muita distância, então ficou um sistema mais caro por causa da distância, ficou mais caro por causa do controle e havia outro fator em Guararema que era, a gente integrou dentro desse sistema o transporte escolar. Por que? Hoje o transporte escolar em Guararema, do ponto de vista filosófico, era algo que eu adorava, as crianças andavam dentro do ônibus com todo mundo, não tinha um sistema isolado igual é em outras cidades. Mas isso gerava um problema para eles de dia-a-dia muito grave. É muito legal pensar que todas as crianças estão andando junto com as outras pessoas da cidade, tem uma questão de integração da cidade muito legal, mas os ônibus paravam e ficavam 20 minutos parados na frente da escola, para embarcar, desembarcar.Aí imagina você está indo para seu trabalho e por qualquer motivo você perdeu o ônibus da 7h e pegou o ônibus das 8h que passa na escola e você vai ficar 20 minutos parado em frente a escola para desembarcar as crianças, isso causava um sistema de conflito no sistema. O que eles pediram para a gente foi isolar essas linhas do escolares. O sistema continua integrado, é um sistema único. O sistema de transporte da cidade faz as rotas dos escolares, mas essas rotas são exclusivas para os horários de escola e o ônibus roda como especial e por isso, também, que precisávamos do sistema de controle. Para separar quem era do escolar e quando esse cara entrasse com o bilhete escolar, ninguém com o bilhete normal conseguiria entrar nas rotas escolares fora do horário e porque o escolar tem uma remuneração própria do governo do estado. Com essa bilhetagem, a gente conseguia pedir esse recurso do estado fosse depositado direto no fundo de transporte, porque a gente tinha o controle de quantas crianças estavam rodando no nosso sistema de transporte, então a gente conseguia outra fonte de financiamento, que era essa verba do escolar já entrando direto para o sistema de transporte. Esse foi outro avanço bacana de Guararema em relação ao outro sistema. Apesar de ficar mais caro, tem

essas diferenças, essas peculiaridades. Deixa eu te contar o terceiro caso, que é um caso que fechamos agora na audiência pública e o vice-prefeito já anunciou que a gente vai fazer o sistema de transporte gratuito na cidade, se você quiser falar, já até dá para falar já, porque tá anunciado para a cidade, mas ainda não está implementado. Em contratação. É de Ibitinga, no interior de São Paulo. No interior tem outro contexto, não é região metropolitana, está ali perto de Araraquara, já não tinha o sistema estruturado de ônibus, tinha um sistema de duas linhas, mas é um município industrialmente muito forte, tanto que é conhecido como a capital nacional do bordado, a indústria de enxoval é muito forte. Então tem um sistema paralelo ao sistema municipal, operado por algumas empresas, tem três empresas, mas a que mais opera é a mesma que faz o transporte municipal. É um transporte de fretado, eles tem um sistema de fretado muito forte para oferecer o transporte para o trabalhador local. Lá existem coisas meio bizarras, pra gente descobriu que esse sistema de transporte fretado a empresa já cobra do empregador exatamente os 6% que ele desconta do salário do empregado. Isso quer dizer que o empregador não paga nada mais do que os 6% do que o empregado é descontado, então, aquela discussão que a gente fez sobre vale transporte, nesse contexto fica toda prejudicada. Primeiro porque já está indo para um transporte privado direto com esse desconto dos 6% pois ele autoriza fazer o desconto para o fretado, temos aí mais uma bizarrice do sistema de vale transporte e o empregador lá não era tão favorável igual era em Vargem Grande e a prefeitura não queria comprar essa briga com os donos das indústrias, para a prefeita se ela conseguisse não taxar o empregadores seria melhor. Mas lá eles estavam fazendo a concessão do sistema de zona azul, então lá o que a gente fez para composição desse fundo foi: uma parte do valor do dinheiro da zona azul, o sistema de zona azul vai ter uma outorga e ela é paga diretamente para o sistema de transporte. A gente criou uma tarifa única fictícia, porque o sistema de transporte vai ser gratuito e que cobriria o sistema de transporte. A gente tentou fazer a conta para equilibrar o valor de viagem para a cidade. Lá chegou a R$4,00 e pouco, era um valor que custeava o sistema de transporte gratuito, se a gente fizesse uma conta de quanto mais ou menos seria o uso, por conta da oferta que a gente tá oferecendo, com R$4,00 e pouco pagaria o sistema. A prefeita queria uma zona azul de R$2,00 e a gente falou para ela assim "*olha, não é justo, pois o cara que vem de ônibus, pagaria R$8,00, se o sistema fosse tarifado. R$4,00 pra ir e R$4,00 pra voltar e a gente vai cobrar R$2,00 do cara de carro?Vamos cobrar pelo menos R$4,00, uma*

tarifa. Pois aí temos a justificativa de falar que cada pessoa que vem de carro está pagando uma tarifa do transporte gratuito." Isso politicamente pegou bem para eles lá e eles toparam esse desafio. Toparam que a zona azul ficasse um pouco mais cara para fazer essa discussão que é díficil fazer aqui em São Paulo, mas é muito comum nas cidades européias e gestão do centro da cidade, de você aumentar o preço do estacionamento para você reduzir ou estimular o automóvel e com isso compensar o incentivo do transporte público. Tinha essa discussão de duplo incentivo. Aumentar a tarifa , já que você vai oferecer o transporte gratuito, você aumenta a tarifa e desestimula as pessoas virem de carro. Essa discussão da zona azul nas cidades pequenas é meio *foda* porque o comércio local nunca quer que implante. Há uma discussão muito forte sobre quais ruas poderão ser implantadas ou não, por outro lado eles reclamam muito de que quem para são sempre os funcionários e lojistas e não tem vaga para as pessoas.

LL: É verdade.

TZ: E você, da loja daqui, para do lado da frente a loja de lá para não parar em frente a sua loja e o cara da loja de lá para em frente a sua loja, porque não quer ninguém parado em frente a dele, pra ter vaga na frente da loja. Então é sempre bizarro assim, as histórias que a gente conhece… Essa não foi a primeira cidade que a gente fez o sistema de zona azul, mas é sempre essa mesma história dessa discussão. Com isso a gente conseguiu pagar mais ou menos 60% - 70% do custo do sistema. Antes tinha duas operando e a gente estava implantando um sistema de 10 linhas, então pagava uma boa parte, aí a diferença disso é que fomos para outro modelo, que na minha opinião o modelo que mais justo e que também a gente tem outras políticas que a gente pode usar de referência, é um modelo que o Lúcio Gregori defende em São Paulo, que é cobrar isso como uma taxa no IPTU. A gente criou uma taxa de transporte público, como a taxa do lixo ou a taxa de iluminação pública e ela é cobrada diretamente no IPTU e aí lá, pra pagar o que faltava dos custos do sistema cada casa vai pagar R$3,50 por mês, o que daria R$40,00 e poucos reais por habitação, por ano para usar o sistema de transporte gratuito pelo ano inteiro. Seria bem mais baixo que a tarifa, mas porque a gente aumenta muito a base. Então, o cara que é especulador imobiliário, tem várias casas, vai precisar pagar a taxa várias vezes. A gente passa a estimular mais quem tem mais necessidade, o cara que é trabalhador e só tem uma

casa, esse cara vai pagar mais barato, então a ideia é essa lá. Acho que vale a pena te contar porque o primeiro que a gente consegue fazer assim com a taxa do IPTU e o valor da taxa ficou baixo pois o valor do estacionamento ficou bem alto. A gente conseguiu arrecadar bastante com o estacionamento e então a gente conseguiu deixar a taxa mais baixa. Mas com isso, contando esses três exemplos, eu queria voltar pra algo que você me falou no começo que é cada caso é um caso, cada caso vai ter sua peculiaridade política, cada caso vai ter a guerra que o prefeito quer comprar ou não, enquanto a gente não tiver o modelo mais fechado ou algumas leis que ajudem a criar esse incentivo em âmbito nacional, enquanto a gente não tiver isso regulamentado em âmbito nacional, o que vamos ter é um toró de experiências como essas em que cada uma vai querer brigar pelo seu, o que tiver menos impacto político, na implementação do sistema, né.

LL: Uma coisa interessante, estava revendo algumas experiências internacionais e peguei alguns papers que estavam falando sobre o assunto mais recente, de 2017 pra cá e tem muitos europeus que discutem a questão do tarifa zero e isso que você acabou de comentar, sobre a diferença dos modelos europeus para o nosso, é que a questão da justificativa muitas vezes vem pela questão climática ou por exemplo, você vai usar o transporte público e vai deixar seu carro em casa, algo assim, e em geral, são políticas implementadas por prefeitos, prefeitas de esquerda ou ligados a partidos verdes e aqui no Brasil é interessante, que muitas vezes as políticas como Vargem, Guararema, são partidos ligados a direita.

TZ: Sim, do PL.

LL: Sim, dois prefeitos do PL.

TZ: O de Ibitinga é uma prefeita do PMDB. Nenhum prefeito de esquerda.

LL: O que é interessante, né?

TZ: É, mas isso também é um pouco de resposta a um sistema quebrado, sabe? Esses caras estão muito antenados com os votos que eles vão perder caso o sistema não altere, com o benefício de ganhar votos com o sistema operando melhor.

LL: Eu não sei se para essas cidades é uma realidade, mas eu li algumas coisas também falando da concorrência do transporte público brasileiros com aplicativos como o Uber, por exemplo. Estão tirando muito dinheiro do sistema.

TZ: Totalmente. Apesar de que não conseguimos codificar o número de passageiros que a Uber e a 99 possuem, elas escondem muito os dados delas, a gente não consegue codificar quanto eles roubam de passageiros de fato. Mas, nessas cidades pequenas, com certeza roubam. A gente fez um estudo um tempo atrás para São Roque, vizinha de Vargem, e lá a gente estava ajudando a câmara que estava calculando o subsídio da tarifa. Lá, eles tinham essa percepção um pouco mais clara do roubo do número de passageiros porque caiu muito quando a Uber começou a entrar na cidade, caiu muito o número de passageiros de transporte deles. O sistema estava quebrando, a mesma história de todas essas outras cidades. A gente fez uma conta usando o valor da tarifa da Uber de quanto se cobria da cidade, 97% da cidade cobria com o valor até duas tarifas que eles estavam cobrando do sistema de ônibus para a Uber. Se você tivesse um vizinho que dividisse com você, você conseguia cobrir a cidade inteira pelo mesmo valor que você pagava de tarifa de ônibus. Então é uma competição desleal. Isso deve acontecer na maior parte dessas cidades pequenas, porque não são tão espraiadas, as viagens costumam ser mais curtas e o valor da viagem e o valor da Uber deve ficar meio pau a pau. As tarifas estão na casa de R$4,00 e as tarifas mínimas da Uber de R$5,00. Ter um serviço oferecido que você não precisa ficar esperando.

LL: E se forem duas pessoas é ainda muito mais barato.

TZ: Muito mais barato. Não dá para competir. Tem a questão dos sistemas gratuitos serem também uma outra forma da gente conseguir enfrentar esse problema. Apesar de que acho que esse não seja o principal. A questão do acesso à cidade é muito mais importante do que essa discussão.

LL: É isso, não se discute no Brasil essa questão do acesso à cidade. Em geral, quando falamos de transporte mesmo, se a gente for pegar as campanhas agora, é só uma questão de que modelo, qual modal vamos construir, se tal lugar merece um

metrô ou não.Mas, ninguém se importa, por exemplo, desde que eu era criança eu escuto que o metrô vai chegar na Cidade Tiradentes, metrô no Jardim Ângela e ninguém nunca falou se as pessoas dessas regiões terão condições ou não de pegar o metrô para sair de lá, em algo que não seja trabalhar ou estudar.

TZ: É isso. Eu brinco que essa discussão da tarifa, da política do transporte, o gestor ainda não se deu conta, então sempre muito preocupados em inaugurar alguma coisa. Querem inaugurar estação, mas o impacto disso é restrito ao local que você está fazendo a obra, seja do corredor de ônibus. As infraestruturas são muito importantes para que o sistema opere melhor, mas a discussão sobre a política tarifária afeta todo mundo, afeta a cidade inteira. Discussões sobre integração afetam a cidade inteira! Eu não entendo como essas não são as principais discussões a serem feitas. Esses prefeitos, apesar de serem de partidos muito reacionários, enxergaram isso. Vou te contar outro exemplo, mas esse eu quero que você deixe em off.

[não inserido]

TZ: Acho que as coisas estão mudando. Vai precisar mudar porque o sistema vai quebrar. E a resposta do governo federal foi muito ruim, de pagar a gratuidade do idoso,um negócio todo torto, ninguém sabe como fazer, como pedir esse dinheiro.

LL: Uma coisa que perguntei ao Áureo e gostaria de perguntar a você, por curiosidade pessoal, você acha que é possível, politicamente e tecnicamente, fazer um sistema assim para as cidades grandes como São Paulo?

TZ: Acho que é outro tipo de sistema, mas eu tenho certeza que o sistema alimentador poderia ser gratuito. Porque é a mesma lógica do bairro, agora eu tenho dúvida se dá pra fazer um sistema… Lembra quando eu comecei a te falar do sistema de Vargem? Que a gente reduziu as linhas para elas serem mais baratas? Isso dá pra fazer no sistema alimentador, mas não dá pra fazer nas ligações bairro a bairro, não tem como cobrir a cidade inteira assim. Para as cidades maiores tem um outro modelo que precisa ser desenhado, mas essa é a resposta para uma parte do sistema.

LL: Bom, acho que esclareceu bastante alguns pontos pra mim.

TZ: Não se você pegou, mas a NTU fez um estudo bem legal agora. Sobre modelos de financiamento de sistemas…

LL: Não, não vi.

TZ: Estou falando isso porque a gente discutiu. Primeiro porque temos proximidade com alguns consultores que estavam fazendo lá. Era um escritório de advocacia, de modelagem econômica e dois consultores de transporte: Aveleda, que foi secretário em São Paulo, Tortoriello, que foi secretário em Porto Alegre. Eles dois são super pra frente, na hora de pensar o sistema de transporte, apesar do Aveleda não ter conseguido fazer muito em São Paulo, ele é um cara muito cabeça aberta, muito bom para pensar essas políticas. O consultor de modelagem econômica era o Flávio, que também tem muita proximidade com a gente, até o sistema de Vargem a gente discutiu bastante com ele como implementar. Eles conseguiram pensar isso e dar uma roupagem à discussão nacional, então boa parte dessas experiências que eu te contei, criaram um modelo único que pudesse ser implementado em várias partes do país. É legal do ponto de vista de como eles estruturam isso, então, por exemplo, essa discussão do pagamento, seja ele pelo o trabalhador ou seja ele pelo IPTU, eles criam lá que tem que ter uma taxa para o transporte público, essa taxa tem várias formas de ser montada, eles usaram até os exemplos, usaram os nossos exemplos até, mas eles deixam para o gestor escolher. Como se tivesse um pacote de coisas que você pode escolher e escolhendo para compor, é bem legal. Acho que está no site da NTU, depois vou procurar o link, se achar, te mando. Mas procura no site da NTU porque acho que vai agregar no seu trabalho.

LL: Mas é isso, queria te agradecer pela disponibilidade e dizer que eu sou fã do trabalho de vocês, acho que é um trabalho bem legal que vocês desenvolvem e é isso, obrigado.

TZ: Obrigado. Valeu Lucas. Precisando estou à disposição.

ANEXO C

Autorización de la entrevista con Áureo Fiorita

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

TARIFA ZERO: LA FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO EN EL MUNICIPIO DE VARGEM GRANDE PAULISTA, BRASIL

Hoja de información del participante

Usted ha sido invitado a participar en un proyecto de investigación. La siguiente información explica los motivos por los cuales esta investigación se está realizando y lo que implica su desarrollo. Por favor, no dude en ponerse en contacto conmigo en caso de posteriores dudas o consultas (ver datos de contacto más abajo).

¿Qué motiva esta investigación?
Para obtener el grado académico de Magíster, debo desarrollar un estudio de caso en un tema de política pública, y en este marco he escogido indagar sobre el proyecto del Tarifa Zero, adoptado por el municipio de Vargem Grande Paulista.

¿Por qué ha sido usted seleccionado?
Estoy buscando representar diferentes puntos de vista sobre esta materia, en base a entrevistas aplicadas a actores y participantes del proceso. Por esa razón, usted ha sido elegido en función de su experiencia al participar en dicho proceso.

¿Cuál es el procedimiento si usted accede a participar en este proyecto de investigación?
Después de haber leído esta información, si usted está dispuesto a participar en este estudio, encargaré una entrevista para el día y lugar que usted estime conveniente en relación a su disponibilidad. Usted tendrá el derecho y oportunidad de hacer preguntas antes de la entrevista, y yo por mi parte, solicitará a usted que firme un formulario de consentimiento que demuestra su conocimiento acerca de los objetivos de la investigación, el acuerdo voluntario para tomar parte en ella, y la posibilidad de grabar sus respuestas.

¿Por qué debe usted participar en este proyecto?
Su participación aportará conocimientos de reflexión, análisis y crítica mejorando el conocimiento respecto a las iniciativas de exención tarifaria en el transporte público de América Latina. Cabe recordarle que tomar o no parte en esta investigación es una decisión libre e informada, considerando incluso que si usted accede a la entrevista tiene el derecho a detenerla en cualquier momento que estime apropiado.

¿Cómo se administrará la información por usted proporcionada?
Toda la información proporcionada será recogida confidencialmente en un archivo protegido. Cuando los resultados sean presentados en mi tesis, estos serán reportados anónimamente a

Toda la información proporcionada será recogida confidencialmente en un archivo protegido. Cuando los resultados sean presentados en mi tesis, estos serán reportados anónimamente a menos que usted consienta en que yo haga referencia a su nombre y organización. Por último, esta información será completamente eliminada cuando el grado académico haya sido otorgado.

Contacto

Si tiene cualquier otra pregunta o necesita más información, por favor siéntase en la libertad de contactar a mi supervisor, Profesor Jerko Juretić (jerko@juretic.cl) o a mí, Lucas Landin (deplandin@gmail.com).

Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Departamento de Ingeniería Industrial
República 701 Santiago, Chile.
Tel.: (562) 978-4043

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS MGPP

Formulario de consentimiento informado

Por favor ponga un ticket si consiente:

¿Ha leído la Hoja de Información del Participante? X

¿Tuvo usted la oportunidad de hacer preguntas acerca del proyecto? X

¿Ha recibido información suficiente acerca del proyecto? X

¿Comprende usted que es libre de retirarse como participante del proyecto en cualquier momento sin dar explicación alguna? X

¿Está de acuerdo en participar del proyecto? X

¿Está de acuerdo en no anonimizar las citas de su entrevista a ser usadas en el reporte de esta investigación?

Sí X No □

Áureo Fiorita, 06/09/2022 (*Assinatura*)

Lucas Landin, 06/09/2022 (*Assinatura*)

Contacto en caso de requerir información adicional

Dirección de Estudios de Caso del Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Profesora María Pía Martín Munchmeyer

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Departamento de Ingeniería Industrial

República 701, Santiago, Chile

Tel.: (562) 978-4043

E-mail: mpmartin@dii.uchile.cl

ANEXO D

Autorización de la entrevista con Thiago Von Zeidler

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

TARIFA ZERO: LA FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO EN EL MUNICIPIO DE VARGEM GRANDE PAULISTA, BRASIL

Hoja de información del participante

Usted ha sido invitado a participar en un proyecto de investigación. La siguiente información explica los motivos por los cuales esta investigación se está realizando y lo que implica su desarrollo. Por favor, no dude en ponerse en contacto conmigo en caso de posteriores dudas o consultas (ver datos de contacto más abajo).

¿Qué motiva esta investigación?
Para obtener el grado académico de Magíster, debo desarrollar un estudio de caso en un tema de política pública, y en este marco he escogido indagar sobre el proyecto del Tarifa Zero, adoptado por el municipio de Vargem Grande Paulista.

¿Por qué ha sido usted seleccionado?
Estoy buscando representar diferentes puntos de vista sobre esta materia, en base a entrevistas aplicadas a actores y participantes del proceso. Por esa razón, usted ha sido elegido en función de su experiencia al participar en dicho proceso.

¿Cuál es el procedimiento si usted accede a participar en este proyecto de investigación?
Después de haber leído esta información, si usted está dispuesto a participar en este estudio, encargaré una entrevista para el día y lugar que usted estime conveniente en relación a su disponibilidad. Usted tendrá el derecho y oportunidad de hacer preguntas antes de la entrevista, y yo por mi parte, solicitará a usted que firme un formulario de consentimiento que demuestra su conocimiento acerca de los objetivos de la investigación, el acuerdo voluntario para tomar parte en ella, y la posibilidad de grabar sus respuestas.

¿Por qué debe usted participar en este proyecto?
Su participación aportará conocimientos de reflexión, análisis y crítica mejorando el conocimiento respecto a las iniciativas de exención tarifaria en el transporte público de América Latina. Cabe recordarle que tomar o no parte en esta investigación es una decisión libre e informada, considerando incluso que si usted accede a la entrevista tiene el derecho a detenerla en cualquier momento que estime apropiado.

¿Cómo se administrará la información por usted proporcionada?
Toda la información proporcionada será recogida confidencialmente en un archivo protegido. Cuando los resultados sean presentados en mi tesis, estos serán reportados anónimamente a

Toda la información proporcionada será recogida confidencialmente en un archivo protegido. Cuando los resultados sean presentados en mi tesis, estos serán reportados anónimamente a menos que usted consienta en que yo haga referencia a su nombre y organización. Por último, esta información será completamente eliminada cuando el grado académico haya sido otorgado.

Contacto

Si tiene cualquier otra pregunta o necesita más información, por favor siéntase en la libertad de contactar a mi supervisor, Profesor Jerko Juretić (jerko@juretic.cl) o a mí, Lucas Landin (deplandin@gmail.com).

Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Departamento de Ingeniería Industrial
República 701 Santiago, Chile.
Tel.: (562) 978-4043

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

Formulario de consentimiento informado

Por favor ponga un ticket si consiente:

¿Ha leído la Hoja de Información del Participante?	x
¿Tuvo usted la oportunidad de hacer preguntas acerca del proyecto?	x
¿Ha recibido información suficiente acerca del proyecto?	x
¿Comprende usted que es libre de retirarse como participante del proyecto en cualquier momento sin dar explicación alguna?	x
¿Está de acuerdo en participar del proyecto?	x

¿Está de acuerdo en no anonimizar las citas de su entrevista a ser usadas en el reporte de esta investigación?

Sí x No □

Thiago Von Zeidler Gomes, 27/09/2022 (*Assinatura*)

Lucas Landin, 27/09/2022 (*Assinatura*)

Contacto en caso de requerir información adicional

Dirección de Estudios de Caso del Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Profesora María Pía Martín Munchmeyer

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Departamento de Ingeniería Industrial

República 701, Santiago, Chile

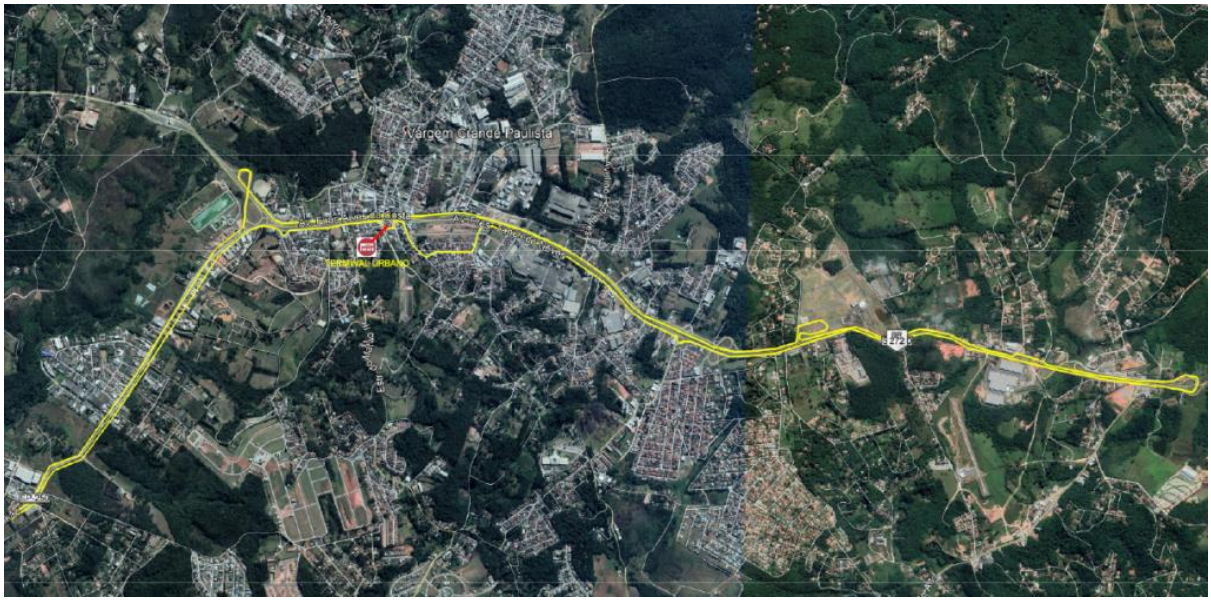
Tel.: (562) 978-4043

E-mail: mpmartin@dii.uchile.cl

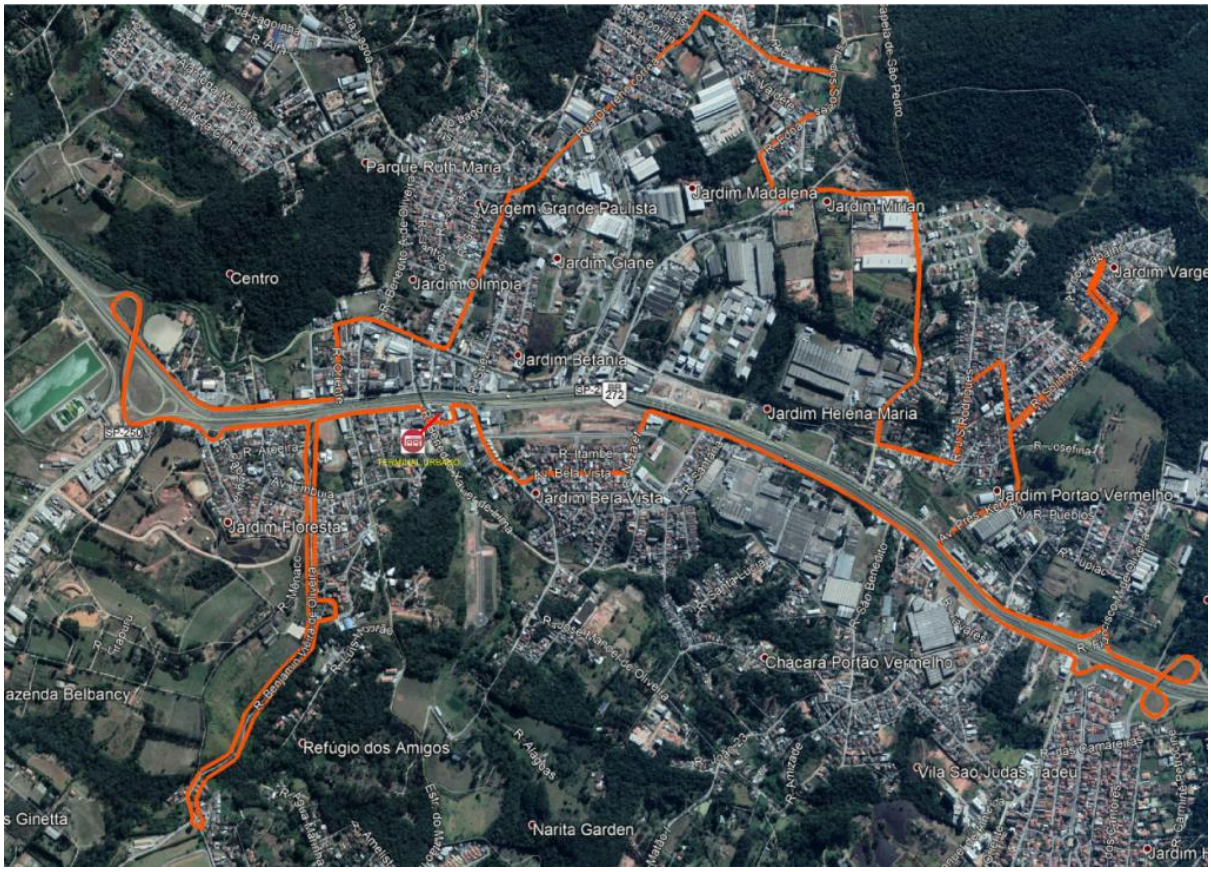
ANEXO E

Trazado de las líneas del nuevo sistema de transporte público de Vargem Grande Paulista

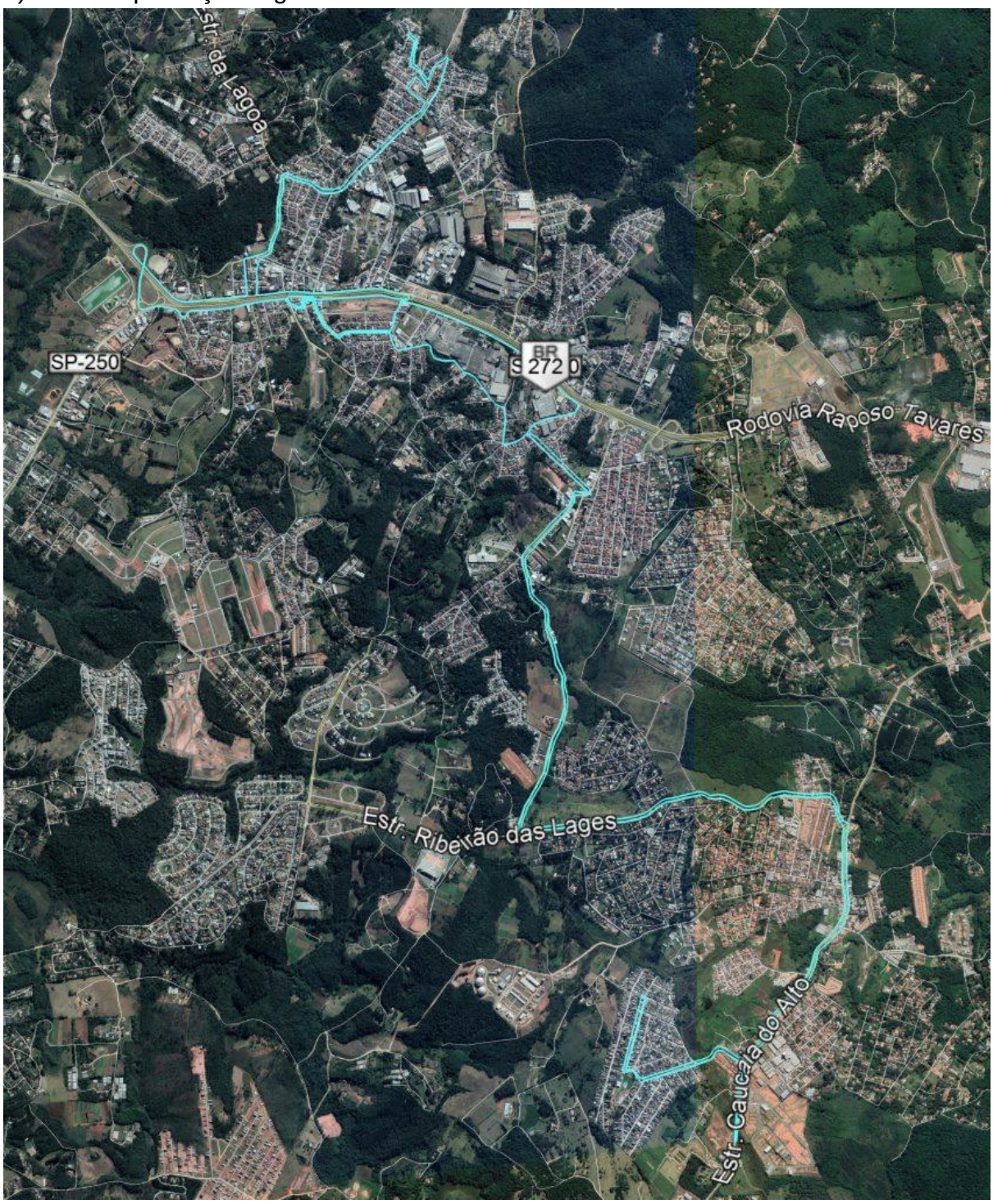
1) Circular 1



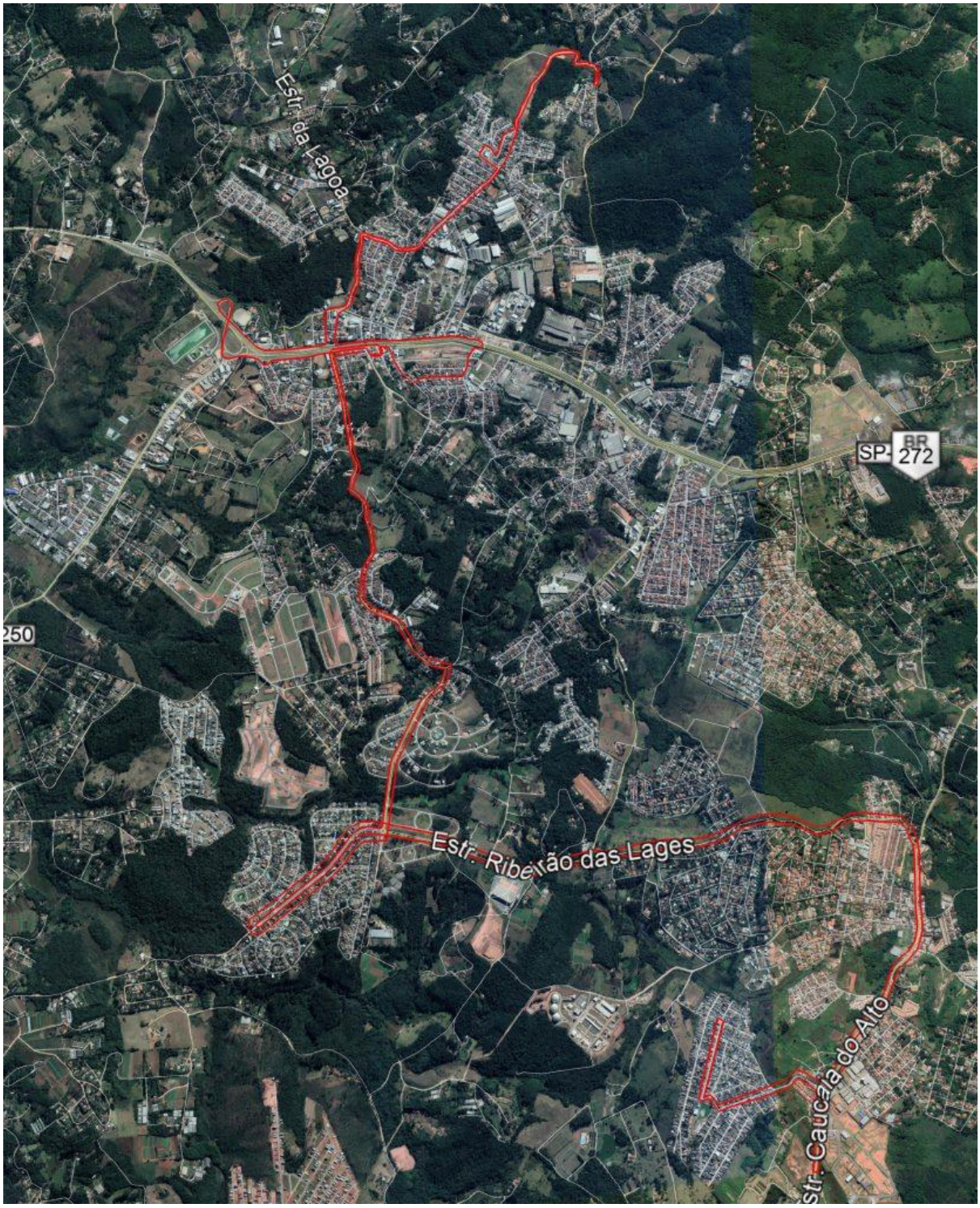
2) Circular 2



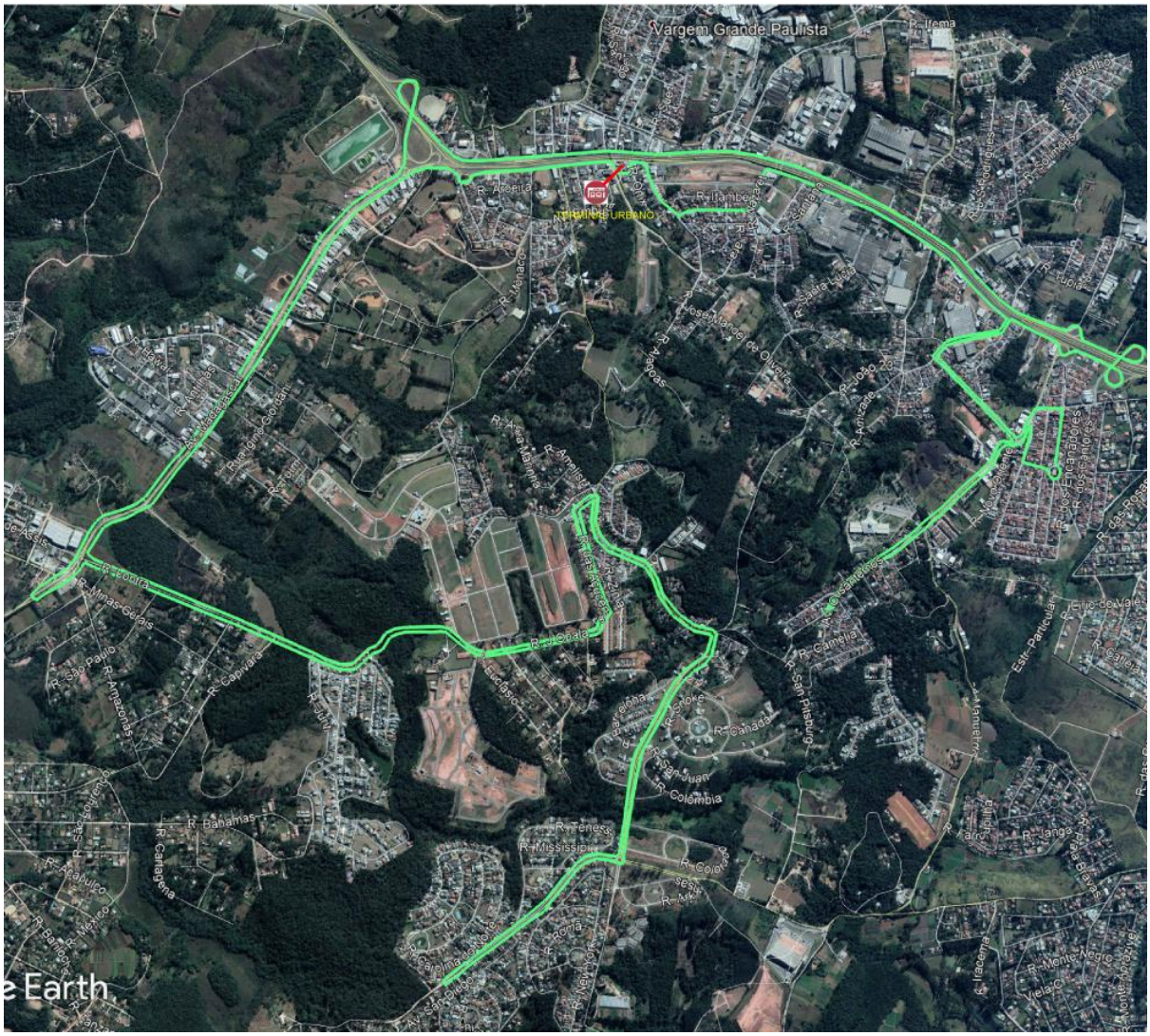
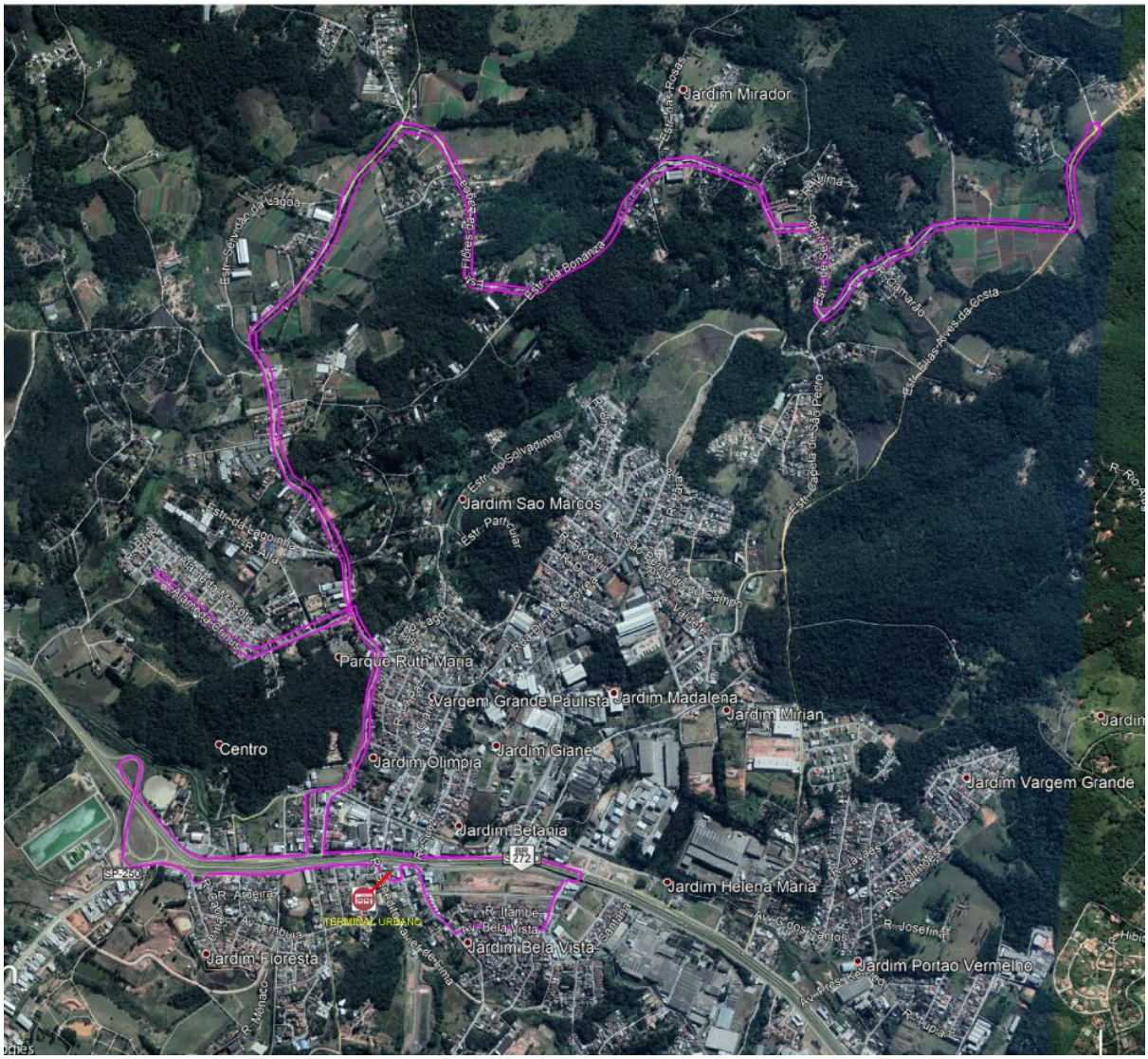
3) Nova Esperança x Agreste



4) Nova Conquista x Agreste



5) Nagoya Garden x Paysage



6) Terminal Urbano x Sítio Jamaica